



Priručnik za
Posmatranje
Izbora

Peto izdanje

Izdavač: OEBS Kancelarija za demokratske institucije
i ljudska prava (ODIHR)
Al. Ujazdowskie 19
00-557 Warsaw, Poland
www.osce.org/odihr

© OEBS/ODIHR 2006

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

ISBN 83-60190-15-1

Naslovna fotografija: Lubomir Kotek
Prevodilac: Marija Krsmanović
Dizajn: Nona Reuter

Štampano u Poljskoj, Poligrafus Andrzej Adamiak

Priručnik za
Posmatranje
Izbora

Peto izdanje



SADRŽAJ

Predgovor	7
1. Uvod	9
2. Poreklo međunarodnog posmatranja izbora	11
3. Univerzalni principi o izborima i ljudskim pravima	15
4. Praktični okvir za međunarodno posmatranje izbora	21
5. Pripreme za posmatranje: misija za procenu potreba	23
6. Struktura OEBS/ODIHR-ove misije za posmatranje izbora	25
7. Posmatranje predizbornog perioda	33
8. Posmatranje izbornog dana	47
9. Posmatranje prebrojavanja glasova	57
10. Izveštavanje, kratki usmeni izveštaji i izjave	61
11. Posmatranje nakon izbora	65
12. Zatvaranje OEBS/ODIHR-ove misije za posmatranje izbora	69
13. Partnerstva	71
14. Konačni izveštaj	73
15. Nastavak aktivnosti	75
Dodatak A: OEBS-ovi dokumenti	78
Dodatak B: OEBS/ODIHR-ov model liste za proveru podataka za dan izbora	82
Dodatak C: Publikacije u vezi sa izborima	85



PREDGOVOR

Organizacija za Evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) je transatlantska i međudržavna organizacija koja se sastoji od 55 zemalja i obuhvata širi evropski region (uključujući Južni Kavkaz i Centralnu Aziju) i uključuje i Kanadu i Sjedinjene Američke Države. OEBS obuhvata čitav region od Vankuvera do Vladivostoka.

U svom regionu, OEBS je osnovni instrument za rano upozoravanje, prevenciju konflikata, rešavanje krize, i rehabilitaciju nakon konflikta. OEBS-ov pristup bezbednosti je kooperativan; OEBS-ove odluke se donose konsenzusom i politički su obavezujuće za 55 država članica.

Od svojih početaka 1975. godine, dok se zvao Konferencija za Evropsku bezbednost i saradnju (KEBS), OEBS je poklonio značajnu pažnju bezbednosti. Ljudska dimenzija bezbednosti — zaštita i unapređenje ljudskih prava i osnovnih sloboda i unapređenje jakih demokratskih institucija i vladavina prava — smatra se važnom za održavanje mira i stabilnosti koliko i političko-vojna i ekonomska dimenzija. Sve države članice OEBS-a su posvećene podršci demokratskih principa i poštovanju širokog opsega ljudskih prava, među kojima je i održavanje periodičnih i redovnih izbora.

Sve države članice OEBS-a su se složile da pitanja ljudskih dimenzija nisu unutrašnja pitanja jedne države već pitanja od neposredne i legitimne važnosti za sve ostale države članice. U Deklaraciji Lisabonskog samita iz 1996. godine kaže se da: «među akutnim problemima unutar dimenzije ljudskih prava, stalna kršenja ljudskih prava, kao što su ... izborna prevara ... nastavljaju da ugrožavaju stabilnost OEBS-ovog regiona». Države članice OEBS-a zatim izjavljuju da su one «posvećene kontinuiranom rešavanju ovih problema».

Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) sa sedištem u Varšavi je glavna OEBS-ova institucija koja se bavi pitanjem demokratizacije. Ključni element ODIHR-ovog mandata u oblasti ljudskih prava je unapređivanje demokratskih izbora. Tokom svog postojanja ODIHR je razvila veliki broj programa u vezi sa izborima, od kojih je najvažniji posmatranje izbora od strane međunarodnih posmatrača. Od ODIHR-ovog osnivanja 1991. godine, ova organizacija je postala glavna agencija za međunarodno posmatranje izbora u regionu. ODIHR-ove aktivnosti u vezi sa izborima su pojačane širokim opsegom drugih programa ove organizacije koji imaju za cilj zaštitu ljudskih prava,

učvršćivanje demokratskih institucija, poštovanje zakonskih odredbi i negovanje građanskog društva u svim državama članicama.

ODIHR-ov *Priručnik za posmatranje izbora* je nastao na zahtev OEBS-ovih država članica¹, a prvo izdanje je izašlo 1996. godine. Ovaj priručnik je pre svega nastao kao praktičan vodič za sprovođenje ODIHR-ovih misija za posmatranje izbora (Elections Observation Missions — EOM), izrada metodologije opisane u ovom priručniku predstavlja jedan od najvažnijih napora zajednice međunarodnih posmatrača izbora, u cilju sačinjavanja dosledne i sveobuhvatne procene izbornih procesa. Ova metodologija je bila vrlo korisna za OEBS i stvorila je odličnu podlogu za ODIHR-ovu vodeću reputaciju na polju posmatranja izbora.²

Ovo peto izdanje je dopunjeno i prošireno kako bi se metodologija prilagodila novim okolnostima, a uključuje i nova iskustva stečena tokom nekoliko poslednjih godina. Toplo ga preporučujem, ne samo kao obaveznu literaturu za sve naše izborne posmatrače, već i za širu javnost koja je zainteresovana za izborne procese.

Zajedno sa našim drugim publikacijama, ovo izdanje odslikava ključne tačke i repere koje određuje međunarodna zajednica u odnosu na demokratske procese. Sve ODIHR-ove publikacije se mogu naći na našem veb sajtu (www.osce.org/odihr) i besplatne su.

Na kraju bih želeo da se zahvalim hiljadama posmatrača koji su posvetili svoje vreme i energiju da poboljšaju proces posmatranja izbora. Njihova posvećenost je bila od suštinskog značaja za naše napore.



Ambasador Kristijan Strohal,
Direktor ODIHR-a



¹ Deklaracija Samita u Budimpešti, iz 1994. godine.

² ODIHR-ova metodologija je takođe prihvaćena i adaptirana od strane drugih međunarodnih organizacija koje su se bavile posmatranjem izbora. Na primer, Evropska Unija navodi u svom *Handbook for European Union Election Observation Missions* (Priručniku Evropske Unije za misije za posmatranje izbora) da je njen metodološki pristup posmatranju izbora «bio delimično obogaćen iskustvom Organizacije za Evropsku bezbednost i saradnju, i njenom metodologijom posmatranja izbora, skiciranom u OEBS-ovom/ODIHR-ovom *Priručniku za posmatranje izbora*».

1.

Uvod



1.1 O ODIHR-ovom Priručniku za posmatranje izbora

Ovaj priručnik pruža osnovni pregled ODIHR-ove metodologije posmatranja i služi kao uputstvo za sve članove EOM-a³. Takođe, on služi za informisanje OEBS-ove zajednice u širem smislu, uključujući vlade država članica, političke partije, kandidate, glasače i građansko društvo o planiranju, raspoređivanju i implementaciji misije za posmatranje izbora.

Iako ODIHR-ova metodologija, u osnovi, nije bila menjana od prvog štampanja ovog priručnika 1996. godine, peto izdanje je bogatije za iskustvo sa više od sto pedeset izbora koje je ODIHR nadgledao do danas. ODIHR je proširio svoj fokus kako bi uzeo u obzir određene probleme, posebno u oblastima kao što su učešće žena i uključivanje nacionalnih manjina u izbore. Osim što se poziva na Kopenhagenski dokument iz 1990. godine, ovo izdanje se takođe poziva na dodatne obaveze u vezi sa izborima sa kojima su se složile sve države članice u različitim forumima.⁴

Objavljivanje petog izdanja ovog priručnika se podudara sa tridesetogodišnjicom Helsinškog završnog akta, kao i sa petnaestogodišnjicom Kopenhagenskog dokumenta i Pariske povelje. Kao takav, ovaj priručnik služi kao podsetnik državama članicama na dostignuća OEBS-a kao organizacije u oblasti unapređivanja demokratskih izbornih procesa. Prvo izdanje ovog priručnika je već naglasilo činjenicu da izborni proces nije samo jednodnevni događaj i odslikalo ODIHR-ovu bitniju ulogu u dugoročnim posmatranjima pre, za vreme i posle samog izbornog dana (Deklaracija Samita u Budimpešti, iz 1994. godine).

³ Detaljniji i specijalizovaniji saveti za članove misija za posmatranje izbora se mogu se naći u brojnim drugim publikacijama ODIHR-a, uključujući i *Priručnik za posmatranje učešća žena na izborima*, *Uputstva za ekspertsku analizu i ocenju izborne regulative*, *Smjernice za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu* i *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System* (Rešavanje izbornih sporova na teritoriji OEBS-a: U susret standardizovanom sistemu posmatranja izbornih sporova), kao i *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States* (Postojeće obaveze OEBS-ovih država članica koje se tiču demokratskih izbora). Sve ove publikacije su dostupne ili u štampanom obliku u ODIHR-u ili u elektronskom obliku na ODIHR-ovom sajtu: www.osce.org/odihr.

⁴ Deklaracija samita u Budimpešti, iz 1994. godine; Deklaracija samita u Lisabonu, iz 1996. godine; Deklaracija samita u Istanbulu, iz 1999. godine; Povelja za Evropsku Bezbednost, iz 1999. godine.

Danas, u skladu sa odlukama donetim u Istanbulu (1999.), Portu (2002.) i Mastrihtu (2003.), ovo peto izdanje priručnika naglašava ODIHR-ov stalni interes da se OEBS-ove države članice i dalje posvećuju urednom praćenju ODIHR-ovih preporuka za poboljšanje izbornih procesa. Tokom jedne decenije - od prvog do petog izdanja priručnika, ODIHR je u partnerstvu sa OEBS-ovim državama članicama naglasio važnost dugoročnog angažmana i pristupa orijentisanog na proces, kako bi se postigao zajednički cilj implementacije OEBS-ovih obaveza u vezi sa izborima.

1.2 Kako koristiti ovaj priručnik

Ovaj priručnik je strukturiran tako da olakša pristup specifičnom materijalu koji je od neposredne važnosti za čitaoca. Poglavlja 1 do 4 razmatraju osnovu za ODIHR-ovo posmatranje izbora, uključujući i OEBS-ove obaveze prema kojima su ocenjivani izborni procesi u OEBS-ovom regionu kao i druge univerzalne principe⁵ za demokratske izbore. Takođe je obuhvaćen i kontrolni okvir misije za posmatranje izbora, koji pokriva neophodne uslove za efektivno posmatranje izbora i Kodeks ponašanja posmatrača.

Operativna poglavlja su grupisana na sledeći način: poglavlja 5 do 6 se bave specifičnim priprema za EOM, počevši sa misijom ocenjivanja potreba, a uključujući i eventualno raspoređivanje misije, njene strukture i organizacije; poglavlja 7 do 9 detaljno opisuju metodologiju posmatranja predizbornog perioda kao i procedure glasanja i brojanja glasova; poglavlja 10 do 12 se fokusiraju na period posle izbora, uključujući i neposredno izveštavanje nakon izbora, posmatranje razvoja situacije nakon izbora, i privođenje misije kraju; a poslednja poglavlja (13 do 15) se bave partnerstvom ODIHR-a sa drugim organizacijama, konačnom procenom izbora i opcijama za nastavak aktivnosti posle izbora.

Konačno, priručnik takođe sadrži i tri dodatka u kojima se nalaze dodatne informacije: Dodatak A sadrži sve glavne OEBS-ove obaveze u vezi sa izborima, a koje se nalaze u Kopenhagenskom Dokumentu iz 1990. godine, kao i druge relevantne obaveze OEBS-a; Dodatak B pruža primer upitnika koji koriste kratkoročni posmatrači pri dolasku na glasačka mesta; i Dodatak C pruža spisak publikacija u izdanju ODIHR-a koje se odnose na izbore.

⁵ Univerzalni principi su oni koji su stavljeni u prvi plan u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i Međunarodnom paktu za građanska i politička prava. Kompletni tekstovi ovih i drugih dokumenata Ujedinjenih Nacija se mogu naći na sajtu Visokog Komesara UN za ljudska prava www.unhcr.ch.

2.

Poreklo međunarodnog posmatranja izbora



2.1 Zašto posmatrati izbore?

Kao zajednica zemalja koja se obavezala na demokratiju, OEBS se usredsredio na unapređivanje demokratskih izbora kao ključnog elementa stabilnosti. Sve države članice OEBS-a su se obavezale da pozovu međunarodne posmatrače, a posebno ODIHR (Istanbulski samit 1999.), na svoje izbore, priznajući da posmatranje izbora može igrati važnu ulogu u povećanju poverenja u birački proces. Raspoređivanje posmatrača izbora pruža vidljivu podršku demokratskom procesu i može pomoći OEBS-ovim državama članicama u njihovom nastojanju da se izvedu verodostojni izbori u skladu sa OEBS-ovim obavezama.

