



# Прирачник за набљудување на изборните кампањи и политичкото опкружување



Прирачник за набљудување  
на изборните кампањи и  
политичкото опкружување

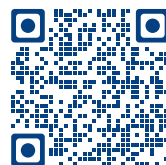
Овој документ е оригинално објавен на англиски јазик од страна на Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права во 2021 година како „Прирачник за набљудување на изборните кампањи и политичкото опкружување“ (оригинален наслов Handbook for the Observation of Election Campaigns and Political Environments). Верзијата на македонски јазик е превод, подготвен и објавен од проектот Поддршка за изборните реформи во Западен Балкан, финансиран од Европската Унија и со финансиска поддршка од Австриската развојна агенција. Доколку има недоследности, упатете се на оригиналната верзија на англиски јазик. За повеќе информации во врска со проектот и за пристап до проектната библиотека, посетете: <http://www.osce.org/odihr/wb>



Funded by  
the European Union

With funding  
from the

Austrian  
Development  
Agency



Издадено од Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОДИХР)  
Ул. Миодова 10  
00-251 Варшава, Полска

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

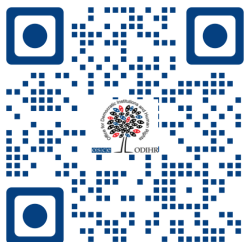
© OSCE/ODIHR 2023

Сите права се задржани. Содржината на оваа публикација може слободно да се користи и копира за едукативни и други некомерцијални цели, под услов при секоја репродукција да се наведе ОБСЕ/ОДИХР како нејзин извор.

ISBN 978-92-9271-093-4

Дизајн: Дејан Кузмановски

Насловна страница, Поглавје 1, Поглавје 2, Поглавје 3, Поглавје 4:  
ОБСЕ/Дејан Кузмановски



# Содржина

<b>Предговор</b>	<b>5</b>
<b>Листа на кратенки</b>	<b>7</b>
<b>Вовед</b>	<b>8</b>
1. Цел на прирачникот	8
2. Како се користи прирачникот	9
<b>ПОГЛАВЈЕ I: ОБВРСКИ, ЗАЛОЖБИ И СТАНДАРДИ ЗА АВТЕНТИЧНИ ИЗБОРИ И ИЗБОРНИ КАМПАЊИ</b>	<b>12</b>
1. Меѓународни обврски и стандарди	14
а. УДЧП, МПГПП и Општи коментари	14
б. Други инструменти на ОН	18
2. Заложби на ОБСЕ	19
а. Копенхашки документ на ОБСЕ од 1990 година	20
б. Изборни стандарди и принципи во други документи на ОБСЕ	22
3. Регионални инструменти во регионот на ОБСЕ	26
4. Добра пракса	28
<b>ПОГЛАВЈЕ II: ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ И ЗАДНИНА</b>	<b>32</b>
1. Оценка на основните слободи	34
а. Слобода на собирање	35
б. Слобода на здружување	36
в. Слобода на изразување и мислење	37
г. Слобода на движење	39
д. Право на слобода и безбедност на личноста	40
2. Специфични околности	44
а. Избори за време на вонредна состојба	44
б. Политичко и изборно насилство	46
3. Заднински аспекти	49
а. Политички систем и состав на парламентот и владата (во заминување)	49
б. Спроведување на претходните избори	49
в. Други релевантни аспекти	50

<b>ПОГЛАВЈЕ III: ИЗБОРНИ КАМПАЊИ</b>	<b>52</b>
1. Оценка на опкружувањето на кампањата	54
а. Почитување на основните слободи во изборната кампања	55
б. Слобода и фер атмосфера за водење кампања	60
в. Еднаков третман и еднакви можности	63
г. Злоупотреба на административни ресурси	65
д. Учество на жените, националните малцинства и лицата со попреченост во изборната кампања	68
ѓ. Други релевантни аспекти	73
i. Времетраење на периодот на кампања	73
ii. Прекумерно регулирање на кампањата	74
iii. Постизборни случувања	75
2. Оценка на водењето на кампањата	76
а. Средби со учесниците во изборите	78
i. Теми на кампања	79
ii. Методи на кампања	80
б. Средби со други чинители	81
i. Граѓански организации, експерти и академска заедница	81
ii. Меѓународна заедница	82
<b>ПОГЛАВЈЕ IV: НАОДИ ОД КАМПАЊАТА НА ДН</b>	<b>84</b>
1. Улогата на координаторот на ДН во набљудувањето на изборната кампања	84
2. Комуникација со ДН	86
3. Давање задачи и водење на ДН	88
4. Собирање и сумирање на наодите на ДН	91
а. Неделни извештаи на ДН	91
б. Извештаи за инциденти	94
в. Извештаи за митинзи	95
г. Извештаи базирани на конкретни проблеми и обрасци за кампања	97
д. Неделни сумарни извештаи	98
ѓ. Конечни извештаи на ДН	99
5. Наводи за прекршување на кампањата	100
а. Видови наводи	101
б. Потврдување на наводите	101
<b>АНЕКС I – МАТЕРИЈАЛИ И ИЗВОРИ</b>	<b>105</b>

# Предговор

Изборите се темел на демократијата. Тоа се сложени процеси од политичка, правна и организациска природа коишто се одвиваат во поширок политички контекст на домашните и меѓународните случувања. Политичкото опкружување во кое се одржуваат изборите може да има значително, па дури и одлучувачко влијание врз нивното спроведување и исходот. За изборите да бидат вистински демократски, неопходно е да се почитуваат основните слободи и права, како за време на законски дефинираниот период на изборна кампања, така и надвор од него. Покрај тоа, од суштинско значење се еднаквите услови за фер натпревар и можноста на гласачите да направат информиран избор од мноштвото политички опции.

Сите земји членки на ОБСЕ се имаат обврзано да спроведуваат демократски избори. Во значајниот Копенхашки документ на ОБСЕ од 1990 година, тие изјавија дека „волјата на народот, слободно и фер изразена преку периодични и автентични избори, е основа на авторитетот и легитимитетот на целата влада“. Покрај тоа, во истиот документ, земјите членки се согласија на широк спектар на заложби за човековите права коишто најдетално утврдуваат што е потребно за да се смета дека изборите се вистински демократски.

Изборните кампањи се суштински дел од изборните процеси, во коишто кандидатите се натпреваруваат за поддршката на гласачите. Во текот на предизборните кампањи, политичките актери го активираат општеството, го анимираат и мобилизираат електоратот, но истовремено тоа се периоди кога основните слободи се ставени на тест. Изборните кампањи им даваат можност на сите изборни чинители, вклучувајќи ги и властите, политичките партии и гласачите, да покажат почитување на основните слободи и човековите права. Она што се случува во овој конкретен период претставува критериум според кој може да се измери спроведувањето на заложбите на ОБСЕ во врска со изборите. Набљудувањето на изборните кампањи и оценката на политичкото опкружување во коешто се одржуваат изборите се составен дел од активностите поврзани со изборите на Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОДИХР) од нејзиното формирање.

Изборните кампањи се повеќестрани настани и нивното сеопфатно и систематско набљудување треба да вклучува различни елементи. Особено што покрај оценката за почитувањето на основните слободи и човековите права, интензивното набљудување на изборната кампања и опкружувањето треба да ги земе предвид финансиските аспекти на кампањата, како и учеството, вклученоста и третманот на традиционално недоволно застапените групи во политичкиот живот, како што се жените, националните малцинства или лицата со попреченост. Иако овој прирачник нуди основни алатки за набљудување на изборните кампањи, тој треба да се чита заедно со други публикации на ОДИХР поврзани со изборите, како што се прирачниците за набљудување на финансирањето на кампањите и учеството на жените во изборите, како и другите наведени во Анекс I. Важно е да се напомене дека овој прирачник само накусо се осврнува на спроведувањето на изборните кампањи на интернет. За овој клучен аспект детално се дискутира во *Упатствата за набљудување на изборните кампањи на социјалните мрежи на ОДИХР, објавени заедно со оваа публикација*.

*Матео Мекачи*  
Директор на ОДИХР



# Листа на кратенки

**ЦЕДАВ** - Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените

**ЗНД** - Заедница на независни држави

**КПЛП** - Конвенција за правата на лицата со попреченост

**ЕКЧП** - Европска конвенција за човекови права

**ИО** – Изборни органи

**ЕУ** – Европска Унија

**СЧП** - Совет за човекови права

**МПГПП** - Меѓународен пакт за граѓански и политички права

**ИЦЕРД** - Меѓународна конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација

**Координатор на ДН** - Координатор на долгорочните набљудувачи

**ДН** - Долгорочни набљудувачи

**МПП**- Мисија за проценка на потребите

**ОДИХР** - Канцеларија за демократски институции и човекови права на ОБСЕ

**ОБСЕ** - Организација за безбедност и соработка во Европа

**УДЧП** - Универзална декларација за човековите права

**УНКАК** - Конвенција на Обединетите нации против корупција

**УПП** - Универзален периодичен преглед

# Вовед

## 1. Цел на прирачникот

Прирачникот го утврдува пристапот на ОДИХР кон набљудувањето и оценката на изборните кампањи и нивното политичко опкружување. Исто така, целта е поефикасно да се организира и дополнително да се развива постојната методологија за набљудување на изборите, којашто е усовршена преку набљудувањето на изборите низ целиот регион на ОБСЕ веќе 30 години, и е нашироко препознатлива по нејзината сеопфатност и систематскиот пристап.<sup>1</sup>

Методологијата разработена во прирачникот се однесува на сите видови активности на ОДИХР поврзани со изборите, вклучувајќи ги и мисиите за набљудување на изборите, ограничените мисии за набљудување на изборите, мисиите за оценка на изборите и експертските тимови за избори.<sup>2</sup> Други заинтересирани меѓународни и граѓански набљудувачки организации, исто така, може да имаат корист од прирачникот, како и земјите членки на ОБСЕ кои можеби размислуваат за подобрување на законодавството и практиките околу изборните кампањи.

Иако прирачникот е наменет како референтен документ за сите изборни експерти на ОДИХР, најголема директна корист од него ќе имаат политичките аналитичари кои ја имаат целокупната одговорност за оценка на политичкиот контекст и опкружувањето на изборната кампања. Во зависност од големината и обемот на активностата за набљудување на изборите, политичките аналитичари може да се потпрат на наодите од долгорочните набљудувачи (ДН) – кои се распоредуваат низ целата земја за период од неколку седмици – за да се овозможи полесно да се спроведе оценката низ целата земја. Прирачникот, исто така, има за цел да ја поддржи работата на ДН и координаторите на долгорочните набљудувачи (координатори на ДН) во собирањето на наодите од набљудувањето на кампањата од различни делови на земјата. Поради повеќеслојната природа на изборните кампањи и опкружувањето во коешто тие се одвиваат, соработката и

---

1 ОДИХР се обврзани на редовен преглед и прецизирање на методологијата за набљудување на изборите во согласност со релевантните задачи од земјите членки на ОБСЕ (Одлука на Министерскиот совет 19/06). Оваа публикација е развиена врз основа на вонбуџетските придонеси на земјите членки на ОБСЕ.

2 За повеќе информации на оваа тема, види *Прирачник за набљудување на изборите на ОДИХР* (шесто издание).

координацијата помеѓу аналитичарите на мисијата е од суштинска важност, и тоа се нагласува низ поглавјата што следат. Поконкретно, тоа се однесува на политичкиот и правниот аналитичар при оценката за почитувањето на основните слободи во целокупниот контекст или анализата на прописите за кампања, како и на политичкиот аналитичар и координаторот на ДН при оценката на целокупното спроведување на кампањата низ различните региони на земјата.

Политичките аналитичари имаат клучна улога да го оценат политичкиот контекст и изборните кампањи. Тие се дел од повеќето набљудувачки мисии на ОДИХР за избори и имаат примарна одговорност за деловите „Заднина и политички контекст“ и „Опкружување на кампањата“ од извештаите на мисијата. Повеќестраната природа на изборните кампањи ги обврзува политичките аналитичари да спроведуваат опсежни и сеопфатни истражувања, но тие мора да обезбедат структура и концизност во известувањето за своите наоди. Нивното истражување е надополнето со средби со широк спектар на изборни чинители, со цел да се зајакне и поткрепи нивната оценка за опкружувањето на изборната кампања. За да се анализира поопштата ситуација и условите за учество во кампањите на жените, националните малцинства, лицата со попреченост и младите, и како кандидати и како гласачи, политичкиот аналитичар мора да се сретне со претставници на овие традиционално недоволно застапени групи. Конечно, политичкиот аналитичар е одговорен за изготвување препораки поврзани со спроведувањето на изборната кампања и/или целокупното опкружување во коешто се одржуваат изборите.

## **2. Како да се користи прирачникот**

Прирачникот се заснова на релевантните меѓународни обврски и стандарди за демократски избори, со акцент на заложбите на ОБСЕ, како и на меѓународната добра пракса. Во него е содржана општа рамка на аспекти за оценка на политичката заднина и на условите што се неопходни за спроведување автентични и плуралистички изборни кампањи. Првото поглавје детално ги анализира некои од клучните меѓународни инструменти на коишто се обврзале земјите членки на ОБСЕ.

Второто поглавје дава осврт на оценката на политичкиот контекст во којшто се одржуваат изборите. Заложбите на ОБСЕ се однесуваат на пошироки процеси и практики за коишто се бара почитување на демократскиот плурализам и човековите права. Избори на коишто процедурално се исполнуваат некои од меѓународните стандарди, но

истите не се плуралистички или се спроведуваат во рестриктивно опкружување со низок степен на почитување на човековите права и основните слободи, најверојатно нема да бидат окарактеризирани како демократски и нема да го исполнат стандардот за автентичност.

Третото поглавје се занимава исклучиво со оценката и набљудувањето на изборната кампања. Демократски избори не може да се одржат без слободна размена на идеи помеѓу учесниците во изборите, како и помеѓу учесниците и гласачите. Согласно на тоа, политичкиот плурализам и гаранциите во правото и праксата за слободата на изразување, собирање, здружување, движење и правото на слобода и безбедност на личноста се неопходни предуслови за вистински демократски изборни кампањи. Покрај меѓународно признаените политички права, Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година, на којшто се обврзаа сите земји членки на ОБСЕ, дава понатамошни политички гаранции за гласачите и учесниците во изборите да уживаат слободна и фер кампања, како и еднакви можности.

Последното поглавје содржи неколку практични предлози, главно за координаторот на ДН и политичкиот аналитичар, за тоа како да се организираат и консолидираат опсежните наоди за кампањите на регионално ниво. Бидејќи изборните процеси имаат свои карактеристики и изборните кампањи што се спроведуваат имаат свои особености, активностите за набљудување на изборите на ОДИХР се распоредуваат според специфичностите на контекстот и се поставени за да ги отсликаат тие посебни елементи. Со оглед на посебната природа на секоја изборна кампања, ова поглавје има за цел да даде основни насоки за политичкиот аналитичар и координаторот на ДН за тоа како доследно да ги вклучат увидите и наодите од регионално ниво, и да ги претстават на систематски начин низ извештаите. Покрај препорачаните начини на соработка помеѓу политичкиот аналитичар и координаторот на ДН и предложените форми и инструменти за собирање и сумирање на наодите на ДН, членовите на главниот тим можат да користат други алатки коишто се доволно веродостојни, вклучувајќи ги и интернет алатките за собирање на регионалните увиди за кампањите.





## ПОГЛАВЈЕ I

# ОБВРСКИ, ЗАЛОЖБИ И СТАНДАРДИ ЗА АВТЕНТИЧНИ ИЗБОРИ И ИЗБОРНИ КАМПАЊИ

ОДИХР набљудува и оценува различни аспекти на изборниот процес, вклучително и правната рамка, правата на гласачите и кандидатите, регистрацијата на кандидатите, изборната администрација и процедурите на изборниот ден, опкружувањето на кампањата и медиумското опкружување, финансирањето на партиите и кампањите,

како и решавањето спорови. Оценката се врши на целокупниот политички контекст на одржување на изборите, во однос на меѓународните обврски, стандарди и заложби, и националното законодавство. Меѓународното јавно право вклучува обврски што се кодифицирани во спогодби, како што е Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (МПГПП), и истите се законски обврзувачки за земјите потписнички. Декларациите и политичките заложби, вклучувајќи ја и Универзалната декларација за човекови права (УДЧП) или Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година, се политички обврзувачки механизми. Документите за толкување издадени од страна на телата за мониторинг на спроведувањето на спогодбите, било да се глобални, како што е Комитетот за човекови права на Обединетите нации, или регионални, како што се пресудите на Европскиот суд за човекови права, ги појаснуваат обврските коишто произлегуваат од спогодбите и имаат висок авторитативен карактер со правна основа, дури и ако тие не се правно обврзувачки за државите, освен за оние кои се вклучени во одреден предмет. Овие документи се понатаму дополнети со други извори со она што често се нарекува „меко право“ и добра пракса и коишто вклучуваат преглед на кодекси, правни мислења, водичи и прирачници.

Ова поглавје ги разгледува клучните меѓународни обврски, стандарди и заложби за демократски избори коишто се однесуваат на спроведувањето на кампањите и поширокиот политички контекст во којшто се одржуваат изборите. Земјите членки на ОБСЕ се обврзаа да се придружуваат до овие универзални и регионални инструменти за човекови права во голем број документи на ОБСЕ.

Неколку значајни документи на ОБСЕ ги повикуваат земјите членки да се придружуваат до други меѓународно признаени инструменти за човекови права, усвоени на глобално или регионално ниво. На пример, во Завршниот акт од Хелсинки од 1975 година, земјите членки се обврзаа да „делуваат во согласност со Универзалната декларација за човекови права од 1948 година“ и „да ги исполнат своите обврски утврдени во меѓународните декларации и договори на терен, вклучувајќи ги, меѓу другите, и меѓународните договори за човековите права“. Мадридскиот документ од 1983 година ги повикува „оние земји членки, кои сè уште не го сториле тоа, да ја разгледаат можноста за пристапување кон договорите“. Други документи на ОБСЕ ја потврдуваат важноста од приклучувањето кон меѓународните инструменти за човекови права и нивните факултативни протоколи, како што е Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) на Советот на Европа од 1950 година.<sup>3</sup>

3 Сите 47 членки на Советот на Европа се земји членки на ОБСЕ

## 1. Меѓународни обврски и стандарди

### а. УДЧП, МПГПП и Општи коментари

Принципите за демократски избори имаат својствена меѓусебна поврзаност со основните слободи коишто се јасно признаени во неколку универзални инструменти за човекови права, вклучувајќи ја и **Универзалната декларација за човекови права (УДЧП) на ОН од 1948 година**. Во неа се утврдени основните права за изборниот процес, вклучувајќи ги и основните слободи:

- › Право на слобода и безбедност на личноста (член 3);
- › Слобода на движење (член 13);
- › Право на слобода на мислење и изразување, вклучувајќи го и правото да се застапува одредено мислење без никакво мешање и да се бараат, примаат и даваат информации и идеи преку медиумите и без оглед на границите (член 19); и
- › Слобода на мирно собирање и здружување (член 20).

Поврзано со изборите, **членот 21 од УДЧП** предвидува дека „Волјата на народот ќе биде основата на власта, [...] изразена на периодични и автентични избори [...] со универзално и еднакво право на глас и [...] со тајно гласање или според соодветни процедури на слободно гласање.“

**Меѓународниот пакт на ОН за граѓански и политички права (МПГПП) од 1966 година** ги повторува и проширува голем број од правата заштитени со УДЧП. Истиот е обврзувачки за сите договорни страни кон МПГПП, кои имаат обврска да ги спроведуваат овие права; односно државите потписнички имаат клучна улога да осигурат дека граѓаните ги уживаат тие права во пракса. Сите земји членки на ОБСЕ се потписнички на МПГПП. Меѓу другото, инструментот предвидува дека земјите потписнички се обврзуваат на следното:

- › Ги гарантираат правата според МПГПП на недискриминаторска основа (член 2(1));
- › Ги преземат потребните чекори, како што е донесување закони или други мерки за остварување на правата признаени во МПГПП (член 2(2));



- › Обезбедуваат дека секое лице чии права или слободи се повредени ќе има право на ефективен правен лек (член 2(3));
- › Обезбедуваат еднакво право за мажите и жените да ги уживаат сите граѓански и политички права (член 3);
- › Ги признаат правата на слобода и безбедност на личноста (член 9);
- › Ја гарантираат слободата на изразување и правото на информирање, како и правото да се бараат и даваат информации и идеи (член 19(2)); и
- › Ги заштитуваат слободите на движење (член 12), мирно собирање (член 21) и здружување (член 22), и забрануваат какви било ограничувања на овие права освен оние што се пропишани со закон и се нужни во едно демократско општество во интерес на националната безбедност или јавната сигурност, јавниот поредок, заштитата на јавното здравје или морал, или заштитата на правата и слободите на другите.<sup>4</sup>

**Членот 25 од МПГПП** се однесува конкретно на изборите и бара државите потписнички да му го овозможат на секој граѓанин правото и можноста да учествува во јавните работи, директно или преку избрани претставници, да гласа и да биде биран на автентични и периодични избори.

Како надополнување на МПГПП, Комитетот за човекови права на ОН објавува толкувања на своите одредби преку **Општи коментари**.<sup>5</sup> Општите коментари коишто се релевантни за спроведување автентични и демократски избори се:

**Општ коментар бр. 25 од 1996 година** за учество во јавните работи и право на глас. Во документот се наведува дека луѓето мора да имаат слобода да ја поддржат или да не ја поддржат владата, без какво било несоодветно мешање или присила, коешто може да го наруши или да го попречи слободното изразување на волјата на избирачот. Понатаму се наведува дека гласачите би требало да можат самостојно да

<sup>4</sup> Ова е познато како „триделен тест“ за законитост, неопходност и пропорционалност. МПГПП предвидува дека секое ограничување на основните слободи (1) мора да биде јасно утврдено во законот, со можност за правен лек; (2) мора да биде јасно оправдано за исклучителни околности, како што се оние што се во интерес на националната безбедност или јавниот ред, јавното здравје или морал, заштита на правата и слободите на другите, спречување кривично дело; и (3) мора да биде пропорционално на интересите што има намера да ги заштити. За отстапувањата од меѓународните обврски за човекови права, види и извештај на ОДИХР *Заложби на ОБСЕ во областа на човековата димензија и одговорите на државите на пандемијата на Ковид-19*.

<sup>5</sup> До денес, Комитетот за човекови права нема издадено никакви Општи коментари во областа на слободата на здружување.

формираат мислења, без насилство или закана од насилство или манипулативно влијание од каков било вид. Исто така, се истакнува дека граѓаните учествуваат во водењето на јавните работи преку вршење влијание по пат на јавна дебата и дијалог со своите претставници или така што меѓусебно ќе се организираат. Истиот предвидува дека слободите на изразување, собирање и здружување се основни предуслови за ефективно остварување на правото на глас и мора да бидат целосно заштитени, вклучително и преку позитивни мерки. Се подвлекува улогата на слободното споделување информации и идеи за јавни и политички прашања помеѓу граѓаните, кандидатите и избраните претставници и на слободата на здружување, вклучувајќи го и правото на формирање и приклучување кон организации и здруженија коишто се занимаваат со политички и јавни работи.

**Општ коментар бр.28 од 2000 година** за еднаквоста на правата помеѓу мажите и жените предвидува дека земјите потписнички мора да ги обезбедат правата содржани во член 25 (од МПГПП) на жените под еднакви услови со мажите и да преземаат ефективни и позитивни мерки коишто ќе промовираат и обезбедат учество на жените во водењето на јавните работи и вршењето на јавните функции. Понатаму се истакнува дека „правото на учество во водењето на јавните работи не е целосно остварено насекаде на еднаква основа“ и „се бара од земјите членки да обезбедат статистички информации за процентот на жени на јавно избрани функции, вклучувајќи ја и законодавната власт“. Понатаму, од земјите потписнички се бара „да укажат на кој начин дискриминацијата по некој друг основ влијае на жените и да вклучат информации за мерките што се преземаат за да се отстранат таквите ефекти“.

**Општ коментар бр. 34 од 2011 година** за слободата на изразување ги набројува ограничувањата на политичкиот дискурс коишто се причина за загриженост на Комитетот за човекови права на ОН, вклучувајќи ја и „забраната за агитирање од врата на врата, ограничувањата на бројот и видот на печатени материјали коишто може да се дистрибуираат за време на изборните кампањи, блокирањето на пристапот за време на изборните периоди до различни извори на информации, вклучувајќи и локални и меѓународни медиуми, на политички коментари и ограничувањето на пристапот на опозициските партии и политичари до медиумите“. Понатаму се предвидува дека слободата на изразување може да биде ограничена само ако тоа е предвидено со закон и ако таквите ограничувања се во согласност со триделниот тест за законитост, неопходност и пропорционалност.

**Општ коментар бр. 35 од 2014 година** ги разработува обврските за заштита на личната слобода и безбедност на личноста, вклучително и од произволни апсења и притвор. Согласно на тоа, „апсење или притвор може да бидат овластени согласно домашното право, а сепак да бидат произволни“ и дека апсење или притвор како казна за легитимно остварување на основните права загарантирани со МПГПП се произволни. Покрај тоа, се наведува дека „правото на лична безбедност, исто така, ги обврзува државите страни да преземаат соодветни мерки како одговор на смртни закани против лица во јавната сфера, и поопшто да ги заштитат поединците од предвидливи закани по животот или телесниот интегритет коишто доаѓаат од кои било владини или приватни чинители.“

**Општ коментар бр. 37 од 2020 година** за правото на мирно собирање, заедно со другите сродни слободи, предвидува дека тоа „претставува темел на системот на партиципативно управување засновано на демократија, човекови права, владеење на правото и плурализам“ и дека „забраната на конкретно собирање може да се смета само како крајна мерка.“ Документот ја разработува заштитата на правото како што е загарантирано во МПГПП и се истакнува дека мирните собири, вклучувајќи ги и спонтаните, „каде и да се одвиваат: на отворено, на затворено и на интернет; на јавен и приватен простор; или комбинација од истите“ треба да бидат заштитени. Понатаму, се наведува дека „таквите собири може да имаат многу форми, вклучувајќи и демонстрации, протести, средби, поворки, митинзи, седенки, бдеење со свеќи и флеш-мобови“ и дека се заштитени според МПГПП „без разлика дали се одржуваат без движење, како што се протести, или се мобилни, како што се поворки или маршеви.“ Во него се истакнува дека доколку собирот е мирен, фактот што не се исполнети одредени домашни правни барања коишто се однесуваат на собирот, сам по себе не ги става учесниците надвор од доменот на заштитата на МПГПП. Државите потписнички имаат позитивни должности да го олеснат одржувањето мирни собири и да промовираат поволна средина за ефикасно остварување на правото на мирно собирање без дискриминација. Се препознава важноста на улогата на новинарите, бранителите на човековите права и набљудувачите на изборите во следењето и известувањето за собири заради целосно остварување на правото на мирно собирање и, како такви, обезбедува дека тие се заштитени согласно МПГПП.

