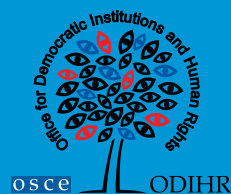




Priručnik za provedbu izbornih preporuka

Priručnik za provedbu izbornih preporuka



Publikacija OEES-ovog Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)
Ul. Miodowa 10,
00-251 Varšava,
Poljska
www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2018

Sva prava su pridržana. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, pod uvjetom da svako takvo umnožavanje navođenje OEES-a/ODIHR-a kao izvora.

ISBN 978-92-9234-997-4

Fotografija na naslovnici: OEES/Johnatan Prefect

Dizajn: Nona Reuter

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

Kazalo

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

8. Ocjena provedbe preporuka	53
9. Promicanje sudjelovanja politički nedovoljno zastupljenih skupina	55
9.1 OEES–ova opredjeljenja i međunarodne obveze koje promoviraju sudjelovanje politički nedovoljno zastupljenih skupina	55
9.2 Promicanje sudjelovanja politički nedovoljno zastupljenih skupina u procesima provedbe preporuka i kroz reforme	57
Dodatci	59
Dodatak A: OEES-ova opredjeljenja i druge međunarodne obveze i standardi za provedbu preporuka	60
Dodatak B: Drugi materijal i izvori za provedbu preporuka	69
Dodatak C: Popis kratica i akronima	71

Predgovor

Početak devedesetih godina prošlog stoljeća, OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) pokrenuo je po prvi put promatranje izbora radi potpore razvoju demokratskih procesa i institucija u svim državama članicama OESS-a. Od tada, ODIHR je pratio više od 300 izbora, a aktivnosti promatranja izbora ovoga Ureda igrale su važnu ulogu u promicanju transparentnosti i odgovornosti, kao i jačanju povjerenja javnosti u izborne procese.

Ipak, promatranje izbora nije samo sebi cilj. Ako se želi da promatranje ima smislen učinak, tada namjera koja stoji iza promatranja mora biti od pomoći državama članicama u provedbi njihovih opredjeljenja i obveza glede izbora. Tako je ključni dio promatranja izbora završna ocjena i preporuke koje nudi ODIHR za poboljšanje provedbe izbora. Promatranje izbora bit će korisno samo u onoj mjeri u kojoj se te preporuke ozbiljno razmotre i ako se učinkovito na njih odgovori. Ako to nije slučaj, postoji stvarni rizik kako će izborni nedostaci i slabosti ostati prisutni i, najvjerojatnije, će se čak i povećati.

Države članice stalno priznaju važnost provedbe izbornih preporuka. Na Istambulskom samitu 1999. godine, na primjer, one su se obvezale kako će „neodložno postupati prema ODIHR-ovoj ocjeni izbora i preporukama“ i odale su priznanje „pomoći koju ODIHR može pružiti državama članicama u izradi i provedbi izbornoga zakona“.

ODIHR dosljedno teži promicanju učinkovite provedbe izbornih preporuka i posljednjih godina naša su nastojanja pojačana. Mi redovito predstavljamo svoja završna izvješća s preporukama koje predstavljamo u zemlji nakon izbora, kao sredstvo održavanja konstruktivnog dijaloga s vlastima i rasprave o načinima na koje možemo pomoći u provedbi preporuka. Također, podržavamo države kroz pravnu analizu zakonskog okvira i stručna mišljenja o izbornom okviru, sastanke i okrugle stolove o određenim izbornim pitanjima, te kroz tehničke savjete o pitanjima provedbe.

ODIHR godinama provodi aktivnosti za provedbu preporuka i mi se nadamo kako će ovaj priručnik pomoći u uspostavi sustavnijeg pristupa koji pruža jasnoću i dosljednost, te ohrabruje da se posveti veća pozornost provedbi preporuka. Ovaj priručnik smo pripremili kao dio stalnih nastojanja ODIHR-a na poboljšanje naše metodologije i povećanju profesionalnosti naših aktivnosti promatranja izbora.

Uvjereni smo kako će ovaj priručnik pojačati učinak promatranja i kvalitetu njegovih aktivnosti za provedbu preporuka u cijeloj regiji OEES-a. On treba poslužiti kao koristan alat državama članicama koje su zainteresirane za provedbu izbornih preporuka i kao praktični vodič za ODIHR u državama koje podržava u njihovim nastojanjima.

Želimo se zahvaliti brojnim stručnjacima i organizacijama koje su pružile dragocjene informacije tijekom izrade ovoga priručnika, poglavito našim kolegama koje su podržale Deklaraciju o načelima međunarodnog promatranja izbora. Ovaj priručnik ne bi bilo moguće razviti bez njihove potpore i suradnje.

Michael Georg Link
Direktor ODIHR-a



1. Uvod

1.1 O ovom priručniku

Početkom devedeset godina prošlog stoljeća, OEES-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) počeo je svoj rad na promatranju izbora radi potpore razvoju demokratskih procesa i institucija u državama članicama. Promatranje izbora igra važnu ulogu u cijeloj OEES-ovoj regiji u promicanju transparentnosti i odgovornosti, kao i jačanju povjerenja javnosti u izborne procese.

Promatranje izbora, međutim, nije samo sebi cilj; namjera je pomoći državama članicama u provedbi njihovih opredjeljenja i obveza glede izbore. Ključni dio promatranja izbora su preporuke koje se nude radi poboljšanja provedbe izbora. Promatranje izbora bit će korisno samo u onoj mjeri u kojoj se te preporuke ozbiljno razmotre i ako se učinkovito na njih odgovori. Sve države članice ovo priznaju i na Istanbulsom samitu 1999. godine su se obvezale kako će „neodložno postupati prema ODIHR-ovoj ocjeni izbora i preporukama“.

Od tada provedba preporuka postaje sve važnija državama članicama i za djelovanje ODIHR-a na planu pružanja potpore državama u njihovim nastojanjima da poboljšaju svoje izborne procese.

Ovaj priručnik predstavlja ODIHR-ov pristup i prakse u pomaganju državama članicama u provedbi izbornih preporuka. Mada ODIHR nekoliko godina provodi aktivnosti za provedbu preporuka, ovaj priručnik ima za cilj uspostavu sustavnijeg pristupa koji pruža jasnoću i dosljednost, te promovira posvećivanje veće pozornosti provedbi preporuka. Izrađen je na temelju velikodušnih izvanproračunskih priloga kao dio stalnog nastojanja ODIHR-a da poboljša svoju metodologiju i poveća profesionalnost u aktivnostima promatranja izbora.

Ovaj je priručnik prvobitno namijenjen akterima u državama članicama OEES-a, u njihovom izvršavanju ODIHR-ovih izbornih preporuka, ali će također biti koristan onima koji prate preporuke izvan regije OEES-a. Ovaj priručnik je namijenjen državnim vlastima, političkim strankama, medijima, građanskim promatračkim skupinama i organizacijama civilnog društva uključenim u provedbu, kao i drugim međunarodnim organizacijama.

U svrhu ovoga priručnika, pojam 'provedba preporuka' se definira kao aktivnosti državnih vlasti i nedržavnih aktera na provedbi i ispunjavanju preporuka koje su dale misije promatranja i ocjene tijekom izbora radi ostvarenja demokratskih prava na koja su se države obvezale u političkim sporazumima i pravno obvezujućim ugovorima. Provedba preporuka podrazumijeva unaprijeđenje zakonskog okvira i provedbe izbora. U tomu se može dobiti potpora ODIHR-a i drugih međunarodnih organizacija kroz namjenske aktivnosti za provedbu preporuka.

1.2 Kako koristiti ovaj priručnik

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

Poglavlje 4. smješta provedbu preporuka u pristup usmjeren na širi izborni ciklus i, osobito, na kraće razdoblje angažmana nakon izbora. Poglavlje 5. identificira dobre prakse koje mogu pojačati učinkovitost provedbe preporuka, dok Poglavlje 6. opisuje moguće mehanizme kojima države članice mogu provoditi izborne preporuke, kao i iscrpan prikaz aktivnosti za

provedbu preporuka koje ODIHR može ponuditi kao potporu državama u njihovim nastojanjima.

Poglavlje 7. opisuje ODIHR-ovu suradnju s kolegama u pojedinim državama i drugim međunarodnim akterima uključenim u provedbu preporuka, kako unutar OEES-a tako i izvan organizacije, dok Poglavlje 8. predstavlja načine na koje se može ocjenjivati provedba ODIHR-ovih preporuka. Poglavlje 9. se usredotočuje na potrebu osiguravanja sudjelovanja politički nedovoljno zastupljenih skupina u procese provedbe preporuka, uključujući žene, nacionalne manjine i osobe s invaliditetom.

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



2. Povijest provedbe izbornih preporuka

2.1 Provedba izbornih preporuka u kontekstu

Kao zajednica država posvećena poštovanju ljudskih prava, demokracije i vladavine prava, OEES naglašava demokratske izbore kao ključni stup dugoročne sigurnosti i stabilnosti. Sve države članice OEES-a izrazile su opredijeljenost da pozivaju izborne promatrače iz država članica OEES-a, ODIHR-a i Parlamentarne skupštine OEES-a, kao i promatračkih skupina građana.

Svrha ODIHR-ove aktivnosti promatranja izbora je ocijeniti do koje mjere je izborni proces usklađen s OEES-ovim opredjeljenjima i drugim međunarodnim obvezama i standardima demokratskih izbora, odražavaju li domaći zakoni ta opredjeljenja i kako se oni provode. Ciljevi promatranja izbora uključuju identificiranje područja za poboljšanje i oblikovanje konkretnih i operativnih

preporuka koje će podržati nastojanja država članica na daljnjem jačanju provedbe svojih izbora.

ODIHR je do sada proveo preko 300 aktivnosti vezanih za izbore u 56 od 57 država članica OESS-a, kao i u nekim OESS-ovim zemljama partnerima za suradnju u okviru posebnog mandata Stalnoga vijeća OESS-a.¹

2.2 Zašto provoditi preporuke?

Širenje promatranja izbora u posljednja dva desetljeća ukazuje na sve veću važnost koju međunarodna zajednica pridaje izborima. To uključuje sve veće političko zanimanje za potporu širenju i učvršćivanju demokracije, kao i većoj svijesti o dubokim rizicima povezanim s problematičnim izborima, uključujući rizike po sigurnost i stabilnost.

Promatračke aktivnosti pokazale su se učinkovitim alatom za ocjenu provedbe izbora i identificiranja područja u koja se mogu uvesti poboljšanja radi zaštite demokratskih prava i promicanja dugoročnog razvoja izbora.² Preporuke izbornih promatračkih aktivnosti ključni su dio usluge koju pružaju organizacije koje provode vjerodostojno promatranje i načinjene su zbog identificiranja praktičnih načina na koje se izbori mogu poboljšati kako bi se ispunila OESS-ova opredjeljenja i druge međunarodne obveze i standardi.

Ako se ne postupi po preporukama, nedostaci i ranjivosti izbora vjerojatno će ostati, a mogu se i pogoršati. To ne samo da izlaže riziku zaštitu temeljnih ljudskih prava, već ima i štetan učinak na percepciju vjerodostojnosti izbornoga procesa, te povećava zabrinutost za sigurnost na nacionalnoj i regionalnoj razini. Neispunjavanje preporuka može također voditi do negativnih reakcija međunarodnih aktera zainteresiranih za promicanje i zaštitu ljudskih prava, poglavito onih koje mogu dovesti do ograničenja političke suradnje, razvojne pomoći ili međunarodne trgovine. Kao rezultat, provedba preporuka postala je područje od interesa kako domaćih tako i međunarodnih aktera.

1 Jedina preostala država članica je Sveta stolica. ODIHR je slao timove za potporu izborima u Afganistan 2004., 2005., 2009., 2010. i 2014. godine. ODIHR je poduzimao aktivnosti potpore izbornim procesima u Tunisu između 2012. i 2014. godine.

2 ODIHR je razradio nekoliko formata za izborne aktivnosti kako bi učinkovito odgovorio na potrebe država članica. To uključuje Izbornu promatračku misiju, Ograničenu izbornu promatračku misiju, Misiju za ocjenu izbora i Stručni tim. Za daljnje informacije, vidjeti Poglavlje 5. ODIHR-ovog priručnika za promatranje izbora (6. izdanje). Kroz cijelu ovu knjigu, osim ako nije drukčije navedeno, naziv "izborna promatračka misija/aktivnost" obuhvaća sve tipove formata ODIHR-ovih izbornih misija.

ODIHR je odgovarao na zahtjeve država članica za potporu u provedbi izbornih preporuka kroz cijeli niz aktivnosti. Ti zahtjevi su se odnosili na analizu zakona i stručna mišljenja o izbornom okviru, organiziranje okruglih stolova i sastanaka stručnjaka, te pružanje tehničkih savjeta. Jedan broj država članica također je usvojio dobru praksu dragovoljnog izvještavanja o tomu kako same provode izborne preporuke Stalnom vijeću OEES-a, Odboru za humanu dimenziju, kao i na drugim sastancima i skupovima. Poglavlje 6. iscrpnije prikazuje te i slične aktivnosti.

Izvan OEES-a, razrađena su druga sredstva za potporu provedbi izbornih preporuka. Na globalnoj razini, različiti mehanizmi Ujedinjenih naroda stvorili su prostor za analizu provedbe političkih i izbornih prava kako su ona utvrđena u instrumentima za ljudska prava, uključujući Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (UDHR) iz 1948. i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) iz 1966. godine. Na regionalnoj razini, tijela Vijeća Europe, uključujući Europski sud za ljudska prava (ECtHR), i tijela Organizacije američkih država (OAS), uključujući Međuamerički sud za ljudska prava, igraju sličnu ulogu. Europska unija je na sličan način razradila niz politika i aktivnosti osmišljenih za promicanje provedbe izbornih preporuka, kako unutar tako i izvan država članica EU. Slično, ugovori i dokumenti Zajednice neovisnih država (CIS) predviđaju mehanizme za provedbu izbornih preporuka.

2.3 Izazovi provedbe

Provedba izbornih preporuka je složena i uključuje cijeli niz aktera. To mogu biti izvršna vladina tijela zadužena za definiranje nacionalne politike, parlament zadužen za izradu zakona, tijela za provedbu izbora (EMB) i druge državne agencije zadužene za razradu upravnih procedura kao i nedržavni akteri, kao što su političke stranke, mediji i organizacije civilnoga društva koje se bave analizom unutarnjih politika i zagovaranjem i provedbom širih reformi. Iako OEES-ova opredjeljenja i druge međunarodne obveze i standardi, pružaju okvir za demokratske izbore, kontekst i nacionalna dinamika znače da se sve izborne situacije međusobno razlikuju.

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

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

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

Međunarodni akteri mogu se također suočiti s izazovima tijekom pomaganja u provedbi izbornih preporuka, poglavito u pitanjima gdje države imaju veći diskrecijski prostor u ispunjavanju međunarodnih obveza i opredjeljenja. Međunarodni akteri mogu naglasiti obveze, opredjeljenja i standarde koje treba poštovati; identificirati nedostatke ili dvosmislenosti u ispunjavanju obveza; te pružiti pomoć u jačanju njihove provedbe. Međutim, u krajnjoj liniji, na državi leži odgovornost odgovoriti na ova pitanja, a reforma zahtijeva veliku odgovornost same države. Pružanje međunarodne potpore može biti onemogućeno i kada u zemlji postoji politički otpor, institucionalna inercija, slabo civilno društvo ili manjak neovisnih medija.