Izbori su promovisanje osnovnih ljudskih prava i, određenije, građanskih i političkih prava, i zato posmatranje izbora doprinosi ukupnom unapređivanju i zaštiti ovih prava. Verodostojni izbori su političko takmičenje koje se održava u sredini koju karakteriše poverenje, transparentnost i odgovornost što pruža biračima informacije na osnovu kojih biraju različite političke opcije. Proces verodostojnih demokratskih izbora pretpostavlja poštovanje slobode govora i slobode medija; slobode udruživanja, okupljanja i kretanja; poštovanje zakonskih odredbi; pravo na osnivanje političkih partija i pravo da se bore za pozicije u vlasti; nediskriminaciju i jednaka prava za sve građane; slobodu od zastrašivanja; i druga brojna osnovna prava i slobode na koje su sve države članice OEBS-a obavezale da će štiti i unapređivati.

Posmatranje izbora povećava odgovornost i transparentnost, i time povećava i domaće i međunarodno poverenje u izborni proces. Samo prisustvo međunarodnih posmatrača ne može da poveća legitimnost ili kredibilitnost izbornog procesa. Iako prisustvo posmatrača može ukazati da izborni proces zavređuje posmatranje; zaključci posmatrača o procesu zasnovani na ODIHR-ovoj metodologiji, oblikovaće ODIHR-ov stav o izborima.

Krajnji cilj ODIHR-ove misije za posmatranje izbora je da proceni u kojoj meri je izborni proces u skladu sa OEBS-ovim principima, i u skladu sa Kopenhagenskim dokumentom iz 1990. godine, domaćim zakonodavstvom i drugim univerzalnim principima koji se odnose na demokratske izbore.

Takođe se ocenjuje i usklađenost domaćeg zakonodavstva sa ovim principima i zakonskog okvira za sprovođenje izbora koji takođe moraju odslikavati navedene principe.

2.2 Posmatranje izbora u kontekstu

Širenje aktivnosti posmatranja izbora u protekle dve decenije direktno je povezano sa globalnim trendom demokratizacije. Posmatranje izbora je stoga jedna od aktivnosti koja je novim demokratijama i zemljama u tranziciji prvobitno služila kao podrška na putu ka demokratiji. ODIHR-ove aktivnosti posmatranja izbora pokazale su OEBS-ovu posvećenost izgradnji čvrste demokratske strukture u novim demokratijama i demokratijama u razvoju koje se nalaze u OEBS-ovom regionu. U isto vreme, posmatranje izbora omogućava i procenu u kojoj meri nove i demokratije u razvoju poštuju obaveze preuzete članstvom u OEBS-u.

Iako je fokus većine posmatranja izbora bio na zemljama novih demokratija i zemljama u tranziciji, napredne demokratije takođe mogu izvući korist iz ciljanog posmatranja ili ocene međunarodnih posmatrača. Treba primetiti da su po principu ravnopravnosti suverenih država, kako je izloženo u Helsinkiju, svih 55 država članica podjednako obavezane identičnim principima. Imajući ovo u vidu, ODIHR je takođe rasporedio misije za posmatranje izbora (vidi odeljak 2.4.2) u zemljama dugotrajne ili uspostavljene demokratske tradicije kako bi procenio izborne prakse i, gde je to potrebno, predložio poboljšanja.

Posmatranje izbora je građanska aktivnost. Međutim, moguće je da se posmatranje izbora izvodi i u postkonfliktnim situacijama, u zavisnosti od toga da li je uspostavljena odgovarajuća bezbedna sredina za rad posmatrača i stručnjaka za izbore kao i jednako bezbedna sredina za sprovođenje izbornih procesa koji imaju smisla. Međutim, posmatranje izbora nema nikakav značaj ukoliko se sprovodi po strogim bezbednosnim propisima, kao i uz prisustvo naoružane straže.

2.3 ODIHR-ov mandat za posmatranje izbora

ODIHR-ov mandat za posmatranje izbora izveden je iz Paragrafa 8 Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine, a potvrđen je Pariskom poveljom iz 1990. godine, Dokumentom sa četvrtog sastanka Saveta KEBS-a (Rim) 1993. godine, Dokumentom samita u Budimpešti iz 1994. godine i Dokumentom samita u Istanbulu (Povelja za Evropsku bezbednost) iz 1990. godine.

ODIHR je prvobitno osnovan kao Kancelarija za slobodne izbore odlukom OEBS-ovog prethodnika, Konferencije za Evropsku bezbednost i saradnju (KEBS), donetom na Pariskom samitu 1990. godine. Originalni mandat Kancelarije je bio da neguje primenu OEBS-ovih principa, posebno u odnosu na demokratske izbore. Ova organizacija je počela da u manjem obimu posmatra izbore ubrzo nakon svog osnivanja.

Kancelarija je 1992. godine promenila ime u Kancelariju za demokratske institucije i ljudska prava i tada su joj date dodatne odgovornosti za druge elemente u oblasti ljudske dimenzije. Na sastanku održanom u Rimu 1993. godine, Savet KEBS-a je odlučio da poveća ODIHR-ovu ulogu kroz "sveobuhvatno nadgledanje izbora".⁶ Sledeće godine, Samit u Budimpešti je prihvatio stav da izborni proces

⁶ Dokument četvrtog sastanka Saveta KEBS-a, Rim, 1993. godine, Odluke, Poglavlje IV, paragraf 4. Tekst ovog i drugih OEBS-ovih dokumenata na koje se poziva ovaj priručnik su dostupni na OEBS-ovom sajtu: www.osce.org. Zbirka OEBS-ovih principa iz oblasti ljudskih prava, uključujući i izbore, nalazi se u publikaciji *OSCE Human Dimension Commitments*, drugo izdanje (Varšava, OEBS/ODIHR, 2005. godina). Ova zbirka se takođe može naći na ODIHR-ovom sajtu www.osce.org/odihr.

nije samo jednostrewni događaj, i odluči da bi ODIHR trebalo da «ima veću ulogu u nadgledanju izbornog procesa, pre, za vreme i posle izbora».⁷ Takođe, Samit u Budimpešti je isključivo ODIHR-u poverio procenjivanje odgovarajućih uslova za slobodno i nezavisno funkcionisanje medija u vezi sa izborima.

U Povelji za Evropsku bezbednost, usvojenoj na OEBS-ovom Samitu u Istanbulu 1999. godine, države članice su se posebno obavezale da će pozivati ODIHR da posmatra njihove izbore. Priznajući u istom dokumentu da posmatranje izbora nije dovoljno samo po sebi, već da treba da vodi poboljšanju izbornih praksi, države članice su dodale još jedan važan, novi princip: «Slažemo se da ćemo odmah prihvatiti ODIHR-ove procene i predloge.»⁸

2.4 Kada posmatrati

Budimpeštanski samit iz 1994. godine, dao je zadatak ODIHR-u da sastavi «tekući kalendar za predstojeće izbore».⁹ Od svih država članica OEBS-a zatraženo je da izveste ODIHR o svojim predstojećim izborima i da na vreme pošalju zvanični poziv ODIHR-u, po mogućstvu ne kasnije od tri meseca pre dana kada se održavaju izbori. Međutim, kako u toku svake godine u OEBS-ovom regionu ima veliki broj izbora kako na državnom, tako i na nižim nivoima, ODIHR mora da proceni koje će izbore posmatrati, istovremeno imajući u vidu i sredstva kojima raspolaže.

ODIHR-ova aktivnost posmatranja izbora finansira se iz OEBS-ovog osnovnog budžeta, koji se odobrava konsenzusom država članica OEBS-a. To ukazuje na potrebu za pažljivom raspodelom sredstava, a ODIHR razmatra potencijalne posmatračke aktivnosti imajući u vidu njihov optimalni uticaj na unapređenje demokratije i ljudskih prava. Stoga je posmatranje izbora u novim ili demokratijama u razvoju prioritet, jer takve države obično imaju najviše koristi od međunarodnog posmatranja izbora i datih preporuka.

U principu, ODIHR se uglavnom fokusirao na neposredne izbore za državne institucije na državnom nivou. Međutim, tokom prethodnih godina i u skladu sa paragrafom 8 Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine, ODIHR je posmatrao i izbore na opštinskim i regionalnim nivoima. Takođe je bio posmatran i jedan broj referenduma.

U nekim slučajevima, ODIHR može odlučiti da ne posmatra određene izbore, zato što: preliminarna procena ukazuje da je država članica već sprovela izbore u skladu sa OEBS-ovim principima; zato što zakonski okvir ili ukupni uslovi za verodostojne demokratske izbore nisu u skladu sa OEBS-ovim obavezama; ili zato što bezbednosni faktori ili druge okolnosti ne pružaju minimum potrebnih uslova za uspešno posmatranje izbora.

2.5 Adaptacija ODIHR-ove posmatračke metodologije

ODIHR-ova standardna posmatračka metodologija je prikazana u Poglavljima 6 do 15 ovog priručnika. Kao dodatak standardnim posmatračkim misijama (vidi poglavlje 6), ODIHR je izmenio svoju posmatračku metodologiju kako bi na odgovarajući način reagovao na brojne specifične okolnosti koje mogu nastati tokom posmatranja izbora. Ove izmene su izložene u narednim poglavljima.

⁷ Zaključni Dokument iz Budimpešte, Odluke, Poglavlje VIII, paragraf 12.

⁸ Povelja za Evropsku bezbednost, Istanbul, paragraf 25.

⁹ Ovaj kalendar je dostupan na ODIHR-ovom sajtu: www.osce.org/odihr.

2.5.1 Misije za posmatranje izbora bez kratkoročnih posmatrača

Neke posmatračke misije su bile ograničene na dugoročni tim posmatrača, bez prisustva kratkoročnih posmatrača na dan izbora. Ovo je bio slučaj u zemljama gde prethodno iskustvo ili misije ocene potreba (vidi Poglavlje 5) ukazuju na to da verovatno neće biti ozbiljnih problema na dan izbora na biračkom mestu, ali da dugoročni proces posmatranja može rezultirati korisnim preporukama. Takođe, misija ne mora da rasporedi kratkoročne posmatračke ako je na početku jasno, ili postane jasno tokom izbornog procesa, da nisu uspostavljeni prihvatljivi uslovi za izborne procese.

2.5.2 Misije za procenu izbora

Još jedna od inicijativa ODIHR-a u cilju ispunjenja mandata bila je razvitak misija za procenu izbora. Misija za procenu se obično raspoređuje da bi se procenili izbori u dugotrajnijim ili bolje utvrđenim demokratijama i fokusira se na specifična pitanja i primenu najboljih rešenja u praksi. Kako uspostavljene demokratije obično imaju dobro proverenu izbornu praksu koja uživa poverenje većine biračkog tela, kao i slobodne i jake medije koji izborne nedostatke iznose u javnim raspravama, ove misije za procenu mogu postići svoje osnovne ciljeve po najmanjoj ceni, bez potrebe za dugoročnim prisustvom ili sistematičnim raspoređivanjem posmatrača na dan izbora.

Misija za procenu se uglavnom sastoji od tima eksperata koji dolaze u zemlju na kratko vreme pre dana kada se održavaju izbori i na sam dan izbora. Misija za procenu ne pokušava da komentariše izborni proces na sveobuhvatni način kako to čini posmatračka misija i najčešće ima samo ograničeno prisustvo na nivou biračkog mesta. Međutim, misija za procenu ima mogućnost da se bavi problemima koji se odnose na administrativni i zakonski okvir za sprovođenje izbora, probleme koji utiču na izbore, i na državnom i na regionalnom nivou, kao i na određene probleme koji se tiču biračkih mesta, ali vrlo ograničeno. Preporuke se daju ukoliko je to potrebno.

2.5.3 Ekspertske timovi podrške

U slučaju kada ODIHR ne posmatra određene izbore, može poslati jednog eksperta ili manji tim eksperata da pomognu OEBS-ovu misiju na terenu ukoliko je to moguće. Njihova uloga je da budu prisutni neposredno pred, za vreme i odmah nakon izbora i da povećaju sposobnost misije da izveštava o izborima kroz svoje standardne kanale izveštavanja. Ekspertske tim podrške se najčešće šalje u slučaju opštinskih izbora ili referenduma koje ODIHR ne namerava da posmatra u većim razmerama.

3.

Univerzalni principi o izborima i ljudskim pravima



Sve države članice OEBS-a su se složile da je «volja naroda, slobodno i pošteno izražena kroz periodične i verodostojne izbore osnova za autoritet i legitimnost vlade». Verodostojni izbori su stoga osnovno ljudsko pravo i osnovni element demokratije. ODIHR-ove misije za posmatranje izbora procenjuju izbore u skladu sa OEBS-ovim principima i univerzalnim principima za demokratske izbore. Na primer, ako su države potpisnice različitih sporazuma UN u vezi sa ljudskim pravima ili drugih međunarodnih pravnih instrumenata relevantnih za izbore (na primer, Evropske Konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda), poštovanje ovih principa će takođe biti uzeto u obzir.