## б. Други инструменти на ОН

Неколку специјализирани документи на ОН за човекови права содржат низа гаранции за посебни групи коишто може да биде потребно да бидат дополнително разгледани во изборниот процес. Како такви, тие повторуваат голем број одредби од МПГПП, вклучувајќи ги и оние кои се однесуваат на изборите.

**Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација (ИЦЕРД) од 1965 година** ги обврзува членките на елиминација на расната дискриминација и гарантира уживање на политичките права и основните слободи под еднакви услови. ИЦЕРД бара од договорните страни да го забранат говорот на омраза и да го криминализираат членството во расистички организации. Понатаму, ги обврзува да го гарантираат правото на сите на еднаквост пред законот без оглед на расата, бојата на кожата или националното или етничкото потекло. Оваа еднаквост мора да се однесува на еднаков третман од страна на судовите и трибуналите, безбедност на личноста и живот без насилство, како и на граѓанските и политичките права утврдени во МПГПП.

**Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените (ЦЕДАВ) од 1979 година** е меѓународен правен инструмент со којшто од државите потписнички се бара да ги преземат сите соодветни мерки за отстранување на дискриминацијата врз жените во политичкиот и јавниот живот на земјата и ги поканува државите потписнички да усвојат привремени посебни мерки за забрзување на де факто еднаквоста. ЦЕДАВ гарантира еднаквост на жените во политичкиот и јавниот живот со фокус на еднаквост во гласањето, учеството во владата и во „невладините организации и здруженија коишто се занимаваат со јавниот и политичкиот живот на земјата.“ Понатаму, се бара од договорните страни да преземат мерки за отстранување на „предрасудите и обичаите и сите други практики коишто се засновани врз идејата за инфериорност или супериорност на еден пол или врз стереотипната улога на мажите и жените.“

**Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (УНКАК) од 2003 година** ги поставува стандардите за транспарентност со цел намалување на различните видови корупција, како во јавниот, така и во приватниот сектор, вклучително и во областа на трговија со политичко влијание и злоупотреба на власт. Тоа е единствениот правно обврзувачки мултилатерален меѓународен договор против корупцијата и е особено релевантен за спроведување на мерките за

спречување злоупотреба на државните ресурси за кампања. УНКАК опфаќа пет главни области: превентивни мерки, криминализиција и спроведување на законот, меѓународна соработка, поврат на средства, и техничка помош и размена на информации. Во неа се содржани задолжителни и незадолжителни одредби.

**Конвенцијата за правата на лицата со попреченост (КПЛП) од 2007 година** бара од договорните страни да „ги унапредуваат, заштитуваат и да обезбедат целосно уживање на човековите права на лицата со попреченост и да обезбедат дека тие уживаат целосна еднаквост според законот.“ КПЛП бара од договорните страни да им гарантираат на лицата со попреченост политички права и можност да ги уживаат таквите права рамноправно со другите, вклучително и преку заштита на нивното право на глас без заплашување. Се предвидува дека државите потписнички „ќе ги преземат сите соодветни мерки за да се обезбеди дека лицата со попреченост можат да го остварат правото на слобода на изразување и мислење, особено слободата да бараат, добиваат и даваат информации и идеи на еднаква основа со другите и преку сите форми на комуникација по нивен избор“, и дека ќе ги поттикнат медиумите, вклучувајќи ги и давателите на информации преку интернет, да ги направат своите услуги пристапни за лицата со попреченост.

**Декларацијата за правата на лицата кои припаѓаат на национални или етнички, верски и јазични малцинства на ОН од 1992 година** наведува дека поединците кои припаѓаат на овие малцинства имаат право ефективно да учествуваат во јавниот живот и во одлуките на национално и регионално ниво коишто се однесуваат на малцинството на кое тие припаѓаат или на регионите во кои тие живеат, да основаат и одржуваат сопствени здруженија, и да ги остваруваат целосно и ефективно сите свои човекови права и основни слободи без дискриминација и со целосна еднаквост пред законот.

## **2. Заложби на ОБСЕ**

ОБСЕ работи преку „процес заснован на консензус“ со којшто се формулираат политички обврзувачки заложби и принципи. Со оглед на нивниот политички карактер, тие понекогаш одат во прилог на толкувањето за промовирање пошироки гаранции што се применливи во контекст на кампањата и може да обезбедат опкружување што е погодно за спроведување демократски избори. Друга предност е дека тие се важечки од моментот кога земјите членки постигнале договор, наместо да бидат предмет на процеси на ратификација и ограднувања.

Откако земјите членки ќе постигнат консензус, нивните одлуки веднаш стапуваат на сила и се политички обврзувачки за сите, без исклучок. Универзалноста на овие заложби, заеднички договорени од сите земји членки, како и квалитетот на нивната „стручна оценка“, се главните силни страни на човековата димензија на ОБСЕ.

#### **а. Копенхашки документ на ОБСЕ од 1990 година**

**Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година** е во средиштето на заложбите на ОБСЕ. Во Копенхашкиот документ, земјите членки на ОБСЕ препознаа дека плуралистичката демократија и владеењето на правото се од суштинско значење за да се обезбеди почитување на човековите права и основните слободи. Како таков, инструментот претставува клучна референтна точка за активностите на ОДИХР поврзани со изборите, вклучително и при оценката на спроведувањето на изборите и поширокото опкружување на кампањата и политичкото опкружување во коешто се одржуваат изборите. Всушност, во Копенхашкиот документ, земјите членки на ОБСЕ експлицитно потврдуваат дека „демократијата е составен елемент на владеењето на правото“, ја препознаваат „важноста на плурализмот во однос на политичките организации“ и ја изразуваат „нивна заедничка решеност да градат демократски општества врз основа на слободни избори и владеење на правото.“

Специфичните заложби поврзани со изборите се содржани во ставовите 5, 6, 7 и 8 од Копенхашкиот документ. Ставот 6 предвидува дека, „волјата на луѓето, изразена на слободни и фер периодични и автентични избори, е основа за авторитетот и легитимноста на секоја влада.“ Во истиот став, земјите членки се обврзуваат дека „ќе го почитуваат правото на своите граѓани да учествуваат во управувањето со својата земја, или непосредно или преку претставници слободно избрани од нивна страна преку фер изборни процеси“, и „ја препознаваат нивната одговорност да ги бранат и штитат, во согласност со своите закони, меѓународните обврски за човекови права и меѓународните заложби, и демократскиот поредок.“ Ставот 8 се однесува на присуството на странски и граѓански набљудувачи на изборите и вклучува постојана покана од сите и до сите земји членки на ОБСЕ.

Став 7 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година ја дава основата за оценка на нивото на почитување на заложбите и содржи јасни политички декларации за одржување на демократски избори, вклучувајќи ги и заложбите на земјите членки дека:

- › Ќе одржуваат слободни избори во разумни интервали (став 7.1);
- › Ќе дозволат слободно народно гласање за најмалку еден дом на парламентот (став 7.2);
- › Ќе гарантираат универзално и еднакво право на глас и ќе го почитуваат правото на граѓаните да се кандидираат, и ќе воспостават гаранции за слободен и фер изборен натпревар (став 7.3);
- › Ќе обезбедат тајно гласање и чесно пребројување со јавно достапни резултати (став 7.4);
- › Ќе го почитуваат правото на граѓаните да се кандидираат за политичка или јавна функција без дискриминација, поединечно или како членови на политички партии (став 7.5);
- › Ќе го почитуваат правото на поединци и групи да се здружуваат во политички партии и ќе обезбедуваат, „гаранции коишто ќе им овозможат меѓусебно да се натпреваруваат врз основа на еднаков третман пред законот и од страна на властите“ (став 7.6);
- › Ќе обезбедат дека „законот и јавната политика ќе функционираат на начин што ќе овозможи политичката кампања да се спроведува во слободна и фер атмосфера во којашто ниту административни постапки, ниту насилство, ниту заплашување ќе ги спречи партиите и кандидатите слободно да ги презентираат своите ставови и квалификации, ниту ќе ги спречи гласачите да бидат информирани и да дискутираат за нив или да го дадат својот глас слободно и без страв од одмазда“ (став 7.7);
- › Ќе обезбедат непречен пристап до медиумите за сите кандидати на изборите врз недискриминаторска основа (став 7.8); и
- › Ќе осигурат дека кандидатите кои победиле се соодветно поставени на функција и им се дозволува да останат на функцијата сè додека не им истече мандатот или тој е поинаку приведен кон крај на начин којшто е уреден со закон во согласност со демократските парламентарни и уставни постапки (став 7.9).

Покрај горенаведените одредби коишто конкретно се однесуваат на изборите, целокупното спроведување на демократските избори и изборните кампањи зависи од пошироки политички фактори. Копенхашкиот документ содржи неколку заложби коишто се однесуваат на широкото политичко опкружување, вклучувајќи ги и оние поврзани

со основните слободи и владеењето на правото. Некои од нив ги вклучуваат следниве заложби на земјите членки дека:

- › Ќе одржуваат „слободни избори [...] во разумни интервали по пат на тајно гласање или по пат на еквивалентна постапка за слободно гласање, под услови коишто обезбедуваат во пракса слободно изразување на мислењето на избирачите при изборот на нивните претставници“ (став 5.1);
- › Ќе обезбедат „јасно раздвојување помеѓу државата и политичките партии; особено, политичките партии нема да бидат споени со државата“ (став 5.4);
- › Ќе гарантираат дека „секој ќе има пристап до ефективен правен лек“ (став 5.10);
- › Ќе ги поддржуваат основните слободи коишто се од централно значење за спроведувањето на демократските избори, вклучувајќи ги и слободите на изразување и мислење (став 9.1), мирно собирање (став 9.2) и здружување (став 9.3); и
- › Ќе осигурат дека сите ограничувања на основните слободи се во согласност со обврските според МПГП и со меѓународните обврски, особено УДЧП, и дека тие нема да бидат злоупотребени и нема да бидат наметнати произволно, туку на начин на којшто се обезбедува ефикасно остварување на овие права (став 24).

## **б. Изборни стандарди и принципи во други документи на ОБСЕ**

Голем број други значајни документи на ОБСЕ ги потврдуваат клучните принципи и стандарди неопходни за одржување демократски избори и изборни кампањи. Некои од овие документи се тематски групирани подолу:

**Автентични и периодични избори:** Во Дополнителниот документ кон Париската повелба за нова Европа од 1990 година, земјите членки го потврдија универзалното „право на учество на слободни и фер избори.“ Во Истанбулскиот документ од 1999 година, тие се заложиле дека „ќе обезбедат фер натпревар помеѓу кандидатите, како и партиите, вклучително и преку нивниот пристап до медиумите и почитувањето на правото на собирање.“ Во Комеморативната декларација од Астана од 2010 година, тие ја препознаа „важната улога на граѓанското општество и слободните медиуми во помагањето [...] да



се обезбеди целосно почитување на човековите права, основните слободи, демократијата, вклучувајќи ги и слободните и фер избори и владеењето на правото.“

**Слободи на здружување и собирање:** Во Париската повелба за нова Европа од 1990 година, земјите членки потврдија дека секој поединец има право на слобода на здружување и мирно собирање. Во 2008 година во Хелсинки, тие издадоа Министерска декларација по повод одбележувањето на 60-годишнината од УДЧП и потврдија дека „секој има право на слобода на мисла, совест, религија или верување; слобода на мислење и изразување, слобода на мирно собирање и здружување.“

**Слобода на изразување и мислење:** Во Документот од Будимпешта од 1994 година, земјите членки подвлекоа дека „слободата на изразување е основно човеково право и основна компонента на демократското општество.“ Во Истанбулскиот документ од 1999 година, тие ја потврдија важноста на слободниот проток на информации и јавниот пристап до информации и се обврзаа да ги преземат сите неопходни чекори за да обезбедат основни услови за проток на информации.

**Слобода на движење:** Во Московскиот документ од 1991 година, земјите членки се обврзаа да ги отстранат, „сите законски и други ограничувања во однос на патувањето во рамките на нивните територии за своите државјани и странците, и во однос на престојувањето за оние кои имаат право на постојан престој, освен оние ограничувања кои може да бидат неопходни [за] легитимни владини интереси, во согласност со нивните национални закони, во согласност со обврските на КБСЕ и меѓународните обврски за човекови права“, обврзувајќи се да ги сведат таквите ограничувања на минимум.

**Учество на жените:** Во Мадридскиот документ од 1983 година, земјите членки се обврзаа да обезбедат еднакви права на мажите и жените и се согласија да ги преземат сите активности неопходни за промовирање на подеднакво ефективно учество во политичкиот, економскиот, социјалниот и културниот живот. Во Виенскиот документ од 1989 година, тие ја потврдија својата определба да обезбедат еднакви права и ветија дека ќе ги преземат сите мерки, вклучително

и законски, за промовирање еднакво учество на мажите и жените во политичкиот живот. Во Московскиот документ од 1991 година, тие препознаа дека „целосната и вистинска еднаквост помеѓу мажите и жените е фундаментален аспект на едно праведно и демократско општество коешто се темели на владеење на правото.“

Подвлекувајќи ја универзалноста на вредностите за кои тие се залагаат, земјите членки на ОБСЕ во неколку наврати, вклучително и во **Виенскиот документ од 1989 година** и во **Московскиот документ од 1991 година**, ги повикаа другите да се приклучат кон ЦЕДАВ или да ги отстранат сите ограничувања доколку се веќе членки. Во 2004 година, земјите членки го повториле повикот и го одобрија **Акцискиот план на ОБСЕ за унапредување на родовата еднаквост**, во кој тие се обврзаа да обезбедат еднаква можност за учество на жените во политичкиот и јавниот живот, да ги преземат неопходните мерки за поттикнување на родовата свест и да промовираат еднаквост во правата и целосно и еднакво учество на жените и мажите во општеството, ветувајќи дека ќе ја интегрираат родовата перспектива во сите области и на сите нивоа. Во **документот од Љубљана од 2005 година**, тие се обврзаа да обезбедат проактивно спроведување на Акцискиот план. Понатаму, во **Атинскиот документ од 2009 година**, тие се согласија да „ја разгледаат можноста да се предвидат конкретни мерки за постигнување на целта на родова рамнотежа во сите законодавни, судски и извршни тела“ и други, „можни законски мерки, со коишто ќе се олесни постигнувањето порамномерно учество на жените и мажите во политичкиот и јавниот живот [и] да ги поттикнат сите политички актери да промовираат еднакво учество на жените и мажите во политичките партии, со цел да се постигне подобра родово балансирана застапеност во избраните јавни функции на сите нивоа.“

**Учество на националните малцинства:** Во Женевскиот извештај од 1991 година од состанокот на експертите за национални малцинства на ОБСЕ, земјите членки се обврзаа да создадат „услови за припадниците на националните малцинства да имаат еднаква можност да бидат ефективно вклучени во јавниот живот.“ Во Хелсиншкиот документ од 1992 година, тие се обврзаа дека ќе ги интензивираат „напорите за да обезбедат слободно остварување на човековите права и основните слободи на припадниците на националните малцинства, како поединци или во заедница со другите, вклучувајќи го и правото на целосно учество, во согласност со демократските процедури за донесување одлуки на секоја држава, во политичкиот, економскиот, социјалниот и културниот живот на нивните земји, вклучително и преку демократско учество во телата за донесување одлуки и консултативните тела на национално, регионално и локално ниво, помеѓу другото, преку политички партии и здруженија.“ И во документот од Мастрихт од 2003 година, тие ја потврдија „важноста на препораките на Високиот комесар за националните малцинства за [...] учество во јавниот живот.“ Покрај тоа,

документот препорачува земјите членки да организираат кампањи за подигнување на свеста за изборите со цел да се зголеми учеството на ромскиот електорат, да се осигура дека ромските гласачи можат да направат слободен и информиран избор на изборите и „да преземат мерки со кои ќе гарантираат еднакви права на глас на жените, вклучително и преку забрана на т.н. „семејно гласање.“

**Лица со попреченост:** Во Париската повелба за нова Европа од 1990 година, земјите членки истакнаа дека „демократијата е најдобрата заштита на слободата на изразување, толеранцијата на сите групи на општеството и еднаквите можности за секој човек.“ Во Московскиот документ од 1991 година, земјите членки на ОБСЕ јасно се обврзаа дека „ќе обезбедат заштита на човековите права на лицата со попреченост“ и, што е најважно, „ќе преземат чекори за да обезбедат еднаква можност за таквите лица целосно да учествуваат во животот на нивното општество“. Тие исто така се обврзаа дека „ќе го промовираат соодветното учество на таквите лица во донесувањето одлуки во областите коишто ги засегаат“, што вклучува закони, прописи и политики поврзани со изборите. Тие „поттикнуваат поволни услови за пристап на лицата со попреченост до јавни згради и услуги, домување, транспорт и културни и рекреативни активности“, вклучувајќи и пристап до избирачки места, места за кампања и други простории во текот на изборите.

**Противмерки на поттикнувањето насилство, дискриминација, непријателство и омраза:** Во Женевскиот извештај од 1991 година од состанокот на експертите за национални малцинства на КБСЕ, земјите членки изразија загриженост за „подемот на делата на расна, етничка и верска омраза, антисемитизам, ксенофобија и дискриминација, истакнувајќи ја својата решеност да ги осудат, на континуирана основа, ваквите дела против кое било лице.“ Тие исто така се обврзаа да преземат „ефективни мерки, вклучително и да усвојат, во согласност со нивниот уставен закон и нивните меѓународни обврски, доколку веќе не го сториле тоа, закони коишто би забраниле дејства што претставуваат поттикнување насилство врз основа на национална, расна, етничка или верска дискриминација, непријателство или омраза, вклучително и антисемитизам, и политики за спроведување на таквите закони.“

Иако документите на ОБСЕ не се однесуваат директно на **учеството на младите** во изборите, земјите членки се обврзаа да ја промовираат улогата и вклученоста на младите во нивната агенда за мир и безбедност во неколку документи, вклучувајќи го и Завршниот акт од Хелсинки од 1975 година, Декларацијата на Министерскиот совет од Базел од 2014 година, Декларацијата на Министерскиот совет за млади и безбедност од Белград од 2015 година и

Декларацијата на Министерскиот совет од Милано од 2018 година - „Декларација за улогата на младите во придонесот за мировните и безбедносните напори.“ Другите меѓународни организации, имено ОН и Советот на Европа, усвоија резолуција (Резолуција 2250 на Советот за безбедност на ОН) и Препорака (CM/Rec 2016/7) за пристапот на младите луѓе до правата и ги повикаа членките да ги отстранат бариерите коишто го ограничуваат демократското учество и учеството на избори на младите.

### 3. Регионални инструменти во регионот на ОБСЕ

Неколку други регионални организации и инструменти низ регионот на ОБСЕ даваат дополнителни рамки за обезбедување на човековите права и демократските избори и кампањи.

Советот на Европа вклучува 47 членки, од кои сите се земји членки на ОБСЕ. **Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) од 1950 година**, потпишана и ратификувана од сите членки на Советот на Европа, набројува неколку основни слободи релевантни за изборите. ЕКЧП ја штити слободата на изразување, особено правото на „изразување мислење и примање и давање информации и идеи без мешање на јавните власти.“ Таа ги гарантира слободите на мирно собирање и здружување и правото на слобода и безбедност на личноста. Покрај тоа, ЕКЧП истакнува дека секој чии права и слободи се повредени согласно Конвенцијата мора да има пристап до ефикасен правен лек на национално ниво.

На наднационално ниво, Европскиот суд за човекови права ги разгледува барањата во врска со наводни прекршувања на одредбите за човекови права, утврдени во ЕКЧП и нејзините протоколи. Голем број одлуки на Судот се однесуваат на прашања релевантни за изборите, правото на глас, и слободите на здружување, собирање и изразување.

**Протоколот бр. 1 кон ЕКЧП од 1952 година** содржи слични гаранции како оние содржани во меѓународните инструменти и бара од државите да „одржуваат слободни избори во разумни интервали по пат на тајно гласање, под услови коишто ќе обезбедат слободно изразување на мислењето на народот при изборот на законодавната власт.“ Иако првично одредбата беше замислена како збир на обврски, а не како човеково право, Европскиот суд за човекови права подоцна го промени ова толкување и од 1987 година го смета правото на глас и правото на кандидирање на избори како целосно утврдено човеково право.

Европската Унија (ЕУ) се состои од 27 членки, од кои сите се земји членки на ОБСЕ. Исто така, таа има усвоено спогодби со одредби поврзани со претставничката демократија и владеењето на правото. **Договорот за Европската Унија** повикува на „универзалните вредности на неприкосновените и неотуѓивите права на човекот, слободата, демократијата, еднаквоста и владеењето на правото“ и ја потврдува „посветеноста на земјите членки на принципите на слобода, демократија и почитување на човековите права и основните слободи, и на владеењето на правото.“ **Лисабонскиот договор**, којшто стапи на сила во 2009 година, дозволува санкционирање на членките на ЕУ за кои ќе се утврди дека постојано ги кршат нејзините основни вредности. **Повелбата за основните права на Европската Унија од 2000 година** предвидува слободи на изразување и информирање, и мирно собирање и здружување. Документот ги набројува правата на граѓаните, вклучувајќи го и правото да гласаат и да се кандидираат во Европскиот парламент и на општински избори. Одредбите од двата документа се обврзувачки за сите членки.

Заедницата на независни држави (ЗНД), којашто има девет членки, од кои сите се земји членки на ОБСЕ, утврдува законски обврски во областа на демократските избори преку својата **Конвенција за стандарди на демократски избори, изборни права и слободи од 2002 година**. Во 1995 година, ЗНД ја усвои **Конвенцијата за човекови права и основни слободи**. Двете конвенции ја истакнуваат потребата за заштита на правата и основните слободи, вклучувајќи ги и оние поврзани со изборите и барањето одговорност од поединци кои ги прекршуваат тие права. Бројни членови од двата документи се однесуваат на основните слободи и други неопходни услови за водење кампањи и демократски слободен и фер амбиент за спроведување автентични избори коишто се во согласност со националното законодавство и нивните меѓународни обврски.

Организацијата на американските држави (ОАД) обединува 35 членки, од кои две се членки на ОБСЕ. **Американска конвенција за човекови права од 1969 година**, која е законски обврзувачка, ги утврдува основните права и слободи неопходни за одржување демократски избори, ја штити слободата на мисла и изразување, вклучувајќи го и правото на барање, примање и давање информации и идеи, правото на собирање, и слободите на здружување и движење. **Меѓуамериканската демократска повелба од 2001 година**, која ја овластува ОАД да врши набљудување на изборите и да обезбедува техничка помош на своите членки, ја признава важноста на „почитувањето на човековите права и основните слободи, пристапот до и употребата на моќ во согласност со владеењето на правото, одржувањето периодични, слободни и фер

избори засновани на тајно гласање и универзалното право на глас [...] плуралистичкиот систем на политички партии и организации, како и поделбата на овластувањата и независноста на гранките на власта.“

#### 4. Добра пракса

Заедно со правно или политички обврзувачките договори или заложби, меѓународните организации имаат развиено други дополнителни документи коишто се однесуваат на изборите и истите често се нарекуваат меѓународна „добра пракса“. Некои од овие текстови имаат глобална димензија, додека други се регионални. Овие документи може да бидат доказ за високиот степен на поддршка за одредени правила од страна на членовите на соодветната организација и може нашироко да се користат во активности поврзани со изборите како основа за давање насоки за земјите членки.

Европската комисија за демократија преку правото на Советот на Европа (Венецијанска комисија) е советодавно тело за уставни и правни прашања и 51 од нејзините 62 членки се земји членки на ОБСЕ. **Кодексот на добри практики за изборни прашања на Венецијанската комисија од 2002 година и Кодексот на добри практики за референдуми од 2006 година**, даваат практични насоки, вклучително и во однос на општите услови коишто се потребни за одржување демократски избори/референдуми и спроведување изборни/референдумски кампањи (како и техничките аспекти на овие процеси). Првиот документ нуди дефиниции на принципите на „изборното наследство на Европа“, ги наведува условите за нивно спроведување и вклучува Објаснувачки белешки во коишто се образложени некои толкувања. Во него се истакнува дека „демократски избори не се можни без почитување на човековите права, особено слободата на изразување и на печатот, слободата на циркулација во рамките на земјата, слободата на собирање и слободата на здружување за политички цели, вклучувајќи го и создавањето политички партии.“

**Кодексот на добри практики за изборни прашања** упатува на значењето на периодичноста на изборите, важноста на еднаквите можности, што „подразбира неутрален став од страна на државните органи, особено за [...] изборната кампања“ и понатаму ги елаборира разликите помеѓу концептите на „строга“ и „пропорционална“ еднаквост. Кодексот обезбедува толкувања на принципите на еднаквост на националните малцинства и на еднаквоста, како и паритетот на половите. Истиот предвидува дека гласачите мора да бидат слободни да

формираат мислења, како и дека државните и јавните власти мора да ја почитуваат својата должност за неутралност – особено што се однесува до употребата на масовни медиуми, лепење плакати, правото на демонстрации на јавни места и финансирањето на партиите и кандидатите, со цел да се обезбедат еднакви можности за сите учесници на изборите. Се предвидува дека може негативно да се влијае на слободата на гласачите да формираат мислења, на пример, кога некој се обидува да купи глас на одредено лице: купувањето гласови (и продавањето гласови) е практика која државите се должни да ја спречат и казнат.

