



# Priručnik za praćenje preporuka za unapređenje izbornog procesa

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

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

© OSCE/ODIHR 2018

Sva prava zaštićena. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i kopirati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, s tim da svaku takvu reprodukciju prate odgovarajuća priznanja OEBS/ODIHR-u kao izvoru.

ISBN 978-92-9234-972-1

Naslovna fotografija: OEBS/Džonatan Perfekt  
Dizajn: Nona Rojter

Štampano u Poljskoj, Centrum Poligrafii Sp. z o.o.

# Sadržaj

Predgovor	5
<b>1. Uvod</b>	<b>7</b>
1.1 O ovom priručniku	7
1.2 Kako koristiti ovaj priručnik	8
<b>2. Osnove praćenja izbornih preporuka</b>	<b>11</b>
2.1 Kontekst izbornog praćenja	11
2.2 Zašto pratiti preporuke?	12
2.3 Izazovi u praćenju preporuka	13
2.4 Gdje, kad i šta pratiti	14
<b>3. Obaveze i standardi OEBS-a i drugih međunarodnih organizacija za praćenje izbornog procesa</b>	<b>17</b>
3.1 Obaveze OEBS-a	18
3.2 Univerzalni instrumenti	20
3.3 Drugi regionalni instrumenti	22
3.4 Drugi standardi u praćenju	24
3.5 Principi praćenja	25
<b>4. Angažman nakon izbora: pristup izbornog ciklusa</b>	<b>27</b>
4.1 Objavljivanje konačnog izvještaja	28
4.2 Predstavljanje konačnog izvještaja	29
4.3 Aktivnosti praćenja	30
4.4 Misija za procjenu potreba	30
<b>5. Dobra praksa u praćenju izbornih preporuka</b>	<b>33</b>
<b>6. Primjeri aktivnosti praćenja</b>	<b>37</b>
6.1 Aktivnosti praćenja država učesnica	38
6.2 Aktivnosti praćenja ODIHR-a	40

<b>7. Partnerstva i koordinacija praćenja</b>	<b>45</b>
7.1 Koordinacija sa nacionalnim sagovornicima	46
7.2 Koordinacija u okviru OEBS-a	47
7.3 Koordinacija između međunarodnih organizacija	49
7.4 Koordinacija sa donatorima i diplomatskom zajednicom	52
<b>8. Procjena praćenja preporuka</b>	<b>53</b>
<b>9. Promovisanje učešća politički nedovoljno zastupljenih grupa</b>	<b>57</b>
9.1 Obaveze OEBS-a i međunarodne obaveze za promovisanje učešća politički nedovoljno zastupljenih grupa	57
9.2 Promovisanje učešća politički nedovoljno zastupljenih grupa u procesima praćenja i reformama	59
<b>Dodaci</b>	<b>61</b>
Obaveze OEBS-a i druge međunarodne obaveze i standardi za praćenje	62
Drugi materijali i izvori informacija za praćenje	72
<b>Lista akronima i skraćenica</b>	<b>74</b>

# Predgovor

Ranih devedesetih 20. vijeka, OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) prokrčila je put za posmatranje izbora kako bi podržala razvoj demokratskih procesa i institucija u svim državama učesnicama OEBS-a. Od tada, ODIHR je posmatrao više od tri stotine izbora, a aktivnosti Kancelarije u oblasti posmatranja izbora igrale su značajnu ulogu u promovisanju transparentnosti i odgovornosti, kao i poboljšanja javnog povjerenja u izborni proces.

Međutim, ne završava se sve sa posmatranjem izbora. Da bi posmatranje imalo smislen efekat, osnovna namjera mora biti pomoć državama učesnicama da implementiraju obaveze vezane za izborni proces. Stoga, najznačajniji dio posmatranja izbora jesu finalne procjene i preporuke koje daje ODIHR kako bi se poboljšalo sprovođenje izbora. Posmatranje izbora korisno je onoliko koliko se date preporuke razmotre i primijene. Ukoliko se to ne desi, postoji stvaran rizik da će izborni nedostaci ostati i da će se, vrlo vjerovatno, povećati.

Države učesnicama su u više navrata priznavale značaj praćenja preporuka. Na Samitu u Istanbulu 1999. godine na primjer, one su se obavezale da će „odmah ispratiti procjenu izbora i preporuke ODIHR-a” i prepoznale „pomoć koju ODIHR može pružiti državi učesnici u izradi i sprovođenju izbornog zakonodavstva”.

ODIHR dosljedno nastoji da promoviše efikasno praćenje izbornih preporuka, a posljednjih godina smo intenzivirali svoje napore. Redovno prezentujemo svoj konačni izvještaj sa preporukama „u zemlji domaćinu” nakon samih izbora, kao sredstvo za održavanje konstruktivnog dijaloga sa vlastima i raspravljanje o načinu na koji možemo pomoći u praćenju preporuka. Podržavamo države i kroz pravne analize i mišljenja eksperata o izbornim okvirima, putem sastanaka i okruglih stolova o specifičnim izbornim pitanjima, te kroz tehničke savjete o pitanjima implementacije.

ODIHR već dugi niz godina sprovodi aktivnosti praćenja i nadamo se da će ovaj priručnik pomoći u uspostavljanju sistematičnog pristupa koji će omogućiti jasnoću i dosljednost, a takođe podstaći veću angažovanost na primjeni preporuka. Ovaj priručnik smo izradili kao dio ODIHR-ovih napora da poboljšamo našu metodologiju i povećamo profesionalnost u našim aktivnostima posmatranja izbora.

Uvjereni smo da će ovaj priručnik poboljšati uticaj posmatranja i kvalitet praćenja aktivnosti u regionu OEBS-a. Priručnik treba da posluži kao korisno sredstvo za države učesnice zainteresovane za praćenje izbornih preporuka i kao praktičan vodič za ODIHR u podršci državama u njihovim naporima.

Želimo da se zahvalimo mnogim stručnjacima i organizacijama koje su dostavile dragocjene povratne informacije tokom izrade ovog priručnika, naročito naših kolega koji su podržali Deklaraciju o principima međunarodnog posmatranja izbora. Ovaj priručnik ne bi bio moguć bez njihove podrške i saradnje.

*Majkl Georg Link*  
*Direktor ODIHR-a*



# 1. Uvod

## 1.1 O ovom priručniku

Ranih devedesetih 20. vijeka, OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) prokrčila je put za posmatranje izbora kako bi podržala razvoj demokratskih procesa i institucija u svim državama učesnicama OEBS-a. Od tada, ODIHR je posmatrao više od tri stotine izbora, a aktivnosti Kancelarije u oblasti posmatranja izbora igrale su značajnu ulogu u promovišanju transparentnosti i odgovornosti, kao i poboljšanja javnog povjerenja u izborni proces.

Međutim, ne završava se sve sa posmatranjem izbora; ovaj priručnik je namijenjen kao pomoć državama učesnicama da implementiraju obaveze vezane za izborni proces. Najznačajniji dio posmatranja izbora jesu preporuke za poboljšanje sprovođenja izbora. Posmatranje izbora korisno je onoliko koliko se date preporuke razmotre i primijene. Ovo su u više navrata prepoznale države učesnice koje su se na Samitu u Istanbulu 1999. godine obavezale da će „odmah



ispratiti procjenu izbora i preporuke ODIHR-a". Od tada, takvo praćenje je postalo sve značajnije državama učesnicama, kao i ODIHR-u u svom radu s ciljem da podrži države u svojim naporima da poboljšaju izborni proces.

Ovaj priručnik prikazuje ODIHR-ov pristup i prakse u pružanju pomoći državama učesnicama u praćenju izbornih preporuka. Iako je ODIHR sproveo aktivnosti tokom nekoliko godina, ovaj priručnik ima za cilj da uspostavi sistematičniji pristup koji obezbjeđuje jasnoću i dosljednost i promoviše veću angažovanost na primjeni preporuka. Izrađen je pomoću velikodušnih vanbudžetskih doprinosa u okviru kontinuiranih napora ODIHR-a da unaprijedi svoju metodologiju i da poveća profesionalizam u aktivnostima posmatranja izbora.

Priručnik je prvenstveno namijenjen akterima u državama učesnicama OEBS-a koji se bave izbornim preporukama ODIHR-a, ali će biti od koristi i onima koji prate preporuke izvan regiona OEBS-a. Priručnik je napisan za državne vlasti, političke stranke, medije, grupe građanskih posmatrača i organizacije civilnog društva (OCD) uključene u praćenje, kao i druge međunarodne organizacije.

U svrhu ovog priručnika, praćenje je definisano kao akcija državnih i nedržavnih organa za sprovođenje i ispunjavanje preporuka misija za posmatranje izbora i misija procjene radi ostvarivanja demokratskih prava posvećenih političkim i pravno obavezujućim ugovorima. Praćenje uključuje poboljšanje pravnog okvira i sprovođenja izbora. Praćenje mogu podržati ODIHR i druge međunarodne organizacije kroz specifične aktivnosti.

## 1.2 Kako koristiti ovaj priručnik

Ovaj priručnik opisuje ključne elemente uključene u efikasno praćenje izbornih preporuka. Poglavlje 2 opisuje pozadinu ODIHR-ovog pristupa u praćenju, kao i prateće prednosti i izazove. Poglavlje 3 daje pregled OEBS-ovih obaveza, međunarodnih obaveza i drugih standarda koji podstiču države da sprovedu izborne preporuke, i koji pružaju osnovu za praćenje.

Poglavlje 4 opisuje praćenje kao dio šireg izbornog ciklusa, a naročito kao dio perioda nakon izbora. Poglavlje 5 identifikuje dobre prakse koje mogu poboljšati efikasnost praćenja, dok poglavlje 6 opisuje moguće mehanizme država učesnica da prate izborne preporuke, kao i detaljne aktivnosti koje ODIHR može da ponudi s ciljem da podrži države u njihovim naporima.

Poglavlje 7 opisuje saradnju ODIHR-a sa kolegama na nacionalnom nivou i drugim međunarodnim akterima uključenim u praćenje, kako unutar OEBS-a,



tako i izvan organizacije, a poglavlje 8 predstavlja načine na koje se može izvršiti procjena same primjene preporuka ODIHR-a. Poglavlje 9 se fokusira na potrebu da se obezbijedi učešće politički manje zastupljenih grupa u procesima praćenja, uključujući žene, nacionalne manjine i osobe sa invaliditetom.

Na kraju, priručnik sadrži tri dodatka. Dodatak A predstavlja ključne OEBS-ove obaveze, međunarodne obaveze i druge standarde koji se odnose na praćenje. Dodatak B navodi dodatne izvore i materijale vezane za praćenje. Dodatak C sadrži listu najčešće korišćenih akronima i skraćenica.





## 2. Osnove praćenja izbornih preporuka

### 2.1 Kontekst izbornog praćenja

Kao zajednica država posvećenih poštovanju ljudskih prava, demokratije i vladavine prava, OEBS je izdvojio demokratske izbore kao ključni stub dugoročne sigurnosti i stabilnosti. Sve države učesnice OEBS-a su se obavezale da pozivaju posmatrače izbora iz drugih država učesnica OEBS-a, ODIHR-a i Parlamentarne skupštine OEBS-a, kao i iz grupa građanskih posmatrača.

Svrha posmatranja izbora ODIHR-a jeste procjena u kojoj mjeri izborni proces ispunjava obaveze OEBS-a i druge međunarodne obaveze i standarde za demokratske izbore, da li nacionalno zakonodavstvo odražava ove obaveze i kako se one primjenjuju. Ciljevi posmatranja izbora uključuju identifikovanje oblasti za poboljšanja i formulisanje konkretnih i operativnih preporuka koje će podržati napore država učesnica u cilju daljeg poboljšanja sprovođenja njihovih izbora.

Do danas, ODIHR je sproveo preko 300 aktivnosti vezanih za izbore u 56 od ukupno 57 država učesnica OEBS-a, kao i u nekim zemljama koje imaju status OEBS-ovih Partnera za saradnju pod posebnim mandatom Stalnog savjeta OEBS-a.<sup>1</sup>

## 2.2 Zašto pratiti preporuke?

Ekspanzija posmatranja izbora u posljednje dvije decenije pokazuje da međunarodna zajednica daje sve veći značaj izborima. Ovo uključuje sve veći politički interes za podršku demokratskom rastu i konsolidaciji, kao i povećanu svijest o dubokim rizicima vezanim za problematične izbore, uključujući sigurnost i stabilnost.

Aktivnosti posmatranja pokazale su se efikasnim sredstvom za procjenu sprovođenja izbora i identifikovanje oblasti u kojima se mogu poboljšati demokratska prava i promovisati dugoročni razvoj izbornog procesa.<sup>2</sup> Preporuke dobijene iz posmatranja izbora predstavljaju ključni dio usluge koje pružaju organizacije koje se bave vjerodostojnim posmatranjem, a utvrđuju se praktični načini za poboljšanje izbora, kako bi se ispunile obaveze OEBS-a, kao i druge međunarodne obaveze i standardi.

Ukoliko se preporuke ne sprovedu, izborni nedostaci će vjerovatno ostati, i mogu se pogoršati. Ovo ne samo da ugrožava zaštitu ključnih ljudskih prava, već može imati i štetan uticaj na percepciju kredibiliteta izbornog procesa i doprinijeti pitanjima sigurnosti na nacionalnom i regionalnom nivou. Neizvršavanje preporuka takođe može dovesti do negativnih odgovora od strane međunarodnih aktera koji imaju interes da promovišu i zaštite ljudska prava, što može dovesti do ograničenja političke saradnje, razvojne pomoći ili međunarodne trgovine. Kao rezultat toga, implementacija preporuka postala je područje od interesa za nacionalne i međunarodne zainteresovane strane.

ODIHR je odgovorio na zahtjeve država učesnica za podršku u sprovođenju izbornih preporuka kroz različite aktivnosti. To uključuje pružanje pravnih i stručnih mišljenja o izbornim okvirima, organizovanje okruglih stolova i sastanaka stručnjaka, te pružanje tehničkih savjeta. Nekoliko zemalja učesnica

1 Jedina preostala država učesnica je Sveta stolica. ODIHR je angažovao izborne timove za podršku Avganistanu 2004, 2005, 2009, 2010. i 2014. godine. ODIHR je sproveo aktivnosti za podršku izbornim procesima u Tunisu između 2012. i 2014. godine.

2 ODIHR je izradio nekoliko formata aktivnosti vezanih za izbore kako bi efikasno odgovorio na potrebe države učesnice. Ovo uključuje Misiju za posmatranje izbora, Ograničenu misiju za posmatranje izbora, Misiju za ocjenu izbora i Stručni tim. Za dalje informacije pogledajte poglavlje 5 Priručnika ODIHR-a za posmatranje izbora (6. izdanje). Kroz ovaj priručnik, osim ako nije drugačije naznačeno, termin „misija/aktivnost posmatranja izbora“ obuhvata sve vrste formi posmatračkih misija ODIHR-a.

takođe je usvojilo dobru praksu dobrovoljnog izvještavanja o sopstvenom praćenju izbornih preporuka Stalnom savjetu OEBS-a, Odboru za ljudsku dimenziju, i drugim sastancima i događajima. Poglavlje 6 detaljnije opisuje ove i slične aktivnosti.

Pored OEBS-ovih, razvijena su i druga sredstva za podršku praćenju izbornih preporuka. Na globalnom nivou, različiti mehanizmi Ujedinjenih nacija daju nadležnost za pregled primjene političkih i izbornih prava kao što je navedeno u instrumentima ljudskih prava, uključujući Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (UDLJP) iz 1948. i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine (ICCPR). Na regionalnom nivou, sličnu ulogu imaju i tijela Savjeta Evrope, uključujući Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) i tijela Organizacije američkih država (OAD), uključujući Međuamerički sud za ljudska prava. Evropska unija takođe je razvila niz politika i aktivnosti osmišljenih da promoviše praćenje izbornih preporuka kako u okviru zemalja članica EU tako i izvan nje. Slično tome, ugovori i dokumenti Zajednice nezavisnih država (ZND) predviđaju mehanizme za sprovođenje izbornih preporuka.

## 2.3 Izazovi u praćenju preporuka

Rješavanje izbornih preporuka je kompleksno i uključuje različite aktere. U pregled unutrašnjih politika, zagovaranja i praćenja širih reformi mogu biti uključene izvršne vladine kancelarije za definisanje nacionalne politike, parlamenti za izradu zakonodavstva, organi za upravljanje izborima i druge državne institucije za razradu administrativnih procedura, ali i nedržavni akteri kao što su političke stranke, mediji i organizacije civilnog društva. Iako obaveze OEBS-a i druge međunarodne obaveze i standardi pružaju okvir za demokratske izbore, kontekst i nacionalna dinamika čine da je svaka izborna situacija drugačija.