3.1 Univerzalni principi

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, koju su prihvatile sve države članice Ujedinjenih Nacija, uspostavila je univerzalno pravo na verodostojne izbore. Član 21 Univerzalne deklaracije predviđa da, «svako ima pravo da učestvuje u vlasti svoje države, direktno ili preko slobodno izabranih predstavnika». Isti član takođe utvrđuje da su slobodni izbori jedina osnova za vladin autoritet: «Volja naroda će biti osnova za vladin autoritet; ona će se iskazivati kroz periodične i verodostojne izbore, univerzalnim i jednakim pravom glasa i glasaće se tajnim glasačkim listićima ili ekvivalentnim slobodnim glasačkim procedurama».

Kao dodatak članu 21, koji se odnosi isključivo na izbore, Univerzalna deklaracija iznosi i listu drugih prava relevantnih za izborne procese, uključujući slobode govora, udruživanja i okupljanja.

Prava izneta u Univerzalnoj deklaraciji su ponovljena i proširena u Međunarodnom paktu za građanska i politička prava (ICCPR), ugovoru o ljudskim pravima UN koji je ratifikovan od strane skoro svih OEBS-ovih država članica. Kao ugovor, ICCPR pravno obavezuje državu da postupa u skladu sa njegovim odredbama. Član 25 ICCPR-a garantuje svakom građaninu, bez diskriminacije, pravo da glasa i da se kandiduje za državne pozicije. ICCPR takođe kodifikuje i proširuje spektar građanskih i političkih prava stavljenih u prvi plan Univerzalnom deklaracijom.

Drugi instrumenti Ujedinjenih Nacija vezani za ljudska prava, uključuju specifične odredbe vezane za izborna prava, kao i za druga ljudska prava koja se mogu odnositi na izbore. Na primer, član 5.

Konvencije za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije (CERD) garantuje svima, bez razlike ili diskriminacije, «politička prava, posebno pravo na učešće u izborima — na glasanje i kandidovanje...». Konvencija za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) garantuje, u članu 7, pravo ženama da učestvuju u političkom životu i izborima na istoj osnovi kao i muškarcima. Praktično sve države članice OEBS-a su ratifikovale CERD i CEDAW i obavezale su se na poštovanje njihovih odredbi. Rukovodeći principi UN o interno raseljenim, određuju da interno raseljene osobe imaju ista prava kao i ostali građani, uključujući, posebno i pravo na glasanje i učestvovanje u državnim i javnim poslovima.

3.2 OEBS-ovi principi

Države članice OEBS-a su se obavezale na sprovođenje širokog niza standarda koji podržavaju, štite i unapređuju demokratsko upravljanje i poštovanje ljudskih prava.¹⁰ Većina osnovnih principa koji se isključivo odnose na izbore sadrže se u paragrafima 6 do 8 Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine, iako se u dokumentu takođe nalaze i relevantne obaveze koje se tiču velikog broja drugih građanskih i političkih prava, vladavine prava i odredbi o nediskriminaciji koje su misije za posmatranje izbora uzele u obzir.¹¹ Svi posmatrači bi trebalo da budu upoznati sa ovim principima, čiji se kompletan tekst nalazi u Dodatku A. Ukratko, ovi principima zahtevaju od država da:

- Održavaju izbore u razumnim intervalima;
- Dozvole da sva mesta u barem jednom domu zakonodavnog tela budu izabrana direktnim glasanjem;
- Garantuju univerzalno i jednako pravo glasa;
- Poštuju pravo građana da nastoje da dobiju funkcije;
- Poštuju pravo na osnivanje političkih partija i da omoguće da se partije mogu takmičiti po ravnopravnom tretmanu pred zakonima od strane vlasti;
- Omoguće da se političke kampanje sprovode u slobodnoj i poštenoj atmosferi bez državnih akcija, nasilja, zastrašivanja ili straha od odmazde protiv kandidata, partija ili glasača;
- Omoguće neometan pristup medijima na osnovi nediskriminacije;
- Omoguće da se glasa tajno glasačkim listićima, da se glasovi prebrojavaju i o njima izveštava pošteno, da se rezultati glasanja objave u dogledno vreme; i
- Omoguće da kandidati koji osvoje potrebne glasove za izbor budu propisno postavljeni na funkcije i da im bude dozvoljeno da ostanu na funkciji dok im ne istekne mandat.

Paragraf 8 Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine, predviđa da prisustvo posmatrača, i domaćih i stranih, može povećati integritet izbornog procesa. Dokument sadrži i otvoreni poziv državama članicama i odgovarajućim privatnim institucijama i organizacijama da posmatraju napredovanje državnih izbora u svojoj zemlji.

Drugi OEBS-ovi dokumenti sadrže i dodatne principe u pogledu izbora. Na primer, Deklaracija Lisabonskog samita iz 1996. godine navodi izbornu prevaru kao narušavanje ljudskih prava i ona predstavlja problem regionalne bezbednosti i stoga obavezuje sve države članice da obrate pažnju na ovaj priznati problem. Dokument koji je usvojen na Istanbulsom samitu 1999. godine ponavlja obavezu država OEBS-a da održavaju slobodne i poštene izbore i obavezuje države članice da obezbede

¹⁰ Vidi *OSCE Human Dimension Commitments*, beleška 6.

¹¹ Dokument sa sastanka KEBS-a u Kopenhagenu, koji se tice ljudske dimenzije. Kopenhagen, 1990. godine.

puno pravo osobama koje pripadaju manjinskom stanovništvu da glasaju i da brinu o pravu izbeglica da učestvuju u izborima koji se održavaju u zemljama njihovog porekla. Kao što stoji u Poglavljju 2 ovog priručnika, države članice su se takođe obavezale da će odmah prihvatiti ODIHR-ove procene i preporuke.

3.3 Drugi međunarodni principi

Većina OEBS-ovih država članica su takođe članice Saveta Evrope i stoga su obavezane Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (ECHR) i njenim Protokolima kao i drugim ugovorima koje je usvojio Savet Evrope.¹² Član 3 Prvog Protokola ECHR zahteva od država da «održavaju slobodne izbore sa tajnim glasanjem u razumnim intervalima, u uslovima koji će osigurati slobodno izražavanje stava naroda pri izboru zakonodavnih tela.» U državama članicama OEBS-a koje su članice Saveta Evrope, pojedinci mogu uložiti žalbu Evropskom sudu za ljudska prava i zatražiti odštetu za izborne prekršaje, pod uslovom da su već iscrpeli sve moguće domaće pravne lekove.

Evropska Unija je takođe usvojila sporazume sa odredbama relevantnim za slobodne izbore uključujući i Ugovor o Evropskoj Uniji i Povelju evropske unije o osnovnim pravima. Ovi sporazumi su obavezujući samo za države članice Evropske Unije. Pitanja koja se odnose na demokratiju su stavljena u centar odnosa između EU i njenih partnera, jer je učvršćivanje demokratskih institucija i ljudskih prava zajednička vrednost i predstavlja zajednički interes na koji su zvanično pristale sve strane.

Zajednica nezavisnih država i Organizacija američkih država takođe su usvojile izborne standarde koji obavezuju dotične države članice koje su ih ratifikovale.

3.4 Praktične implikacije

Naredni paragrafi ukratko izlažu neke ključne koncepte koji su stavljeni u prvi plan u univerzalnim principima, principima OEBS-a i drugim međunarodnim obavezama kojima bi posmatračke misije trebalo da posvete najveću pažnju, uključujući: periodične izbore, verodostojne izbore, slobodne izbore, poštene izbore, univerzalno i jednako pravo glasa, glasanje tajnim glasačkim listićima i pošteno prebrojavanje i objavljivanje rezultata. Vlada svake zemlje je na prvom mestu zadužena da se pobrine da se ove obaveze poštuju.

PERIODIČNI IZBORI zahtevaju da se izbori održavaju u regularnim intervalima kao što je ustanovljeno zakonom. Vremenski period između izbora ne bi trebalo da bude nerazumno dug. U OEBS-ovom regionu, sedam godina se uglavnom smatra maksimalnim razumnim periodom između izbora za organe izvršne vlasti, iako su mnoge zemlje odlučile za interval od četiri do pet godina između izbora. Pet godina se uglavnom smatra maksimalnim razumnim periodom između izbora za donje domove parlamenta.

VERODOSTOJNI IZBORI pretpostavljaju da se izborni proces izvodi na odgovoran i transparentan način i da omogućuje pravi izbor i izbor načinjen na osnovu dovoljno dobrih informacija kojima raspoložu birači osiguravajući time ukupno poverenje biračkog tela. Koncept verodostojnih izbora može biti doveden u pitanje ukoliko osnovna prava i slobode nisu poštovana, ukoliko nema verodostojne političke konkurencije, ukoliko postoje nerazumne restrikcije u pogledu formiranja ili delovanja politič-

¹² Dokumenti Saveta Evrope su dostupni na sajtu www.coe.int.

kih partija ili ukoliko ne postoji stvaran izgled da će birači moći da glasajući dovedu do promene prethodno izabranih funkcionera.

SLOBODNI IZBORI zahtevaju da svi građani uživaju svoja osnovna prava i slobode govora, udruživanja, okupljanja i kretanja. Svaki glasač bi trebalo da da svoj tajni glas bez straha, nasilja, državnih akcija ili straha od odmazde. Nijedna prepreka ne bi trebalo da stoji na putu kandidatima da slobodno iznose svoje stavove niti da sprečava birače da se angažuju u kampanji niti da razmatraju ili saznaju za ova gledišta. Mediji bi trebalo da slobodno prenose kampanju, bez mešanja ili nerazumnih restrikcija koje nameću vlasti. Domaći posmatrači, kako stranački (zastupnici kandidata i partija) tako i nestranački posmatrači morali bi biti slobodni da mogu da posmatraju sve faze izbornog procesa pre, za vreme i posle dana kada se izbori održavaju. Tabelarno predstavljen pregled izbornih rezultata po pratijama i kandidatima bi trebalo da bude vidljiv i proverljiv na nivou biračkog mesta i na svim međunivoima izborne administracije i konačno na nivou državnih organa zaduženih za izbore.

POŠTENI IZBORI bi trebalo da omoguće jednake uslove za sve učesnike izbornog procesa. Zakonski okvir bi trebalo da odražava OEBS-ove i druge univerzalne principe i svi zakoni koji se tiču izbora bi trebalo da budu implementirani i neselektivno primenjeni. Svi kandidati, partije i političke organizacije koje žele da se kandiduju bi trebalo da mogu to da urade, i da se takmiče po jednakom i nepristrasnom tretmanu pred zakonom i vlastima. Kandidati i političke partije bi trebalo da imaju neometan pristup medijima na osnovi nediskriminacije, a državni mediji bi trebalo da ispoštuju svoju posebnu odgovornost i da obezbede dovoljne i proporcionalne informacije kako bi omogućili biračkom telu da napravi izbor na osnovu dovoljno dobrih informacija. Regulisanje finansiranja kampanje ne bi trebalo da ide u korist neke partije ili kandidata ili da ih diskriminiše. Treba da postoji jasna odvojenost između države i političkih partija i državni resursi ne bi trebalo da se koriste pristrasno u korist jednog kandidata ili grupe kandidata. Izborna administracija na svim nivoima bi trebalo da deluje na profesionalan i neutralan način, a u procesima glasanja, prebrojavanja glasova i tabelarnog predstavljanja rezultata ne bi smelo da bude prevara i manipulacija. Kandidati, partije i birači bi trebalo da imaju mogućnost za brzu i efektivnu odštetu i kroz nezavisno sudstvo, u slučaju kršenja zakona ili ljudskih prava. Oni odgovorni za kršenje zakona bi trebalo da se izvedu pred sud u dogledno vreme. Kandidati koji dobiju potreban broj glasova za izbor bi trebalo da budu propisno postavljeni na funkcije.

UNIVERZALNO PRAVO GLASA zahteva da se svim kvalifikovanim građanima da pravo da glasaju. Trebalo bi da postoji efektivna, nepristrasna, nediskriminativna i precizna procedura registracije birača koja obezbeđuje svim kvalifikovanim građanima pravo glasa i štiti od višestrukog glasanja. Ne bi trebalo da postoje biračke takse i troškovi prijavljivanja u birački spisak. Ne bi trebalo da postoje ograničenja glasanja osobama koje pripadaju manjinama, ženama ili drugim grupama građana. Svi birači, uključujući osobe sa invaliditetom, bi trebalo da imaju efektivan pristup biračkim mestima i drugim glasačkim procedurama. Trebalo bi da postoje uredbe za glasanje interno raseljenih osoba. Trebalo bi da se ulože naponi kako bi se obezbedile adekvatne uredbe za glasanje u inostranstvu. Ograničenja građanskih i političkih prava za građane koji su osuđeni na kaznu zatvora bi trebalo da budu proporcionalne tom prestupu i glasačka prava bi trebalo automatski da im budu vraćena čim se kazna odsluži.

JEDNAKO PRAVO GLASA znači da glas svakog građanina treba da ima istu vrednost. To znači da bi pod proporcionalnim sistemima, broj predstavnika za svaki okrug trebalo da bude proporcionalan veličini

biračkog tela i da cenzus za osvajanje mesta u parlamentu ne sme da bude visoko postavljen kako bi se ispoštovao politički izbor relativno velikog broja birača. U većini izbornih sistema, jednako pravo glasa znači da broj stanovnika u izbornim jedinicama mora da bude približno jednak; razlika veća od 10 procenata, može se smatrati zabrinjavajućom.