Покрај Кодексите, други релевантни документи на Советот на Европа ги вклучуваат препораките на Комитетот на министри и други текстови поврзани со изборите објавени од Венецијанската комисија, често во соработка со други организации, вклучувајќи ја и ОДИХР. Во однос на изборните кампањи, **Заедничките насоки за спречување и одговор на злоупотреба на административните ресурси за време на изборни процеси на ОДИХР и Венецијанската комисија на Советот на Европа од 2016 година** претставуваат прв специјализиран документ на оваа тема во регионот на ОБСЕ. Насоките подетално ги разработуваат претходните публикации на ОДИХР и Советот на Европа за поврзани прашања и ја дефинираат злоупотребата на административните ресурси како „несоодветна предност добиена од одредени партии или кандидати, преку користење на нивните службени положби или врски со владините институции, со цел да се влијае на исходот на изборите.“ Документот се фокусира на различни категории на злоупотреба на државните ресурси, вклучувајќи ги и институционалните, финансиските или оние на органите за спроведување на законот, и промовира сеопфатен пристап којшто вклучува оценка на политичката волја, правната рамка и механизмите за надзор, како и процесот за решавање изборни спорови.

Извештаите на агенциите на ОН и на специјалните известувачи се дополнителни авторитативни извори на насоки за спроведување демократски изборни кампањи. На пример, **Извештајот на Специјалниот известувач за правата на слобода на мирно собирање и здружување од 2013 година** ги повикува државите да „обезбедат дека мирното собирање подлежи најмногу на режим на известување за одржување мирни собири, наместо на режим на овластување.“ Постапката за известување, каде што е воведена, треба да биде што е можно поедноставна и побрза. Редовните **извештаи на Специјалниот известувач на ОН за унапредување и заштита на правото на слобода на мислење и изразување** вклучуваат препораки и предлози за начините и средствата за подобро унапредување и заштита на правото на слобода на мислење и изразување во сите негови манифестации, вклучително

и на интернет. **Водечките принципи на ОН за бизнис и човекови права од 2011 година** утврдуваат збирка насоки за државите и претпријатијата за постапување по злоупотребите на човековите права извршени во деловното работење, вклучувајќи ги и оние што се однесуваат на интернет медиумите и на социјалните мрежи, коишто, меѓу другото, се фокусираат на должност на државата за заштита, и корпоративната одговорност за почитување и пристапот до правни лекови.

**Декларацијата за критериумите за слободни и фер избори на Интерпарламентарната унија од 1994 година**, глобална организација составена од 179 национални парламенти, утврдува дека авторитетот на владата може да произлезе само од волјата на народот изразена на автентични, слободни и фер избори коишто се одржуваат во редовни интервали врз основа на универзално, еднакво и тајно избирачко право. Помеѓу другото, се предвидува правото на здружување; правото на изразување политички мислења без мешање; барањето, примањето и давањето информации и информираниот избор; слободното движење во рамките на земјата заради водење изборна кампања; можноста за водење кампања на еднаква основа со другите политички партии, вклучувајќи ја и партијата што ја формира постојната влада; и правото на безбедност.







## ПОГЛАВЈЕ II

---

# ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ И ЗАДНИНА

За да можат учесниците во изборите да се натпреваруваат и да водат кампања во фер услови, а гласачите да направат слободен и информиран избор, мора да бидат воспоставени неопходните услови за вистински демократски избори. Условите вклучуваат пристап на гласачите и почитување на човековите права и основните слободи од страна на државите за време на изборниот период и надвор од него. Избори кои процедурално исполнуваат некои од меѓународните стандарди, но не се плуралистички или се спроведуваат во рестриктивно опкружување со низок степен на почитување на човековите права или основните слободи за време на или помеѓу изборите, најверојатно нема да бидат оценети како вистински демократски избори. Описот и оценката на елементите коишто го обликуваат политичкиот контекст и опкружувањето во коешто се одржуваат изборите треба да бидат

вклучени во делот Политички контекст од стандардниот извештај за изборите на ОДИХР.<sup>6</sup>

Во делот Политички контекст вообичаено се набројуваат клучните фактички податоци за изборите: што, каде, кој, кога и како во однос на процесот. Истиот обезбедува основни информации за политичкиот систем на земјата членка како што е наведено во Уставот и како што е оценето во пракса. Подвлекувајќи го фактот дека изборите не се одвиваат во вакуум, овој дел го анализира процесот во поширок контекст на последните политички, правни, институционални и општествени случувања. Оценките за усогласеноста на одредени избори со демократските стандарди мора да бидат вработени во поширок контекст, вклучително и во поглед на практикувањето на демократијата и функционирањето на демократските институции, владеењето на правото и слободата на медиумите, како дел од изборниот циклус. Политичкиот контекст треба да вклучува фактички информации и оценка на условите за политички плурализам, почитување на основните слободи и вистинска можност за граѓанско и политичко учество и за гласачите да направат информиран избор, поделба на власта и правилно функционирање на демократските институции, како што се судството и почитувањето на владеењето на правото, основните слободи и човековите права.

Потенцирањето на некои од клучните контекстуални фактори што може да влијаат на процесот е од суштинско значење за претставувањето на политичкиот пејзаж во кој што се одржуваат изборите. Оценката за почитувањето на специфичните основни слободи и нивната примена за време на изборниот период обично е вклучена во деловите Правна рамка, Регистрација на гласачите, Регистрација на партиите и кандидатите или Медиуми од стандардниот извештај мисиите на ОДИХР за набљудување на изборите. Сепак, севкупната оценка на изборите е заеднички напор на ниво на мисијата и политичкиот аналитичар треба тесно да соработува со другите членови на главниот тим, особено со правните, изборните и медиумските аналитичари, кога се оценуваат релевантните аспекти на контекстот.

Додека политичките аналитичари спроведуваат своја анализа врз основа на преглед на документацијата и средби со чинителите, тие исто така треба да се запознаат со оценките спроведени од други реномирани актери, на пример, други меѓувладини или невладини организации. Добри извори на информации за општата состојба со човековите права и специфичните прашања поврзани со политичкиот контекст може да бидат специјалните извештаи на ОН или

<sup>6</sup> Низ целиот текст, фразата „политички контекст“ се користи наизменично со поимот (политичка) „заднина.“ Освен ако не е поинаку наведено, овие два поими треба да се сфатат како синоними.

други оценки издадени од Канцеларијата на Високиот комесар за човекови права на ОН, Венецијанската комисија, како и други публикации на ОБСЕ и ОДИХР за почитувањето на специфичните основни слободи. На пример, Универзалниот периодичен преглед (УПР) е единствен механизам на Советот за човекови права (СЧП) чија цел е подобрување на состојбата со човековите права во секоја од 193-те земји членки на ОН. Во рамките на овој механизам, извештаите во коишто се разгледуваат човековите права се издаваат на секои пет години. Друг извор на информации може да бидат изјавите и извештаите на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, особено кога станува збор за прашањата поврзани со слободата на изразувањето. Покрај тоа, правните мислења на ОДИХР и Венецијанската комисија, често заеднички подготвени од двете институции, и извештаите на Групата на држави против корупцијата на Советот на Европа (ГРЕКО) може да послужат како веродостојни извори на информации за политичкиот контекст.

## 1. Оценка на основните слободи

Основните слободи се најдобро заштитени кога неопходноста, принудата или ограничувањата отсутствуваат во политичкиот и граѓанскиот избор или дејствување. Тие се заштитени со права, коишто се универзални и неотуѓиви, како и неделиви, меѓусебно поврзани и меѓусебно зависни. Лишувањето од едно право може негативно да влијае на пристапот до други права. Овие права, што се утврдени во меѓународните инструменти и беа разгледани во првото поглавје, од друга страна, мора да бидат загарантирани и заштитени со законите. Земјите членки на ОБСЕ ја имаат преземено оваа обврска со потпишувањето и ратификувањето на договорите или заложбите.

Одредени ограничувања на правата со коишто се гарантира пристап до основните слободи се дозволени според меѓународното право за човековите права. Сепак, тоа не значи дека е дозволено какво било ограничување. Само оние ограничувања што ќе го поминат „триделниот тест“ за законитост, неопходност и пропорционалност може да бидат воспоставени. Ограничувањата мора да се толкуваат и применуваат тесно и внимателно за да се осигура дека нема да доведат до кршење на меѓународните стандарди и со тоа негативно да влијаат врз учеството на поединци или сегменти од општеството во јавниот живот.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> На пример, во својата пресуда *Sidiropoulos & Others против Грција* (10 јули 1998 година), Европскиот суд за човекови права истакна дека: „исклучоците од слободата на здружување мора да се толкуваат тесно, така што нивното набројување мора да биде исцрпно и дефиницијата за нив мора да биде нужно рестриктивна.“

Идентификувањето на меѓународните инструменти на кои државата членка е страна (и сите можни ограничувања) е вообичаено појдовната точка за политичкиот аналитичар за време на набљудувачката мисија. За да ја заврши оваа задача, политичкиот аналитичар треба да работи заедно со правниот аналитичар и да обезбеди анализа за тоа дали државата соодветно ги заштитила клучните права коишто гарантираат основни слободи на нејзините граѓани. Наместо само да се разгледа изборниот законик, којшто вообичаено ги уредува аспектите што се однесуваат само на изборниот период, аналитичарите треба да го прегледаат Уставот, законот за политичките партии и/или законите што го уредуваат основањето граѓански организации, како и секоја посебна законска регулатива што ги уредува основните слободи (на пример, правилата поврзани со мирното собирање). Политичките и правните аналитичари, исто така, треба да утврдат дали можеби постојат понови предмети поврзани со основните слободи пред КЧП на ОН или Европскиот суд за човекови права коишто се значајни за државата членка или за изборите што се набљудуваат. Тие, исто така, треба да утврдат дали постојат пресуди или одлуки издадени од релевантно наднационално тело, или во моментот се во извршна постапка, и статусот на таквите пресуди, одлуки или постапки.

## а. Слобода на собирање

Слободата на собирање е основна компонента на демократијата.<sup>8</sup> Таа го предвидува правото на јавно собирање заради одржување мирни собири, протести и политички средби, како за време на изборниот период, така и надвор од него. Секое уредување на слободата на собирање треба да биде ограничено со барање да се известат релевантните органи, и постапката за известување треба да биде што е можно поедноставна и побрза. Како што е предвидено со Општиот коментар 37, „обврската да се поднесе барање за дозвола од властите ја поткопува идејата дека мирното собирање е основно право“, и „овој услов не смее да се злоупотреби за задушвање на мирните собири.“

**Став 9.2 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година** посебно истакнува дека секој ќе има право на мирно собирање и демонстрации.

Случаи на рестриктивен пристап кон јавните собири, особено кога тие се систематски, треба да се опфатат во делот Политички контекст. Незаконските ограничувања на оваа слобода може да вклучуваат директни забрани за собири, честопати кога се организирани од критичарите на власта или на нејзината политика; наметнување

<sup>8</sup> За повеќе информации на оваа тема, види *Насоки за слобода на мирно собирање на ОДИХР и Венецијанската комисија*.

несоодветни оптоварувања врз организаторите на собирот или ограничувања на времето, местото и видот на собирите; одбивање соодветно да се заштитат учесниците на мирните собири; барање организаторите да сносат неразумни трошоци за полициска заштита или други административни такси; и неоправдан репресивен однос кон спонтаните собири. Сите постоечки ограничувања треба да бидат предмет на навремена проверка од страна на судовите.

## б. Слобода на здружување

Како неделив дел од демократскиот процес, слободата на здружување го гарантира правото на граѓаните да се организираат во политички партии и граѓански организации. Концептот ги вклучува правата на формирање, приклучување кон и учество во законските активности на политичките партии и здруженијата. Државите мора да ги почитуваат меѓународните обврски во областа на слободата на здружувањето, како што е наведено во низа меѓународни инструменти за човекови права.

Сите земји членки се обврзаа во **Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година** „да го почитуваат правото на поединци и групи да формираат, со целосна слобода, свои политички партии или други политички организации и да им ги обезбедат на таквите политички партии и организации неопходните правни гаранции за да им овозможат меѓусебен натпревар врз основа на еднаков третман пред законот и од страна на властите.“ Покрај тоа, во став 9.3, земјите членки исто така се обврзаа да го почитуваат правото на основање и приклучување на работнички синдикати; а во ставовите 10.3 и 10.4 тие се обврзаа да го гарантираат правото на основање и учество во активностите на невладини организации и правото на соработка и размена на мислења со други такви организации, како домашни, така и меѓународни.

Иако за правото на здружување, особено во однос на основањето политички партии, вообичаено се зборува во делот Регистрација на партиите и кандидатите од извештаите за изборите, често е важно оваа област да се разгледува и во делот Политички контекст. Тоа вклучува не само упатувања на последните случувања во политичкиот натпревар и партискиот пејзаж, туку и во сферата на активностите на граѓанското општество. Одбивање регистрација или случаи на систематско попречување на регистрацијата на нови политички партии или нивната можност слободно да работат, треба јасно да се опфати во делот Политички контекст. Слично на тоа, аналитичарите треба да ги наведат сите несоодветни ограничувања на регистрацијата или активностите на граѓанските организации.

Несоодветни ограничувања на слободата на здружување вклучуваат: оптоварувачки барања, како што се оние за одржување специфични партиски структури (на пример, воспоставено присуство во сите изборни единици); задолжително одржување редовни партиски настани, како што се годишни конгреси; барање за поднесување голем број потписи за поддршка или одржување одредено ниво на членарина; или барање за неоправдано детални или премногу лични податоци за основачите на партијата и/или нејзините членови.<sup>9</sup> Спротивно на тоа, државите имаат позитивна обврска да забранат одредени активности, што може да повлече и забрана на одредени здруженија.<sup>10</sup>

## в. Слобода на изразување и мислење

Слободата на изразувањето лежи во сржта на демократијата. Таа е загарантирана со правото да се бараат, примаат и даваат информации. Како и со претходно споменатите слободи, слободата на изразување е загарантирана со МПГПП, којшто предвидува дека секој има право да добива или да шири информации и, „идеи од секаков вид [...] било усно, писмено, по пат на печат или во уметничка форма, или преку кој било друг медиум по сопствен избор.“ За да се негува слободна размена на идеи, што е неопходно за напредокот на едно демократско општество, правото на слобода на изразување мора да биде заштитено во секое време.

**Став 9.1 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година** посебно истакнува дека правото на слобода на изразување „ке вклучува слобода да се застапуваат мислења и да се примаат и предаваат информации и идеи без мешање на јавните власти и без оглед на границите.“

Иако пристапот до слободата на изразување е опширно опфатен во делот Медиуми од извештаите за изборите, систематските предизвици во однос на правото на слобода на изразување или какви било

<sup>9</sup> Види *Насоки за регулирање на политичките партии, второ издание* на ОДИХР и Венецијанската комисија (2020).

<sup>10</sup> Членот 4 од МПГПП бара од државите да усвојат позитивни мерки, како што е забрана за организации коишто промовираат и поттикнуваат расна дискриминација. Види и пресуда на Европскиот суд во предметот *Vona против Унгарија* (9 јули 2013 година), во која Судот пресуди дека здружение може да биде забрането доколку неговите активности претставуваат широко распространето расистичко заплашување; како и пресудата во предметот *Refah Partisi (Партија за добросостојба) и други против Турција* (13 февруари 2003 година), во која Судот пресуди дека ограничувањето може да биде оправдано за една држава, согласно нејзините позитивни обврски според член 1 од ЕКЧП, за да наметне на политичките партии обврска за почитување и заштита на правата загарантирани со ЕКЧП и обврска да не пласира политичка програма што е во спротивност со основните принципи на демократијата.

специфични прекршувања на истото коишто се важен дел од опкружувањето во кое се одржуваат изборите, треба да се опфатат во делот Политички контекст. Ограничување на слободата на говорот, што е широко препознатливо, вклучува забрани за поттикнување насилство и омраза. Во овој контекст, МПГПП предвидува дека „секое застапување за национална, расна и верска омраза што претставува поттикнување дискриминација, непријателство или насилство ќе биде забрането со закон.“

Треба да се истакне дека не постои универзално прифатена дефиниција на „говор на омраза“. Сите говори коишто содржат омаловажувачки елементи упатени кон поединци или дури и групи не треба да се третираат како говор на омраза според разбирањето на формулацијата на член 20 од МПГПП.<sup>11</sup> Како што е истакнато од страна на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, „Владите треба да се воздржат од донесување закони коишто го сметаат за прекршок самото поттикнување општествени тензии.“ Иако е легитимно да се санкционира застапување што претставува поттикнување омраза, не е легитимно да се забрани само навредлив говор. Повеќето земји веќе имаат опсежно или доволно законодавство за „говор на омраза“. Во многу земји, премногу широките правила во оваа област се злоупотребуваат од страна на моќниците за да се ограничат нетрадиционални, спротивни, критички мислења или мислења искажани од малцинските групи, или дискусии за сериозни социјални прашања. Покрај тоа, решавањето на тензиите базирани на вистински културни или религиозни разлики не може да се постигне со потиснување на изразувањето на различностите, туку со отворена дебата за нив. Затоа слободниот говор е услов, а не пречка за толеранција.<sup>12</sup> Со појавата на социјалните мрежи, овие негативни појави станаа повидливи и пошироко распространети, особено во периодите на изборна кампања. Во Упатствата за набљудување на изборните кампањи на социјални мрежи на ОДИХР, објавени заедно со овој прирачник, подетално се разгледува прашањето за различниот тип на говор.

Посебен елемент на слободата на изразување е правото на слобода на мислење. Систематските обиди за задушвање на јавната дебата, неоправданото ограничување на протокот на информации неопходен за формирање на јавното мислење или манипулирањето со јавното мислење надвор од изборниот период, треба да се опфатат во делот Политички контекст. Меѓународните договори предвидуваат дека секој треба да има право да застапува мислење без мешање. Тоа значи дека

11 Член 20, став 2 од МПГПП истакнува дека „секое застапување за национална, расна или верска омраза што претставува поттикнување дискриминација, непријателство или насилство е забрането со закон.“

12 Види Заедничка декларација (2006) на Специјалниот известувач за слобода на мислење и изразување на ОН, Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, Специјалниот известувач за слобода на изразување на ОАД и Специјалниот известувач за слобода на изразување на АКЧППН (Африканска комисија за човекови права и права на народите).



сите граѓани, но и здруженија, вклучувајќи ги и политичките партии, мора да бидат слободни да имаат свои ставови и да ги споделуваат за време на изборниот период и помеѓу изборите. Изворите за толкување истакнуваат дека треба да постои слободно споделување информации и идеи за јавни и политички прашања помеѓу граѓаните, кандидатите и избраните претставници. Тие истакнуваат дека следниве видови на комуникација никогаш не треба да бидат предмет на ограничувања:

- › дискусија за владини политики и политичка дебата;
- › известување за човекови права, владини активности и корупција од страна на државни органи, изборни кампањи или мирни демонстрации; и
- › искажување мислење, несогласување, религија или верување, вклучително и од лица кои припаѓаат на малцинства или ранливи групи.<sup>13</sup>

Како што предвидува Комитетот за човекови права на ОН во Општиот коментар 25, „гласачите треба да можат да формираат мислење независно, без насилство или закана од насилство, принуда, поттикнување или манипулативно мешање од каков било вид.“

#### г. Слобода на движење

Несоодветните ограничувања на слободата на движење, коишто влијаат на прашањата на политичкото учество, исто така треба да се опфатат во делот Политички контекст. Меѓународните договори ја штитат слободата на движење, со што се дава право на патување и тоа го опфаќа правото на поединците да патуваат од едно до друго место во рамките на територијата на една земја, да ја напуштат земјата и да се вратат во неа. Во изборен контекст, од суштинско значење е политичките партии и гласачите, како и службениците на гласачките места и набљудувачите слободно да се движат. Но, слободата на движење се смета за предуслов за суштествено учество во јавниот живот и надвор од изборниот период. Политичките партии и нивните претставници мора да бидат слободни да патуваат низ целата земја за да ги спроведуваат своите теренски активности во секое време. На пример, граѓаните кои работат надвор од дома, вклучително и во странство,

<sup>13</sup> Види [Извештај на Специјалниот известувач за заштита и унапредување на правото на слободно мислење и изразување на УНХЦР \(1999\)](#), став 4(р)(i).

мора да можат да се вратат во своите земји за да одговорат на своите обврски, вклучително и да се регистрираат како гласачи.<sup>14</sup>

#### д. Право на слобода и безбедност на личноста

Меѓународните и регионалните договори го штитат правото на безбедност, коешто вклучува заштита од произволно апсење, притвор и протерување. Изворите за толкување ја истакнуваат потребата од заштита на гласачите или одредени групи од мешање, принуда и заплашување. Тие наведуваат дека жените политичарки и гласачи честопати може да бидат предмет на поголемо заплашување и принуда од нивните машки колеги. Тие, исто така, го прошируваат правото на безбедност на личноста посебно на одредени делови од населението, вклучувајќи (други) ранливи групи или професии, како што се новинарите и бранителите на човековите права.

**Став 16 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година** забранува тортура и сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување.

Изворите за праксата на државата посочуваат дека оваа обврска, исто така, бара еднаков третман од страна на властите, како што е неутрален став на органите за спроведување на законот. Правото на безбедност на личноста бара поединците да бидат ослободени од физичко и емоционално насилство во секое време. Систематските злоупотреби на правото на безбедност, вклучувајќи го и затворањето на лица за кое се смета дека е на политичка основа, заслужуваат јасно да бидат опфатени во делот Политички контекст.<sup>15</sup>

#### Точки за испитување:

##### Општи аспекти

- ✓ Дали постојат законски ограничувања во однос на пристапот до политички права?
- ✓ Дали постојат практични пречки со кои се соочуваат чинителите кога станува збор за пристапот до основните слободи?

14 Види и извештај на ОДИХР за *човековата димензија на ОБСЕ и одговорите на државите на пандемијата на Ковид-19*, во кој се анализира како специфични основни слободи, вклучувајќи ја и слободата на движење, се погодени за време на периодот на пандемијата.

15 За повеќе на оваа тема, види *Насоки за телата одговорни за јавната безбедност на изборите на ОДИХР*.

- ✓ Дали постоечките ограничувања на правата, вклучително и во вонредни состојби, се неопходни и сразмерни на нивната цел?
- ✓ Дали постојат ефективни правни лекови и дали истите успешно се користат?

### **Слобода на собирање**

- ✓ Дали слободата на собирање е целосно загарантирана и заштитена во Уставот?
- ✓ Дали правилата со коишто се уредуваат јавните собири и сите поврзани услови се јасно предвидени во законодавството?
- ✓ Дали политичките партии, граѓанските организации и поединците имаат можност за мирни собири надвор од изборниот период?
- ✓ Дали постои целосно уживање и почитување на правата на граѓаните да одржуваат мирни демонстрации и средби?
- ✓ Дали постојат некакви ограничувања на слободата на собирање, во пракса, коишто ја намалуваат важноста на учеството на граѓаните во јавниот или политичкиот живот? Дали се тие неопходни, дали служат на легитимен интерес и дали се пропорционални на нивните наведени цели?
- ✓ Дали е потребно само известување за одржување јавни собири, или е неопходна дозвола од властите?
- ✓ Дали постојат ефективни правни лекови и дали истите успешно се користат? Дали судовите навремено постапуваат по предизвиците?
- ✓ Дали одредени групи уживаат повластен третман во остварувањето на нивната слобода на собирање? Спротивно на тоа, дали одредени групи се соочуваат со несоодветни ограничувања?

### **Слобода на здружување**

- ✓ Дали слободата на здружување за политичките партии е загарантирана и целосно заштитена во Уставот?
- ✓ Дали правилата поврзани со слободата на здружување се јасни и дали сите релевантни услови се утврдени во законодавството?
- ✓ Дали постои целосно уживање и почитување на правото на здружување во пракса?
- ✓ Постојат ли неразумни, непропорционални, непотребни или двосмислени законски барања за регистрација на политички партии и граѓански организации?
- ✓ Дали одлуките во врска со регистрацијата на политички партии или граѓански организации се правно издржани?
- ✓ Дали одлуките за одбивање регистрација може да бидат навремено разгледани од судовите?

- ✓ Дали се достапни ефективни правни лекови? Дали тие успешно се користат?
- ✓ Дали постојат евидентирани случаи на одбивање регистрација или дерегистрација на политички партии или граѓански организации?
- ✓ Дали одредени групи се особено негативно засегнати од ограничувањата во однос на правото на здружување?
- ✓ Дали постојат докази за дискриминација од страна на властите на кои било групи во врска со нивното право на здружување?
- ✓ Дали одредени групи се соочуваат со несоодветни предизвици во работењето или спроведувањето на нивните активности? Дали можат да собираат средства и дали се соочуваат со какви било практични пречки за тоа?

### **Слобода на изразување и на формирање и застапување мислења**

- ✓ Дали слободата на изразување и на формирање и застапување мислења е целосно загарантирана и заштитена во Уставот?
- ✓ Дали правилата поврзани со слободата на изразување и на формирање и застапување мислења се јасни и дали сите релевантни услови се утврдени во законодавството?
- ✓ Дали законот им дозволува на граѓаните и кандидатите слободно да соопштуваат информации и идеи за јавни и политички работи?
- ✓ Дали граѓаните и кандидатите се слободни и имаат можност да формираат и да застапуваат ставови, како и да соопштуваат информации и идеи за јавните и политичките работи во пракса?
- ✓ Дали на граѓаните им е дозволено да се вклучат во јавна дебата и да објавуваат политички материјали?
- ✓ Дали граѓаните се слободни да ја поддржат или да се спротивстават на власта, без несоодветно влијание или присила од каков било вид?
- ✓ Дали секој има слобода да бара, прима и дава информации и идеи од секаков вид, без оглед на границите, било усно, писмено, во печатена форма, или преку кој било друг медиум по избор?
- ✓ Дали постои историја на мешање во слободата на изразување или ограничувања на пристапот до слободата на изразување? Слично на тоа, дали постојат евидентирани случаи на обиди за мешање во слободата на граѓаните да формираат мислења независно, без закана, поттикнување или манипулативно мешање?
- ✓ Дали граѓаните се соочуваат со некакви ограничувања во остварувањето на правото на слобода на изразување?
- ✓ Дали постојат некакви ограничувања, во законот или во праксата, на политичката дискусија или дебата?

