



Priručnik za posmatranje izbornih kampanja i političkih okruženja

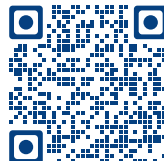
Priručnik za posmatranje izbornih kampanja i političkih okruženja

Ovaj dokument izvorno je objavio OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava 2021. godine na engleskom jeziku pod naslovom „Handbook for the Observation of Election Campaigns and Political Environments“. Bosanska verzija je prevod pripremljen i objavljen u okviru projekta Podrške izbornim reformama na Zapadnom Balkanu koji je finansiran sredstvima Evropske unije i Austrijske razvojne agencije. U slučaju nedosljednosti vidjeti izvornu englesku verziju. Za više informacije o projektu i za pristup biblioteci projekta, posjetite: <http://www.osce.org/odihr/wb>



Funded by
the European Union

With funding
from the  Austrian
Development
Agency



Izdavač: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava
(ODIHR)
Ul. Miodowa 10
00-251 Varšava
Poljska

www.osce.org/odihr

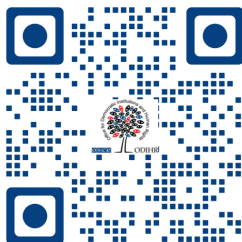
© OSCE/ODIHR 2023

Sva prava zadržana. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe pod uslovom da se uz takvo korištenje OSCE/ODIHR navede kao izvor.

ISBN 978-92-9271-091-0

Dizajn: Dejan Kuzmanovski

Naslovnica, Poglavlje I., Poglavlje II., Poglavlje III., Poglavlje IV. OESS/
Dejan Kuzmanovski



Sadržaj

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

POGLAVLJE III: IZBORNE KAMPANJE	46
1. Procjena okruženja kampanje	48
a. Poštivanje osnovnih sloboda u izbornoj kampanji	49
b. Slobodna i pravedna atmosfera za vođenje kampanje	53
c. Jednako postupanje i jednake mogućnosti	56
d. Zloupotreba administrativnih resursa	57
e. Učešće žena, nacionalnih manjina i osoba s invaliditetom u izbornoj kampanji	60
f. Druga relevantna razmatranja	64
i. Trajanje perioda kampanje	64
ii. Prekomjerna regulacija kampanje	64
iii. Dešavanja nakon izbora	65
2. Procjena vođenja kampanje	67
a. Sastanci s izbornim kandidatima	68
i. Teme kampanje	69
ii. Metode kampanje	70
b. Sastanci s drugim akterima	71
i. Organizacije civilnog društva, stručna javnost i akademska zajednica	71
ii. Međunarodna zajednica	72
POGLAVLJE IV: NALAZI DUGOROČNIH POSMATRAČA O KAMPANJI	74
1. Uloga koordinatora dugoročnih posmatrača u posmatranju izborne kampanje	74
2. Komunikacija s dugoročnim promatračima	76
3. Dodjeljivanje zadataka i pružanje smjernica dugoročnim posmatračima	77
4. Prikupljanje i izrada sažetka nalaza dugoročnih posmatrača	80
a. Sedmični izvještaji dugoročnih posmatrača	81
b. Izvještaji o incidentima	83
c. Izvještaji o skupovima	84
d. Izvještaji o određenoj problematici i formulari za kampanju	85
e. Sedmični sažeti izvještaji	86
f. Konačni izvještaji dugoročnih posmatrača	87
5. Navodi o kampanji	88
a. Tipovi navoda	89
b. Potkrepljivanje navoda	89
ANEKS I – MATERIJALI I IZVORI	92

Predgovor

Izbori su kamen temeljac demokratije. Predstavljaju složen politički, pravni i organizacijski proces koji se odvija u širem kontekstu domaćih i međunarodnih dešavanja. Političko okruženje u kojem se održavaju izbori može imati značajan, pa čak i odlučujući uticaj na njihovo provođenje i rezultate. Da bi izbori bili istinski demokratski, potrebno je osigurati poštivanje osnovnih sloboda i prava kako tokom tako i izvan pravno definiranog perioda izbora i kampanje. Nadalje, za pošteno natjecanje i sposobnost birača da izaberu među različitim političkim opcijama na osnovu činjenica i tačnih informacija od suštinskog su značaja jednaki uslovi.

Sve države učesnice OSCE-a obavezale su se da će provoditi demokratske izbore. Tako su u znamenitom OSCE-ovom Kopenhaškom dokumentu iz 1990. izjavile da “volja naroda, slobodno i pravedno izražena na periodičnim i poštenim izborima čini osnovu autoriteta i legitimiteta svake vlasti.” Štaviše, države učesnice su se putem istog dokumenta opredijelile za poštivanje ljudskih prava i najdetaljnije do tada utvrdile šta je neophodno kako bi se izbori smatrali istinski demokratskim.

Izborne kampanje čine neizostavan dio izbornih procesa u kojima se kandidati natječu da osvoje podršku birača. Za vrijeme izbornih kampanja politički akteri energiziraju društvo, bude i mobiliziraju biračko tijelo, ali ovi periodi su ujedno i vrijeme kada se osnovne slobode stavljaju na kušnju. Izborne kampanje pružaju priliku svim akterima izbora, uključujući vlasti, političke stranke i birače, da pokažu kako poštuju osnovne slobode i ljudska prava. Ono što se događa u ovom specifičnom periodu služi kao mjerilo kojim je moguće mjeriti provedbu OSCE-ovih opredjeljenja vezanih za izbore. Posmatranje izbornih kampanja i procjena političkih okruženja u kojima se održavaju izbori čine sastavni dio aktivnosti vezanih za izbore OSCE-ovog Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) od njegovog osnivanja.

Izborne kampanje su višestrani događaji, a njihovo sveobuhvatno i sistematično posmatranje treba obuhvatati različite elemente. Važno je napomenuti da, uz ocjenu poštivanja osnovnih sloboda i ljudskih prava, robusno posmatranje izborne kampanje i njenog okruženja treba uzeti u obzir i finansijske aspekte kampanje, kao i učešće, uključenost i postupanje prema tradicionalno podzastupljenim grupama u političkom životu, kao što su žene,

nacionalne manjine i osobe s invaliditetom. Ovaj Priručnik nudi osnovne alate za posmatranje izbornih kampanja, ali ga treba čitati zajedno s drugim ODIHR-ovim publikacijama vezanim za izbore, kao što su priručnici za posmatranje finansiranja kampanja i učešća žena u izborima, ali i s drugim publikacijama navedenim u Aneksu I. Važno je istaći da se ovaj Priručnik samo dotiče teme provođenja izbornih kampanja na internetu. Ovaj ključni aspekt detaljnije je obrađen u ODIHR-ovim Smjernicama za posmatranje izbornih kampanja na društvenim mrežama koje su objavljene zajedno s ovom publikacijom.

Matteo Mecacci
Direktor ODIHR-a

LISTA AKRONIMA

CEDAW - Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena

CIS - Zajednica nezavisnih država

CRPD - Konvencija o pravima osoba s invaliditetom

ECHR - Evropska konvencija o ljudskim pravima

EMBs - Tijela za upravljanje izborima

EU - Evropska unija

HRC - Vijeće za ljudska prava

ICCPR - Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

ICERD - Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije

LTO koordinator – Koordinator dugoročnih posmatrača

LTOs - Dugoročni posmatrači

NAM - Misija za procjenu potreba

ODIHR - Ured za demokratske institucije i ljudska prava

OSCE - Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi

UDHR - Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

UNCAC - Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije

UPR - Univerzalni periodični pregled

Uvod

1. Svrha ovoga priručnika

Ovaj priručnik predstavlja ODIHR-ov pristup posmatranju i procjeni izbornih kampanja i njihovih političkih okruženja. Nastoji uskladiti i dalje razraditi postojeću metodologiju za posmatranje izbora koja je usavršena kroz posmatranje izbora širom regije OSCE-a u proteklih 30 godina i koja je široko priznata zbog svoje sveobuhvatnosti i sistematičnosti.¹

Metodologija predstavljena u ovom priručniku primjenjuje se na sve aktivnosti ODIHR-a vezane za izbore, uključujući misije za posmatranje izbora, ograničene misije za posmatranje izbora, misije za ocjenu izbora i timove stručnjaka za izbore.² Druge zainteresirane međunarodne ili građanske organizacije također mogu imati koristi od ovog priručnika, kao i države učesnice OSCE-a koje razmatraju eventualna unapređenja svog zakonodavstva i prakse vezane za izborne kampanje.

Iako je ovaj priručnik namijenjen kao referentni dokument svim ODIHR-ovim stručnjacima za izbore, od njega će najizravniju korist imati politički analitičari zaduženi za procjenu političkog konteksta i okruženja za izbornu kampanju. U zavisnosti od veličine i obuhvata aktivnosti posmatranja izbora, politički analitičari mogu se osloniti na nalaze dugoročnih posmatrača (LTOs) – koji se raspoređuju širom zemlje na nekoliko sedmica – kako bi donijeli procjenu za cijelu zemlju. Ovaj priručnik također nastoji podržati rad dugoročnih posmatrača i njihovih koordinatora na prikupljanju nalaza o posmatranju kampanje iz različitih dijelova zemlje. Višeslojna priroda izbornih kampanja i okruženja u kojem se odvijaju čini da su saradnja i koordinacija među analitičarima iz misije od suštinskog značaja – ovo je nešto što se podcrtava u svim poglavljima. To se posebno odnosi na političke i pravne analitičare i njihovu procjenu poštivanja osnovnih sloboda u ukupnom kontekstu ili kada ispituju propise za kampanju, kao i na političkog analitičara i koordinatora dugoročnih posmatrača i njihovu procjenu ukupnog provođenja kampanje širom različitih dijelova zemlje.

Politički analitičari igraju važnu ulogu u procjeni političkog konteksta i izbornih kampanja. Članovi su većine ODIHR-ovih misija za posmatranje izbora, a prvenstveno su zaduženi za dijelove izvještaja misije o 'Pozadini

1 ODIHR se obavezao da će redovno preispitivati i dorađivati svoju metodologiju posmatranja izbora u skladu s relevantnim zadacima od država učesnica OSCE-a (Odluka Ministarskog vijeća 19/06). Ova publikacija izrađena je pomoću vanbudžetskih doprinosa država učesnica OSCE-a.

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

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

2. Kako koristiti ovaj priručnik

Ovaj priručnik se oslanja na relevantne međunarodne obaveze i standarde za demokratske izbore, s posebnim naglaskom na opredjeljenja OSCE-a, kao i na međunarodne primjere dobre prakse. Nastoji pružiti općeniti skup razmatranja za procjenu političke pozadine i uslova koji su neophodni za provođenje poštenih, pluralističkih izbornih kampanja. U prvom poglavlju detaljnije su predstavljeni neki od ključnih međunarodnih instrumenata na koje su se obavezale države učesnice OSCE-a.

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

Treće poglavlje posvećeno je isključivo procjeni i posmatranju izborne kampanje. Demokratski izbori ne mogu se održati u odsustvu slobodne razmjene ideja među kandidatima i između kandidata i birača. U skladu s tim, politički pluralizam i zakonske i praktične garancije slobode izražavanja, okupljanja, udruživanja, kretanja i prava na ličnu slobodu i sigurnost čine neophodne preduslove za istinski demokratske izborne kampanje. Pored međunarodno priznatih političkih prava, OSCE-ov Kopenhaški dokument iz 1990. godine, kojem su pristupile sve države učesnice OSCE-a, pruža dodatne političke garancije kako bi birači i kandidati uživali slobodno i pravedno okruženje za kampanju i jednake mogućnosti.

U posljednjem poglavlju date su neke praktične sugestije, uglavnom za koordinatora dugoročnih posmatrača i političkog analitičara, o tome kako organizirati i konsolidirati opsežne regionalne nalaze o kampanji. Pošto svaki izborni proces ima sebi svojstvene karakteristike i pošto se izborne kampanje provode svaka sa svojim specifičnostima, ODIHR raspoređuje aktivnosti posmatranja izbora uzimajući u obzir konkretne kontekste i osmišljava ih kako bi se uzeli u obzir ovi različiti elementi. Imajući u vidu jedinstvenost svake izborne kampanje, ovo poglavlje nastoji političkom analitičaru i koordinatoru dugoročnih posmatrača pružiti osnovne smjernice o tome kako da regionalna opažanja i nalaze uklope na sistematičan i primjeren način, dosljedno kroz sve izvještaje. Pored preporučenih metoda saradnje između političkog analitičara i koordinatora dugoročnih posmatrača i predloženih oblika i instrumenata za prikupljanje i sažimanje nalaza dugoročnih posmatrača, članovi osnovnog tima mogu koristiti i druge alate koji su dovoljno pouzdani, uključujući i online alate, za prikupljanje regionalnih opažanja o kampanji.



POGLAVLJE I

OBAVEZE, OPREDJELJENJA I STANDARDI ZA POŠTENE IZBORE I IZBORNE KAMPANJE

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

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

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

Nekoliko ključnih OSCE-ovih dokumenata poziva države učesnice da se pridržavaju drugih međunarodno priznatih instrumenata za ljudska prava koji su usvojeni ili na globalnom ili na regionalnom nivou. Naprimjer, u Helsinškom završnom aktu iz 1975. godine države učesnice su se obavezale da će "postupati u skladu s Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima iz 1948. godine" i da će "ispuniti svoje obaveze iz međunarodnih deklaracija i sporazuma u ovoj oblasti, uključujući, između ostalog, Međunarodne pakte o ljudskim pravima." Madridski dokument iz 1983. poziva "one države učesnice koje to još nisu učinile da razmotre mogućnost pristupanja Paktovima." Drugi dokumenti OSCE-a potvrđuju važnost pristupanja međunarodnim instrumenata za ljudska prava i njihovim opcionalnim protokolima, kao što je Evropska konvencija o ljudskim pravima (ECHR) Vijeća Evrope iz 1950. godine.³

1. Međunarodne obaveze i standardi

a. UDHR, ICCPR i Opći komentari

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

³ Svih 47 članica Vijeća Evrope su države učesnice OSCE-a.

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

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

Specifično vezano za izbore, u **članu 21 UDHR-a** stoji: “Volja naroda je osnova vladine vlasti, [...] izražena na povremenim i istinskim izborima [...] općim i jednakim pravom glasa i [...] tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupcima slobodnog glasanja.”

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN-a iz 1966. (ICCPR) potvrđuje i proširuje niz prava zaštićenih prema UDHR-u. ICCPR je obavezujući za sve strane potpisnice koje imaju dužnost ostvarenja tih prava; to jest, strane potpisnice igraju ključnu ulogu u osiguravanju da građani uživaju ta prava u praksi. Sve države učesnice OSCE-a su potpisnice ICCPR-a. Između ostalog, ovim instrumentom se države potpisnice obavezuju na:

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

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

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

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

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

Opći komentar br. 28 iz 2000. godine o jednakim pravima muškaraca i žena predviđa da potpisnice moraju ženama pružiti prava sadržana u členu 25 (ICCPR-a) na jednakim osnovama kao i muškarcima i da moraju preduzeti djelotvorne i pozitivne mjere da promoviraju i osiguraju učešće žena u vođenju javnih poslova i obnašanju javnih funkcija. Nadalje se navodi da “pravo učešća u vođenju javnih poslova nije u potpunosti provedeno svugdje na jednakoj osnovi” i “od država potpisnica se traži da dostave statističke informacije o postotku žena na javno izabranim

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

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

funkcijama, uključujući i u zakonodavnim tijelima.” Štaviše, od država potpisnica se zahtijeva da “razmotre načine na koje pojave diskriminacije po nekom drugom osnovu naročito utiču na žene i prilože informacije o mjerama koje su preduzele da suzbiju takav uticaj.”