GLASANJE TAJNIM GLASAČKIM LISTIĆIMA zahteva da birači označavaju svoje glasačke listiće nasamo, u privatnosti bezbedne glasačke kabine, i tako da se listić sa glasom ne može videti pre nego što se ubaci u glasačku kutiju i kako se kasnije ne bi doveo u vezu sa određenim glasača. Prisustvo više od jedne osobe u glasačkoj kabini ne sme da bude dozvoljeno jer ugrožava tajnost glasa. Izuzeci se mogu napraviti samo u posebnim slučajevima, na zahtev glasača kojima je pomoć potrebna, npr. invalidnih lica ili nepismenih glasača. Svako glasanje van glasačke kabine ugrožava tajnost glasa. «Grupno glasanje», zajedničko glasanje članova porodice, javno glasanje ili nezakonito glasanje preko zastupnika su kršenje principa glasanja tajnim glasačkim listićima. Organizacija glasanja pripadnika vojske i, tamo gde je to dozvoljeno, glasanja zatvorenika bi morala da obezbedi da njihovi glasovi ostanu u tajnosti i da nisu posledica prinude, a bilo bi najbolje da vojnici glasaju sa civilnim stanovništvom, uz postojanje specijalnih biračkih mesta za vojnike koja su rezervisana za izuzetne slučajeve. Nijedno biračko mesto ne bi trebalo da ima tako mali broj birača da objavljivanje rezultata može da ugrozi tajnost glasačkih listića (ovo ponekad može biti problem kod glasanja u vojnim jedinicama, zatvorima ili ambasadama u inostranstvu).



4.

Praktični okvir za međunarodno posmatranje izbora



Praktični okvir za posmatranje izbora je baziran na sledećim minimalnim uslovima za efektivno posmatranje koje država domaćin treba da poštuje i OEBS-ovom Kodeksu ponašanja posmatrača za koji se očekuje da će biti poštovan od strane posmatrača.

4.1 Uslovi za efektivno posmatranje

Kako bi posmatranje bilo efektivno, ODIHR očekuje od države domaćina da se postara da misija za posmatranje izbora izvrši svoje dužnosti u predviđeno vreme i posebno da:

- Odredi vremenski okvir za misiju koji dozvoljava posmatranje svih faza izbornog procesa;
- Odluči po svom slobodnom uverenju da organizuje posmatračku misiju koja će odgovarati praktičnim potrebama;
- Primi akreditacije za sve svoje posmatrače kroz jednostavnu i nediskriminatornu proceduru;
- Da obezbedi od vlasti na svim nivoima sve potrebne informacije koje se tiču izbornog procesa u predviđeno vreme;
- Da se sastane sa kandidatima, članovima svih političkih partija, predstavnicima građanskog društva i svim drugim pojedincima po svom izboru;
- Da im bude moguće da putuju u sve regione države tokom izbornog procesa i na dan izbora, bez ikakvih ograničenja ili prethodnog obaveštenja.
- Da im bude moguć neometan pristup svim biračkim mestima, izbornim komisijama, i centrima za prebrojavanje i tabelarno prikazivanje rezultata izbora u celoj zemlji; i
- Da im bude moguće da daju javne izjave.

Tamo gde ove okolnosti ne postoje, uslovi za efektivno posmatranje su nisu ispunjeni.

4.2 Kodeks ponašanja posmatrača

Kodeks ponašanja posmatrača je razvijen da bi se osiguralo da se svi članovi misije za posmatranje izbora ponašaju u skladu sa visokim profesionalnim i ličnim standardima i na način koji je dosledan ulozi nezavisnog i nepristrasnog posmatrača. Uloga posmatrača je ograničena na posmatranje i izveštavanje i posmatrači nemaju pravo da daju instrukcije, pomoć ili da se mešaju u proces glasanja, prebrojavanja glasova, tabelarno prikazivanje rezultata izbora i druge aspekte izbornog procesa. Kodeks ponašanja posmatrača je obavezujući za sve ODIHR-ove posmatrače; svaka ozbiljna povreda Kodeksa dovodi do oduzimanja posmatračke akreditacije.

KODEKS PONAŠANJA ZA OEBS/ODIHR-ove POSMATRAČE

- Posmatrači će sačuvati strogu nepristrasnost pri obavljanju svojih dužnosti i ni u jednom trenutku neće javno izražavati ili pokazivati bilo kakve predrasude ili preferencije u vezi sa domaćim vlastima, partijama, kandidatima ili u pogledu bilo kog pitanja u toku izbornog procesa.
- Posmatrači će izvršavati svoje dužnosti na nenametljiv način i neće se mešati u izborni proces. Posmatrači mogu postavljati pitanja izbornim zvaničnicima i mogu im skrenuti pažnju na nepravilnosti, ali ne smeju davati instrukcije niti poništavati njihove odluke.
- Posmatrači će ostati na dužnosti tokom celog izbornog dana, kao i za vreme posmatranja prebrojavanja glasova i, ukoliko su takve instrukcije date, i tokom faze izrade tabelarnog pregleda rezultata.
- Posmatrači će sve zaključke zasnivati na svojim ličnim zapažanjima ili na osnovu jasnih i ubedljivih činjenica ili dokaza.
- Posmatrači neće iznositi nikakve komentare u medijima u vezi sa izbornim procesom ili suštini svojih zapažanja, a svaki komentar u medijima će biti ograničen na uopštene informacije o posmatračkoj misiji i ulozi posmatrača.
- Posmatrači neće preduzimati nikakve nepotrebne ili neprikladne rizike. Bezbednost svakog posmatrača je preča od svakog drugog pitanja.
- Posmatrači će sve vreme nositi propisanu identifikaciju koju je izdala država domaćin ili izborna komisija i identifikovaće se svakoj vlasti na zahtev.
- Posmatrači će poštovati sve nacionalne zakone i pravila.
- Posmatrači će iskazivati najviši nivo lične diskrecije i profesionalnog ponašanja u svakom trenutku.
- Posmatrači će prisustvovati svim potrebnim instruktažama i kratkim usmenim izveštavanjima misije i držati se plana raspoređivanja i svih drugih instrukcija datih od strane OEBS/ODIHR-ove misije za posmatranje izbora. Posmatrači će prisustvovati svim potrebnim instruktažama i kratkim usmenim izveštavanjima misije i držati se plana raspoređivanja i svih drugih instrukcija datih od strane OEBS/ODIHR-ove misije za posmatranje izbora.

U dodatku Kodeksa ponašanja posmatrača, od svih posmatrača se očekuje da se drže OEBS-ovih smernica za profesionalnu radnu sredinu, koje zabranjuju diskriminaciju ili seksualno uznemiravanje. Misije za posmatranje izbora u nekim zemljama mogu da izdaju dodatna pravila ili uputstva koja obavezuju OEBS/ODIHR posmatrače.

5.

Pripreme za posmatranje: misija za procenu potreba



Početni korak prema uspostavljanju ODIHR Izborne posmatračke misije — EOM-a je raspoređivanje misije za procenu potreba (NAM), obično nekoliko meseci pre izbora. NAM se sprovodi u periodu od nekoliko dana od strane članova ODIHR-ovog Odeljenja za izbore. Potencijalni šef, zamenik šefa ili saradnik za logistiku potencijalne EOM mogu takođe učestvovati, kao i drugi bitni ili potrebni eksperti.

Svrha NAM-a je da identifikuje izgleda za izvođenje izbornog procesa u skladu sa OEBS-ovim obavezama i zatim da posavetuje direktora ODIHR-a o predloženoj aktivnosti ODIHR-a. NAM takođe procenjuje da li država domaćin namerava da poštuje minimalne uslove za efektivno posmatranje izbora.

Izveštaj NAM-a koji se prosleđuje svim državama članicama, odslikava ODIHR-ove zaključke o veličini i razmeri posmatračke misije koju treba uspostaviti. U nekim slučajevima, na osnovu svojih nalaza, NAM može preporučiti da kompletno posmatranje nije adekvatno ili nije potrebno i umesto toga može da zatraži raspoređivanje ograničene misije za posmatranje izbora ili misije za procenu izbora (vidi Odeljak 2.4). Izveštaj NAM-a takođe određuje broj dugoročnih i kratkoročnih posmatrača koji će tražiti od država članica da pošalju kako bi se realizovala dotična misija.

NAM takođe služi da uspostavi preliminarne razgovore sa nacionalnim izbornim vlastima i drugim institucijama uključenim u izborni proces. U principu, NAM će se sastati sa visokim zvaničnicima izborne administracije, predstavnicima vlade (ministarstvom inostranih poslova i drugim ministarstvima uključenim u izbore kao što je Ministarstvo unutrašnjih poslova i ministarstva koje se bave nacionalnim manjinama ili ljudskim pravima), političkim partijama, predstavnicima medija, građanskog društva, organizacija, misijama OEBS-a (gde je to relevantno), ambasadama OEBS-ovih država članica i bilo kojom drugom zainteresovanom međunarodnom organizacijom.

NAM pravi preliminarnu procenu sledećeg:

- U kojoj meri su primenjene preporuke koje proističu iz prethodnih ODIHR-ovih misija za posmatranje izbora;
- Predizborne situacije kao i u kojoj meri vlada poštuje ljudska prava i osnovne slobode u vezi sa predstojećim izborima;
- Zakonskog okvira i svih amandmana donetih nakon poslednjih izbora (kad god je to moguće ili relevantno, ODIHR će pripremiti posebnu detaljnu analizu izbornog zakonodavstva);
- Sastava i strukture izborne administracije kao i dokle su stigli sa priprema za izbore i opšti nivo poverenja javnosti i političkog poverenja u njen rad;
- Statusa medija i njihove očekivane uloge u izborima;
- Bilo kojih drugih pitanja od posebne važnosti, kao što je izrada registra birača, proces registracije kandidata/partija, učestvovanje žena, uključenje manjina ili izborne aktivnosti organizacija građanskog društva;
- Stepenu u kojem sagovornici veruju da uspostavljanje ODIHR Izborne posmatračke misije — EOM-a može biti korisno; i
- Da li je bezbednosna situacija pogodna za posmatračku misiju.

6.

Struktura OEBS/ ODIHR-ove misije za posmatranje izbora



ODIHR-ova misija za posmatranje izbora se raspoređuje pod upravom direktora ODIHR-a. Šef ODIHR-ovog Odeljenja za izbore zastupa Direktora u svim pitanja vezanim za izbore. Šefa svake posebne izborne posmatračke misije — EOM-a postavlja direktor ODIHR-a i šef preuzima odgovornost za svakodnevni rad izborne posmatračke misije, u bliskoj saradnji sa ODIHR-ovim Odeljenjem za izbore. ODIHR-ov savetnik za izbore koji je odgovoran za određene izbore održava redovnu vezu između EOM-a i ODIHR-a u Varšavi. Od šefa određenog EOM-a može biti zatraženo da ode i/ili da se vrati iz izborne misije preko Varšave radi primanja instrukcija i/ili podnošenja kratkih usmenih izveštaja.

Standardna misija uključuje osnovni tim, dugoročne posmatrače (LTO) i kratkoročne posmatrače (STO). Članovi osnovnog tima se biraju sa ODIHR-ovih listi eksperata¹³ i zapošljavaju direktno ugovorom, ili se ponekad određuju od strane OEBS-ovih država članica na zahtev ODIHR-a. Za svake izbore, ODIHR izdaje Note Verbale svim OEBS-ovim državama članicama kojom zahteva od njih da pošalju LTO i STO za tu određenu misiju.

U nekim slučajevima, LTO i STO mogu biti regrutovani preko ODIHR-ovih korpusa dobrovoljaca za unošenje diverziteta (raznolikosti) u misije za posmatranje izbora, koji je osnovan 2001. godine. Korpus je bio od izuzetne važnosti za ODIHR u njegovim nastojanjima da unese raznolikosti u sastav misija za posmatranje izbora i da garantuje učestvovanje posmatrača izbora iz Centralne i Istočne Evrope i iz država članica Zajednica Nezavisnih Država. Ovo je posebno važno jer omogućava različita iskustava koja će biti predstavljena u posmatračkim misijama, često iz država članica koje obično ne šalju posmatrače.

ODIHR-ovi posmatrači izbora moraju biti građani država članica OEBS-a¹⁴, izuzevši dotičnu državu domaćina. Kako je engleski radni jezik ODIHR-ovih misija za posmatranje izbora, svi članovi EOM-a, uključujući i dugoročne i kratkoročne posmatrače, moraju biti sposobni da komuniciraju efektivno

¹³ ODIHR preporučuje da zainteresovani eksperti redovno ažuriraju svoje informacije za unos u ODIHR-ovu bazu podataka o ekspertima kako bi pomogli pri odabiru osoblja misija (baza podataka se može naći na ODIHR-ovom veb-sajtu www.osce.org/odihr).

¹⁴ Ponekad, OEBS/ODIHR prihvata kratkoročne goste posmatrače iz OEBS-ovih Partnera za Saradnju.

i na govornom i na pisanom engleskom. Međutim, znanje drugog jezika koji je dominantan je preimućstvo u području raspoređivanja misije.