2.4 Gdje, što i kada provoditi

ODIHR samo promatra izbore koji se održavaju u državama članicama OESS-a.³ Aktivnosti za provedbu preporuka su, kao takve, općenito ograničene na regiju OESS-a, mada se neke aktivnosti mogu poduzeti i u zemljama OESS-ovim partnerima za suradnju. ODIHR pruža potporu u provedbi samo na poseban zahtjev država članica. ODIHR ne provodi aktivnosti za provedbu preporuka neposredno prije ili tijekom izbornoga razdoblja jer bi se to moglo smatrati kompromitiranjem njegove sposobnosti pružanja neovisne i nepristrane ocjene izbora.

Provedba preporuka se temelji na nalazima i preporukama sadržanima u ODIHR-ovim završnim izvješćima o promatranju izbora. Kako stoji u Poglavlju 4, završna izvješća ukazuju na to kako su neke preporuke prioritet i kako se prema njima mora postupati kao prema središnjem elementu svakoga procesa provedbe. Dužnu pozornost treba također posvetiti preporukama koje država članica OESS-a sama utvrdi kao prioritet kako bi se osigurao uključiv pristup i odgovornost same države.

ODIHR provodi brojne aktivnosti promatranja izbora svake godine, ali nema obvezno potrebne ljudske i financijske potencijale provoditi aktivnosti za

³ Osim ako ODIHR dobije poseban mandat od Stalnoga vijeća OESS-a.

provedbu preporuka nakon svake misije. Stoga je potrebna pažljiva raspodjela sredstava kako bi se postigao maksimalan učinak tih aktivnosti. U ovom svjetlu, sljedeći pokazatelji pružaju temelj za utvrđivanje gdje postaviti prioritete u angažmanu na provedbu izbornih preporuka.

1. **Interes vlasti.** Ovo uključuje priznanje potrebe za poboljšanjem provedbe izbora, kao i poduzimanje početnih aktivnosti, kao što je provedba javnoga dijaloga o reformama, izrada planova provedbe i službeni zahtjev za ODIHR-ovu pomoć.
2. **Stupanj potrebe.** Ovo se može procijeniti prema nalazima i preporukama iz prethodnih ODIHR-ovih završnih izvješća. Također treba razmotriti rizik od pojave sporova vezanih za izbore ili nasilja na budućim izborima.
3. **Raspoloživo vrijeme.** Potrebno je imati vrijeme koje će omogućiti šire konzultacije s izbornim akterima, analizu i usvajanje zakona, izradu procedura, obuku te programe obuke glasača. Ako je vrijeme do sljedećih izbora kratko, preporuke se mogu ponovno razmotriti kako bi se identificirali potencijalni rizici poduzimanja aktivnosti za provedbu preporuka u kratkom vremenskom okviru, te se sukladno tomu mogu revidirati prioritetne aktivnosti.
4. **Nadopunjavanje.** Treba razmotriti aktivnosti za provedbu preporuka koje poduzimaju domaće i međunarodne organizacije i kako bi ODIHR mogao poduzeti dopunske aktivnosti tako da se izbjegnu dupliciranje i nedostaci, a istovremeno osigura dodana vrijednost samoga procesa.

Ovi pokazatelji za utvrđivanje prioriteta u provedbi preporuka mogu se koristiti i za povremenu analizu valjanosti daljnjih aktivnosti za provedbu preporuka, uključujući potrebu za mogućim podešavanjem. To može biti osobito važno ako je identificiran rizik od ozbiljnih sporova u svezi s izborima i nasilnih događaja.

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

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

3. OESS-ova opredjeljenja i druge međunarodne obveze i standardi provedbe

Obveza održavanja poštenih izbora koji odražavaju slobodni izraz volje naroda jasno je utvrđena, kako to stoji u članku 21. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i članku 25. Međunarodnoga pakta o građanskim i političkim pravima. U OESS-ovom Kopenhagenskom dokumentu iz 1990., sve države članice usuglasile su se kako „volja naroda, slobodno i pravično izražena kroz periodično i istinski održane izbore predstavlja temelj vlasti i zakonitosti svake vlade“.

OESS-ov Kopenhagenski dokument, ICCPR i drugi međunarodni instrumenti za ljudska prava jasno utvrđuju da države moraju poduzeti potrebne korake kako bi se ta prava ostvarivala. To podrazumijeva osiguravanje da pravni okvir uključi međunarodne obveze i opredjeljenja koje je prihvatila država, kao i osiguravanje njihovog poštovanja u praksi. Iako države uživaju širok raspon diskrecijskog prava u provedbi tih obveza i opredjeljenja, preporuke ODIHR-

ovih promatračkih aktivnosti i drugih tijela za ljudska prava mogu pružiti autoritativne smjernice za približavanje zakona i prakse izbornim obvezama i opredjeljenjima.

Važno je da nekoliko OESS-ovih dokumenata promoviraju obvezu država članica da poštuju univerzalne – kao i neke regionalne – instrumente za ljudska prava. Na primjer, Helsinški završni akt iz 1975. godine obvezuje države da „djeluju sukladno UDHR-u“ i „ispunjavaju svoje obveze utvrđene u međunarodnim deklaracijama i sporazumima u toj oblasti, uključujući, između ostalog, i međunarodne paktove o ljudskim pravima, prema kojem one mogu biti obvezne“. Madridski dokument iz 1983. godine izričito poziva „one države članice koje to još nisu učinile da razmotre mogućnost pristupanja međunarodnim paktovima“. Kasniji OESS-ovi dokumenti ponovno naglašavaju važnost pristupanja međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, uz njih vezanim fakultativnim protokolima i Europskoj konvenciji o ljudskim pravima iz 1950. godine (ECHR).⁴

Države članice su također prepoznale kako ispunjavanja obveza, uključujući one vezane za izbore, nije unutarnje pitanje već da to treba smatrati pitanjem od međunarodnog interesa. U Moskovskom dokumentu iz 1991. godine, države članice su „kategorički i neopozivo“ izjavile kako „su obveze preuzete u oblasti humane dimenzije OESS-a pitanja od izravnoga i zakonitoga interesa za sve države članice i ne spadaju samo u unutarnje stvari države“.

Na Samitu u Astani 2010. godine države članice ponovno su potvrdile svoje „potpuno prihvaćanje“ cijeloga niza OESS-ovih i univerzalnih instrumenata, kao i svoju „odgovornost da ih u potpunosti i u dobroj vjeri provedu“.

3.1 OESS-ova opredjeljenja

ODIHR je vodeća institucija u okviru OESS-a koja ima mandat provoditi programe i aktivnosti u provedbi izbornih preporuka. Pariška povelja iz 1990. godine uspostavila je ODIHR (u to vrijeme nazvan Ured za slobodne izbore) s mandatom „jačanja provedbe“ obveza vezanih za izbore, poglavito onih iz OESS-ovog Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine.

Države članice OESS-a često i izričito preuzimaju na sebe obvezu provedbe ODIHR-ovih izbornih preporuka. Važnost njihove provedbe naglasile su vođe

⁴ Vidjeti također stavak 13.2 Bečkoga dokumenta iz 1989. godine o pristupanju međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima općenito, stavak 15. Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije nad ženama, kao i stavak 40.2 Moskovskoga dokumenta iz 1991. o toj konvenciji. Stavke 5.20 i 5.21 Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. koji spominju pristupanje ugovorima o ljudskim pravima općenito, uključujući ECHR. Stavak 32, Poglavlje VI., Helsinškoga dokumenta iz 1992. spominje pristupanje Međunarodnoj konvenciji o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije.

država članica na Istambulskom samitu održanom 1999. godine, gdje su se usuglasili da „će neodložno postupati prema ODIHR-ovu ocjenu izbora i preporuke” i odale priznanje „pomoći koju ODIHR može pružiti državama članicama u izradi i provedbi izbornoga zakona”.

Ovo je uslijedilo nakon dodatka uz Dokument Ministarskoga vijeća održanog u Oslu 1998. godine, u kojemu se države članice potiču „neodložno provedu preporuke koje ODIHR daje nakon izbora”. Također je rečeno kako „ODIHR treba državama ponuditi pomoć u provedbi tih preporuka i podnositi izvješća Stalnom vijeću o statusu njihovoga izvršavanja”.

Obveza provedbe izbornih preporuka ponovljena je u nekoliko kasnijih odluka Ministarskoga vijeća OEES-a. Na sastanku održanom 2002. godine u Portu, države članice prepoznale su „ODIHR-ovo stručno znanje u pomaganju državama članicama provoditi obveze vezane za izbore” i usuglasile se da „jačaju svoj odgovor na ODIHR-ove preporuke”. Na sastanku u Maastrichtu 2003. godine, države članice su se usuglasile da „informiraju Stalno vijeće OEES-a o postignutom napretku u ispunjavanju ovoga zadatka”. Na sastanku u Briselu 2006. godine države članice naglasile su kako su one „odgovorne za učinkovitu provedbu svojih obveza preuzetih u okviru OEES-a” i kako ODIHR „igra važnu ulogu u pružanju im pomoći”, koja uključuje „analizu izbornih zakona”. Nakon sastanka u Briselu, uslijedilo je Izvješće Panela eminentnih osoba 2005. godine u kojemu je navedeno kako države članice i ODIHR trebaju „posvetiti više pozornosti provedbi preporuka nakon izbora kroz dijalog i praktičnu potporu suradnji” i da „nakon konzultacija s danom državom, ODIHR treba podnijeti izvješće Stalnom vijeću o provedbi izbornih preporuka”.

Jedan broj preuzetih obveza također daje posebne smjernice državama članicama u njihovim procesima provedbe preporuka. Na primjer, stavci 5.7, 5.8 i 7.1 OEES-ovog Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine obvezuju države članice da jamče izborna prava zakonom koji se treba usvojiti na kraju javnoga postupka i da ti zakoni trebaju biti dostupni svima. Glede uključivosti procesa, stavak 18.1 Moskovskoga dokumenta iz 1991. godine potvrđuje da će zakoni biti formulirani i usvojeni kao rezultat otvorenoga procesa koji odražava volju naroda. Slično tomu, stavak 27 Istambulskog dokumenta iz 1999. godine naglašava važnu ulogu nevladinih organizacija u osiguravanju ostvarivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Zajedno, ovi dokumenti obvezuju države članice OEES-a da provedu ODIHR-ove izborne preporuke i potvrde važnu ulogu koju ODIHR može igrati u pružanju potpore njihovoj provedbi.

3.2 Univerzalni instrumenti

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

UN-ov sustav pravi razliku između instrumenata ljudskih prava utemeljenih na ugovorima i onih utemeljenih na poveljama. UN-ovi ugovori generiraju veći dio univerzalnih obveza koje se odnose na izbore. Glavni ugovor o ljudskim pravima koji je relevantan za izbore je ICCPR. Utemeljen u okviru širega prava sudjelovanja u političkom i javnom životu, on uključuje obveze o pravu biranja i da se bude biran, o temeljnim slobodama i pravu na učinkoviti pravni lijek. Drugi ugovori pružaju veću zaštitu izbornih prava određenim skupinama ili proširuju prava baveći se dodatnim tematskim pitanjima. Relevantni ugovori uključuju Međunarodnu konvenciju o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (ICERD) iz 1965. godine, koja spominje izborna prava bez razlike ili diskriminacije, i Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije nad ženama (CEDAW) iz 1979. godine, koja uključuje obveze političkoga sudjelovanja žena. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji (ICMW) iz 1990. godine štiti izborna prava migranata i njihovih obitelji, a Konvencija o pravima osoba s invaliditetom (CRPD) iz 2006. godine pruža izričita prava glede političkoga sudjelovanja osoba s invaliditetom. Isto tako, Konvencija protiv korupcije (UNCAC) iz 2003. godine uključuje odredbe o transparentnosti javnih upravnih tijela i financiranja kampanje.

Za ažurirane informacije u svezi sa statusom ratifikacije i potpisivanja instrumenata u sustavu UN-a država članica OEES-a, provjeriti bazu podataka UN-ovog zbornika ugovora na: <<https://treaties.un.org/>>.

Svakim od ovih ugovora uspostavljeno je tijelo sastavljeno od neovisnih stručnjaka koje će pratiti njihovo poštovanje od strane država koje su ih ratificirale ili im pristupile. U slučaju ICCPR-a, na primjer, to je Odbor za ljudska prava (CCPR).⁵ Ugovori obvezuju države potpisnice da poštuju autoritet odgovarajućih tijela zaduženih za praćenje njihove provedbe u praksi. Takva tijela tipično objavljuju autoritativna tumačenja („opće komentare” ili „opće preporuke”) u kojima se razrađuju obveze iz ugovora. Tako, na primjer, Opći komentar 25 CCPR-a potvrđuje kako pravo na sudjelovanje u javnim poslovima

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

uključuje i pružanje mogućnosti da se doprinese oblikovanju i provedbi međunarodnih, državnih i lokalnih politika.

Ova tzv. ugovorna tijela također razmatraju redovita izvješća država o mjerama koje su usvojile kako bi ugovorima zajamčena prava stupila na snagu u obliku Zaključnih zapažanja, u kojima se, što je važno, daju preporuke državam kako osigurati uživanje tih prava. Mjere kojima se te preporuke izvršavaju trebaju biti sadržana u sljedećem redovitom izvješću države. Zaključna zapažanja izdaju se za sve države članice OEES-a, često od strane više ugovornih tijela.

Neke države su ratificirale ili pristupile dodatnim fakultativnim protokolima uz te ugovore, što odgovarajućem ugovornom tijelu daje ovlaštenje baviti se predstavkama pojedinaca koji tvrde da su žrtve kršenja ugovora, nakon što oni iscrpe domaće pravne lijekove. Odluke o ovim pojedinačnim predstavkama predstavljaju autoritativna tumačenja danog ugovora. Države potpisnice su se obvezale na poštovanje nalaza ugovornih tijela koja su, sa svoje strane, razradila procedure kako bi pratili provode li države njihove preporuke. Kada se utvrdi kršenje, država obično ima šest mjeseci kako bi dostavila informaciju o poduzetim koracima rješavanja problema. Ako država propusti poduzeti odgovarajuću radnju, predmet ostaje otvoren, a nastavlja se službeni dijalog sve dok se ne postigne zadovoljavajući ishod.

Određeni broj tijela koja se temelje na Povelji UN-a mogu također igrati ulogu u provedbi izbornih preporuka. To su Vijeće sigurnosti i Opća skupština, čije rezolucije mogu izravno ukazati na izbore u danoj zemlji ili na određeno pitanje. Na primjer, Opća skupština izdaje redovitu rezoluciju svake dvije godine o jačanju izbornih načela. Godine 2013., po prvi put, i ponovno 2015., u rezoluciji Opće skupštine potvrđena je obveza država članica UN-a da poduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale da svaki građanin ima djelotvorno pravo i mogućnost na jednakom temelju sudjelovati na izborima. Godine 1998., Opća skupština je objavila Deklaraciju o pravima i odgovornostima u kojoj se potvrđuje kako svatko ima pravo iznijeti kritiku i prijedloge za poboljšanje funkcioniranja vladinih tijela, agencija i organizacija. Posebne procedure UN-a – uključujući posebne izvjestitelje, neovisne stručnjake i radne skupine – mogu također ukazati na izbornu reformu kao dio njihovih općih izvješća i aktivnosti.

Isto tako, mehanizam Univerzalne povremene analize (UPR) pruža mogućnost svim državama članicama UN-a izjaviti koje su radnje poduzele kako bi poboljšale svoju situaciju u odnosu na ljudska prava i ispunile svoje obveze glede toga, uključujući one vezane za izbore. U zaključku UPR-a objavljuje se završno izvješće koje uključuje preporuke za rješavanje kršenja. Kao dio kasnijih UPR-ova, od država se očekuje da objasne kako su provele preporuke. Stanje svake države se razmatra svake 4,5 godine, i ODIHR redovito i sustavno svoja

izvješća o izborima dijeli s mehanizmom UPR-a. Sve države članice OEES-a sudjeluju u UPR-u.