Mogu postojati brojni razlozi zašto države učesnice mogu biti nevoljne ili nesposobne da prate izborne preporuke. Oni uključuju:

- Nedostatak političke volje, pogotovo ako se aktuelne vlade i političari opiru promjenama koje bi mogle ugroziti njihov politički položaj i pristup moći;
- Nedostatak podrške u parlamentu, naročito tamo gdje se izborna reforma smatra političkim razdvajanjem ili zahtijeva promjenu osnovnih aspekata ustava;
- Nedostatak profesionalne ekspertize za sprovođenje preporuka;
- Nedostatak finansijskih sredstava za sprovođenje reformi koje zahtijevaju značajne infrastrukturne promjene;

- Nedostatak vremena prije nego što se održe naredni izbori, ili ako se sazovu vanredni izbori;
- Izbijanje rata, nestabilnosti ili građanskih nemira; i
- Nacionalni partneri smatraju da su preporuke neuslovne, nedovoljno ciljane ili neprikladne za nacionalni kontekst.

Međunarodni akteri takođe mogu iskusiti izazove u pružanju pomoći u praćenju izbornih preporuka, posebno u pogledu pitanja u vezi sa kojima države imaju široku marginu diskrecije u ispunjavanju međunarodnih obaveza. Međunarodni akteri mogu naglasiti obaveze i standarde koje bi trebalo podržati; identifikovati praznine ili nejasnoće; i pružiti pomoć u jačanju njihove implementacije. Međutim, odgovornost je na državi da se bavi ovim pitanjima, a reforma zahtijeva snažno angažovanje države i preuzimanje vlasništva nad procesom. Pružanje međunarodne podrške može se takođe ometati kada postoji unutrašnji politički otpor, institucionalna inercija, slabo civilno društvo ili nedostatak nezavisnih medija.

## 2.4 Gdje, kad i šta pratiti

ODIHR posmatra samo izbore koji se održavaju u državama učesnicama OEBS-a.<sup>3</sup> Kao takve, aktivnosti praćenja su uglavnom ograničene na region OEBS-a, mada se neke aktivnosti mogu preduzimati i u zemljama sa statusom OEBS-ovog Partnera za saradnju. ODIHR pruža podršku praćenja samo na konkretan zahtjev zainteresovane države učesnice. ODIHR ne sprovodi aktivnosti praćenja neposredno prije ili tokom izbornog perioda, jer to može kompromitovati sposobnost ODIHR-a da obezbijedi nezavisnu, nepristrasnu procjenu izbora.

Praćenje se zasniva na nalazima i preporukama iz konačnog izvještaja ODIHR-a o posmatranju izbora. Kao što je razmatrano u Poglavlju 4, konačni izvještaji ukazuju na to da su neke preporuke prioritetne i da ih treba tretirati kao centralni element svakog procesa praćenja. Treba obratiti pažnju i na preporuke kojima država učesnica OEBS-a daje prioritet, kako bi se osigurao inkluzivan pristup i kako bi sama država preuzela vlasništvo nad samim procesom.

ODIHR sprovodi brojne aktivnosti posmatranja izbora u bilo kojoj godini, ali ne mora nužno imati potrebne ljudske i finansijske resurse za sprovođenje aktivnosti praćenja nakon svake misije. Zbog toga je potrebna pažljiva raspodjela resursa kako bi se maksimalno povećala efikasnost ovih aktivnosti. S obzirom

<sup>3</sup> Osim izuzetka kada ODIHR dobije poseban mandat od strane Stalnog savjeta OEBS-a.

na to, sljedeći indikatori pružaju osnovu za određivanje prioriteta kada je u pitanju aktivnost praćenja.

1. **Interes vlasti.** Ovo uključuje priznavanje potrebe za poboljšanjem vođenja izbora, kao i preduzimanje inicijalnih akcija, kao što su održavanje javnog dijaloga o reformi, izrada planova implementacije i formalno traženje pomoći od ODIHR-a.
2. **Stepen potreba.** Ovo se može procijeniti prema nalazima i preporukama iz prethodnih konačnih izvještaja ODIHR-a. Može se razmotriti i rizik od sporova ili nasilja na budućim izborima.
3. **Vremenski okvir.** Potrebno je vrijeme kako bi se omogućile široke konsultacije sa zainteresovanim stranama na izborima, razmatranje i usvajanje zakona, razvoj procedura i programi obuke volontera. Ako je vrijeme prekratko prije sljedećih izbora, preporuke se mogu pregledati kako bi se identifikovali potencijalni rizici ukoliko se preduzime aktivnost praćenja u skraćenom vremenskom okviru i uraditi revizije prioriternih aktivnosti.
4. **Komplementarnost.** Razmatraju se aktivnosti praćenja koje preduzimaju i nacionalne i međunarodne organizacije, kako ODIHR može dopuniti takve aktivnosti, ali na način koji izbjegava dupliranja i praznine, uz dodavanje vrijednosti samom procesu.

Ovi indikatori za prioritizaciju praćenja mogu se također koristiti za periodičnu ocjenu vrijednosti kontinuiranog praćenja, uključujući potrebu za eventualnom revizijom. Ovo može biti posebno važno ako postoji već identifikovani rizik od ozbiljnih sporova i nasilja u vezi sa izborima.





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

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

### 3. Obaveze i standardi OEBS-a i drugih međunarodnih organizacija za praćenje izbornog procesa

Obaveza održavanja ispravnih izbora koji odražavaju slobodnu volju naroda dobro je uspostavljena, što se odražava u članu 21 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i članu 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. U Kopenhagenskom dokumentu OEBS-a iz 1990. godine, sve države učesnice su se složile da je „volja naroda, slobodno i pošteno izražena kroz periodične i istinske izbore, osnova autoriteta i legitimiteta svake vlade”.

Kopenhagenski dokument OEBS-a, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i drugi međunarodni instrumenti za ljudska prava jasno stavljaju do znanja da države moraju preduzeti potrebne korake da ostvare ova prava. Ti koraci treba da osiguraju da zakonski okvir uključuje međunarodne obaveze i obaveze koje su države ugovornice usaglasile, kao i da osigura usklađenost

sa njima u praksi. Dok države uživaju širok stepen diskrecije u sprovođenju takvih obaveza, preporuke ODIHR-ovih posmatračkih aktivnosti i drugih tijela za ljudska prava, mogu pružiti autoritativne smjernice u približavanju zakonodavstva i praksi obavezama vezanim za izbore.

Važno je dodati da određeni broj dokumenata OEBS-a promoviše pridržavanje država učesnica univerzalnom – kao i nekim regionalnim – instrumentima za zaštitu ljudskih prava. Na primjer, Helsinški završni akt iz 1975. godine obavezuje države da „postupaju u skladu sa Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima” i da „ispunjavaju svoje obaveze utvrđene međunarodnim deklaracijama i sporazumima na terenu, uključujući, između ostalog, međunarodne paktove o ljudskim pravima, kojim mogu biti vezane”. Madridski dokument iz 1983. godine izričito je pozvao „države članice koje to još nijesu učinile, da razmotre mogućnost pristupanja sporazumima”. Kasniji dokumenti OEBS-a ponavljaju važnost pristupanja međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, pratećim opcionim protokolima i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima iz 1950. godine (EKLJP).<sup>4</sup>

Države učesnice takođe su prepoznale da ispunjavanje obaveza, uključujući i one vezane za izbore, nije unutrašnja stvar, već ga treba razmatrati kao pitanje od međunarodnog značaja. U Moskovskom dokumentu iz 1991. godine države učesnice su „kategorički i neopozivo” izjavile da „preuzete obaveze iz oblasti ljudske dimenzije OEBS-a jesu direktna i legitimna briga svih država učesnica i ne pripadaju unutrašnjim poslovima dotične države”.

Na samitu u Astani 2010. godine, države učesnice ponovo su potvrdile svoju „potpunu privrženost” nizu OEBS-ovih i univerzalnih instrumenata, kao i svoju „odgovornost da ih u potpunosti i dobro sagledaju”.

### 3.1 Obaveze OEBS-a

ODIHR je vodeća institucija u okviru OEBS-a koja je nadležna za sprovođenje programa i aktivnosti u praćenju izbornih preporuka. ODIHR je osnovan Pariškom poveljom iz 1990. godine (pod nazivom Kancelarija za slobodne izbore u to vrijeme) sa mandatom da „podstiče sprovođenje” obaveza vezanih za izbore, posebno onih iz Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine.

4 Vidjeti i stav 13.2 Bečkog dokumenta iz 1989. godine o pristupanju međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima uopšte i stav 15. Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, kao i stav 40.2 Moskovskog dokumenta iz 1991. godine o istoj konvenciji. Stavovi 5.20 i 5.21 Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine odnose se na pristupanje ugovorima o ljudskim pravima uopšteno, uključujući i EKLJP. Stav 32, poglavlje VI, Helsinškog dokumenta iz 1992. godine, odnosi se na pristupanje Međunarodnoj konvenciji o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije.

Države učesnice OEBS-a su se čvrsto i eksplicitno obavezale da prate izborne preporuke ODIHR-a. Važnost nadgledanja naglasili su šefovi država učesnica na Samitu u Istanbulu 1999. godine, gdje su se složili da „odmah primijene preporuke i ocjenu izbora ODIHR-a” i prepoznale su „pomoć koju ODIHR može pružiti državama učesnicama u izradi i sprovođenju izbornog zakonodavstva”.

Ovo je uslijedilo nakon aneksa Dokumenta Ministarskog vijeća iz Osla 1998. godine, u kojem su države učesnice podstaknute da „odmah sprovedu preporuke ODIHR-a nakon izbora”. Takođe je naglašeno da „ODIHR treba da ponudi zainteresovanoj državi svoju pomoć u sprovođenju tih preporuka i da podnosi izvještaj Stalnom savjetu o statusu njihovog sprovođenja”.

Posvećenost praćenju izbornih preporuka ponovljena je u nekoliko kasnijih odluka Ministarskog vijeća OEBS-a. Na sastanku u Portu 2002. godine, države učesnice prepoznale su „ekspertizu ODIHR-a u pružanju pomoći državama učesnicama u sprovođenju obaveza vezanih za izbore” i složili se „da ojačaju svoje odgovore na preporuke ODIHR-a”. Na sastanku 2003. godine u Matrihtu, države učesnice su se složile da „obavještavaju Stalni savjet OEBS-a o napretku u ispunjavanju ovog zadatka”. Na sastanku u Briselu 2006. godine, države učesnice su naglasile da su „odgovorne za efikasno sprovođenje svojih obaveza, preduzetih u OEBS-u” i da ODIHR „ima važnu ulogu u pružanju pomoći njima” uključujući i „ocjenu izbornog zakonodavstva”. Sastanak u Briselu uslijedio je nakon izvještaja Komisije eminentnih lica 2005. godine, u kojem se navodi da države učesnice i ODIHR treba da „posvete više pažnje postizbornom praćenju putem dijaloga i praktične saradnje” i da „nakon konsultacija sa dotičnom državom, ODIHR treba da izvijesti Stalni savjet o praćenju izbora”.

Nekoliko obaveza takođe pruža specifične smjernice državama učesnicama u njihovim procesima praćenja. Na primjer, stavovi 5.7, 5.8 i 7.1 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine obavezuju države učesnice da garantuju izborna prava koja treba usvojiti na kraju javnog postupka i da ti zakoni budu dostupni svima. U smislu inkluzivnog procesa, stav 18.1. Moskovskog dokumenta iz 1991. godine potvrđuje da će se zakonski propisi formulirati i usvojiti kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju naroda. Isto tako, stav 27 Istanbulske dokumenta iz 1999. godine naglašava važnu ulogu nevladinih organizacija u ispunjavanju ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Zajednički, ovi dokumenti obavezuju države učesnice OEBS-a da prate preporuke ODIHR-a i potvrđuju važnu ulogu koju ODIHR može da ima u praćenju izbornog procesa.

## 3.2 Univerzalni instrumenti

Ujedinjene nacije (UN) pružaju globalni okvir koji može usmjeriti praeenje izbornih preporuka i pomoći državama da poboljšaju sprovođenje svojih izbora. UN su dosljedno prepoznale važnost vjerodostojnih demokratskih izbora u implementaciji svog mandata za održavanje mira i sigurnosti. Od 57 država učesnice OEBS-a, 56 su učesnice UN-a, a jedna je stalni posmatrač.

Sistem Ujedinjenih nacija pravi razliku između instrumenata o ljudskim pravima zasnovanim na ugovoru i na poveljama. Ugovori UN-a čine veći dio univerzalnih obaveza koje se odnose na izbore. Glavni ugovor o ljudskim pravima koji se odnosi na izbore je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. U okviru širih prava na učestvovanje u političkom i javnom životu, pakt uključuje obaveze koje se odnose na pravo da se bira i da se bude biran, o osnovnim slobodama i pravo na djelotvoran pravni lijek. Ostali sporazumi pružaju unaprijeđenu zaštitu izbornih prava za određene grupe ili proširuju prava rješavanjem dodatnih tematskih pitanja. Relevantni ugovori uključuju Međunarodnu konvenciju o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (ICERD) iz 1965. godine koja se odnosi na izborna prava bez razlikovanja i diskriminacije, i Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) iz 1979. godine, koja uključuje obaveze političkog učešća žena. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica iz 1990. godine (ICMW) štiti izborna prava migranata i njihovih porodica, a Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD) iz 2006. godine pruža izričita prava u pogledu političkog učešća osoba sa invaliditetom. Pored toga, Konvencija protiv korupcije iz 2003. godine (UNCAC) sadrži odredbe o transparentnosti organa javne uprave i finansiranja kampanje.

**Za najnovije informacije o ratifikaciji i statusu potpisivanja instrumenata unutar Sistema UN od strane država učesnica OEBS-a, provjerite bazu podataka sporazuma UN-a na: <<https://treaties.un.org/>>..**

Svaki od ovih ugovora uspostavlja jedan organ, koji se sastoji od nezavisnih stručnjaka, sa ciljem praćenja usklađenosti država koje su ih ratifikovale ili im pristupile. U slučaju ICCPR-a, na primjer, to je Odbor za ljudska prava (CCPR).<sup>5</sup> Ugovori obavezuju države ugovornice da poštuju nadležnost odgovarajućeg tijela za nadzor nad ugovorom. Takva tijela obično izdaju autoritativno tumačenje („opšti komentari” ili „opšte preporuke”) koji objašnjavaju

<sup>5</sup> Druga ugovorna tijela su: Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD); Odbor za eliminaciju diskriminacije žena (Odbor CEDAW); Odbor za radnike migrante (CMW); Odbor za prava osoba sa invaliditetom (Odbor CRPD). S druge strane, UNCAC uspostavlja Konferenciju država ugovornica za unapređenje saradnje i promovisanje implementacije sporazuma.

ugovorne obaveze. Znači, Opšti komentar 25 Pakta o građanskim i političkim pravima potvrđuje da bi pravo na učešće u javnim poslovima trebalo da uključuje mogućnost doprinošenja formulaciji i sprovođenju međunarodnih, nacionalnih i lokalnih politika.

Tijela za nadzor ugovora takođe razmatraju redovne izvještaje država ugovornica o mjerama usvojenim radi ostvarivanja prava iz ugovora u vidu „Zaključnih napomena“, koje, što je najvažnije, daju preporuke državama o tome kako da osiguraju uživanje takvih prava. Država u svom sljedećem redovnom izvještaju treba da navede u kojoj mjeri se ove preporuke primjenjuju. Zaključna zapažanja izdaju se za sve države učesnice OEBS-a, često od strane većeg broja tijela za nadzor ugovora.

Neke države su ratifikovale ili pristupile dodatnim opcionim protokolima za određene ugovore, što daje odgovarajućem ugovornom tijelu nadležnost da rješava slučajeve pojedinaca koji tvrde da su žrtve kršenja ugovora, nakon iscrpljivanja domaćih pravnih lijekova. Odluke o pojedinačnim pritužbama predstavljaju mjerodavne interpretacije datog sporazuma. Države ugovornice su se obavezale da poštuju zaključke ugovornih tijela, što je, s druge strane, razvilo procedure za praćenje da li države sprovode svoje preporuke. Kada se utvrde povrede, država obično ima šest mjeseci da dostavi informacije o koracima preduzetim radi njihovog rješavanja. Ako država ne preduzme odgovarajuće mjere, slučaj ostaje otvoren i vodi se zvanični dijalog dok se ne postigne zadovoljavajući ishod.

Brojni organi pri Povelji Ujedinjenih nacija takođe mogu igrati ulogu u praćenju izbornih preporuka. To uključuje Savjet bezbjednosti i Generalnu skupštinu, čije rezolucije mogu direktno da se odnose na izbore u datoj zemlji ili u vezi sa određenom temom. Na primjer, Generalna skupština izdaje stalnu rezoluciju svake dvije godine o jačanju izbornih principa. U 2013. godini, prvi put i ponovo u 2015. godini, rezolucija Generalne skupštine potvrdila je obavezu država učesnica UN da preduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi osigurali da svaki građanin ima pravo i mogućnost da učestvuje na izborima na ravnopravnoj osnovi. Generalna skupština je 1998. godine donijela deklaraciju o pravima i odgovornostima, potvrđujući da svako ima pravo da podnese kritike i predloge za poboljšanje funkcionisanja državnih organa, agencija i organizacija. Posebni postupci Ujedinjenih nacija - uključujući specijalne izvještaje, nezavisne eksperte i radne grupe - takođe mogu da se odnose na izbornu reformu kao dio svojih izvještaja i aktivnosti.