Specifične informacije o svakoj ODIHR-ovoj misiji za posmatranje izbora su dostupne na posebnoj internet strani kreiranoj po uspostavljanju misije.¹⁵

6.1 Osnovni tim

ODIHR osniva svoje kancelarije u glavnom gradu dotične zemlje domaćina otprilike oko 6 do 8 nedelja pre dana kada se održavaju izbori, a tu je baziran i osnovni tim svake misije za posmatranje izbora. Osnovni tim obično sadrži negde oko 10 do 12 međunarodnih eksperata, u zavisnosti od veličine misije i specifičnih okolnosti izbora. Šefu misije pri obavljanju dužnosti obično pomaže zamenik šefa misije; u vrlo velikim misijama, može biti postavljeno više od jednog zamenika. Ostali članovi osnovnog tima su analitičar izbora, politički analitičar, pravni analitičar, medijski analitičar, statistički analitičar, koordinator dugoročnih posmatrača, službenik za logistiku, službenik za bezbednost, službenik za finansije, i službenik za vezu sa parlamentom kada je to relevantno. Ponekad osnovnom timu može biti dodeljen ekspert za rodna pitanja i pitanja nacionalnih manjina kako bi se produbila analiza u pogledu ovih posebnih pitanja u kontekstu izbora. Dužnosti ovog osoblja su sledeće:

ŠEF MISIJE je odgovoran za svakodnevni rad posmatračke misije. On ili ona vodi ODIHR-ovu misiju prema sopstvenoj proceni mere u kojoj su svi aspekti izbornog procesa u skladu sa domaćim zakonom, OEBS-ovim principima i drugim univerzalnim principima za demokratske izbore.

Šef misije je odgovoran, u bliskoj koordinaciji i saradnji sa ODIHR-ovim Odeljenjem za izbore, za rad misije, uključujući:

- Pripremu privremenih izveštaja koji skiciraju glavna predizborna pitanja i događaje;
- Uspostavljanje i održavanje veze sa vlastima, izbornom administracijom, glavnim političkim partijama, kandidatima, građanskim društvom, drugim posmatračkim grupama, domaćim diplomatama i domaćim organizacijama;
- Nadgledanje rada osnovnog tima, LTO i STO;
- Odnose sa medijima, kao i pripremu EOM-ovih izjava za javnost (takođe u saradnji sa ODIHR-ovim portparolom);
- Davanje instrukcija i blisku saradnju sa parlamentarnim delegacijama (ukoliko je to moguće);
- Sastavljanje izjave o preliminarnim nalazima i zaključcima i izjavu za štampu, ponekad zajedno sa liderima drugih delegacija; i
- Pripremanje konačnog izveštaja koji će biti izdat oko šest nedelja po završetku izbornog procesa.

Po dolasku u zemlju domaćina, ODIHR ili daje izjavu za štampu najavljujući početak rada misije ili šef misije održava konferenciju za štampu da bi predstavio misiju i njen rad. Konferencija za štampu pruža priliku da se objasne svrhe misije i ODIHR-ova metodologija za posmatranje izbora, a takođe izražava i voljnost misije da se sastane sa svim zainteresovanim stranama i dobije informacije o izbornom procesu.

ZAMENIK ŠEFA MISIJE obično služi kao šef osoblja i obezbeđuje ukupnu uspešnu koordinaciju EOM-a pritom asistirajući šefu misije kada je to potrebno. Pored drugih zaduženja, zamenik šefa nadgleda sve

¹⁵ Zasebne EOM-ove internet strane mogu se naći na ODIHR-ovom sajtu www.osce.org/odihr.

aspekte LTO i STO operacija, uključujući i pripremu instrukcija, proporcionalni i reprezentativni plan raspoređivanja, i podnošenje završnih izveštaja. On ili ona može koordinirati skiciranje privremenih izveštaja zajedno sa šefom misije i ODIHR-ovim Odeljenjem za izbore. U manjim EOM-ima, zamenik šefa može služiti istovremeno i kao jedan od eksperata/analitičara čije su funkcije objašnjene niže.

ANALITIČAR IZBORA procenjuje učinak izborne administracije zemlje domaćina u skladu sa OEBS-ovim principima i drugim univerzalnim principima. On ili ona je EOM-ova glavna spona sa izbornom administracijom i prisustvuje svim sastancima centralne izborne komisije, ili ekvivalentnog tela, kada je neophodno. Analitičar izbora procenjuje efektivnost tog tela, nezavisnost od izvršne vlasti, transparentnost i nepristrasnost. Analitičar izbora je odgovoran za nadgledanje registracije birača, registracije kandidata, izbornih regulacija i procedura, dizajn i štampu glasačkih listića, efektivnost izbornih komisija nižih nivoa, i drugih pitanja u delokrugu izborne administracije. Analitičar izbora takođe ocenjuje procedure prebrojavanja i tabelarni prikaz izbornih rezultata i analizira proces dobijanja ukupnih konačnih rezultata, usklađenost zakonskih regulativa i administrativnih procedura. Analitičar izbora blisko saraduje sa pravnim analitičarom na pritužbama i žalbama vezanim za izbore.

PRAVNI ANALITIČAR razmatra izbornu zakonodavstvo i regulative. On ili ona procenjuje u kojoj se meri zakonodavstvo i njegova implementacija slaže sa principima OEBS-a i drugim univerzalnim principima i da li je domaći zakon primenjen u potpunosti i nepristrasno. Pravni analitičar takođe prati i sporove u vezi sa tužbama na izbore, sudske postupke i pravne lekove. Ovo omogućava procenu raspoloživih efektivnih pravnih sredstava za pokretanje postupaka i nepristrasnost suda pri rešavanju slučajeva koji se odnose na izbore.

POLITIČKI ANALITIČAR služi kao EOM-ova glavna veza sa kandidatima i političkim partijama i nadgleda i ocenjuje političku kampanju u skladu sa OEBS-ovim principima i drugim univerzalnim principima. On ili ona uspostavlja kontakt sa političkim partijama, građanskim društvom i nevladinim organizacijama relevantnim za politički proces. U mnogim slučajevima, politički analitičar može biti zadužen za određena važna pitanja, kao što je učešće žena, pitanja manjina i pitanja koja se odnose na građanska i politička prava. Politički analitičar takođe može biti određen da bude glavna osoba za kontakt između EOM-a i domaćih posmatrača izbora.

MEDIJSKI ANALITIČAR koordinira analitički tim koji je odgovoran za pripremanje kvalitativne i kvantitativne analize ponašanja i sadržaja glavnih elektronskih i štampanih medija za vreme izbornog procesa. On ili ona procenjuje u kojoj meri partije i kandidati imaju jednak pristup medijima u skladu sa OEBS-ovim principima i drugim univerzalnim principima. Medijski analitičar kontroliše da li mediji, a posebno državni, ispunjavaju svoje dužnosti kako bi obezbedili uravnotežen i neutralan prenos izbornog procesa. Na kraju, medijski analitičar mora da proceni da li mediji pružaju dovoljno, uravnoteženih i različitih informacija kako bi omogućili glasačima da naprave izbor na osnovu dovoljno dobrih informacija. Medijski analitičar se upoznaje sa Zakonom o medijima i procenjuje da li se mediji i vlasti ponašaju u skladu sa medijskim zakonima i regulativama. Medijski analitičar takođe prati rad regulatornih tela svih medija vezan za izbore, kao i sporove koji se odnose na izbore, a koji se tiču medija. Medijskom analitičaru takođe može biti dodeljeno da priprema rezime dnevnih vesti.

STATISTIČKI ANALITIČAR je odgovoran za pripremanje statističke analize ključnih nalaza na dan izbora zasnovanih na formularima koje su načinili STO i napravljenih kako bi se ocenile procedure na biračkim mestima i centrima za prebrojavanje. Statistički analitičar daje savete pri sastavljanju STO formulara za dotične izbore i nadgleda tim koji je zadužen za unos podataka. Preliminarni podaci moraju

biti analizirani i dostupni rano ujutru, odmah nakon izbornog dana kako bi se ti nalazi uključili u preliminarnu izjavu. Statistički analitičar dolazi u zemlju nekoliko dana pre izbora i odlazi pošto su svi STO formulari obrađeni i detaljno analizirani.

KOORDINATOR DUGOROČNIH POSMATRAČA, ili LTO koordinator, je glavna osoba za kontakt unutar osnovnog tima za LTO. LTO koordinator pravi nacrt plana za raspoređivanje LTO, u koordinaciji sa zamenikom šefa misije kako bi obezbedio pokrivanje svih dešavanja vezanih za izbore u celoj zemlji. On ili ona organizuje instruktazu za LTO kada stignu u zemlju domaćina i naredno podnošenje kratkih usmenih izveštaja za vreme posmatranja. LTO koordinator daje instrukcije LTO, i stara se da oni ispunjavaju svoje dužnosti kao i da dobijaju podršku misije koja im je potrebna, održava redovan kontakt sa njima, i prima i analizira njihove izveštaje. On ili ona takođe daje savete o odgovarajućem raspoređivanju STO po regionima u zemlji kako bi se ostvario uravnoteženi i reprezentativni plan raspoređivanja i mogu biti odgovorni za koordinisanje raspoređivanja lokalno regrutovanih STO. LTO koordinator igra glavnu ulogu u organizaciji i rasporedu izveštavanja LTO i STO tokom izbornog dana i izborne noći kako bi obezbedio da potpuni i redovni izveštaji budu dostupni za preliminarnu izjavu.

SLUŽBENIK ZA LOGISTIKU je zadužen za sva pitanja koja se tiču logističkih operacija jedne EOM. On ili ona obično stiže u zemlju nekoliko dana pre ostatka osnovnog tima i pronalazi i iznajmljuje odgovarajuće kancelarijske prostore, opremu, komunikacijska sredstva, a takođe razmatra opcije za smeštaj. Službenik za logistiku takođe pomaže unajmljivanje nacionalnog pomoćnog osoblja. Kako se dan izbora približava, službenik za logistiku primenjuje plan raspoređivanja STO (uz konsultaciju sa LTO koordinatorom i zamenikom šefa misije), dogovara se sa prevodiocima, vozačima i nalazi smeštaj za STO. On ili ona takođe može biti odgovoran za bezbednosne poslove EOM-a u slučaju da službenik za bezbednost nije dodeljen. Službenik za logistiku ostaje u zemlji nekoliko dana duže od ostatka osnovnog tima kako bi pomogao pri zatvaranju EOM-a.

Kako je bezbednost OEBS-ovog osoblja, kao i posmatrača izbora, od velike važnosti za vreme svih ODIHR-ovih posmatračkih aktivnosti, kada je to potrebno, obično se uzima **SLUŽBENIK ZA BEZBEDNOST** u misiji za posmatranje izbora. U tipičnim okolnostima, službenik za bezbednost održava redovne kontakte sa relevantnim vlastima zemlje domaćina, posebno sa institucijama službi za sprovođenje zakona; obezbeđuje redovne instrukcije o bezbednosnoj situaciji za članove EOM-a, uključujući i dugoročne i kratkoročne posmatrače; priprema plan evakuacije, uključujući i medicinsku evakuaciju; i blisko je povezan sa OEBS-ovim koordinatorom za bezbednost u Beču i službenicima za bezbednost i OEBS-ovom misijom ili kancelarijama u zemlji, gde je to od značaja.

SLUŽBENIK ZA FINANSIJE razvija i upravlja detaljnim EOM-ovim budžetom u skladu sa ODIHR-ovim regulativama i procedurama. On ili ona upravlja EOM-ovim finansijama i troškovima, uključujući i plaćanje za prostor i opremu, plate, dnevnice i druge troškove i brine da je sve u skladu sa budžetom. On ili ona takođe sastavlja ili proverava sve ugovore za domaće pomoćno osoblje i iznajmljivanje prostora. Službenik za finansije obično stiže u zemlju zajedno sa službenikom za logistiku, nekoliko dana pre ostatka osnovnog tima i ostaje u zemlji da pomogne zatvaranje EOM-a.

SLUŽBENIK ZA VEZU SA PARLAMENTOM služi kao EOM-ova glavna veza sa parlamentarnim delegacijama koje posmatraju izbore. Ovo može uključivati članove OEBS-ove Parlamentarne skupštine (OSCE PA), Parlamentarna skupština Saveta Evrope (PACE), Evropski parlament, ili, ponekad, druga parlamentarna tela. U zavisnosti od određenih okolnosti, službenik za vezu sa parlamentom može biti zadužen za pripremanje instruktaza, logističke podrške, razvojnih planova, i drugih aranžmana za parla-

mentarce. Službenik za vezu sa parlamentom održava bliske kontakte sa administrativnim osobljem odgovarajućih parlamentarnih tela. On ili ona obično stiže u zemlju dve ili tri nedelje pre izbora i ostaje sve dok parlamentarci ne odu.