Opći komentar br. 34 iz 2011. godine o slobodi izražavanja navodi ograničenja političkog govora koja prouzrokuju zabrinutost Komiteta UN-a za ljudska prava, uključujući “zabranu obilaženja pragova radi pridobijanja podrške (door-to-door canvassing), ograničenje broja i vrste pisanih materijala koji se mogu distribuirati za vrijeme izborne kampanje, blokiranje pristupa različitim izvorima informacija za vrijeme izbornog perioda, uključujući lokalne i međunarodne medije, ograničenje političkih komentara i ograničavanje pristupa medijima za stranke i političare iz opozicije.” Nadalje se navodi da sloboda izražavanja može biti ograničena samo kada je to predviđeno zakonom i kada je to ograničenje u skladu s trodjelnim testom zakonitosti, nužnosti i srazmjernosti.

Opći komentar br. 35 iz 2014. godine objašnjava obavezu zaštite slobode i sigurnosti ličnosti, uključujući i od proizvoljnog hapšenja i pritvaranja. Shodno tome, “hapšenje i pritvaranje može biti dozvoljeno domaćim zakonom, pa ipak proizvoljno” i hapšenje i pritvaranje je proizvoljno kada se pojavljuje u vidu kazne za legitimno ostvarivanje osnovnih prava koja su garantirana ICCPR-om. Štaviše, navodi se da “pravo na sigurnost ličnosti također obavezuje države potpisnice da preduzmu odgovarajuće mjere u odgovoru na prijetnje smrću protiv osoba u javnoj sferi, a općenito i da štite pojedince od predvidivih prijetnji po život i tjelesni integritet koje dolaze od bilo kojih vladinih ili privatnih aktera.”

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

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

b. Ostali instrumenti UN-a

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

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

Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena iz 1979. (CEDAW) je međunarodni pravni instrument koji od potpisnica zahtijeva da preduzmu sve odgovarajuće mjere da eliminiraju diskriminaciju žena u političkom i javnom životu zemlje i poziva potpisnice da usvoje privremene specijalne mjere kako bi ubrzale postizanje stvarne jednakosti. CEDAW garantira jednakost žena u političkom i javnom životu s posebnim naglaskom na jednakost u glasanju, učešću u vladi i u “radu nevladinih organizacija i udruženja koja se bave javnim i političkim životom u zemlji.” Također se traži od država potpisnica da preduzmu mjere kojima će eliminirati “predrasude i običaje i sve druge prakse zasnovane na ideji inferiornosti ili superiornosti jednog ili drugog pola ili na stereotipnim ulogama muškaraca i žena.”

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) utvrđuje standarde transparentnosti namijenjene smanjenju različitih vidova korupcije u javnom i privatnom sektoru, uključujući i oblast trgovine političkim uticajem i zloupotrebe položaja. To je jedini pravno obavezujući multilateralni međunarodni ugovor za borbu protiv korupcije, a naročito je relevantan za provođenje mjera sprečavanja zloupotrebe državnih resursa za vođenje

izborne kampanje. UNCAC obuhvata pet glavnih oblasti: preventivne mjere, kriminalizacija i provedba zakona, međunarodna saradnja, povrat imovine i tehnička pomoć i razmjena informacija. Sadrži i obavezujuće i neobavezujuće odredbe.

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

Deklaracija UN-a o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina iz 1992. kaže da pripadnici ovih vrsta manjina imaju pravo da djelotvorno učestvuju u javnom životu i u odlučivanju na državnom i regionalnom nivou o manjini kojoj pripadaju ili regijama u kojima žive, da uspostavljaju i održavaju vlastita udruženja i da u potpunosti i djelotvorno uživaju sva svoja ljudska prava i osnovne slobode bez diskriminacije i uz punu jednakost pred zakonom.

2. OSCE-ova opredjeljenja

OSCE djeluje putem ‘procesa zasnovanog na konsenzusu’ kojim se donose politički obavezujuća opredjeljenja i principi. Budući da su politička, ponekad su pogodna za tumačenja koja mogu promovirati šire garancije primjenjive na kontekste vođenja kampanje i osigurati okruženje koje podržava provođenje demokratskih izbora. Još jedna prednost im je što su valjana od trenutka kada države učesnice postignu saglasnost i ne podliježu procesima ratifikacije i rezervacijama. Jednom kada države učesnice postignu konsenzus, njihove odluke odmah stupaju na snagu i politički su obavezujuće za sve, bez izuzetka. Univerzalnost ovih opredjeljenja koja zajednički usaglase sve države učesnice, kao i njihov kvalitet ‘kolegijalne recenzije’ predstavljaju osnovne snage ljudske dimenzije OSCE-a.

a. Kopenhaški dokument iz 1990.

OSCE-ov **Kopenhaški dokument iz 1990.** od centralnog je značaja za OSCE-ova opredjeljenja. U Kopenhaškom dokumentu države učesnice OSCE-a prepoznale su pluralističku demokratiju i vladavinu prava kao ključne za osiguravanje zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda. Prema tome, ovaj instrument predstavlja ključnu referencu za aktivnosti ODIHR-a vezane za izbore, uključujući i aktivnosti procjene provođenja izbora i šire kampanje i političkog okruženja u kojem se održavaju. U Kopenhaškom dokumentu države učesnice OSCE-a izričito potvrđuju da je “demokratija inherentni element vladavine prava”, uvažavaju “bitnost pluralizma u pogledu političkih organizacija” i izražavaju “zajedničku odlučnost da grade demokratska društva zasnovana na slobodnim izborima i vladavini prava”.

Specifične obaveze vezane za izbore sadržane su u stavovima 5, 6, 7 i 8 Kopenhaškog dokumenta. U stavu 6 stoji da “volja naroda, izražena slobodno i pravedno na povremenim i poštenim izborima, čini osnovu autoriteta i legitimiteta vlasti.” U istom stavu države učesnice se obavezuju da će “poštivati prava svojih građana da učestvuju u upravljanju svojom zemljom, ili izravno ili putem predstavnika koje slobodno izaberu u pravednim izbornim procesima” i “priznaju svoju odgovornost da u skladu sa svojim zakonima, svojim međunarodnim obavezama o ljudskim pravima i međunarodnim opredjeljenjima, brane i štite demokratski poredak.” Stav 8 tiče se prisustva stranih i građanskih posmatrača i uključuje stalni poziv od svih i prema svim državama učesnicama OSCE-a.

Stav 7. OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. pruža osnovu za procjenu nivoa usklađenosti s opredjeljenjima i sadrži izričite političke izjave o održavanju demokratskih izbora, uključujući:

- › održavanje slobodnih izbora u razumnim intervalima (stav 7.1);
- › dozvoljavanje slobodnog glasanja za najmanje jedan dom parlamenta (stav 7.2);
- › poštivanje općeg i jednakog prava glasa i prava građana da se kandidiraju i uspostavljanje garancija slobodnog i pravednog izbornog natjecanja (stav 7.3);
- › osiguravanje tajnosti glasanja i poštenog prebrojavanja glasova uz javno dostupne rezultate (stav 7.4);

- › poštivanje prava građana da budu birani na političku ili javnu funkciju, bez diskriminacije, pojedinačno ili kao članovi političkih stranaka (stav 7.5);
- › poštivanje prava pojedinaca i grupa da se udruže u političke stranke i pružanje “garancija koje im omogućuju da se natječu jedne s drugima na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i pred vlastima” (stav 7.6);
- › osigurati da “zakon i javna politika djeluju tako da omogućavaju vođenje političke kampanje u slobodnoj i pravednoj atmosferi u kojoj ni administrativne aktivnosti, ni nasilje ni zastrašivanje ne sprečavaju stranke i kandidate da slobodno predstavljaju svoja stajališta i kvalifikacije, niti sprečavaju birače da o njima saznaju i da ih diskutiraju, kao i da glasaju bez straha od odmazde” (stav 7.7);
- › osigurati nesmetan pristup medija svim izbornim kandidatima bez diskriminacije (stav 7.8) i
- › osigurati da pobjednički kandidati stupe na svoje funkcije i ostanu na funkciji do isteka mandata ili zakonitog okončanja mandata u skladu s demokratskim parlamentarnim i ustavnim procedurama (stav 7.9).

Pored gore navedenih odredbi vezanih specifično za izbore, ukupno provođenje demokratskih izbora i izbornih kampanja zavisi od više političkih faktora. U Kopenhaškom dokumentu navedeno je nekoliko opredjeljenja koja se odnose na šire političko okruženje, uključujući i neka vezana za osnovne slobode i vladavinu prava. Među njima su i sljedeća opredjeljenja:

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

b. Izborni standardi i principi u drugim OSCE-ovim dokumentima

Niz drugih ključnih OSCE-ovih dokumenata potvrđuje ključne principe i standarde neophodne za održavanje demokratskih izbora i izbornih kampanja. Neki od ovih dokumenata su tematski grupirani u nastavku:

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

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

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

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

Učešće žena: U Madridskom dokumentu iz 1983. godine države članice su se opredijelile da će osigurati jednaka prava za muškarce i žene i saglasile se da će preduzeti sve potrebne aktivnosti da promoviraju jednako djelotvorno učešće u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom

životu. U Bečkom dokumentu iz 1989. godine potvrdile su svoju odlučnost da osiguraju jednaka prava i obećale da će preduzeti sve mjere, uključujući i kroz zakonodavstvo, da promoviraju jednako učešće muškaraca i žena u političkom životu. U Moskovskom dokumentu iz 1991. godine prepoznale su da je “potpuna i istinska jednakost između muškaraca i žena suštinski aspekt pravednog i demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava.”

Ističući univerzalnost vrijednosti koje zastupaju, države učesnice OSCE-a su u nekoliko navrata, uključujući i u **Bečkom dokumentu iz 1989.** i **Moskovskom dokumentu iz 1991.** godine, pozvale druge da se priključe CEDAW-u, odnosno da uklone rezervacije ako su već pristupile ovoj konvenciji. Države učesnice su 2004. godine ponovile taj poziv i podržale **OSCE-ov akcioni plan za promoviranje rodne ravnopravnosti** u kojem su se opredijelile da će osigurati jednake mogućnosti za učešće žena u političkom i javnom životu, da će preduzeti potrebne mjere kako bi ohrabrine rodnu osviještenosti i promovirale ravnopravnost i potpuno i jednako učešće žena i muškaraca u društvu, obećavši da će rodnu perspektivu uvrstiti u politike u svim oblastima i na svim nivoima. U **Ljubljanskom dokumentu iz 2005.** godine opredijelile su se da će osigurati proaktivnu implementaciju Akcionog plana. Nadalje, u **Atenskom dokumentu iz 2009.** godine usaglasile su se da će “razmotriti usvajanje specifičnih mjera za postizanje rodne ravnoteže u svim zakonodavnim, pravosudnim i izvršnim tijelima”, kao i drugih “mogućih zakonodavnih mjera kojima se omogućuje bolja ravnoteža u učešću žena i muškaraca u političkom i javnom životu [i] ohrabruju svi politički akteri da promoviraju jednako učešće žena i muškaraca u političkim strankama u cilju uravnoteženije rodne zastupljenosti na izabranim javnim funkcijama na svim nivoima.”

Učešće nacionalnih manjina: U Ženevskom izvještaju sa sastanka stručnjaka CSCE-a za nacionalne manjine iz 1991. godine države učesnice su se opredijelile da će stvoriti “uslove za pripadnike nacionalnih manjina da imaju jednake mogućnosti za djelotvorno učešće u javnom životu.” U Helsinškom dokumentu iz 1992. godine obećale su da će pojačati “napore da osiguraju slobodno ostvarenje ljudskih prava i osnovnih sloboda za pripadnike nacionalnih manjina, pojedinačno ili u zajednici s drugima, uključujući i pravo na puno učešće, u skladu s procedurama demokratskog odlučivanja svake države, u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu svojih zemalja, što podrazumijeva demokratsko učešće u donošenju odluka i u savjetodavnim tijelima na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou kroz, između ostalog, članstvo u političkim strankama i udruženjima.” U Dokumentu iz Maastrichta iz 2003. godine potvrdile su “važnost preporuka visokog komesara za nacionalne manjine o [...] učešću u javnom životu.” Osim toga, u ovom dokumentu se preporučuje da države učesnice organiziraju kampanje za podizanje svijesti o izborima

kako bi povećale učešće romskog biračkog tijela, osigurale da Romi mogu donositi slobodne odluke na izborima zasnovane na činjenicama i tačnim informacijama te da “preduzmu mjere kojima će garantirati jednako pravo glasa za žene, uključujući i kroz uvođenje zabrane tzv. ‘porodičnog glasanja’.”

Osobe s invaliditetom: U Pariškoj povelji za novu Evropu iz 1990. godine države učesnice su naglasile da je “demokratija najbolja zaštita slobode izražavanja, tolerancije prema svim grupama u društvu i jednakih mogućnosti za svakog pojedinca.” U Moskovskom dokumentu iz 1991. godine države učesnice OSCE-a izričito su se opredijelile da će “osigurati zaštitu ljudskih prava osoba s invaliditetom” i, što je također važno, da će “preduzeti korake da osiguraju jednakih mogućnosti za njihovo potpuno učešće u društvenom životu.” Također su se opredijelile da će “promovirati njihovo odgovarajuće učešće u donošenju odluka u područjima koja ih se tiču”, a to podrazumijeva i zakone, propise i politike vezane za izbore. Također su “ohrabrile uspostavljanje povoljnih uslova za pristup osoba s invaliditetom javnim zgradama i uslugama, stanovanju, transportu i kulturnim i rekreativnim aktivnostima”, uključujući i pristup biračkim mjestima, lokacijama kampanje i drugim mjestima za vrijeme izbora.

Suzbijanje podsticanja na nasilje, diskriminaciju, neprijateljstvo i mržnju: U Ženevskom izvještaju sa sastanka stručnjaka CSCE-a za nacionalne manjine iz 1991. godine države učesnice su izrazile zabrinutost zbog “širenja djela rasne, etničke i vjerske mržnje, antisemitizma, ksenofobije i diskriminacije, naglas[ivši] svoju odlučnost da kontinuirano osude takva djela protiv bilo koga.” Također su obećale da će preduzeti “djelotvorne mjere, uključujući i usvajanje, u skladu sa svojim ustavnim pravom i međunarodnim obavezama, ako to već nisu učinile, zakona kojima će se zabraniti djela koja predstavljaju podsticaj na nasilje zbog nacionalne, rasne, etničke ili vjerske diskriminacije, na neprijateljstvo ili mržnju, uključujući i antisemitizam, kao i politika za provedbu takvih zakona.”

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

3. Regionalni instrumenti u području OSCE-a

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

Vijeće Evrope obuhvata 47 članica, od kojih su sve i države učesnice OSCE-a. **Evropska konvencija o ljudskim pravima (ECHR)** iz 1950. godine, koju su potpisale i ratificirale sve države članice Vijeća Evrope, sadrži nekoliko osnovnih sloboda vezanih za izbore. ECHR štiti slobodu izražavanja, konkretno pravo na “slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti”. Također garantira slobodu mirnog okupljanja i udruživanja i pravo na slobodu i sigurnost ličnosti. Nadalje, u ECHR-u se navodi da svako čija su prava i slobode iz Konvencije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek na nacionalnom nivou.

Na nadnacionalnom nivou Evropski sud za ljudska prava razmatra predstavlke o navodnim kršenjima odredbi o ljudskim pravima iz ECHR-a i njenih protokola. Niz odluka Suda tiče se pitanja vezanih za izbore, uključujući pravo glasa i slobodu udruživanja, okupljanja i izražavanja.