Kolektivno, ovaj globalni okvir uspostavlja obveze u svezi s izborima i mehanizme za promicanje njihovog poštovanja. Izvješća promatrača izbora doprinose ovom procesu kroz identificiranje nedostataka i oblikovanje preporuka o tomu kako poboljšati ispunjavanje obveza. S druge strane, provedba izbornih preporuka može također pomoći promicanju poštovanja ugovora.

3.3 Drugi regionalni instrumenti

Vijeće Europe igra ključnu ulogu u jačanju poštovanja ljudskih prava u svih svojih 47 država članica, od kojih su sve i države članice OEES-a. Članak 3. Prvog protokola ECHR-a obvezuje države Vijeća Europe da „održavaju slobodne izbore u razumnim intervalima i tajnim glasovanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja ljudi u izboru zakonodavnih tijela”. ECtHR ima zadatak osigurati poštovanje ECHR-a u praksi. Kada se domaći pravni lijekovi iscrpe, svaka osoba, nevladina organizacija ili skupina pojedinaca koja tvrdi da je žrtva kršenja prava utvrđenih u ECHR-u, uključujući prava koja se odnose na izborna pitanja, može podnijeti aplikaciju ovom Sudu protiv države potpisnice. Posljednjih godina, ECtHR je odgovorio na žalbe vezane za izbore o širokom rasponu pitanja, uključujući pravo glasa zatvorenika, osoba s mentalnim poteškoćama i nerezidentnih građana; pravila i odluke vezane za pravo kandidiranja; neregularnosti u glasovanju; dizajn izbornog sustava; sastav i nepristranost tijela za provedbu izbora; propisani postupak ulaganja prigovora i žalbi; i medijsko izvještavanje o izborima. ECtHR se u svojim odlukama i presudama sve više poziva na ODIHR-ova izvješća o izborima. Konačne presude suda su obvezujuće za dotične države i indikativne za druge države članice Vijeća Europe. Odbor ministara Vijeća Europe nadzire izvršenje sudbenih presuda kroz politički proces kolegijalnog pritiska.

Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo) je savjetodavno tijelo Vijeća Europe. Ona ima 60 država članica, od kojih je 51 istovremeno i zemlja članica OEES-a. Venecijansko povjerenstvo objavljuje izvješća i preporuke o cijelom nizu pravnih pitanja, uključujući izbore i referendum, i prati njihovo izvršavanje na svojim kvartalnim plenarnim sjednicama. Venecijansko povjerenstvo je 2002. godine objavilo Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima kao referentni dokument Vijeća Europe. Kodeks preporuča da, kako bi se zajamčila stabilnost zakona, temeljni elementi izbornoga zakona ne bi u načelu trebali biti otvoreni za izmjene i dopune u godini prije izbora. Drugo rješenje može biti utvrditi da se, ukoliko su temeljni elementi izbornoga zakona izmijenjeni i dopunjeni, stari sustav primjenjuje na

sljedećim izborima – barem u slučaju ako se izbori održavaju tijekom sljedeće godine – a da novi zakon stupa na snagu nakon toga. Međutim, provedba preporuka smatra se iznimkom od načela stabilnosti izbornoga zakona, na koji se „država ne treba pozivati radi održavanja situacije suprotne standardima europskog izbornog naslijeđa ili radi sprječavanja provedbe preporuka međunarodnih organizacija”.⁶

Skupina država za borbu protiv korupcije Vijeća Europe (GRECO) sačinjava izvješća koja uključuju preporuke vezane za financiranje političkih stranaka i kampanja. Ona ima 49 članica, od kojih su sve države članice OEES-a. Iako preporuke Venecijanskog povjerenstva i GRECO-a nisu pravno obvezujuće, one mogu pružiti autoritativne smjernice državama članicama ovih tijela.

EU je opredijeljena za promicanje i zaštitu ljudskih prava i demokracije, kako unutar svojih granica tako i u odnosima sa zemljama koje nisu njezine članice. EU ima 28 država članica, od kojih su sve države članice OEES-a. EU naglašava važnost provedbe preporuka o izborima u svojim dokumentima o politikama. Godine 2012., EU je usvojila Strateški okvir i Akcijski plan o ljudskim pravima i demokraciji, u kojemu je utvrdila kako njezine institucije imaju odgovornost „sistematizirati kasnije korištenje izbornih promatračkih misija EU i njihovih izvješća kao potpore cijelom izbornom ciklusu, te osigurati učinkovitu provedbu njihovih preporuka, kao i izvješća drugih tijela za promatranje izbora (npr. OEES/ODIHR)”. Novi Akcijski plan o ljudskim pravima i demokraciji usvojen je 2015. godine, i u njemu je naglašena potreba „da se ujedine najbolje prakse za korištenje preporuka EOM-ova EU-a i EOM-ova OEES/ODIHR-a, u cijeloj EU i u državama članicama EU, u političkim dijalozima i aktivnostima kojima se pruža potpora demokraciji”, s ciljem maksimalnog učinka promatranja izbora.

Zajednica neovisnih država (CIS) također prepoznaje valjanost provedbe izbornih preporuka. CIS ima 11 država članica, od kojih su sve države članice OEES-a. Deklaracija Unutarnje parlamentarne skupštine CIS-a o načelima međunarodnog promatranja izbora i referendumu iz 2008. godine naglašava nekoliko faza bitnih za provedbu. One uključuju završno izvješće s tehničkim preporukama koje treba predstaviti institucijama CIS-a najkasnije dva dana nakon izbora.

Organizacija američkih država (OAS) promovira demokratske izbore diljem dviju Amerika. OAS ima 35 država članica, od kojih su dvije istovremeno države članice OEES-a. Unutarnja američka demokratska povelja (IADC), koju je Opća skupština OAS-a usvojila 2001. godine, daje mandat ovoj organizaciji za provedbu aktivnosti promatranja izbora i pružanje pomoći u izborima na

6 Dio II.2 interpretativne deklaracije Venecijanskog povjerenstva o stabilnosti izbornoga zakona. Vidjeti Aneks A.

zahtjev država članica. IADC zahtijeva od promatračkih misija na izborima da predstave svoje izvješće Stalnom vijeću OAS-a. Preporuke svakoga izvješća čine temelj za poslijeizbornu potporu OAS-a, koja može uključiti pravnu i tehničku pomoć.

3.4 Drugi standardi za provedbu preporuka

Profesionalni standardi za međunarodne promatrače na izborima utvrđeni su u Deklaraciji o načelima međunarodnog promatranja izbora (DoP), usvojenoj u UN-u 2005. godine i podržanoj od preko 50 organizacija koje provode promatranje izbora diljem svijeta. ODIHR je bila jedna od početne 23 organizacije koja je podržala DoP. Glede preporuka, DoP navodi kako se od promatračkih misija „očekuje da ... [predstave] svoje nalaze, zaključke i sve odgovarajuće preporuke za koje utvrde kako bi mogle pomoći poboljšanju procesa koji se odnose na izbore“. Također se navode moguće aktivnosti za provedbu preporuka, uz stav kao promatračke misije „mogu također održavati privatne sastanke s onima koji su zaduženi za organiziranje pravičnih demokratskih izbora u jednoj zemlji, kako bi razgovarali o nalazima, zaključcima i preporukama misije“. DoP također naglašava potrebu za suradnjom u aktivnostima za provedbu preporuka koja zahtijeva od organizacija koje je podržavaju da u „svim okolnostima...“ „...rade zajedno kako bi povećali doprinos svojih međunarodnih misija za promatranje izbora“.

Odgovarajući standardi za građane promatrače na izborima uspostavljeni su 2012. godine u Deklaraciji o globalnim načelima nestranačkoga promatranja izbora i praćenja od strane građanskih organizacija. To uključuje prihvaćanje obveze davanja „odgovarajućih preporuka za postizanje istinskih demokratskih izbora“ i zagovaranje „poboljšanja pravnih okvira za izbore, njihove provedbe putem administracije vezane za izbore i uklanjanje prepreka za potpuno sudjelovanje građana u izbornim i političkim procesima“. Kao takve, građanske promatračke skupine mogu igrati važnu ulogu u oblikovanju preporuka za izbore i aktivnostima za provedbu preporuka. ODIHR je međunarodna organizacija koja je pružila potporu Deklaraciji, a preko 250 građanskih promatračkih skupina iz cijeloga svijeta podržale su ovaj dokument.

Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoći iz 2005., te Plan djelovanja utvrđen u Accri 2008. godine također sadrže informacije o osmišljavanju aktivnosti za provedbu preporuka. Ti sporazumi, koje je potpisao veliki broj država članica OEES-a, promoviraju učinkovitiji pristup međunarodnoj pomoći usmjerenoj na načela odgovornosti države, uključivo partnerstvo između države i međunarodnih partnera, projekte koji su usuglašeni i nadopunjuju se, pomoć u razvoju kapaciteta državnih aktera, te procese koji su usmjereni na rezultat i koji promoviraju odgovornost.

3.5 Načela provedbe preporuka

ODIHR posvećuje posebnu pozornost nekim ključnim načelima, opisanim u nastavku, kada podržava provedbu izbornih preporuka. Neka od ovih načela spomenuta su u ovom i ranijim poglavljima, dok će drugi biti razrađeni kasnije u ovom priručniku.

- ODIHR promovira i podržava provedbu preporuka koje daju izborne promatračke misije kako bi se ostvarila demokratska prava, na što obvezuju politički sporazumi i pravno obvezujući ugovori.
- ODIHR pruža potporu provedbi preporuka samo na posebni zahtjev dane države članice.
- ODIHR poduzima aktivnosti za provedbu preporuka na objektivan, nepristran, neutralan i neovisan način, priznajući kako je krajnja odgovornost za organiziranje izbora na državama članicama.
- ODIHR uspostavlja prioritete glede pomoći u provedbi preporuka prema potrebama i interesima države članice, vremenu koje je na raspolaganju prije sljedećih izbora i resursima kojima ODIHR raspolaže.
- ODIHR podržava dobru praksu izborne reforme tako što radi na temelju izbornoga ciklusa, potičući političku volju, podržavajući održive kapacitete upravljanja izborima, promovirajući javne konzultacije i uključivost, pozivajući se na OESS-ova opredjeljenja i druge međunarodne obveze i standarde, koristeći domaće i međunarodno stručno znanje i ohrabrujući izradu planova, izvještavanje javnosti i mehanizme revizije.
- ODIHR promovira politički pluralizam i sudjelovanje nedovoljno zastupljenih skupina u procesima provedbe preporuka kao način za poticanje jednakih mogućnosti za sudjelovanje na izborima.
- ODIHR surađuje s drugim međunarodnim promatračkim organizacijama i građanskim promatračkim skupinama, kako bi potaknuo koordinaciju potpore provedbi preporuka.
- ODIHR provodi aktivnosti za provedbu preporuka na transparentan i otvoren način.
- ODIHR redovito razmatra svoje prakse za provedbu preporuka kako bi identificirao moguća poboljšanja.
- ODIHR ohrabruje države članice da podnose izvješća o svojoj provedbi izbornih preporuka putem struktura OESS-a, kao i drugih općih i regionalnih mehanizama.



4. Poslijeizborna angažiranost: Pristup usmjeren na izborni ciklus

Pristup usmjeren na izborni ciklus je sredstvo za promatranje izbora kao stalnoga procesa, a ne izoliranog događaja. On prepoznaje kako izbore čini nekoliko međusobno povezanih komponenti koje su u međusobnoj interakciji i koje utječu jedne na druge i počinju nekoliko godina prije izbora, a završavaju dugo nakon dana izbora. Izborni ciklus nema ustaljen početak i kraj, ali se široko može podijeliti na tri glavna razdoblja: predizborni, izborni i poslijeizborni.⁷

ODIHR je na raspolaganju za dijalog o provedbi preporuka tijekom cijeloga izbornoga ciklusa. Namjenske aktivnosti za provedbu preporuka ograničene su na poslijeizborno razdoblje. Tri su ključna elementa poslijeizborne angažiranosti: (1) objavljivanje ODIHR-ovog završnog izvješća; (2) predstavljanje završnog izvješća; i (3) aktivnosti za provedbu preporuka.

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



Slika 2: Ciklus promatranja izbora

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

4.1 Objavljivanje završnoga izvješća

Kamen temeljac učinkovite provedbe preporuka nalazi se u ODIHR-ovim izvješćima o promatranju izbora. Završno izvješće o aktivnostima promatranja izbora koje provodi ODIHR objavljuje se oko dva mjeseca nakon okončanja izbornoga procesa. Izvješće se dostavlja državama članicama, objavljuje na internetskoj stranici ODIHR-a i šalje sugovornicima u zemlji, medijskim kućama, drugim državama članicama, međunarodnim organizacijama i članovima akademske zajednice. Izvješće se prevodi na službene jezike države članice.

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

te da pruže jasne prijedloge o tomu kako se mogu uvesti izmjene sukladno OEES-ovim opredjeljenjima i drugim međunarodnim obvezama i standardima. Preporuke se daju radi savjeta i pomoći, a ne radi usmjeravanja država članica. Nije im namjera biti pretjerano propisujuće, te trebaju ostaviti nešto prostora za prilagodbu određenim okolnostima. Nacrt potencijalnih preporuka treba razmotriti s domaćim sugovornicima tijekom promatračke misije kako bi se osiguralo da budu jasne i maksimalno provedive.

Preporuke čine dio teksta završnoga izvješća i izravno su povezane s identificiranim nedostacima i sadrže posebne ugovorne obveze i standarde. Predstavljaju se i zbrojno na kraju izvješća, s ograničenim brojem (obično četiri do deset) onih koje su označene kao prioritetne. Mogu se također dati reference na ranije ODIHR-ove preporuke koje nisu provedene, uključujući preporuke iz prethodnih promatračkih izvješća, kao i pravne analize. Te preporuke čine temelj za sve buduće aktivnosti za provedbu preporuka, pri čemu prednost imaju one prioritetne.

Preporuke koje daje ODIHR nisu ni konačne niti iscrpne, a države članice mogu željeti ići i dalje od ODIHR-ovih preporuka, u nastojanju poboljšavanja izbornih procesa. U tu svrhu se također mogu uzeti u obzir i preporuke građana promatrača, EMB-ova i drugih međunarodnih organizacija.

4.2 Predstavlanje završnoga izvješća

Predstavlanje završnoga izvješća nudi učinkovit mehanizam za prelazak s promatranja na pomaganje državama članicama glede provedbe preporuka. Dostavljajući završno izvješće državi članici, ODIHR potvrđuje spremnost dolaska u posjet kako bi predstavio izvješće u samoj zemlji i razgovarao o preporukama koje on sadržava. Ova mogućnost nudi se svim državama članicama; međutim, do posjeta će doći samo na zahtjev državnih vlasti. Posjeti s ciljem predavljanja završnih izvješća obično predvodi voditelj dotične promatračke aktivnosti, viši službenik ili direktor ODIHR-a. Idealno, do posjeta dolazi u roku od tri do devet mjeseci nakon izbora.

Tijekom posjeta izvješće se službeno predstavlja cijelom nizu sugovornika, te se vode rasprave o njegovim ključnim nalazima, zaključcima i preporukama. Posjet može uključiti bilateralne sastanke, kratko predavljanje u parlamentu, rasprave na okruglim stolovima, sastanke radnih skupina i ponekad konferenciju za tisak. Ovi posjeti pružaju mogućnost održavanja konstruktivnog dijaloga s vlastima, razjašnjavanje svakoga područja koje nije u potpunosti shvaćeno i raspravu o načinima na koje ODIHR može pomoći državama u provedbi preporuka. Nakon posjeta, ODIHR čini dostupnim javnosti ključne točke sa sastanaka i rasprava.