6.2 Dugoročni posmatrači

Dugoročni posmatrači (LTO) se traže kroz Note Verbale, upućenom svim 55 državama članicama OEBS-a, u kojoj ODIHR zahteva slanje osoba da služe kao LTO sa relevantnim iskustvom u izbornoj administraciji i/ili iskustvom u uporednom posmatranju. LTO mora biti sposoban da održava objektivne odnose sa opštinskim i regionalnim zvaničnicima, izbornim zvaničnicima, predstavnicima političkih partija i kandidatima i važnim nevladinim organizacijama duži vremenski period. Oni moraju biti sposobni da pruže nezavisnu analizu predizborne sredine, u celoj zemlji domaćinu, kako bi ona bila uključena u ODIHR-ov ukupni izveštaj. Država članica koja ih šalje snosi većinu troškova za raspoređivanje i pružanje podrške LTO-va.

LTO obično dolaze u zemlju oko nedelju dana nakon što se izborna posmatračka misija osnuje i ostaju oko nedelju dana nakon izbornog dana. Obično su raspoređeni u celoj zemlji domaćinu prema planu raspoređivanja koji omogućava uravnoteženu geografsku pokrivenost. Timove čine po dve osobe različitog državljanstva. Od LTO se očekuje da rade u opštinama, okruzima ili na nivou provincija, ostajući u svojim regionima do kraja izbornog procesa, ukoliko im se ne odredi drugačije. Od njih se obično zahteva da prisustvuju periodičnom podnošenju izveštaja na centralnom nivou. Broj LTO može varirati u zavisnosti od veličine zemlje i drugih posebnih okolnosti.

Pre nego što se rasporede u područja za koja su zaduženi, LTO dobijaju sveobuhvatnu instruktažu od osnovnog tima, koja uključuje:

- Pregled uloge OEBS-a i uloge LTO unutar ODIHR-ove EOM;
- Pregled ODIHR-ove metodologije posmatranja izbora i Kodeks ponašanja;
- Analizu izbornog sistema, izbornih zakona i regulativa, i strukture izborne administracije;
- Politički pregled;
- Opis svih ključnih tačaka za posmatranje i svih određenih zadataka koji treba da budu ispunjeni;
- Pregled rodnih i manjinskih pitanja koja su bitna;
- Pregled bezbednosnih pitanja koja su bitna;
- Logističke, finansijske i informacije o raspoređivanju; i
- Instrukcije za izveštavanje i druga zaduženja.

EOM-ov službenik za logistiku pomaže LTO pri najamljivanju prevodilaca i vozača, obezbeđujući im prevoz u oblasti za koje su zaduženi, i pronalazi prvi smeštaj, a takođe obezbeđuje osnovnu opremu za svaki LTO tim u koju spadaju laptop i mobilni telefon. Od LTO se očekuje da rade sa mesta gde su smešteni, budući da EOM-ov budžet ne uključuje sredstva za kancelarijski prostor za LTO.

Prisustvo LTO omogućava da EOM može da efektivno proširi svoj domet kroz celu zemlju. Svaki LTO tim preuzima aktivnosti posmatranja i izveštavanja u regionima, baš kao što osnovni tim preuzima ove aktivnosti na državnom nivou. Svaki LTO tim raspodeljuje svoje vreme na nadgledanje suštinskih pitanja u pogledu izbora i pravljenje logističkih priprema i priprema za raspoređivanje STO-ova koji će biti raspoređeni u njihovo područje i raditi pod njihovim neposrednim nadzorom.

Suštinska uloga LTO je posmatranje i ocena efektivnosti i nepristrasnosti izborne administracije, primene izbornih zakona i regulativa, prirode kampanje i političke sredine. U tu svrhu, LTO uspostavlja i održavaju kontakte sa regionalnim i lokalnim administracijama i državnim vlastima, političkim partijama i kandidatima, liderima manjinskih grupa i građanskim društvom relevantnim za izbore. To uključuje grupe za ljudska prava, domaće posmatračke grupe za posmatranje izbora, ženske organizacije, druge NVO i predstavnike medija. U koordinaciji sa EOM-ovim medijskim analitičarem, od LTO se može tražiti da prate reportaže o izborima u regionalnim medijima. (Detalji o pitanjima koja treba pratiti u analizi medija navedeni su u poglavlju 7 ovog priručnika.)

Od LTO se zahteva da šalju nedeljne izveštaje šefu misije preko LTO koordinatora. Ovi izveštaji bi trebalo da rezimiraju glavne nalaze LTO-vih posmatranja procesa tokom protekle nedelje, i trebalo bi da naznače različite sastanke koji su održani. Posebno važne ili hitne informacije bi trebalo da budu slate odvojeno u spot izveštajima. Nalazi LTO će biti uvršteni u EOM-ov ukupni izveštaj.

Od LTO se takođe traži da pruže suštinske instrukcije za STO o aspektima izbornog procesa specifičnih za oblasti za koje su STO zaduženi. Ove instrukcije ističu glavne aspekte izbornog procesa u njihovom regionu i ključna politička pitanja, i takođe ukazuju na svaku važnu logističku ili bezbednosnu informaciju. Od LTO se očekuje da prisustvuju periodičnim sastancima koje može da sazove šef misije tokom posmatranja.

Uloga LTO u pružanju logističke podrške STO je ključna za efektivno funkcionisanje EOM-a. Svi LTO timovi moraju da pomognu u određivanju optimalnog broja STO koji će biti potrebni za posmatranje izbornog dana u njihovim regionima; tačan broj biće određen u konsultaciji sa osnovnim timom, na osnovu raspoloživog broja STO. LTO moraju skicirati lokalne planove raspoređivanja STO kako bi osigurali adekvatnu i uravnoteženo pokrivanje izbornih mesta i centara za prebrojavanje u svojim regionima. Takođe moraju naći odgovarajući smeštaj, prevodioce, automobile i vozače za STO timove za koje su neposredno zaduženi. LTO će možda morati da pomognu u pravljenju posebnih regionalnih aranžmana za regionalne posmatrače.

Tokom izbornog dana i izborne noći, LTO moraju da koordiniraju izveštavanje STO i da se pobrinu da je osnovni tim kompletno informisan o trendovima i dešavanjima u njihovim regionima. Od LTO će se obično tražiti da pošalju izveštaj osnovnom timu vrlo rano ujutru nakon izbora kako bi osigurali da se regionalni nalazi odraze na EOM-ovu preliminarnu izjavu. Od LTO se često traži da organizuju regionalno podnošenje izveštaja za STO rano ujutru nakon izbora.

6.3 Kratkoročni posmatrači

KRATKOROČNI POSMATRAČI (STO) se traže kroz Note Verbale, i upućenom svim 55 državama članicama OEBS-a, pri čemu ODIHR zahteva slanje osoba sa relevantnim iskustvom u izornoj administraciji i/ili iskustvom u uporednom posmatranju da služe kao STO. Država koja ih šalje snosi sve troškove za STO.

STO obično ostaju u zemlji oko nedelju dana. STO su raspoređeni u timove od po dva i posmatraju glasanje i prebrojavanje glasova tokom izbornog dana. Oni su raspoređeni po planu koji pruža široko i uravnoteženo prisustvo u celoj zemlji tokom izbornog dana. Zbog složenosti plana raspoređivanja, nije moguće razmatrati zahteve STO da budu raspoređeni na određene lokacije ili da budu u timu sa određenim partnerom. Specifična zaduženja STO i procedure su prikazane u Poglavljima 8 i 9 ovog priručnika.

U većini slučajeva, ODIHR takođe rado prihvata da kratkoročni posmatrači budu i lokalno regrutovani strani državljani koji će dopuniti poslani tim; to su obično diplomate ili drugi građani OEBS-ovih država članica koje preporučuju njihove ambasade. ODIHR, ipak, zadržava pravo da prihvati ili odbije takve naimenovane kandidate u zavisnosti od slučaja do slučaja. Posebnim dogovorom, države koje su OEBS-ovi Partneri za saradnju mogu povremeno slati goste posmatrače da budu STO-vi.

Kao što je pomenuto ranije, ODIHR je osnovao dobrovoljni korpus 2001. godine koji mu omogućava da osigura učešće posmatrača iz delova Centralne i Istočne Evrope i iz država članica unutar Zajednica nezavisnih država, u zavisnosti od dostupnosti sredstava.

STO obično stižu u zemlju oko četiri dana pre izbora; tačan raspored ustanovljuje ODIHR na osnovu lokalnih okolnosti i na vreme se obaveštavaju delegacije država članica. Osnovni tim omogućuje jednodnevnu instruktažu jedan dan nakon planiranog dolaska STO. Sledećeg dana, STO se raspoređuju u regione; obično imaju jedan dan da se upoznaju sa dodeljenim područjima odgovornosti pre izbornog dana.

STO počinju sa radom rano ujutru na dan izbora posmatrajući otvaranje biračkih mesta. U toku dana, STO posete oko 10 biračkih mesta. Onda izaberu jedno biračko mesto u kome će posmatrati procedure zatvaranja i prebrojavanja glasova. U nekim slučajevima od STO se može tražiti da ostanu na jednom biračkom mestu, ili mogu dobiti zadatak da posmatraju tabelarni prikaz izbornih rezultata u izbornoj komisiji srednjeg nivoa i/ili da obavljaju druge dužnosti, kao što je posmatranje specijalnih glasačkih procedura (glasanje vojnika ili zatvorenika ili praćenje mobilne glasačke kutije).

Prisustvo na predizornoj instruktaži je obavezno za sve STO-ve; pojedinci koji ne mogu da stignu u zemlju na vreme za instruktaže neće biti prihvaćeni za članove odgovarajućih EOM-a. Čak i STO sa iskustvom moraju biti instruirani o pitanjima i procedurama specifičnim za određene izbore. Ta instruktaža pokriva:

- ODIHR-ovu metodologiju i Kodeks ponašanja posmatrača;
- Politički pregled;
- Izborni sistem;
- Izborne zakone i njihovu primenu u praksi;
- Izbornu administraciju;
- Procedure glasanja i prebrojavanja;
- Rodna pitanja i pitanja manjina;
- Medijski pregled;
- Kako odgovoriti na pitanja medija;
- Predizborni period na osnovu dugoročnog posmatranja;
- Sve posebna pitanja i procedure na koje treba obratiti pažnju;
- Kako popuniti i poslati formulare za podnošenje izveštaja;
- Logistička pitanja, i informacije o raspoređivanju i finansiranju; i
- Bezbednosna pitanja.

STO dobijaju akreditacije i pisani instrukcioni materijal, uključujući tu i instrukcionu knjigu za STO, posebno pripremljenu za svake izbore, prevod domaćeg izbornog zakona i važnih regulativa, opšte logističke informacije i brojeve hitnih službi, mapa zemlje ili područja za koje su zaduženi, ODIHR-ov Priručnik za posmatranje izbora, i formulare za podnošenje izveštaja. Kad god je to moguće, instrukcionu knjigu za STO se šalje mejlom STO-vima pre izbornog dana.

6.4 Domaće pomoćno osoblje

Ključna komponenta svake misije za posmatranje izbora je njeno domaće osoblje, koje EOM-u pruža neprocenjiva saznanja. U principu, svaki član osnovnog tima će imati bar po jednog domaćeg pomoćnika. Neke jedinice — posebno mediji i logistika — obično zahtevaju nekoliko članova domaćeg osoblja.

Članovi EOM-ovog domaćeg osoblja služe kao prevodioci i kao administrativna podrška za međunarodno osoblje. Među domaćim osobljem se mogu nalaziti ljudi stručni za posebne oblasti od važnosti za posmatračku misiju. Svaki LTO tim i svaki STO tim će takođe biti potpomognut domaćim prevodiocem i vozačem.

Dok domaće osoblje ima suštinsku ulogu podrške u svakoj posmatračkoj misiji, oni sami ne mogu biti akreditovani kao ODHR-ovi posmatrači. Ove restrikcije su neophodne kako bi se osigurala objektivna i nepristrasna analiza, kako bi se sprečili potencijalni sukobi interesa, i kako bi se održala jasna odvojenost između međunarodnih posmatrača i domaćeg mišljenja.

7.

Posmatranje predizbornog perioda



Osnovni tim i LTO odgovorni su za posmatranje dugoročnog procesa i ocenjivanje tog procesa u skladu sa OEBS-ovim principima i drugim univerzalnim principima. Posebno, dugoročno posmatranje bi trebalo da ocenjuje primenu izbornog zakonodavstva, učinke izborne administracije, sprovođenje izborne kampanje i ulogu medija. Naredni odeljci ističu neke od ključnih pitanja i oblasti istraživanja unutar svakog od ovih polja.

7.1 Zakonski okvir

A. Zakonodavstvo u vezi sa izborima i njegova primena

ZAKON O IZBORIMA: Pre nego što se EOM rasporedi u neku zemlju, ODIHR obezbeđuje, kad god je to moguće pregled i analizu dotičnog zakona o izborima. Ovo omogućava sveobuhvatnu ocenu u kojoj meri zakon odražava OEBS-ove principe i univerzalne principe. Ta analiza se sprovodi u skladu sa ODIHR-ovim *Uputstvama za ekspertsku analizu i ocenju izborne regulative*.¹⁶ U državama članicama Saveta Evrope ova analiza može biti izvedena zajedno ili u saradnji sa Komisijom Saveta Evrope za demokratiju kroz zakon (Venecijanska komisija). Članovi EOM-a, a posebno pravni analitičar, moraju biti vrlo detaljno upoznati sa svakom takvom analizom. Ukoliko ima jasnih nedostataka u zakonodavstvu, to treba da se zabeleži, a preporuke za odgovarajuće amandmane bi zatim trebalo da budu uključene u EOM-ov konačni izveštaj.