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

Evropska unija (EU) sastoji se od 27 država članica, a sve su ujedno i države učesnice OSCE-a. Također je usvojila ugovore s odredbama vezanim za predstavničku demokratiju i vladavinu prava. **Ugovor o Evropskoj uniji** poziva se na “opće vrijednosti nepovredivih i neotudivih prava ljudskog bića, slobode, demokratije, jednakosti i vladavine prava” i potvrđuje privrženost država članica “načelima slobode, demokratije i poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava”. **Ugovor iz Lisabona**, koji je stupio na snagu 2009. godine, omogućava kažnjavanje država članica EU za koje se utvrdi da uporno krše temeljne vrijednosti Unije. **Povelja Evropske unije o temeljnim pravima** iz 2000. godine štiti slobode izražavanja i informacija, kao i mirnog okupljanja i udruživanja. U ovom dokumentu su pobrojana prava građana, uključujući i pravo svakog da bira i bude biran na izborima za Evropski parlament i na lokalnim izborima. Odredbe oba ova dokumenta su obavezujuće za sve države članice.

Zajednica nezavisnih država (CIS), koja se sastoji od devet članica od kojih su sve ujedno i države učesnice OSCE-a, uspostavlja pravne obaveze na polju demokratskih izbora putem svoje **Konvencije o standardima demokratskih izbora, izbornim pravima i slobodama iz 2002. godine**. CIS je 1995. godine usvojio **Konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama**. Obje konvencije navode potrebu da se zaštite prava i osnovne slobode, uključujući i prava i slobode vezane za izbore, i da se pojedinci koji krše ta prava drže odgovornim. Brojne odredbe u ova dva dokumenta pozivaju se na osnovne slobode i druge potrebne uslove za vođenje kampanje i za demokratsko, slobodno i pravedno okruženje za provođenje poštenih izbora koji su u skladu s nacionalnim zakonodavstvom i sa međunarodnim obavezama.

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

4. Dobra praksa

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

Evropska komisija za demokratiju kroz pravo Vijeća Evrope (Venecijanska komisija) je savjetodavno tijelo za ustavna i pravna pitanja, a države učesnice OSCE-a čine 51 od 62 članice Venecijanske komisije. Dva dokumenta Venecijanske komisije, **Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima iz 2002.** i **Kodeks dobre prakse o referendumima iz 2006.** godine, pružaju praktične smjernice, uključujući i one vezane za opće uslove koji su potrebni za održavanje demokratskih izbora/referenduma i provođenje izbornih/

referendumskih kampanja (kao i u odnosu na tehničke aspekte ovih procesa). Prvi dokument daje definicije principa 'evropskog izbornog naslijeđa', pobliže opisuje uslove za njihovu primjenu i sadrži Obrazloženje koje razjašnjava neka od tumačenja. U njemu se navodi da "demokratski izbori nisu mogući bez poštivanja ljudskih prava, naročito slobode izražavanja i slobode štampe, slobode kretanja unutar zemlje, slobode okupljanja i udruživanja u političke svrhe, uključujući i osnivanje političkih stranaka."

Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima govori o značaju redovnosti izbora i ravnopravnosti, što podrazumijeva "da državne vlasti imaju neutralan stav, naročito u odnosu na [...] izbornu kampanju" i dodatno obrazlaže razlike između koncepta 'striktna' i 'proporcionalna' ravnopravnosti. Kodeks pruža tumačenja principa jednakosti nacionalnih manjina i jednakosti i ravnopravnosti polova. Nalaže da birači moraju biti slobodni da formiraju mišljenja, a da državne i javne vlasti moraju poštovati svoju obavezu neutralnosti – posebno u odnosu na masovne medije, isticanje plakata, pravo na demonstracije na javnim putevima i na finansiranje stranaka i kandidata – kako bi svim kandidatima osigurala jednake mogućnosti. Navodi se da slobodu birača da formiraju mišljenje mogu narušiti pojedinci kada, naprimjer, pokušaju kupiti glasove: kupovina glasova (i prodaja glasova) je praksa koju su države obavezne spriječiti i kazniti.

Pored ova dva kodeksa, drugi relevantni dokumenti Vijeća Evrope uključuju preporuke Komiteta ministara i druge tekstove vezane za izbore koje je objavila Venecijanska komisija, često u saradnji s drugim organizacijama, uključujući i ODIHR. U odnosu na izborne kampanje, **Zajedničke smjernice ODIHR-a i Venecijanske komisije Vijeća Evrope za sprečavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa u toku izbornih procesa iz 2016.** predstavljaju prvi dokument posvećen ovoj temi u regiji OSCE-a. Smjernice proširuju ranije publikacije ODIHR-a i Vijeća Evrope o povezanim pitanjima, a zloupotrebu administrativnih resursa definiraju kao "nepri-mjerenu prednost koju određene stranke ili kandidati ostvaruju koristeći svoje službene položaje ili veze s vladinim institucijama kako bi uticali na ishod izbora." Ovaj dokument je usmjeren na različite kategorije zloupotrebe državnih resursa, uključujući institucionalne, finansijske i resurse tijela za provedbu zakona, a promovira sveobuhvatan pristup koji podrazumijeva procjenu političke volje, pravnog okvira i nadzornih mehanizama, kao i proces rješavanja izbornih sporova.

Izveštaji agencija UN-a i specijalnih izvjestitelja također predstavljaju mjerodavne izvore smjernica za provođenje demokratskih izbornih kampanja. Naprimjer, **Izveštaj specijalnog izvjestitelja o pravu na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja iz 2013.** poziva države da "osiguraju da se na mirna okupljanja kao najviša mjera primjenjuje režim najavljanja njihovog održavanja, umjesto režima odobravanja." Tamo gdje bude uvedena, procedura najavljanja treba biti što jednostavnija i ekspeditivnija.

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

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



POGLAVLJE II

POLITIČKI KONTEKST I POZADINA

Kako bi se izborni kandidati pravedno natjecali i vodili kampanje i kako bi birači mogli birati slobodno na osnovu činjenica i tačnih informacija, moraju se osigurati potrebni uslovi za istinski demokratske izbore. Ti uslovi podrazumijevaju da će birači imati pristup, a da će država poštovati ljudska prava i osnovne slobode tokom i izvan izbornog perioda. Izbori koji proceduralno ispunjavaju neke međunarodne standarde, ali nisu pluralistički ili se provode u restriktivnim okruženjima, gdje se malo pažnje posvećuje ljudskim pravima i osnovnim slobodama za vrijeme i između perioda izbora najvjerovatnije neće biti okarakterizirani kao istinski demokratski. Opis i procjenu elemenata koji oblikuju politički kontekst i okruženje u kojem se

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

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

Isticanje ključnih kontekstualnih faktora koji mogu uticati na izborni proces je od suštinskog značaja za predstavljanje političkog krajolika u kojem se održavaju izbori. Procjena poštovanja konkretnih osnovnih sloboda i njihove primjene tokom izbornog perioda obično se uvrštava u dijelove standardnog izvještaja izborne misije ODIHR-a koji se odnose na pravni okvir, registraciju birača, registraciju stranaka i kandidata i medije. Međutim, ukupna ocjena izbora je zajednički napor cijele misije, a za potrebe procjene relevantnih kontekstualnih aspekata, politički analitičar treba blisko saradivati s drugim članovima osnovnog tima, naročito s pravnim, izbornim i medijskim analitičarima.

Iako će politički analitičari provoditi vlastitu analizu na osnovu pregleda dokumentacije i sastanaka s akterima, također se trebaju upoznati i s procjenama koje provode drugi ugledni akteri, npr. druge međuvladine ili nevladine organizacije. Specijalni izvještaji UN-a i druge procjene koje izdaju Ured visokog komesara UN-a za ljudska prava, Venecijanska komisija, kao i druge publikacije OSCE-a i ODIHR-a o poštovanju specifičnih osnovnih sloboda mogu predstavljati dobre izvore informacija o općem stanju ljudskih prava i o konkretnim pitanjima vezanim za politički kontekst. Naprimjer, Univerzalni periodični pregled (UPR) predstavlja jedinstven mehanizam Vijeća za ljudska prava (HRC) za unapređenje stanja ljudskih prava u svakoj od 193 države članice UN-a. U okviru ovog mehanizma se izvještaji o pregledu stanja ljudskih prava izdaju svakih pet godina. Izjave i izvještaji OSCE-ovog predstavnika za slobodu medija, naročito oni koji se tiču slobode izražavanja, mogu predstavljati još

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

jedan izvor informacija. Nadalje, pravna mišljenja ODIHR-a i Venecijanske komisije, koja često zajednički izrađuju obje institucije, kao i izvještaji Grupe država Vijeća Evrope protiv korupcije (GRECO) mogu poslužiti kao vjerodostojni izvori referentnih informacija za politički kontekst.

1. Procjena osnovnih sloboda

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

Prema međunarodnom pravu o ljudskim pravima dozvoljena su određena ograničenja prava kojima se garantira pristup osnovnim slobodama. Međutim, to ne znači da je dozvoljeno bilo kakvo ograničenje. Mogu se uvesti samo ona ograničenja koja zadovolje ‘trodjeljni test’ zakonitosti, nužnosti i srazmjernosti. Ograničenja se moraju tumačiti i primjenjivati usko i oprezno kako ne bi dovela do povrede međunarodnih standarda tako što će negativno uticati na učešće bilo kojih pojedinaca ili segmenata društva u javnom životu.⁷

Politički analitičar za vrijeme posmatračke misije obično polazi od utvrđivanja međunarodnih instrumenata kojima je pristupila država učesnica (i eventualnih rezervacija). Kako bi obavio ovaj zadatak, politički analitičar treba saradivati s pravnim analitičarom i analizirati da li je država na adekvatan način zaštitila ključna prava kojima se garantiraju osnovne slobode za njene građane. Umjesto da samo razmatraju izborni zakon, kojim se obično propisuju aspekti vezani samo za izborni period, analitičari trebaju pregledati i ustav, zakon o političkim strankama i/ili zakone o osnivanju organizacija civilnog društva, kao i specifične propise o osnovnim slobodama (npr. pravila koja se odnose na mirno okupljanje). Politički i pravni analitičari također trebaju utvrditi da li je u skorije vrijeme bilo predmeta vezanih za osnovne slobode pred UN HRC-om ili Evropskim sudom za ljudska prava, a koji se odnose na državu učesnicu ili na izbore koji su predmet posmatranja. Također trebaju ustanoviti da li je neko relevantno nadnacionalno tijelo donijelo bilo kakve presude ili odluke, odnosno da li su u izvršnom postupku, i kakav je status takvih presuda, odluka ili postupaka.

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

a. Sloboda okupljanja

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

U stavu 9.2 OSCE-ovog **Kopenhaškog dokumenta iz 1990.** specifično se navodi da svako ima pravo na mirno okupljanje i demonstriranje.

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

b. Sloboda udruživanja

Sloboda udruživanja je neizostavan dio demokratskog procesa koji građanima garantira pravo da se organiziraju u političke stranke ili grupe civilnog društva. Podrazumijeva prava na osnivanje, pridruživanje i učešće u zakonitim aktivnostima političkih stranaka i udruženja. Države se moraju pridržavati međunarodnih obaveza u području slobode udruživanja koje su predviđene u nizu međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima.

Sve države učesnice OSCE-a opredijelile su se u **OSCE-ovom Kopenhaškom dokumentu iz 1990.** da će “poštivati prava pojedinaca i grupa da u potpunoj slobodi osnivaju svoje političke stranke i druge političke organizacije i da će takvim političkim strankama i organizacijama pružiti neophodne zakonske garancije kako bi se mogle natjecati na temelju jednakog tretmana pred zakonom i od strane vlasti.” Nadalje, u stavu 9.3 države učesnice su se također opredijelile da će poštovati pravo

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

na osnivanje i pridruživanje sindikatima, a u stavovima 10.3 i 10.4 obećale su da će garantirati pravo na osnivanje i učešće u aktivnostima nevladinih organizacija i na saradnju i razmjenu s drugim takvim organizacijama, kako domaćim tako i stranim.

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

Pretjerana ograničenja slobode udruživanja uključuju: opterećujuće zahtjeve poput onih za održavanje određenih stranačkih struktura (npr. prisutnost u svim jedinicama); obavezno održavanje redovnih stranačkih događaja, kao što je godišnji kongres; zahtjev da se podnese veliki broj potpisa podrške ili održani određeni nivo članarina; kao i zahtjev da se dostave pretjerano detaljni podaci ili oni koji previše zadiru u privatnost osnivača i/ili članova stranke.⁹ S druge strane, države imaju pozitivnu obavezu da zabrane određene aktivnosti, a to može podrazumijevati i zabranu nekih udruženja.¹⁰

c. Sloboda izražavanja i mišljenja

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

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

10 Prema članu 4. ICERD-a, države su dužne usvojiti pozitivne mjere, kao što je zabrana organizacija koje promoviraju i podstiču rasnu diskriminaciju. Vidjeti također presudu Evropskog suda u predmetu *Vona protiv Mađarske* (9. juli 2013) u kojoj je Sud presudio da udruženje može biti zabranjeno ako njegove aktivnosti predstavljaju rasprostranjeno rasističko zastrašivanje, a također i presudu u predmetu *Refah Partisi (Stranka blagostanja) i drugi protiv Turske* (13. februar 2003) u kojoj je Sud presudio da ograničenje može biti opravdano kada država u skladu sa svojim pozitivnim obavezama prema članu 1. ECHR-a nametne političkim strankama obavezu da poštuju i štite prava garantirana u ECHR-u i obavezu da ne predlažu politički program koji je u suprotnosti sa temeljnim principima demokratije.

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

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

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

Specifični element slobode izražavanja je pravo na slobodu mišljenja. Sistematični pokušaji da se uguši javna debata, pretjerano ograniči protok informacija potrebnih za formiranje mišljenja ili da se manipulira javnim mišljenjem izvan izbornog perioda trebaju biti zabilježeni u dijelu koji se odnosi na politički kontekst. Međunarodni ugovori predviđaju da svako treba imati pravo na mišljenje bez miješanja. To znači da svi građani, ali i sva udruženja, uključujući i političke stranke, moraju biti slobodni i da imaju vlastita

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

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

stajališta i da ih prenose za vrijeme izbornog perioda i između izbora. U izvoricima tumačenja se navodi da treba postojati sloboda komunikacije informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima između građana, kandidata i izabраниh predstavnika. Navodi se da sljedeće vrste komunikacije nikad ne trebaju biti ograničene:

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

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

d. Sloboda kretanja

Pretjerana ograničenja slobode kretanja, koja utiču na pitanja političkog učešća, također trebaju biti uvrštena u dio izvještaja o političkom kontekstu. Međunarodni ugovori štite slobodu kretanja, koja daje pravo na putovanje i obuhvata pravo pojedinaca da odu iz jednog mjesta u drugo na teritoriji zemlje, da napuste zemlju i da se u nju vrate. U izbornom kontekstu je od suštinskog značaja za političke stranke i birače, ali i za osoblje na biračkim mjestima i za posmatrače, da se slobodno kreću. Međutim, sloboda kretanja ne smatra se preduslovom za smisljeno učešće u javnom životu samo za vrijeme izbornog perioda. Političke stranke i njihovi predstavnici moraju u svako doba biti slobodni da putuju diljem zemlje kako bi provodili svoje aktivnosti informiranja javnosti. Naprimjer, građanima koji rade izvan mjesta stanovanja, kao i onima koji su u inostranstvu, mora biti omogućeno da se vrate u svoje zemlje i pozavršavaju administrativne poslove, uključujući i da se registriraju kao birači.¹⁴

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

¹⁴ Vidjeti također ODIHR-ov Izveštaj o *OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the COVID-19 Pandemic*, u kojem se analizira uticaj na pojedine osnovne slobode, uključujući i slobodu kretanja, za vrijeme perioda pandemije.

e. Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti

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

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

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

Glavna pitanja:

Opći aspekti

- ✓ Postoje li zakonska ograničenja koja se tiču pristupa političkim pravima?
- ✓ Postoje li praktične prepreke s kojima se suočavaju akteri kada se radi o pristupu osnovnim slobodama?
- ✓ Da li su eventualna postojeća ograničenja prava, uključujući i tokom vanrednog stanja, nužna i srazmjerna cilju?
- ✓ Postoje li djelotvorni pravni lijekovi i da li su uspješno iskorišteni?