Pored toga, mehanizam Univerzalnog periodičnog pregleda (UPP) pruža mogućnost svim državama učesnicama UN da proglase koje akcije su preduzele da poboljšaju svoju situaciju u vezi sa ljudskim pravima i ispune svoje

obaveze u pogledu ljudskih prava, uključujući i one vezane za izbore. U zaključku UPP-a, izdaje se konačni izvještaj koji sadrži preporuke za rješavanje kršenja prava. U okviru narednih Univerzalnih periodičnih pregleda, od država se očekuje da objasne kako su implementirale preporuke. Svaka država se pregleda svake četiri i po godine, a ODIHR redovno i sistematski dijeli svoje izvještaje o izborima sa mehanizmom UPP-a. Sve države učesnice OEBS-a učestvuju u UPP-u.

Sveukupno, ovaj globalni okvir uspostavlja obaveze vezane za izbore i mehanizme za promovisanje usaglašenosti. Izvještaji o posmatranju izbora doprinose ovom procesu identifikovanjem nedostataka i davanjem preporuka o tome kako poboljšati ispunjenje obaveza. Zauzvrat, praćenje izbornih preporuka može takođe pomoći u promovisanju usaglašenosti s ugovorima.

### 3.3 Drugi regionalni instrumenti

Savjet Evrope ima ključnu ulogu u jačanju usaglašenosti sa ljudskim pravima u svojih 47 država članica, od kojih su sve i države učesnice OEBS-a. Član 3 Prvog protokola Evropske konvencije o ljudskim pravima obavezuje članice Savjeta Evrope da „održavaju slobodne izbore u prihvatljivim intervalima tajnim glasanjem pod uslovima koji će osigurati slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavstva”. Evropski sud za ljudska prava ima zadatak da osigura poštovanje Evropske konvencije o ljudskim pravima. Kada se iscrpe domaći pravni lijekovi, svaka osoba, nevladina organizacija ili grupa pojedinaca koji tvrde da su žrtve kršenja prava predviđenih Konvencijom, uključujući i izborna pitanja, mogu podnijeti prijavu Sudu protiv države potpisnice. Posljednjih godina, Sud je razmatrao žalbe vezane za izbore za širok spektar pitanja, uključujući i pravo na glasanje zatvorenika, osoba sa mentalnim invaliditetom i građana nerezidenata; pravila i odluke za prihvatanje kandidata; nepravilnosti u glasanju; dizajniranje izbornog sistema; sastav i nepristrasnost biračkih odbora; pravovremeni postupak u žalbama i žalbenim postupcima; kao i medijsko pokrivanje izbora. Evropski sud za ljudska prava u svojim odlukama i presudama sve više upućuje na izvještaje ODIHR-a. Konačne presude Suda su obavezujuće za dotične države i indikativne su za druge države članice Savjeta Evrope. Komitet ministara Savjeta nadgleda izvršenje sudskih presuda kroz politički pritisak kolega.

Komisija Savjeta Evrope za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) je savjetodavno tijelo Savjeta Evrope. Ima 60 država članica, od kojih su 51 država učesnice OEBS-a. Venecijanska komisija izdaje izvještaje i preporuke o nizu pravnih pitanja, uključujući i izbore i referendume, i nadgleda njihovo praćenje na tromjesečnim plenarnim sjednicama. Venecijanska komisija



objavila je 2002. godine Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima kao referentni dokument za Savjet. Kako bi se garantovala stabilnost zakona, Kodeks preporučuje da osnovni elementi izbornog zakona, u principu, ne bi trebalo da budu otvoreni za amandmane u godini prije izbora. Postoji i drugo rješenje kojim se može propisati da se, ukoliko se izmijene osnovni elementi izbornog zakona, stari sistem primjenjuje na sljedeće izbore - ako će se desiti u narednih godinu dana - a da će novi stupiti na snagu nakon toga. Međutim, praćenje preporuka smatra se izuzetkom od principa stabilnosti izbornog zakona, koji se „ne treba primjenjivati za održavanje situacije koja je suprotna standardima evropskog izbornog nasljeđa, ili da spriječi sprovođenje preporuka od strane međunarodnih organizacija”.<sup>6</sup>

Grupa država Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO) izrađuje izvještaje koji uključuju preporuke vezane za finansiranje političkih stranaka i kampanja. Ima 49 članica, od kojih su sve države učesnice OEBS-a. Iako preporuke Venecijanske komisije i GRECO-a nijesu pravno obavezujuće, one mogu pružiti autoritativne smjernice državama koje su članice tih organa.

EU je posvećena promovisanju i zaštiti ljudskih prava i demokratije, kako u okviru svojih granica, tako i u interakciji sa zemljama koje nijesu članice EU. EU ima 28 država članica, od kojih su sve države učesnice OEBS-a. EU je naglasila važnost praćenja izbornih preporuka u svojim politikama. EU je 2012. godine usvojila Strateški okvir i akcioni plan o ljudskim pravima i demokratiji, koji je utvrdio da njene institucije imaju odgovornost da „sistemizuju praćenje misija EU za posmatranje izbora i njihovih izvještaja kako bi se podržao cjelokupan izborni ciklus i osiguralo efikasno sprovođenje preporuka, kao i da sistemizuju izvještaje drugih tijela za posmatranje izbora (npr. OEBS/ODIHR)”. U 2015. godini usvojen je novi Akcioni plan o ljudskim pravima i demokratiji koji je naglasio potrebu da se „utvrdi najbolja praksa za primjenu izbornih preporuka, kako misija EU tako i preporuke misija OEBS/ODIHR-a, u političkom dijalogu i aktivnostima podrške demokratiji u Evropskoj Uniji i državama članicama EU”, kako bi se maksimalno povećao uticaj posmatranja izbora.

Zajednica nezavisnih država (ZND) je takođe prepoznala vrijednost izbornog praćenja. ZND ima 11 država članica, od kojih su sve države učesnice OEBS-a. Deklaracija o principima za međunarodno posmatranje izbora i referendumima iz 2008. godine ističe niz faza relevantnih za praćenje. To podrazumijeva podnošenje konačnog izvještaja koji uključuje tehničke preporuke, koje bi trebalo prezentirati institucijama Zajednice najkasnije dva mjeseca nakon dana izbora.

6 Odjeljak II.2 Venecijanske komisije, Interpretativna deklaracija o stabilnosti izbornog prava. Vidi Aneks A.

Organizacija američkih država (OAD) promoviše demokratske izbore širom Amerike. Organizacija ima 35 država članica, od kojih su dvije države učesnice OEBS-a. Međuamerička demokratska povelja (IADC) koju je Generalna skupština Organizacija američkih država usvojila 2001. godine, daje mandat organizaciji da sprovodi aktivnosti posmatranja izbora i pruža izbornu pomoć na zahtjev država članica. Povelja zahtijeva da misije za posmatranje izbora prezentiraju svoj izveštaj Stalnom vijeću Organizacije američkih država. Preporuke svakog izvještaja čine osnovu za postizbornu podršku Organizacije, što može uključiti pravnu i tehničku pomoć.

### 3.4 Drugi standardi u praćenju

Profesionalni standardi za međunarodne posmatrače izbora dati su u Deklaraciji o principima međunarodnog posmatranja izbora (DOP), koja je obilježena u UN-u 2005. godine, a potvrdilo ju je više od 50 organizacija koje vrše posmatranje izbora širom svijeta. ODIHR je bila jedna od prvih među 23 organizacije koje podržavaju Deklaraciju. Što se tiče praćenja, Deklaracija navodi da se od misija za posmatranje izbora „očekuje da ... [prezentiraju] svoje nalaze, zaključke i sve odgovarajuće preporuke koje mogu pomoći u poboljšanju izbornih procesa“. Takođe upućuju na druge aktivnosti vezane za praćenje, kao na primjer da misije „mogu takođe obavljati privatne sastanke sa onima koji se bave organizovanjem istinskih demokratskih izbora u zemlji kako bi razgovarali o nalazima, zaključcima i preporukama misije“. Deklaracija takođe naglašava potrebu za saradnjom u aktivnostima praćenja, tražeći od organizacija u „svim okolnostima“ da „rade zajedno na maksimalnom povećanju doprinosa međunarodnih misija za posmatranje izbora“.

U 2012. godini uspostavljeni su ekvivalentni standardi za građanske posmatrače izbora kroz Deklaraciju o globalnim principima za nestranačko posmatranje izbora od strane građanskih organizacija. Ovo uključuje posvećenost pružanju „odgovarajućih preporuka za odvijanje istinskih demokratskih izbora“ i zagovaranje „poboljšanja izbornih zakonskih okvira, njihovog sprovođenja kroz izbornu administraciju i uklanjanja prepreka punom učešću građana u izbornim i političkim procesima“. Kao takve, grupe građanskih posmatrača mogu igrati važnu ulogu u formulisanju izbornih preporuka i u aktivnostima praćenja. ODIHR je međunarodni podržavalac ove Deklaracije, a više od 250 građanskih posmatrača iz cijelog svijeta potvrdilo je ovaj dokument.

Pariška deklaracija o djelotvornoj pomoći iz 2005. godine i Agenda za akciju potpisana u Akri 2008. godine, takođe daju informacije o aktivnostima praćenja. Ovi sporazumi, potpisani od strane velikog broja država učesnica OEBS-a, promovišu efikasniji pristup međunarodnoj pomoći koja se fokusira na principe

nacionalnog vlasništva, inkluzivno partnerstvo između države i međunarodnih partnera, projekte koji su usklađeni i komplementarni, pomoć koja razvija kapacitete nacionalnih partnera i procesa usmjerenih ka rezultatima koji promovišu odgovornost.

### 3.5 Principi praćenja

ODIHR posebnu pažnju posvećuje određenim ključnim principima, opisanim u nastavku, prilikom davanja podrške u praćenju izbornih preporuka. Nekoliko ovih principa opisano je u ovom i prethodnim poglavljima, dok su drugi razrađeni kasnije u priručniku.

- ODIHR promoviše i podržava sprovođenje preporuka misija za posmatranje izbora, kako bi se ostvarila demokratska prava definisana političkim sporazumima i pravno obavezujućim ugovorima.
- ODIHR pruža podršku u praćenju samo na zahtjev zainteresovane države učesnice.
- ODIHR preduzima aktivnosti praćenja na objektivan, nepristrasan, neutralan i nezavisan način, priznajući da je krajnja odgovornost za organizovanje izbora na državi učesnici.
- ODIHR daje prioritet praćenju u skladu sa potrebama i interesima države učesnice, a zavisno od vremena i sredstava koja ODIHR ima na raspolaganju.
- ODIHR podržava dobru praksu u reformi izbora radeći u skladu sa izbornim ciklusom, podstičući političku volju, podržavajući održive kapacitete za upravljanje izborima, promovišući javne konsultacije i inkluziju, pozivajući se na obaveze OEBS-a i druge međunarodne obaveze i standarde, uzimajući u obzir nacionalnu i međunarodnu ekspertizu i podstičući uspostavljanja planova, javnog izveštavanja i mehanizama revizije.
- ODIHR promoviše politički pluralizam i učešće manje zastupljenih grupa u procesima praćenja kao sredstvo za podsticanje jednakih mogućnosti za učešće u izborima.
- ODIHR saraduje sa drugim međunarodnim posmatračkim organizacijama i grupama građanskih posmatrača, kako bi podstakao koordiniranu podršku za praćenje.
- ODIHR vrši aktivnosti praćenja na transparentan i otvoren način.
- ODIHR redovno analizira svoje prakse za praćenje kako bi identifikovala moguća poboljšanja.

- ODIHR ohrabruje države učesnice da izvještavaju o svom praćenju izbornih preporuka putem struktura OEBS-a, kao i drugih univerzalnih i regionalnih mehanizama.

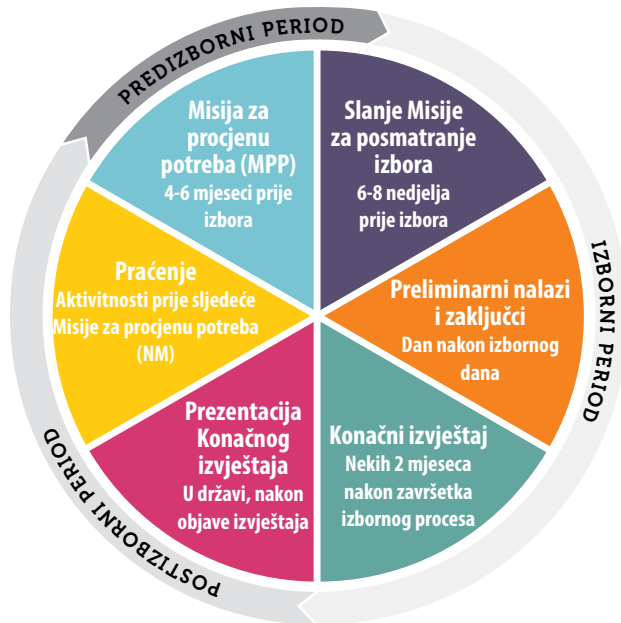


## 4. Angažman nakon izbora: pristup izbornog ciklusa

Pristup izbornog ciklusa predstavlja način posmatranja izbora kao neprekidnih procesa, a ne izolovanih događaja. Ovaj pristup prepoznaje da su izbori sastavljeni od nekoliko međusobno povezanih komponenti koje komuniciraju i utiču jedna na drugu, počevši nekoliko godina prije izbora i završavajući se dugo nakon dana izbora. Izborni ciklus nema fiksne polazne ili krajnje tačke, ali se može podijeliti na tri glavna perioda: predizborni, izborna i postizborni.<sup>7</sup>

ODIHR stoji na raspolaganju za dijalog o implementaciji preporuka tokom cijelog izbornog ciklusa. Aktivnosti praćenja ograničene su na postizborni period. Postoje tri ključna elementa postizbornog angažmana: (1) objavljivanje konačnog izvještaja ODIHR-a; (2) predstavljanje konačnog izveštaja; i (3) aktivnosti praćenja.

<sup>7</sup> Vidjeti dijagram izbornog ciklusa na <https://www.idea.int/data-tools/tools/online-electoral-cycle>



Slika 1: Ciklus posmatranja izbora

U kasnijoj fazi, ODIHR-ova predizborna Misija za procjenu potreba (MPP) pruža priliku za procjenu u kojoj mjeri su primijenjene prethodne preporuke.

#### 4.1 Objavljivanje konačnog izvještaja

Temelj efikasnog praćenja su izvještaji posmatračkih misija ODIHR-a. Konačni izvještaj ODIHR-a o aktivnostima posmatranja izbora objavljuje se otprilike dva mjeseca nakon završetka izbornog procesa. Izvještaj se prosljeđuje državi učesnici, objavljuje na veb stranici ODIHR-a i prosljeđuje nacionalnim sagovornicima, medijima, drugim državama učesnicama, međunarodnim organizacijama i članovima akademske zajednice. Izvještaj se prevodi na službene jezike države učesnice.

Ključni elementi izvještaja jesu preporuke koje se nude za poboljšanje okvira i sprovođenja budućih izbora. Preporuke se dostavljaju na razmatranje državi i izbornim organima, političkim strankama, medijima, civilnom društvu i drugim zainteresovanim stranama. Preporuke se zasnivaju na zapažanjima u slučajevima kada obaveze još nijesu sprovedene, ili gdje bi se praksa mogla ojačati.

Za neke preporuke vjerovatno će se zahtijevati izmjene primarnog zakonodavstva, dok se druge mogu fokusirati na izbornu praksu.

Preporuke treba da budu konstruktivne i konkretne, pružajući jasne prijedloge kako se promjene mogu sprovesti u skladu sa obavezama OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima. Preporuke se daju sa ciljem savjetovanja i pomoći, a ne usmjeravanja država učesnica. Namjera nije da preporuke budu pretjerano preskriptivne, a takođe treba da ostave prostora za prilagođavanje određenim okolnostima. Kratak pregled najvažnijih preporuka treba prodiskutovati sa lokalnim sagovornicima u toku posmatračke misije kako bi se osiguralo da budu što jasnije i primjenjive.

Preporuke su uključene u konačni izvještaj i direktno su povezane sa identifikovanim nedostacima, uz upućivanje na specifične obaveze i standarde. Takođe su date i na kraju izvještaja, u ograničenom broju (obično četiri do deset) naznačene kao prioriteti. Mogu biti navedena i upućivanja na ranije preporuke ODIHR-a, koje ostaju neriješene, uključujući i prethodne izvještaje o posmatranju, kao i pravne ocjene. Ove preporuke čine osnovu za bilo kakve buduće aktivnosti praćenja, pri čemu prioriteti imaju prednost.

Preporuke ODIHR-a nijesu konačne niti iscrpne, a države učesnice možda žele da djeluju i van preporuka ODIHR-a u svojim naporima za poboljšanjem izbornih procesa. U tom cilju mogu se razmatrati i preporuke građanskih posmatrača, izbornih organa i drugih međunarodnih organizacija.