EOM ne razmatra samo sadržaj zakonodavstva nego i kakav je bio nacrt zakona i kako je on usvojen. Izorno zakonodavstvo mora imati široku podršku među političkim strankama u datoj zemlji. Zakonski okvir bi zato trebalo da rezultira nacrtom zakona do kojega se dolazi na otvoren i način koji uključuje sve kako bi se obezbedilo široko poverenje između političkih partija koje se takmiče, kandidata i birača. Važne promene u zakonodavnom okviru ne bi trebalo da se uvedu neposredno pred izbore, izuzev u posebnim okolnostima i onda kada potrebni amandmani imaju široku podršku, jer to može izazvati zabunu i dovesti do nestabilnog i nepredvidivog okruženja.

¹⁶ *Uputstva za ekspertsku analizu i ocenju izborne regulative* (Varšava, OEBS/ODIHR, 2001. god.).

OSTALO ZAKONODAVSTVO: Zakonodavni okvir za izbore uključuje ne samo Zakon o izborima već i ostalo zakonodavstvo u vezi sa izborima. U zavisnosti od okolnosti, pravni analitičar, a moguće i drugi članovi EOM-a, će možda morati da pregledaju ustavne odredbe i druge zakone važne za izbore, uključujući i zakon o političkim partijama, zakone o državljanstvu, zakone o registraciji birača, zakone o finansiranju kampanje, zakone o medijima i verovatno elemente krivičnog zakona i zakona o upravnom postupku. Zakoni koji se odnose na ljudska prava i nediskriminaciju takođe mogu biti važni za izborni proces. Pregled regulativa i uredbi, kao i zakona, često je neophodan.

PRIMENA: Nepristrasna i dosledna primena zakonodavnog okvira je suštinski važna i zaslužuje posebnu pažnju EOM-a. Obično su različita tela odgovorna za sprovođenje i primenu: izborne komisije, tužilaštvo i drugi vladine službe, centralne i lokalne državne vlasti, tela koja regulišu medije i policija. EOM posmatra u kojoj meri svako od ovih tela ispunjava svoje obaveze u skladu sa zakonom i OEBS-ovim principima i drugim univerzalnim principima. Iskustvo pokazuje da je ključni faktor u svim izborima politička volja vlasti da implementira proces na nepristrasan, transparentan i odgovoran način. Čak i iako je zakonodavstvo u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima, ovo će biti od male važnosti ukoliko nije u potpunosti i pošteno primenjeno.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- Zakonodavstvo koje ne poštuje u potpunosti OEBS-ove principe i druge univerzalne principe;
- Zakoni koji ne uživaju poverenje glavnih učesnika u izborima;
- Zakonodavstvo koje je neodređeno, predmet različitih tumačenja i u kojem nema dovoljnih garancija za poštovanje građanskih i političkih prava;
- Zakoni ili administrativne regulative koja ne štite adekvatno osnovna ljudska prava;
- Neuspešna primena zakonodavstva na nestranački, dosledan i transparentan način; i
- Regulative koje mogu narušiti duh zakona.

B. Prigovori i žalbe

Još jedan važan element zakonodavnog okvira je proces prigovora i žalbi, koji mora pružiti efektne i blagovremene pravne lekove u slučaju kršenja zakona. Sa prigovorima na izborni proces se mora postupiti pravično, transparentno, i u skladu sa odgovarajućim zakonskim procesom. Procedure i rokove bi trebalo jasno naznačiti u Zakonu o izborima. Vremenski rokovi moraju biti dovoljno kratki kako bi osigurali pravni lek koji ima smisla. Moraju postojati lako pristupačne i adekvatne mogućnosti za podnošenje prigovora.

Mora se uspostaviti pravo na žalbu izbornim telima i sudovima kako bi se omogućio jasan, razumljiv, hijerarhijski žalbeni proces koji definiše ulogu svih nivoa izbornih komisija i svih nivoa sudova. Ovim će se izbeći mogućnost da osoba koja podnosi prigovor, podnese prigovor telu za koje smatra da će mu biti najnaklonjenije, i može da obezbedi da će svi prigovori biti tretirani dosledan način. Ako se od osoba koje podnose prigovor zahteva da ga prvo podnesu izbornim telima, zakon ipak treba da obezbedi i pravo žalbe i pred sudovima drugoj i/ili trećoj instanci. Posmatrač bi trebalo da obrate pažnju na nezavisnost i nepristrasnost sudova. Odgovori na prigovore bi trebalo da se daju na vreme, a sva saslušanja i presude bi trebalo da budu javni.

Pravni analitičar bi trebalo da prati prigovore registrovane za vreme kampanje i na koji način su rešeni. Lista prigovora može poslužiti kao indikator pitanja koja zahtevaju više EOM-ove pažnje.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- Nejasan ili dvosmisleni proces podnošenja prigovora;
- Sud koji nije nezavisan od izvršne vlasti;
- Nedostatak odgovarajućih procesa u sudskoj proceduri;
- Odlaganje presuda na prigovore do posle izbora;
- Nedostatak transparentnosti u primeni žalbenih procesa; i
- Neuspešan pokušaj da se procesuiraju oni koji su prekršili zakon.

7.2 Izborna administracija

A. Sastav izborne administracije

IZBORNE KOMISIJE: Domaća izborna administracija, kao što je centralna izborna komisija ili neko drugo ekvivalentno telo, obično je odgovorna za upravljanje izborima. Ponekad sudovi mogu nadgledati izborni proces. Rad svakog tela koje je konstituisano da upravlja određenim izborima bi trebalo da bude kolegijalan, nestranački, transparentan i nezavisan od vlasti i drugih političkih uticaja.

Nezavisnost centralne izborne komisije je povećana ukoliko se sastoji od uglednih i kvalifikovanih pojedinaca i koji su predloženi na osnovu zahteva za proporcionalnošću. Trebalo bi da bude sposobna da primenjuje izbornu zakonodavstvo i regulativu bez mešanja, zastrašivanja ili ometanja. Upravno telo takođe može biti sastavljeno od proporcionalnog broja predstavnika koje su predložile političke partije. Proporcionalno prisustvo predstavnika partija može poslužiti kao kontrola mogućeg lošeg upravljanja ili zloupotrebe položaja, posebno ako partije imaju predstavnike na svim nivoima izborne administracije. Ako predstavnici političkih partija čine izborne komisije, trebalo bi da im bude zabranjeno da učestvuju u kampanji i trebalo bi da budu sposobni da deluju nezavisno, bez straha od odmazde ili opoziva.

Ako je sudsko telo zaduženo za upravljanje izborima, nezavisnost od izvršnih vlasti i političkih moćnika mora biti osigurana, uključujući i transparentne procedure. Lica imenovana u sudovima bi morala biti imuna na uticaj onih koji se kandiduju za funkcije.

Centralno upravno telo može biti stalno telo, ili bar može imati stalni izvršni odbor. Ukoliko nije stalno telo, njegova nezavisnost bi trebalo da bude garantovana tako što će članovima biti obezbeđena primanja i pravo da se vrate na svoja prethodna zaposlenja.

Kada su svi sastanci izborne administracije otvorenog tipa, transparentnost je u velikoj meri povećana, i time doprinosi poverenju javnosti u sistem. Ukoliko nije tako, tela izborne administracije bi trebalo da objave svoje odluke odmah nakon donošenja i da obezbede redovno i blagovremeno obaveštavanje medija.

Izborne administracije uživaju najveće poverenje javnosti onda kada su u prilici da rade na osnovu konsenzusa ili kolegijalnosti. Svi sastanci bi trebalo da budu blagovremeno najavljeni, svi dokumenti

isporučeni na vreme svim članovima komisije kako bi bili razmotreni pre zasedanja. Trebalo bi da se vode zapisnici svakog sastanka.

U sredini u kojoj nedostaje transparentnost, EOM, a posebno analitičar izbora, bi trebalo da prisustvuju svim sastancima centralne izborne administracije, dok bi LTO trebalo da prisustvuju svim sastancima regionalnih i lokalnih izbornih administracija. Domaćim posmatračima bi takođe trebalo da bude dozvoljeno da prisustvuju i prate sastanke izbornih komisija.

DRUGA TELA UKLJUČENA U IZBORNU ADMINISTRACIJU: Pored izbornih komisija, od raznih vladinih ministarstava i regionalnih i lokalnih zvaničnika može biti zatraženo da izvršavaju administrativne i logističke operacije za pripremanje i održavanje izbora. Njihovo zaduženje može biti pripremanje glasačkih spiskova i distribuiranje biračkih listi, glasačkih listića, glasačkih kutija, glasačkih kabina, zvaničnih pečata i svog drugog potrebnog materijala, kao i određivanje mesta za skladištenje, kao i briga o distribuciji i bezbednosti.

Sva tela koja su uključena u pripremanje izbora bi trebalo da izvršavaju svoje zadatke transparentno i odgovorno. Posmatrači bi trebalo da budu upoznati sa ulogom ministarstava i lokalnih vlasti u organizovanju izbornog procesa i u kojoj meri oni doprinose efektivnoj administraciji izbora.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- Izborne komisije koje ne uživaju većinsko poverenje učesnika u izborima;
- Komisije koje su pod političkim pritiskom ili nisu dovoljno nezavisne od izvršne vlasti;
- Komisije koje teže donošenju odluka glasanjem po političkoj liniji, a ne većinskim sporazumom;
- Komisije koje ne održavaju javne sastanke ili ne daju dovoljno publiciteta svojim odlukama;
- Sve poteškoće koje mogu imati glavni učesnici u izborima pri zauzimanju mesta u komisiji;
- Promene članstva komisije u poslednjem trenutku ili neosnovan opoziv članova; i
- Nedostatak efektivne koordinacije između izbornih komisija i regionalnih i lokalnih zvaničnika odgovornih za podržavanje izbora.

B. Sredstva

MATERIJALNA SREDSTVA: Kakve god da su posebne karakteristike određenog nacionalnog sistema za finansiranje različitih izbornih procesa, izornoj administraciji bi trebalo da budu obezbeđena, na transparentan način, dovoljna sredstva iz državnog ili opštinskog budžeta da bi obavljala svoju dužnost. Nezavisnost izborne administracije može biti povećana ukoliko ima sopstevni javni budžet, na utvrđenim nivoima, više nego u slučaju da joj sredstva budu dodeljena kroz ad hoc budžetske procedure.

Posmatrači bi trebalo da ustanove da li izborna administracija realno razume, i da li poseduje adekvatna sredstva da zadovolji potrebe za efikasnim izbornim procesom. Ovo uključuje i sredstva za naknade članovima izborne komisije, dovoljan broj odgovarajućih biračkih objekata, dovoljnu količinu biračke opreme (glasačkih listića, sigurnih i adekvatnih glasačkih kutija, adekvatnih glasačkih kabina), kao i odgovarajuće komunikacijske i kompjuterske kapacitete.

LJUDSKI RESURSI: Da bi se izbori efektivno realizovali takođe su potrebni adekvatna ljudski resursi i specijalizovano znanje. Posmatrači bi trebalo da ustanove da li je postavljen dovoljan broj izbornih

zvaničnika, da li su jasne smernice i instrukcije date izbornim zvaničnicima i da li su izborni zvaničnici upoznati sa zadacima koje treba da obavljaju tokom izbornog dana.

Posmatrači bi trebalo da ocene da li su članovi izborne komisije, uključujući i članove koje su predložile političke partije, dobili standardizovanu obuku, i to na svim nivoima izborne administracije. LTO bi trebalo da posmatraju obuke za regionalne i lokalne zvaničnike kad god je to moguće.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- Izborne komisije koje nemaju javni budžet;
- Kada nije jasno da li su državne ili lokalne vlasti odgovorne za pružanje različitih vrsta sredstava ili pomoći;
- Nedostatak sredstava za neočekivane izbore;
- Neadekvatna glasačka oprema;
- Glasačka mesta u objektima koji su suviše mali ili nisu dostupni invalidnim osobama ;
- Neiskusni zvaničnici na biralištima;
- Neadekvatna obuka za zvaničnike birališta;
- Nedostatak jasnih pisanih instrukcija za glasačke procedure; i
- Zvaničnici na biralištima su isuviše kasno postavljeni da bi dobili adekvatnu obuku.

C. Registracija kandidata i političkih partija

Izborna administracija je obično odgovorna za registraciju kandidata za izbore. Isti opšti principi kojima podleže pravo glasa važe i za pravo da se kandiduje. Sve političke snage i pokreti bi trebalo da mogu da se kandiduju i predlažu kandidate slobodno i pod jednakim uslovima. Sve proizvoljne i diskriminativne prakse u svrhu diskvalifikovanja ili podiranje određenih kandidata ili političkih snaga protivreče OEBS-ovim principima.