4.3 Aktivnosti za provedbu preporuka

Provedba preporuka uključuje niz aktivnosti koje poduzimaju države članice, nekad uz potporu ODIHR-a i drugih međunarodnih aktera. Te aktivnosti usmjerene su na provedbu izbornih preporuka koje također mogu uključiti pitanja širega demokratskog razvoja i zaštite ljudskih prava, kao što su sloboda udruživanja, okupljanja i kretanja, kao i potporu političkim strankama, pravosuđu, medijima i drugim izbornim akterima. Aktivnosti za provedbu preporuka koje mogu poduzeti država članica i ODIHR iscrpno su obrazložene u Poglavlju 6.

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

Nekoliko zasebnih i dopunskih aktivnosti za provedbu preporuka mogu se poduzeti tijekom poslijeezborno razdoblja. Na primjer, može se održati okrugli stol na temu OEES-ovih opredjeljenja u odnosu na danu izbornu temu, nakon čega može slijediti službeno razmatranje nacрта izmjena i dopuna zakona. ODIHR može također iskoristiti mogućnost obavljanja posjeta s ciljem srednjoročne analize između izbora, kako bi procijenio opseg provedbe i, možda, potaknuo zemlju na daljnje reforme. U svakom slučaju, ODIHR-ove aktivnosti za provedbu preporuka zaključit će se prije nego što se pošalje Misija za procjenu potreba.

4.4 Misije za procjenu potreba

Iako ne spadaju strogo u aktivnosti za provedbu preporuka, predizborne Misije za procjenu potreba (NAM) pružaju mogućnost procjene u kojoj mjeri su prethodne preporuke uzete u obzir u kasnijoj fazi izbornoga ciklusa. Obično ODIHR šalje NAM u državu članicu između četiri i šest mjeseci prije dana izbora. NAM procjenjuje predizborno okruženje i preporuča je li neka aktivnost vezana za izbore preporučljiva i, ako je tako, koji tip aktivnosti najbolje ispunjava

identificirane potrebe. Kada preporuča moguće aktivnosti vezane za izbore, NAM uzima u obzir nekoliko kriterija, uključujući mjeru u kojoj su preporuke iz prethodnih ODIHR-ovih izbornih promatračkih aktivnosti bile provedene. Sva izvješća NAM-a dostupna su javnosti na internetskoj stranici ODIHR-a.

NAM-ova ocjena o tomu u kojoj mjeri su prethodne preporuke provedene treba naglasiti po kojima je država postupila i one koje su ostale neizvršene. U izvješću treba procijeniti pravovremenost, sveobuhvatnost i uključivost procesa provedbe preporuka. Ova ocjena doprinosi preporuci NAM-a o tomu treba li poduzeti aktivnost promatranja izbora. Neprovedba prethodnih ODIHR-ovih preporuka od strane države članice može učiniti ODIHR-ovu aktivnost besmislenom jer će njegove preporuke vjerojatno biti puko ponavljanje onih koje su već bile dane.

Ako NAM preporuča kako ne treba poduzeti izbornu promatračku aktivnost, on još uvijek može skrenuti pozornost na preporuke ili pitanja koja zahtijevaju rješavanje. To onda može poslužiti kao temelj za potencijalne ODIHR-ove aktivnosti za provedbu preporuka radi potpore državi članici.



5. Dobra praksa za provedbu izbornih preporuka

ODIHR ima dugu povijest rada s državama na provedbi izbornih preporuka. Kao rezultat, utemeljen je određeni broj dobrih praksi koje poboljšavaju mogućnosti učinkovite provedbe preporuka i, šire gledano, izborne reforme. To su:

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

2. **Rana reforma.** Stabilnost zakona je od vitalne važnosti za izborni proces i provedbu preporuka znatno prije izbora, te ostavlja vrijeme za konzultacije, izradu i usvajanje zakona; provjeru i razradu praksi; programe obuke glasača; i obuku uposlenog izbornog osoblja, potencijalnih kandidata i drugih aktera. Kada izbori ne predstoje u skorije vrijeme, tada ima i manje rizika da rasprave postanu politički uzavrele, što znači da pozicije mogu biti iscrpnije razmotrene. Jačanje političke volje i političkog kompromisa zahtijeva vrijeme, a rad s kratkim rokovima ne vodi uvijek ka poduzimanju složenih političkih pregovora, kao što provedba preporuka u posljednjem trenutku predstavlja rizik da to bude shvaćeno kao loše osmišljeno i kao diktirano izravnim političkim interesima. Za poboljšanja u provedbi izbora treba vremena kako bi se planirala i provela, i često zahtijevaju angažiranje više aktera. Stoga je dobro razmotriti preporuke i početi s reformama što je prije moguće nakon izbora.

3. **Konzultacije i uključenost.** Konsenzus o tomu kako provoditi preporuke bitan je kako bi se potaklo sudjelovanje u reformskom procesu i prihvaćanje njegovih ishoda. Reforma zakonskoga okvira je od ključne važnosti za promjenu pravila igre i ne smije biti isključiva odgovornost pobjednika na prethodnim izborima. Reformski proces je snažniji kada postoji osmišljen angažman, konzultacije i uključenost, ne samo glavnih oporbenih stranaka, već i manjih političkih skupina, EMB-ova, domaćih stručnjaka, civilnoga društva i drugih aktera, uključujući i one koji su izloženi riziku marginalizacije u tom procesu (vidjeti Poglavlje 9). Primjeri dobre prakse uključuju uspostavu višestranačkih parlamentarnih odbora; radnih skupina koje pokreću EMB-ovi ili civilno društvo i redovite javne konzultacije i programi podizanja svijesti.

4. **Dogovoreni okvir i odgovornosti.** Provedba izbornih preporuka može dovesti do političkih podjela. Kada se ima dogovoreni okvir ciljeva to može pomoći zadržati žarište i olakšati identificiranje i dogovor o tomu kako dalje. Podjela konkretnih odgovornosti između različitih agencija povećava vjerojatnoću da će preporuke biti provedene. Dogovoreni vremenski okviri za djelovanje također pojačavaju zamah u razradi aktivnosti i preuzimanje odgovornosti za njih. Uspostava povremenih mehanizama analize potiče taj zamah i omogućuje izmjenu aktivnosti, ukoliko je to potrebno. To pruža i mogućnost da se provjeri jesu li predložene reforme sukladne OEES-ovim opredjeljenjima, međunarodnim obvezama i ostalim standardima za demokratske izbore. Obavješćavanje javnosti o izornoj reformi povećava odgovornost i transparentnost, te pruža visoku razinu političkog i javnog povjerenja u proces.

5. **Koordinacija i kohezija.** Koordinacija u djelovanju domaćih i međunarodnih agencija koje pružaju potporu provedbi preporuka povećava vjerojatnoću da će potpora biti učinkovita jer se njome smanjuje dupliciranje i stvaraju mogućnosti za kohezivni proces provedbe preporuka. To mogu biti zajedničke inicijative, redoviti koordinacijski sastanci i zajednički mehanizmi analize. Naročito se može poduzeti srednjoročna analiza kako bi se zajednički procijenio status provedbe preporuka i dao poticaj i savjeti o potencijalnim daljnjim koracima.



6. Primjeri aktivnosti za provedbu preporuka

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

Ovo poglavlje opisuje neke primjere aktivnosti za provedbu preporuka koje mogu preduzeti i nacionalni akteri i ODIHR. Opisani primjeri su indikativni i aktivnosti treba da budu prilagođene specifičnim okolnostima date države i ciljevima procesa provedbe preporuka. Iako se neke od aktivnosti mogu poduzimati neovisno, kombinacija mjera će se često pokazati najučinkovitijim u postizanju uspješnog procesa provedbe preporuka. U svim slučajevima, bliska suradnja između ODIHR-a i nacionalnih aktera je od suštinske važnosti za promoviranje kohezivnih i održivih reformi.

6.1 Aktivnosti država članica za provedbu preporuka

Aktivnost	Moguća vodeća agencija	Opis
<p>Analiza zakona</p>	<p>Parlament</p> <p>Parlamentarni odbori</p>	<p>Zakonodavna tijela, uključujući parlamentarne odbore, mogu analizirati provedbu izbora i pripremiti preporuke radi poboljšanja provedbe budućih izbora, i analizirati izborne preporuke koje je pripremio ODIHR, druga međunarodna tijela i organizacije civilnoga društva. U nekoliko zemalja, parlamentarni odbori su pokrenuli proces javnih konzultacija kako bi dobili stajališta o mogućoj reformi od širokoga raspona zainteresiranih skupina. Ovo se može uraditi kroz sastanke, radionice i medijske i online programe.</p> <p>Nakon ovoga, zakonodavna tijela i parlamentarni odbori mogu pripremiti i usvojiti zakone kojim se provode prethodne ODIHR-ove preporuke, s ciljem poboljšanja okvira i provedbe budućih izbora.</p> <p>Parlamenti mogu također promovirati reformu kontrolom rada EMB-ova.</p>
<p>Analiza izbora i strateško planiranje</p>	<p>EMB-ovi</p> <p>Radne skupine</p> <p>Posebne radne skupine</p>	<p>EMB-ovi mogu analizirati provedbu izbora i pripremiti strateški plan reforme. Oni mogu dati poboljšanja koja su u njihovoj domeni i pripremiti preporuke za zakonske izmjene koje parlament može razmotriti. U nekim zemljama, EMB-ovi imaju pravo na zakonodavnu inicijativu i mogu sami predložiti nacрте zakona.</p> <p>U svojim analizama i strateškim planovima, EMB-ovi mogu procijeniti i komentirati u kojoj mjeri su provedene izborne preporuke koje su dali ODIHR i druga međunarodna tijela i organizacije civilnoga društva. Proces koji provodi EMB je često uključiv jer uključuje konzultacije s drugim državnim agencijama, političkim strankama, civilnim društvom, ODIHR-om i drugim međunarodnim organizacijama.</p> <p>Slične inicijative mogu poduzeti posebne radne skupine s posebnim mandatom ili radne skupine koje se mogu usredotočiti na određene komponente. Povremeno, takve posebne radne skupine ili radne skupine mogu uključiti predstavnike i stručnjake iz međunarodnih organizacija.</p>

Aktivnost	Moguća vodeća agencija	Opis
<p>Analize, zagovaranje i praćenje koje provode organizacije civilnoga društva</p>	<p>Građanske promatračke skupine</p> <p>Političke fondacije, <i>think tank</i> organizacije</p> <p>Druge organizacije civilnoga društva</p>	<p>Organizacije civilnoga društva mogu organizirati rasprave na okruglim stolovima i druge aktivnosti radi pripreme vlastitih preporuka i praćenja stupnja do kojega se provode ili su provedene izborne preporuke. To može voditi do aktivnosti zagovaranja kako bi se vlasti i drugi akteri potaknuli na provedbu preporuka. U državama članicama, gdje nema dovoljno političke volje kod vlasti za reformu, zagovaranje koje vode organizacije civilnoga društva može biti korisna aktivnost za poticanje provedbe, poglavito tamo gdje organizacije civilnoga društva uspostave zajedničke platforme za zagovaranje oko ključnih reformskih prioriteta, kao što je registriranje birača i sudjelovanje žena.</p> <p>Organizacije civilnoga društva mogu pripremati izvješća i saopćenja za tisak tijekom cijelog poslijebornog razdoblja, u kojemu se procjenjuje provedba dogovorenih reformi i naglašavaju pitanja koja zahtijevaju daljnju pozornost.</p>
<p>Dragovoljno izvještavanje na Stalnom vijeću OESS-a i Odboru za humanu dimenziju</p>	<p>Izvršna vlast</p> <p>Parlament</p>	<p>Sukladno OESS-ovim opredjeljenjima, države članice sve više dragovoljno podnose izvješća Stalnom vijeću i Odboru za humanu dimenziju o njihovoj provedbi ODIHR-ovih izbornih preporuka.</p> <p>ODIHR, gdje je moguće, može biti nazočan tim sastancima kako bi pružio dodatne informacije i tehničko znanje koje omogućuje iscrpnu raspravu.</p>
<p>Izveštavanje ugovornim tijelima UN-a, UPR-u i drugim mehanizmima</p>	<p>Izvršna vlast</p>	<p>Države članice mogu također koristiti prigodu dati komentare na njihovu provedbu izbornih preporuka, kao dio njihovih povremenih izvješća UN-ovim ugovornim tijelima, UPR-u i drugim regionalnim instrumentima čije su potpisnice. Ovo može biti prigoda za naglasiti aktivnosti poduzete radi provedbe ODIHR-ovih preporuka, osobito kada se one poklapaju s aktivnostima drugih međunarodnih organizacija.</p>

6.2 ODIHR-ove aktivnosti za provedbu preporuka

Aktivnost	Opis
Pravna analiza	<p>Na zahtjev, ODIHR redovito pomaže državama članicama analizom nacрта i konačnih verzija zakona glede poštovanja OEES-ovih opredjeljenja i drugih međunarodnih obveza i standarda. Ovo uključuje zakone vezane za izbore, kao i druge zakone koji se dotiču pitanja ljudskih prava, a koji su sastavni dio ustoyave uvjeta potrebnih za provedbu poštenih izbora, kao što su sloboda okupljanja, udruživanja i izražavanja, kao i zakona o političkim strankama i njihovom financiranju.</p> <p>Analize zakona imaju prednost ujediniti stručna mišljenja o tomu koliko su zakoni sukladni OEES-ovim opredjeljenjima i drugim međunarodnim obvezama i standardima. Analize nacрта zakona imaju posebnu prednost jer pružaju mogućnost za dodatne, nepristrane vanjske savjete koje treba uzeti u razmatranje prije nego što se predloženi zakon uputi parlamentu.</p> <p>Analize zakona koji se tiču izbora obično se provode zajedno s Venecijanskim povjerenstvom u obliku „Zajedničkih mišljenja“. ODIHR ima status promatrača na plenarnim sjednicama Venecijanskog povjerenstva i sastancima njegovog Vijeća za demokratske izbore. Zahtjevi za analizom zakona obično dolaze izravno od država članica ili, povremeno, putem OEES-a ili institucija Vijeća Europe. ODIHR ne razmatra zahtjeve pojedinaca ili nevladinih organizacija. Sva Zajednička mišljenja objavljuju se na ODIHR-ovoj internetskoj stranici.</p> <p>Nakon analize zakona, ODIHR je na raspolaganju da posjeti državu kako bi predstavio izvješće i razgovarao o predloženim preporukama sa zainteresiranim akterima.</p>
Pravno stručno znanje o izradi zakona	<p>ODIHR može pružiti pravno stručno znanje državama članicama u procesu izrade izbornih zakona, uključujući parlamentarne odbore i radne skupine sa zadatkom analize izmjena i dopuna. ODIHR može dati savjete o mjeri mjeri u kojoj se predloženim izmjenama i dopunama provode prethodne ODIHR-ove preporuke i sukladno OEES-ovim opredjeljenjima i drugim međunarodnim obvezama i standardima.</p> <p>ODIHR je davao neslužbene pisane komentare parlamentarnim odborima i radnim skupinama, sudjelovao na njihovim sjednicama i obavljao posebne posjete radi iscrpnije rasprave o prijedlozima. Povremeno, to se radilo u suradnji s Venecijanskim povjerenstvom.</p> <p>Šire gledano, ODIHR može analizirati ukupne zakonodavne procedure u državama članicama kako bi se osiguralo da one omogućuju učinkovit, transparentan i uključiv proces.</p>