Sloboda okupljanja

- ✓ Da li je sloboda okupljanja u potpunosti garantirana i zaštićena ustavom?
- ✓ Da li su pravila o javnim okupljanjima i svi povezani uslovi jasno predviđeni u zakonodavstvu?
- ✓ Imaju li političke stranke, organizacije civilnog društva i pojedinci mogućnost mirnog okupljanja izvan izbornog perioda?

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

- ✓ Da li se u potpunosti ostvaruju i poštuju prava građana da održe mirne demonstracije i skupove?
- ✓ Postoje li ograničenja slobode okupljanja u praksi koja umanjuju učešće građana u javnom i političkom životu? Jesu li nužna, služe li legitimnom interesu i jesu li srazmjerna svojim ciljevima?
- ✓ Je li za održavanje javnog okupljanja potrebna samo najava ili je neophodno dobiti odobrenje od vlasti?
- ✓ Postoje li djelotvorni pravni lijekovi i da li su uspješno korišteni? Rješavaju li sudovi po žalbama blagovremeno?
- ✓ Uživaju li neke grupe povlašten tretman kada se radi o ostvarenju slobode okupljanja? I obratno, jesu li neke grupe izložene pretjeranim ograničenjima?

Sloboda udruživanja

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

Sloboda izražavanja i formiranja i zastupanja mišljenja

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

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

Sloboda kretanja

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

Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti

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

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

2. Specifične okolnosti

Ponekad se izbori održavaju pod neobičnim okolnostima, naprimjer za vrijeme vanrednog stanja ili drugih oblika državne pripravnosti kada pristup osnovnim slobodama može biti ograničen. U drugim kontekstima izbori mogu prouzrokovati političke ili društvene tenzije koje mogu dovesti do nasilja ili među domaćim snagama ili u obliku intervencije iz inostranstva. Kada se izbori održavaju pod ovakvim okolnostima, to može uticati na integritet procesa i/ili pouzdanje javnosti u sam proces. Sistemsko političko nasilje i nasilje vezano za prethodne izbore treba uvrstiti u dio izvještaja koji se tiče pozadine, a djela i incidente nasilja koji se pojave za vrijeme aktualnih izbora koji su predmet posmatranja treba uvrstiti u odgovarajuće dijelove izvještaja (obično u dio o okruženju kampanje ili u dio o događanjima nakon izbora).

a. Izbori za vrijeme vanrednog stanja

Kao odgovor na incidente velikih razmjera ili širokog uticaja koji su kriminalne, pobunjeničke ili terorističke prirode, na nasilje ili na vanredne situacije vezane za javno zdravlje i prirodne nepogode, vlasti mogu proglasiti vanredno stanje ili donijeti druge specifične mehanizme kako bi bolje zaštitile dobrobit javnosti. Vanredno stanje može biti proglašeno na lokalnom, regionalnom ili nacionalnom nivou. U praksi se pokazalo da mogu biti proglašeni različiti nivoi vanrednog stanja u kojima izvršne vlasti imaju različit stepen ovlaštenja u zavisnosti od ozbiljnosti situacije i/ili zakonskih odredbi

koje uređuju vanredne situacije. Međunarodni ugovori predviđaju mogućnost da država uvede ograničenja određenih osnovnih sloboda, ljudskih prava i izbornih obaveza, ili da od njih odstupa za vrijeme trajanja takve situacije.¹⁶

U ICCPR-u i ECHR-u je predviđeno da u vrijeme rata ili vanrednog stanja koje prijeti životu nacije, države mogu preduzeti mjere kojima odstupaju od svoje obaveze da garantiraju prava i slobode iz ovih instrumenata, uključujući i slobode kretanja, udruživanja, okupljanja i izražavanja, ali samo u onoj mjeri, u smislu odredbi i trajanja, koja je nužna u datim okolnostima. OSCE-ov **Kopenhaški dokument iz 1990.** također predviđa da odstupanja trebaju biti ograničena na "mjeru koja striktno odgovara potrebama situacije." Države učesnice OSCE-a su se također opredijelile da će osigurati da "sva eventualna odstupanja od obaveza vezanih za ljudska prava i osnovne slobode za vrijeme vanrednog stanja moraju ostati striktno u granicama koje predviđa međunarodno pravo, naročito relevantni međunarodni instrumenti koji ih obavezuju, posebno u pogledu prava od kojih ne smije biti nikakvih odstupanja."

Zvanična odstupanja trebaju slijediti nakon javnog proglašenja vanrednog stanja ili pokretanja drugih zvaničnih vanrednih pravnih procesa. Zakoni koji uređuju vanredna stanja trebaju predviđati da zakonodavno tijelo vrši brzu i nezavisnu reviziju takvih odstupanja. Kao i u svim drugim slučajevima, ograničenja moraju ispuniti 'trodijelni' test zakonitosti, nužnosti i srazmjernosti i moraju podlijetati pravnoj reviziji. Iako neke države učesnice OSCE-a imaju ustavne ili zakonske zabrane održavanja izbora za vrijeme vanrednog stanja, ne postoji specifičan međunarodni standard o organizaciji izbora za vrijeme vanrednog stanja. Međutim, međunarodna dobra praksa jasno ukazuje da demokratski izbori nisu mogući ako nisu osigurane osnovne slobode. Nalaženje ravnoteže između osnovnih sloboda i sigurnosti ili ograničenja uzrokovanih brigom za javno zdravlje naročito je složeno za vrijeme izbora. Stoga je potrebno razmotriti da li bi ograničenja ili odstupanja od prava i sloboda mogla uticati na izborni proces i rezultate.

U kontekstu izbora, vanredno stanje može uticati na okruženje putem ograničenja prava na slobodu okupljanja (npr. ograničavanje skupova); izražavanja (npr. zabrane izvještavanja nametnute medijima) i/ili kretanja (npr. policijski čas). Također može dovesti do pojačane prisutnosti pripadnika sigurnosnih službi, uključujući i vojsku, oko objekata vezanih za izbore. Konačno, može biti potrebno izmjestiti izbornu infrastrukturu i administraciju. U dio izvještaja koji se tiče političkog konteksta treba uvrstiti činjenične informacije o vanrednom stanju koje je proglašeno ili traje za vrijeme

¹⁶ UN-ov komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava (CESCR) usvojio je 1985. Principe iz Sirakuze o ograničenju i odstupanju od odredbi ICCPR-a koji utvrđuju da su odstupanja opravdana "samo u situaciji izuzetne i stvarne ili neposredne opasnosti po život nacije" i pojašnjavaju da "unutrašnji sukobi i nemiri koji ne predstavljaju ozbiljnu i neposrednu prijetnju po život nacije ne mogu opravdati odstupanja".

izbornog perioda, a treba se i referirati na vjerodostojne izvještaje međunarodnih organizacija o uticaju tog stanja na pristup osnovnim slobodama. Procjenu i specifične detalje koji utiču na određene aspekte izbornog procesa treba elaborirati u relevantnim tematskim dijelovima ODIHR-ovih izvještaja o izborima, recimo u dijelu o pravnom okviru ili o okruženju kampanje. Za takve procjene obično je potrebna bliska saradnja analitičara, npr. političkog i pravnog analitičara.

Sve države učesnice OSCE-a pogođene su izbijanjem pandemije bolesti COVID-19 širom svijeta 2020. godine i sve su preduzele različite mjere da spriječe širenje zaraze. Države su za vrijeme pandemije morale naći ravnotežu između zaštite osnovnih sloboda i ljudskih prava, s jedne strane, i mjera odgovora na vanrednu situaciju, s druge. U tom pogledu je provođenje određenih aspekata OSCE-ove ljudske dimenzije predstavljalo veći izazov. ODIHR je u skladu sa svojim mandatom odlučio podsjetiti države učesnice na njihova opredjeljenja. Objavio je izvještaj o *Opredjeljenjima u okviru ljudske dimenzije OSCE-a i odgovorima država na pandemiju bolesti COVID-19* u kojem su istaknuti specifični izazovi koje je nametnula kriza širom područja OSCE-a. Izvještaj je predstavio pregled obaveza države kada proglašava vanredno stanje i odstupa od osnovnih sloboda ili ih ograničava, u njemu su opisani različiti uticaji ovih mjera na demokratske institucije i ljudska prava, a državama učesnicama OSCE-a su ponuđene preporuke za postupanje u istim ili sličnim vanrednim okolnostima u budućnosti.

b. Političko nasilje i nasilje tokom izbora

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

Političko nasilje se može opisati kao nasilje ili prijetnja nasiljem koja dolazi od državnih, a usmjerena je protiv nedržavnih aktera (npr. policijska brutalnost) i drugih država (npr. oružani sukob ili rat). Također se može odnositi na politički motivirano nasilje koje čine nedržavni akteri protiv države (npr. nasilne demonstracije, neredi ili državni udar) ili drugih nedržavnih aktera. U nekim slučajevima se nedjelovanje države također može okarakterizirati kao oblik političkog nasilja, kao što je propust da se stanovništvo zaštiti od štete nastale uslijed prirodnih nepogoda ili ljudskog djelovanja. **Nasilje tokom izbora** se obično odnosi na djela ili prijetnje prisile, zastrašivanja ili fizičkih povreda kojima je cilj uticati na izborni proces ili natjecanje. Žene među kandidatima

i biračima, podzastupljene grupe, uključujući nacionalne manjine, ali i određene kategorije zanimanja kao što su novinari i branitelji ljudskih prava mogu biti posebno ranjivi i podložni riziku. Ti rizici mogu podrazumijevati fizičko ili psihološko nasilje, uključujući uznemiravanje na internetu; seksističke i druge pogrdne komentare i različite oblike zastrašivanja. Za razumijevanje nasilja tokom izbora važno je razmotriti njegove moguće temeljne uzroke, koji mogu uključivati dubinske društvene i političke podjele; historijat političkog nasilja; visoke uloge izbora; pitanja ljudskih prava; slabe državne institucije; siromaštvo; socioekonomsku nejednakost i korupciju.

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

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

Glavna pitanja:

Vanredno stanje

- ✓ Je li u zemlji proglašeno vanredno stanje ili su službeno objavljene druge vanredne mjere? Kada je proglašeno/objavljeno?
- ✓ Je li vanredno stanje ili vanredna mjera proglašena u skladu sa ustavom i da li je postojao politički konsenzus?
- ✓ O kakvoj se vanrednoj situaciji radi? Koji su različiti oblici vršenja vlasti u vanrednim situacijama predviđeni ustavom?
- ✓ Jesu li osnove za vanrednu situaciju općenito prihvaćene među akterima? U mjeri u kojoj je to moguće utvrditi, jesu li vanredne mjere srazmjerne i nužne?
- ✓ Ispunjavaju li ograničenja osnovnih sloboda zahtjeve 'trodijelnog' testa zakonitosti, nužnosti i srazmjernosti?
- ✓ Pozivaju li se odredbe o proglašenju vanrednog stanja ili drugih vanrednih mjera konkretno na izbore?
- ✓ Na koji način je proglašenje vanrednog stanja uticalo na ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda?
- ✓ Koja su odstupanja od ljudskih prava i osnovnih sloboda uvedena zbog vanrednog stanja?
- ✓ Jesu li preduzete mjere u cilju zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda za vrijeme vanrednog stanja?

Političko i izborno nasilje

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

3. Pozadinski aspekti

Standardni ODIHR-ov izvještaj o izborima treba sadržavati sljedeće pozadinske informacije:

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

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

Podaci o sastavu parlamenta i vlade trebaju biti razvrstani prema polu.¹⁷ Nekoliko međunarodnih instrumenata, uključujući i dokumente OSCE-a, traži balansirano učešće žena i muškaraca u političkom i javnom životu. Također zahtijevaju prikupljanje i analizu podataka kako bi se adekvatno procjenjivao, pratio i unapređivao položaj žena. Stoga u dio o političkom kontekstu vrijedi uvrstiti i kvantitativnu i kvalitativnu procjenu zastupljenosti, uključujući i udio ključnih funkcija na kojima su predstavnici različitih polova.

b. Provođenje ranijih izbora

U dijelu o političkom kontekstu treba navesti broj ranijih izbora koje je ODIHR posmatrao u državi učesnici. Također treba uvrstiti kratak sažetak ključnih zaključaka iz posljednjeg izvještaja, a posebno ako nisu ispunjeni ključni međunarodni standardi za demokratske izbore. Iako ODIHR-ova metodologija ne uključuje poređenja izbora kroz vrijeme (u jednoj državi učesnici) i prostor (među više država učesnica), to može biti korisno kako bi čitatelji stekli bolje razumijevanje putanje demokratskog razvoja u državi učesnici.

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

c. Druga relevantna razmatranja

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

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

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

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

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

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

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

Uključivanje žena, nacionalnih manjina i osoba s invaliditetom: Etabli-rana je praksa uključiti u dio o političkom kontekstu brojčane informacije kao što je sastav odlazećeg zakonodavnog tijela prema polu, a šira pitanja vezana za učešće žena, nacionalnih manjina ili osoba s invaliditetom prožimaju se kroz cijeli izvještaj ODIHR-a ili su obuhvaćena specifičnim poglavljima. Međutim, treba napomenuti da se u dijelu izvještaja o političkom kontekstu može osvrnuti na aspekte vezane za temeljne uslove ili druge nalaze ili zaključke o uključivanju podzastupljenih grupa. Naročito je primjereno uvrstiti ih tu kada postoje valjani razlozi da se takvi aspekti istaknu na početku izvještaja.

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

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



POGLAVLJE III

IZBORNE KAMPANJE

Vođenje kampanje je ključni i neizostavni dio izbornog procesa. Time se pruža mogućnost kandidatima da predstave svoja stajališta i platforme, a biračima da se upoznaju s kandidatima i njihovim prijedlozima politika. Demokratski izbori nisu mogući u odsustvu slobodne razmjene ideja među kandidatima i između kandidata i birača. U skladu s tim, politički pluralizam i pristup slobodama izražavanja, okupljanja, udruživanja, kretanja i prava na ličnu slobodu i sigurnost čine neophodne predušlove za istinski demokratske izborne kampanje. U isto vrijeme, državne vlasti su dužne osigurati poštivanje opredjeljenja OSCE-a i međunarodnih standarda kojima se promovira pravedna kampanja. Ovo poglavlje se bavi primjenom osnovnih

sloboda i odgovornostima država da osiguraju slobodne i jednake uslove za vrijeme perioda kampanje.¹⁹

U demokratskim izborima svim kandidatima mora se omogućiti da prenose i promoviraju svoje poruke slobodno i s jednakim mogućnostima, da se sastaju s biračima, putuju diljem izbornih jedinica i dođu do birača kako bi im predstavili svoje programe i stajališta. S druge strane, birači moraju biti slobodni da formiraju mišljenja bez neprimjerenog miješanja i treba im biti omogućeno da donose odluke koje su zasnovane na činjenicama i tačnim informacijama kada biraju za koga će glasati. Aktuelni izabrani dužnosnici koji su se kandidirali za reizbor ne trebaju uživati neprimjerene prednosti na osnovu svoje aktuelne funkcije. Izbori trebaju biti slobodni od nasilja, uznemiravanja i zastrašivanja, podsticanja na nasilje ili mržnju. Sva ograničenja ili pokušaji državnih ili nedržavnih aktera da se ograniče osnovna prava i slobode za vrijeme izbornog perioda trebaju biti obuhvaćeni dijelom izvještaja koji se tiče okruženja kampanje.