- ✓ Дали постоечките ограничувања на говорот на омраза се темелат на законот, дали се неопходни, дали служат на легитимен интерес заштитен со меѓународното право и дали се пропорционални на целта?
- ✓ Дали постојат ефективни правни лекови и дали истите успешно се користат?
- ✓ Дали одредени групи, особено помалку застапените и често поранливите сегменти на општеството, се соочуваат со каков било дискриминаторски третман/пречки во остварувањето на нивната слобода на изразување или на формирање и застапување мислења?

### **Слобода на движење**

- ✓ Дали постојат некакви ограничувања на слободата на која било засегната страна да се движи низ земјата или да ја напушти и да се врати во неа?
- ✓ Дали политичките партии и нивните претставници се во можност да се сретнат со граѓаните во сите делови на земјата?
- ✓ Дали граѓаните со пооддалечено место на живеење се во можност да се вклучат суштествено во владините и јавните работи на поширока основа?

### **Право на слобода и безбедност на личноста**

- ✓ Дали правото на слобода и безбедност на личноста е утврдено во законот? Дали тоа се почитува во пракса?
- ✓ Дали граѓаните се заштитени од произволно апсење и притворање?
- ✓ Дали со закон е забрането мачење, сурово и невообичаено казнување? Дали ваквите забрани се потврдуваат во пракса?
- ✓ Постојат ли евидентирани случаи на повреди на правото на слобода и безбедност во периодот од претходните избори до денес?
- ✓ Дали постојат ефективни правни лекови и дали истите успешно се користат? Дали одредени групи се поранливи на злоупотреби на правото на слобода и безбедност од други?
- ✓ Дали државните органи се однесуваат подеднакво кон сите групи кога станува збор за почитување на правото на слобода и безбедност на личноста?
- ✓ Дали одредени групи се поранливи на злоупотреби на правото на слобода и безбедност од други?
- ✓ Дали органите за спроведување на законот и другите тела одговорни за безбедноста се неутрални во своето однесување?
- ✓ Дали некои меѓувладини или меѓународни невладини организации изразиле загриженост во врска со почитувањето на правото на слобода и безбедност на личноста во земјата?

## 2. Специфични околности

Изборите понекогаш може да се одржуваат под необични услови, како што е за време на вонредна состојба или други форми на државна готовност кога пристапот до основните слободи може да биде ограничен. Во друг контекст, изборите може да подлегнат на политичките или општествените тензии, што може да доведе до насилство, било да е поттикнато однатре или во форма на странска интервенција. Одржувањето избори под овие околности може да влијае врз интегритетот на процесот и/или јавната доверба во него. Додека секое системско политичко насилство или насилство поврзано со изборите што се случило за време на претходните избори треба да се опфати во делот Заднина од извештајот, актите и случаите на насилство што се случиле за време на избори што тековно се набљудуваат треба да се опфатат во соодветните делови од извештајот (најчесто во делот за опкружување на кампањата или делот за постизборни случувања).

### а. Избори за време на вонредна состојба

Како одговор на инциденти од голем размер или влијание и криминална, бунтовна или терористичка природа, насилство или јавно-здравствени вонредни состојби и природни катастрофи, властите може да прогласат вонредна состојба или да донесат други специфични механизми за подобра заштита на јавната добросостојба. Вонредна состојба може да се прогласи на локално, регионално или национално ниво. Праксата покажува дека може да се прогласат различни нивоа на вонредна состојба, и извршните органи да имаат различен степен на овластувања, во зависност од сериозноста на ситуацијата и/или законските одредби со коишто се уредуваат вонредните состојби. Меѓународните договори предвидуваат дека може да биде дозволено државата да воведо ограничувања на основните слободи, човековите права и изборните обврски или да отстапи од нив за време на таква состојба.<sup>16</sup>

МПГПП и ЕСЧП предвидуваат дека во време на војна или јавна вонредна состојба што го загрозува животот на нацијата, државите може да преземат мерки со коишто отстапуваат од нивната обврска да ги гарантираат правата и слободите според тие инструменти, вклучувајќи ги и слободите на движење,

<sup>16</sup> Принципите од Сирагуза за ограничување и отстапување од одредбите од МПГПП на Комитетот за економски, социјални и културни права на ОН (КЕСКП) од 1985 година истакнуваат дека отстапувањата се оправдани, „само во ситуација на исклучителна и реална или неизбежна опасност што го загрозува животот на нацијата,“ и се појаснува дека „внатрешниот конфликт и немирите коишто не претставуваат сериозна и неизбежна закана за животот на нацијата не може да ги оправдаат отстапувањата.“

здружување, собирање и изразување, но само до неопходен степен на обем и времетраење во дадените околности. **Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година** исто така предвидува дека отстапувањата треба да се ограничат „строго во согласност со барањата што ги наложува ситуацијата.“ Земјите членки на ОБСЕ понатаму се обврзаа да обезбедат дека „сите отстапувања од обврските поврзани со човековите права и основните слободи за време на вонредна состојба мора да останат строго во границите предвидени со меѓународното право, или конкретно со релевантните меѓународни инструменти на коишто се обврзани, особено во однос на правата од кои не може да има отстапување.“

Официјални отстапувања треба да се направат откако јавно ќе биде прогласена вонредна состојба или ќе бидат донесени други официјални вонредни законски процеси. Законите што ја уредуваат вонредната состојба треба да предвидуваат брз и независен преглед на неопходноста за таквите отстапувања од страна на законодавната власт. Како и во сите други случаи, ограничувањата треба да го исполнуваат „триделниот тест“ за законитост, неопходност и пропорционалност и да бидат предмет на правен преглед. Иако некои земји членки на ОБСЕ имаат уставни или законски забрани за одржување избори за време на вонредна состојба, не постои посебен меѓународен стандард во однос на организирањето избори во вонредна состојба. Сепак, меѓународната добра пракса е јасна дека демократски избори не се можни без да се обезбедат основните слободи. Да се постигне баланс меѓу гаранциите за основните слободи и безбедноста или ограничувањата предизвикани од загриженоста за јавното здравје е особено сложено за време на избори; затоа е неопходно да се разгледа дали ограничувањата или отстапувањата од правата и слободите би можеле да влијаат врз процесот и врз резултатите.

Во контекст на избори, вонредната состојба може да влијае врз опкружувањето преку ограничување на правата на слобода на собирање (на пр., ограничување собири); на изразување (на пр., наметнување наредби за „молчење“ врз медиумите); и/или на движење (на пр., полициски час). Тоа, исто така, може да доведе до засилено присуство на безбедносните служби, вклучително и војската, околу објектите поврзани со изборите. Конечно, тоа може да наложи и потреба од преместување на инфраструктурата и администрацијата на изборите. Фактичките информации за вонредната состојба што е прогласена или трае за време на изборниот период, како и можните упатувања на извештаите на веродостојни меѓународни организации за нејзиното влијание врз пристапот до основните слободи треба да бидат вклучени во делот Политички контекст. Оценката и специфичните детали коишто влијаат врз одредени аспекти на изборниот процес треба да се елаборираат во релевантните тематски делови од извештаите за изборите

на ОДИХР, на пример во делот Правна рамка или Опкружување на кампања. Ваквите оценки генерално бараат тесна соработка помеѓу аналитичарите, на пр. помеѓу политичките и правните аналитичари.

Сите земји членки на ОБСЕ беа погодени од глобалната пандемија на Ковид-19 во 2020 година, и презедоа различни мерки за да се спречи понатамошното ширење. За време на пандемијата, државите мораа да ја балансираат заштитата на основните слободи и човековите права со мерките за итен одговор. Во овој поглед, спроведувањето на аспектите на човековата димензија на ОБСЕ стана уште поголем предизвик. Во согласност со својот мандат, ОДИХР има за цел да ги потсети земјите членки на нивните заложби. Беше објавен извештај за заложбите на ОБСЕ во областа на човековата димензија и државните одговори на пандемијата на КОВИД-19, во којшто се истакнуваат специфичните предизвици што произлегуваат од кризата низ регионот на ОБСЕ. Извештајот дава преглед на обврските на државите при прогласување вонредна состојба и отстапување или ограничување на основните слободи, ги опишува различните влијанија на овие мерки врз демократските институции и човековите права, и нуди препораки за земјите членки на ОБСЕ кога ќе се соочат со вакви или слични вонредни состојби во иднина.

## б. Политичко и изборно насилство

Изборите се механизам за мирен политички натпревар помеѓу учесниците во изборите кои се натпреваруваат за функција. Во некои контексти, аспектите на изборниот процес може да бидат обележани со политички или општествени тензии; тоа е поверојатно кога изборите се предмет на манипулација или чинителите немаат доверба во интегритетот на процесот.

**Политичкото насилство** може да се опише како насилство или закана за насилство од страна на државата против недржавни актери (на пр., полициска бруталност) и против други држави (на пр., вооружен конфликт или војна). Тоа исто така може да се однесува на политички мотивирано насилство од страна на недржавни актери против државата (на пример, насилни демонстрации, немири или *државен удар*) или против други недржавни актери. Некои случаи кога државата не презема никакво дејство, исто така, може да се карактеризираат како форма на политичко насилство, како што е неуспех да се заштити населението од природна или човечка штета. **Изборното насилство** обично се однесува на дела или закани за присила, заплашување или физичка штета со цел да се изврши влијание врз изборниот процес или конкуренцијата. Жените кандидатки и гласачи, помалку застапените групи, вклучително и националните малцинства, но и одредени категории на професии, како што се новинарите и бранителите на човековите права, може да бидат особено ранливи и



подложни на ризик. Овие ризици може да вклучуваат физичко или психичко насилство, вклучувајќи и сајбер-насилство; сексистички или други навредливи коментари; и различни форми на заплашување. Со цел да се разбере изборното насилство, важно е да се разгледаат можните основни причини што довеле до неговата појава, и коишто може да вклучуваат длабоки општествени и политички поделби; историја на политичкото насилство; избори со високи ризици; загриженост за човековите права; слаби државни институции; сиромаштија; социоекономска нееднаквост; и корупција.

Изборното насилство потенцијално може да биде поттикнато од неправилности или прекршувања во кој било дел од процесот, како што се: нецелосна регистрација на кандидати; нефер услови за кампања и агресивна реторика; нетранспарентни, лошо управувани процеси за изборните резултати; отсуство на ефективни правни лекови; перцепција за пристрасни институции, вклучувајќи ги и оние што одлучуваат при спорови; немири, манипулации или организациски проблеми на денот на изборите; дискриминаторска или нефункционална правна рамка; нефер или нечесно определување граници; и неинклузивна или дискриминаторска регистрација на гласачите. Овие и други прекршувања и неправилности честопати имаат за цел да влијаат врз исходот, да го одредат победникот или победниците или да обезбедат одобрување или неодобрување на референдум. Истовремено, важно е да се препознае дека насилството може да биде длабоко вкоренето и поттикнато од елементи надвор од изборниот натпревар, како што се родовата или расната омраза. Актерите понекогаш може да ги искористат изборите како можност да поттикнат раздор во општеството и насилство. Важно е да се напомене и да се отслика во извештаите на мисијата дека помалку застапените групи, како што се жените, националните малцинства и лицата со попреченост, во некои случаи може да бидат специфична мета на политичко или изборно насилство и да бидат особено ранливи на различни форми на насилство.

Изборното насилство може да биде спонтано, на пример кога демонстрантите реагираат на прекршувања. Но, тоа може да биде и со предумисла, извршено на повеќе или помалку планиран начин со цел да се унапреди одредена кауза или политичка цел. Тоа може да се случи за време на изборниот период, вклучително и на денот на изборите или како одговор на објавувањето на резултатите, но може да се манифестира и многу порано со влијание на општата атмосфера пред гласањето. Сите случаи на политичко насилство, особено кога е систематско, се важен дел од контекстот во кој што се одржуваат изборите и затоа на нив треба да се даде осврт: или во делот Политички контекст, ако насилството се случува пред изборниот период; во делот Опкружување на кампања, ако се случува за време на изборната кампања; или во делот Постизборни случувања, ако се случи по гласањето.

## Точки за испитување:

### Вонредна состојба

- ✓ Дали во земјата е прогласена вонредна состојба или има други официјално објавени вонредни мерки? Кога е прогласена/кога се објавени?
- ✓ Дали вонредната состојба или вонредната мерка е прогласена во согласност со Уставот и дали се постигнал политички консензус?
- ✓ За каков вид на вонредна состојба се работи? Кои се различните начини на управување во вонредна состојба предвидени во Уставот?
- ✓ Дали основите за вонредната состојба се широко прифатени од засегнатите страни? Колку што е можно да се констатира, дали вонредните мерки се пропорционални и неопходни?
- ✓ Дали некои од ограничувањата на основните слободи ги исполнуваат барањата на „триделниот тест“ за законитост, неопходност и пропорционалност?
- ✓ Дали во одредбите за прогласување вонредна состојба или други вонредни мерки посебно се упатува на изборите?
- ✓ На кој начин прогласувањето на вонредната состојба влијаело врз остварувањето на човековите права и основните слободи?
- ✓ Кои отстапувања од човековите права и основните слободи се воведени со вонредната состојба?
- ✓ Дали се преземени мерки за заштита на човековите права и основните слободи за време на вонредната состојба?

### Политичко и изборно насилство

- ✓ Дали постојат случаи на насилство во државата со политички или изборен карактер?
- ✓ Дали се евидентирани случаи на политичко или изборно насилство? Дали случаите на насилство се изолирани инциденти или се дел од поширока појава или организирана стратегија?
- ✓ Доколку се распространети, дали се евидентираат случаи на насилство низ целата држава или тие се ограничени на одредени области?
- ✓ Кои се главните актери, и како сторители и како жртви на насилство?
- ✓ Дали некои делови од општеството, на пример помалку застапените групи, се повеќе засегнати од политичко или изборно насилство?
- ✓ Каков е одговорот на државата на случаите на изборно насилство? Како се перципира одговорот од страна на чинителите?
- ✓ Какво е влијанието на насилството и одговорот што се дава врз подготовките за избори?

### 3. Заднински аспекти

Стандардниот извештај за изборите на ОДИХР треба да ги вклучи следниве информации за заднината:

#### а. Политички систем и состав на парламентот и владата (во заминување)

Информациите што се однесуваат на државната структура, политичкиот систем, вклучувајќи и одредено упатување на односот помеѓу извршната и законодавната власт, треба јасно да се прикажат на почетокот од извештаите на мисијата. Информациите за составот на парламентот во заминување (и сите значајни промени во него) може да им помогнат на читателите да ги разберат политичките случувања во земјата по последните избори. Истото важи и за информациите за составот на владата или последните реконструкции на владата. Во најмала рака, овие информации му овозможуваат на читателот подобро да разбере кои се релевантните политички актери. Покрај тоа, тие може да дадат контекст за следните делови од извештајот, на пример во однос на составот на изборната администрација или распределбата на бесплатно време на емитување во текот на кампањата (на пр., каде што постои модел на пропорционална квота). Конечно, информациите посочуваат кои се политичките сили во натпреварот на изборите коишто се застапени и/или се актуелни носители на функции.

Информациите во врска со составот на парламентот и владата треба да вклучуваат и родова распределба.<sup>17</sup> Неколку меѓународни инструменти, вклучувајќи ги и документите на ОБСЕ, повикуваат на балансирано учество на жените и мажите во политичкиот и јавниот живот. Исто така, во нив се посочува на собирање и анализа на податоци за соодветна оценка, следење и подобрување на состојбата на жените. Затоа, квантитативната и квалитативната оценка на застапеноста, вклучувајќи ја и распределбата на клучните позиции помеѓу претставниците на различни полови, треба да бидат прикажани во делот Политички контекст.

#### б. Спроведување на претходните избори

Бројот на претходно набљудувани избори од ОДИХР во земјите членки треба да се наведе во делот Политички контекст. Исто така, може да

<sup>17</sup> Интерпарламентарната унија секој месец објавува информации во врска со застапеноста на жените во националните парламенти.

биде вклучено и кратко резиме на наодите од последниот извештај, особено ако не биле исполнети клучните меѓународни стандарди за демократски избори. Иако методологијата на ОДИХР оневозможува да се прави временска споредба на изборите (во една земја членка) и просторна споредба (помеѓу земјите членки), таквите упатувања може да бидат корисни за читателот подобро да ја разбере траекторијата на демократскиот развој во државата членка.

## **в. Други релевантни аспекти**

Горенаведените аспекти кои политичките аналитичари треба да се стремат да ги опфатат, доколку се релевантни, во делот Политички контекст, во никој случај не се исцрпни. Иако овие области претставуваат суштински дел од општото политичко опкружување во кое се одржуваат изборите, постојат дополнителни аспекти коишто може да се разгледаат. Некои од најзастапените фактори вклучуваат:

**Владеење на правото и функционирање на демократските институции:** каде што постои загриженост во врска со поделбата на власта, почитувањето на владеењето на правото или правилното функционирање на демократските институции, на пример во однос на независноста на судството, тоа треба да се појасни во делот Политички контекст.<sup>18</sup> Треба да се опфатат и материјални, но и процедурални прашања, како што се значително влошување на квалитетот на парламентаризмот или сериозни прекршувања на парламентарната процедура, како што е отсуството на опсежни и инклузивни консултации со опозицијата и/или граѓанското општество при донесување на законите или прекршување на други демократски норми.

**Антикорупциски политики и практики:** Во земјите членки каде што корупцијата е значајна пречка за функционирањето на демократските институции, и каде што постои перцепција дека е широко распространета во јавната администрација, или антикорупциските политики се важна тема во политичкиот живот, тоа треба да се истакне во делот Политички контекст. Иако прашањата за транспарентност се опфатени во неколку од тематските делови од стандардниот извештај за изборите на ОДИХР, може да е разумно да се даде осврт на прашањата што предизвикуваат загриженост во врска со системското отсуство на политичка транспарентност, или пак позитивно да се оценат политиките што промовираат транспарентност.

**Политички, социјални или изборни протести и бојкот:** Ако на предизборниот период му претходе протести, било политички,

<sup>18</sup> Види [Листа на Венецијанската комисија за проверка за владеењето на правото](#).

економски или социјални, или ако некои потенцијални учесници во изборите ги бојкотираат или се закануваат дека ќе ги бојкотираат изборите, треба да се размисли и за вклучување на овие аспекти во делот Политички контекст.

**Политички партиски систем или општествени движења:** Може да се споменат и промените во политичкиот партиски систем, вклучувајќи ја и појавата на нови и особено видливи политички партии, но и општествени движења коишто учествуваат во изборите или ја обликуваат агендата на кампањата.

**Внатрешна партиска демократија:** Прашањата на внатрешната партиска организација ретко се споменуваат во извештаите за изборите, но во случај на посебни ситуации, било позитивни или негативни, тие може да се вклучат во делот Политички контекст.

**Вклучување на жените, националните малцинства и лицата со попреченост:** Воспоставена пракса е делот Политички контекст да вклучува нумерички податоци како што е родовата распределба во законодавната власт во заминување, додека поопштите прашања во врска со учеството на жените, националните малцинства или лицата со попреченост или се интегрирани во сите извештаи на ОДИХР или се опфатени во одредени делови. Сепак, треба да се напомене дека аспектите поврзани со основните услови и другите наоди или заклучоци коишто се однесуваат на вклученоста на недоволно застапените групи може исто така да се опфатат во делот Политички контекст. Посочувањето на тие аспекти во тој дел може да биде особено соодветно кога постојат добри причини да се истакне нивната важност на почетокот од извештајот.

**Домашни политички случувања:** За да им се овозможи на читателите да добијат подобра слика за контекстот на изборите, може да е корисно да се набројат некои особено важни актуелни политички или економски случувања, на пр., протести на опозицијата или економска криза. Во случаите кога се распишани предвремени избори, можеби ќе треба да се наведат и информации во врска со причините или краток опис на настаните што довеле до распуштање на законодавната власт или прекин на мандатот на извршната власт.

**Меѓународна димензија:** За земјите членки кои постигнале или се стремат кон постигнување на некоја важна цел од надворешната политика – на пр. членство во меѓународна организација, овие информации може да бидат вклучени во делот Политички контекст. Извештаите за напредокот во исполнувањето на критериумите за членство во целната организација може да се вклучат доколку се релевантни за изборите, и како заднина и контекст.



### ПОГЛАВЈЕ III

## ИЗБОРНИ КАМПАЊИ

Кампањата е клучен и неделив дел од секој изборен процес. Кампањата овозможува учесниците во изборите да ги претстават своите ставови и платформи, а гласачите да се запознаат со кандидатите и нивните предлози за политики. Не може да има демократски избори без слободна размена на идеи помеѓу кандидатите на изборите и помеѓу кандидатите и гласачите. Оттука, политичкиот плурализам и пристапот до слободите на изразување, собирање, здружување, движење и правото на слобода и безбедност на личноста се неопходни предуслови за вистински демократски изборни кампањи. Истовремено, државните власти имаат должност да осигурат дека се почитуваат заложбите на ОБСЕ и меѓународните договори со коишто се промовира фер кампања. Ова поглавје се однесува на примената на основните слободи и

одговорностите на државите да обезбедат слободни и еднакви услови за време на периодот на кампањата.<sup>19</sup>

На демократски избори, сите учесници во изборите мора да можат слободно и со еднакви можности да ги пренесуваат и промовираат своите пораки, да се среќаваат со електоратот, да патуваат низ своите изборни единици за да им ги претстават на гласачите своите програми и ставови. Гласачите, пак, мора да бидат слободни да формираат мислења без непотребно мешање и треба да бидат во можност да направат информиран избор при гласањето. Актуелните носители на функција кои се кандидираат за реизбор не треба да уживаат несоодветна предност што произлегува од нивната моментална функција. Изборите треба да се одвиваат без насилство, вознемирување и заплашување, поттикнување насилство или омраза. Сите ограничувања или обиди за ограничување на основните права и слободи за време на изборниот период од страна на државните или недржавните актери треба да бидат разгледани во делот од извештајот за Опкружување на кампањата.

Политичкиот аналитичар мора секогаш да посвети посебно внимание на сите формални пречки за слободна кампања, вклучително и преку упатување на словото на законот и начинот на спроведување на прописите во пракса. Некои навидум безопасни прописи, вклучувајќи и обиди за поттикнување еднаквост, како што е утврдување дозволен број на билборди по кандидат или големина, формат и ширина на летоците коишто може да се дистрибуираат до гласачите, може да имаат спротивен ефект врз способноста на гласачите да направат информиран избор. Ваквите ограничувања може негативно да влијаат на конкурентноста на кампањата и конечно на самите избори. Оптоварувачки и опресивни обиди за задушување на политичката дебата преку прекумерна регулација ниту помагаат да се привлече внимание со кампањата, ниту дозволуваат вистински демократски изборни кампањи.

При оценувањето дали опкружувањето на кампањата е во согласност со меѓународните стандарди за демократски избори, политичкиот аналитичар треба да го оцени следното:

- › Дали пристапот до основните слободи е предвиден во законската рамка и се обезбедува во пракса;

<sup>19</sup> Ова поглавје не ги опфаќа прашањата за политичко финансирање и финансирање кампањи, коишто се опфатени во *Прирачникот за набљудување на финансирањето на кампањите* на ОДИХР од 2015 година. Исто така, ова поглавје не ги вклучува прашањата за пристапот на кандидатите до медиумите и медиумското покривање на кампањата, коишто се опфатени во *Прирачникот за следење на медиумите за мислење за набљудување на изборите* на ОДИХР од 2102 година. Користењето на социјалните мрежи во кампањите е опфатено во *Упатствата за набљудување на изборните кампањи на социјалните мрежи* на ОДИХР од 2021 година.

- › Плуралноста и конкурентноста на кампањата;
- › Можноста на гласачите да направат информиран избор без притисок или страв од одмазда;
- › Сите фактори коишто може да го нарушат еднаквото поле на натпревар и/или им даваат на некои кандидати, особено на актуелните носители на функција, несоодветна предност;
- › Дали некои од кандидатите се соочиле со несоодветни ограничувања или пречки во спроведувањето на нивните кампањи;
- › Случаи на насилство, малтретирање или заплашување, поттикнување омраза или случаи на поагресивен негативен говор; и
- › Какви било несоодветни обиди за наведување или поткуп на гласачи, било преку директни или посуптилни форми на размена или ветувања за размена.

## **1. Оценка на опкружувањето на кампањата**

Уставот или примарното право треба да ги обезбедат гаранциите за правата коишто се неопходни за спроведување слободна кампања и да бидат надополнети со прописи, чиешто спроведување треба да биде надгледувано од надлежните административни тела, како што се изборните органи (ИО). Во некои случаи, пристапот до слободите може да се олесни преку посебни одредби применливи за време на периодот на кампањата. Политичкиот аналитичар треба детално да ја разгледа рамката на закони и прописи, често заеднички со правниот аналитичар, и да стекне јасен увид во начинот на којшто се гарантираат основните слободи. За аналитичарите е подеднакво важно да ги идентификуваат јазовите или недостатоците во законодавството коишто не ги поддржуваат целосно или се во спротивност со меѓународните стандарди. Треба да се направи оценка за степенот на примена на правилата, вклучувајќи и дали:

- › Правната рамка предвидува учесниците во изборите и гласачите слободно да ги уживаат своите права и основни слободи;
- › Правната рамка предвидува фер и слободна атмосфера на кампања;
- › На сите политички партии и/или кандидати им се обезбедени еднакви услови за натпревар; и



- » Некои кандидати може да се во поволна или неповолна положба за време на процесот.