Aktivnost	Opis
<p>Detaljna ocjena određenih komponenti izbora</p>	<p>ODIHR može poslati tim stručnjaka kako bi detaljno procijenili određene komponente izbora. Vrsta takvih procjena može varirati od kratkih posjeta samo osoblja ODIHR-a od oko tri do pet dana, do proširenih posjeta u trajanju od 10 do 14 dana u koje su uključeni vanjski specijalizirani konzultanti.</p> <p>ODIHR je posjećivao države članice radi pružanja iscrpnih ocjena prijedloga države o uvođenju novih tehnologija i razvoju upravljanja izborima i sustava registracije birača. Takve se ocjene mogu izravno prenijeti državama članicama, predstaviti na okruglim stolovima ili drugim skupovima, ili objaviti na ODIHR-ovoj internetskoj stranici.</p> <p>ODIHR se također može angažirati u ocjeni širih pitanja demokracije i ljudskih prava koja se pojave u nalazima promatranja izbora, uključujući vladavinu prava, javnu upravu, popis stanovništva, političko financiranje, slobodu izražavanja, udruživanja i okupljanja, ulogu političkih stranaka i političko sudjelovanje žena, Roma i Sintija, drugih manjina i osoba s invaliditetom.</p>
<p>Tehnički savjeti o provedbi preporuka i drugim dobrim izbornim praksama</p>	<p>ODIHR može pružiti tehničke savjete o provedbi izbornih preporuka i dobrim praksama u identificiranim komponentama izbora. To se može uraditi kroz sudjelovanje na okruglim stolovima, seminarima ili sastancima.</p> <p>Primjeri uključuju skupove o dobroj praksi za zakonodavnu reformu, modelima za iscrtavanje izbornih granica, procedurama za registraciju kandidata, različitim sustavima izborne administracije, ulozi političkih stranaka u provedbi izbornih preporuka, mjerama za poboljšanje sustava registracije birača, dobrim praksama vezanim za nove tehnologije glasovanja, jačanju mehanizama nadzora, financiranju kampanje, uspostavi učinkovitih sustava rješavanja sporova u svezi s izborima i promicanju sudjelovanja žena i Roma.</p> <p>Takve skupove često organizira terenske operacije OESS-a, druge međunarodne organizacije ili vlasti države članice. ODIHR može također organizirati tematske skupove za sudjelovanje bitnih predstavnika države i civilnoga društva iz više OESS-ovih država članica. ODIHR je predan uključivanju oporbenih i neparlamentarnih stranaka, civilnog društva i politički nedovoljno zastupljenih skupina na tim skupovima.</p> <p>ODIHR održava bazu podataka kvalificiranih profesionalaca koji mogu pružiti tehničke savjete o određenim izbornim pitanjima.</p>

Aktivnost	Opis
Potpora građanskim promatračkim skupinama	<p>ODIHR već godinama pruža potporu građanskim promatračkim skupinama. To uključuje obuku i potporu u razvoju kapaciteta takvih skupina, na područjima metodologije promatranja, vještina pisanja izvješća, analize provedbe preporuka, omogućavanja dijaloga s političkim atrankama o reformi i zagovaranja izborne reforme.</p> <p>ODIHR može pomoći osnažiti profil građanskih promatračkih skupina unaprjeđenjem uključive izborne reforme i, tamo gdje to odgovara, naglašavanjem njihovih preporuka.</p> <p>ODIHR je objavio i priručnik o potpori građanskim promatračkim skupinama te pruža besplatnu <i>online</i> obuku za izborne promatrače. ODIHR može također biti domaćin na seminarima o pitanjima koja mogu biti od posebnog zanimanja za građane promatrače.</p>
Posjeti s ciljem srednjoročne analize	<p>Ovisno o političkoj volji države članice, ODIHR se može vratiti u zemlju kako bi izvršio srednjoročnu analizu te ponovno iznio preporuke i procijenio stupanj u kojemu su provedene preporuke. Takav posjet može pomoći podsjetiti države članice na trajne obveze za provedbu preporuka i poduzimanje koraka u promicanju njihove provedbe.</p>
Potpora i koordinacija	<p>ODIHR može pomoći u uspostavi povoljnoga okruženja za izbornu reformu time što podržava i koordinira nastojanja na planu provedbe preporuka među državnim akterima i s drugim međunarodnim organizacijama. Nalazi i preporuke iz aktivnosti promatranja izbora mogu pružiti mapu puta za buduću reformu, dok ODIHR-ova duga tradicija rada na izornoj reformi može pružiti komparativne prakse iz drugih država koje mogu pomoći u razvijanju okvira za provedbu preporuka.</p> <p>ODIHR može dodatno pomoći u potpori nastojanjima na planu provedbe jačanjem političkog dijaloga i koordiniranjem reformskih prioriteta domaćih aktera i međunarodnih organizacija.</p>

Primjer 1: Analiza zakona

Posljednjih godina, nekoliko država članica OESS-a poduzele su analizu zakona kao sredstvo poboljšanja njihovih izbornih procesa i njihovog približavanja OESS-ovim opredjeljenjima. U jednom takvom slučaju, parlament je osnovao posebni odbor konkretno zadužen za bavljenje ODIHR-ovim preporukama u revidiranom izbornom zakonu te države. Uz sve parlamentarne stranke, odbor također uključuje predstavnike izborne administracije i civilnoga društva. Odbor je utvrdio plan rada na svom prvom sastanku na kojemu su utvrđene ključne teme kojima će se baviti na sljedećim sastancima i postavio jasne rokove za njihov završetak.

Odbor je prije sastanka od ODIHR-a zatražio stručne savjete i ODIHR je pripremio i radnoj skupini uputio na razmatranje preporuke utemeljene

na prethodnim izvješćima i poredbenim iskustvima. Stručnjaci ODIHR-a sudjelovali su na sastancima odbora, davali komentare o usklađenosti nacrtana s OESS-ovim opredjeljenjima i drugim međunarodnim standardima. Sastanci odbora održavani su javno i iznesen je širok raspon stajališta prije nego što su se sudionici na kraju dogovorili o skupu reformi koje obuhvaćaju veći dio ODIHR-ovih preporuka. Nakon procesa dodatnih konzultacija sa širom javnošću, predložene izmjene i dopune zakona usvojene su u parlamentu oko 18 mjeseci prije sljedećih izbora. Nekoliko članova odbora je komentiralo kako su široke konzultacije, iako su dugo trajale, bile učinkovit način da se potakne sudjelovanje u reformskom procesu i da ishod cijeloga procesa prihvati šira javnost.

Primjer 2: Analiza izbora i strateško planiranje

Općenito je prihvaćeno kako svi izborni procesi mogu imati koristi od stalnih poboljšanja kako bi se osiguralo da budu učinkoviti i otporni na nove izazove. U mnogim zemljama, to uključuje nastojanja na modernizaciji sustava registracije birača kako bi se zaštitila njihova točnost i učinkovitost, poglavito u vrijeme sve veće mobilnosti stanovništva. U jednom nedavnom slučaju, središnje izborno povjerenstvo države članice izvršilo je poslijebornu analizu u kojoj je izrada središnjeg i automatskog registra birača identificirana kao ključni prioritet kako bi se osigurala točnost popisa birača. U konzultaciji s drugim bitnim državnim agencijama, to povjerenstvo je predložilo novu početnu strategiju provedbe preporuka i zahtijevalo stručni savjet od ODIHR-a kako bi osiguralo njezinu usklađenost s OESS-ovim opredjeljenjima i prethodnim ODIHR-ovim preporukama.

Temeljem toga, ODIHR je na nekoliko dana poslao stručni tim u ovu zemlju kako bi s vlastima i civilnim društvom razgovarao o prijedlozima. Posjet je rezultirao izvješćem s iscrpnom ocjenom koja je uključila preporuke za dodatna poboljšanja. Izvješće je upućeno vlastima, objavljeno na ODIHR-ovoj internetskoj stranici i predstavljeno na javnom okruglom stolu koji je zajednički organiziran sa središnjim izbornim povjerenstvom. Okrugli stol se pokazao učinkovitim jer su razni sudionici pokretali pitanja, poput potrebe kako osigurati da marginalizirane skupine, poput žena sa sela i romske zajednice, budu dovoljno informirane. Rezultat okrugloga stola bio je da je međunarodna zajednica pružila potporu koaliciji skupina civilnoga društva, koje su – zajedno sa središnjim izbornim povjerenstvom – poduzele široku akciju registracije birača, koja ne samo da je osigurala visok stupanj uključenosti, nego je pomogla i u izgradnji povjerenja u reformski proces.

Primjer 3: Zagovaranje koje vodi civilno društvo

Organizacije civilnoga društva mogu igrati konstruktivnu ulogu u ocjeni do koje su mjere provedene izborne preporuke. One mogu pomoći identificirati uspjehe i nedostatke, te time doprinijeti zamahu izborne reforme. Tijekom jednoga nedavnoga procesa izborne reforme, istaknuta koalicija građanskih promatračkih skupina počela je projekt praćenja do koje mjere se provode preporuke. Na početku aktivnosti, objavili su jasne i objektivne kriterije za ocjenu provedbe ne samo vlastitih preporuka, već i onih koje su dale druge domaće i međunarodne organizacije.

Tijekom reformskog procesa, koalicija civilnoga društva objavljivala je dvomjesečne ažurirane informacije u kojima su zabilježena pozitivna događanja, naglašena područja koja zahtijevaju daljnju pozornost i predložene različite opcije za razmatranje u parlamentu. Koalicija je brzo osvojila povjerenje širokoga raspona sudionika na izborima, a njezina dvomjesečna ažurirana izvješća su političke stranke i međunarodna zajednica uvelike citirali. Uz redovita izvješća, koalicija je također održavala okrugle stolove i redovito davala intervjue medijima. Nastojanja civilnoga društva bila su široko cijenjena kao sredstvo podizanja svijesti javnosti o procesu i promoviranju odgovornosti za taj proces cijeloga raspona političkih aktera. Postignut je i visok stupanj povjerenja između vlasti i civilnoga društva o razlozima za reforme i njihovom učinku.

Primjer 4: Izvještavanje OESS-ovom Odboru za humanu dimenziju

Države članice sve više dragovoljno dostavljaju izvješća OESS-ovom Odboru za humanu dimenziju o svojoj provedbi izbornih preporuka. U jednom nedavnom primjeru, država članica navela je kako je pokrenula sveobuhvatan proces reformi na temelju izvješća i preporuka svoga središnjega izbornog povjerenstva i ODIHR-ove izborne promatračke misije, kao i na temelju nekoliko izvješća građana promatrača, te sličnih preporuka ugovornih tijela UN-a. Ta država je dala jasan pregled preporuka napominjući gdje su promjene uvedene u zakone i praksu, te je dala kontekstualnu informaciju zašto neke preporuke još nisu provedene. Posebna pozornost posvećena je reformskom procesu u kojemu su poduzeti koraci ka angažiranju neparlamentarne stranke, civilnoga društva, domaćih stručnjaka i drugih aktera, uključujući i one izložene riziku marginalizacije u samome procesu, kao što su nacionalne manjine i osobe s invaliditetom. Vrijednost ODIHR-ove ocjene i preporuka naglašena je kao ključno polazište za reforme.

Nakon predstavljanja njihovoga izvješća, nekoliko drugih država postavile su pitanja vezana za reformski proces navodeći svoju potporu pozitivnom razvoju i skrenule pozornost na preostale preporuke te, temeljem vlastitih iskustava, dale prijedloge kako se one mogu provesti. Ovo je osiguralo učinkovit mehanizam kolegijalne analize i vrijedno sredstvo za razmjenu dobre prakse.

Strasbourg, 19 December 2011
Opinion No. 641/ 2011



CDL-AD(2011)042
Or. Engl.

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)**

**AND
OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS
(OSCE/ODIHR)**

**JOINT OPINION
ON THE ELECTORAL LAW
AND THE ELECTORAL PRACTICE**

7. Partnerstvo i koordinacija provedbe preporuka

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

Koordinacija između ovih aktera je stoga od velike važnosti kako bi se postigla maksimalna učinkovitost, smanjio rizik dupliciranja ili uklonili nedostaci u potpori, te izbjegli kontradiktorni savjeti. Koordinacija najbolje funkcionira u kontekstu sveobuhvatne strategije provedbe preporuka s kojom se usuglase vlasti države članice. ODIHR je dobro pozicioniran da igra ključnu ulogu u osiguravanju koordinacije, vodstva i savjeta o tomu kako aktivnosti za provedbu preporuka mogu najbolje odgovoriti na izborne preporuke.

7.1 Koordinacija s domaćim akterima

Koordinacija s domaćim kolegama je od ključne važnosti za sveobuhvatnu, učinkovitu i održivu provedbu preporuka. U idealnom slučaju, vlasti će zadužiti vodeću agenciju da koordinira institucije, promovira provedbu preporuka te omogući razmjenu informacija i raspravu među sudionicima izbora. Vodeća agencija može biti parlamentarno povjerenstvo, posebna radna skupina, radna skupina koju čini raspon sudionika u izborima ili EMB. Vodeća agencija vjerojatno će biti prva točka kontakta za ODIHR u svakoj aktivnosti za provedbu preporuka.

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

Tijela za upravljanje izborima (EMB). Kao glavno tijelo za provedbu izbornoga zakona, EMB-ovi imaju jedinstvene spoznaje o jakim i slabim stranama postojećih postupaka. Ova tijela često provode poslijeizborne ocjene i razrađuju strateške planove za buduće izbore. U nekim zemljama, oni mogu također imati ovlast podnijeti nacрте zakona izravno parlamentu. Znatno znanje koje posjeduju EMB-ovi je ključni resurs za provedbu preporuka, a njihovo angažiranje u reformskom procesu pomaže osigurati da predložene promjene budu izvodive u praksi kao i u preuzimanju odgovornosti za cjelokupni proces.

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

Političke stranke. Sve političke stranke, i parlamentarne i neparlamentarne, mogu igrati aktivnu ulogu u omogućavanju da biračko tijelo bude dobro informirano i participativno. Usto, stranke mogu zagovarati, debatirati i utvrđivati prioritete zakonodavnih planova. Od iznimne je važnosti da procesi provedbe preporuka uključe političke stranke, osobito ako sudjeluju u zakonodavnim inicijativama za provedbu preporuka ili u parlamentarnim odborima čiji je zadatak izborna reforma.

Građanski izborni promatrači. Građanske promatračke skupine i druge organizacije civilnoga društva, poput političkih fondacija i think tank organizacija, mogu igrati važnu ulogu u promoviranju i praćenju provedbe

preporuka. To može uključiti poduzimanje komparativnog istraživanja, vođenje javnih konzultacija, predvođenje programa zagovaranja i dostavljanje prijedloga za izbornu reformu. Oni također mogu poduzimati redovite ocjene uključivosti i transparentnosti procesa provedbe, kao i statusa provedbe preporuka, što se onda može koristiti za identificiranje područja gdje su još uvijek potrebna poboljšanja. Građani promatrači i civilno društvo mogu igrati važnu ulogu u podizanju svijesti javnosti o promjenama i praćenju njihove provedbe. Iz tih razloga, uključivanje civilnoga društva treba biti ključna komponenta svih procesa provedbe preporuka.

Tijekom svakoga procesa provedbe, ODIHR razvija i održava dobre kontakte sa svim domaćim akterima, često putem posjeta zemlji. To pomaže u promicanju uključivosti i svijesti o događanjima na planu izbora na nacionalnoj razini. To također pomaže ODIHR-u pratiti inicijative provedbe i daje dobro osmišljene savjete tijelima uključenim u provedbu.