## 4.2 Predstavljane konačnog izvještaja

Predstavljane konačnog izvještaja obezbjeđuje efikasan mehanizam za prelazak sa posmatranja ka pomoći državama učesnicama u praćenju preporuka. Kada se konačni izvještaj preda državi učesnici, ODIHR potvrđuje spremnost da dođe u posjetu i predstavi izvještaj u zemlji, i da raspravlja o preporukama koje izvještaj sadrži. Ovaj poziv se nudi svim državama učesnicama; međutim, posjeta će se dogoditi samo na zahtjev državnih organa. Posjete sa ciljem predstavljanja konačnog izvještaja obično vodi šef posmatračke aktivnosti, viši službenici ODIHR-a ili direktor ODIHR-a. Idealno je da se posjeta dogodi u periodu od tri do devet mjeseci nakon izbora.

Tokom posjete, izvještaj se zvanično predstavlja nizu sagovornika i održavaju se diskusije o ključnim nalazima, zaključcima i preporukama.

Posjeta može obuhvatati bilateralne sastanke, informisanje u parlamentu, diskusije na okruglim stolovima, sastanke radnih grupa i ponekad informisanje



za štampu. Ovakve posjete pružaju mogućnost održavanja konstruktivnog dijaloga sa nadležnim organima, razjašnjavanja oblasti koje nijesu bile u potpunosti shvaćene i raspravljanja o načinu na koji ODIHR može pomoći državama u praćenju preporuka. Nakon posjete, ODIHR sumira ključne zaključke sastanaka i diskusija kako bi bile dostupne javnosti.

### 4.3 Aktivnosti praćenja

Praćenje uključuje niz aktivnosti koje preduzimaju države učesnice, ponekad uz podršku ODIHR-a i drugih međunarodnih aktera. Ove aktivnosti fokusiraju se na rješavanje izbornih preporuka koje mogu obuhvatiti i pitanja šireg demokratskog razvoja i zaštite ljudskih prava, kao što su slobode udruživanja, okupljanja i kretanja, kao i podrška političkim strankama, pravosuđu, medijima i drugim akterima. Aktivnosti koje država učesnica i ODIHR mogu preduzeti razmatraju se detaljno u Poglavlju 6.

Praćenje bi idealno trebalo da počne u najkraćem mogućem roku nakon završetka izbornog procesa. U izbornom ciklusu, vremenski period koji odmah slijedi nakon završetka izbora obično je najpogodniji za rješavanje većine izbornih komponenti, uključujući fundamentalne promjene pravnog okvira, registraciju birača, granice izbornih jedinica, izbornu administraciju, finansiranje kampanje i mehanizme za rješavanje izbornih sporova. Završetak aktivnosti praćenja mora biti pažljivo određen. Promjene ključnih elemenata u kratkom roku prije izbora mogu biti kontroverzne i ostavljaju nedovoljno vremena za odgovarajuću diskusiju i implementaciju. Ovo se naročito odnosi na pravne reforme, uz dobru praksu Venecijanske komisije koja ukazuje na to da, osnovne elemente izbornog zakona ne treba mijenjati u godini prije izbora.

U postizbornom periodu može se preduzeti nekoliko različitih i kompletnarnih aktivnosti praćenja. Na primjer, može se organizovati okrugli sto na temu obaveza iz OEBS-a za određenu izbornu temu, koji, zauzvrat, može biti praćen formalnom ocjenom nacрта amandmana na zakon. ODIHR može takođe iskoristiti priliku da napravi srednjeročnu posjetu između izbora, kako bi ocijenio obim praćenja i, eventualno, podstakao dalje reforme. U svim slučajevima, ODIHR-ove aktivnosti za praćenje će se završiti prije misije za procjenu potreba.

### 4.4 Misija za procjenu potreba

Iako se ne smatraju striktno aktivnostima za praćenje, predizborne Misije za procjenu potreba (MPP) pružaju priliku za procjenu u kojoj mjeri su prethodne preporuke primijenjene u fazama izbornog ciklusa. Obično ODIHR upućuje

Misiju za procjenu potreba državi učesnici četiri do šest mjeseci prije dana izbora. Misija za procjenu potreba procjenjuje predizborno okruženje i preporučuje da li je posmatračka aktivnost koja se odnosi na izbore poželjna, i ako jeste, koji tip najbolje odgovara utvrđenim potrebama. Kada preporučuju moguću aktivnost vezanu za izbore, Misije za procjenu potreba uzimaju u obzir niz kriterijuma, uključujući stepen do kojeg su sprovedene preporuke iz prethodnih aktivnosti posmatranja izbora ODIHR-a. Svi izvještaji Misije za procjenu potreba objavljuju se na veb stranici ODIHR-a.

Procjena Misije za procjenu potreba o tome u kojoj mjeri se primjenjuju preporuke treba da naglasi one koje su zaista sprovedene, ali i one koje ostaju nesprovedene. Trebalo bi procijeniti pravovremenost, sveobuhvatnost i inkluzivnost procesa praćenja. Ova procjena doprinosi preporukama Misije za procjenu potreba o tome da li treba angažovati misiju za posmatranje izbora. Ukoliko država učesnica nije sprovela prethodne preporuke ODIHR-a, moguće je da aktivnosti ODIHR-a neće biti značajne, s obzirom na to da će sve preporuke vjerovatno predstavljati ponavljanje onih ranije datih.

Ako Misija za procjenu potreba preporučuje da se ne sprovedi aktivnost posmatranja izbora, to takođe skreće pažnju na preporuke ili pitanja koja zahtijevaju sporovođenje. Ovo onda može poslužiti kao osnova za ODIHR-ovu potencijalnu podršku državi učesnici u praćenju preporuka.





## 5. Dobra praksa u praćenju izbornih preporuka

ODIHR ima dugu istoriju rada s državama u praćenju izbornih preporuka. Kao rezultat toga, pojavile su se neke dobre prakse koje povećavaju šanse za efikasno sprovođenje preporuka i izborne reforme. One uključuju:

1. **Politička volja i održivost.** Vlada ima vodeću odgovornost za sprovođenje preporuka, s obzirom na njenu izvršnu nadležnost i parlamentarna ovlašćenja. Prava politička volja od strane vladajuće stranke stoga je od suštinskog značaja za efikasno praćenje. Ovo mogu demonstrirati, na primjer, oni koji se nalaze na vlasti a ulaze u nacionalni dijalog o reformi i uspostavljaju konkretne akcijske planove. Iako ODIHR može pomoći državama kroz aktivnosti praćenja, a kako bi se osigurala održivost i vlasništvo nad procesom, imperativ je da se taj proces interno usmjeri. ODIHR prepoznaje da konačna odgovornost za organizovanje izbora leži na državi učesnici, a aktivnosti praćenja, samim tim, podržavaju održive kapacitete za upravljanje izborima.

2. **Rana reforma.** Stabilnost zakona od presudnog je značaja za izborni proces, a sprovođenje preporuka prije izbora omogućava vrijeme za konsultacije, izradu i usvajanje zakona; testiranje i razvoj praksi; programe edukacije birača; obuku izbornog osoblja, potencijalnih kandidata i drugih zainteresovanih strana. Ako se određeni izbori neće desiti skoro, postoji i manji rizik da rasprava postane politički zagrijana, što znači da se situacija može detaljnije razmatrati. Kreiranje političke volje i političkog kompromisa zahtijeva vrijeme, a rad u kratkim rokovima nije uvijek pogodan za preduzimanje složenih političkih pregovora. Praćenjem preporuka u posljednjem trenutku, rizikuje se da se na cijeli proces praćenja gleda kao na neosnovan i diktiran neposrednim političkim interesima. Potrebno je vrijeme za planiranje i implementaciju poboljšanja izbornog procesa, a često i zahtijeva učešće većeg broja aktera. Otuda i veća vrijednost pregleda preporuka i iniciranja reformi u najranijem mogućem roku nakon izbora.
3. **Konsultacije i inkluzija.** Konsenzus o tome kako pratiti preporuke je važan kako bi se podstaklo učešće u procesu reforme i prihvatanja ishoda. Reforma pravnog okvira je u suštini promjena pravila igre i ne bi trebalo da bude isključiva nadležnost pobjednika posljednjih izbora. Proces reformi je jači kada postoji smisleno učešće, konsultacije i uključivanje ne samo glavnih opozicionih stranaka, već i manjih političkih grupa, izbornih organa, nacionalnih eksperata, predstavnika civilnog društva i drugih zainteresovanih strana, uključujući i one koji su u riziku od marginalizacije iz procesa (vidjeti Poglavlje 9). Primjeri dobre prakse uključuju uspostavljanje višestranačkih parlamentarnih odbora; radnih grupa iniciranih od strane izbornih organa ili civilnog društva; kao i redovne javne konsultacije i edukativne aktivnosti.
4. **Dogovoreni okvir i odgovornosti.** Sprovođenje izbornih preporuka može biti politički podijeljeno. Ukoliko postoji dogovoren okvir ciljeva, može se držati fokus i olakšati postizanje saglasnosti oko daljeg napretka. Raspodjela specifičnih nadležnosti među raznim akterima povećava vjerovatnoću primjene preporuka. Dogovoreni vremenski rokovi za akciju, takođe povećavaju mogućnost za napredak i preuzimanje odgovornosti. Uspostavljanje mehanizama periodične revizije podstiče i dozvoljava ponovno definisanje aktivnosti, ukoliko je to potrebno. Revizija pruža mogućnost provjere da li su predložene reforme u skladu sa obavezama OEBS-a, međunarodnim obavezama i drugim standardima za demokratske izbore. Javno izvještavanje o izornoj reformi povećava odgovornost i transparentnost, i obezbjeđuje povećanje političkog i javnog povjerenja u proces.

5. **Koordinacija i kohezija.** Koordinacija između nacionalnih i međunarodnih agencija koje pružaju podršku implementaciji preporuka, povećavaju vjerovatnoću da podrška bude efikasna, smanjuje mogućnost dupliranja i stvara mogućnosti za kohezivan proces praćenja. To može uključiti zajedničke inicijative, redovne koordinacione sastanke i zajedničke mehanizme pregleda. Naročito, mogu se preduzeti srednjeročni pregledi za zajedničko procjenjivanje statusa praćenja, ali i podsticanje i savjetovanje o mogućim daljim koracima.







## 6. Primjeri aktivnosti praćenja

I državni i nedržavni organi u državi učesnici mogu pratiti izborne preporuke. Aktivnosti ODIHR-a i drugih međunarodnih organizacija mogu podržati ove napore.

Ovo poglavlje opisuje neke primjere aktivnosti koje mogu preduzeti i nacionalni akteri i ODIHR. Opisani primjeri su indikativni i aktivnosti treba da budu prilagođene specifičnim okolnostima u datoj državi i ciljevima procesa praćenja. Iako se neke od aktivnosti mogu preduzimati nezavisno, kombinacija mjera često se pokaže najefikasnijom u sprovođenju uspješnog procesa praćenja. U svim slučajevima, bliska saradnja između ODIHR-a i nacionalnih aktera od suštinskog je značaja za promovisanje kohezivnih i održivih reformi.

## 6.1 Aktivnosti praćenja država učesnica

Aktivnost	Mogući vodeći akter	Opis
Zakonodavni pregled	<p>Skupština</p> <p>Parlamentarni (skupštinski) odbori</p>	<p>Zakonodavna tijela, uključujući i parlamentarne odbore, mogu pregledati sprovođenje izbora i pripremiti preporuke za poboljšanje sprovođenja budućih izbora, kao i razmatrati izborne preporuke koje je pripremio ODIHR, druga međunarodna tijela i organizacije civilnog društva (OCD). U nekoliko država, parlamentarni odbori pokrenuli su proces javne konsultacije kako bi se tražili stavovi o mogućim reformama iz širokog spektra zainteresovanih grupa. Ovo se može uraditi putem sastanka, radionica, medija i onlajn programa.</p> <p>Poslije toga, zakonodavna tijela i parlamentarni odbori mogu pripremiti i usvojiti zakonodavstvo koje će se baviti prethodnim preporukama ODIHR-a, s ciljem poboljšanja sprovođenja i okvira budućih izbora.</p> <p>Parlamenti takođe mogu promovisati reformu proučavajući rad izbornih tijela.</p>
Pregled izbora i strateško planiranje	<p>Organi za upravljanje izborima</p> <p>Radne grupe</p> <p>Operativne grupe</p>	<p>Organi za upravljanje izborima mogu pregledati sprovođenje izbora i unaprijediti strateški plan za reformu. Oni mogu sprovesti poboljšanja koja su u njihovoj nadležnosti i pripremiti preporuke za izmjene i dopune zakona koje Skupština može razmotriti. U nekim državama, organi za upravljanje izborima imaju pravo na zakonodavnu inicijativu i mogu sami da predlože nacрте zakona.</p> <p>U okviru njihovih pregleda i strateških planova, organi za upravljanje izborima mogu da procijene i komentarišu u kojoj mjeri su sprovedene izborne preporuke koje su pripremili ODIHR, druga međunarodna tijela i OCD. Procesi pod vođstvom organa za upravljanje izborima često su inkluzivni, uključujući konsultacije sa drugim državnim agencijama, političkim strankama, civilnim društvom, ODIHR-om i drugim međunarodnim organizacijama.</p> <p>Slične inicijative mogu preduzeti operativne grupe ili radne grupe koje mogu biti usmjerene na određenu komponentu. Ponekad takve operativne ili radne grupe mogu uključivati predstavnike i stručnjake iz međunarodnih organizacija.</p>

Aktivnost	Mogući vodeći akter	Opis
<p>Pregledi organizacija civilnog društva, zagovaranje i monitoring</p>	<p>Građanske posmatračke grupe</p> <p>Političke fondacije, ekspertska tijela</p> <p>Druge organizacije civilnog društva</p>	<p>Organizacije civilnog društva (OCD) mogu organizovati diskusije na okruglim stolovima kao i druge aktivnosti, kako bi pripremile sopstvene preporuke i nadgledale stepen do kojeg se sprovode ili su implementirane izborne preporuke. Ovo može dovesti do zagovaranja kako bi se nadležni organi i druge zainteresovane strane podstakle da implementiraju preporuke. U državama učesnicama u kojima nema dovoljne političke volje nadležnih organa za reformu, zagovaranje organizacija civilnog društva može biti korisna aktivnost za podsticanje praćenja, posebno gdje OCD razvijaju zajedničke platforme za zastupanje oko ključnih reformskih prioriteta, kao što su registracija birača ili učešće žena.</p> <p>OCD mogu podnositi izvještaje i saopštenja za javnost tokom čitavog postizbornog perioda, procjenjivati sprovođenje dogovorenih reformi i naglasiti pitanja koja zahtijevaju dalju pažnju.</p>
<p>Dobrovoljno izvještavanje Stalnom vijeću OEBS-a i Odboru za ljudsku dimenziju</p>	<p>Izvršna vlast</p> <p>Skupština</p>	<p>U skladu sa obavezama OEBS-a, države učesnice sve više podnose dobrovoljne izvještaje Stalnom vijeću i Odboru za ljudsku dimenziju o njihovom praćenju izbornih preporuka ODIHR-a.</p> <p>ODIHR, kada je to moguće, može prisustvovati ovim sastancima kako bi pružio dodatne informacije i tehničku ekspertizu i kako bi olakšao detaljnu diskusiju .</p>
<p>Izvještavanje Ugovornim organima UN-a, UPP-u i drugim mehanizmima</p>	<p>Izvršna vlast</p>	<p>Države učesnice mogu takođe iskoristiti priliku da komentarišu o njihovom praćenju izbornih preporuka kao dijelu svojih periodičnih izvještaja Ugovornim organima UN-a, UPP-u i drugim regionalnim instrumentima čije su potpisnice. Ovo može biti prilika da se istaknu aktivnosti koje se preduzimaju za sprovođenje preporuka ODIHR-a, posebno kada se poklapaju sa preporukama drugih međunarodnih organizacija.</p>

## 6.2 Aktivnosti praćenja ODIHR-a

Aktivnost	Opis
Pravni pregledi	<p>Na zahtjev, ODIHR redovno asistira državama učesnicama u razmatranju nacрта i finalizovanju zakonodavstva u smislu poštovanja obaveza OEBS-a i drugih međunarodnih obaveza i standarda. Ovo uključuje izbornu zakonodavstvo, kao i druge zakone koji se tiču pitanja ljudskih prava, koja su obavezna za uspostavljanje uslova neophodnih za vršenje istinskih izbora, kao što su slobode okupljanja, udruživanja i izražavanja, ali i zakone o političkim strankama i njihovom finansiranju.</p> <p>Pravne analize imaju prednost u konsolidovanju stručnog mišljenja o tome u kojoj je mjeri zakonodavstvo u skladu sa obavezama OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima. Pregledi nacрта zakonodavstva naročito su povoljni, jer pružaju mogućnost za razmatranje dodatnih, nepristrasnih spoljnih savjeta prije nego što se predlože Skupštini.</p> <p>Pravni pregledi u oblasti izbora obično se obavljaju u saradnji sa Venecijanskom komisijom u obliku „zajedničkih mišljenja“. ODIHR ima status posmatrača na plenarnim sjednicama Venecijanske komisije i na sastancima Savjeta za demokratske izbore. Zahtjevi za pravne preglede obično dolaze direktno od država učesnica ili povremeno putem institucija u okviru OEBS-a ili Savjeta Evrope. ODIHR ne razmatra zahtjeve pojedinaca ili nevladinih organizacija. Sva zajednička mišljenja objavljuju se na veb stranici ODIHR-a.</p> <p>Nakon pravnog pregleda, ODIHR je dostupan da posjeti državu i prezentira izvještaj i da diskutuje o preporučenim promjenama sa zainteresovanim stranama.</p>
Pravna ekspertiza za izradu zakonodavstva	<p>ODIHR može pružiti pravnu ekspertizu državama učesnicama tokom procesa izrade izbornog zakonodavstva, uključujući i parlamentarne odbore i radne grupe zadužene za razmatranje i izradu amandmana. ODIHR može pružiti savjete o tome u kojoj mjeri predložene izmjene i dopune rješavaju prioritete ODIHR-a i ispunjavaju obaveze OEBS-a, kao i druge međunarodne obaveze i standarde.</p> <p>ODIHR dostavlja neformalne pisane komentare parlamentarnim odborima i radnim grupama, učestvuje u njihovim sesijama i organizuje posebne posjete za detaljnije razgovore o prijedlozima. Ponekad se to čini u saradnji sa Venecijanskom komisijom. Pored ovoga, ODIHR može pregledati sveobuhvatne procedure izrade zakona u samoj državi učesnici kako bi osigurala efikasan, transparentan i sveobuhvatan proces.</p>