Во текот на периодот на кампањата, изборните прекршувања често се неизбежен аспект на изборниот процес. Приговорите поврзани со кампањата може да се засноваат на широк спектар на прашања, како што се повреда на основните слободи и човековите права, злоупотреби на државните и административните ресурси или купување гласови. За решавање на овие прашања потребен е цврст систем за решавање на изборните спорови, којшто вклучува сеопфатна правна рамка и независен и ефективен надзор. Институциите одговорни за спроведувањето, вклучувајќи ги и органите за спроведување на законот, треба да преземат мерки за спречување на прекршувањата, решавање на сите тековни прекршувања, враќање на прекршените права и казнување на сторителите. Треба да се преземат соодветни и пропорционални активности на соодветен, видлив и навремен начин за да се обесхрабрат слични прекршувања во иднина. Во Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година, земјите членки се обврзаа да обезбедат „ефикасно средство за правна заштита против административните одлуки со цел да се загарантира почитувањето на основните права и да се обезбеди правен интегритет.“<sup>20</sup> Оценката на рамката за решавање на изборните спорови, вклучувајќи ги и прекршувањата поврзани со кампањата, е во надлежност на правниот аналитичар. Затоа политичкиот аналитичар треба тесно да соработува и да го информира правниот аналитичар за сите потенцијални прашања коишто произлегуваат од набљудувањето на кампањата. Заедно со правниот аналитичар, политичкиот аналитичар треба да ги разгледа санкциите за прекршувањата на кампањата и да оцени дали тие се ефективни, пропорционални и разубедувачки.<sup>20</sup>

## а. Почитување на основните слободи во изборната кампања

Почитувањето на основните слободи е во средиштето на една демократска изборна кампања. Тие се подеднакво важни како за учесниците во изборите, така и за гласачите и, како такви, се цврсто воспоставени во клучните меѓународни правни инструменти и се поддржани со политичките заложби, вклучително и во Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година. При давањето оценка на правната рамка за водење кампања, политичкиот аналитичар треба да испита дали се почитуваат основните слободи и права во контекст на кампањата, според предвиденото во законите и примената во пракса.

**Слободата на собирање** – во контекст на избори, се однесува на правото на одржување политички собири и организирање настани за

<sup>20</sup> За повеќе информации на оваа тема, види *Прирачник за набљудување на решавањето на изборните спорови* на ОДИХР.

кампања. Како што е наведено во претходното поглавје, уредувањето на слободата на собирање, вклучително и во периоди на кампања, треба да се ограничи на едноставен услов да се известат релевантните органи, најчесто општинската власт, а поретко полицијата. Со други зборови, организирањето митинг во рамките на кампањата или други собири не треба да биде предмет на дозвола од кој било орган.

Слободата на собирање е особено важна за време на периодот на кампања кога комуникацијата помеѓу учесниците во изборите и гласачите треба да биде олеснета и заштитена. Оттука, во некои контексти, може да постојат посебни правила за да се подобри пристапот до слободата на собирање за време на избори. Онаму каде што, по исклучок, постојат одредени ограничувања, меѓународните стандарди предвидуваат дека тие треба да важат подеднакво за сите учесници во изборите: на пример, во некои земји забрането е собирање во близина на владините објекти, како и во здравствените и образовните установи. Покрај тоа, политичките партии и кандидатите не треба да бидат оптоварени со прекумерни прописи или да се соочуваат со административни предизвици, како што е несоодветно ограничување на временскиот период за одржување настани, неразумни трошоци за полициска заштита или други неоправдани технички пречки. Важно е да се напомене дека земјите членки имаат позитивна обврска да обезбедат уживање на слободата на собирање и таа да биде достапна за сите.

**Слободата на изразување и правото на застапување мислења без мешање** им даваат право на учесниците во изборите и на гласачите да ги искажат своите ставови, и на гласачите да направат информиран избор. Иако елементите на почитување на слободата на изразување и правото на застапување мислења ќе бидат разгледани од страна на медиумскиот аналитичар во делот Медиуми од извештајот за изборите на ОДИХР, тие исто така мора да бидат оценети од политичкиот аналитичар во контекст на изборната кампања. Двата аспекти на оваа слобода всушност значат дека сите гласачи, кандидати, но и здруженија, вклучувајќи ги и политичките партии, мора да бидат слободни да имаат свои ставови и да ги пренесуваат како што сакаат. Изворите за толкување наведуваат дека треба да постои слободно споделување информации и идеи за јавни и политички прашања помеѓу граѓаните, кандидатите и избраните претставници. Тие посебно истакнуваат дека одредени видови комуникација, вклучувајќи ги и изборните кампањи, не треба да бидат предмет на ограничувања.

Ограничувањата на слободата на изразување може да се сметаат за легитимни ако се ограничат на забраните за поттикнување омраза, насилство и промовирање тероризам.<sup>21</sup> Со напредокот на дигиталните медиуми и социјалните мрежи, потпалувачката реторика станува сè почеста за време на изборните кампањи, при што гласачите и изборните кандидати прибегнуваат кон поекстремни наративи. Случаите на говор што поттикнува насилство или омраза, особено кога тие потекнуваат од или се однесуваат на учесници во изборите, мора да бидат разгледани во извештајот за изборите. Истовремено, важно е да се препознае дека, „иако е легитимно да се санкционира застапување коешто претставува поттикнување омраза, не е легитимно да се забрани само навредлив говор.“<sup>22</sup>

**Слобода на движење** – во контекст на избори, оваа слобода им дава право на учесниците во изборите и на гласачите да патуваат низ целата земја за време на кампањата и изборниот период без несоодветни ограничувања. Од суштинско значење е претставниците на политичките партии и кандидатите да можат да се состанат со гласачите за да ги претстават своите постигнувања и платформи. Изворите за државната пракса додаваат дека учесниците во изборите мора да бидат слободни да агитираат, вклучително и да одржуваат митинзи и собири каде што најдиректно ќе можат да допрат до гласачите. Гласачите, исто така, мора да бидат слободни да патуваат, на пример, за да присуствуваат на настани поврзани со изборите.

**Право на слобода и безбедност на личноста** – во контекст на изборна кампања, правото на слобода и безбедност е од суштинско значење за да се обезбеди дека учесниците во изборите се слободни да ги претстават своите кандидатури пред гласачите без страв од одмазда. Гласачите, кандидатите и претставниците на политичките партии и граѓанското општество треба да бидат слободни да учествуваат во различни изборни или постизборни настани, без разлика дали станува збор за настани на кампањата или протести, без страв од одмазда од каков било вид. Како што веќе беше истакнато во претходните поглавја, изворите за толкување ја истакнуваат потребата од заштита на гласачите, жените политичарки и недоволно застапените и ранливите групи од мешање, принуда и заплашување. Во однос на кампањата, ова право е разработено подолу.

---

21 Види член 20.2 од МПГПП и став 40.1 од [Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година](#).

22 Види [Заедничка декларација на Специјалниот известувач за слободата на мислење и изразување на ОН, Претставникот за слободата на медиумите на ОБСЕ, Специјалниот известувач за слободата на изразување на ОАД и Специјалниот известувач за слободата на изразување на АКЧППН \(Африканската комисија за човекови права и правата на народите\) \(2006\)](#).

## Точки за испитување:

### Слобода на собирање

- ✓ Постојат ли некакви ограничувања на слободата на собирање, во законот или во праксата, со коишто им се одзема можноста на учесниците во изборите да организираат или да одржуваат средби со гласачи, или на гласачите да учествуваат во кампањата?
- ✓ Дали постоечките ограничувања се неопходни, служат на легитимен интерес и се пропорционални на нивните наведени цели?
- ✓ Дали постојат ефективни правни лекови и дали истите успешно се користат?
- ✓ Дали чинителите имаат право да ги оспорат одлуките за забрани на собирање? Дали судовите навремено постапуваат по истите?
- ✓ Дали со законот се бара дозвола од надлежните органи за организација на настани на кампања или само известување од организаторите до надлежните органи?
- ✓ Дали некои групи или учесници во изборите уживаат повластен третман во остварувањето на нивната слобода на собирање? Дали некои групи/учесници се соочуваат со несоодветни ограничувања?

### Слобода на изразување

- ✓ Дали учесниците во изборите се слободни да водат кампања без никакви ограничувања за содржината на нивните платформи или пораки на кампањата?
- ✓ Дали од учесниците во изборите се бара да ги достават на одобрување своите материјали за кампањата до кој било орган, вклучувајќи го и изборниот орган?
- ✓ Дали граѓаните се слободни да дискутираат за јавните и политичките работи без несоодветни ограничувања?
- ✓ Дали гласачите се во можност да формираат мислења независно (без насилство или закана за насилство, принуда, поттикнување или манипулативно мешање од каков било вид)?
- ✓ Дали граѓаните имаат право и можат да изразат поддршка за кој било кандидат за избори без непотребно влијание или присила од каков било вид, особено кога тоа може да го наруши или попречи слободното изразување на волјата на гласачот?
- ✓ Дали граѓаните се слободни да агитираат за изборите? Дали при практичната примена на законот постојат некакви ограничувања на слободата на изразување и на слободата да се формираат и да се застапуваат мислења, со што се оневозможува учеството на граѓаните на избори?
- ✓ Дали некои од учесниците во изборите се соочиле со некакви санкции за содржината на нивната кампања и/или нивните материјали на кампања?

- ✓ Дали содржината поттикнала омраза или насилство врз маргинализираните групи?
- ✓ Дали државата членка ја исполнува својата должност за заштита од поттикнување и говор на омраза (насочен кон групи)?
- ✓ Дали постојат ефективни правни лекови и дали истите успешно се користат?
- ✓ Дали кампањата им обезбедува на гласачите доволно суштина за да направат информиран избор?
- ✓ Дали одредени групи, особено помалку застапените и често поранливите сегменти на општеството, се соочуваат со каков било дискриминаторски третман/пречки во остварувањето на нивната слобода на изразување или на слободата на формирање и застапување мислења?

### **Слобода на движење**

- ✓ Дали претставниците на партиите и кандидатите се слободни и можат слободно да патуваат и да се среќаваат со електоратот?
- ✓ Дали гласачите се слободни и можат слободно да се движат за да присуствуваат на настани на кампањата или да се поврзат со кандидатите или други гласачи?

### **Право на слобода и безбедност на личноста**

- ✓ Дали некои учесници во изборите или нивни поддржувачи се предмет на насилство, заплашување или малтретирање? Доколку да, од кого?
- ✓ Постојат ли одредби во законот коишто се однесуваат на имунитетот на кандидатите во периодот на кампањата?
- ✓ Дали одредени групи се поранливи на злоупотреби на правото на слобода и безбедност од други?
- ✓ Дали државните органи се однесуваат кон сите групи подеднакво?
- ✓ Дали органите за спроведувањето на законот се неутрални во своето постапување?
- ✓ Дали некои учесници во изборите или нивни поддржувачи се предмет на насилство, заплашување или малтретирање? Доколку да, од кого?

### **Вклученост**

- ✓ Дали жените, националните и другите малцинства и маргинализираните групи уживаат еднаков пристап до основните слободи?
- ✓ Дали за време на кампањата постојат некакви ограничувања во пристапот до основните слободи со коишто се соочуваат недоволно застапените групи?

- ✓ Дали е достапен ефективен правен лек и дали тој успешно се користи од малцинствата и маргинализираните групи?
- ✓ Дали властите се проактивни во нивните напори да го олеснат учеството на недоволно застапените групи во кампањата?
- ✓ Дали жените, националните и другите малцинства и маргинализираните групи уживаат еднаков пристап до основните слободи?
- ✓ Дали постојат афирмативни мерки за да им се овозможи на лицата со попреченост ефикасно да учествуваат во изборниот процес, вклучувајќи и пристап до информации за кампањата како гласачи и можности да допрат до електоратот како кандидати?

## б. Слободна и фер атмосфера за водење кампања

Земјите членки на ОБСЕ се имаат обврзано да обезбедат слободни и фер услови за кампања. Покрај неопходноста за целосно почитување на основните слободи, Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година подетално го разработува начинот на кој земјите членки се обврзале да обезбедат слободни и фер кампањи. Во него, земјите се имаат обврзано да обезбедат законодавство што предвидува опкружување во коешто кандидатите се слободни да ги претстават своите кандидатури без непотребно мешање, а гласачите се во можност да го направат својот избор без притисок или поттикнување.

**Став 7.7 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година** предвидува дека земјите членки ќе „обезбедат дека законот и јавната политика ќе работат во насока да се овозможи водење политичка кампања во фер и слободна атмосфера во која ниту административни постапки, ниту насилство, ниту заплашување ќе ги спречат партиите и кандидатите слободно да ги претстават своите ставови и квалификации, или ќе ги спречат гласачите да се информираат и да дискутираат за нив или да го дадат својот глас без страв од одмазда.”

Во суштина, за да се обезбеди „слободна и фер атмосфера“ за водење кампања, законодавството мора да ги заштити учесниците во изборите и гласачите од насилство поврзано со изборите, заплашување и принуда, вклучувајќи и обиди за закана или поткуп. Исто така, мора да ги заштити гласачите од различни форми на директен и индиректен притисок: не само за да излезат на гласање или за да го дадат својот глас за поддршка на одреден кандидат, туку и за да присуствуваат на настани на кампањата или да покажат поддршка за одреден кандидат. Апсењето и притворањето на кандидатите или нивните поддржувачи, попречувањето настани на кампањата, непотребното мешање на полицијата (а во некои случаи и самото присуство на органите за спроведување на законот) или уништувањето на материјалите на

кампањата, може да укажат на обиди за заплашување на кандидатите и нивните поддржувачи. Органите за спроведување на законот мора да се однесуваат на непристрасен начин додека ги набљудуваат и оценуваат настаните од кампањата, од големи митинзи до мали улични протести, и важно е да се испита степенот на присуството и однесувањето на полицијата. Директните и индиректните активности коишто може да влијаат на одзивот на настани на кампањата, исто така, треба да се оценат во однос на законската рамка и да се опфатат во делот Опкружување на кампањата.

Стандардот за „слободна и фер атмосфера“ за водење кампања, исто така, значи дека кандидатите, партиските активисти и активистите на кампањата, и гласачите воопшто, треба да бидат заштитени од отпуштање од работа или закани за тоа. Тоа е особено важно во случај на неколку специфични или ранливи групи на гласачи или кандидати како што се студенти, вработени во јавниот сектор, припадници на вооружените сили или други социјални групи кои може да станат предмет на политички притисок.

Купувањето гласови или наводите за купување гласови и понатаму се обележје на изборните кампањи во некои земји членки. Таквата пракса генерално се дефинира како давање пари, добра или услуги, или ветувања за истите, во замена за поддршката од гласачите. Во многу случаи, прашањето на купувањето гласови е директно поврзано со тајноста на гласањето. Купувањето гласови може да биде многу тешко да се открие и да се набљудува. Политичкиот аналитичар треба да утврди дали постојат законски забрани против купување гласови и да ги следи сите веродостојни наводи за купување гласови, со цел да ги разгледа различните извори и да утврди дали тие се предмет на формални приговори. Исто така, треба да утврди како, доколку воопшто, властите реагираат на таквите наводи. Државните органи имаат обврска да одговорат на уверливи пријави за купување гласови или притисок врз гласачите. Онаму каде што недостасува проактивен пристап, распространетите наводи може да ја намалат довербата на јавноста во процесот. Како што е разработено подолу, ДН имаат клучна улога во набљудувањето на таквите случаи соодветно на областа што ја набљудуваат.

Покрај логиката на заплашување и поттикнување позната како „стап и морков“ (награда и казна), други фактори, исто така, можат да ја обликуваат целокупната атмосфера на кампањата. Изразена агресивна реторика, како на пример случаи на говор на омраза или екстремна националистички говор, но и други агресивни форми на „негативна кампања“ може да ја задушат дебатата и конечно да ја попречат можноста на гласачите да се запознаат со содржината на платформите на

кандидатите на начин што ќе им овозможи да направат информиран избор. Во целина, говорот што поттикнува насилство и омраза треба да биде предмет на регулација во согласност со меѓународно признаените принципи, стандарди и заложби. Честопати, голем предизвик е да се постапува по прашањата на популистичка реторика, хиперпартизам или екстремна поларизација, коишто може да попречат суштествена дискусија меѓу учесниците во изборите и/или нивните поддржувачи, ограничувајќи ја можноста на гласачите да се едуцираат за програмите и платформите на политичките партии и кандидатите кои се натпреваруваат за функција. При известувањето за ваквите случаи, важно е да се размисли и каков одговор тоа ќе се предизвика, вклучително и од државата, која во некои околности има позитивна обврска да дејствува, како и за негативните реакции на граѓанското општество и граѓанството во целина.

### **Точки за испитување:**

- ✓ Дали со рамката на закони и прописи ефективно се обезбедува слободна и фер атмосфера за водење кампања за сите учесници во изборите?
- ✓ Дали рамката на закони и прописи содржи доволни и јасни правила за кампања коишто имаат за цел да обезбедат слободно и фер опкружување на кампањата?
- ✓ Дали рамката на закони и прописи ефикасно ја штити слободата на учесниците во изборите да допрат до електоратот и да ги пренесат своите пораки? Дали правилата важат за целиот период на кампањата?
- ✓ Дали постапувањето на државата придонесува за слободно и фер опкружување на кампања? Дали постои административна постапка што им забранува на партиите или кандидатите слободно да ги изнесуваат своите ставови и/или квалификации?
- ✓ Дали постои административна постапка што им забранува на гласачите да учествуваат во кампањата, да се информираат или да дискутираат за ставовите или квалификациите на кандидатите?
- ✓ Дали кривичните (или управните или другите) закони забрануваат заплашување или принуда на гласачите? Дали тие се спроведуваат во пракса кога станува збор за изборни прекршувања?
- ✓ Дали законите и прописите за кампања се спроведуваат во пракса?
- ✓ Дали постои генерално почитување на политичкиот плурализам во кампањата?
- ✓ Дали кандидатите се соочуваат со некои несоодветни ограничувања, според законот или во пракса, при организирањето и/или спроведувањето на нивните кампањи?
- ✓ Постојат ли докази или наводи за насилство, притисок, заплашување или малтретирање на гласачите за време на кампањата? Кои фактори може да



бидат корисни во оценката на нивниот кредибилитет? Дали наводите веднаш се истражуваат?

- ✓ Дали со закон се забранува купување гласови и други несоодветни форми на поттикнување на гласачите? Дали се распространети наводите за купување гласови или други форми на поттикнување? Дали се тие веродостојни? Дали веднаш се истражуваат?
- ✓ Дали која било група гласачи, како што се вработените во јавниот сектор, е предмет на притисок, закани или заплашување, или спротивно на тоа, на какви било форми на несоодветно поттикнување?
- ✓ Како властите реагираат на наводите за насилство, притисок, заплашување или малтретирање на гласачи? Дали се проактивни во пристапот?
- ✓ Дали сторителите на прекршувањата во кампањата сносат одговорност?
- ✓ Дали негативната кампања е истакната карактеристика на изборите? Какава е нејзината природа и како влијае врз можноста на гласачите да направат информиран избор? Дали во кампањата има случаи на поттикнување и/или говор на омраза?
- ✓ Дали државните органи или другите чинители во изборите преземаат какви било постапки за да се справат со поттикнувањето или говорот на омраза?
- ✓ Дали постојат некакви кодекси на однесување (етика) воспоставени помеѓу учесниците во изборите за да се уреди однесувањето во кампањата? Доколку да, кој е нивниот правен статус? Кој го потпишал кодексот на однесување? На кои прашања се однесува?

## в. Еднаков третман и еднакви можности

Препознавајќи дека концептот на правичност е клучен за време на изборите и периодите на кампања, во Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година, земјите членки на ОБСЕ се обврзаа да обезбедат еднакви можности за натпревар помеѓу учесниците во изборите. Еднаквиот терен е суштински дел од еден фер изборен натпревар. Тоа значи дека државата е должна да обезбеди еднаков третман на учесниците во изборите, според законот и во пракса, без оглед на нивните политички ставови или интересите што ги застапуваат. Меѓународните и регионалните договори забрануваат дискриминација и предвидуваат дека сите мора да бидат еднакви пред законот. Изворите на толкување додаваат дека никој не треба да биде предмет на дискриминација или на каков било начин обесправен поради неговата кандидатура или политичка припадност. Извори од државната пракса додаваат дека сите политички учесници во изборите треба да имаат иста можност да ги презентираат своите платформи или програми пред електоратот, што значи дека треба да располагаат со ист временски период за водење кампања и да бидат предмет на истите закони

или правила коишто го уредуваат користењето на јавните простори за кампања. Новоформираните политички партии треба да можат да се натпреваруваат на фер основа во однос на поцврсто етаблираните групи.

**Став 7.6 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година** предвидува дека на политичките партии и организации треба да им се обезбедат „неопходните правни гаранции за да им се овозможи меѓусебен натпревар врз основа на еднаков третман пред законот и од страна на властите.”

Уредувањето на некои од следниве аспекти би можело, под одредени околности, да доведе до нееднаков третман на кандидатите:

- Барања според кои кандидатите треба да ги достават политичките програми или пораките за кампањата на преглед или одобрување кај властите;
- Доделување улога на ИО како организатор на настани на кампања или улога да раководи со распоредот на кампањите на учесниците во изборите; и
- Нејасни правила за користењето на јавните простори за настани од кампањата или за изложување материјали.

Спротивно на тоа, во некои земји членки постојат и примери на присилна еднаквост, како што се барањата од кандидатите да ги користат билбордите коишто државата ги обезбедила во еднаков број на сите кандидати, со што на политичките партии и кандидатите ефективно им се оневозможува да креираат сопствени стратегии за кампања за самостојно да ги привлечат гласачите. Иако ова може да изгледа како укажување на постоење еднакви услови, ваквата еднаквост може да биде вештачка и да биде спротивна на автентичната конкурентност.

### **Точки за испитување:**

- ✓ Дали рамката на закони и прописи во доволна мера предвидува еднаквост на можностите помеѓу учесниците во изборите? Дали тие соодветно ги штитат учесниците од нееднаков третман?
- ✓ Дали сите учесници во изборите имаат право на еднаква заштита од законот без дискриминација? Дали сите учесници имаат еднакви можности да водат кампања, според законот и во пракса?
- ✓ Дали некои политички партии или кандидати се соочуваат со ограничувања коишто им оневозможуваат еднаков третман и/или еднакви можности? Дали овие пречки се пропишани со закон или докажани во пракса?

- ✓ Дали сите учесници во изборите се соочуваат со еднакви пречки или некои се во понеповолна положба од други?
- ✓ Каква улога, доколку постои, има изборниот орган во олеснувањето на организацијата на настани на кампања или изложувањето материјали за кампањата?
- ✓ Дали е достапен навремен правен лек во случај на повреда на правото на учесниците во изборите на еднаков третман?
- ✓ Дали властите се проактивни во нивните напори да обезбедат еднаков третман и еднакви можности помеѓу учесниците во изборите?

### г. Злоупотреба на административни ресурси

Прашањето што може негативно да влијае како на правичноста на изборната кампања, така и на еднаквиот третман и еднаквоста на можностите за сите учесници во изборите, и тоа често се забележува во целиот регион на ОБСЕ, е несоодветното користење на предностите од актуелниот мандат или злоупотреба на административните ресурси. Иако несоодветната предност на актуелниот мандат може да има различни форми, таа најчесто се манифестира преку злоупотреба на административните ресурси, злоупотреба на службената должност за целите на кампањата или, во пошироки рамки, користење на парламентарното мнозинство за креирање, усвојување и спроведување законодавство коешто е поволно за оние кои се на власт. Меѓународните водечки документи истакнуваат дека материјалните, финансиските или човечките јавни ресурси не треба да се злоупотребуваат за поддршка на или против една или повеќе политички партии или кандидати. Тоа може да вклучува буџетски и финансиски ресурси на државните органи и локалната администрација, јавни простории и места, јавни службеници и возила или финансирање кандидати од страна на правни лица во сопственост или делумна сопственост или контрола на државата. Конечно, тие исто така пропишуваат дека државните власти не смеат да најавуваат или да користат буџетски програми или инфраструктурни проекти, да нудат вработување во јавниот сектор или социјални бенефиции, да ги зголемуваат платите или пензиите, честопати под нејасни или преференцијални услови, како начин за привлекување на гласачите за време на кампањата или непосредно пред неа.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> За повеќе на оваа тема, види „Заеднички насоки за спречување и одговор на злоупотреба на административни ресурси за време на изборни процеси” на ОДИХР и Венецијанската комисија на Советот на Европа.

За да се обезбеди заштита, законот треба јасно да предвиди дека вработените во јавниот сектор не смеат да бидат вклучени во кампањата во својство на службени лица, и дека тоа може да го прават само надвор од работното време. Покрај тоа, вработените во јавниот сектор никогаш не треба да бидат предмет на присила или поттик за учество во кампањи и/или да гласаат на одреден начин (да гласаат или да не гласаат за одредена политичка партија или кандидат). Законот може да забрани или на друг начин да го уреди најавувањето проекти со значајни буџетски импликации, како што се големи инфраструктурни проекти, за време на периодот на кампањата или по распишувањето на изборите, со што ќе се спречи нивна злоупотреба за целите на кампањата. Конечно, законодавството треба да вклучува процедури и казни коишто имаат за цел да одвратат од вакви изборни прекршувања.

Со цел да се заштити еднаквото уживање на правата и да се обезбеди заштита од несоодветна предност на актуелниот мандат, **став 5.4 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година** предвидува, „јасна поделба помеѓу државата и политичките партии; особено, политичките партии не смеат да бидат споени со државата.”

Она што произлегува од меѓународната добра пракса е условот дека актуелните носители на функција не смеат да бараат да ги користат придобивките од нивната службена положба за да добијат неправедна предност за време на изборните кампањи. Политичкиот аналитичар треба да оцени дали актуелните носители на функција исполнуваат одредена неопходна и неизбежна институционална улога или дали начинот на настап на изборите претставува злоупотреба на службената положба. Ова не ги спречува актуелните кандидати да се кандидираат за избори и да водат кампања надвор од службените должности или работното време и без да користат административни ресурси. Треба да се напомене дека не секоја предност којашто произлегува од актуелниот мандат неопходно е во спротивност со стандардот како што е опишан во став 5.4 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година. Во практична смисла, многу форми на злоупотреба на ресурси или злоупотреба на службената должност се подеднакво добро вработени како аспекти што го нарушуваат еднаквото поле за натпревар опишано во став 7.6. Во некои околности, еднаквата можност за учесниците во изборите може да е несоодветна заложба на којашто земјите треба да се повикаат.