7.2 Koordinacija unutar OESS-a

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

Predsjedavajući (CiO). CiO - pozicija na koju se imenuje zemlja članica OESS-a na jednu kalendarsku godinu odlukom Ministarskog vijeća, a koju obavlja ministar vanjskih poslova te države - može pokrenuti pitanja vezana za provedbu izbornih preporuka na sastancima s izaslanstvima država članica u Beču i tijekom posjeta državama članicama. CiO može voditi rasprave sa sudionicima u izborima, uključujući EMB-ove, političke stranke, organizacije civilnoga društva i predstavnike medija, i davati javne izjave kojima se potiče provedba ODIHR-ovih preporuka.

Stalno vijeće (PC). PC, u kojemu su zastupljene sve države članice OESS-a, sastaje se svakoga tjedna u Beču kako bi raspravljalo o događanjima na području djelovanja OESS-a i donosilo odluke. Ti sastanci mogu pružiti prigodu za raspravu o provedbi izbora, osobito nakon objavljivanja preliminarnih izjava i završnih izvješća, i o nastojanjima država članica u provedbi preporuka. Prethodne odluke Ministarskog vijeća OESS-a (vidjeti Poglavlje 3.) potaknule su države članice i ODIHR da izvještavaju o provedbi izbornih preporuka na Stalnom vijeću.

Odbor za humanu dimenziju (HDC). HDC, kojeg čine predstavnici država članica, raspravlja o pitanjima humane dimenzije, uključujući provedbu preuzetih obveza, čime se omogućuje razmjena između OESS-ovih institucija,

terenskih ureda i država članica. Ovo je često uključivalo dragovoljno izvještavanje od strane država članica o provedbi opredjeljenja vezanih za izbore i provedbe ODIHR-ovih izbornih preporuka. To državama članicama pruža „meki“ mehanizam kolegijalne analize.

Sastanak za praćenje humane dimenzije (HDIM). HDIM, najveća europska godišnja konferencija o ljudskim pravima, koju organizira ODIHR u Varšavi, okuplja vladine dužnosnike, međunarodne stručnjake i predstavnike civilnoga društva kako bi razmotrili kako države provode svoje preuzete obveze u oblasti humane dimenzije. To može uključivati provedbu izbornih preporuka i nastojanje da se pravni okvir i provedba izbora usklade s OESS-ovim preuzetim obvezama i drugim međunarodnim obvezama.

Seminari o humanoj dimenziji (HDS). HDS pružaju platformu za razmjenu stajališta o pitanjima humane dimenzije među državama članicama, izvršnim strukturama, međunarodnim organizacijama, organizacijama civilnoga društva i drugim sudionicima. Nekoliko puta je HDS je poslužio kao forum za raspravu o pitanjima glede provedbe ODIHR-ovih izbornih preporuka.

Visoki povjerenik za nacionalne manjine (HCNM). HCNM djeluje u situacijama napetosti koje uključuju nacionalne manjine, a koje bi se mogle razviti u konflikte, u nastojanju identifikiranja i rješavanja kako kratkoročnih povoda za napetosti ili sukobe tako i dugoročnih strukturalnih pitanja. Ako država članica ne ispunjava svoja opredjeljenja ili obveze u oblasti nacionalnih manjina, HCNM će pomoći davanjem analize i preporuka. HCNM također pruža strukturalnu potporu kroz male projekte suradnje čiji je cilj postići održivost kroz veće odgovornosti lokalnih vlasti. Na oba područja, to može uključiti provedbu ODIHR-ovih izbornih preporuka.

Isto tako, HCNM često ODIHR-ovim izbornim promatračkim misijama daje stručnjake za nacionalne manjine. Taj stručnjak daje doprinos izvješću misije što može pomoći da se poduzmu posebne aktivnosti za provedbu preporuka usredotočene na nacionalne manjine u poslijeizbornom razdoblju.

Predstavnik za slobodu medija (RFoM). RFoM promatra događanja u medijima i pomaže državama članicama držati se svojih preuzetih obveza iz oblasti slobode izražavanja i slobodnih medija. To uključuje nastojanja kako osigurati sigurnost novinara; pomagati u razvijanju medijskog pluralizma; promovirati ukidanje klevete kao kaznenog djela; sprječavati govor mržnje i istovremeno čuvati slobodu izražavanja; pružati stručna mišljenja o reguliranju medija i o zakonima o medijima; i promovirati slobodu interneta. RFoM također održava regionalne medijske konferencije, pri čemu okuplja novinare, predstavnike civilnoga društva, akademsku zajednicu i vladine dužnosnike da raspravljaju o pitanjima medijske slobode. Sva ova područja mogu uključiti naglasak na provedbu ODIHR-ovih izbornih preporuka.

Terenske operacije (FO-i). Terenske operacije se uspostavljaju na poziv države domaćina i njihov mandat se dogovara konsenzusom država članica. Ovisno o njihovom mandatu, Terenske operacije OESS-a omogućuju organizaciji rješavati krize kada se one pojave i može igrati ključnu ulogu nakon sukoba, pomaganjem pri obnovi povjerenje između zahvaćenih zajednica. Šire, oni mogu ojačati kapacitet zemalja domaćina kroz konkretne projekte koji odgovaraju potrebama država članica. To mogu biti inicijative za potporu EMB-ovima, agencijama za provedbu zakona, nacionalnim manjinskim pravima, sudjelovanju žena, programima građanskoga obrazovanja, zakonodavnim reformama, vladavini prava i medijskoj slobodi.

Tamo gdje postoje, terenske operacije mogu pružiti mogućnost kombiniranja ODIHR-ovog stručnog znanja o izborima s lokalnim mandatom, postojanjem i iskustvom terenskih operacija, kako bi pružali dugoročnu pomoć u potpori provedbi preporuka. Određeni broj terenskih operacija razvio je projekte potpore izbornoj reformi u suradnji s ODIHR-om, a ODIHR često pruža izravno tehničko stručno znanje takvim projektima. Terenske operacije ODIHR-a održavaju blizak kontakt tijekom svih faza izbornoga ciklusa.

Parlamentarna skupština OESS-a (OSCE PA). OESS PA okuplja preko 300 zakonodavaca iz parlamenata država članica OESS-a kako bi se omogućili dijalog i suradnja, i promovirala odgovornost. OESS-ovi parlamentarci također često sudjeluju u aktivnostima promatranja izbora, obavljaju posjete i potiču organizacijsku reformu. OESS PA može pomoći u podizanju svijesti o ODIHR-ovim izbornim preporukama i promoviranju njihove provedbe, poglavito među svojim kolegama parlamentarcima u konkretnoj državi članici.

7.3 Koordinacija među međunarodnim organizacijama

ODIHR koordinira svoje aktivnosti za provedbu preporuka s kolegama, međunarodnim izbornim promatračima, sukladno Deklaraciji o načelima međunarodnog promatranja izbora (DoP), kao i sa širim spektrom međunarodnih organizacija.

Međunarodni izborni promatrači. Posljednjih godina znatno je povećana koordinacija među organizacijama koje podržavaju DoP. Izvješća o promatranju izbora sada se sustavno razmjenjuju među članovima DoP-a i sve je veća povezanost – u sjedištu i na razini pojedinih zemalja – oko ključnih pitanja promatranja, izbornih preporuka i aktivnosti za provedbu preporuka. U cijeloj zajednici DoP-a široko je prihvaćeno kako je provedba izbornih preporuka prioritetno pitanje.

Zajednica DoP-a je poduzela određeni broj koraka kako bi ojačala koordinaciju u potpori provedbi izbornih preporuka. To uključuje rasprave o tomu kako utvrditi strategiju, planirati i pratiti provedbu preporuka u konkretnim zemljama, kao i sastanke između onih koji podržavaju DoP tijekom aktivnosti promatranja izbora i posjeta za provjeru provedbe preporuka, kao i stalnu pozornost glede godišnjih sastanaka o provedbi DoP-a. Zajednica DoP-a također zajedno radi kako bi ohrabрила države da podnose izvješća o provedbi izbornih preporuka kroz opće i regionalne mehanizme.

Međunarodne organizacije. Koordinacija upućivanja političkih poruka o provedbi izbora s drugim međuvladinim organizacijama odavno je postala praksa ODIHR-a, s poslijebirnim izjavama koje se često zajednički objavljuju s parlamentarnim izaslanstvima OESS-a, Vijećem Europe, Europskim parlamentom i ponekad NATO-om. Ove, kao i druge međunarodne organizacije, mogu igrati ključnu ulogu u promicanju provedbe ODIHR-ovih izbornih preporuka. Tijekom svojih izbornih aktivnosti, ODIHR često skreće pozornost na izvješća i preporuke drugih međunarodnih organizacija kao dijela svoje ukupne ocjene.

- **Ujedinjeni narodi**

UN je jedan od OESS-ovih najbližih partnera, pri čemu se suradnja temelji na Okviru za suradnju i koordinaciju između Sekretarijata UN-a i OESS-a iz 1993. godine. Te iste godine, UN je OESS-u dodijelio status promatrača. ODIHR blisko surađuje s određenim brojem UN-ovih tijela u provedbi izbornih preporuka, osobito s Pododjelom za pomoć na izborima Odjela za političke poslove, Razvojnim programom Ujedinjenih naroda (UNDP) i s Žene UN-a. To uključuje rad na ODIHR-ovim preporukama kroz UN-ove projekte pomoći pri izborima i održavanje okruglih stolova i radionica o određenim pitanjima. ODIHR-ova izvješća o izborima i preporuke mogu se koristiti kao izvori za UN-ove mehanizme izvještavanja o ljudskim pravima, uključujući tijela međunarodnih ugovora i UPR.

- **Vijeće Europe**

Vijeće Europe i OESS teže zajedničkom cilju: promicanju stabilnosti u Europi na temelju demokracije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. Suradnja između ove dvije organizacije utvrđena je u Zajedničkom katalogu modaliteta suradnje iz 2000. godine, koji su potpisali generalni tajnici dviju organizacija. ODIHR ima posebni sporazum o partnerstvu s Vijećem Europe s ciljem koordiniranja rada u oblasti ljudskih prava, uključujući izborne aktivnosti. Vijeće se sve više uključuje u provedbu izbornih preporuka i širu izbornu reformu, uključujući tehničku pomoć izbornim tijelima, drugim agencijama vezanim za izbore i sudovima. ODIHR i Vijeće Europe često održavaju zajedničke okrugle stolove i seminare o pitanjima izborne reforme, dok je ODIHR partner

Venecijanskog povjerenstva Vijeća Europe kad je u pitanju davanje mišljenja o nacrtima ili konačnim verzijama izbornih zakona.

- **Europska unija**

Države članice EU i Europska komisija su među glavnim partnerima OESS-a u financiranju i provedbi projekata o ljudskim pravima diljem OESS-ove regije. EU je zastupljena u OESS-ovim tijelima kroz izaslanstvo zemlje koja je predsjedava EU-om. Od 2009. godine EU je često priznavala i naglašavala važnost izbornih preporuka. U svom Akcijskom planu za ljudska prava i demokraciju iz 2015. godine, EU je ponovno potvrdila svoju potporu DoP-u i svoju spremnost da blisko surađuje s drugim međunarodnim organizacijama koje ga primjenjuju, a naročito s ODIHR-om. ODIHR-ove izborne preporuke često se spominju u izjavama EU-a na OESS PC i drugim skupovima, kao i u dokumentima EU-a o politikama i financijskim instrumentima. EU se obvezala sustavno raditi na ODIHR-ovim izbornim preporukama, uključujući i ugradnju tih preporuka u politički dijalog i aktivnosti potpore EU i njezinih država članica.

- **Druge međunarodne organizacije**

ODIHR je otvoren za suradnju s drugim međunarodnim organizacijama koje su se obvezale pomagati provedbu izbornih preporuka. To ima posebnu dodanu vrijednost kada su u pitanju one organizacije čiji članovi su također države članice OESS-a, uključujući CIS, OAS i Međunarodni institut za demokraciju i pomoć u izborima (Međunarodna IDEA).

- **NATO**

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

7.4 Koordinacija s donatorima i diplomatskom zajednicom

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

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

Pristup utemeljen na izbornom ciklusu uključuje procjenu potreba nakon što se izbori održe, pri čemu se trebaju uzeti u obzir preporuke koje pripreme međunarodne i građanske promatračke skupine, a potom izraditi program pomoći koji vodi do sljedećih izbora i nakon toga. To mogu biti polazne točke u odnosu na koje se mjeri napredak, pri čemu se može oslanjati na izborne preporuke. Međunarodni razvojni partneri mogu također pružiti poticaje i iskoristiti provedbu preporuka tako što će ukazati kako daljnja potpora ovisi o postignutom napretku. Srednjoročne donatorske analize mogu pružiti koristan alat za ocjenu napretka i za prilagodbu programske potpore i političkih poruka.

Diplomatska zajednica. Rezidentna diplomatska zajednica može skretati pozornost na provedbu izbornih preporuka i potrebu da ona bude uključena u domaće političke planove. Koordinirane poruke o važnosti poboljšanja provedbe izbornih preporuka, sukladno međunarodnim preuzetim i ugovornim obvezama i pozornost posvećena određenim pitanjima povećavaju vjerojatnoću kako će se u provedbi preporuka poduzeti pozitivne aktivnosti. Diplomatska zajednica može također poticati izvještavanje PC-u i HDC-u, kao i mehanizmima za ljudska prava, kako bi promovirali odgovornost države i njezino poštovanje međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima. ODIHR može ohrabriti takve političke poruke kroz redovito informiranje o provedbi preporuka i aktivnostima za provedbu preporuka.



8. Ocjena provedbe preporuka

Ocjena provedbe preporuka važna je u nekoliko faza izbornoga ciklusa. U predizbornom razdoblju to je važno za ODIHR NAM kako bi dao svoje preporuke treba li organizirati aktivnosti promatranja izbora. U razdoblju izbora, razina provedbe prethodnih preporuka doprinosi završnoj ocjeni promatračke misije izbora. U poslijeizbornom razdoblju, analiza preporuka može biti korisna kako bi se shvatili aktualni izborni izazovi i razina zanimanja za buduću reformu.

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

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

promatrane lokalne izbore. Također može biti korisno razmotriti preporuke drugih međunarodnih i građanskih promatračkih misija, ako su vjerodostojne, osobito ako sadrže dodatne preporuke koje nisu dio ODIHR-ovih izvješća.