Aktivnost	Opis
<p><b>Detaljne procjene specifičnih izbornih komponenti</b></p>	<p>ODIHR može rasporediti tim stručnjaka koji detaljno procjenjuju posebne izborne komponente. Format za ovakve procjene može se razlikovati, od kratkih posjeta od tri do pet dana, koje se sastoje samo od osoblja ODIHR-a, do produženih posjeta od 10 do 14 dana koje uključuju specijalizovane spoljne konsultante.</p> <p>ODIHR preduzima posjete državama učesnicama kako bi pružila detaljne procjene državnih prijedloga za uvođenje novih glasačkih tehnologija, za razvoj sistema za upravljanje izborima i za sisteme glasanja. Takve procjene mogu se direktno prenijeti državi učesnici, biti prezentovane na okruglim stolovima ili drugim događajima, ili biti objavljene na veb stranici ODIHR-a.</p> <p>ODIHR se takođe može angažovati u procjeni šire demokratije i pitanja ljudskih prava koja proizlaze iz nalaza i preporuka tokom posmatranja izbora, uključujući vladavinu prava; javnu upravu; registraciju stanovništva; političke finansije; slobode izražavanja, udruživanja i okupljanja; ulogu političkih stranaka; i političko učešće žena, Roma i Sinta, drugih manjina i osoba sa invaliditetom.</p>
<p><b>Tehnički savjet o primjeni preporuka i drugih dobrih praksi u izborima</b></p>	<p>ODIHR može pružiti tehničke savjete o primjeni izbornih preporuka i dobrih praksi u vezi sa identifikovanim izbornim komponentama. Ovo se može učiniti kroz učešće na okruglim stolovima, seminarima ili sastancima.</p> <p>Primjeri uključuju događaje o dobrim praksama za zakonodavnu reformu, modele za kreiranje granica izbornih jedinica, procedure za registraciju kandidata, različite sisteme izborne administracije, ulogu političkih stranaka u sprovođenju izbornih preporuka, mjere za poboljšanje sistema registracije birača, dobre prakse u vezi sa novim tehnologijama glasanja, unapređenje mehanizama nadzora za finansiranje kampanja, uspostavljanje efikasnih sistema za rješavanje izbornih sporova i promovisanje učešća žena i Roma.</p> <p>Ovakve događaje često organizuje prisustvo OEBS-a u državi, druge međunarodne organizacije ili vlasti države učesnice. ODIHR može takođe organizovati tematske događaje za učešće relevantnih država i predstavnika civilnog društva iz različitih država učesnica OEBS-a. ODIHR se obavezuje na uključivanje opozicionih i neparlamentarnih stranaka, civilnog društva i politički manje zastupljenih grupa u ovim događajima.</p> <p>ODIHR vodi bazu podataka kvalifikovanih stručnjaka koji mogu pružiti tehničke savjete o određenim izbornim pitanjima.</p>

Aktivnost	Opis
Podrška građanskim posmatračkim grupama	<p>ODIHR je mnogo godina pružao podršku građanskim posmatračkim grupama. Ovo uključuje obuku i podršku za razvoj kapaciteta takvih grupa u oblastima metodologije posmatranja, vještina pisanja izvještaja, pregleda primjene preporuka, olakšavanja dijaloga sa političkim strankama o reformi i zalaganja za izbornu reformu.</p> <p>ODIHR može pomoći u poboljšanju profila građanskih posmatračkih grupa putem unapređenja inkluzivne izborne reforme i, gdje je to potrebno, naglašavanja njihovih preporuka. ODIHR je takođe objavio priručnik o podršci građanskim posmatračkim grupama i obezbjeđuje besplatnu onlajn obuku za posmatrače izbora. ODIHR može takođe organizovati seminare o pitanjima koja mogu biti od posebnog interesa za građanske posmatrače.</p>
Srednjeročni pregledi	<p>U zavisnosti od političke volje države članice, ODIHR može da se vrati u zemlju na srednjeročni pregled, ponovi preporuke i procijeni stepen do kojeg su preporuke primijenjene. Ovakva posjeta može pomoći i podsjetiti državu učesnicu na stalne obaveze praćenja preporuka i podstaci korake za promovisanje njihovog sprovođenja e.</p>
Olakšavanje i koordinacija	<p>ODIHR može pomoći u uspostavljanju povoljnog okruženja za izbornu reformu putem olakšavanja i koordinacije napora za praćenje među nacionalnim akterima, kao i sa drugim međunarodnim organizacijama. Nalazi i preporuke proistekli iz aktivnosti posmatranja izbora mogu formulisati plan za buduće reforme, dok ODIHR-ova duga tradicija rada na izornoj reformi može pružiti komparativne prakse drugih država koje mogu pomoći u izradi okvira za praćenje.</p> <p>ODIHR može dodatno pomoći da se olakšaju napori praćenja putem podsticanja političkog dijaloga i koordinacije prioriteta reformi među nacionalnim kolegama i međunarodnim organizacijama.</p>

## Primjer 1: Zakonodavni pregled

*U posljednjih nekoliko godina, neke države učesnice OEBS-a preduzele su zakonodavne preglede kao sredstvo za poboljšanje svojih izbornih procesa i njihovo približavanje obavezama OEBS-a. U jednom takvom slučaju, parlament je formirao poseban odbor koji je isključivo zadužen za sprovođenje preporuka ODIHR-a u revidiranom izbornom zakonu. Pored svih parlamentarnih stranaka, odbor je uključivao i predstavnike iz izborne administracije i civilnog društva. Odbor je na svom prvom sastanku usvojio plan rada koji je uključivao ključne teme koje treba riješiti na narednim sastancima i postavio jasne rokove za njihovo konačno rješavanje.*

*Odbor je zatražio ekspertizu ODIHR-a, i prije svakog sastanka, ODIHR je pripremao i proslijeđivao preporuke na osnovu prethodnih izvještaja i uporednih iskustava na razmatranje ovoj radnoj grupi. Stručnjaci iz ODIHR-a*

zatim su učestvovali na sastancima odbora, i davali komentare o usklađenosti nacрта odredbi sa obavezama OEBS-a i drugim međunarodnim standardima. Sastanci odbora održavani su u javnosti i predstavljen je širok spektar stavova, prije nego što su se učesnici dogovorili o paketu reformi koje su se bavile većim dijelom ODIHR-ovih preporuka. Poslije dodatnog procesa konsultacija sa širom javnošću, skupština je usvojila predložene izmjene i dopune zakona otprilike 18 mjeseci prije sljedećih izbora. Nekoliko članova odbora pozitivno je ocijenilo da konsultacije koje uključuju širok spektar učesnika, iako uzimaju mnogo vremena, jesu efikasan način da se podstakne učešće u reformskom procesu i prihvatanje ishoda.

---

## Primjer 2: Izborni pregled i strateško planiranje

Široko je prihvaćeno da svi izborni procesi mogu imati koristi od kontinuiranih poboljšanja, kako bi se osiguralo da ostanu efikasni i otporni na nove i izazove u nastajanju. U mnogim zemljama, ovo uključuje napore za modernizacijom sistema registracije birača radi postizanja tačnosti i efikasnosti, posebno u vrijeme sve veće mobilnosti stanovništva. U nedavnom slučaju, centralna izborna komisija države učesnice izvršila je postizborni pregled koji je identifikovao izradu centralizovanog i automatskog registra birača kao ključnog prioriteta, kako bi se osigurala tačnost biračkog spiska. U konsultaciji sa drugim relevantnim državnim organima, komisija je izradila inicijalnu strategiju za sprovođenje i zatražila stručni savjet ODIHR-a o tom prijedlogu, kako bi se ispunile obaveze OEBS-a i prethodne preporuke ODIHR-a.

Na osnovu ovoga, ODIHR je poslao ekspertske tim u ovu državu u trajanju od nekoliko dana kako bi razgovarao o prijedlozima, kako sa nadležnim organima, tako i sa civilnim društvom. Posjeta je rezultirala detaljnim izvještajem o procjeni koji sadrži preporuke za dalja poboljšanja. Izvještaj je prosljeđen nadležnim organima, objavljen na veb stranici ODIHR-a, i predstavljen na javnom okruglom stolu koji je bio organizovan zajedno sa centralnom izbornom komisijom. Okrugli sto se pokazao efikasnim u isticanju zabrinutosti različitih aktera, uključujući i potrebu da se obezbijedi pristup marginalizovanim grupama, kao što su žene na selu i romske zajednice. Kao rezultat okruglog stola, međunarodna zajednica pružila je podršku koaliciji grupa civilnog društva, koja je, zajedno sa centralnom izbornom komisijom, preduzela obimnu registraciju birača, obezbijedila visok nivo inkluzije i pomogla u izgradnji povjerenja u proces reformi.

---

## Primjer 3: Zagovaranje građanskog društva

Organizacije civilnog društva mogu da igraju konstruktivnu ulogu u procjeni stepena do kojeg su se izborne preporuke poštovale. One mogu pomoći u identifikovanju uspjeha i nedostataka, te stoga doprinose napretku u izbornim reformama. Tokom nedavnog procesa izborne reforme, istaknuta koalicija građanskih posmatrača pokrenula je projekat praćenja napretka u sprovođenju preporuka. Na početku svojih aktivnosti, objavili su jasne i objektivne kriterijume za procjenu primjene ne samo svojih preporuka, već i drugih nacionalnih i međunarodnih organizacija.



*Tokom procesa reformi, ova građanska koalicija podnosila je dvomjesečne izvještaje koji su ukazivali na pozitivna kretanja, isticala oblasti koje su zahtijevale dodatnu pažnju i predložila različite opcije za razmatranje u parlamentu. Koalicija je brzo dobila povjerenje širokog spektra aktera na izborima, a dvomjesečne izvještaje često su citirale političke stranke i međunarodna zajednica. Pored redovnih izvještaja, koalicija je takođe održavala okrugle stolove i redovno informisala medije. Napori civilnog društva bili su široko prihvaćeni kao sredstvo za podsticanje javne svijesti o samom procesu i promovisanje odgovornosti i vlasništva među političkim akterima. Takođe je podstakla povjerenje između državne uprave i civilnog društva o razlozima reformi i njihovom uticaju.*

---

#### **Primjer 4: Izvještavanje Odboru OEBS-a za ljudsku dimenziju**

*Države učesnice sve više podnose dobrovoljne izvještaje Odboru OEBS-a za ljudsku dimenziju o njihovom praćenju izbornih preporuka. U novijem primjeru, jedna država učesnica vodila je evidenciju o tome kako je započeo sveobuhvatni proces reformi zasnovan na izvještajima i preporukama centralne izborne komisije i misije za posmatranja izbora ODIHR-a, kao i nekoliko izvještaja građanskih posmatrača i preporuka tijela za nadzor ugovora UN-a. Država je pružila jasan pregled preporuka, napominjući gdje su se pravile izmjene u zakonu i praksi, ali i navela kontekstualne informacije o tome zašto neke preporuke još nijesu sprovedene. Posebna pažnja posvećena je i procesu reformi, u kojem su navedeni koraci koji se preduzimaju da se angažuju neparlamentarne stranke, civilno društvo, nacionalni stručnjaci i druge zainteresovane strane, uključujući i one koji su u opasnosti od marginalizacije iz ovog procesa, kao što su nacionalne manjine i osobe sa invaliditetom.*

*Vrijednost ODIHR-ove procjene i preporuka istaknuta je kao ključna polazna tačka za reformu.*

*Nakon prezentacije ovog izvještaja, nekoliko drugih država pokrenulo je pitanja u vezi sa procesom reforme, naglašavajući njihovu podršku pozitivnim dešavanjima, uz istovremeno obraćanje pažnje na najvažnije preporuke i davanje prijedloga kako se one mogu implementirati na osnovu sopstvenih iskustava. Ovo je obezbijedilo efikasan mehanizam kolegijalnog pregleda i prepoznato kao dragocjeno sredstvo za razmjenu dobre prakse.*





CDL-AD(2011)042  
Or. Engl.

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

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

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

## 7. Partnerstva i koordinacija praćenja

Sprovođenje izbornih preporuka može biti složeno i politički osjetljivo, i može uključivati različite aktere. Partnerstva sa nacionalnim sagovornicima osnovna su komponenta svih aktivnosti ODIHR-a. Postoje i druga partnerstva i mehanizmi koji mogu podržati ili dopuniti praćenje ODIHR-a, uključujući i druge institucije unutar OEBS-a, zajedno sa međunarodnim organizacijama i donatorskom zajednicom.

Dakle, koordinacija između ovih aktera od velike je važnosti u cilju maksimalnog povećanja djelotvornosti, smanjenja rizika od dupliranja ili nedostataka u podršci, i izbjegavanja kontradiktornih savjeta. Koordinacija najbolje funkcionira u kontekstu sveobuhvatne strategije praćenja, koju dogovoreju nadležni organi države učesnice. ODIHR je dobro pozicioniran s ciljem da igra glavnu ulogu u pružanju koordinacije, smjernica i savjeta o tome kako nadležni organi mogu najbolje sprovoditi izborne preporuke.

## 7.1 Koordinacija sa nacionalnim sagovornicima

Koordinacija sa sagovornicima na nacionalnom nivou od suštinskog je značaja za sveobuhvatno, djelotvorno i održivo praćenje. U idealnom slučaju, vlasti će zadužiti vodeću instituciju da koordinira institucije, promoviše sprovedenje preporuka, i olakša razmjenu informacija i diskusiju među zainteresovanim stranama. Vodeća institucija može biti parlamentarni odbor, posebna radna grupa, radna grupa koja obuhvata niz zainteresovanih strana za izborni proces ili izborna administracija. Vodeća institucija bi vjerovatno bila primarni kontakt za ODIHR u svim aktivnostima praćenja.

Bez obzira na vodeću instituciju, vjerovatnoća je da će nekoliko nacionalnih aktera igrati ključnu ulogu u praćenju. To uključuje izbornu administraciju, druge državne organe, političke stranke i grupe građanskih posmatrača.

**Organi za upravljanje izborima.** Kao primarni akteri u sprovođenju izbornog zakonodavstva, organi za upravljanje izborima imaju jedinstven vidokrug o prednostima i slabostima postojećih procedura. Organi za upravljanje izborima često sprovode postizborne procjene i razvijaju strateške planove za buduće izbore. U nekim zemljama mogu takođe imati ovlašćenja da direktno predaju nacрте zakona parlamentu. Znanja kojim raspolažu izborni organi su ključni resursi u praćenju, a njihovo učešće u reformskim procesima pomaže da se obezbijedi da predložene promjene budu primjenljive u praksi, kao i da se izgradi vlasništvo nad cjelokupnim procesom.

**Druge državne vlasti.** Sličnu ulogu mogu imati i druge državne ili javne vlasti, uključujući javnog emitera, regulatorna tijela za medije, pravosuđe, organi za borbu protiv korupcije, institucije za sprovođenje zakona i agencije zadužene za baze podataka o stanovništvu i ličnih dokumenata. Njihova iskustva u vezi sa određenim izbornim komponentama mogu dati značajnu vrijednost procesima praćenja. Pored toga, one takođe mogu sprovoditi šire reforme koje utiču na izbornu reformu.

**Političke stranke.** Sve političke stranke, i parlamentarne i neparlamentarne, mogu imati aktivnu ulogu u podsticanju informisanog i participativnog biračkog tijela. Pored toga, stranke mogu zagovarati, raspravljati i prioritizovati zakonodavne planove. Nužno je da procesi praćenja uključuju političke stranke, posebno ako su uključene u zakonodavnim inicijativama za praćenje preporuka ili ako učestvuju u parlamentarnim odborima zaduženim za izbornu reformu.