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

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

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

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

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

1. Procjena okruženja kampanje

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

- › pravni okvir predviđa da kandidati i birači slobodno uživaju svoja prava i osnovne slobode;
- › pravni okvir predviđa pravednu i slobodnu atmosferu za provođenje kampanje;
- › sve političke stranke i/ili kandidati imaju jednake šanse za natjecanje i
- › mogu li neki kandidati biti u povoljnijem ili nepovoljnijem položaju tokom procesa.

Izborne nepravilnosti tokom perioda kampanje su često nezaobilazan aspekt izbornog procesa. Žalbe vezane za kampanju mogu se ticati široke lepeze raznih pitanja, kao što su povrede osnovnih sloboda i ljudskih prava, zloupotreba državnih i administrativnih resursa ili kupovina glasova. Rješavanje ovih pitanja zahtijeva postojanje robusnog sistema za rješavanje izbornih sporova, što podrazumijeva sveobuhvatan pravni okvir i nezavisan i efikasan nadzor. Institucije odgovorne za provedbu,

uključujući i tijela za provedbu zakona, trebaju preduzeti mjere za sprečavanje nepravilnosti, riješiti tekuće nepravilnosti, vratiti oduzeta prava i kazniti počinitelja. Odgovarajuće i srazmjerne aktivnosti treba preduzeti na primjeren, vidljiv i blagovremen način kako bi se obeshrebile slične nepravilnosti u budućnosti. U OSCE-ovom **Kopenhaškom dokumentu iz 1990.** države učesnice su se opredijelile da će pružiti “djelotvoran pravni lijek protiv administrativnih odluka kako bi garantirale poštivanje osnovnih prava i osigurale pravni integritet.” Procjena okvira za rješavanje izbornih sporova, uključujući i u pogledu nepravilnosti u kampanji, spada u dužnosti pravnog analitičara. Politički analitičar stoga treba blisko sarađivati s pravnim analitičarom i prenijeti mu potencijalna pitanja koja uoči pri posmatranju kampanje. Politički analitičar treba zajedno s pravnim analitičarom pregledati sankcije predviđene za nepravilnosti u kampanji i procijeniti da li su djelotvorne, srazmjerne i odvrćajuće.²⁰

a. Poštivanje osnovnih sloboda u izornoj kampanji

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

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

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

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

izazovima kao što su pretjerana ograničenja vremenskog raspona u kojem je dozvoljeno održavanje događaja, nerazumni troškovi policijske zaštite i druge neopravdane tehničke prepreke. Važno je napomenuti da države učesnice imaju pozitivnu obavezu da osiguraju uživanje slobode okupljanja, koja treba biti pristupačna svima.

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

Sloboda kretanja – u kontekstu izbora ova sloboda osigurava pravo kandidata i birača da putuju diljem zemlje za vrijeme perioda kampanje i izbora bez neprimjerenih ograničenja. Za predstavnike političkih stranaka i kandidate je od ključnog značaja da se mogu susresti s biračima kako bi im predstavili svoje kvalifikacije i platforme. Izvori prakse država dodaju da kandidati moraju biti slobodni da provode kampanju, uključujući i održavanje skupova i sastanaka na kojima mogu direktno doprijeti do biračkog tijela. Birači također moraju biti slobodni da putuju, naprimjer kako bi prisustvovali događajima vezanim za izbore.

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

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

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

Glavna pitanja:

Sloboda okupljanja

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

Sloboda izražavanja

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

- ✓ Imaju li građani pravo da izraze podršku za bilo kojeg kandidata na izborima bez neprimjerenog uticaja ili prinude bilo koje vrste, posebno one koja bi narušila ili umanjila slobodno izražavanje volje birača?
- ✓ Jesu li građani slobodni da vode kampanju za izbore? Postoje li bilo kakva ograničenja slobode izražavanja, formiranja i imanja mišljenja u praktičnoj primjeni zakona, a koja umanjuju učešće građana u izborima?
- ✓ Jesu li bilo koji kandidati bili suočeni s kaznama zbog sadržaja njihove kampanje i/ili materijala za kampanju? Je li taj sadržaj podsticao na mržnju ili nasilje protiv određenih grupa?
- ✓ Ispunjava li država učesnica svoju dužnost da štiti od podsticanja na mržnju i govora mržnje (usmjerenog protiv određenih grupa)?
- ✓ Postoje li djelotvorni pravni lijekovi i jesu li uspješno korišteni?
- ✓ Pruža li kampanja biračima dovoljno informacija da donesu odluke o izboru zasnovane na činjenicama i tačnim informacijama?
- ✓ Jesu li za vrijeme kampanje bilo koje grupe, a naročito podzastupljeni i često ranjiviji segmenti društva suočeni s diskriminativnim tretmanom/preprekama u ostvarenju svoje slobode izražavanja ili formiranja i zastupanja mišljenja?

Sloboda kretanja

- ✓ Jesu li predstavnici stranaka i kandidati slobodni i mogu li slobodno putovati i sastajati se s biračima?
- ✓ Jesu li birači slobodni i mogu li se slobodno kretati kako bi prisustvovali događajima kampanje ili se susreli s kandidatima ili drugim biračima?

Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti

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

Inkluzija

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

b. Slobodna i pravedna atmosfera za vođenje kampanje

Države učesnice su se opredijelile da će osigurati slobodne i pravedne uslove za vođenje kampanje. Uz potrebu da se u potpunosti poštuju osnovne slobode, OSCE-ov Kopenhaški dokument iz 1990. pruža detaljnije obrazloženje opredjeljenja država učesnica da osiguraju slobodne i pravedne kampanje. U njemu se navodi opredjeljenje država učesnica da zakonima predvide okruženje u kojem će kandidati biti slobodni da predstavljaju svoje kandidature bez neprimjerenog miješanja, a biračima će biti omogućeno da biraju bez pritiska i podsticanja.

U stavku 7.7 OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. navodi se da će se države učesnice “pobrinuti za djelovanje zakona i javnih politika na omogućavanje pravednog i slobodnog okruženja za provođenje političkih kampanja u kojem ni administrativno djelovanje ni nasilje ni zastrašivanje ne sprečava stranke i kandidate da slobodno predstavljaju svoja stajališta i kvalifikacije i ne sprečava birače da budu obaviješteni i da o njima diskutiraju, kao i da glasaju bez straha od odmazde.”

U suštini, da bi se osigurala ‘slobodna i pravedna atmosfera’ za vođenje kampanje, zakonodavstvo mora štiti kandidate i birače od izbornog nasilja, zastrašivanja i prisile, uključujući i pokušaje prijetnji i podmićivanja. Također mora štiti birače od različitih oblika direktnih i indirektnih pritiska: ne samo kada se radi o izlasku na birališta i glasanju za određenog kandidata, već i u pogledu prisustvovanja događajima kampanje i iskazivanju podrške određenom kandidatu. Hapšenja i pritvaranja kandidata ili

njihovih pristalica, remećenje događaja kampanje, pretjerano miješanje policije (a u nekim slučajevima i samo prisustvo službi za provedbu zakona) ili uništavanje materijala kampanje mogu ukazivati na napore da se kandidati i njihove pristalice zastraše. Službenici za provedbu zakona moraju se ponašati neutralno; pri posmatranju i ocjenjivanju događaja kampanje, od velikih skupova do malih okupljanja na uglovima ulica, važno je ispitati i razmjere prisustva policije i njeno ponašanje. Direktno i indirektno aktivnosti koje mogu uticati na prisustvovanje događajima kampanje treba ocijeniti u odnosu na pravni okvir i uvrstiti u dio izvještaja o okruženju kampanje.

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

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

Pored logike 'štapa i mrkve' koja se ogleda u zastrašivanju i podsticanju, postoje i drugi faktori koji mogu oblikovati ukupnu atmosferu kampanje. Izrazito neprijateljska retorika, kao što je govor mržnje ili ekstremnog nacionalizma, ali i drugi agresivni oblici 'vođenja negativne kampanje' mogu ugušiti debatu i u konačnici dovesti u pitanje mogućnost birača da se upoznaju sa sadržajem kandidatskih platformi na način koji im omogućava da donesu odluke o izboru zasnovane na činjenicama i tačnim informacijama. U cjelini, govor koji podstiče na nasilje i mržnju treba biti podložan propisima u skladu s međunarodno priznatim principima, standardima i opredjeljenjima. Često je teško riješiti pitanja populističke retorike, stranačkog hiper-pobornštva i ekstremne polarizacije, koja mogu spriječiti smislenu

diskusiju među kandidatima i/ili njihovim pristalicama i ostaviti birače s manje mogućnosti da se educiraju o programima i platformama političkih stranaka i kandidata koji se natječu za funkcije. Pri izvještavanju o takvim pojavama važno je osvrnuti se i na reakcije koje uslijede, uključujući i reakcije državnih vlasti, koje u nekim okolnostima imaju pozitivnu obavezu da djeluju, kao i na reakcije civilnog društva i šire javnosti.

Glavna pitanja:

- ✓ Osiguravaju li pravni i regulatorni okviri slobodnu i pravednu atmosferu za vođenje kampanja za sve kandidate?
- ✓ Sadrže li pravni i regulatorni okviri dovoljna i jasna pravila o kampanji kojima je svrha osigurati slobodno i pravedno okruženje za vođenje kampanje?
- ✓ Pružaju li pravni i regulatorni okviri djelotvornu zaštitu slobode kandidata da komuniciraju s biračkim tijelom i prenose svoje poruke? Primjenjuju li se pravila na cjelokupan period kampanje?
- ✓ Podržava li djelovanje države slobodno i pravedno okruženje za provođenje kampanje? Sprečavaju li bilo koje administrativne aktivnosti stranke i kandidate da slobodno predstavljaju svoja stajališta i/ili kvalifikacije?
- ✓ Sprečavaju li bilo koje administrativne aktivnosti birače da učestvuju u kampanji, da se informiraju i da diskutiraju o stajalištima ili kvalifikacijama kandidata?
- ✓ Zabranjuju li krivični (ili upravni ili drugi) zakoni zastrašivanje ili prisilu birača? Provođe li se u praksi u odnosu na izborne nepravilnosti?
- ✓ Primjenjuju li se zakoni i propisi o kampanji u praksi?
- ✓ Postoji li općenito poštovanje političkog pluralizma u kampanji?
- ✓ Jesu li kandidati suočeni s bilo kakvim neprimjerenim ograničenjima, prema zakonu ili u praksi, u organiziranju i/ili vođenju kampanje?
- ✓ Postoje li dokazi ili optužbe za nasilje, pritiske, zastrašivanje ili uznemiravanje birača za vrijeme kampanje? Koji su faktori korisni za ocjenu njihove vjerodostojnosti? Pokreću li se blagovremeno istrage o takvim navodima?
- ✓ Jesu li kupovina glasova i drugi neprimjereni oblici podsticanja birača zabranjeni zakonom? Jesu li rasprostranjene optužbe za kupovinu glasova ili za druge podsticaje? Jesu li vjerodostojne? Provođe li se blagovremene istrage?
- ✓ Je li bilo koja grupa birača, kao što su zaposlenici u javnom sektoru, podložna pritisku, prijetnjama ili zastrašivanju, ili obratno, bilo kojim oblicima neprimjerenih podsticaja?
- ✓ Kako vlasti reagiraju na optužbe za nasilje, pritisak, zastrašivanje ili uznemiravanje birača? Imaju li proaktivan pristup?
- ✓ Jesu li počinitelji nepravilnosti u vođenju kampanje pozvani na odgovornost?
- ✓ Je li vođenje negativne kampanje istaknuta karakteristika izbora? Koja mu je osnovna priroda i kako utiče na sposobnost birača da donose odluke o izboru koje se zasnivaju na činjenicama, a i tačnim informacijama? Odlikuje li se kampanja pojavama podsticanja na mržnju i/ili govora mržnje?

- ✓ Preduzimaju li državne vlasti ili drugi izborni akteri bilo kakve aktivnosti da suzbiju podsticanje na mržnju ili govor mržnje?
- ✓ Jesu li među kandidatima uspostavljeni kodeksi ponašanja (etike) za potrebe reguliranja ponašanja za vrijeme kampanje? Ako postoje, koji je njihov pravni status? Ko je potpisao kodeks ponašanja? Kojim se pitanjima bavi?

c. Jednako postupanje i jednake mogućnosti

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

U **stavku 7.6 OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine** predviđeno je da se političkim strankama i organizacijama pruže “neophodne pravne garancije koje će im omogućiti da se natječu na osnovu **jednakog tretmana** pred zakonom i od strane vlasti.”

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

- › zahtjevi da kandidati podnesu svoje političke programe ili poruke kampanje vlastima na odobrenje;
- › dodjeljivanje tijelu za upravljanje izborima uloge organizatora događaja kampanje ili menadžera rasporeda kampanje kandidata i
- › nejasna pravila o korištenju javnih prostora za događaje kampanje ili za isticanje materijala.

S druge strane, u nekim državama učesnicama postoje primjeri obavezne jednakosti, kao što su zahtjevi da kandidati koriste oglasne panoe koje država raspodijeli u jednakom broju za svakoga, a time se političkim strankama i kandidatima u suštini onemogućuje da izrade vlastite strategije za kampanju kako bi nezavisno apelovali na birače. Iako ova praksa može izgledati kao osiguravanje jednakih uslova, takva jednakost može biti vještačka i suprotna istinskom natjecanju.

Glavna pitanja:

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

d. Zloupotreba administrativnih resursa

Pitanje koje se može negativno odraziti i na pravednost izborne kampanje i na jednak tretman i jednake mogućnosti za sve kandidate, a često se opaža širom područja OSCE-a, je neprimjereno korištenje prednosti postojećeg položaja na vlasti ili zloupotreba administrativnih resursa. Iako neprimjerena prednost aktuelnog položaja na vlasti može imati različite oblike, većinom se odražava kroz zloupotrebu administrativnih resursa ili položaja za potrebe kampanje, ili u širem smislu, korištenjem parlamentarne većine za izradu, usvajanje i provođenje zakonodavstva koje pogoduje onima na vlasti. U međunarodnim dokumentima smjernica se navodi da se materijalni, finansijski i ljudski javni resursi ne trebaju zloupotrebjavati u korist ili na štetu jedne ili više političkih stranaka ili kandidata. To može podrazumijevati budžetske ili finansijske resurse državnih vlasti i lokalne uprave, javne prostore i mjesta, zaposlenike i vozila u javnom sektoru i finansiranje

kandidata od strane subjekata koji su u potpunosti ili dijelom u državnom vlasništvu ili pod državnom kontrolom. Konačno, također se nalaže da državne vlasti ne najavljaju i ne koriste budžetske programe ili infrastrukturne projekte, da ne nude zaposlenje u javnom sektoru ili socijalne beneficije, da ne povećavaju plate ili penzije, često prema nejasnim ili povlaštenim uslovima, kako bi privukle birače za vrijeme ili blizu perioda kampanje.²³

Kako bi se ovo izbjeglo, zakon treba jasno propisati da zaposleni u javnom sektoru ne smiju učestvovati u provođenju kampanje u svom službenom svojstvu i da se time mogu baviti samo van radnog vremena. Nadalje, zaposleni u javnom sektoru nikad ne smiju biti izloženi prisili ili podsticaju da učestvuju u kampanjama i/ili da donesu bilo kakvu odluku o glasanju (da glasaju ili da ne glasaju za određenu političku stranku ili kandidata). Zakon može zabraniti ili na drugi način regulirati objavljivanje projekata sa značajnim implikacijama za budžet, kao što su veliki projekti infrastrukturnog razvoja, za vrijeme perioda kampanje ili nakon što se raspišu izbori i na taj način spriječiti njihovu zloupotrebu u svrhe vođenja kampanje. Konačno, u zakonodavstvu trebaju postojati procedure i kazne kojima je cilj odvratanje od takvih izbornih nepravilnosti.