2. **Razgovarati sa širokim rasponom sugovornika.** Treba održavati rasprave sa širokim rasponom sugovornika o promjenama koje su unesene u okvir i okruženje izbora. Tu treba uključiti sastanke s predstavnicima države i izbornim tijelima, političkim strankama, medijskim kućama, organizacijama civilnoga društva i politički nedovoljno zastupljenim skupinama. Rasprave trebaju obuhvaćati i inicijative za izbornu reformu koje možda ne predstavljaju izravni odgovor na ODIHR-ove preporuke.
3. **Analizirati stupanj do kojega je svaka preporuka provedena.** Stupanj provedbe treba općenito razmatrati na cijeloj ljestvici, te uključiti potpunu i djelomičnu provedbu, kao i nepostojanje provedbe. Nije uvijek moguće dati konačnu ocjenu; to može biti stoga što faza procesa na koju se preporuke odnose još nije započela ili nije dovoljno odmakla. U nekim slučajevima preporuka može biti zastarjela zbog drugog, općeg političkog razvoja događaja. S obzirom na opredjeljenje država članica da prate ODIHR-ove izborne preporuke, svaka preporuka koju država smatra neodgovarajućom ili teškom za provedbu treba se pažljivo razmotriti s vlastima i treba uzeti u obzir sve vjerodostojne olakšavajuće čimbenike za provedbu.
4. **Razumjeti ukupnu sliku.** Treba uzeti u obzir kontekst u kojemu se ocjena događa. To uključuje političku i sigurnosnu situaciju države članice, provedbu izbora nakon što je preporuka dana, nova događanja na planu izbora koja nisu obuhvaćena preporukama, i bilo koje tekuće reformske procese. To podrazumijeva i utvrđivanje koje su preporuke provedene i jesu li bile prioritetne, jesu li podrazumijevale promjene zakona i koje su institucije/organizacije bile odgovorne, je li proces bio uključiv i poduzet u dobroj vjeri, je li provedba preporuka bila završena dovoljno vremena prije izbora i je li uz nju išlo odgovarajuće informiranje birača i obuka izbornoga osoblja. Također je važno razmotriti kako sudionici izbora shvaćaju važnost provedenih preporuka, jača li to povjerenje u nadolazeće izbore i ima li bilo kakvih preostalih pitanja ili rizika za izborni proces. Iako se u procjeni provedbe treba promatrati sveukupnost izvršenih preporuka, posebnu pozornost treba posvetiti bitnom i cjelokupnom učinku ukupnih promjena.

S obzirom kako nije uvijek moguće donijeti konačne ocjene provedbe preporuka, njihovu analizu treba promatrati kao indikativnu, a ne konačnu. Analiza se također treba usredotočiti na prioritetne preporuke i one gdje nedostatak provedbe predstavlja najveći rizik za buduće izborne procese.



9. Promicanje sudjelovanja politički nedovoljno zastupljenih skupina

Razna OESS-ova opredjeljenja i međunarodne obveze uključuju odredbe o nediskriminaciji i promicanju uključivog sudjelovanja u političkom i javnom životu. To treba imati odraz u provedbi preporuka od strane država članica. ODIHR čini sustavne napore da aktivnosti za provedbu preporuka budu osjetljive i glede sudjelovanja politički nedovoljno zastupljenih skupina.

9.1 OESS-ova opredjeljenja i međunarodne obveze koje promoviraju sudjelovanje politički nedovoljno zastupljenih skupina

Politički nedovoljno zastupljene skupine mogu se okarakterizirati kao ljudi koji su općenito ili tradicionalno marginalizirani u političkim procesima. Rani međunarodni i regionalni instrumenti o ljudskim pravima pružaju zaštitu i promicanje prava tih skupina, s određenim instrumentima koji se odnose na sudjelovanje žena, nacionalnih manjina i osoba s invaliditetom.

Žene

OESS-ova opredjeljenja i druge međunarodne obveze jasno ukazuju na to kako muškarci i žene trebaju uživati jednaka prava tijekom cijeloga izbornog procesa. To uključuje Odluku OESS-ovog Ministarskog vijeća o sudjelovanju žena u političkom i javnom životu iz 2009. godine, koja obvezuje države članice da „razmotre moguće zakonodavne mjere koje bi omogućile uravnoteženije sudjelovanje žena i muškaraca u političkom i javnom životu, a poglavito u odlučivanju”.⁸ To se oslanja na CEDAW, u kojemu se izričito navode jamstva kako žene, pod jednakim uvjetima kao i muškarci, imaju pravo „sudjelovati u definiranju vladinih politika i njihovoj provedbi”. Ovo je dodatno razrađeno u autoritativnim tumačenjima odbora CEDAW-a, osobito u Općoj preporuci 23 o političkom sudjelovanju, u kojoj se prepoznaje potreba uzimanja u obzir stajališta ženskih skupina u definiranju politika i valjanost statističkih podataka razvrstanih prema rodu kako bi se pomoglo u definiranju politika kojima se ostvaruju prava sadržana u konvenciji.

Nacionalne manjine

Raspon OESS-ovih opredjeljenja i drugih međunarodnih instrumenata prepoznaje pravo nacionalnih manjina na sudjelovanje u javnim poslovima bez diskriminacije, uključujući pravo na korištenje vlastitoga jezika. Među OESS-ovim opredjeljenjima, stavak 35. OESS-ovog Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine posebno obvezuje države članice na promoviranje prava osoba koje pripadaju manjinama da učinkovito sudjeluju u javnim poslovima. To se oslanja na članak 5. ICERD-a, koji obvezuje države da omogućе svim građanima „mogućnost sudjelovanja u vladi, kao i vođenju javnih poslova na svakoj razini”, bez obzira na rasu, boju kože ili nacionalno ili etničko podrijetlo. To je ponovno potvrđeno u CERD-ovoj Općoj preporuci 32, u kojoj se ukazuje na potrebu za preliminarnim konzultacijama i aktivnim sudjelovanjem zajednica kojih se to tiče kada se mijenja i dopunjuje zakonski okvir. U Općoj preporuci 32. također se naglašava potreba za podacima razvrstanim prema rasi, boji kože, podrijetlu i etničkoj ili nacionalnoj pripadnosti, kako bi se omogućile politike koje će dovesti do učinkovite provedbe ICERD-a. CERD-ova Opća preporuka 27. posebno govori o uključivanju romskih zajednica u proces izrade i provedbe politika osmišljenih za ostvarivanje njihovoga sudjelovanja.

8 Vidjeti također, stavak 40. OESS-ovog Moskovskog dokumenta iz 1991., koji obvezuje države članice OESS-a na cijeli raspon mjera za veće sudjelovanje žena, i stavak 23. OESS-ovog Istambuskog dokumenta iz 1999. godine, koji obvezuje države članice na rodnu jednakost u definiranju politika.

Osobe s invaliditetom

U stavku 41. OESS-ovog Moskovskog dokumenta iz 1991. godine, države članice su se opredijelile kako će „osigurati zaštitu ljudskih prava osoba s invaliditetom“, uključujući sudjelovanje u odlučivanju. Na univerzalnoj razini, CRPD uključuje izričite odredbe o jednakom političkom sudjelovanju za osobe s invaliditetom. Članak 4.3 zahtijeva od država da „konzultiraju i aktivno uključe osobe s invaliditetom“ kod izrade i provedbe mjera za provedbu CRPD-a. Članak 31. poziva na razvrstavanje podataka, kako bi se omogućilo vlastima stvarati i provoditi politike kojima će provoditi CRPD-u.

9.2 Promicanje sudjelovanja politički nedovoljno zastupljenih skupina u procesima provedbe preporuka i kroz reforme

Oni koji se bave aktivnostima za provedbu preporuka trebaju razmotriti kako proces i ishod izborne reforme mogu ohrabriti ili odvratiti politički nedovoljno zastupljene skupine od sudjelovanja na izborima. Aktivnosti trebaju (1) uključiti mehanizme koji omogućuju nedovoljno zastupljenim skupinama na smislen način sudjelovati u odlučivanju o procesima provedbe preporuka, i 2) koriste ili zagovaraju osiguravanje razvrstanih podataka kako bi se omogućilo stvaranje politika na temelju pune upućenosti.

Prvo, uključenost politički nedovoljno zastupljenih skupina u ovom procesu treba biti istinska, a ne površna. To podrazumijeva rad sa skupinama koje su široko reprezentativne, pružanje informacija unaprijed tako da pitanja i izbori koji stoje na raspolaganju mogu biti dobro shvaćeni, kao i pružanje mogućnosti za postavljanje pitanja i davanje prijedloga. Takve konzultacije trebaju biti redovite, a ne jednokratne i trebaju biti javno dokumentirane. Možda treba razmotriti određene mjere radi osiguravanja pristupa nedovoljno zastupljenim skupinama, uključujući osiguravanje materijala na manjinskim jezicima ili osiguravanje da sastanci budu dostupni osobama s tjelesnim ili osjetilnim invaliditetom. Predstavnici politički nedovoljno zastupljenih skupina trebaju također biti uključeni u procjenu provedbi preporuka i učinkovitost bilo koje reformske aktivnosti koja je prethodno provedena. To uključuje reforme koje imaju za cilj veće sudjelovanje nedovoljno zastupljenih skupina – na primjer, kroz privremene posebne mjere – kao i kroz reforme općenitije prirode.

Drugo, korištenje razvrstanih podataka o sudjelovanju marginaliziranih skupina na izborima može pomoći u procjeni postojećih mjera i omogućiti raspravu o mogućim reformama koje bi mogle promovirati njihovo veće sudjelovanje. U svim slučajevima, važno je pridržavati se standarda o zaštiti podataka kada se prikupljaju ili koriste takve informacije. Ako razvrstani podatci nisu na raspolaganju, u aktivnostima provedbe preporuka treba razmotriti uspostavu takvih mehanizama za procjenu učinkovitosti reformi i mjere u

kojoj se ispunjavaju OESS-ova opredjeljenja i međunarodne obveze. Idealno, razvrstane podatke bi trebalo uključiti u rad tijela za upravljanje izborima (EMB) i drugih institucija uključenih u izbore, kao i političkih stranaka i civilnog društva.

Uključivanje politički nedovoljno zastupljenih skupina u aktivnosti za provedbu preporuka i praćenje učinka njihovoga sudjelovanja kroz razvrstane podatke glavni su preduvjet za promicanje učinkovitog sudjelovanja svih građana u izbornim procesima.

Dodatci

Dodatak A:

OESS-ova opredjeljenja i druge međunarodne obveze i standardi za provedbu preporuka

OESS

Helsinški završni akt, 1975.

(...) Na polju ljudskih prava i temeljnih sloboda, države članice postupat će sukladno ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih naroda i Opće deklaracije o ljudskim pravima. Također će ispunjavati svoje obveze utvrđene međunarodnim deklaracijama i sporazumima u toj oblasti, uključujući, između ostalog, međunarodne paktove o ljudskim pravima na koja se obvežu.

Madridski dokument, 1983.

Države članice (...) ponovno potvrđuju posebnu važnost Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, međunarodnih paktova o ljudskim pravima i drugih bitnih međunarodnih instrumenata u njihovim zajedničkim i zasebnim nastojanjima da potiču i razvijaju univerzalno poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda. Pozivaju se sve države članice da djeluju sukladno ovim međunarodnim instrumentima i instrumentima država članica, a one države članice, koje to još nisu učinile, da razmotre mogućnost pristupanja ovim paktovima.

Kopenhagenski dokument, 1990.

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

(5.7) – ljudska prava i temeljne slobode bit će zajamčene zakonom i sukladne njihovim obvezama prema međunarodnom pravu;

(5.8) – zakonodavstvo, usvojeno na kraju javnoga postupka, i propisi bit će objavljavani, što je uvjet za njihovu primjenjivost. Ti tekstovi bit će dostupni svima.

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

Pariški dokument: Pariška povelja za novu Europu, 1990.

(1) Dužnost [ODIHR-a] bit će olakšavati kontakte i razmjenu informacija o izborima u okviru država članica. Ovaj Ured će time jačati provedbu stavaka 6, 7 i 8 Kopenhagenskog dokumenta (...)

Moskovski dokument, 1991.

Države članice naglašavaju kako su pitanja glede ljudskih prava, temeljnih sloboda, demokracije i vladavine prava po svojoj važnosti međunarodna, jednako kao što poštovanje ovih prava i sloboda predstavlja jedan od temelja međunarodnoga poretka. One kategorički i neopozivo izjavljuju kako opredjeljenja na polju humane dimenzije OEES-a predstavljaju pitanja od izravnog i opravdanog interesa svih država članica i kako ne spadaju u isključivo unutarnje poslove dotične države. One izražavaju svoju odlučnost da ispunjavaju sva svoja opredjeljenja glede humane dimenzije i da mirnim sredstvima rješavaju sva povezana pitanja, pojedinačno i kolektivno, na temelju međusobnoga poštovanja i suradnje. U tom kontekstu one prepoznaju kako je aktivna uključenost osoba, skupina, organizacija i institucija od ključne važnosti za osiguravanje stalnoga napretka u tom pravcu. (...)

(18.1) Zakonodavstvo će se oblikovati i usvojiti kao rezultat otvorenoga procesa koji odražava volju naroda, bilo izravno ili putem njihovih izabranih predstavnika. (...)

Dokument iz Osla, 1998.

Aneks 2: Temeljni okvir Povelje o novim rizicima za europsku sigurnost i izazovima za sigurnost – humana dimenzija, izbori

(4) Države članice trebaju neodložno provoditi preporuke koje im nakon izbora uputi ODIHR. ODIHR treba danoj državi ponuditi pomoć u provedbi tih preporuka i Stalnom vijeću podnijeti izvješće o statusu njihove provedbe.

Istambulski dokument, 1999.

(25) Mi ponovno potvrđujemo svoju obvezu provedbe slobodnih i pravičnih izbora sukladno OEES-ovim opredjeljenjima, osobito Kopenhagenskim dokumentom iz 1990. godine. Priznajemo pomoć koju ODIHR može pružiti državama članicama u izradi i provedbi izbornoga zakonodavstva. Sukladno tim opredjeljenjima, pozivat ćemo promatrače na svoje izbore iz drugih država članica ODIHR-a, Parlamentarne skupštine OEES-a i odgovarajućih

institucija i organizacija koje žele promatrati naše izborne procedure. Suglasni smo neodložno postupiti prema ODIHR-ovoj procjeni izbora i preporukama.

(27) Nevladine organizacije (NVO) mogu igrati vitalnu ulogu u promicanju ljudskih prava, demokracije i vladavine prava. One su sastavni dio jakoga civilnoga društva. Opredijeljeni smo jačati sposobnost nevladinih organizacija da daju puni doprinos daljnjem razvoju civilnoga društva i poštovanju ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Dokument iz Porta (Ministarsko vijeće), 2002.

Odluka br. 7, Izborna opredjeljenja

Ministarsko vijeće, (...) potvrđujući odlučnost provedbe ovih opredjeljenja, (...) prepoznaje ODIHR-ovo stručno znanje u pomaganju državama članicama pri provedbi svojih opredjeljenja glede izbora, (...). poziva države članice da pojačaju svoj odgovor na ODIHR-ove preporuke nakon promatranja izbora (...).

Dokument iz Maastrichta, 2003.

Odluka br. 5/03, Izbori

Ministarsko vijeće, (...) zadužuje ODIHR da razmotri načine poboljšanja učinkovitosti svoje pomoći državama članicama u provedbi preporuka koje su dane u ODIHR-ovim izvješćima o promatranju izbora, te da obavijesti Stalno vijeće o napretku postignutom u ispunjavanju ovoga zadatka (...).

Briselski dokument, 2006.

Odluka br. 19/06, Jačanje učinkovitosti OEES-a (Dio 2.)

Ministarsko vijeće, (...)

(2) Prepoznaje kako ODIHR, u provedbi svoga mandata, pokazuje sposobnost pomaganja državama članicama u ispunjavanju njihovih opredjeljenja u oblasti humane dimenzije;

(3) Podsjeća države članice da njihovo zakonodavstvo i prakse trebaju biti sukladne OEES-ovim opredjeljenjima;

(4) Uzima u obzir procjenu glede aktualnoga stanja provedbe postojećih opredjeljenja od strane država članica i poglavito naglašava kako su države članice same odgovorne za učinkovitu provedbu opredjeljenja koje su prihvatile u okviru OEES-a. ODIHR, u tomu igra važnu ulogu u pružanju pomoći;

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

(7) Prepoznaje ODIHR-ovo stručno znanje u pomaganju državama članicama kroz njegove aktivnosti vezane za izbore, uključujući analizu izbornoga zakonodavstva i provedbu promatranja izbora; (...)

Komemorativna deklaracija iz Astane: Ka sigurnosnoj zajednici, 2010.