Во некои земји членки на ОБСЕ, не е невообичаено кандидатите кои се актуелни носители на функција да ги користат јавните згради за целите на кампањата, додека другите кандидати да немаат таква привилегија. Ова може да важи и за поставувањето реклами за кампањата, како што се банери или билборди, на јавен имот. Спротивно на тоа, иако низ регионот на ОБСЕ важат различни правила, во некои земји членки, од актуелните носители на функција кои се кандидираат за уште еден мандат може да се бара да се повлечат од своите функции за време на кампањата.

Во обид да се потисне несоодветната предност на актуелните носители на функции и нивната злоупотреба за целите на реизбор, некои земји членки забрануваат да се најавуваат големи јавни работи или програми за социјална помош во текот на одреден период пред изборите. Не е невообичаено за кандидати кои се актуелни носители на функција да ги презентираат своите постигнувања на функцијата како дел од кампањата за реизбор, и кампањите за информирање на јавноста што се платени од државниот буџет и најавени или започнати во текот на изборната кампања може во некои случаи да бидат секаде присутни и да се поклопуваат со пораките од кампањата на учесниците во изборите, имајќи за цел да ги збунат гласачите во корист на актуелните носители на функција.

### **Точки за испитување:**

- Дали во законот и во праксата постои јасна поделба меѓу државата и политичките партии?
- Дали постојат одредби во законот коишто имаат за цел да го ублажат влијанието на предноста на актуелните носители на функција?
- Дали постојат недостатоци во законот или прописите коишто се злоупотребуваат од партијата на власт или кандидатот кој е актуелен носител на функција?
- Дали законот е јасен за забраните за злоупотреба на државните ресурси за кампања?
- Дали постои антикорупциско законодавство коешто може да има улога во спречување на ширењето на случаи на злоупотреба на јавни ресурси или злоупотреба на службена положба?
- Дали рамката на закони и прописи вклучува мерки за заштита на вработените во јавниот сектор од несоодветен притисок или поттикнување?

- Дали кампањите на некои учесници во изборите остваруваат неправична корист од државните ресурси?
- Дали постои еднакво поле за натпревар за сите кандидати? Доколку не, кои фактори ја нарушуваат рамнотежата на полето за натпревар?
- Дали се спроведуваат постојните закони? Дали прекршувањата подлежат на истраги и/или казни?
- Дали казните за злоупотреба на ресурсите имаат доволно ефект на одвраќање?

#### **д. Учество на жените, националните малцинства и лицата со попреченост во изборната кампања**

Како што е истакнато на почетокот од прирачникот, посебни делови од извештаите за изборите на ОДИХР треба да вклучуваат детали за учеството во изборниот процес на различни традиционално недоволно застапени групи. Тука спаѓаат националните малцинства, лицата со попреченост и жените. Во своите оценки на опкружувањето на кампањата, политичките аналитичари треба да посветат особено внимание на одредбите во рамката на закони и прописи поврзани со овие често маргинализирани групи, и да ги оценат условите за нивно учество во активностите на кампањата и вклучување во изборите пошироко. Тие, исто така, треба да размислат за однесувањето на релевантните институции, вклучувајќи го и изборниот орган и субјектите коишто се посебно овластени да ги штитат правата на недоволно застапените групи. За таа цел, политичкиот аналитичар треба да одржи состаноци со претставниците на тие институции.

Политичкиот аналитичар или, доколку е распореден, и аналитичарот за национални малцинства, треба исто така да го оцени нивото на учество на националните малцинства во изборната кампања. Тој или таа треба исто така да испита дали учесниците во изборите кои ги претставуваат националните малцинства добиле исти можности за кампања како и другите учесници. Некои од аспектите коишто аналитичарите треба да ги земат предвид кога ја прават својата оценка вклучуваат: дали припадниците на националните малцинства, како поединци и како групи, уживаат пристап до основните слободи и човековите права за време на периодот на кампањата, вклучувајќи ги и областите со голема концентрација на малцинства; дали се во можност да присуствуваат на настани на кампањата без пречки; дали можат да користат простории за кампања и да изложуваат материјали

за кампањата под истите услови како и другите учесници; дали можат да водат кампања на малцинските јазици; и дали постои каква било кампања против малцинствата спроведувана од други учесници или групи.<sup>24</sup>

Во ставовите 30 до 39 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година, земјите членки препознаа дека „прашањата поврзани со националните малцинства може единствено да бидат задоволително решени во демократска политичка рамка“ и дека „почитувањето на правата на припадниците на националните малцинства како дел од универзалните човекови права е основен фактор за мирот, правдата, стабилноста и демократијата во земјите членки.“ Во документот, исто така, се вели: „Земјите членки ќе го почитуваат правото на припадниците на националните малцинства на ефективно учество во јавните работи, вклучувајќи го и учеството во работите поврзани со заштитата и промовирањето на идентитетот на таквите малцинства.“

Важен аспект на активностите на ОДИХР поврзани со изборите е набљудувањето и оценката на учеството на лицата со попреченост на изборите. Во согласност со методологијата за набљудување на изборите на ОДИХР, политичкиот аналитичар треба да оцени дали лицата со попреченост се во можност да добијат информации од партиите и кандидатите и да се вклучат во настани на кампањата со цел да направат информиран избор. Оценката, исто така, треба да вклучува и разгледување на тоа дали кандидатите со попреченост биле во можност слободно да водат кампања и дали имаат еднаква можност да се натпреваруваат на изборите. Некои од примерите на добра пракса во регионот на ОБСЕ вклучуваат материјали подготвени од државата во коишто се објаснуваат и промовираат законските обврски за политичките партии според КПЛП; подготовка на информации за кампањата, подеднакво за сите учесници во изборите, конкретно наменети за гласачите со оштетувања на видот или слухот; или обезбедување јавни средства за покривање на дополнителните трошоци со кои кандидатите со попреченост може да се соочат, како што се транспортот и толкувањето на знаковниот јазик.<sup>25</sup>

Голем број претходно споменати ставови од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година бараат од земјите членки да обезбедат еднакви права и можности за сите. Покрај тоа, во ставот 5.9 од документот, земјите членки се согласија дека, „сите лица се еднакви пред законот и имаат право без каква било дискриминација на еднаква заштита со законот. Во овој поглед, законот ќе

24 За повеќе информации на оваа тема, види *Прирачник за набљудување и унапредување на учеството на националните малцинства во изборниот процес* на ОДИХР.

25 За повеќе на оваа тема, види *Прирачник за набљудување и унапредување на учеството на лицата со попреченост во изборите* на ОДИХР и *Насоки за унапредување на политичкото учество на лицата со попреченост* на ОДИХР.

забрани каква било дискриминација и ќе им гарантира на сите лица еднаква и ефикасна заштита од дискриминација на која било основа.“

Сите земји членки на ОБСЕ ја признаваат еднаквоста помеѓу жените и мажите и се имаат обврзано да промовираат еднакви можности за унапредување на целосното учество на жените во сите аспекти на политичкиот и јавниот живот. Нивото на вклученост на жените во изборната кампања може да биде клучен показател за целокупното спроведување и демократскиот карактер на изборниот процес. Во овој поглед, политичките аналитичари треба да го оценат учеството на жените во кампањата. Тие треба да се запознаат со постојните рамки на закони и прописи за кампањата, како и со внатрешните партиски политики. Тие треба да утврдат дали овие документи вклучуваат посебни мерки за поддршка на учеството на жените, дополнителни финансиски средства и/или медиумско време за жените кандидатки или за партиите со поголем број на жени кои се кандидираат на изборите. Тие, исто така, треба да ја оценат можноста на жените кандидатки да водат кампања, вклучително и во поглед на помалку видливите аспекти, како што се достапноста на средствата и ресурсите на политичките партии за жените кандидатки.<sup>26</sup> Политичкиот аналитичар треба исто така да испита дали и во колкава мера жените активно учествуваат во кампањата, начините на кои учесниците во изборите се осврнуваат на жените и на нивните потреби како гласачи, и дали тие се прикажани или се опфатени во материјалите и пораките на кампањата.

Додека **Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година** ги содржи повеќето од посебните одредби поврзани со изборите и недискриминацијата, главните стандарди на ОБСЕ за родова еднаквост се вклучени во Московскиот документ од 1991 година и во Истанбулскиот документот од 1991 година, Повелбата за европска безбедност, како и одлуките на Министерскиот совет.

Политичкиот аналитичар треба да го усвои истиот пристап за сите недоволно застапени групи: тој или таа треба да оцени дали тие учествуваат во кампањата; до кој степен учесниците во кампањата даваат осврт на нив или на нивните потреби за време на настаните на кампањата и во материјалите за кампањата, како и да утврди кои фактори го попречуваат поголемото учество на овие групи и какви мерки, доколку има, се преземаат за решавање на овие недостатоци.

<sup>26</sup> За повеќе информации на оваа тема, види *Прирачник за следење на учеството на жените во избори на ОДИХР*.



И покрај видните напори на земјите членки на ОБСЕ за заштита и промовирање на учеството на недоволно застапените групи во јавниот и политичкиот живот, праксата покажува дека претставниците на овие групи и понатаму се предмет на малтретирање, заплашување и често насилство. Помалку застапените групи станаа поранливи со појавата на новите медиуми и социјалните мрежи, коишто станаа двигател за негативна, агресивна и потпалувачка реторика што често поттикнува омраза, па дури и насилство. Изборните периоди често се обележани со засилено ширење омраза на интернет. Иако се потребни понатамошни напори од страна на сите релевантни актери, вклучувајќи ги и земјите членки на ОБСЕ, политичките партии и другите чинители во изборите, за да се заштити и промовира учеството на ранливите групи во изборите, политичкиот аналитичар треба да ги оцени напорите на различните чинители за време на изборите.<sup>27</sup>

### Точки за испитување:

#### Општо

- Дали рамката на закони и прописи содржи одредби за вклучување на недоволно застапените групи во кампањата? Дали тие се спроведуваат на задоволителен начин?
- Дали постојат услови за да се овозможи вклучување на помалку застапените групи во кампањата?
- Дали помалку застапените групи активно учествуваат во кампањата? Со какви ограничувања се соочуваат?
- До кој степен, ако воопшто, политичките партии или кандидатите даваат осврт на гласачите и/или на потребите на гласачите од недоволно застапените групи?
- Дали во кампањата се изразуваат негативни чувства кон некоја недоволно застапена група?
- Дали властите се проактивни во нивните напори да ги елиминираат предизвиците со коишто се соочуваат учесниците во изборите или гласачите од помалку застапените групи?
- Постојат ли случаи на насилство, заплашување или малтретирање или поттикнување на недоволно застапените групи за време на кампањата? Постојат ли примери на користење потпалувачка реторика во кампањата?
- Дали ранливите групи се предмет на малтретирање на социјалните мрежи?
- Дали властите се проактивни во нивните напори да го олеснат учеството на недоволно застапените групи во кампањата?

<sup>27</sup> За повеќе на оваа тема, види *Насоки за набљудување на изборните кампањи на социјалните мрежи* на ОДИХР.

- Дали властите се проактивни во решавањето на случаите на насилство, заплашување и малтретирање или пак на несоодветните форми на поттикнување на недоволно застапените или ранливите групи?

### **Национални малцинства**

- На места каде што често се користат јазиците на националните малцинства, дали учесниците во изборите или гласачите се слободни и можат да ги користат јазиците на националните малцинства за време на кампањата?
- На места каде што често се користат јазиците на националните малцинства, дали обраќањето кон гласачите од националните малцинства се врши на соодветните јазици за време на кампањата?
- Дали се достапни дополнителни средства за покривање на трошоците на учесниците во изборите за превод или толкување на јазиците на националните малцинства?
- Дали во кампањата се дава осврт на гласачите од националните малцинства и/или нивните потреби?
- Дали гласачите од националните малцинства имаат можност да направат информиран избор?

### **Лица со попреченост**

- Дали учесниците во изборите и гласачите со попреченост имаат можност да земат учество во кампањата? Кои се некои од пречките со коишто се соочуваат и кандидатите и гласачите со попреченост?
- Дали на гласачите со попреченост и/или нивните потреби се дава осврт во кампањата?
- Дали се достапни дополнителни средства коишто ќе помогнат да се изедначи полето на натпревар за учесниците со попреченост во избори? Дали се тие достапни за да им помогнат на учесниците во изборите да стигнат до гласачите со попреченост?
- Дали гласачите со попреченост се во можност да направат информиран избор?

### **Учество на жените**

- Дали жените се активни учеснички во кампањата, и како учеснички во изборите и како гласачи?
- Кои фактори го ограничуваат поголемото учество на жените во кампањата?

- Дали постојат посебни мерки за поддршка на вклученоста на жените во кампањата?
- Дали се достапни ресурси, вклучително и директно и индиректно државно финансирање за кампањи, за да се поддржи вклученоста на жените кандидтки или да се изедначи полето на натпревар?
- Дали политичките партии имаат некакви внатрешни стимулативни механизми за унапредување на учеството на жените?
- Дали жените се појавуваат во кампањата? Дали учесниците во изборите даваат осврт на жените или на нивните потреби како гласачи?

## ѓ. Други релевантни аспекти

### і. Времетраење на периодот на кампања

Добра практика е периодот на кампањата да биде дефиниран во законот или во административните прописи, со цел да се обезбеди еднаква можност за сите учесници да водат кампања и слободно да ги презентираат своите кандидатури без несоодветни ограничувања. За да се постигне тоа, изборната кампања треба да има јасно дефинирана почетна основа што е применлива подеднакво на сите учесници во кампањата. Времетраењето на периодот на кампањата треба да биде доволно за да им овозможи на политичките партии и кандидатите да ги осмислат и спроведат своите стратегии за кампањата и ефикасно да го информираат електоратот за нивните платформи и програми.

Политичките заложби посочуваат на поставување разумни ограничувања на одредени активности во текот на времетраењето на периодот на кампања, како што се забрани за водење кампања непосредно пред денот на изборите (т.н. „период на предизборен молк“) за да се овозможи време за рефлексива и да се заштити правото на гласачите да го дадат својот глас без непотребен притисок. Слично на тоа, може да има ограничувања на објавувањето на анкетите на јавното мислење пред гласањето или на резултатите од анкетите за излезност додека гласањето е во тек на денот на изборите. Иако таквите ограничувања може да бидат прифатливи во некои случаи, опширните забрани за објавувањето анкети предизвикуваат загриженост во однос на усогласеноста со принципот на слобода на изразување и правото на примање и давање информации.

### Точки за испитување:

- Дали официјалниот период на кампањата е дефиниран во законот или други прописи? Дали временската рамка ја почитуваат сите учесници во кампањата или трети лица?
- Дали официјалниот временски период определен за кампањата е адекватен?
- Дали на учесниците во кампањата им е обезбедено еднакво време и можност да се натпреваруваат во текот на кампањата?
- Доколку е применливо, дали сите учесници во кампањата и трети лица ги почитуваат прописите за предизборен молк?

#### ii. Прекумерно регулирање на кампањата

Прекумерното регулирање на активностите на кампањата во некои случаи може да биде спротивно на словото или духот на меѓународните стандарди за демократски избори. Најчестите примери на прекумерна регулација на опкружувањето за кампања вклучуваат:

- Обврски за барање дозвола за одржување настани за кампањата;
- Одредби за известување на властите во неразумно подолг период пред одржувањето на настанот;
- Забрани за водење кампања на централни локации;
- Процедури за одобрување материјали, пораки и слогани на кампањата и/или големината/форматот на билбордите и плакатите; и
- Други административни пречки, коишто го прават организирањето и водењето ефикасна кампања непотребно оптоварено, ако не и невозможно.

За поиндиректни пречки се сметаат невообичаено големите проблеми да се исполнат безбедносните стандарди за масовни собири, високите трошоци за полициска заштита и екипи за чистење или други слични сериозни мерки коишто го отежнуваат водењето кампања, особено за опозициските партии и кандидатите кои располагаат со помалку ресурси и се организациски послаби.

### Точки за испитување:

- Како е уредена кампањата, во законот и во другите акти, односно, актите што ги издава изборниот орган?
- Дали нивото на уреденост на кампањата е соодветно за спроведување на демократски избори?
- Дали учесниците во кампањата се соочуваат со некои несоодветни ограничувања, во законот или во праксата, при организирањето или водењето на нивните кампањи?
- Дали законите и прописите се правични и се спроведуваат на еднаков и доследен начин?
- Дали самите учесници во кампањата се согласиле на саморегулација, на пример со потпишување заеднички кодекс на однесување или на друг искажан начин?

### iii. Постизборни случувања

Во ретки случаи, активностите на учесниците во изборите за агитирање или информирање на јавноста излегуваат надвор од рамките на изборниот ден или законски пропишаниот период за кампања. Во такви случаи, тоа треба да се опфати во делот Постизборни случувања од извештаите за изборите на ОДИХР. Описот и оценката на овие активности спаѓаат во доменот на политичкиот аналитичар.

Ваквите настани честопати може да бидат дел од протести на учесниците во изборите или гласачите, најчесто од редовите на опозицијата, како начин на изразување незадоволство од водењето на изборниот процес или неговиот исход. При оценка на постизборните случувања, политичкиот аналитичар треба да го земе предвид почитувањето на основните слободи и човековите права, можноста на изборните чинители (гласачи, учесници во изборите, граѓански организации) да одржуваат јавни настани и протести, да ги идентификува клучните барања и пораки од постизборните случувања, да утврди дали се мирни или насилни, и да ја наведе улогата на властите, полицијата или службите за обезбедување на таквите настани.

### Точки за испитување:

- Дали во постизборниот период се почитуваат основните слободи и човековите права?
- Дали на учесниците во изборите или на другите засегнати страни им е дозволено да одржуваат јавни настани по денот на изборите?
- Кои се главните организатори на ваквите настани?
- Кои се клучните пораки од овие настани?
- Колку се обемни и распространети настаните?
- Дали настаните се мирни или насилни? Колку се чести случаите на насилство?
- Која е улогата на полицијата, службите за обезбедување или другите државни органи на овие настани? Дали постои прекумерна употреба на сила од страна на полицијата или службите за обезбедување??

## 2. Оценка на водењето на кампањата

Иако другите аналитичари во рамките на тимот може да располагаат со одредени информации за политичката или изборната кампања, политичкиот аналитичар ја има севкупната одговорност да изврши оценка на изборната кампања. Покрај тоа што прави анализа на документи и преглед на закони, политичкиот аналитичар вообичаено се среќава со голем број и широк спектар на чинители. Во текот на овие средби, таа или тој треба јасно да праша дали учесниците во изборите и другите изборни чинители имаат некаква загриженост поврзана со делови од законската рамка што се однесуваат на кампањата, како и за спроведувањето на законот, особено аспектите наведени во претходните делови. Вообичаено, аналитичарот треба да разговара за дотогашното искуство на учесниците во спроведувањето на кампањата, програмите на учесниците или темите на коишто тие даваат осврт, како и за методите и стратегиите коишто тие планираат да ги користат.

Политичките аналитичари разговараат со претставниците на политичките партии и кандидатите; и за да ја одржат непристрасноста, тие секогаш треба внимателно да ги планираат овие средби, да внимаваат на тоа како и кога се испраќаат поканите, и да се осигурат дека ќе го слушнат гласот на сите страни од политичкиот спектар. Иако постигнувањето совршен баланс можеби не е секогаш возможно, неопходно е тие да се стремат кон репрезентативна комбинација и да ги

земаат предвид надворешната перцепција за мисијата и начинот на којшто таа работи, и како и со кого се среќава.

Политичките аналитичари треба да ги потврдат наодите од нивните средби со учесниците во изборите. Еден од начините да го направат тоа е да ги споредат сознанијата од размената со други соговорници. На пример, локални аналитички центри или политички експерти може да обезбедат дополнителен контекст за разбирање на одредени специфични настани или случувања. Групите на граѓанското општество и регионалните или локалните здруженија може да бидат добар извор на информации или специјализирано знаење во областите во коишто делуваат. Претставниците на дипломатската заедница, кои не се активни чинители во изборниот процес, може да обезбедат сознанија коишто националните соговорници ги пропуштаат или не сакаат да ги споделат. Политичките аналитичари треба внимателно да ги оценат различните перспективи од најразлични соговорници пред да дадат своја оценка.

При изборот на соговорници и подготовката за средби, корисно е политичкиот аналитичар да работи и со својот помошник, кој треба да биде добро запознаен со политиката на земјата и последните случувања. Колегите од земјата може да бидат особено корисни во обезбедувањето корисни заднински информации пред која било средба. Тие ќе бидат редовно присутни за време на средбите, често во улога на толкувачи доколку постои јазична бариера. Развивањето добра работна релација со помошникот е важно: политичките аналитичари мора да бидат јасни во врска со своите очекувања, цели и претпочитани методи на работа, со цел да се овозможи добра соработка, а со тоа и продуктивно набљудување, собирање информации и анализа. Тие, исто така, мора да истакнат дека непристрасноста на мисијата ќе се оценува и врз основа на однесувањето на сите нејзини членови на средбите со соговорниците.

Подеднакво е важно да се запамети дека граѓаните кои се неизбежно директни чинители во изборите не може секогаш да ја задржат неутралноста или да бидат сфатени како неутрални, особено кога се соочуваат со политички прашања коишто предизвикуваат поделби. Сите членови на мисијата се придржуваат до Кодексот на однесување, но поради нивната изложеност на политички актери, политичкиот аналитичар и неговиот национален колега треба особено да внимаваат на заштитата на нивната непристрасност.

## а. Средби со учесниците во изборите

Политичкиот аналитичар треба да се сретне со што е можно повеќе политички партии и кандидати. Доколку не е возможно да се остварат средби со сите клучни актери, политичкиот аналитичар сепак треба да се заложити да обезбеди средби со најрепрезентативен примерок на политички актери и учесници во изборите: оние кои се во владата или кои ја поддржуваат, и оние кои се во опозиција; како и кандидатите номинирани од формации застапени во законодавниот дом, и оние кои немаат парламентарна застапеност.

Понатаму, политичкиот аналитичар треба да се сретне со политичките групи кои не номинирале кандидати, меѓу другото, за да ги разбере причините зад нивната одлука и да утврди дали постојат несоодветни ограничувања во законите или праксата. Слично на тоа, каде што постои проблем поради одбивање регистрација на кандидати, може да биде неопходно да се остварат средби со засегнати поединци или нивни претставници кога тие не се достапни за средба (на пр., бидејќи се во прогонство или во затвор) за да се оцени дали е повредено нивното право на кандидатура.

Иако постојат добри причини за средби со најголемите партии или највидливите политички играчи, не помалку важно е да се најде време и за разговор со второстепените актери за да се слушнат нивните загрижености и нивните ставови за процесот, вклучително и за нивните можности да се натпреваруваат на правична основа. Иако може да има логистички предизвик за средба со актерите на регионално ниво кога седиштето е сместено во главниот град, корисно е директно да се слушнат мислењата и од другите делови на земјата, а не само преку ДН. Ова е особено релевантно во земјите членки со изразени регионални идентитети или значително децентрализирани политички системи. Затоа, покрај времето посветено за средби и анализи, политичкиот аналитичар треба да издвои и време за патување. Значајно е дека политичкиот аналитичар треба да се стреми да оствари средби со претставници од маргинализираните групи, вклучувајќи и жени, лица со попреченост и национални малцинства и други потенцијално загрозувани групи, како и оние надвор од главниот град.

Политичкиот аналитичар често ќе го придружува шефот на мисијата при средби со клучни политички соговорници или кандидати и треба да издвои време соодветно да го информира пред таквите средби. Добра пракса е средбите со соговорниците да се одржуваат во нивните простории. Наместо да



собира информации само преку интервјуа, политичкиот аналитичар треба да настојува да ги набљудува од прва рака аспектите на секојдневната работа на политичките партии и другите релевантни организации во емот на изборната кампања. Директните впечатоци може да дадат непроценлив придонес во анализата на опкружувањето на кампањата, да го надополнат квалитетот на набљудувањето и да обезбедат ниво на фактички детали коишто може да не бидат претставени во самите разговори. Политичкиот аналитичар треба да може да има контрола врз средбите, но сепак да се воздржува да не ги „води средбите“ бидејќи на тој начин само ќе ги потврди своите првични сознанија. Најдобро е да ги има проучено основните информации што се однесуваат и на организацијата и на самите соговорници. Прашањата треба да се подготват однапред, но не и да се читаат за време на средбата, со што ќе се овозможи природен тек на разговорот. Добра практика е да се подготват резервни теми. Важно е да се има флексибилност и да се прилагодат очекувањата во текот на средбата. Политичките аналитичари треба да бидат подготвени да престанат со поставување прашања кога нема доволно време и да побараат повторен контакт за да се разјасни евентуална конфузија или последователно да се постават најрелевантните прашања. Можни се случаи кога аналитичарите ќе мора да побараат средба со претставници на одредени работни позиции за да ги пополнат сите преостанати празнини.

#### i. Теми на кампања

На состаноците на политичките аналитичари со учесниците во изборите генерално доминираат многу од прашањата коишто погоре се дадени како точки за испитување. Надвор од овие рамки, важно е да се посвети внимание и на предметната тема на платформата за кампањата на учесниците во изборите. Иако многу политички партии и кандидати може да се концентрираат на тесен круг прашања што се најпопуларни кај електоратот, во изборните кампањи често доминираат неколку теми. Бидејќи тие служат како позадина за изборите, некои од овие теми можеби се веќе обработени во делот Политички контекст, особено ако се значајни и во други сфери вон изборите. Тие може да вклучуваат прашања за системска корупција, големи социјални реформи, приоритети на надворешната политика на земјата, војна или други домашни или надворешни вооружени конфликти.

Делот Опкружување на кампањата треба да ги содржи некои од темите коишто учесниците на изборите ги вклучуваат во своите кампањи, и наспроти тоа, исто така да се разгледа дали со нив може да се маргинализираат или да се пропуштат некои теми. При оценка на кампањата, политичкиот аналитичар треба да има за цел аналитички да го поврзе предизборниот контекст со темите што се истакнуваат во кампањата. Исто така, може да биде важно да се укаже на отсуството на дебата за

прашања што доминираат во некои аспекти на политичкиот живот, од причини како што се слабоста на опозицијата или стратегијата на кампањата.