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

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

²³ Za više o ovoj temi, vidjeti “[Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes](#)” ODIHR-a i Venecijanske komisije.

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

Kako bi smanjile neprimjerene prednosti aktuelnog položaja na vlasti i njihovu zloupotrebu za potrebe ponovnog izbora, neke države učesnice zabranjuju objavljivanje velikih javnih radova ili programa socijalne pomoći u određenom periodu prije izbora. Nije neobično da aktuelni dužnosnici predstavljaju ono što su postigli za vrijeme svog mandata u sklopu kampanje za ponovni izbor, ali kampanje informiranja javnosti koje se plaćaju iz državnog budžeta i objavljuju ili pokreću za vrijeme trajanja izborne kampanje mogu se u nekim slučajevima stalno preklapati sa izbornim porukama kandidata i na taj način zbuniti birače u korist aktuelnog dužnosnika (aktuelnih dužnosnika).

Glavna pitanja:

- Postoji li jasno razdvajanje države od političkih stranaka, kako u zakonu tako i u praksi?
- Postoje li odredbe u zakonu kojima se nastoji umanjiti uticaj prednosti aktuelnog položaja na vlasti?
- Postoje li nedostaci u zakonima ili propisima koje zloupotrebljavaju stranke ili kandidati koji su na položajima vlasti?
- Je li zakon jasan po pitanju zabrana zloupotrebe državnih resursa za potrebe vođenja kampanje?
- Je li usvojeno zakonodavstvo protiv korupcije koje bi moglo igrati ulogu u smanjenju zloupotrebe javnih resursa ili položaja?
- Sadrži li pravni ili regulatorni okvir zaštite zaposlenika u javnom sektoru od nepri-mjerenog pritiska ili podsticanja?
- Imaju li kampanje bilo kojeg kandidata nepravednu korist od državnih resursa?
- Postoje li jednaki uslovi za sve кандидате? Ako ne, koji faktori iskrivljuju uslove?
- Provođe li se postojeći zakoni? Povlače li kršenja za sobom istrage i/ili kazne?
- Jesu li kazne za zloupotrebu resursa dovoljno odvraćajuće?

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

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

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

U stavovima od 30 do 39 OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. države učesnice su prepoznale da se “pitanja vezana za nacionalne manjine mogu riješiti na zadovoljavajući način samo unutar demokratskog političkog okvira” i da je “poštivanje prava pripadnika nacionalnih manjina u okviru opće priznatih ljudskih prava ključni faktor za mir, pravdu, stabilnost i demokratiju u državama učesnicama.” U Dokumentu se također navodi: “Države učesnice će poštivati prava pripadnika nacionalnih manjina na djelotvorno učešće u javnim poslovima, uključujući i učešće u poslovima vezanim za zaštitu i promociju identiteta manjina.”

Važan aspekt ODIHR-ovih aktivnosti vezanih za izbore je posmatranje i procjena učešća osoba s invaliditetom na izborima. U skladu sa ODIHR-ovom metodologijom za posmatranje izbora, politički analitičar treba procijeniti imaju

²⁴ Za više o ovoj temi, vidjeti ODIHR-ov Priručnik za posmatranje i promoviranje učešća nacionalnih manjina u izbornim procesima.

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

Niz ranije navedenih stavova u **OSCE-ovom Kopenhaškom dokumentu iz 1990.** zahtijeva od država učesnica da osiguraju jednaka prava i mogućnosti za sve. Štaviše, u stavu 5.9 Dokumenta države učesnice su se usaglasile da su "sve osobe jednake pred zakonom i imaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije. Zakon u tom smislu zabranjuje svaku diskriminaciju i garantira svim osobama jednaku i učinkovitu zaštitu od diskriminacije po bilo kojem osnovu."

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

Iako **OSCE-ov Kopenhaški dokument** iz 1990. sadrži većinu specifičnih opredjeljenja vezanih za izbore i nediskriminaciju, glavni standardi OSCE-a o rodnoj ravnopravnosti uvršteni su u Moskovski dokument iz 1991. i Istanbulski dokument iz 1991. te u Povelju za evropsku sigurnost i u odluke Ministarskog vijeća.

²⁵ Za više o ovoj temi, vidjeti ODIHR-ov Priručnik o posmatranju i unapređenju učešća osoba sa invaliditetom na izborima i ODIHR-ove Smjernice o unapređenju političkog učešća osoba s invaliditetom.

²⁶ Za više o ovoj temi, vidjeti ODIHR-ov Priručnik za praćenje sudjelovanja žena na izborima.

Politički analitičar treba na isti način pristupiti svim podzastupljenim grupama: treba procijeniti učestvuju li u kampanji; mjeru u kojoj im se kandidati obraćaju i uvažavaju njihove potrebe za vrijeme događaja kampanje i u materijalima kampanje; a također treba ustanoviti koji faktori otežavaju veće učesće ovih grupa i koje se mjere eventualno preduzimaju za otklanjanje ovih nedostataka.

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

Glavna pitanja:

Općenito

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

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

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

Nacionalne manjine

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

Osobe s invaliditetom

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

Učešće žena

- Učestvuju li žene aktivno u kampanji i kao kandidati i kao birači?
- Koji faktori ograničavaju veće učešće žena u kampanji?
- Jesu li uvedene posebne mjere podrške uključivanju žena u kampanju?
- Jesu li dostupni resursi, uključujući i direktno i indirektno državno finansiranje za kampanju, koji podržavaju uključivanje žena kandidatkinjama ili ujednačavanje uslova?
- Imaju li političke stranke interne mehanizme podsticaja za promoviranje učešća žena?
- Pojavljuju li se žene u kampanji? Obraćaju li se kandidati ženama ili njihovim potrebama u svojstvu birača?

f. Druga relevantna razmatranja

i. Trajanje perioda kampanje

Dobra je praksa da period kampanje bude utvrđen zakonom ili administrativnim propisima kako bi se osigurale jednake mogućnosti za sve kandidate da provedu kampanju i predstave svoje kandidature slobodno i bez nepri-mjerenih ograničenja. U tu svrhu izborna kampanja treba imati jasno defini-ran početak koji se jednako primjenjuje na sve kandidate. Period kampanje treba trajati dovoljno dugo da omogući političkim strankama i kandidatima da osmisle i implementiraju svoje strategije kampanje i da djelotvorno infor-miraju biračko tijelo o svojim platformama i programima.

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

Glavna pitanja:

- Je li zvanični period kampanje utvrđen u zakonu ili drugim propisima? Poštuju li svi kandidati i treće strane taj vremenski raspon?
- Je li zvanični period predviđen za kampanju dovoljan?
- Imaju li kandidati jednako vremena i mogućnosti da se natječu za vrijeme kampanje?
- U slučaju da postoje, pridržavaju li se svi kandidati i treće strane propisa o izbornoj šutnji?

ii. Prekomjerna regulacija kampanje

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

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

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

Glavna pitanja:

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

iii. Dešavanja nakon izbora

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

Takve pojave često su dio protesta kandidata ili birača, često iz opozicije, koji na taj način izražavaju nezadovoljstvo sa načinom na koji je proveden

izborni proces ili sa njegovim ishodom. Kada procjenjuje dešavanja nakon izbora, politički analitičar treba uzeti u obzir poštovanje osnovnih sloboda i ljudskih prava i mogućnost izbornih aktera (birača, kandidata, organizacija civilnog društva) da održe javne događaje i proteste, treba identificirati ključne zahtjeve i poruke sa post-izbornih događaja, bili oni mirni ili nasilni, i treba precizirati ulogu vlasti, policije ili pružatelja sigurnosnih usluga na takvim događajima.

Glavna pitanja:

- Poštuju li se osnovne slobode i ljudska prava u post-izbornom periodu?
- Je li izbornim kandidatima i drugim akterima dozvoljeno da održavaju javne događaje nakon dana izbora?
- Ko su glavni organizatori takvih događaja?
- Koje su ključne poruke s tih događaja?
- Koliko su ti događaji veliki i rasprostranjeni?
- Jesu li ti događaji mirni ili nasilni? Koliko je učestalo izbijanje nasilja?
- Koja je uloga policije, pružatelja sigurnosnih usluga i drugih javnih vlasti na tim događajima? Je li došlo do prekomjerne upotrebe sile od strane policije ili pružatelja sigurnosnih usluga?

2. Procjena vođenja kampanje

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

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

Politički analitičari trebaju triangulirati nalaze sa sastanaka s kandidatima. Jedan način da to učine je da ih uporede s uvidima iz razgovora s drugim sagovornicima. Naprimjer, lokalne skupine za strateško promišljanje ili stručnjaci za politike mogu pružiti dodatni kontekst za razumijevanje konkretnih događaja ili dešavanja. Grupe civilnog društva i regionalna ili lokalna udruženja mogu biti dobri izvori informacija ili specijaliziranih znanja iz svojih specifičnih polja aktivnosti. Predstavnici diplomatske zajednice, koji sami nisu aktivni akteri u izbornom procesu, mogu pružiti uvide koje nacionalni sagovornici propuštaju ili ne žele podijeliti. Politički analitičari trebaju pažljivo procijeniti različite perspektive od raznolikog skupa sagovornika prije nego donesu vlastitu procjenu.

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

da će se o nepristrasnosti misije suditi i na osnovu ponašanja svih njenih članova na sastancima sa sagovornicima.

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

a. Sastanci s izbornim kandidatima

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

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

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

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

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

i. Teme kampanje

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

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

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

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

ii. Metode kampanje

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

Tokom sastanaka s izbornim kandidatima politički analitičar treba postaviti pitanja o njihovoj slobodi da ističu vizuelne materijale kampanje, kao i o njihovim pogledima na jednakost mogućnosti za političke i stranke i kandidate na izborima. Analitičar treba nastojati da ustanovi imaju li kandidati zabrinutosti po pitanju dodjele prostora za objavljivanje ili distribuciju materijala kampanje; suočavaju li se sa ograničenjima kada organiziraju svoje događaje ili kada ističu ili dijele svoje materijale i jesu li cijene za isticanje plakata, transparentata, postera i drugih vizuelnih materijala javno dostupne i jednake za sve kandidate. Također treba ispitati postoji li obaveza dostavljanja informacija o sponzoru i tiražu oglasa i da li se u praksi jednako primjenjuje na sve. Ovu procjenu treba provesti uporedo s nalazima

regionalnog posmatranja dugoročnih posmatrača. Ovi aspekti detaljno su razmotreni u poglavlju IV.

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

b. Sastanci s drugim akterima

i. Organizacije civilnog društva, stručna javnost i akademska zajednica

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

Pri odabiru sagovornika često je preporučljivo obratiti se za savjet pojedincima koji su bolje upoznati sa zemljom kako biste identificirali najprimjerenije institucije i ličnosti. Vodeći univerziteti i istraživački instituti su dobra polazna tačka. Skupine za strateško promišljanje i centri za analizu politika mogu biti izvor dodatnih kontakata i informacija o specifičnim pitanjima. Važno je procijeniti da li su određeni sagovornici nezavisni ili su možda, a naročito kada zavise od državne podrške, manje slobodni da podijele kritička stajališta. U kontekstima gdje su organizacije civilnog društva ideološki podijeljene važno je imati balans stajališta kako biste stekli sveobuhvatnije razumijevanje ukupnog okruženja.

Predstavnici 'trećeg sektora', odnosno domaće organizacije civilnog društva, čine važan izvor informacija o generalnoj političkoj situaciji u zemlji, ali i o okruženju izbora i kampanje. Politički analitičar se treba sastati s organizacijama za ljudska prava i sa grupama koje su naročito aktivne na polju izbora, uključujući građane posmatrače izbora, često zajedno s izbornim ili

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

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

ii. Međunarodna zajednica

Aktivnosti ODIHR-a vezane za izbore održavaju redovne kontakte s diplomatskom zajednicom, uključujući i putem 'brifinga za ambasade' predstavnika misija država učesnica OSCE-a u zemlji domaćinu. Pored toga, politički analitičar će često biti u pratnji šefa misije na sastancima sa sagovornicima iz rezidentne međunarodne zajednice.

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

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

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



POGLAVLJE IV

NALAZI DUGOROČNIH POSMATRAČA O KAMPANJI

1. Uloga koordinatora dugoročnih posmatrača u posmatranju izborne kampanje

ODIHR-ova metodologija posmatranja izbora oslanja se na kolektivne nalaze cijele misije, a ne na individualne procjene, bez obzira na to da li one potiču od analitičara ili tima dugoročnih posmatrača. Dugoročna i regionalna pokrivenost koju posmatračke misije ODIHR-a uspostave za vrijeme izbornog procesa osiguravaju da misije budu u dobrom položaju da posmatraju trendove širom zemlje i da ih uvrste u ukupnu procjenu.

Kao član osnovnog tima sa sjedištem u glavnom gradu, koordinator dugoročnih posmatrača, zajedno s različitim analitičarima, nastoji od dugoročnih posmatrača raspoređenih širom zemlje sistematično prikupiti informacije o istim temama, uključujući i o vođenju kampanje. Krična masa informacija o istoj temi otkriva sistematske obrasce koji čine osnovu za analizu, procjenu, zaključke i preporuke misije.

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

Kako bi političkom analitičaru pružio djelotvornu podršku u razumijevanju vođenja i sadržaja kampanje na regionalnom nivou, koordinator dugoročnih posmatrača treba:

- redovno biti u kontaktu s političkim analitičarom kako bi prikupio novosti ili informacije relevantne za dugoročne posmatrače. Po istoj logici, politički analitičar treba proaktivno pristupiti koordinatoru dugoročnih posmatrača i obavijestiti ga ili nju o pitanjima relevantnim za dugoročne posmatrače;
- političkom analitičaru skrenuti pažnju na obrasce koji se pojavljuju u određenim regijama, kao što su potencijalna kršenja opredjeljenja, odbijanje pristupa (npr. mjestima za kampanju) ili kampanja blaćenja usmjerena protiv određenog kandidata, i razgovarati o mogućnostima za propratne aktivnosti dugoročnih posmatrača;
- prikupljati relevantne informacije za dnevne brifinge (koji se šalju svim timovima dugoročnih posmatrača šest puta sedmično);
- s političkim analitičarom prodiskutirati i usaglasiti niz sugeriranih glavnih pitanja i prioriteta posmatranja za dolazeći period posmatranja i
- saradivati s političkim analitičarom i zamjenikom šefa misije na pripremi izvještaja misije kako bi se pobrinuo da regionalni nalazi budu tačno preneseni i da podržavaju ukupnu procjenu misije.

2. Komunikacija s dugoročnim promatračima

Kada zaprimi bilo koju vrstu izvještaja od dugoročnog posmatrača, bio to izvještaj o posmatranom skupu ili o kršenju propisa o kampanji, koordinator dugoročnih posmatrača mora prvo ustanoviti relevantnost tog izvještaja za posmatranje. To podrazumijeva da će utvrditi jesu li ispunjeni osnovni principi ODIHR-ove metodologije posmatranja. Podroban proces analize koordinatora dugoročnih posmatrača uključuje sljedeće korake:

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

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

Pošto je na vrhu lanca komunikacije – a na osnovu informacija prikupljenih od raznih timova dugoročnih posmatrača, kao i od političkog analitičara – koordinator dugoročnih posmatrača je u najboljem položaju da pruži djelotvorne smjernice dugoročnim posmatračima o posmatranju kampanje. Dodjeljivanje zadataka i pružanje smjernica su od ključnog značaja za sistematično i sveobuhvatno posmatranje. Sistematično i sveobuhvatno posmatranje uključuje informacije iz što više regija o istoj temi i iz istog perioda izvještavanja. Time se omogućuju regionalna poređenja koja otkrivaju obrasce/trendove i odstupanja.