**Građanski posmatrači izbora.** Građanske posmatračke grupe i druge organizacije civilnog društva, kao što su političke fondacije i grupe eksperata, mogu

igrati važne uloge u promovisanju i nadgledanju praćenja. Ovo može uključiti sprovođenje komparativnih istraživanja, sprovođenje javnih konsultacija, vođenje programa zagovaranja i podnošenje predloga za izbornu reformu. Oni takođe mogu vršiti redovne procjene o inkluzivnosti i transparentnosti procesa praćenja, kao i statusa primjene preporuka, koji se zatim mogu koristiti za identifikaciju područja gdje je još uvijek potrebno poboljšanje. Građanski posmatrači i civilno društvo takođe mogu igrati važnu ulogu u podizanju svijesti o promjenama u javnosti i praćenju njihovih primjena. Iz ovih razloga, uključivanje civilnog društva treba da bude ključna komponenta svih procesa praćenja.

Tokom svakog procesa praćenja, ODIHR razvija i održava dobre kontakte sa svim nacionalnim partnerima, često putem posjeta državama. Ovo pomaže promociji inkluzije i svjesnosti o izbornim procesima na nacionalnom nivou. Takođe, ovo pomaže ODIHR-u da prati dalje inicijative i pruža zaokružene savjete tijelima uključenim u praćenje.

## 7.2 Koordinacija u okviru OEBS-a

Nadležnosti ODIHR-a mogu biti dopunjene raznim instrumentima i institucijama OEBS-a, koji mogu promovisati i podržati implementaciju preporuka.

**Predsjedavajući.** Predsjedavajući je pozicija koju država učesnica OEBS-a, određena odlukom Ministarskog vijeća, drži jednu kalendarsku godinu, a koju vrši ministar vanjskih poslova te države. Predsjedavajući može pokrenuti pitanja koja se odnose na primjenu izbornih preporuka tokom sastanaka sa delegacijama država učesnica u Beču i tokom posjeta državama učesnicama. Predsjedavajući može održati razgovore sa zainteresovanim stranama o izborima, uključujući izborna tijela, političke stranke, OCD i predstavnike medija, i objavljivati izjave koje podstiču sprovođenje preporuka ODIHR-a.

**Stalni savjet.** Stalni savjet, na kojem su predstavljene sve države učesnice OEBS-a, saziva se nedjeljno u Beču kako bi se raspravljalo o događajima na području država učesnica OEBS-a i donijele odgovarajuće odluke. Ovi sastanci mogu pružiti priliku za diskusiju o vođenju izbora, naročito nakon objavljivanja preliminarne izjave i konačnih izvještaja, kao i napora država učesnica u sprovođenju preporuka. Prethodne odluke Ministarskog vijeća OEBS-a (vidjeti Poglavlje 3) ohrabrile su države učesnice i ODIHR da izvještavaju Stalni savjet o praćenju izbornih preporuka.

**Odbor za ljudsku dimenziju.** Odbor za ljudsku dimenziju, kojeg čine predstavnici država učesnica, raspravlja o pitanjima ljudske dimenzije, uključujući

i sprovođenje obaveza, omogućavajući razmjenu između institucija OEBS-a, terenskih operacija OEBS-a i države učesnice. Ovo često uključuje dobrovoljno izvještavanje država učesnica o sprovođenju obaveza vezanih za izbore i praćenja izbornih preporuka ODIHR-a. Ovo pruža državama učesnicama mehanizam „mekog” pregleda od strane saradnika.

**Implementacioni sastanak ljudske dimenzije OEBS-a.** Implementacioni sastanak ljudske dimenzije OEBS-a, najveća godišnja konferencija o ljudskim pravima u Evropi, u organizaciji ODIHR-a u Varšavi, okuplja državne funkcionere, međunarodne eksperte i predstavnike civilnog društva kako bi sagledali kako države ispunjavaju svoje obaveze u ljudskoj dimenziji. To može uključiti sprovođenje izbornih preporuka i napora da se pravni okvir i sprovođenje izbora usklade sa obavezama OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama.

**Seminari ljudske dimenzije.** Seminari ljudske dimenzije pružaju platformu za razmjenu mišljenja o pitanjima ljudske dimenzije među državama učesnicama, izvršnim strukturama, međunarodnim organizacijama, organizacijama civilnog društva i drugim zainteresovanim stranama. U nekoliko navrata, seminari su poslužili kao forum za diskusiju o pitanjima vezanim za sprovođenje izbornih preporuka ODIHR-a.

**Visoki komesar OEBS-s za nacionalne manjine.** Visoki komesar OEBS-s za nacionalne manjine radi u napetim situacijama koje uključuju nacionalne manjine, a koje bi mogle da se razviju u konflikte, pokušavajući da identifikuje i riješi pokretače etničkih tenzija ili sukoba, kao i dugoročne strukturne probleme. Ako država učesnica ne ispuni svoje obaveze ili obaveze u oblasti nacionalnih manjina, Visoki komesar će pomoći pružanjem analiza i preporuka. Visoki komesar takođe pruža strukturnu podršku kroz male projekte saradnje koji imaju za cilj postizanje održivosti kroz povećanje uključenosti i preuzimanja obaveza. U objema oblastima, ovo bi moglo uključiti praćenje preporuka ODIHR-a.

Pored toga, Visoki komesar često dodjeljuje eksperte za nacionalne manjine da učestvuju u ODIHR-ovim misijama za posmatranja izbora. Ekspert doprinosi izvještaju misije, što može pomoći u pružanju konkretnih pratećih aktivnosti usmjerenih na nacionalne manjine u postizbornom periodu.

**Predstavnik za slobodu medija.** Predstavnik za slobodu medija posmatra razvoj medija i pomaže državama učesnicama u pridržavanju svojih obaveza u oblasti slobode izražavanja i slobodnih medija. To podrazumijeva napore kako bi se: osigurala sigurnost novinara; pomoglo u razvoju medijskog pluralizma; promovisala dekriminalizacija klevete; borilo protiv govora mržnje i očuvala sloboda izražavanja; dala stručna mišljenja o medijskoj regulativi

i zakonodavstvu; i promovisala sloboda interneta. Predstavnik za slobodu medija takođe održava regionalne medijske konferencije, okupljajući novinare, predstavnike civilnog društva, akademike i vladine službenike kako bi razgovarali o pitanjima slobode medija. Sva ova područja mogu uključiti i praćenje izbornih preporuka ODIHR-a.

**Terenske operacije.** Terenske operacije osnivaju se na poziv države domaćina, a njihovi mandati su dogovoreni konsenzusom država učesnica. U zavisnosti od njihovih mandata, terenske operacije OEBS-a omogućavaju organizaciji da se suoči sa krizama kada se one jave i mogu igrati kritičnu postkonfliktnu ulogu, pomažući povratak povjerenja među pogođenim zajednicama. U širem smislu, one mogu ojačati kapacitete država domaćina kroz konkretne projekte koji odgovaraju potrebama država učesnica. One mogu uključiti inicijative za podršku izbornim tijelima, organima za sprovođenje zakona, pravima nacionalnih manjina i učešća žena, zatim programe građanskog obrazovanja, zakonodavnu reformu, vladavinu prava i slobodu medija.

Tamo gdje su prisutne, terenske operacije mogu pružiti priliku za kombinovanje ekspertize ODIHR-a sa lokalnim mandatom, prisustvom i iskustvom terenskih operacija, kako bi pružili dugoročnu pomoć u implementaciji preporuka. Brojne terenske operacije su razvile projekte koji podržavaju izbornu reformu u saradnji sa ODIHR-om, a ODIHR često pruža direktnu tehničku ekspertizu za takve projekte. Terenske operacije i ODIHR održavaju bliske kontakte u svim fazama izbornog ciklusa.

**Parlamentarna skupština OEBS-a (OSCE PA).** Parlamentarna skupština OEBS-a okuplja više od 300 zakonodavaca iz parlamentarnih država učesnica OEBS-a kako bi se olakšao dijalog i saradnja, i promovisala odgovornost. Poslanici OEBS-a često učestvuju i u aktivnostima posmatranja izbora, sprovode posjete i vode organizacione reforme. Parlamentarna skupština OEBS-a može pomoći da se podigne svijest o izbornim preporukama ODIHR-a i promoviše njihovo praćenje, posebno među njihovim parlamentarnim kolegama u određenoj državi učesnici.

### 7.3 Koordinacija između međunarodnih organizacija

ODIHR koordinira svoje aktivnosti praćenja sa drugim međunarodnim posmatračima izbora, u okviru Deklaracije o principima međunarodnog posmatranja izbora, kao i sa širim nizom međunarodnih organizacija.

**Međunarodni posmatrači izbora.** Posljednjih godina, koordinacija se značajno povećala među organizacijama koje su podržale Deklaraciju o principima

međunarodnog posmatranja izbora. Izvještaji o posmatranju izbora sada se sistematično dijele među potpisnicama Deklaracije, a postoji povećano zajedničko djelovanje - na nivou organizacije i na nivou države - po pitanjima ključnih posmatranja, izbornim preporukama i aktivnostima praćenja.

Kroz zajednicu okupljenu oko Deklaracije, široko je prihvaćeno da je praćenje izbornih preporuka prioritetno pitanje.

Zajednica je preduzela niz koraka kako bi poboljšala koordinaciju u podržavanju praćenja izbornih preporuka. Ovo uključuje diskusije o tome kako strateški planirati i pratiti praćenje u određenim zemljama; sastanke između potpisnika Deklaracije tokom aktivnosti posmatranja izbora i posjete za praćenje sprovođenja preporuka; i na kraju podrazumijeva kontinuiranu pažnju za ova pitanja na godišnjim implementacionim sastancima Deklaracije. Zajednica okupljena oko Deklaracije takođe je radila zajedno kako bi podstakla države da izvještavaju o praćenju izbornih preporuka putem univerzalnih i regionalnih mehanizama.

Međunarodne organizacije. Koordinacija političkih poruka o vođenju izbora sa međuvladinim organizacijama dugo je priznata praksa ODIHR-a, a postizborne izjave često se objavljuju zajednički sa parlamentarnim delegacijama OEBS-a, Savjetom Evrope, Evropskim parlamentom, a ponekad i NATO-om. Ove i druge međunarodne organizacije mogu igrati ključne uloge u promoviisanju praćenja izbornih preporuka ODIHR-a. Tokom svojih izbornih aktivnosti, ODIHR često skreće pažnju na izvještaje i preporuke drugih međunarodnih organizacija kao dio svoje sveobuhvatne procjene.

#### • **Ujedinjene nacije**

UN su jedan od najbližih partnera OEBS-a, kako je i dogovoreno Okvirom za saradnju i koordinaciju iz 1993. godine između Sekretarijata UN-a i OEBS-a. Iste godine, UN su OEBS-u odobrile status posmatrača. ODIHR blisko saraduje sa brojnim tijelima UN-a na praćenju izbornih preporuka, a posebno s Odjeljenjem za političke poslove u okviru koje radi Uprava za pomoć u izborima, Programom UN za razvoj (UNDP) i Agencijom Ujedinjenih nacija za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena (UN Women). Ovo uključuje sprovođenje preporuka ODIHR-a kroz projekte UN-a za izbore, i održavanje okruglih stolova i radionica o specifičnim pitanjima. Izvještaji i preporuke ODIHR-a o izborima, mogu se koristiti kao izvori informacija za mehanizme UN-a prilikom izvještavanja o ljudskim pravima UN, uključujući i ugovorna tijela i UPP.

### • **Savjet Evrope**

Savjet Evrope i OEBS teže zajedničkom cilju: promovisanje stabilnosti u Evropi zasnovanoj na demokratiji, vladavini prava i poštovanju ljudskih prava. Saradnja između ove dvije organizacije opisana je u Zajedničkom katalogu modaliteta saradnje iz 2000. godine, kojeg su potpisali odgovarajući generalni sekretari. ODIHR ima poseban partnerski sporazum sa Savjetom Evrope za koordinaciju rada na ljudskim pravima, uključujući i izborne aktivnosti. Savjet je sve više angažovan na praćenju izbornih preporuka i širim izbornim reformama, uključujući tehničku pomoć organima upravljanja izborima, drugim agencijama vezanim za izbore i sudovima. ODIHR i Savjet Evrope često drže zajedničke okrugle stolove i seminare o pitanjima izbornih reformi, dok ODIHR saraduje sa Venecijanskom komisijom Savjeta u pružanju mišljenja o nacrtu ili završnom zakonodavstvu vezanom za izbore.

### • **Evropska unija**

Države članice EU i Evropska komisija spadaju među glavne partnere OEBS-a u finansiranju i implementaciji projekata za ljudska prava širom regiona OEBS-a. EU je u organima OEBS-a zastupljena kroz delegaciju države koja predsjedava Evropskom unijom. Od 2009. godine, EU je često priznavala i naglašavala važnost praćenja izbornih preporuka. U svom Akcionom planu za ljudska prava i demokratiju za 2015. godinu, EU je ponovo potvrdila svoju podršku Deklaraciji o principima međunarodnog posmatranja izbora i spremnost da blisko saraduje sa drugim međunarodnim organizacijama koje je primjenjuju, posebno ODIHR-om. ODIHR-ove izborne preporuke često se navode u izjavama EU na Stalnom savjetu OEBS-a i drugim događajima, kao i u dokumentima politike EU i finansijskim instrumentima. EU se obavezala da sistematski prati izborne preporuke ODIHR-a, uključujući te preporuke u politički dijalog EU i zemalja članica EU, kao i u aktivnosti podrške.

### • **Druge međunarodne organizacije**

ODIHR je otvoren za saradnju sa drugim međunarodnim organizacijama koje su angažovane na pomoći u praćenju izbornih preporuka. Ovo ima posebnu dodatnu vrijednost za one organizacije čije su članice ujedno i države učesnice OEBS-a, uključujući Zajednicu nezavisnih država, Organizaciju američkih država i Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć (International IDEA). Isto tako, odnosi između NATO i OEBS-a su se pragmatično razvili kako bi uključili i politički dijalog i operativnu interakciju na terenu. NATO može promovisati i raditi na praćenju izbornih preporuka ODIHR-a, naročito kada su povezane sa sigurnosnim pitanjima.

- **NATO**

Odnosi između NATO i OEBS su se razvili pragmatično kako bi uključili i politički dijalog i operativnu interakciju na terenu. NATO može promovisati i raditi na praćenju izbornih preporuka ODIHR-a, naročito kada su povezane sa sigurnosnim pitanjima.

## 7.4 Koordinacija sa donatorima i diplomatskom zajednicom

Međunarodne donatorske organizacije i članovi rezidentnih diplomatskih zajednica imaju ključnu ulogu u podršci praćenju izbornih preporuka.

**Donatorska zajednica.** Međunarodni razvojni partneri često podržavaju izborne procese kroz tehničku pomoć, koju obično sprovode „partneri u implementaciji”. Ponekad to može biti izazovno, naročito kada postoji pritisak da se podrži operativna organizacija izbora u kratkom roku, a ne da se obezbijedi dugoročni razvoj kapaciteta. Stoga, međunarodni razvojni partneri mogu biti najefikasniji u podržavanju implementacije preporuka praćenjem pristupa izbornog ciklusa, korišćenjem odrednica i podsticanjem promjena.

Pristup izbornog ciklusa podrazumijeva procjenu potreba nakon izbora, koju bi trebalo da uzme u obzir preporuke koje su pripremile međunarodne i građanske posmatračke grupe, a zatim razviti program pomoći koji će dovesti do sljedećih i budućih izbora. Ovo može uključivati i odrednice na osnovu kojih se mjeri napredak, što može da se koristi u izbornim preporukama. Međunarodni razvojni partneri mogu takođe obezbijediti podsticaje i omogućiti primjenu preporuka ukazujući na to da dodatna podrška zavisi od ostvarenog napretka. Srednjeročne donatorske revizije mogu pružiti korisne alate za procjenu napretka i za ponovno podešavanje programske podrške i političkog diskursa.

**Diplomatska zajednica.** Rezidentna diplomatska zajednica može skrenuti pažnju na praćenje izbornih preporuka i ohrabriti prisustvo praćenja u nacionalnom političkom programu. Koordinirana razmjena poruka o značaju poboljšanja sprovođenja izbora u skladu sa međunarodnim obavezama i pažnje na specifična pitanja, povećava vjerovatnoću preduzimanja pozitivnih akcija za implementaciju preporuka. Diplomatska zajednica takođe može podstaći izvještavanje Stalnom savjetu i Odboru za ljudsku dimenziju OEBS-a i mehanizmima ljudskih prava, sa ciljem promovisanja državne odgovornosti i usklađivanja sa međunarodnim instrumentima za ljudska prava. ODIHR može podsticati takvu političku razmjenu kroz pružanje redovnih informacija o primjeni preporuka i aktivnosti praćenja.





## 8. Procjena praćenja preporuka

Procjena praćenja preporuka važna je u više faza izbornog ciklusa. U predizbornom periodu, važno je da ODIHR-ova Misija za procjenu potreba donese svoju preporuku o tome da li će se slati posmatračka misija. U izbornom periodu, obim praćenja prethodnih preporuka doprinosi konačnoj ocjeni izbora od strane posmatračke misije. U postizbornom periodu, revizija preporuka može biti korisna za razumijevanje tekućih izazova u izbornom procesu i nivoa interesa za buduće reforme.