(2) Ponovno potvrđujemo naše puno pridržavanje Povelje Ujedinjenih naroda i svih OEES-ovih normi, načela i opredjeljenja, počevši od Helsinškog završnog akta, Pariške povelje, Povelje za europsku sigurnost i svih drugih OEES-ovih dokumenata s kojima smo se usuglasili, a naša je odgovornost provesti ih u potpunosti i u dobroj vjeri. Ponavljamo naše opredjeljenje za koncept, pokrenut u Završnom aktu, sveobuhvatne, kooperativne, jednake i nedjeljive sigurnosti, koja se tiče održavanja mira radi poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, i povezuje gospodarsku suradnju i suradnju u oblasti okoliša s mirnim odnosima između država.

Univerzalni

1948 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

Članak 21.

1. Svatko ima pravo sudjelovati u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, izravno ili putem slobodno izabраних predstavnika.
2. Svatko ima pravo na ravnopravnom temelju stupati na javnu dužnost u svojoj zemlji.
3. Volja naroda je temelj državne vlasti: ova volja treba se izražavati na povremenim i slobodnim izborima, koji će se provoditi općim i jednakim pravom glasa, tajnim glasovanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se osigurava sloboda glasovanja.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966.

Članak 25.

Svaki građanin treba imati pravo i mogućnost, bez ikakvih razlika navedenih u članku 2. i bez nerazumnih ograničenja:

- (a) sudjelovati u vođenju javnih poslova, izravno ili preko slobodno izabраних predstavnika;

- (b) birati i biti biran pravedno provedenim, povremenim izborima s općim i jednakim pravom glasa i tajnim glasovanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača;
- (c) na pristup javnim službama svoje zemlje uz opće uvjete jednakosti.

Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, 1966.

Članak 5.

Prema temeljnim obvezama navedenim u članku 2. ove konvencije, države članice obvezuju se zabraniti i ukinuti rasnu diskriminaciju u svim njezinim oblicima i svakome jamčiti pravo na jednakost pred zakonom bez razlike na temelju rase, boje kože ili nacionalnog ili etničkog podrijetla, osobito glede uživanja sljedećih prava: (...)

- (c) političkih prava, osobito prava sudjelovanja na izborima, prava birati i biti biran – na temelju općeg i jednakog prava glasa, prava sudjelovanja u vladi kao i u upravljanju javnim poslovima, na svim razinama, i prava pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim dužnostima; (...)

Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, 1979.

Članak 7.

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

- (a) glasovati na svim izborima i javnim referendumima i mogućnost biti izabrane u sva tijela koja se biraju javnim izborima;
- (b) sudjeluju u stvaranju i provedbi vladine politike i zauzimaju javne pozicije, te obavljaju sve javne dužnosti na svim razinama vlasti;
- (c) sudjeluju u radu nevladinih udruga i udruženja koja se bave javnim i političkim životom u zemlji.

Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, 2006.

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

Opći komentar 25 Odbora za ljudska prava o pravu na sudjelovanje u javnim poslovima, pravu glasa i pravu na jednak pristup javnim službama, 1996.

(5) Vođenje javnih poslova (...) je širok koncept koji se odnosi na ostvarivanje političke ovlasti, osobito ostvarivanje zakonodavnih, izvršnih i administrativnih ovlaštenja. Ono obuhvaća sve aspekte javne uprave i

oblikovanje i provedbu politika na međunarodnoj, domaćoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Raspodjela ovlasti i sredstava kojima građani pojedinci ostvaruju pravo na sudjelovanje u vođenju javnih poslova, zaštićeno člankom 25., treba se utvrditi ustavom i drugim zakonima.

Deklaracija Opće skupštine o pravu i odgovornosti pojedinaca, skupina i tijela društva da promoviraju i štite univerzalno priznata ljudska prava i temeljne slobode, 1998.

- (1) Svatko ima pravo, pojedinačno ili zajedno s drugima, imati učinkovit pristup, na nediskriminirajućem temelju, sudjelovanju u vladi svoje zemlje i vođenju javnih poslova.
- (2) Ovo uključuje, između ostaloga, pravo, pojedinačno ili zajedno s drugima, uputiti vladinim tijelima i agencijama i organizacijama koje se bave javnim poslovima kritike i prijedloge za poboljšanje njihovog funkcioniranja i skrenuti pozornost na svaki aspekt njihovoga rada koji može onemogućiti ili ometati promicanje, zaštitu i ostvarenje ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Rezolucija Opće skupštine o jačanju uloge Ujedinjenih naroda u unaprjeđivanju povremenih i poštenih izbora i promoviranju demokratizacije, 2013.

Opća skupština, (...) ponovno potvrđuje obvezu svih država da poduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale da svaki građanin ima učinkovito pravo i mogućnost sudjelovati u izborima na jednakom temelju;

Regionalni

Vijeće Europe

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

- (3) Visoke ugovorne strane obvezuju se u primjerenim vremenskim razmacima održavati slobodne izbore s tajnim glasovanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.

Kodeks dobre prakse Venecijanskog povjerenstva o izbornim pitanjima iz 2002.

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

Obrazloženje izvješća

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

Interpretativna deklaracija Venecijanskog povjerenstva o stabilnosti izbornoga zakona, 2005.

- (1) Načelo prema kojemu temeljni elementi izbornoga zakona ne smiju biti otvoreni za izmjene i dopune manje od godinu dana prije izbora nema prednost nad drugim načelima Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima.
- (2) Na njega se ne smije pozvati kako bi se održala situacija suprotna standardima Europskoga izbornog naslijeđa ili spriječila provedba preporuka međunarodnih organizacija.
- (3) Ovo načelo se tiče jedino temeljnih pravila izbornoga zakona, kada se ona pojave u običnim zakonima.
- (4) Sljedeća se pravila smatraju temeljnim:
 - Izborni sustav, odnosno pravila vezana za pretvaranje glasova u mjesta u parlamentu;
 - Pravila glede članstva u izbornim povjerenstvima ili drugom tijelu koje organizira glasovanje;
 - Utvrđivanje granica izbornih jedinica i pravila glede raspodjele mjesta u parlamentu među izbornim jedinicama.
- (5) Općenito, svaka reforma izbornog zakonodavstva koja će se primijeniti tijekom nekih izbora treba se izvršiti dovoljno rano kako bi bila stvarno primjenjiva na te izbore.

Zajednica neovisnih država (CIS)

Međuparlamentarna skupština CIS-a, Deklaracija o načelima međunarodnog promatranja izbora i referenduma⁹, 2008.

(9) (...) Nakon objavljivanja (proglašenja) službenih rezultata izbora (referenduma), ali ne kasnije od dva mjeseca nakon dana izbora, voditelj ili zamjenik voditelja međunarodne promatračke misije treba predstaviti

9 Neslužbeni prijevod.

završno izvješće o međunarodnom promatranju izbora (ili referenduma) kolektivnim tijelima CIS-a.

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

Organizacija američkih država

Opća skupština OAS-a, Međamerička demokratska povelja, 2001.

V. Demokracija i misije promatranja izbora

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

(24) (...) Izborne promatračke misije pravovremeno će predstaviti izvješće o svojim aktivnostima Stalnom vijeću putem Generalnog tajništva.

(25) Izborne promatračke misije obavijestit će Stalno vijeće, putem Generalnog tajništva, ako ne postoje potrebni uvjeti za slobodne i pravične izbore.

Ostali standardi i dokumenti

Deklaracija o načelima međunarodnog promatranja izbora, 2005.

(7) Od međunarodnih izbornih promatračkih misija očekuje se da daju pravovremene, točne i nepristrane izjave javnosti (uključujući osiguravanje prijepisa tih izjava izbornim vlastima i drugim odgovarajućim nacionalnim tijelima) u kojima će se predstaviti njihovi nalazi, zaključci i sve odgovarajuće preporuke za koje oni utvrde kako bi mogle pomoći u poboljšanju procesa vezanih za izbore. Misije trebaju javno obznaniti svoju prisutnost u zemlji, uključujući mandat, sastav i trajanje misije, davati povremena izvješća, prema potrebi, te dati preliminarnu poslijeizbornu izjavu o nalazima, te završno izvješće nakon zaključenja izbornoga procesa. Međunarodne izborne promatračke misije mogu također držati privatne sastanke s onima koji su zaduženi za organiziranje poštenih demokratskih izbora u zemlji, kako bi s njima razgovarali o nalazima, zaključcima i preporukama misije. Međunarodne izborne promatračke misije mogu također podnijeti izvješće svojim međuvladinim ili međunarodnim nevladinim organizacijama.

(8) Organizacije koje podržavaju ovu Deklaraciju, sukladno Kodeksu ponašanja za međunarodne izborne promatrače, opredijeljene su međusobno surađivati u provedbi međunarodnih izbornih promatračkih misija. Međunarodno promatranje izbora može se provesti, na primjer, kroz: pojedinačne međunarodne izborne promatračke misije; *ad hoc* zajedničke međunarodne izborne promatračke misije; ili koordinirane međunarodne izborne promatračke misije. U svim tim okolnostima, organizacije koje to podržavaju opredijeljene su zajedno raditi kako bi dale maksimalan doprinos svojih međunarodnih izbornih promatračkih misija.

Deklaracija o globalnim načelima nepristranog promatranja izbora i praćenja koje provode organizacije građana, 2012.

(4) Nestranačko promatranje i praćenje izbora koje provode organizacije građana predstavljaju mobiliziranje građana na politički neutralan, nepristran i nediskriminirajući način, kako bi ostvarivali svoje pravo sudjelovanja u javnim poslovima svjedočenjem i izvještavanjem o izbornim događanjima kroz: neovisnu, sustavnu i sveobuhvatnu ocjenu zakonskog okvira, institucija, procesa i političkog okruženja vezanih za izbore; nepristranu, točnu i pravovremenu analizu nalaza; karakterizaciju nalaza na temelju najviših etičkih standarda nepristranosti i točnosti; davanje odgovarajućih preporuka za postizanje poštenih demokratskih izbora; i zagovaranje uvođenja poboljšanja u zakonske okvire za izbore, njihovu provedbu putem izborne administracije i uklanjanje prepreka za puno građansko sudjelovanje u izbornim i političkim procesima.

Akcijski plan Europske unije za ljudska prava i demokraciju, 2015.-2019.

(Akcija V.32.b) Ujediniti najbolje prakse za uvođenje preporuka Izbornih promatračkih misija EU EOMS-a i OESS/ODIHR-a u politički dijalog i aktivnosti potpore demokraciji u EU i u državama članicama EU.

Dodatak B:

Drugi materijal i izvori za provedbu preporuka

OESS

ODIHR-ovi priručnici za izbore

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

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

ODIHR-ova pravna mišljenja i komentari glede izbora

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

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

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

E-tečaj za OESS-ove/ODIHR-ove promatrače

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

Dokumenti OESS-ovih tijela koja donose odluke

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

OESS-ova opredjeljenja glede humane dimenzije (treće izdanje):

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

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

Ujedinjeni narodi

UN-ova baza podataka sa zbornikom ugovora

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

UN-ova tijela za ljudska prava

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

Posebne procedure Vijeća za ljudska prava

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

Univerzalna povremena analiza (UPR)

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

Baza podataka UPR-ovih informacija o UPR-ovim preporukama i dragovoljno preuzetim obvezama

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

Vijeće Europe

Baza podataka sudbene prakse Europskog suda za ljudska prava

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

Kompilacija činjenica Europskoga suda za ljudska prava o pravu na slobodne izbore

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

Baza podataka o glasovanju Venecijanskog povjerenstva - zakonodavstvo vezano za izbore

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

Mišljenja i studije Venecijanskog povjerenstva

http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx

GRECO izvješća s ocjenom i izvješća o poštovanju propisa

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/index_en.asp

Dodatak C:

Popis kratica i akronima

CCPR	ICCPR-ov Odbor za ljudska prava
CEDAW	Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije nad ženama
CEDAW	Odbor za uklanjanje diskriminacije nad ženama
CERD	Odbor za uklanjanje rasne diskriminacije
CiO	Predsjedavajući OEES-a
CIS	Zajednica nezavisnih država (<i>Commonwealth</i>)
CMW	ICMW-ov Odbor za radnike migrante
CRPD	Konvencija o pravima osoba s invaliditetom
CRPD	Odbor za prava osoba s invaliditetom
CSO	Organizacija civilnoga društva
DoP	Deklaracija o načelima međunarodnog promatranja izbora
ECHR	Europska konvencija o ljudskim pravima
ECtHR	Europski sud za ljudska prava
EMB	Tijelo za upravljanje izborima
EU	Europska unija
FO	OEES-ova terenska operacija
GRECO	Skupina država protiv korupcije Vijeća Europe
HCNM	Visoki povjerenik OEES-a za nacionalne manjine
HDC	OEES-ov Odbor za humanu dimenziju
HDIM	OEES-ov sastanak za provedbu humane dimenzije
HDS	OEES-ov seminar o humanoj dimenziji
IADC	Međuamerička demokratska povelja
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
ICERD	Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije
ICMW	Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji

International IDEA	Međunarodni institut za demokraciju i pomoć u izborima
NAM	Misije za procjenu potreba
NGO	Nevladina organizacija
OAS	Organizacija američkih država
ODIHR	OESS-ov ured za demokratske institucije i ljudska prava
PC	Stalno vijeće OESS-a
RFoM	OESS-ov predstavnik za slobodu medija
UDHR	Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
UN	Ujedinjeni narodi
UNCAC	UN-ova konvencija protiv korupcije
UNDP	Razvojni program UN-a
UPR	Univerzalna povremena analiza
Venecijansko povjerenstvo	Europska komisija Vijeća Europe za demokraciju putem prava

ODIHR-ova načela provedbe preporuka

- ODIHR promovira i podržava provedbu preporuka koje daju izborne promatračke misije, kako bi se ostvarila demokratska prava za koja se opredijelilo u političkim sporazumima i pravno obvezujućim ugovorima.
- ODIHR pruža potporu u provedbi samo na zahtjev dotične države članice.
- ODIHR poduzima aktivnosti za provedbu preporuka na objektivnan i neovisan način, priznajući kako konačna odgovornost za organiziranje izbora leži na državama članicama.
- ODIHR utvrđuje prioritete glede pomoći provedbi prema potrebama i interesima države članice, vremenu raspoloživom prije sljedećih izbora i sredstvima koja su ODIHR-u na raspolaganju.
- ODIHR podržava dobru praksu izborne reforme tako da se radi na temelju izbornoga ciklusa, ohrabrujući političku volju, podržavajući održive kapacitete glede upravljanja izborima, promovirajući javne konzultacije i uključenost, pozivajući se na OEES-ova opredjeljenja i druge međunarodne obveze i standarde, oslanjajući se na domaće i međunarodno stručno znanje, te potičući uspostavu planova, izvještavanje javnosti i mehanizme analize.
- ODIHR promovira politički pluralizam i sudjelovanje nedovoljno zastupljenih skupina u procesima provedbe preporuka kao sredstvo za promicanje jednakih mogućnosti za sudjelovanje u izborima.
- ODIHR surađuje s drugim međunarodnim promatračkim organizacijama i građanskim promatračkim skupinama kako bi se ohrabrila koordinirana potpora praćenju provedbe preporuka.
- ODIHR provodi aktivnosti za provedbu preporuka na transparentan i otvoren način.
- ODIHR redovito analizira svoje prakse za provedbu preporuka kako bi identificirao moguća unaprjeđenja.
- ODIHR ohrabruje države članice da izvještavaju o svojoj provedbi izbornih preporuka putem OEES-ovih struktura, kao i putem drugih općih i regionalnih mehanizama.