Во слободна и вистински плуралистичка кампања неопходно ќе бидат вклучени многу различни мислења за предлозите за политики во врска со одредена тема, особено теми од национално значење. Живата дебата и плурализмот на ставови се неопходните состојки на една конкурентна изборна кампања. Покрај тоа што ќе се потпира на одговорите на соговорниците и на увидите на ДН, политичкиот аналитичар треба да утврди и следи за кои теми се зборува во медиумите и на социјалните мрежи. Тоа е од суштинско значење за идентификување на прашањата што доминираат на изборите и за мотивирање на електоратот, и клучно за да се утврди дали гласачите биле во можност да направат информиран избор.

## ii. Методи на кампања

Освен медиумската кампања, учесниците на избори во повеќето земји членки на ОБСЕ генерално се потпираат на два традиционални методи за да допрат до електоратот за време на изборите: прикажување визуелни материјали за кампањата (билборди, транспаренти, плакати и летоци итн.) и средби со гласачите (митинзи, помали собири, протести, штандови за кампањи, посети од врата на врата итн.). Овие начини понекогаш се дополнети со телемаркетинг кампањи, (поштенски) пратки или СМС пораки. Во последните години, активноста на кампањата сè повеќе се префрли во онлајн сферата, било тоа да се интернет верзии на печатени или радиодифузни медиуми, или нови медиуми достапни само на интернет. Слично на тоа, социјалните мрежи сега играат главна улога во изборните кампањи. Политичкиот аналитичар треба да настојува добро да ги разбере методите што учесниците во изборите ги користат за спроведување на своите кампањи и причините зошто некои методи се избрани за сметка на други. Со оглед на зголемената важност на водењето кампања на социјалните мрежи, ОДИХР објави посебни насоки како да се оценува оваа тема во рамки на своите активности поврзани со изборите.

За време на средбите со учесниците во изборите, политичкиот аналитичар треба да се распраша за нивната слобода да прикажуваат визуелни материјали за кампањата, како и за нивните ставови во врска со еднаквоста на можностите за политичките партии и кандидатите кои учествуваат во изборите. Аналитичарот треба да настојува да утврди дали учесниците во изборите имаат некаква загриженост во врска со распределбата на просторот за објавување или дистрибуција

на материјали за кампањата; дали се соочуваат со некакви ограничувања во одржувањето на нивните настани или изложувањето или делењето на нивните материјали; и дали цените за поставување билборди, банери, плакати или други визуелни материјали се јавно достапни и еднакви за сите учесници. Тој треба да испита дали се бараат информации за спонзорот на одредена реклама и количината и дали овој услов универзално се спроведува во пракса. Оваа оценка треба да се направи заедно со наодите од набљудувањето на ДН на регионално ниво. Овие аспекти се детално дискутирани во поглавјето IV.

Исто така, политичкиот аналитичар треба да утврди какви прописи постојат за одржување средби со гласачите, било да се работи за мали или големи настани. Таа или тој треба да открие дали кандидатите се соочуваат со несоодветни ограничувања за организирање или одржување настани. Аналитичарот, исто така, мора да испита дали учесниците во изборите уживаат еднаков пристап до јавни простори и објекти; дали процедурите за известување за настани на кампањата се едноставни, транспарентни и правични; или дали органите за спроведување на законот и другите служби за обезбедување се однесуваат непристрасно кон сите учесници во изборите. Оценката повторно треба да се заснова во голем дел на наодите коишто произлегуваат од набљудувањето на ДН низ целата земја.

## **б. Средби со други чинители**

### **і. Граѓански организации, експерти и академска заедница**

Политичките аналитичари треба да имаат за цел да се сретнат со широк спектар на експерти кои можат да го подобрат нивното разбирање за политичкото опкружување и опкружувањето на кампањата и да обезбедат нови емпириски сознанија. Иако е важно да се утврди дали овие соговорници се поврзани или пристрасни кон одредени политички актери, некои најверојатно ќе бидат понеутрални и можат да обезбедат поразновидни толкувања на фактите и настаните засновани на подобра информираност. Во контекст каде што има помала веројатност да се толерираат спротивставени мислења, може да е неопходно да се побараат соговорници надвор од главните институции за да се извлече корист од понеутрални/непристрасни оценки.

При изборот на соговорници, честопати добра идеја е да се побара совет од поединци кои се повеќе запознаени со земјата, за да се идентификуваат

најсоодветните институции и личности. Водечките универзитети и истражувачки институти се добро почетно место. Аналитичките центри и центрите за анализа на политики може да обезбедат дополнителни контакти и информации во врска со одредени прашања. Важно е да се процени дали одредени соговорници се независни или тие можеби се помалку слободни да споделат критички ставови особено ако се потпираат на државна поддршка. Во контекст каде што граѓанските организации се идеолошки поделени, важно е да постои рамнотежа на гледиштата за да се стекне посеопфатно разбирање на севкупното опкружување.

Важен извор на информации за општата политичка состојба во земјата, но и за опкружувањето на изборите и кампањата, се претставниците на „третиот сектор“, односно домашните граѓански организации. Политичкиот аналитичар треба да се сретне со организациите за човекови права и со групите кои се особено активни во областа на изборите, вклучувајќи ги и граѓанските набљудувачи на изборите, честопати и заедно со изборните или правните аналитичари. Конечно, институциите коишто ги застапуваат интересите на помалку застапените или маргинализираните групи, како што се жените, националните малцинства, лицата со попреченост и младите, може да бидат непроценлив ресурс кога станува збор за загриженоста за нивното пошироко учество во економскиот и политичкиот живот.

Еден клучен аспект што треба да се напомене е дека во некои контексти, групите коишто формално се нарекуваат невладини организации или организации од јавен интерес, може фактички да се основани или финансирани од државата. Некои од овие субјекти може и неопходно да не застапуваат независно мислење. Ова е клучна разлика, но сепак тоа не треба да го одврати политичкиот аналитичар од комуникација со претставниците на овие организации: од таквите средби често може да произлезат заклучоци за начините на коишто се користат државните ресурси во корист на актуелните носители на функции. Аналитичарите секогаш треба да размислуваат за тоа како финансирањето може да влијае врз непристрасноста или ставовите на различни организации во врска со изборите.

## ii. Меѓународна заедница

Активностите на ОДИХР поврзани со изборите подразбираат одржување редовни контакти со дипломатската заедница, вклучително и преку „брифинзи во амбасадите“ за претставниците на мисиите на земјите членки на ОБСЕ во земјата домаќин. Покрај ова, политичкиот аналитичар честопати го придружува шефот на мисијата на средби со соговорници од резидентната меѓународна заедница.

Добра практика е политичкиот аналитичар да воспостави директни контакти и да оствари одделни средби со персоналот на резидентната меѓународна заедница. Во однос на мултилатералните мисии, (постојаното) присуство на ОБСЕ е очигледно почетната основа, доколку има активно присуство во земјата членка. Покрај тоа, ОН и некои агенции на ОН, како што се Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП) или UN Women, може да бидат добар извор на информации за националната политика, вклучувајќи ги и изборите. Некои од овие организации често се директно вклучени во програми коишто имаат за цел да го унапредат доброто управување и политичкото учество.

Други соговорници може да бидат Советот на Европа, ЗНД или Светската банка, како и мноштво други помали форуми. Последно, но не и најмалку важно, меѓународните невладини организации, вклучувајќи ги и оние кои се активни во областа на поддршката и набљудувањето на изборите, но и други тела фокусирани на политички или социјални прашања, вклучувајќи ги и политичките фондации, може да бидат извор на корисни информации.

Важно е да се напомене дека меѓународните актери не се директни чинители во изборниот процес. Истовремено, тие ги претставуваат интересите на нивните земји и со тоа објективноста на нивните ставови не треба да се зема здраво за готово. Како и во сите други случаи, важно е политичкиот аналитичар да ги потврди наодите, настојувајќи да ги провери информациите и балансирано да оцени одредени настани или случувања.



## ПОГЛАВЈЕ IV

---

# НАОДИ НА ДН ЗА КАМПАЊАТА

### 1. Улогата на координаторот на ДН во набљудувањето на изборната кампања

Методологијата за набљудување на изборите на ОДИХР се потпира на колективните наоди на целата мисија, наместо на индивидуални оценки, без оглед на тоа дали се добиени од аналитичар или тим од ДН. Долгорочниот и регионален опфат на набљудувачки мисии на ОДИХР за време на изборниот процес гарантира дека мисиите се добро позиционирани да ги следат трендовите низ целата земја и да ги вклучат во целокупната оценка.

Како дел од главниот тим со седиште во главниот град, координаторот на ДН, заедно со различни аналитичари, се стреми кон систематско собирање информации на истата тема, вклучително и информации од ДН кои се распоредени низ целата земја за спроведувањето на кампањата. Критичната маса на информации на истата тема открива систематски шеми, коишто претставуваат основа на анализата, оценката, заклучоците и препораките на мисијата.

Координаторот на ДН има главна улога во консолидирањето на регионалните наоди за изборната кампања. Како спојна врска помеѓу ДН и главниот тим, целата комуникација оди преку координаторот на ДН, кој гарантира дека сите релевантни информации, новости и појаснувања до и од ДН се рационализирани и ефикасно пренесени. Во пракса, тоа значи дека координаторот на ДН се справува со прашањата поврзани со содржината од една страна и оперативните прашања од друга страна. Ова поглавје конкретно е посветено на одредени аспекти од работата на координаторот на ДН и дава практични насоки за координаторот на ДН и политичкиот аналитичар во набљудувањето на изборната кампања.

Со цел ефективно да го поддржи политичкиот аналитичар да го разбере спроведувањето и содржината на кампањата на регионално ниво, координаторот на ДН треба:

- Редовно да одржува врски со политичкиот аналитичар со цел да собере новости или информации што се релевантни за ДН. На ист начин, политичкиот аналитичар треба проактивно да му пристапи на координаторот на ДН за да го информира за прашања релевантни за ДН;
- Да го насочи вниманието на политичкиот аналитичар кон шемите што се развиваат во одредени региони, на пример потенцијално прекршување на заложбите, одбивање пристап (на пример, до местата на кампањата) или кампања за нарушување на угледот на одреден кандидат, и да разговара за можностите за понатамошно постапување на ДН;
- Да собира релевантни информации за дневниот извештај (што се испраќа до сите тимови на ДН шест пати неделно);
- Да разговара и да договори со политичкиот аналитичар збир на предложени точки за испитување и приоритети за набљудување за наредниот период на набљудување; и

- Да соработува со политичкиот аналитичар и заменик шефот на мисијата во подготовката на извештаите за мисијата за да се осигура дека регионалните наоди се точно одразени и ја поткрепуваат целокупната оценка на мисијата.

## 2. Комуникација со ДН

По добивањето на каков било извештај од ДН, или за набљудуван митинг или за прекршување на прописите за кампања, координаторот на ДН прво мора да ја утврди релевантноста на набљудувањето. Тоа вклучува утврдување дали се исполнети основните принципи на методологијата за набљудување на ОДИХР. Деталниот процес на преглед од страна на координаторот на ДН ги вклучува следниве чекори:

- Проверка дали извештајот се однесува на основните прашања: каде, кога, кој, што, зошто и, доколку е релевантно, колку често се вршело набљудување;
- Појаснување на информациите коишто можеби не би биле јасни за читател кој не е запознаен со регионалниот контекст;
- Разгледување на потребата да се обезбедат информации од дополнителни извори, кои не се поврзани со оние со кои веќе се сретнал тимот на ДН; и
- Проверка на оценката на тимот на ДН во однос на презентираниите факти и анализи и, ако е потребно, дополнителен разговор за тоа со тимот на ДН.

Координаторот на ДН добива мноштво извештаи што опфаќаат широк спектар на содржини поврзани со кампањата и истите се подготвени од многу тимови на ДН. Информациите треба да бидат организирани, структурирани и интегрирани на кохерентен и систематски начин за да бидат лесно пристапни за политичкиот аналитичар и другите членови на мисијата. За одредени видови информации, координаторот на ДН треба да настојува да извлече, сумира и евидентира клучни информации добиени од различни извештаи на ДН (разработени подолу) од регистрите или базите на податоци, коишто обично се изготвени заедно со политичкиот аналитичар.



Наоѓајќи се на врвот од комуникацискиот синџир, и врз основа на информациите собрани од различни тимови на ДН, како и од политичкиот аналитичар, координаторот на ДН е најдобро позициониран да обезбеди ефективни насоки за ДН во нивното набљудување на кампањата. Доделувањето задачи и давањето насоки се од клучно значење за систематско и сеопфатно набљудување. Набљудувањето е систематско и сеопфатно кога се вклучени информации од што е можно повеќе региони на истата тема во даден период на известување. Тоа овозможува регионални споредби, коишто откриваат шеми/трендови и исклучоци.

Во врска со спроведувањето на изборната кампања, ДН обично бараат насоки или појаснување од главниот тим за следното: забрани за злоупотреба на државните ресурси за кампања; какви информации може да се користат во извештаите на мисијата; и спротивно на тоа, зошто некои наоди не може да бидат вклучени во извештаите; како да се справат со учесник во изборите кој систематски одбива да се сретне со тимот; како да се оцени веродостојноста на изворот; каде завршува набљудувањето и каде започнува мешањето; и какви активности може да преземе тимот за да ги поткрепи наводите за практики што се спротивни на меѓународните стандарди и/или ги кршат националните прописи за кампања.

Во тој поглед, координаторот на ДН треба:

- Да ги поддржува ДН во текот на целиот период на набљудувањето со цел да се осигура дека методологијата за набљудување на ОДИХР се применува доследно – што значи дека набљудувањата и оценките на изборната кампања ќе бидат потврдени со внатрешна или надворешна контрола;
- Да обезбеди дека ДН имаат оптимална количина на информации потребни за извршување на нивната работа;
- Да ги информира ДН за приоритетите за набљудување на мисијата за претстојната недела;
- Да распредели и додели специфични задачи врз основа на дискусиите со политичкиот аналитичар; и
- Да одговора на прашањата на ДН преку формални или неформални канали на комуникација.

### 3. Давање задачи и водење на ДН

Сеопфатниот преглед што го врши координаторот на ДН на сите активности на ДН, како во однос на содржината, така и во однос на оперативните аспекти, значи дека тој е најдобро позициониран да осигура дека барањата за информации од страна на аналитичарите на мисијата се разумни, рационализирани и придонесуваат за оптимално користење на ограничените ресурси. Затоа, координаторот на ДН треба да ги филтрира и да им дава приоритет на барањата врз основа на дискусии со сите аналитичари, и за прашања за изборната кампања врз основа на дискусии со политичкиот аналитичар.

Првата средба помеѓу политичкиот аналитичар, координаторот на ДН и ДН е за време на брифингот за ДН на почетокот на мисијата. Во тонот и начинот на којшто информациите им се пренесуваат на ДН, вклучително и за политичкиот контекст или претстојната изборна кампања, мора целосно да се почитува еден од основните методолошки принципи на ОДИХР – користење исклучиво факти. Наведувачки изјави што укажуваат на лично мислење се спротивни на методологијата на ОДИХР за набљудување на изборите.

Повеќето факти презентирани за време на брифингот за ДН се оние што се претставени во извештајот на Мисијата за проценка на потребите (МПП) на ОДИХР. За време на брифингот и првата седмица од престојот на тимовите на ДН во регионите, политичкиот аналитичар (и други аналитичари) треба да се воздржат од детални или наведувачки прашања за ДН. Наместо тоа, ДН треба да се поттикнат да се стремат кон пошироко разгледување на темите со цел да стекнат пошироко разбирање за политичкиот контекст во нивниот регион.

Патешествието во набљудувањето започнува со одредена длабочина што се должи на интелектуалната отвореност, љубопитниот ум и свесноста за нечии претходно формирани идеи и претпоставки, акумулирани во текот на животот. Постепено, преку директното набљудување и информациите собрани од средби со широк спектар на соговорници, ДН метафорично се движат од врвот на инката надолу до нејзиниот најтесен сегмент, и притоа формираат мислења и донесуваат заклучоци и оценки. **Прирачникот за долгорочни набљудувачи: Набљудување на денот на изборите и многу повеќе** им обезбедува на ДН збир на предложени прашања за соговорниците што покриваат различни тематски области, вклучувајќи ја и изборната кампања. Овие точки за испитување треба да се користат системски со што е можно повеќе соговорници со цел да се обезбеди доследност на прашањата за дискусија и да се обезбеди ефикасна вкрстена проверка и потврдување на информациите.

Со цел да обезбеди суштествена и ефикасна комуникација и насоки, политичкиот аналитичар треба да се стреми навремено да ги информира координаторот на ДН и ДН за случувањата во земјата, како и да ги споделува релевантните информации од средбите со соговорниците во главниот град. Постојат неколку клучни алатки коишто координаторот на ДН и политичкиот аналитичар треба да ги земат предвид кога одлучуваат за времето на извршување на задачите на ДН. Тие вклучуваат:

**Изборен календар** – изработен од ИО со рокови за клучните активности за изборите што се применливи на различни институции. Станува збор за јавен документ и истиот е често многу детален. Мисијата подготвува скратена верзија за полесна употреба и утврдува рокови релевантни за тимовите на ДН. Политичкиот аналитичар, на пример, ќе сака да знае дали локалната администрација ги исполнува своите обврски поврзани со кампањата, како што е наведено во календарот. Примери за одговорности може да се: навремена распределба на јавни простори за настани на кампањата или за изложување материјали, отстранување плакати со отпочнувањето на предизборниот молк, итн.

**Календар на мисијата** – ги вклучува крајните рокови за извештаите на ДН и јавните извештаи на мисијата. Координаторот на ДН мора да обезбеди навремено известување за наодите од регионите со цел тие да бидат вклучени во извештаите на мисијата. Календарот на мисијата вклучува крајни рокови за објавување на извештаите на мисијата, и тие соодветно го дефинираат и распоредот за известување за ДН. Навременото известување од страна на ДН и распределбата на доволно време за координаторот на ДН да разговара за можните проблеми со тимот и да овозможи дополнително следење на ДН е важно за да се осигура точно известување.

**Неделен преглед на ДН** - (дополнително разработен подолу) дава кус преглед на информациите поврзани со кампањата од регионите и ги истакнува трендовите забележани за време на спроведувањето на кампањата во текот на одреден период на известување. Покрај тоа, прегледот му помага на политичкиот аналитичар, преку координаторот на ДН, да го насочи вниманието на ДН кон приоритетите за набљудување и им дава поттик за задачите доделени на ДН. На пример, ако во прегледот се наведува дека некои тимови забележале уништување на плакати на одреден кандидат, политичкиот аналитичар може да сака да добие повратна информација од сите тимови за тоа дали и тие го забележале тоа или да се распраша дали

тимовите се состанале со претставници на кандидатот со цел да го оценат мислењето на кандидатот и да дознаат за какви било преземени или планирани активности.

**Меморандум за прописи за кампања** – изработен од политичкиот аналитичар, често во консултација со правниот аналитичар. ДН треба да го разбираат националното законодавство и прописите за кампања за да ги насочат своите одлуки каде што треба да се обрне особено внимание. Покрај тоа, разбирањето на прописите за кампања е од суштинско значење со цел точно да се оцени нивото на усогласеност со националното законодавство. Документот треба да вклучува конкретни прашања коишто ДН треба да ги имаат предвид при набљудувањето на кампањата и предложени точки за испитување за соговорниците.

### **Предложените точки за испитување при изготвувањето на меморандум за прописите за кампања вклучуваат:**

- ✓ Кој е овластен да спроведува кампања?
- ✓ Кои методи на кампања се дозволени? Спротивно на тоа, кои методи се јасно забранети?
- ✓ Кои се прописите што се однесуваат на митинзи на отворено и на настани на кампања во затворен простор?
- ✓ Кои се прописите што се однесуваат на материјалите за кампања?
- ✓ Кои се прописите за користење на државните ресурси за кампања?
- ✓ Кои се прописите за користење на службената функција за кампања?
- ✓ Кои активности од кампањата, ако ги има, не се јасно уредени?

### **Прашања што треба да се имаат на ум при давањето задачи и водењето на ДН:**

- Дали точките за испитување што се користат за насочување на работата на тимовите на ДН се формулирани со неутрален тон, и дали се неограничени и јасни?
- Дали дневните брифинзи содржат потсетници за претстојните рокови за кампањата и што се очекува од ДН да набљудуваат и последователно да известуваат?
- Дали ДН добиваат доволно информации од главниот тим (меморандуми, белешки за состаноци, новости во дневниот извештај итн.) за да го разберат поширокиот контекст на нивното набљудување?
- Дали меморандумот за прописите за кампања е сеопфатен и јасно составен?

- Дали логиката при утврдувањето на приоритетите за набљудување им е објаснета на тимовите на ДН?
- Дали доволно се користи неформална комуникација во насочувањето и помошта на одредени тимови на ДН да маневрираат со предизвиците при нивното набљудување на кампањата?

#### 4. Собирање и сумирање на наодите на ДН

Извештаите на ДН, како што се неделните извештаи, извештаите за инциденти, извештаите базирани на одредени прашања и извештаите за митинзи, го претставуваат столбот на оценката на мисијата.<sup>28</sup> Политичкиот аналитичар во голема мера се потпира на набљудуваните настани и информациите собрани и пријавени од страна на ДН со цел да разбере, да формира мислење и да го оцени квалитетот на кампањата. Затоа координаторот на ДН игра клучна улога во помагањето на политичкиот аналитичар да го разбере спроведувањето и содржината на кампањата во регионите. Со цел мисијата да направи сеопфатна и веродостојна анализа и оценка на квалитетот на кампањата, координаторот на ДН мора систематски да ги собира, евидентира и организира информациите што се соопштени во извештаите на ДН.

Наведувањето факти без да се поткрепат со анализа има незначителна корист, и координаторот на ДН треба редовно да ги поттикнува тимовите на ДН да размислуваат за информациите што ги добиваат и соопштуваат. Рефлексијата овозможува да се бара поврзаност помеѓу различни информации и да се направи тријажа помеѓу она што треба да се нагласи и она што треба да се отфрли. Тековниот процес на испитување и рефлексија за добиените информации и за резултатите од иследувањето придонесува не само за подоброто разбирање за регионите кај ДН, туку и за важноста на нивната оценка за квалитетот на кампањата.

##### а. Неделни извештаи на ДН

Наодите поврзани со кампањата се претставени во две поглавја во неделните извештаи на ДН. Поголвјето за локалната администрација треба да обезбеди информации и примери што ќе покажат дали администрацијата ја исполнува својата улога и своите одговорности во однос на кампањата и дали го поддржува принципот на неутралност

<sup>28</sup> Детални информации и насоки за видовите извештаи и што треба тимовите на ДН да вклучат во нив може да се најдат во *Прирачник за долгорочни набљудувачи – Набљудување на денот на изборите и многу повеќе*.

и воздржување од мешање. Значајно е дека поглавјето исто така треба да содржи информации за тоа дали локалните власти им обезбедуваат на сите учесници во изборите еднакви можности за меѓусебен натпревар. Како што е истакнато погоре, иако се прифаќа дека актуелниот мандат носи со себе одреден степен на предност, тимовите на ДН треба да пријават случаи кога тоа се злоупотребува за изборна добивка. При читањето на извештаите на ДН, координаторот на ДН и политичкиот аналитичар треба да ги земат предвид укажувањата или конкретните примери на злоупотреби и внимателно да испитаат дали постои јасна поделба помеѓу државните и партиските активности.

Случаи на злоупотреба на државни ресурси или актуелни мандати може да бидат:

- ♦ Користење на владин канцелариски простор исклучиво од страна на еден учесник во изборите како седиште на партија или штаб на кампања;
- ♦ Плакати единствено на актуелниот носител на функција поставени на или во јавни згради;
- ♦ Повластен третман при доделување дозволи за користење јавни места за кампања;
- ♦ Свечено отворање јавни објекти коешто временски се совпаѓа со кампањата или користење такви отворања за целите на кампањата;
- ♦ Промоција или користење значајни буџетски програми во периодите на кампањата;
- ♦ Користење владини интернет страници за промовирање на постигнувањата на кандидат кој е актуелен носител на функција или на партија; и
- ♦ Случаи на притисок или поттикнувања на вработените во јавниот сектор да агитираат во корист на актуелниот носител на функција или да гласаат за него.

Поглавјето за Опкружување на кампањата од неделниот извештај на ДН содржи информации за атмосферата, начинот на кој се води кампањата и активностите на учесниците во изборите во регионите. Кога набљудува и размислува за кампањата, координаторот на ДН треба да ги поттикне ДН да обрнат внимание и да направат разлика помеѓу содржината на кампањата од една страна и процесот од друга страна. Примери за информации поврзани со содржината се тонот и суштината на партиските платформи и пораките што им се соопштуваат на гласачите за време на настани на кампања, како што се митинзите.

Оценките поврзани со процесот бараат да се посвети внимание на прашања како што е дали граѓанските и политичките права на сите засегнати страни се почитуваат од страна на претставниците на владата или државните институции. Случаи на насилство, заплашување, притисок, попречување или дискриминација за време на кампањата, губење или закана за губење на работно место се исто така примери за набљудување на кампањата во врска со процесот. Таквите настани што ДН или директно ги набљудуваат или за нив добиле пријава треба да бидат вклучени во поглавјето за Опкружувањето на кампањата од Неделниот извештај и дополнително да се разработат во посебен извештај за инциденти (објаснет подолу).

### **Предложени точки за испитување за координаторот на ДН при преглед на неделните извештаи:**

- Дали тонот и нивото на интензитет на активностите на кампањата се доволно објаснети?
- Кои алатки за кампања се користат? Зошто на некои методи им се дава предност пред други?
- Дали учесниците во изборите соопштуваат пораки и информации за изборните платформи за време на настани од кампањата?
- Дали постојат информации за нивото на учество и застапеност на жените, националните и другите малцинства и другите маргинализирани групи во кампањата?
- Дали е дадена оценка за нивото на усогласеност со прописите за кампања од страна на различни чинители? Дали се дадени примери за прекршувања?
- Дали постои некоја посебна загриженост поврзана со почитувањето на основните слободи од страна на различни чинители, вклучувајќи ги и властите и учесниците во изборите? Дали се тие доволно поткрепени?
- Дали постои посебна загриженост во врска со еднаквоста на третманот на учесниците во изборите од страна на властите?
- Дали поглавјето содржи доволна анализа и прогресивни оценки на опкружувањето на кампањата?