Ocjenjivanje praćenja preporuka podrazumijeva pažljivo razmatranje i procjenu, posebno pošto neke faze izbornog procesa možda još nisu obavljene. Kako bi se osigurala dosljednost i zaokružena procjena, indikatori navedeni u nastavku mogu se uzeti u obzir. Osim ODIHR-a, pregled praćenja preporuka mogu preduzeti nadležni organi države učesnice, civilno društvo, mediji, donatori ili drugi međunarodni akteri.

1. **Identifikovati preporuke koje treba procijeniti.** Generalno se gledaju preporuke sa posljednjih izbora, ali se mogu uključiti i preporuke sa ranijih izbora. Na primjer, za lokalne izbore, korisno je posmatrati ne samo preporuke sa posljednjih izbora na državnom nivou, već i sa posljednjih lokalnih izbora. Takođe je korisno razmotriti preporuke drugih međunarodnih misija i građanskih posmatrača, ako su vjerodostojni, a posebno ako uključuju dodatne preporuke koje nijesu uključene u izvještaje ODIHR-a.
2. **Razgovarati s velikim brojem sagovornika.** Diskusije treba voditi s velikim brojem sagovornika, o promjenama koje su sprovedene u okvirima izbora i izbornom okruženju. Ovo bi trebalo da uključi sastanke sa predstavnicima državnih i izbornih vlasti, političkih stranaka, medija, organizacija civilnog društva i politički nedovoljno zastupljenih grupa. Diskusije takođe treba da uključe inicijative za izborne reforme koje možda nijesu direktan odgovor na preporuke ODIHR-a.
3. **Pregledati stepen do kojeg je svaka preporuka sprovedena.** Opseg praćenja treba razmatrati na skali koja uključuje tri vrijednosti: potpuno, djelimično i odsustvo implementacije. Nije uvijek moguće dati procjenu; uzrok ovome može biti zato što faza procesa, na koju se preporuka odnosi, još uvijek nije počela ili nije u dovoljnoj mjeri uzela maha. U nekim slučajevima, preporuka može biti zastarela zbog drugih, obuhvatnijih razvoja političkih događaja. Imajući u vidu posvećenost država učesnica da nadgledaju izborne preporuke ODIHR-a, svaku preporuku koju država ne smatra odgovarajućom ili je teško sprovesti treba pažljivo razmatrati sa nadležnim organima, a sve vjerodostojne faktore koji ublažavaju odsustvo implementacije treba uzeti u obzir.
4. **Razumjeti cjelokupnu sliku.** Treba razmotriti kontekst u kojem se procjena odvija. Ovo uključuje političku i sigurnosnu situaciju države učesnice, sprovođenje izbora nakon što su date preporuke, novi razvoji događaja u izborima koji nijesu obuhvaćeni preporukama, kao i sve tekuće reformske procese. Takođe uključuje identifikovanje preporuka koje su sprovedene i da li su to prioritetne preporuke, da li su uključivale zakonske promjene i koje su institucije/organizacije odgovorne, da li je proces bio inkluzivan i tekao u dobroj vjeri, da li je nadgledanje završeno dovoljno prije izbora i da li ju je pratila adekvatna informacija biračima i obuka izbornog osoblja. Takođe je važno razmotriti kako zainteresovane strane na izborima doživljavaju značaj primijenjenih preporuka, da li one grade izbornu povjerenje, kao i da li donose bilo kakvu drugu zabrinutost i rizike za izborni proces. Iako bi procjena praćenja trebalo da uzme u obzir sveobuhvatnost preporuka, ona bi trebalo da posveti posebnu pažnju materijalnom i kumulativnom uticaju ukupnih promjena.

S obzirom na to da nije uvijek moguće donijeti konačne ocjene o primjeni preporuka, njihov pregled treba posmatrati kao indikativan, a ne konačan. Pregled takođe treba da se fokusira na prioritete preporuke i one gdje nedostatak praćenja predstavlja najveći rizik za buduće izborne procese.





## 9. Promovisanje učešća politički nedovoljno zastupljenih grupa

Različite obaveze OEBS-a, kao i međunarodne obaveze, uključuju odredbe za nediskriminaciju i promovisanje inkluzivnog učešća u političkom i javnom životu. Prateće preporuke država učesnica treba ovo da odražavaju. ODIHR vrši sistematske napore kako bi se osiguralo da aktivnosti praćenja budu osjetljive na učešće politički nedovoljno zastupljenih grupa.

### 9.1 Obaveze OEBS-a i međunarodne obaveze za promovisanje učešća politički nedovoljno zastupljenih grupa

Politički manje zastupljene grupe mogu se okarakterisati kao ljudi koji su generalno ili tradicionalno marginalizovani u političkim procesima. Razni međunarodni i regionalni instrumenti ljudskih prava obezbjeđuju zaštitu i promociju prava ovih grupa, sa posebnim instrumentima koji obuhvataju učešće žena, nacionalnih manjina i osoba sa invaliditetom.

## Žene

Obaveze OEBS-a i druge međunarodne obaveze jasno stavljaju do znanja da muškarci i žene treba da uživaju jednaka prava u toku izbornog procesa. Ovo uključuje Odluku Ministarskog savjeta OEBS-a iz 2009. godine o učešću žena u političkom i javnom životu, koja obavezuje države učesnice da „razmotre moguće zakonodavne mjere koje bi omogućile uravnoteženije učešće žena i muškaraca u političkom i javnom životu, a posebno u donošenju odluka”.<sup>8</sup> Ovo se zasniva na Konvenciji o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), koja izričito garantuje ženama, pod jednakim uslovima kao i muškarcima, pravo „da učestvuju u formulisanju vladine politike i njenom sprovođenju”. Detaljna tumačenja ovoga dao je Odbor Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena u svojim autoritativnim interpretacijama, posebno u Opštoj preporuci 23 o političkom učešću, koja prepoznaje potrebu da se razmotre stavovi ženskih grupa u kreiranju politika i vrijednosti statističkih podataka razvrstanih po polu, kao pomoć u formulisanju politika koje omogućavaju ostvarivanje prava iz ugovora.

## Nacionalne manjine

Niz obaveza OEBS-a i drugih međunarodnih instrumenata priznaju pravo nacionalnih manjina da učestvuju u javnim poslovima bez diskriminacije, uključujući i pravo korišćenja vlastitog jezika. Među preuzetim obavezama OEBS-a, stav 35 Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine posebno obavezuje države učesnice da promovišu pravo pripadnika manjina da efikasno učestvuju u javnim poslovima. Ovo se zasniva na članu 5 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (ICERD), koji obavezuje države da osiguraju da svi građani mogu „učestvovati u javnoj upravi, kao i u obavljanju javnih poslova na bilo kom nivou”, bez obzira na rasu, boju ili nacionalno ili etničko porijeklo. To je ponovo potvrđeno u Opštoj preporuci 32 Komiteta za eliminaciju rasne diskriminacije, u kojoj se navodi potreba za prethodnim konsultacijama i aktivnim učešćem pogođenih zajednica dok se zakonski okvir mijenja. Opšta preporuka 32 takođe naglašava potrebu za statističkim podacima razvrstanim po rasi, boji, etničkom ili nacionalnom porijeklu, kako bi se omogućila politika koja bi dovela do djelotvorne primjene Konvencije. Opšta preporuka 27 Komiteta konkretno se odnosi na uključivanje romskih zajednica u razvoj i sprovođenje politika osmišljenih da promovišu njihovo učešće.

## Osobe sa invaliditetom

U stavu 41 Moskovskog dokumenta OEBS-a iz 1991. godine, države učesnice su se obavezale da „osiguraju zaštitu ljudskih prava osoba sa invaliditetom”, uključujući i učešće u odlučivanju. Na univerzalnom nivou, Konvencije UN-a

<sup>8</sup> Vidjeti takođe stav 40 Moskovskog dokumenta OEBS-a iz 1991. godine, kojim države učesnice OEBS-a učestvuju u nizu mjera za poboljšanje učešća žena, a stav 23 Istanbulskog dokumenta OEBS-a iz 1999. godine, obavezuje države učesnice na ravnopravnost polova u kreiranju politika.

o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD) sadrži eksplicitne odredbe o jednakom političkom učešću osoba sa invaliditetom. Član 4.3 zahtijeva od država da „blisko konsultuju i aktivno uključe osobe sa invaliditetom” u izradu i sprovođenje mjera iz ove Konvencije. Član 31 zahtijeva da se podaci razvrstaju, kako bi nadležni organi mogli da formulišu i sprovedu politike kojima se sprovodi Konvencija.

## 9.2 Promovisanje učešća politički nedovoljno zastupljenih grupa u procesima praćenja i reformama

Oni koji sprovode aktivnosti praćenja treba da razmotre kako će proces i rezultati izborne reforme podstaći ili spriječiti učešće politički nedovoljno zastupljenih grupa na izborima. Aktivnosti treba da (1) uključuju mehanizme koji dozvoljavaju manje zastupljenim grupama da značajno učestvuju u donošenju odluka o procesu praćenja i 2) koriste ili zagovaraju obezbjeđivanje razvrstanih podataka kako bi se omogućila informativna politika.

Prvo, uključivanje politički manje zastupljenih grupa u sam proces treba da bude smisleno a ne površno. Ovo podrazumijeva rad sa grupama koje su široko prisutne, pružajući informacije unaprijed kako bi se stavovi i mogućnosti dobro razumjeli i dali priliku za pitanja i sugestije. Takve konsultacije trebalo bi da budu redovne a ne jednokratne, i trebalo bi da budu javno dokumentovane. Možda se moraju razmotriti posebne mjere za obezbjeđivanje pristupa manje zastupljenim grupama, uključujući obezbjeđivanje materijala na jezicima manjina ili omogućavanje da sastanci budu dostupni onima sa fizičkim ili senzornim invaliditetom. Predstavnici politički nedovoljno zastupljenih grupa takođe treba da budu uključeni u procjenu primjene preporuka i efikasnosti svih reformskih aktivnosti koje su ranije bile sprovedene. Ovo uključuje reforme usmjerene na povećanje učešća manje zastupljenih grupa - na primjer, putem posebnih privremenih mjera - kao i reformi opšte prirode.

Drugo, korišćenje razvrstanih podataka o izbornom učešću marginalizovanih grupa može pomoći u procjeni postojećih mjera i obezbijediti informacije za rasprave o mogućim reformama koje bi mogle promovisati njihovo veće učešće. U svim slučajevima, važno je držati standarde zaštite podataka prilikom sakupljanja i rukovanja takvim informacijama. Ako podaci nijesu dostupni, aktivnosti praćenja treba da uzmu u obzir uspostavljanje takvih mehanizama za procjenu efikasnosti reformi i stepen u kojem se ispunjavaju obaveze OEBS-a i međunarodne obaveze. Razvrstani podaci bi, idealno, trebalo da uključe izborne organe i druge institucije uključene u izbore, kao i političke stranke i civilno društvo.





# Dodaci

## DODATAK A

# Obaveze OEBS-a i druge međunarodne obaveze i standardi za praćenje

### OEBS

#### Helsinški završni akt iz 1975. godine

(...) U području ljudskih prava i temeljnih sloboda, države učesnice postupaće u skladu s ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih nacija i Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Takođe će ispunjavati svoje obaveze utvrđene međunarodnim deklaracijama i sporazumima u tom području, uključujući, između ostalog, međunarodne paktove o ljudskim pravima, kojih mogu biti obavezujuće.

#### Zaključni dokument iz Madrida iz 1983. godine

Države učesnice (...) potvrđuju poseban značaj Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i drugim relevantnim međunarodnim instrumentima o njihovim zajedničkim i odvojenim naporima za podsticanje i razvoj univerzalnog poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda; one pozivaju sve države učesnice da postupaju u skladu sa tim međunarodnim instrumentima kao i države učesnice koje to još nijesu učinile, da razmotre mogućnost pristupanja ovim sporazumima.

#### Kopenhagenski dokument iz 1990. godine

(5) [Države učesnice] svečano izjavljuju da među elementima pravde koji su od suštinskog značaja za puno izražavanje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića jesu sljedeći:

(5.7) - ljudska prava i osnovne slobode će biti zagarantovane zakonom i u skladu sa njihovim obavezama prema međunarodnom pravu;

(5.8) - zakonodavstvo, usvojeno na kraju javnog postupka, i propisi biće objavljeni, što je uslov za njihovu primjenljivost. Ti tekstovi će biti dostupni svima; (...)

(7.1) - održavati slobodne izbore u razumnim intervalima, kako je utvrđeno zakonom;

### **Dokument iz Pariza iz 1990. godine: Pariška povelja za novu Evropu**

(1) Funkcija [ODIHR-a] jeste olakšati kontakt i razmjenu informacija o izborima u državama učesnicama. Kancelarija će time podstaći sprovođenje stavova 6, 7 i 8 Dokumenta sa sastanka u Kopenhagenu (...)

### **Moskovski dokument iz 1991. godine**

Države učesnice naglašavaju da su pitanja koja se tiču ljudskih prava, osnovnih sloboda, demokratije i vladavine prava od međunarodnog značaja, jer poštovanje ovih prava i sloboda predstavlja jedan od temelja međunarodnog poretka. One kategorički i neopozivo izjavljuju da su obaveze preuzete u oblasti ljudske dimenzije na Konferenciji za evropsku bezbjednost i saradnju stvar neposredne i legitimne brige za sve države učesnice i ne pripadaju isključivo unutrašnjim poslovima dotične države. Izražavaju svoju odlučnost da ispune sve svoje obaveze prema ljudskoj dimenziji i mirno rješavaju svako srodno pitanje, pojedinačno i kolektivno, na osnovu uzajamnog poštovanja i saradnje. U tom kontekstu one prepoznaju da je aktivno uključivanje osoba, grupa, organizacija i institucija od suštinskog značaja za obezbjeđenje nastavka napretka u tom pravcu. (...)

(18.1) Zakonodavstvo se formuliše i usvaja kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju naroda, bilo direktno ili preko svojih izabраниh predstavnika. (...)

### **Dokument iz Osla iz 1998. godine**

*Aneks 2: Osnovni okvir Povelje o evropskoj bezbjednosti  
Novi rizici i izazovi u bezbjednosti - ljudska dimenzija, izbori*

(4) Države učesnice treba da prate preporuke ODIHR-a odmah nakon izbora. ODIHR bi trebalo da ponudi zainteresovanoj državi svoju pomoć u sprovođenju tih preporuka i da izvještava Stalnom savjetu o statusu njihove primjene.

### **Dokument iz Istanbula iz 1999. godine**

(25) Potvrđujemo našu obavezu da održimo slobodne i poštene izbore u skladu sa obavezama OEBS-a, naročito Kopenhagenskim dokumentom iz 1990. godine. Mi prepoznavamo pomoć koju ODIHR može pružiti

učesnicama u razvoju i sprovođenju izbornog zakonodavstva. U skladu sa ovim obavezama, pozvaćemo posmatrače na naše izbore iz drugih država učesnica, ODIHR-a, Parlamentarne skupštine OEBS-a i odgovarajućih institucija i organizacija koje žele posmatrati naš izborni postupak. Mi se slažemo da odmah pratimo procjenu i preporuke ODIHR-a.

(27) Nevladine organizacije (NVO) mogu igrati vitalnu ulogu u promovisanju ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. One su sastavni dio snažnog civilnog društva. Mi se zalažemo da povećamo sposobnost NVO da daju svoj puni doprinos daljem razvoju civilnog društva i poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda.

### **Dokument iz Porta iz 2002. godine (Savjet ministara)**

*Odluka br. 7, izborne obaveze*

Savjet ministara, (...) Potvrđujući odlučnost da sprovede ove obaveze, (...) Prepoznajući stručnost ODIHR-a u pružanju pomoći državama učesnicama u sprovođenju obaveza vezanih za izbore, (...) Poziva države učesnice da ojačaju svoj odgovor na preporuke ODIHR-a nakon posmatranja izbora (...).

### **Dokument iz Mاستrihta iz 2003. godine**

*Odluka br. 5/03, izbori*

Savjet ministara, (...) zadužuje ODIHR da razmotri načine za poboljšanje efikasnosti svoje pomoći državama učesnicama u praćenju preporuka iz izvještaja ODIHR-a o posmatranju izbora i informiše Stalni savjet o napretku koji je ostvaren u ispunjavanju ovog zadatka (...).

### **Briselski dokument iz 2006. godine**

*Odluka br.19/06, Jačanje djelotvornosti OEBS-a (sekcija 2)*

Savjet ministara, (...)

(2) Prepoznaje da ODIHR, u sprovođenju svog mandata, demonstrira svoju sposobnost da pomogne državama učesnicama u ispunjavanju njihovih obaveza prema ljudskoj dimenziji;

(3) Podsjeća države učesnice da moraju držati svoje zakonodavstvo i praksu u skladu s obavezama OEBS-a;

(4) Uzima u obzir procjenu trenutnog stanja implementacije postojećih obaveza država učesnica i posebno naglašava da su same države učesnice odgovorne za efikasno sprovođenje svojih obaveza preuzetih u OEBS-u. ODIHR, u tom pogledu, igra važnu ulogu u pružanju pomoći njima;

(5) Zadužuje Stalni savjet, uzimajući u obzir preporuke ODIHR-a i drugih relevantnih institucija OEBS-a, da riješi izazove implementacije u oblastima navedenim u izvještaju, imajući u vidu bolje korišćenje pomoći ODIHR-a; (...)