Što se tiče vođenja izborne kampanje, dugoročni posmatrači tipično traže smjernice ili pojašnjenja od osnovnog tima o sljedećem: zabrane zloupotrebe državnih resursa za vođenje kampanje; koje se informacije mogu koristiti u izvještajima misije i obratno, zašto se neki nalazi ne mogu uvrstiti u izvještaje; kako se postaviti prema izbornom kandidatu koji sistematično odbija da se susretne sa timom; kako procijeniti vjerodostojnost izvora; gdje završava posmatranje, a počinje miješanje i šta tim može preduzeti da bi potkrijepio navode o praksama koje se kose sa međunarodnim standardima i/ili krše nacionalne propise o kampanji.

U tom pogledu koordinator dugoročnih posmatrača treba:

- pružati podršku dugoročnim posmatračima tokom cjelokupnog perioda posmatranja kako bi osigurao da se ODIHR-ova metodologija posmatranja dosljedno primjenjuje – što znači da opažanja i procjene izborne kampanje mogu zadovoljiti interne i eksterne provjere;
- pobrinuti se da dugoročni posmatrači imaju optimalnu količinu informacija potrebnih za rad;
- obavještavati dugoročne posmatrače o prioritetima posmatračke misije za narednu sedmicu;
- odrediti prioritet i dodijeliti specifične zadatke na osnovu konsultacija s političkim analitičarom i
- odgovoriti na pitanja dugoročnih posmatrača kroz formalne i neformalne kanale komunikacije.

3. Dodjeljivanje zadataka i pružanje smjernica dugoročnim posmatračima

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

Prvi susret između političkog analitičara, koordinatora i dugoročnih posmatrača je za vrijeme brifinga za dugoročne posmatrače na početku misije. Ton i način na koji se informacije, uključujući i o političkom kontekstu ili predstojećoj izornoj kampanji, prenose dugoročnim posmatračima mora u širem smislu poštovati jedan od osnovnih metodoloških principa ODIHR-a – mora se držati samo činjenica. Sugestivne izjave koje ukazuju na lična mišljenja nisu u skladu s ODIHR-ovom metodologijom za posmatranje izbora.

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

Putovanje posmatranja počinje širinom koja dolazi od intelektualne otvorenosti, radoznanog uma i svijesti o vlastitim preduvjerenjima i pretpostavkama koje smo stekli tokom cijelog života. Postepeno, kroz direktno posmatranje i informacije prikupljene na sastancima sa širokim spektrom sagovornika, dugoročni posmatrači se metaforički kreću od vrha lijevka prema dole, do njegovog najužeg segmenta, formirajući mišljenja i donoseći zaključke i procjene. ***The Handbook for Long-Term Observers: Beyond Election Day Observation*** pruža dugoročnim posmatračima niz predloženih pitanja za sagovornike koji pokrivaju različita tematska područja, uključujući i izbornu kampanju. Ova glavna pitanja treba postavljati sistematično što većem broju sagovornika kako bi se osigurala dosljednost pitanja o kojima se razgovara i omogućilo djelotvorno unakrsno provjeravanje i triangulacija informacija.

U svrhu smislene i djelotvorne komunikacije i smjernica, politički analitičar treba nastojati da koordinatora i dugoročne posmatrače blagovremeno obavještava o dešavanjima širom zemlje, uključujući i o relevantnim informacijama sa sastanaka sa sagovornicima u glavnom gradu. Nekoliko je ključnih alata koje koordinator dugoročnih posmatrača i politički analitičar trebaju razmotriti kada odlučuju o vremenskom rasporedu zadataka za dugoročne posmatrače. To su:

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

Kalendar misije – koji sadrži rokove za izvještaje dugoročnih posmatrača i javne izvještaje misije. Koordinator dugoročnih posmatrača mora se pobrinuti za blagovremeno dostavljanje izvještaja iz regija kako bi bili uključeni u izvještaje misije. Kalendar misije uključuje rokove za objavljivanje izvještaja misije, a time je definiran i raspored izvještavanja za dugoročne

posmatrača. Za tačnost izvještavanja je važno da dugoročni posmatrači blagovremeno dostavljaju svoje izvještaje i da se ostavi dovoljno vremena kako bi koordinator s timom prodiskutirao eventualne zabrinutosti i kako bi dugoročni posmatrači mogli dostaviti naknadne informacije.

Sedmični sažetak dugoročnih posmatrača – (detaljnije obrazložen u produžetku teksta) pruža sažetak informacija vezanih za kampanju iz regija i ističe trendove opažene tokom vođenja kampanje u datom periodu izvještavanja. Pored toga, sažetak pomaže političkom analitičaru da posredstvom koordinatora usmjeri pažnju dugoročnih posmatrača prema prioritetima i pokreće raspodjelu zadataka dugoročnim posmatračima. Naprimjer, ako se u sažetku spominje da su neki timovi opazili sknavljenje postera određenog kandidata, politički analitičar može zatražiti povratne informacije od svih timova o tome da li su i oni opazili istu pojavu ili pitati da li su se timovi susreli s predstavnicima tog kandidata kako bi stekli uvid u njegovu mišljenje i saznali za aktivnosti koje se preduzimaju ili planiraju.

Memorandum o propisima za kampanju – izrađuje ga politički analitičar, često u konsultaciji s pravnim analitičarom. Dugoročni posmatrači trebaju imati jasno razumijevanje nacionalnog zakonodavstva i propisa o kampanji kojim će se voditi njihove odluke o tome na šta posebno obratiti pažnju. Pored toga, razumijevanje propisa o kampanji je od ključnog značaja za tačnu procjenu nivoa usklađenosti s nacionalnim zakonodavstvom. Ovaj dokument treba sadržavati specifična pitanja koja dugoročni posmatrači trebaju imati na umu pri posmatranju kampanje i sugerirana glavna pitanja za sagovornike.

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

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

Pitanja koja treba imati na umu pri dodjeli zadataka i usmjeravanju dugoročnih posmatrača:

- Jesu li glavna pitanja kojima se usmjerava rad timova dugoročnih posmatrača formulirana neutralno, otvoreno i jasno?
- Sadrže li dnevni izvještaji podsjetnike na predstojeće rokove vezane za kampanju i na ono što se od timova dugoročnih posmatrača očekuje da posmatraju i kasnije uvrste u svoje izvještaje?
- Imaju li dugoročni posmatrača dovoljno informacija od osnovnog tima (dopisi, zapisi sa sastanaka, novosti u dnevnom izvještaju, itd.) kako bi razumjeli širi kontekst svog posmatranja?
- Je li memorandum o propisima za kampanju sveobuhvatan i jasno napisan?
- Daje li se timovima dugoročnih posmatrača obrazloženje odabira prioriteta za posmatranje?
- Koristi li se dovoljno neformalna komunikacija za usmjeravanje i podršku određenim timovima dugoročnih posmatrača koji se susreću s izazovima u posmatranju kampanje?

4. Prikupljanje i izrada sažetka nalaza dugoročnih posmatrača

Izvještaji dugoročnih posmatrača, kao što su sedmični izvještaji i izvještaji o incidentima, temama i sa skupova čine okosnicu procjene koju donosi misija.²⁸ Politički analitičar se snažno oslanja na događaje koje posmatraju i informacije koje prikupljaju i izvještavaju timovi dugoročnih posmatrača kako bi formirao mišljenje i procijenio kvalitet kampanje. Koordinator dugoročnih posmatrača stoga igra ključnu ulogu kao podrška političkom analitičaru da shvati i način vođenja i sadržaj kampanje u regijama. Kako bi misija došla do sveobuhvatne i vjerodostojne analize i procjene kvaliteta kampanje, koordinator dugoročnih posmatrača mora sistematično prikupljati, evidentirati i organizirati informacije iz izvještaja od dugoročnih posmatrača.

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

²⁸ Detaljne informacije i smjernice o tipovima izvještaja i šta sve timovi dugoročnih posmatrača trebaju u njih uključiti sadržane su u *The Handbook for Long-Term Observers: Beyond Election Day Observation*.

a. Sedmični izvještaji dugoročnih posmatrača

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

Slučajevi zloupotrebe državnih resursa ili aktuelnog položaja na vlasti mogu obuhvatati sljedeće:

- ♦ upotreba državnih uredskih prostorija za štab stranke ili kampanje od strane isključivo jednog kandidata;
- ♦ na javnim zgradama istaknuti su posteri samo aktuelnih predstavnika vlasti;
- ♦ povlašten tretman u dodjeli dozvola za korištenje objekata za kampanju koji su u javnom vlasništvu;
- ♦ svečano otvaranje javnih radova tako da se poklapaju s kampanjom ili korištenje svečanih otvaranja za vođenje kampanje;
- ♦ promocija ili upotreba značajnih budžetskih programa tokom perioda kampanje;
- ♦ upotreba vladinih internetskih stranica za promociju postignuća kandidata ili stranke koji su trenutno na vlasti i
- ♦ slučajevi vršenja pritiska ili davanja podsticaja zaposlenicima u javnom sektoru da učestvuju u kampanji ili glasaju za one koji su trenutno na vlasti.

Poglavlje u sedmičnom izvještaju dugoročnih posmatrača koje se tiče okruženja kampanje sadrži informacije o atmosferi u regijama, o tome kako se vodi kampanja i o regionalnim aktivnostima izbornih kandidata. Kada posmatraju i daju osvrte na kampanju, koordinator treba ohrabriti dugoročne

posmatrača da posvete pažnju i razluče između s jedne strane sadržaja, a s druge procesa kampanje. Primjeri informacija vezanih za sadržaj su ton i sadržaj stranačkih platformi i poruka koje se komuniciraju biračima tokom događaja kampanje, kao što su predizborni skupovi. Kod procjena vezanih za proces potrebno je posvetiti pažnju pitanjima poput toga poštuju li predstavnici vlade ili državnih institucija građanska i politička prava svih aktera. Slučajevi nasilja, zastrašivanja, vršenja pritiska, postavljanja prepreka ili vršenja diskriminacije tokom kampanje, kao i gubitak ili prijetnje o gubitku zaposlenja također su primjeri opažanja o kampanji vezanih za proces. Takve pojave kojima dugoročni posmatrači izravno svjedoče ili o kojima su obaviješteni trebaju se uvrstiti u poglavlje sedmičnog izvještaja vezano za okruženje kampanje i dodatno obrazložiti u odvojenom izvještaju o incidentu (objašnjeno u nastavku).

Sugerirana glavna pitanja za koordinatora dugoročnih posmatrača kada pregleda sedmične izvještaje:

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

Ukratko, poglavlja o lokalnoj administraciji i okruženju kampanje u sedmičnim izvještajima dugoročnih posmatrača predstavljaju primarne alate pomoću kojih politički analitičar mjeri poklapaju li se činjenice i procjene iz regija s njegovim vlastitim shvatanjem i analizom i pomoću kojih potvrđuje ili opovrgava dojmove koje je stekao radeći na nacionalnom nivou.²⁹

²⁹ Koordinator dugoročnih posmatrača često izrade neskracenu kompilaciju/zbirku za svako od ova dva poglavlja. Te neskracene kompilacije omogućuju političkom analitičaru da pogleda jedan dokument kako bi lako uporedio nalaze dugoročnih posmatrača iz svih regija o istoj temi tokom jednog te istog perioda izvještavanja.

b. Izvještaji o incidentima

U zavisnosti od tipa događaja o kojem je riječ, izvještaj o incidentu može sadržavati informacije prikupljene na sastancima s nekoliko sagovornika i sa svih uključenih strana. Naprimjer, izvještaj o incidentu koji se tiče vandaliziranja prostorija kampanje može ponuditi informacije koje je podijelila pogođena strana, policija, osoba koja je povrijeđena i novinar poznat timu dugoročnih posmatrača čije su informacije u ranijim slučajevima bile tačne. Koordinator dugoročnih posmatrača mora se pobrinuti da sve informacije koje su relevantne za dati incident budu objedinjene u jednom dokumentu jer se tako olakšava priprema izvještaja misije.

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

Detalji specifičnih incidenata vezanih za kampanju trebaju biti klasificirani i evidentirani u bazi podataka/registru incidenata vezanih za kampanju. Letimičan pregled sadržaja ovog registra otkriva vrstu i učestalost datog kršenja ili povrede međunarodnih obaveza i standarda. Drugim riječima, baza podataka čitatelju daje snimak ukupne prirode i kvaliteta kampanje. Ona je ključni alat za pripremu izvještaja misije. Kako bi odražavala relevantne aspekte okruženja kampanje, predložak za bazu podataka mogu zajednički izraditi politički analitičar i koordinator dugoročnih posmatrača. Dok će koordinator dugoročnih posmatrača pružati relevantne informacije izvučene iz izvještaja dugoročnih posmatrača (sedmičnih, izvještaja o incidentima i sa skupova), održavanje i ažuriranje baze podataka o incidentima obično spada u odgovornosti političkog analitičara.

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

Izrada

- Popis svih mogućih kršenja vezanih za kampanju – obično se ovaj popis već nalazi u memorandumu o kampanji koji su zajednički pripremili politički i pravni analitičar;
- 4 glavna pitanja (ko, šta, gdje, kad);

- Izvor informacija;
- Nivo vjerodostojnosti izvora i informacija i
- Indeksiranje (ili unošenje poveznice) na potpuni neskrraćeni sedmični izvještaj dugoročnih posmatrača, izvještaj o incidenti ili skupu

Održavanje i ažuriranje

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

c. Izvještaji o skupovima

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

- › generalnu atmosferu kampanje (npr. je li bila slavljenička, zategnuta, orkestrirana, spontana);
- › prisustvo događaju (približan broj učesnika i rodna struktura);
- › sadržaj i ton govora (uključujući podsticanje);
- › reakcije publike;
- › svojstvo u kojem se govornici obraćaju učesnicima (često je to indikator zloupotrebe aktuelnog položaja na vlasti);
- › nivo učešća žena, nacionalnih manjina, osoba s invaliditetom, mladih i drugih marginaliziranih skupina, i u svojstvu govornika i u svojstvu učesnika, kao i eventualne poruke upućene ovim grupama i
- › nivo prisustva policije.

U zavisnosti od specifičnih okolnosti, koordinator može tražiti od tima dugoročnih posmatrača da dodatno izrade izvještaj o incidentu nakon što obavještavaju sastanke s dodatnim sagovornicima. Ako je, naprimjer, događaj prekinut ili je tim dugoročnih posmatrača svjedočio ili dobio saznanja o zloupotrebi administrativnih resursa za organizaciju događaja i/ili tokom samog događaja, to trebaju jasno navesti u izvještaju i pružiti što detaljnije informacije. Kroz razgovore s učesnicima događaja

moguće je saznati da li je iko prisiljen da organizira, prisustvuje ili osigura minimalni broj prisutnih na događaju.