Накусо кажано, поглавјата за локалната администрација и за опкружувањето на кампањата од неделниот извештај на ДН се примарни алатки за политичкиот аналитичар да оцени дали фактите и оценките од регионите се во согласност со неговото сопствено разбирање и анализа, и да ги потврди или побие впечатоците што ги добил за време на неговата работа на национално ниво.<sup>29</sup>

29 Координаторите на ДН често изготвуваат нескратена компилација/сиче за секое од двете поглавја. Таквите нескратени компилации му овозможуваат на политичкиот аналитичар да користи еден документ за да може полесно да изврши споредба на наодите на ДН во сите региони на иста тема во текот на истиот период на известување

## 6. Извештаи за инциденти

Зависно од настанот, извештајот за инциденти може да содржи информации добиени преку средби со неколку соговорници и со сите вклучени страни. На пример, извештајот за инцидент за вандализам во просториите на кампањата може да содржи информации што ги споделила засегнатата страна, полицијата, повреденото лице и новинар кој му е познат на тимот на ДН чии информации во претходни наврати се покажале како точни. Координаторот на ДН мора да се осигура дека сите информации што се релевантни за даден инцидент се консолидирани во еден документ, и тоа овозможува полесно упатување при подготовката на извештаите на мисијата.

Координаторот на ДН треба да побара од тимот на ДН да изготват извештај за инциденти во случај на вонредни или особено важни настани или случувања. Предмет на извештаите за инциденти може да биде попречување на активностите на ДН или на учесниците во изборите, насилство, сериозни наводи за прекршување на законот или на изборните права, случаи на заплашување, притисок врз гласачите или активистите или кандидатите, повлекување на кандидати, особено значајни митинзи за време на кампањата или говор што поттикнува омраза или насилство. Повеќето од овие примери вообичаено претставуваат прекршување на прописите и практиките на кампањата во земјата и се спротивни на меѓународните заложби и стандарди, политичките обврски и добрата пракса.

Деталите за конкретни инциденти поврзани со кампањата треба да бидат класифицирани и евидентирани во базата на податоци/регистарот на инциденти во кампањата. Брзиот преглед на содржината ќе го открие видот и зачестеноста на секое прекршување или повреда на меѓународните обврски и стандарди. Со други зборови, преку базата на податоци читателот добива севкупна слика за природата и квалитетот на кампањата. Тоа е клучна алатка при подготвувањето на извештаите на мисијата. За да се опфатат релевантни аспекти на опкружувањето на кампањата, образецот за базата на податоци може да биде заеднички развиен од страна на политичкиот аналитичар и координаторот на ДН. Додека координаторот на ДН ги обезбедува релевантните информации извлечени од извештаите на ДН (неделни, извештаи за инциденти и извештаи за митинзи), одржувањето и ажурирањето на базата на податоци за инциденти вообичаено е во надлежност на политичкиот аналитичар.



## Листа на проверка за креирање и водење база на податоци/регистар на извештаи за инциденти:

### Креирање

- Редовна изработка на листа со сите можни прекршувања поврзани со кампањата, и оваа листа треба веќе да биде опфатена во меморандумот за кампањата што е заеднички подготвен од политичките и правните аналитичари;
- 4-те основни прашања (кој, што, каде, кога);
- Изворот на информациите;
- Степен на веродостојност на изворот и на информациите; и
- Индексирање (или обезбедување линк) до комплетниот нескратен неделен извештај, извештај за инциденти или извештај за митинзи на ДН.

### Водење и ажурирање

- Дали за секој запис се обезбедени сеопфатни информации?
- Дали секој запис е правилно индексиран/поврзан со комплетниот нескратен извештај на ДН?
- Дали базата на податоци е лесна за користење и разбирлива при употреба од страна на другите аналитичари?

## в. Извештаи за митинзи

По набљудувањето митинг во рамките на кампањата, тимовите на ДН треба да подготват извештај за митингот, со опис на формата и одржувањето на настанот, како и содржината и тонот на пораките од кампањата. Митинзите во рамките на кампањата претставуваат можност за мисијата да го дознае следното:

- › Општата атмосфера на кампањата (на пр., дали била празнична, тензична, оркестрирана, спонтана);
- › Посетеноста на настанот (приближен број на учесници и родова распределба);
- › Содржината и тонот на говорите (вклучувајќи и поттикнување);
- › Реакциите на публиката;

- › Својството во кое говорниците им се обраќаат на учесниците (честопати показател за тоа дали предноста на актуелниот мандат е злоупотребена);
- › Степенот на учество на жените, националните малцинства, лицата со попреченост, младите и другите маргинализирани групи, како говорници и присутни, како и секоја порака до овие групи; и
- › Степенот на полициско присуство.

Во зависност од специфичностите, координаторот на ДН може да побара од тимот да подготват и извештај за инцидент откако ќе се одржат средби со дополнителни соговорници. На пример, ако настанот бил нарушен или тимот на ДН забележал или добил пријави за злоупотреба на административни ресурси за организација на настанот и/или во текот на самиот настан, тие треба тоа јасно да го наведат во извештајот и да наведат што е можно повеќе детални информации. Разговорите со учесниците на настани може да откријат дали некој бил принуден да организира, да присуствува или да обезбеди минимална посетеност на настанот.

Секој извештај за митинг се евидентира во дневник на митинзи, што обично го изготвува и води координаторот на ДН. За целите на неделниот сумарен извештај на ДН, и кога е релевантно за јавните извештаи на мисијата, координаторот на ДН ги обезбедува следниве статистички податоци, наративи и анализи:

- › Вкупен број на набљудувани митинзи за секој учесник во изборите, што може да укаже на стратегијата на кампањата на учесниците во изборите;
- › Регионални поединости, вклучувајќи региони на коишто учесниците во изборите им даваат приоритет и анализа на можните причини врз основа на информации добиени од соговорниците;
- › Присуство на публика, вклучувајќи и проценка за родовата распределба;
- › Преглед на степенот на учество на жените, националните малцинства, лицата со попреченост, младите и другите маргинализирани групи; и
- › Трендови, доколку има, на прекршување на прописите за кампања пред или за време на настанот и на кои учесници во изборите им се припишуваат прекршувањата.

### **Листа на проверка за креирање дневник на митинзи:**

- 4-те основни прашања (кој, што, каде, кога);
- Говорници, вклучувајќи ја и родовата распределба, и својството во кое тие ѝ се обраќаат на публиката;
- Вкупен број на учесници на секој настан;
- Проценета родова распределба на учесниците на секој настан;
- Клучни пораки, вклучувајќи посебни полиња за пораки за родови прашања и национални малцинства;
- Јазик/јазици што ги користат говорниците;
- Употреба на говор на омраза или поттикнување насилство и потпалувачки јазик;
- Прекршување на прописите за кампања за време на настанот; и
- Сите други значајни коментари дадени од ДН.

### **г. Извештаи базирани на конкретни проблеми и обрасци за кампања**

За одредени набљудувања понекогаш се корисни и дополнителни и подлабоки анализи од она што може да се вклучи во неделниот извештај на ДН. Во таков случај, политичкиот аналитичар, по одржани разговори со координаторот на ДН, може да изготви кратка брифинг белешка дополнета со група прашања што треба да бидат одговорени од страна на ДН.

На пример, ако политичкиот аналитичар сака да добие подлабоки сознанија за тоа дали наводите за повластен третман на некои учесници во изборите од страна на властите се основани, координаторот на ДН може да побара од ДН да ги запишат во табела своите одговори на посебна група прашања поврзани со оваа тема. Ова ќе послужи како една од неколкуте компоненти на прелиминарниот заклучок за тоа дали властите обезбедиле еднакви услови за учесниците во изборите за време на периодот на кампања.

Понекогаш политичкиот аналитичар може да изработи и други алатки, како што се онлајн формулари, за да се добие слика за кампањата низ целата земја или за конкретно прашање во текот на спроведувањето на изборната кампања. Формуларот генерално се состои од различни видови на прашања (да/не, зачестеност итн.) и може да му помогне на политичкиот аналитичар подобро да го разбере степенот и застапеноста на одредено прашање за кампањата.

#### д. Неделни сумарни извештаи

Неделниот сумарен извештај, вообичаено нарекуван и неделен теренски извештај на ДН, претставува резиме на сите набљудувања, наоди и анализи на кампањата пријавени од тимовите на ДН во текот на даден период на известување. Информациите за неделниот сумарен извештај треба да бидат извлечени од неделните извештаи, извештаите за инциденти и митинзи, и извештаите базирани на конкретен проблем. Координаторот на ДН ги систематизира сите информации во кохерентен документ базиран на факти чијашто цел е да ги истакне трендовите во поддршка на дадената анализа. Во подготовката на сумарниот извештај, координаторот на ДН истовремено се фокусира на три клучни задачи:

- Да обезбеди примена на методологијата за набљудување на изборите на ОДИХР. Важно е еден настан поврзан со изборите да биде претставен од сите агли. Негативната оценка на спроведувањето на еден настан треба идеално да биде придружена со образложение, каде што се прави разлика помеѓу вистински грешки или смислено мотивирана злоупотреба. Илустрациите вклучени во неделниот сумарен извештај мора да бидат „неспорни“ (односно, да го издржат тестот на контрола), а информациите да бидат оценети како потенцијално употребливи во извештаите на мисијата;
- Проверка на вистинитоста на наведените факти преку опсежни консултации со ДН. Тековните иследувања на ДН или фактите што не се целосно потврдени се наведуваат како такви во сумарниот извештај; и
- Испитување на кохерентноста на аргументацијата и врските помеѓу фактите, анализата и заклучоците.

Еден корисен и суштествен неделен сумарен извештај треба:

- Да обезбеди обем (количина) и разновидност (многубројност) на извори од коишто се добиваат информации. Координаторот на ДН изработува детални упатувања, вклучувајќи го и вкупниот број на одржани средби со секој учесник во изборите и вкупниот број на набљудувани настани на кампањата;

- Да има јасна структура, наслови и поднаслови со цел информациите да бидат тематски организирани. На пример, поднасловите во поглавјето Опкружување на кампањата може да вклучуваат: пораки на кампањата; методи на кампањата; учество на маргинализирани групи; прекршување на прописите за кампања (понатаму може да се подкатегоризираат во злоупотреба на административни ресурси; купување гласови; насилство; уништување плакати, итн.);
- Да ги истакне трендовите низ целата земја, и позитивни и негативни; и
- Да постигне рамнотежа помеѓу премногу детални и недоволни информации.

## ѓ. Конечни извештаи на ДН

Конечните извештаи на ДН ја даваат севкупната оценка на изборниот процес. Поконкретно, извештајот ја содржи оценката на тимот на ДН и заклучоците за целиот процес, вклучувајќи ги и релевантните случувања по денот на изборите. Важно е дека се даваат конкретни препораки за властите на земјата домаќин како процесот може да се подобри или повеќе да се усогласи со меѓународно признаените стандарди и заложбите на ОБСЕ. Информациите дадени во конечниот извештај на ДН се оценуваат дали евентуално ќе бидат вклучени и во Конечниот извештај на мисијата.

Иако повеќето информации и забелешки поврзани со кампањата се претставени во неделните или другите видови извештаи, конечниот извештај на ДН треба, секогаш кога е можно, да ги вклучи и случувањата по изборите коишто се релевантни за политичкиот аналитичар. Иако главниот тим ја има целокупната одговорност за изготвување на препораките на мисијата, конечниот извештај на ДН обезбедува вредни информации врз основа на набљудувањето на регионално ниво. Конечниот извештај на ДН, исто така, за ДН претставува платформа за давање повратни информации за сите аспекти на мисијата и дава идеи и предлози за унапредување на методот на набљудување на ОДИХР, вклучително и за изборната кампања.

## 5. Наводи за прекршување на кампањата

Набљудувачите на изборите не се во можност директно да го набљудуваат секој инцидент во кампањата за времетраењето на мисијата и затоа примаат укажувања за бројни наводи за прекршување на кампањата и други прашања од јавен интерес. Поради оваа причина, набљудувачите треба да ја земат предвид сериозноста на наводниот инцидент со цел да утврдат кој настан е приоритетен за внимателно разгледување. Методологијата за набљудување на ОДИХР се потпира на разумно, внимателно и уредно иследување на наводите и извештаите за прекршување на кампањата или инциденти како што се насилство, заплашување или притисок врз гласачите и купување гласови. Упатувањата на ваквите случаи внимателно се испитуваат, во неколку наврати и од различни членови на набљудувачката мисија за изборите, со цел да се потврди вистинитоста на наодите и веродостојноста на наводите пред да се донесе заклучок во извештаите за изборите на ОДИХР.

Координаторот на ДН и политичкиот аналитичар можат да им укажат на тимовите на ДН кои критериуми да ги земат предвид при утврдувањето на приоритетните прашања за иследување. При одлучувањето дали да вклучат случаи на заплашување, притисок или сериозни случаи на прекршување на прописите за кампања во јавните извештаи на мисијата, методологијата за набљудување на ОДИХР повикува на највисоко ниво на контрола.

Во практична смисла, тоа значи дека вистинитоста на наодите од регионите обезбедени од страна на тимовите на ДН и нивните оценки мора да го поминат тестот на повеќеслојна проверка. Проверката ја започнува координаторот на ДН и политичкиот аналитичар и може да се вклучат и други аналитичари. Координаторот на ДН, кој е примарно задолжен за комуникациите, ја презема водечката улога за да се осигура дека фактите се „неспорни“, веродостојни, и дека се собрани доволно информации. Сите страни вклучени во настанот ќе добијат можност да ги претстават своите гледишта. Сите горенаведени фактори се земаат предвид при одлучувањето дали еден настан треба да се вклучи во извештаите на мисијата или не.

Поединечни набљудувачи понекогаш може да имаат поинакво мислење или толкување за добиената информација или за нејзината веродостојност. Редовните дискусии и размената на мислења помеѓу набљудувачите се од најголемо значење за постигнување фер, прецизна, непристрасна и независна оценка на

изборната кампања. Методологијата за набљудување на изборите на ОДИХР конкретно предвидува дека ДН работат во мултинационални тимови и дека аналитичарите на главниот тим доаѓаат од различни средини и националности за да може да се осигура непристрасно и независно набљудување и оценка на изборната кампања.

#### **а. Видови наводи**

Подолу е дадена неисцрпна листа на прекршувања поврзани со кампањата или прашања од јавен интерес коишто честопати им се пријавуваат на набљудувачите како наводи:

- › Физичко, но и психичко и сајбер насилство;
- › Заплашување и/или притисок врз гласачи или учесници во изборите;
- › Уништување имот и материјал за кампања;
- › Злоупотреба на административни ресурси за целите на кампањата;
- › Отпуштање од работа или вработување, деградирање во службата или прераспределба на друго место;
- › Притисок врз вработените во јавната администрација;
- › Нееднаков третман на учесниците во изборите од страна на властите;
- › Агитирање од страна на јавните службеници;
- › Притисок или закани врз новинари или блогери; и
- › Купување гласови.

#### **б. Потврдување на наводите**

За последователно постапување и оценка на одредени видови наводи како веродостојни и аргументирани за да се оправда нивната вклученост во извештаите на мисијата, следниве насоки може да им помогнат на ДН, политичкиот аналитичар и координаторот на ДН:

- › Наводите да ги третираат со здрава доза на скептицизам;

- › Да извршат вкрстена проверка на информациите со неколку неповрзани и разновидни извори;
- › Да соберат материјални докази;
- › Да размислат за ненајавени посети каде што тоа е релевантно; и
- › Да побараат документација и примероци од поплаки каде што е релевантно.

Набљудувачите не треба слепо да реагираат на секој навод или гласина што ќе ја слушнат, туку да покажат здрава доза на скептицизам. Координаторот на ДН треба редовно да ги потсетува тимовите на ДН дека мора да ги земат предвид како сопствените однапред формирани идеи, така и ризикот дека соговорниците понекогаш може да презентираат „факти“ на особено убедлив начин, и да се обидат да идентификуваат дополнителни „веродостојни“ извори за да ги потврдат нивните изјави. Конечно, разумен пристап и договор помеѓу набљудувачите во рамките на тимот на ДН и, ако е потребно, во консултација со координаторот на ДН, може да бидат одлучувачки во одредувањето кои наводи треба дополнително да се проценат, а кои може да се отфрлат.

Вкрстената проверка на информациите поврзани со кампањата со широк спектар на извори, неповрзани или независни едни од други, е ефикасна мерка, и покрај тоа што одзема многу време, со цел да се ублажат обидите на чинителите во изборите да ги искористат набљудувачите. Со други зборови, сите извори што се користат за вкрстување на информациите не треба да бидат претставени на тимот на ДН од едно исто лице.

Координаторот на ДН мора редовно да бара информации за тоа како и во кој контекст тимовите на ДН идентификувале одредени извори. Тоа мора да биде јасно наведено во извештаите на ДН. По дискусијата помеѓу координаторот на ДН и политичкиот аналитичар, од тимовите на ДН може да се побара да го испитаат и пријават присуството и/или распространетоста на наводот во нивните региони со цел да се утврди неговата раширеност низ целата земја. На крај, политичкиот аналитичар треба да се обиде да провери дали соговорниците во главниот град се запознаени со наводот, дали постојат одредени прашања што предизвикуваат загриженост и дали е преземено некакво правно дејство за отворање формална истрага. Како општо правило, наводите што се широко распространети помеѓу различни сегменти на општеството имаат потенцијал да бидат поверодостојни од оние што ги споделуваат само членовите или симпатизерите на една политичка партија.

Дури и кога ДН не се во можност директно да набљудуваат инцидент или ако пристигнат на местото на настанот по завршувањето на инцидентот, тие треба да се обидат да соберат што е можно повеќе материјални докази.



Доказите овозможуваат мисијата да дојде до фактичка оценка на квалитетот на кампањата, и оценката да се темели на директното набљудување и веродостојните изјави дадени од соговорниците на мисијата. Типични примери на материјални докази може да вклучуваат:

- › Фотографии од вандализирана канцеларија на кампањата;
- › Фотографии од проекти финансирани од државата поставени заедно со логоа на политички партии за време на настан на кампања;
- › Копии од насоки за кампањата подготвени од раководители на институции на регионално ниво; и/или
- › Копија од пријава или приговор доставени до надлежниот орган од страна на подносителот.

Наводите за закани или заплашувања се тешки за докажување. Треба да се усвои пристап заснован на поткрепување со докази, иако тоа е доста покомплексно и одзема повеќе време отколку, на пример, собирањето факти за насилени инцидент. Поткрепувањето со докази бара ДН да имаат сеопфатно разбирање за нивниот регион, да собираат различни информации од неповрзани и разновидни извори, да ги евидентираат набљудуваните настани и пријавите, како и постојано да внимаваат на дополнителни информации што ги потврдуваат или негираат претходните изјави или наоди.

Многу често, случаите на заплашување и/или купување гласови се речиси невозможни за набљудување и ретко се соопштуваат во пишана форма. На пример, пријавите за притисоци да се поддржи даден учесник во изборите (или да не се агитира за алтернативен избор) се исклучително тешки за документирање. На сличен начин, лице кое било предмет на притисок или закани ќе биде воздржано да зборува поради страв од одмазда. Сите набљудувачи на изборите мора да запомнат дека откако мисијата ќе замине од земјата, локалните соговорници продолжуваат да живеат и работат во земјата домакин. Набљудувачите на ОДИХР мора да бидат крајно чувствителни, дискретни и доверливи кога бараат да се сретнат со наводните жртви на заплашување и/или притисок.

Докажувањето на наводите, исто така, е процес што одзема многу време во период што во суштина е краток и кога тимовите на ДН се многу зафатени. За да се докажат одредени наводи, ДН треба да спроведат повеќе иследувања, како што се одржување дополнителни состаноци со различни соговорници и можеби патување на долги релации со цел да се набљудуваат и потврдат одредени настани. Проследувањето на наводите за заплашување или закани е најефикасно

кога набљудувачот стекнал солидно разбирање за политичкиот контекст и опкружувањето на кампањата и изградил професионални односи со соговорниците врз основа на доверба. Процесот на иследување вклучува внимателно составување на сложувалката, разгледување на настаните од повеќе агли и редовно оставање простор за можноста дека првичните впечатоци не се поткрепени со факти. Добрата интуиција или претчувство е клучна почетна точка, но во никој случај не претставува крајна точка во оценувањето.

На пример, постапувајќи по дојава од новинар, тимот на ДН може да одлучи да се појави ненајавено во зградата на градското собрание и да набљудува собир на наставници. Тоа, само по себе, можеби не е доволно за да се заклучи дека за време на собирот наставниците добиле инструкции од локалната администрација за нивните одговорности поврзани со кампањата. Но, тоа е важен прв чекор кон докажување на наводите дека наставниците се принудувани на должности поврзани со кампањата. Барањето дополнителни траги, разговорите со извори независни едни од други и внимателното слушање прогресивно ќе резултира во можност на тимот на ДМ да отфрли или потврди одреден навод.

# АНЕКС 1: Материјали и извори

## **ОБСЕ**

### ***Заложби во областа на човековата димензија - Збирка на сите споменати документи на ОБСЕ***

*Том 1, Тематска збирка, трето издание, 2012*

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

*Том 2, Хронолошка збирка, трето издание, 2012*

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

### ***Документи на одлучувачките тела на ОБСЕ***

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

### ***Прирачници и насоки за избори на ОДИХР***

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

*Прирачник за набљудување на изборите: шесто издание, 2010*

*Прирачник за набљудување на решавањето изборни спорови, 2019*

*Прирачник за набљудување и унапредување на учеството на лицата со попреченост во изборниот процес, 2017*

*Насоки за телата одговорни за јавна безбедност на избори, 2017*

*Прирачник за следење на изборните препораки, 2016*

*Прирачник за набљудување на финансирањето кампањи, 2015*

*Прирачник за набљудување и унапредување на учеството на националните малцинства во изборните процеси, 2014*

*Насоки за анализа на изборната законска рамка, второ издание, 2013*

*Прирачник за набљудување на новите технологии за гласање, 2013*

*Прирачник за набљудување на регистрацијата на гласачите, 2012*

*Прирачник за следење на медиумите за мисиите за набљудување на изборите, 2012*

*Прирачник за долгорочни набљудувачи на изборите, 2007*

*Прирачник за следење на учеството на жените во изборите, 2004*

*Прирачник за домашните набљудувачи на изборите, 2003*

### ***Други споменати насоки и извештаи***

*Насоки за слобода на мирно собирање: второ издание, 2010*

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

*Заложби на ОБСЕ во областа на човековата димензија и државни одговори на пандемијата на Ковид-19, 2020*

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

**Правни мислења и коментари на ОДИХР поврзани со изборите**  
[www.osce.org/odihr/elections/195256](http://www.osce.org/odihr/elections/195256)

**Legislationline.org – База на податоци на ОДИХР за националното законодавство поврзано со изборите**  
[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

**Курс за е-учење за набљудувачи на ОБСЕ/ОДИХР**  
[www.odihobserver.org](http://www.odihobserver.org)

## **ОН**

**База на податоци на спогодби на ОН**  
<https://treaties.un.org/>

**Тела за човекови права на ОН**  
[www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx)

**Посебни процедури на Советот за човекови права**  
[www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx)

**Специјален известувач за правата на слобода на мирно собирање и здружување**  
[www.ohchr.org/en/issues/assemblyassociation/pages/srfreedomassemblyassociationindex.aspx](http://www.ohchr.org/en/issues/assemblyassociation/pages/srfreedomassemblyassociationindex.aspx)

**Специјален известувач за слободата на мислење и изразување**  
[www.ohchr.org/en/issues/freedomopinion/pages/annual.aspx](http://www.ohchr.org/en/issues/freedomopinion/pages/annual.aspx)

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

## **Совет на Европа**

**Европска конвенција за човекови права**  
[www.coe.int/en/web/human-rights-convention](http://www.coe.int/en/web/human-rights-convention)

**Кодекс на добри практики за изборни прашања**  
<https://rm.coe.int/090000168092af01>

**Кодекс на добри практики за референдуми**  
[www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)008-e)

***Листа на проверка за владеење на правото на Венецијанската комисија, 2016 година***

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

***База на податоци за судската пракса на Европскиот суд за човекови права***

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

***Информативен лист на Европскиот суд за човекови права за правото на слободни избори***

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

***База на податоци „Vota“ на Венецијанската комисија – Изборно законодавство***

[www.venice.coe.int/VOTA/en/start.html](http://www.venice.coe.int/VOTA/en/start.html)

## **ЗНД**

***Конвенција за човекови права и основни слободи***

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

***Конвенција за стандарди на демократски избори, изборни права и слободи***

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

## **ОАД**

***Американската конвенција за човекови права***

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

***Меѓуамериканска демократска повелба***

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

## **EU**

***Повелба за основните права***

[www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)

***Договор за Европската Унија***

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

***Лисабонски договор***

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

**ИПУ**

***База на податоци за застапеноста на жените во националните парламенти***

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

Суштински дел од изборните процеси се изборните кампањи во коишто кандидатите се натпреваруваат за поддршката на гласачите. За време на изборните кампањи, политичките актери го активираат општеството, го анимираат и мобилизираат електоратот, но истовремено тоа се периоди кога основните слободи се ставени на тест. Изборните кампањи им даваат можност на сите изборни чинители, вклучувајќи ги и властите, политичките партии и гласачите, да покажат почитување на основните слободи и човековите права.

Овој прирачник го утврдува пристапот на ОДИХР кон набљудувањето и оценката на изборните кампањи и политичкото опкружување. Истиот се темели на релевантните меѓународни обврски и стандарди за демократски избори, со акцент на заложбите на ОБСЕ, како и на меѓународната добра пракса. Прирачникот обезбедува општа рамка на размислувања коишто исто така можат да му послужат на секој кој има интерес да се вклучи во оценката на политичкото опкружување и условите што се неопходни за спроведување автентични и плуралистички изборни кампањи.