(7) Prepoznaje stručnost ODIHR-a u pružanju pomoći državama učesnicama kroz svoje aktivnosti vezane za izbore, uključujući pregled izbornog zakonodavstva i sprovođenje posmatranja izbora; (...)

### **Komemorativna deklaracija iz Astane iz 2010. godine: Ka bezbjednoj zajednici**

(2) Potvrđujemo naše puno poštovanje Povelje Ujedinjenih nacija i svih normi, principa i obaveza OEBS-a, počev od Helsinškog završnog akta, Pariške povelje, Povelje o evropskoj bezbjednosti i svih drugih dokumenata OEBS-a za koje smo se dogovorili, i našu odgovornost da ih u potpunosti implementiramo u dobroj volji. Mi ponavljamo našu posvećenost konceptu, pokrenutom u Završnom aktu, sveobuhvatne, kooperativne, jednake i nedjeljive bezbjednosti, koja povezuje održavanje mira sa poštovanjem ljudskih prava i osnovnih sloboda, i povezuje ekonomsku i ekološku saradnju sa mirnim međudržavnim odnosima.

## **Univerzalne obaveze**

### **Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine**

#### *Član 21*

1. Svako ima pravo da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabраних predstavnika.  
2. Svako ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji.

3. Volja naroda je osnova državne vlasti: ova volja treba da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se sprovoditi opštim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbjeđuje sloboda glasanja.

## **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine**

### *Član 25*

Svaki građanin, bez ikakvog razlikovanja pomenutog u članu 2 i bez nerazumnih ograničenja, ima pravo i mogućnosti:

- (a) da učestvuje u vođenju javnih poslova, bilo neposredno bilo preko slobodno izabranih predstavnika;
- (b) da glasa i da bude biran na povremenim ispravno održanim izborima, uz jednako i opšte biračko pravo, sprovedenim tajnim glasanjem, kojim se obezbeđuje slobodno izražavanje volje birača;
- (c) da mu, pod opštim uslovima jednakosti, bude dostupna javna služba u njegovoj zemlji.

## **Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1966. godine**

### *Član 5*

Prema osnovnim obavezama navedenim u članu 2 ove Konvencije, države članice se obavezuju da zabrane i da ukinu rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima i da garantuju pravo svakome na jednakost pred zakonom bez razlike na rasu, boju ili nacionalno ili etničko porijeklo, naročito u pogledu uživanja sljedećih prava:

- (c) političkih prava, naročito prava učešća na izborima, prava glasa i kandidature prema sistemu opšteg i jednakog prava glasa, prava učestvovanja u vladi kao i u upravljanju javnim poslovima, na svim nivoima, i prava pristupa, pod jednakim uslovima, javnim funkcijama; (...)

## **Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine**

### *Član 7*

Države članice preduzimaju sve podesne mjere za otklanjanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje, a posebno su dužne da obezbijede, pod jednakim uslovima kao i muškarcima, pravo žena da:

- a) glasaju na svim izborima i javnim referendumima i da budu birane u sva tijela koja se biraju putem javnih izbora;
- b) učestvuju u kreiranju i sprovođenju vladine politike i da zauzimaju rukovodeće položaje i obavljaju sve javne funkcije na svim nivoima vlasti;
- c) učestvuju u radu nevladinih organizacija i udruženja koja se bave javnim i političkim životom u zemlji.

## **Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom iz 2006. godine**

(4.3) Prilikom izrade i sprovođenja zakonskih propisa i politike za implementaciju ove Konvencije, kao i u drugim procesima donošenja odluka vezanih za osobe s invaliditetom, države potpisnice će se redovno konsultovati sa, i aktivno uključiti osobe s invaliditetom, uključujući djecu s invaliditetom, preko organizacija koje ih predstavljaju.

## **Opšti komentar 25 Komiteta za ljudska prava iz 1996. godine o pravu na učešće u javnim poslovima i pravo glasa**

(5) Obavljanje javnih poslova, (...), jeste širok koncept koji obuhvata vršenje političke moći, prije svega vršenje zakonodavne, izvršne i administrativne moći. Ovaj pojam pokriva sve aspekte javne uprave i formulisanje i sprovođenje politike na međunarodnim, domaćim, regionalnim i lokalnim nivoima. Raspodjela pomenutih moći i način koji omogućava građanima da pojedinačno ostvaruju pravo na učešće u obavljanju javnih poslova, zaštićeno čl. 25, treba da bude regulisano ustavom i zakonima.

## **Deklaracija Generalne skupštine o pravu i odgovornosti pojedinaca, grupa i društvenih organa da unapređuju i štite univerzalno priznata ljudska prava i osnovne slobode iz 1998. godine**

- (1) Svako ima pravo, pojedinačno i u zajednici s drugima, na stvarni pristup, bez diskriminacije, učešću u vladi svoje zemlje i upravljanju javnim poslovima.
- (2) Ovo uključuje, između ostalog, pravo, pojedinačno i u zajednici s drugima, na kritiku vladinih tijela, ustanova i organizacija koje se bave javnim poslovima i na predlaganje unapređivanja njihovog djelovanja, kao i na ukazivanje na bilo koji vid njihovog djelovanja koji može da ograniči ili ugrozi unapređenje, zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda.

## **Rezolucija Generalne skupštine o jačanju uloge Ujedinjenih nacija u poboljšanju periodičnih i istinitih izbora i promociji demokratizacije iz 2013. godine**

Generalna skupština, (...) potvrđuje obavezu svih država da preuzmu sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale da svaki građanin ima jednako djelotvorno pravo i mogućnost da učestvuje na izborima;

## Regionalne preporuke

### Savjet Evrope

#### **Protokol br. 1 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1952. godine**

(3) Potpisnice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.

#### **Kodeks dobre prakse Venecijanske komisije u izbornim stvarima iz 2002. godine**

(II.2.B) Osnovni elementi izbornog zakona, naročito sam izborni sistem, sastav izbornih komisija i utvrđivanje granica izbornih jedinica, smiju se mijenjati najkasnije godinu dana uoči izbora ili moraju biti utvrđeni ustavom ili zakonom višeg stepena od običnog zakona.

##### *Izveštaj s obrazloženjima*

(II.2.66) Jedan od načina da se izbjegne manipulisanje je da se Ustavom ili pravnim aktom koji je viši od običnog zakona definišu elementi koji su najizloženiji (sam izborni sistem, članstvo u izbornim komisijama, izborne jedinice ili pravila o određivanju granica izbornih jedinica). Drugo, fleksibilnije rješenje je da se propiše Ustavom da će, ukoliko se izborni zakon izmijeni, stari sistem biti na snazi za naredne izbore – bar ukoliko se ovi održavaju u narednoj godini – a da će se novi sistem primjenjivati nakon toga.

#### **Interpretativna deklaracija Venecijanske komisije o stabilnosti izbornog zakona iz 2005. godine**

- (1) Načelo prema kojem osnovni elementi izbornog zakona ne bi trebalo da budu otvoreni za amandman manje od godinu dana prije izbora, nema prioritet nad drugim principima Kodeksa dobre prakse u izbornim stvarima.
- (2) Ne treba se pozivati na održavanje situacije koja je suprotna standardima evropskog izbornog nasljeđa, niti treba sprečavati sprovođenje preporuka međunarodnih organizacija.
- (3) Ovaj princip se tiče samo osnovnih pravila izbornog zakona, kada se pojavljuju u propisima.



- (4) Konkretno, sljedeća se smatraju osnovnim pravilima:
- izborni sistem, tj. pravila koja se odnose na transformaciju glasova u skupštinska mjesta;
  - pravila koja se odnose na članstvo u izbornim komisijama ili drugom organu koji organizuje glasanje;
  - povlačenje granica izbornih jedinica i pravila koja se odnose na raspodjelu skupštinskih mjesta između izbornih jedinica.
- (5) Generalno, svaka reforma izbornog zakonodavstva za primjenu tokom izbora treba da se desi dovoljno rano da bi ona bila stvarno primjenjiva na izbore.

### *Zajednica nezavisnih država*

2008. Međuparlamentarna skupština Zajednice nezavisnih država, Deklaracija o principima međunarodnog posmatranja izbora i referenduma iz 2008. godine<sup>9</sup>

(9) (...) Nakon objavljivanja (proglašenja) zvaničnih rezultata izbora (referenduma), ali najkasnije dva mjeseca nakon dana izbora, šef ili zamjenik šefa međunarodne posmatračke misije treba da podnese konačni izvještaj o posmatranju međunarodnih izbora (ili referenduma) kolektivnim tijelima Zajednice nezavisnih država.

(10) (...) Konačni izvještaj može sadržati tehničke preporuke za poboljšanje izbornog ili referenduskog procesa u državi koja je održala izbore (referendum).

### *Organizacija nezavisnih država*

#### **Generalna skupština Organizacije nezavisnih država, Međamerička demokratska povelja iz 2001. godine**

##### *V. Demokratija i misije za posmatranje izbora*

(23) (...) Države članice, u vršenju svoje suverenosti, mogu zatražiti od Organizacije američkih država da pruže savjetodavne usluge ili pomoć za jačanje i razvoj svojih izbornih institucija i procesa, uključujući slanje preliminarnih misija u tu svrhu.

9 Nezvaničan prevod.

(24) (...) Misije za posmatranje izbora dostavljaju izvještaj o svojim aktivnostima na vrijeme Stalnom savjetu, preko Generalnog sekretarijata.

(25) Misije za posmatranje izbora savjetuju Stalni savjet, preko Generalnog sekretarijata, ako ne postoje potrebni uslovi za slobodne i poštene izbore.

## Drugi standardi i dokumenta

### Deklaracija o principima međunarodnog posmatranja izbora iz 2005. godine

(7) Od međunarodnih misija za posmatranje izbora se očekuje da daju blagovremene, tačne i nepristrasne izjave za javnost (uključujući dostavljanje kopija izbornim vlastima i drugim prikladnim državnim subjektima), predstavljajući njihove nalaze, zaključke i bilo koje prikladne preporuke za koje oni smatraju da bi mogle pomoći u poboljšavanju procesa vezanih za izbore. Misije bi javno trebalo da objave svoje prisustvo u zemlji zajedno sa mandatom, sastavom i trajanjem misije, te bi takođe po ovlaštenju trebalo da sačine periodične izvještaje, objave preliminarne postizborne izvještaje, kao i konačni izvještaj po završetku izbornog procesa. Međunarodne misije za posmatranje izbora mogu takođe održavati privatne sastanke sa onima uključenim u organizovanje pravih demokratskih izbora u zemlji kako bi razgovarali o nalazima, zaključcima i preporukama misije. Međunarodne misije za posmatranje izbora mogu takođe dostavljati izvještaje svojim međuvladinim ili međunarodnim nevladinim organizacijama.

(8) Organizacije koje prihvate ovu Deklaraciju i prateći Kodeks ponašanja za međunarodne posmatrače na izborima obavezuju se na saradnju u sprovođenju međunarodnih misija za posmatranje izbora. Međunarodno posmatranje izbora može na primjer biti sprovedeno od strane: pojedinačnih međunarodnih misija za posmatranje izbora, ad hoc zajedničkih međunarodnih misija za posmatranje izbora ili koordiniranih međunarodnih misija za posmatranje izbora. U svim slučajevima, organizacije koje su prihvatile ove dokumente, se obavezuju na saradnju kako bi povećale svoj doprinos međunarodnim misijama za posmatranje izbora.

### 2012 Deklaracija o globalnim principima za nepartijsko posmatranje izbora i praćenje od strane građanskih organizacija iz 2012. godine

(4) Nestranačko posmatranje izbora i praćenje od strane građanskih organizacija je mobilizacija građana na politički neutralan, nepristrasan i nediskriminatoran način, kako bi ostvarili svoje pravo na učešće u javnim poslovima svjedočenjem i izvještavanjem o izborima kroz: nezavisnu, sistematsku i

sveobuhvatnu evaluaciju pravnih okvira, institucija, procesa i političkog okruženja vezanih za izbore; nepristrasnu, tačnu i pravovremenu analizu nalaza; karakterizaciju nalaza zasnovanih na najvišim etičkim standardima za nepristrasnost i tačnost; nuđenje odgovarajućih preporuka za dobijanje istinskih demokratskih izbora; i zalaganje za poboljšanje zakonskih okvira za izbore, njihovo sprovođenje kroz izbornu administraciju i uklanjanje prepreka punom učešću građana u izbornim i političkim procesima.

### **Akcioni plan Evropske unije o ljudskim pravima i demokratiji (2015-19 )**

(Akcija V.32.b) Konsolidovanje najboljih praksi za primjenu preporuka posmatračkih misija EU za izbore i preporuka OEBS-a/ODHIR-a za posmatranje izbora u političkim dijalozima i aktivnostima podrške demokratiji u EU i državama članicama EU.

## DODATAK B

# Drugi materijali i izvori informacija za praćenje

### OSCE

#### *Priručnici ODIHR-a o izborima*

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

- *Priručnik za posmatranje izbora: šesto izdanje, 2010. godine*
- *Priručnik za posmatranje finansiranja kampanje 2015. godine*
- *Priručnik za posmatranje i promovisanje učešća nacionalnih manjina u izbornim procesima, 2014. godine*
- *Vodič kroz pregled pravnog okvira za izbore, drugo izdanje, 2013.*
- *Priručnik za posmatranje novih tehnologija u glasanju, 2013. godine*
- *Priručnik za posmatranje registracije birača, 2012. godine*
- *Priručnik za praćenje medija na misijama za posmatranje izbora, 2012. godine*
- *Priručnik za dugoročne posmatrače izbora, 2007. godine*
- *Priručnik za nadgledanje učešća žena u izbornim procesima, 2004. godine*
- *Priručnik za domaće posmatrače izbora, 2003. godine*

#### *Pravna mišljenja i komentari ODIHR-a na izborna pitanja*

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

#### *Legislationline.org – Baza podataka ODIHR-a o nacionalnom zakonodavstvu u vezi sa izborima*

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

#### *Onlajn kurs za OEBS/ODIHR posmatrače*

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

#### *Dokumenta organa OEBS-a za odlučivanje*

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

#### *Obaveze OEBS-a u ljudskoj dimenziji (treće izdanje):*

Tom 1, Tematska kompilacija: <http://www.osce.org/odihr/76894>

Tom 2, Hronološka kompilacija: <http://www.osce.org/odihr/76895>

## Ujedinjene nacije

### **Baza podataka sporazuma UN**

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

### **Organi UN za ljudska prava**

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

### **Posebne procedure Savjeta za ljudska prava**

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

### **Univerzalni periodični pregled (UPR)**

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

### **Info baza podataka UPR preporuka i dobrovoljnih zaloga**

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

## Savjet Evrope

### **Baza podataka Evropskog suda za ljudska prava**

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

### **Informativni list Evropskog suda za ljudska prava o pravu na slobodne izbore**

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

### **Baza podataka Venecijanske komisije - Zakonodavstvo vezano za izbore**

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

### **Mišljenja i studije Venecijanske komisije**

[http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by\\_opinion.aspx](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx)

### **GRECO Izvještaji o procjeni i izvještaji o usklađenosti**

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/index\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/index_en.asp)

## DODATAK C

# Lista akronima i skraćenica

CCPR	Odbor za ljudska prava
CEDAW	Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena
CEDAW Committee	Odbor za eliminaciju diskriminacije žena
CERD	Odbor za eliminaciju rasne diskriminacije
CiO	Predsjedavajući OEBS-a
CIS	Zajednica nezavisnih država (ZND)
CMW	Odbor za radnike migrante
CRPD	Konvencija o pravima osoba s invaliditetom
CRPD	Odbor za prava osoba sa invaliditetom
OCD	Organizacije civilnog društva (OCD)
DoP	Deklaracija o principima međunarodnog posmatranja izbora
EKLJP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EMB	Organ upravljanja izborima
EU	Evropska unija
FO	Terenska operacija OEBS-a
GRECO	Grupa država Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GREKO)
HCNM	Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine
HDC	Odbor OEBS-a za ljudsku dimenziju
HDIM	Implementacioni sastanak OEBS-a za ljudsku dimenziju
HDS	Seminar OEBS-a za ljudsku dimenziju
IADC	Međuamerička demokratska povelja
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
ICERD	Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije

<b>ICMW</b>	Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica
<b>International IDEA</b>	Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć
<b>NAM</b>	Misija za procjenu potreba (MPP)
<b>NGO</b>	Nevladina organizacija (NVO)
<b>OAS</b>	Organizacija američkih država (OAD)
<b>ODIHR</b>	Kancelarija OEBS za demokratske institucije i ljudska prava
<b>PC</b>	Stalni savjet OEBS-a
<b>RFoM</b>	Predstavnik OEBS-a za slobodu medija
<b>UDHR</b>	Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
<b>UN</b>	Ujedinjene nacije
<b>UNCAC</b>	Konvencija UN protiv korupcije
<b>UNDP</b>	Program UN za razvoj
<b>UPR</b>	Univerzalni periodični pregled (UPP)
<b>Venice Commission</b>	Komisija Savjeta Evrope za demokratiju putem prava (Venećijanska komisija)