Svaki izvještaj o skupu evidentira se u dnevniku skupova koji obično izrađuje i održava koordinator dugoročnih posmatrača. Za potrebe sedmičnih sažetih izvještaja dugoročnih posmatrača i kada je to relevantno za javne izvještaje misije, koordinator dugoročnih posmatrača dostavlja sjedeće statističke podatke, narativni opis i analizu:

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

Lista za provjeru pri izradi dnevnika skupova:

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

d. Izvještaji o određenoj problematici i formulari za kampanju

Ponekad su određenim opažanjima od koristi dodatne i dublje analize koje se mogu uvrstiti u sedmični izvještaj dugoročnih posmatrača. U tom slučaju, politički analitičar, nakon diskusije s koordinatorom dugoročnih

posmatrača, može izraditi kratku napomenu za brifing i niz pitanja na koja dugoročni posmatrači trebaju odgovoriti.

Naprimjer, ako politički analitičar želi steći dublje razumijevanje osnovanosti navoda o povlaštenom tretmanu nekih kandidata od strane vlasti, koordinator može tražiti od dugoročnih posmatrača da unesu svoje odgovore na konkretan niz pitanja vezanih za ovu temu u tabelu. To će poslužiti kao jedna od nekoliko komponenti preliminarnog zaključka o tome jesu li vlasti osigurale jednake uslove za izborne кандидате tokom perioda kampanje.

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

e. Sedmični sažeti izvještaji

Sedmični sažeti izvještaj, koji se također često naziva sedmičnim terenskim izvještajem dugoročnih posmatrača, predstavlja sažetak svih opažanja o kampanji, nalaza i analiza koje dostavljaju timovi dugoročnih posmatrača tokom određenog perioda izvještavanja. Informacije za sedmični sažetak izvode se iz sedmičnih izvještaja, izvještaja o incidentima, sa skupova i izvještaja o određenoj problematici. Koordinator dugoročnih posmatrača sistematizira sve informacije u koherentan dokument zasnovan na činjenicama kojem je cilj istaći trendove koji idu u prilog dostavljene analize. Kada priprema sažetak koordinator dugoročnih posmatrača istovremeno se fokusira na tri ključna zadatka:

- Pobriniti se za primjenu ODIHR-ove metodologije posmatranja izbora. Bitno je da se predstave sve perspektive događaja vezanog za izbore. Negativna procjena vođenja događaja u idealnom slučaju bi trebala biti praćena narativnim obrazloženjem koje će razlučiti između istinskih grešaka i namjerne zloupotrebe. Ilustrativni primjeri koji se uvrštavaju u sedmični sažetak moraju biti 'nepobitni' (tj. moraju biti u stanju da prođu svaku provjeru), a informacije moraju biti procijenjene kao potencijalno iskoristive u izvještajima misije;
- Provjera istinitosti podataka dostavljenih u izvještaju kroz opsežne konsultacije s dugoročnim posmatračima. Tekuće propratne aktivnosti dugoročnih posmatrača i činjenice koje nisu u potpunosti potkrijepljene navode se kao takve u sažetku i

- Ispitivanje koherentnosti argumenata i povezanosti činjenica, analize i zaključaka.

Koristan i smislen sedmični sažeti izvještaj treba:

- Pružiti obim (količinu) i raznolikost (pluralnost) izvora iz kojih se izvlače informacije. Koordinator dugoročnih posmatrača priprema detaljne reference, uključujući o ukupnom broju sastanaka obavljenih sa svakim kandidatom i ukupnom broju posmatranih događaja kampanje;
- Uspostaviti jasnu strukturu, naslove i podnaslove kako bi informacije bile tematski organizirane. Naprimjer, podnaslovi u poglavlju o okruženju kampanje trebaju uključivati: poruke kampanje; metode kampanje; učesće marginaliziranih skupina; kršenja propisa o kampanji (koja se mogu dalje razvrstati u zloupotrebu administrativnih resursa; kupovinu glasaova; nasilje; skrnavljenje postera, itd.);
- Istaći trendove, kako pozitivne tako i negativne, za cijelu zemlju i
- Postići balans između pretjerano detaljnih i nedovoljnih informacija.

f. Konačni izvještaji dugoročnih posmatrača

Konačni izvještaji dugoročnih posmatrača pružaju ukupnu procjenu izbornog procesa. Ovaj izvještaj naročito uključuje procjenu i zaključke tima dugoročnih posmatrača o cjelokupnom procesu, uključujući i relevantna dešavanja nakon dana izbora. Bitno je što daje konkretne preporuke vlastima zemlje domaćina o tome kako unaprijediti proces ili ga bolje uskladiti s međunarodno priznatim standardima i opredjeljenjima OSCE-a. Informacije iz Konačnog izvještaja dugoročnih posmatrača razmatraju se za moguće uvrštavanje u konačni izvještaj misije.

Iako se većina informacija i opažanja vezanih za kampanju uvrštava u sedmične i druge izvještaje, konačni izvještaj dugoročnih posmatrača treba, kad god je to moguće, izvijestiti o dešavanjima nakon izbora koja su relevantna za političkog analitičara. Iako osnovni tim ima ukupnu odgovornost za izradu preporuka misije, konačni izvještaj dugoročnih posmatrača pruža korisne inpute zasnovane na regionalnim opažanjima. Konačni izvještaj dugoročnih posmatrača također pruža platformu dugoročnim posmatračima da daju povratne informacije o svim aspektima misije i da iznesu ideje i prijedloge za unapređenje ODIHR-ove metodologije posmatranja, uključujući i posmatranje izborne kampanje.

5. Navodi o kampanji

Izborni posmatrači ne mogu izravno posmatrati svaki incident u kampanji tokom misije, pa im se zato skreće pažnja na brojne optužbe za nepravilnosti u kampanji i druga pitanja od javnog interesa. Iz tog razloga posmatrači trebaju razmotriti ozbiljnost navodnog incidenta kako bi odredili prioritet i odabrali navode kojima će se detaljnije pozabaviti. ODIHR-ova metodologija posmatranja oslanja se na razumno, marljivo i detaljno praćenje navoda i izvještavanje o nepravilnostima u kampanji i o incidentima poput nasilja, zastrašivanja, vršenja pritiska na birače i kupovine glasova. Primjeri takvih slučajeva pažljivo se ispituju u nekoliko navrata i od strane raznih članova izborne posmatračke misije kako bi potvrdili istinitost nalaza i vjerodostojnost navoda prije donošenja zaključaka u ODIHR-ovim izvještajima o izborima.

Koordinator dugoročnih posmatrača i politički analitičar mogu posavjetovati timove dugoročnih posmatrača o kriterijima koje trebaju razmatrati kada određuju prioritet za propratne aktivnosti. Kada se odlučuje o tome da li uvrstiti slučajeve zastrašivanja, pritiska ili ozbiljne slučajeve kršenja propisa o kampanji u javne izvještaje misije, ODIHR-ova posmatračka metodologija zahtijeva najviši nivo provjera.

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

Ponekad pojedini posmatrači mogu imati drugačije mišljenje ili tumačenje zaprimljenih informacija ili njihove uvjerljivosti. Redovne diskusije i razmjene mišljenja među posmatračima od presudnog su značaja za donošenje pravednih, tačnih, nepristrasnih i nezavisnih procjena izborne kampanje. ODIHR-ova metodologija za posmatranje izbora specifično predviđa da dugoročni posmatrači rade u multinacionalnim timovima i da analitičari u osnovnom timu budu različitog porijekla i nacionalnosti kako bi se omogućilo nepristrasno i nezavisno posmatranje i procjena izborne kampanje.

a. Tipovi navoda

U nastavku je dat nepotpun popis nepravilnosti vezanih za kampanju ili pitanja od javnog interesa koja se često predstavljaju posmatračima u vidu optužbi:

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

b. Potkrepljivanje navoda

Sljedeći savjeti mogu pomoći dugoročnim posmatračima, političkom analitičaru i koordinatoru dugoročnih posmatrača u praćenju i procjeni određenih tipova navoda u smislu njihove vjerodostojnosti i potkrijepljenosti koja opravdava njihovo uvrštavanje u izvještaje misije:

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

Posmatrači ne trebaju slijepo reagirati na svaki navod ili glasinu koju čuju, već održati zdrav stepen skepticizma. Koordinator treba redovno podsjećati timove dugoročnih posmatrača da moraju ostati budni i svjesni kako svojih preduvjerenja tako i rizika da sagovornici ponekad predstave ‘činjenice’ na naročito uvjerljiv način i namjeste dodatne ‘uvjerljive’ izvore koji će potvrditi njihove tvrdnje. U konačnici, pristup zasnovan na zdravoj logici i saglasnost među posmatračima unutar tima dugoročnih posmatrača, a po potrebi i u konsultaciji s koordinatorom, mogu biti odlučujući za utvrđivanje koje navode treba dodatno procijeniti, a koje odbaciti.

Unakrsne provjere informacija vezanih za kampanju sa širokom lepezom izvora koji su nepovezani ili nezavisni jedni od drugih predstavlja djelotvornu, ali i dugotrajnu mjeru za ublažavanje pokušaja aktera da iskoriste posmatrače. Drugim riječima, izvori koji se koriste za unakrsnu provjeru informacija ne trebaju biti ponuđeni timu dugoročnih posmatrača od strane jedne te iste osobe.

Koordinator mora redovno timovima dugoročnih posmatrača postavljati pitanja o tome kako su i u kakvom kontekstu identificirali određene izvore. To mora biti jasno naznačeno u izvještajima dugoročnih posmatrača. Nakon diskusije između koordinatora dugoročnih posmatrača i političkog analitičara, od timova dugoročnih posmatrača može biti zatraženo da ispituju i izrade izvještaj o prisustvu i/ili učestalosti navoda o nepravilnostima u svojoj regiji kako bi se utvrdio nivo rasprostranjenosti širom zemlje. Konačno, politički analitičar treba nastojati da provjeri jesu li sagovornici u glavnom gradu upoznati s navodima, postoje li posebne zabrinutosti i jesu li preduzeti pravni koraci kako bi se otvorila formalna istraga. Generalno pravilo je da navodi koji su rasprostranjeni među različitim segmentima društva imaju veći potencijal da budu vjerodostojni od onih koje dijele samo članovi ili simpatizeri jedne političke stranke.

Čak i kada dugoročni posmatrači nisu mogli izravno svjedočiti incidentu ili, ako stignu na lice mjesta nakon incidenta, trebaju se potruditi da prikupe što više opipljivih dokaza. Dokazi omogućuju misiji da donese na činjenicama zasnovanu procjenu kvaliteta kampanje koja će biti utemeljena na direktnom posmatranju i vjerodostojnim izvještajima od sagovornika misije. Tipični primjeri opipljivih dokaza mogu obuhvatati:

- › fotografije vandaliziranog ureda kampanje;
- › fotografije projekata koji se finansiraju državnim sredstvima uporedo s logotipima političke stranke na predizbornom događaju;
- › kopije instrukcija vezanih za kampanju koje pripremaju regionalni šefovi institucija i/ili
- › kopije prijave ili žalbe podnesene nadležnim vlastima.

Navode o prijetnjama ili zastrašivanju je teško potkrijepiti. Potrebno je usvojiti pristup potkrepljivanja čak i ako oduzima značajno više vremena i ako je složeniji od, naprimjer, prikupljanja činjenica o nasilnom incidentu. Potkrepljivanje zahtijeva da dugoročni posmatrači imaju sveobuhvatno razumijevanje svoje regije, da objedine različite informacije iz nepovezanih i raznolikih izvora, da evidentiraju događaje koje su posmatrali i izvještaje koje su dobili, kao i da stalno motre hoće li se pojaviti dodatne informacije koje potvrđuju ili opovrgavaju ranije izjave ili nalaze.

Veoma često je pojave zastrašivanja i/ili kupovine glasova gotovo nemoguće posmatrati, a rijetko se informacije o njima dostavljaju u pisanom obliku. Naprimjer, saznanja o pritisku da se podrži određeni izborni kandidat (ili da se uzdrži od vođenja kampanje za alternativnu opciju) izuzetno je teško dokumentirati. Slično tome, osoba koja je bila izložena pritisku ili prijetnjama ustručavat će se da o tome govori iz straha od odmazde. Svi izborni posmatrači moraju upamtiti da nakon povratka članova misije u svoje zemlje, lokalni sagovornici nastavljaju živjeti i raditi u zemlji domaćinu. ODIHR-ovi posmatrači moraju održati najveći stepen osjetljivosti, diskrecije i povjerljivosti kada se sastaju s navodnim žrtvama zastrašivanja i/ili pritiska.

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

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

Aneks 1: Materijali i izvori

OSCE

Human Dimension Commitments - Collection of all referenced OESS Documents

Volume 1, Thematic Compilation, Third Edition, 2012.

www.osce.org/odihr/76894

Volume 2, Chronological Compilation, Third Edition, 2012.

www.osce.org/odihr/76895

Documents by the OSCE Decision-making Bodies

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

ODIHR-ovi izborni priručnici i smjernice

www.osce.org/odihr/elections/119893

Priručnik za posmatranje izbora: Šesto izdanje, 2010.

Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution, 2019.

Priručnik o posmatranju i unapređenju učešća osoba s invaliditetom na izborima, 2017.

Guidelines for Public Security Providers in Elections, 2017.

Priručnik za provedbu izbornih preporuka, 2016.

Priručnik za posmatranje finansiranja kampanje, 2015.

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

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

Priručnik za posmatranje novih glasačkih tehnologija, 2013.

Priručnik za posmatranje registracije birača, 2012.

Priručnik o monitoringu medija za izborne posmatračke misije, 2012.

Handbook for Long-Term Election Observers, 2007.

Priručnik za praćenje učešća žena na izborima, 2004.

Handbook for Domestic Election Observers, 2003.

Druge citirane smjernice i izvještaji

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

www.osce.org/odihr/73405

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

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

ODIHR Election-related Legal Opinions and Comments

www.osce.org/odihr/elections/195256

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

www.legislationline.org

E-learning Course for OSCE/ODIHR Observers

www.odihirobservers.org

UN

UN Treaty Collection Database

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

UN Human Rights Bodies

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

Special Procedures of the Human Rights Council

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

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

www.ohchr.org/en/issues/assemblyassociation/pages/srfreedomassemblyassociationindex.aspx

Special Rapporteur for Freedom of Opinion and Expression

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

Universal Periodic Review

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

Vijeće Europe

European Convention for Human Rights

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

Code of Good Practice in Electoral Matters

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

Code of Good Practice on Referendums

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

Venice Commission Rule of Law Checklist, 2016.

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

European Court of Human Rights Database of Case Law

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

European Court of Human Rights Factsheet on Right to Free Elections

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

Venice Commission Vota Database – Election-related Legislation

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

CIS

Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms

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

Convention on Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms

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

OAS

American Convention on Human Rights

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

Inter-American Democratic Charter

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

EU

Charter of Fundamental Rights

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

Treaty on European Union

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

The Lisbon Treaty

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

IPU

Baza podataka o zastupljenosti žena u nacionalnim parlamentima

www.data.ipu.org

Izborne kampanje čine neizostavan dio izbornih procesa u kojem se kandidati natječu da osvoje podršku birača. Za vrijeme izbornih kampanja politički akteri energiziraju društvo, bude i mobiliziraju biračko tijelo, ali ovi periodi su ujedno i vrijeme kada se osnovne slobode stavljaju na kušnju. Izborne kampanje pružaju priliku svim akterima izbora, uključujući vlasti, političke stranke i birače, da pokažu kako poštuju osnovne slobode i ljudska prava.

Ovaj priručnik predstavlja pristup ODIHR-a posmatranju i procjeni izbornih kampanja i njihovih političkih okruženja. Oslanja se na relevantne međunarodne obaveze i standarde za demokratske izbore, s posebnim naglaskom na opredjeljenja OSCE-a, kao i na međunarodne primjere dobre prakse. Ovaj priručnik pruža generalni skup razmatranja koja mogu koristiti svi zainteresirani za procjenu političkog okruženja i za uslove koji su potrebni za vođenje poštenih, pluralističkih izbornih kampanja.