Ne bi trebalo da postoje ograničenja za kandidate na osnovu rase, pola, religije, političkih veza, etničke pripadnosti ili ekonomskog statusa. Međutim, najbolje prakse ne isključuju razumne kvote ili preferencije radi obezbeđivanja pravičnijeg predstavljanja žena ili manjinskih grupa.

Postoje određena razumna ograničenja koja mogu biti primenjena protiv onih pojedinaca koji žele da se kandiduju za funkcije. Na primer, razumno je isključiti osobu koja trenutno služi zatvorsku kaznu zbog počinjenog teškog zločina. Međutim, gubitak prava na kandidovanje treba da bude proporcionalan zločinu, a pravo na kandidovanje bi trebalo da mu bude vraćeno čim se kazna odsluži. Ili na primer u vezi sa prebivalištem kandidata, razumno je tražiti da kandidat bude stanovnik određene zemlje određeni vremenski period pre nego što se kandiduje. Druge restrikcije se mogu odnositi na pokazanu minimalnu podršku glasača, ili zahtev na razumno starosno doba. Razumno je da nedovoljno poznavanje jezika bude ograničavajuće za kandidovanje, a jezički testovi bi trebalo da budu transparentni, objektivni, nediskriminativni, i njih treba sprovoditi na razuman način. Vladinim službenicima, vojnom i bezbednosnom osoblju, ili sudijama može biti zabranjeno da se kandiduju, osim ukoliko se ne odreknu svojih pozicija.

Odredbe u pogledu registracije kandidata se moraju primeniti jednako na sve kandidate i partije. Uslovi za registraciju kandidata i partija treba da budu jasni i predvidivi i ne bi trebalo da uključuju potencijalne diskriminativne zahteve kao što su preveliki novčani depoziti, obavezna

regionalna podrška ili obaveznu podršku partije ili nerazuman potreban broj imena na prijavama za registraciju.

S obzirom na princip proporcionalnosti, partije ili kandidati ne bi trebalo da budu odbijeni za kandidovanje na izborima osim iz najozbiljnih razloga. Trebalo bi da im se pruži prilika da isprave sve tehničke nedostatke u svojim prijavama za registraciju; ne bi trebalo da budu diskvalifikovani ili da im se odbije registracija iz tehničkih razloga. Partija ili kandidat mora imati pravo na sudsku žalbu zbog odbijanja registracije neke partije ili kandidata, a žalbe moraju biti razmatrane u razumnom vremenskom periodu pre izbora.

S obzirom na to da je registracija kandidata i političkih partija ključni deo svakog izbornog procesa koji se direktno odražava na takmičarsku prirodu i kvalitet procesa, EOM bi trebalo da je nadgleda. Ukoliko se neki deo ili ceo proces registracije kandidata završi pre nego što EOM stigne u zemlju, EOM bi ipak trebalo da oceni koliko je ovaj proces bio pošten i efektivan kroz diskusije sa zvaničnicima, predstavnicima partija i kandidatima, uključujući i kandidate kojima je odbijena registracija.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- Zabrana, suspenzija ili brisanje iz registra partija ili kandidata;
- Restriktivne ili diskriminativne prakse u odnosu na formiranje ili delovanje političkih partija ili građanskog društva;
- Selektivna primena zakona u odnosu na registraciju partija ili kandidata;
- Zahtevi za prevelikim novčanim depozitima, obaveznom regionalnom zastupljenošću ili preteranim brojem potpisa potrebnim za registraciju;
- Preterani zahtevi u pogledu poznavanja jezika;
- Diskvalifikacija kandidata zbog prethodnih kršenja upravnih kodeksa ili administrativnih regulativa;
- Diskvalifikacija kandidata ili partija zbog tehničkih problema sa njihovim prijavama; i
- Neprikladna zakašnjenja ili administrativne prepreke za registraciju političkih partija.

D. Registracija birača

OPŠTI KRITERIJUMI ZA REGISTRACIJU: Svi građani zemlje moraju da imaju pravo glasa, s tim da imaju određeni broj godina i da nisu od strane suda proglašeni poslovno nesposobnim. Registracija birača treba da obezbedi da svi građani mogu da iskoriste ovo pravo unutar sistema koji takođe pomaže administriranje izbora i sprečava višestruko glasanje. Uspostavljanje i održavanje ažurnih registara birača na državnom nivou ili liste birača na regionalnom ili lokalnom nivou, može biti jedan od najtežih elemenata izbornog procesa. Procena adekvatnosti registra birača može biti izazov za posmatrače.

Osnovne odredbe se tiču toga da li birači glasaju samo na mestu svog stalnog prebivališta ili imaju pravo da glasaju u mestu svog privremenog prebivališta, ili bilo gde drugo. Ukoliko je drugi pristup usvojen, onda mora da postoji sistem provere kako bi se sprečila mogućnost dvostrukih upisa i konačno, mogućnost dvostrukog glasanja.

Trebalo bi da postoje jasne zakonske odredbe koje regulišu metod registracije; rokove za registraciju; kvalifikaciju ili diskvalifikaciju u odnosu na državljanstvo, godine života, ili prebivalište; privremeno odsustvo; sredstva identifikacije (dokaz o kvalifikovanosti); registracioni formular; formu biračkog

registra; stavljanje na uvid javnosti biračkog spiska; dostupnost i pravo na pregled biračkih spiskova; procedure za podnošenje zahteva za upis i žalbi; i stavljanje na uvid konačnog registra.

Efikasan sistem registracije birača zahteva od stanovništva da ažurno prijavljuje promenu prebivališta i druge važne aspekte njihovog građanskog statusa. Procedura registracije i objekti u kojima se glasa trebalo bi da budu što jednostavniji i trebalo bi da budu lako dostupni za biračko telo. Liste birača (izvađene iz nacionalnog registra birača gde je to moguće) trebalo bi da budu objavljene mnogo pre izbora kako bi se dozvolili prigovori zbog netačnih ili izostavljenih podataka kao i drugih grešaka. Liste birača ne bi trebalo da sadrže, ili bi trebalo pažljivo da štite lične podatke, osim onih koji su potrebni da bi se identifikovao birač i kako bi se ustanovila njegova ili njena kvalifikovanost.

Precizan proces registracije birača se najbolje može osigurati stalnim, dobro održavanim i redovno ažuriranim centralnim državnim biračkim registrom. Jedna sveobuhvatna, kompjuterizovana lista može pomoći vlastima u proveri svake pojedinačne registracije građana, izbegavanju dupliranja, čime se povećava integritet biračkog registra. Međutim, neke zemlje možda nemaju kapacitete da naprave kompjuterski registar. U federalnim državama, regionalne i lokalne vlasti mogu biti odgovorne za biračke liste na regionalnom ili lokalnom nivou. Načini registracije, stoga, variraju od zemlje do zemlje u zavisnosti od lokalnih okolnosti.

SISTEMI REGISTRACIJE BIRAČA: Zemlje su usvojile različite načine za registrovanje birača. *Aktivni sistemi* ili *sistem prijavljivanja* registracije zahtevaju od samih građana da se prijave za svake izbore. U *pasivnim* sistemima, vlasti same sastavljaju birački registar i to automatski na osnovu prebivališta, matičnog registra, registra građana, ili drugih podataka. Bilo koji od sistema je prihvatljiv ukoliko pruža sveobuhvatan, transparentan i ažuran birački registar. Ponekad mogu biti primenjena oba tipa registracionih sistema. Neke države članice dozvoljavaju registraciju na dan održavanja izbora preko dopunske biračke liste za one birače čija su imena bila izostavljena iz liste birača, a koji mogu da dokažu svoju kvalifikovanost.

U nekim zemljama, vlastima odgovornim za održavanje biračkih registara može biti povereno da izdaju specijalne sertifikate, čak i na dan održavanja izbora, kako bi omogućile da glasaju i kvalifikovani birači čija se imena ne nalaze na lokalnim listama birača. Iako ovo svakako povećava mogućnost birača da daju svoje glasove, takvo rešenje može biti podložno zloupotrebi. Kada se sertifikati koriste, posmatrači bi trebalo da temeljno ocene kako je ovo rešenje primenjeno.

U izuzetnim slučajevima, uopšte ne mora biti registracije, i tada se od birača traži da potvrde svoj identitet i kvalifikovanost na biračkom mestu na dan izbora. U takvim slučajevima, trebalo bi razmotriti specijalne mere kako bi se zaštitilo od višestrukog glasanja, kao što su obeležavanje identifikacionih dokumenata birača ili stavljanje neizbrisivog mastila na prst svakog birača.

OBEZBEDIVANJE AŽURNOSTI BIRAČKOG REGISTRA: Državni birački registar (ukoliko je to moguće) ili regionalne i lokalne liste moraju se stalno ažurirati kako bi uvek bile tačne. Emigracija ili unutrašnje migracije ili raseljavanje mogu prouzrokovati značajna pomeranja stanovništva između prethodnih i tekućih izbora. Poteškoće pri identifikaciji i registraciji i ponovnoj registraciji većeg broja birača koji se iselio je ogroman posao, koja zahteva da birači budu precrtani sa lista svojih prethodnih prebivališta i da budu dodati na liste u njihovim novim prebivalištima.

Trebalo bi da postoje zaštitne mere protiv višestrukog glasanja. Ukoliko birači dobiju specijalne glasačke kartice, mora postojati adekvatno obezbeđenje kako bi se sprečilo kopiranje kartica. U svim

zemljama trebalo bi da se primenjuju mere koje obezbeđuju da preminule osobe budu uklonjene sa listi i da oni koji su nedavno stekli pravo glasa budu dodati na te liste. Kada žene promene prezime po udaji ili razvodu, važno je pobrinuti se da se liste ažuriraju kako te žene ne bi izgubile pravo glasa. Bilo bi veoma dobro da se omogući građanima u inostranstvu da budu registrovani i da glasaju.

Posmatrači bi trebalo da pažljivo ocene efektivnost procesa registracije birača kao i da li je on sveobuhvatan. Posebno, trebalo bi da obezbede da ne postoje nerazumne restrikcije pri registraciji birača. Nerazumne restrikcije uključuju one na osnovu rase, pola, religije, etničke pripadnosti, prethodnih političkih angažmana, znanja jezika, pismenosti, imovine ili mogućnosti za plaćanje naknada za registraciju. Razumne restrikcije mogu uključivati takve faktore kao što su prebivalište, državljanstvo, trenutno izdržavanje zatvorske kazne zbog počinjenog zločina i poslovnu nesposobnost koju je utvrdio sud.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- Nepostojanje centralnog biračkog registra;
- Registri i/ili liste koje nisu date na uvid javnosti ili nisu lako dostupne;
- Nepostojanje jasnih pravila za registraciju ili za osporavanje grešaka u registrima i/ili listama;
- Neefektivni žalbeni postupci;
- Diskriminativne prakse;
- Neregistrovanje interno raseljenih osoba;
- Registracioni procesi koji nisu lako dostupni svim građanima;
- Birač nije upoznat sa postupkom registracije;
- Česte greške u registru i/ili listama;
- Registri i/ili liste koje sadrže nepotrebne podatke kao što je etnička pripadnost; i
- Biračka prava nisu automatski vraćena nakon što je odslužena zatvorska kazna.

E. Glasački listić

DIZAJN GLASAČKOG LISTIĆA: Složenost ili jednostavnost glasačkog listića direktno utiče na efikasnost biračkog procesa. Glasački listići bi trebalo da budu dizajnirani što jednostavnije i trebalo bi da se lako popunjavaju. Preveliki ili previše složeni glasački listići mogu da izazovu konfuziju među biračima i da uspore procedure glasanja i prebrojavanja glasova. U višejezičkim zemljama, glasački listići bi trebalo da budu odštampani i na glavnim manjinskim jezicima. U društvima sa visokim stepenom nepismenosti nije loše uključiti neke lako prepoznatljive simbole pored imena kandidata ili partija. Red po kojem su poređani kandidati na glasačkim listićima se određuje žrebom ili na neki drugi pošten način.

BEZBEDNOST GLASAČKIH LISTIĆA: Glasački listići kao i drugi osetljivi izborni materijal bi trebalo da bude pravilno nadgledan i obezbeđen u svako doba. Da bi ocenili ove procese, posmatrači bi trebalo da saznaju gde i kako su glasački listići štampani, gde i kako su čuvani i distribuirani i koliko pre izbora je to učinjeno. Zainteresovanim stranama treba dozvoliti da posmatraju štampanje, distribuciju i skladištenje glasačkih listića. U nekim zemljama, «formular sa izbornim rezultatima sa biračkog mesta», ili neki drugi materijali mogu biti osetljivi kao i glasački listić, i takođe bi trebalo da budu pod bez-

bednosnim nadzorom. Sistem primopredaje pomaže da se utvrdi ko je odgovoran tokom transporta, isporuke i skladištenja glasačkih listića i drugog izbornog materijala.

Kao dodatna bezbednosna mera i zaštita protiv prevare, većina zemalja koristi glasačke procedure pri kojima glasački listić treba staviti u koverat pre nego što se stavi u glasačku kutiju. U takvim slučajevima, veoma je važno razumeti postojanje rizika da se umesto listića u kovertu može naći i nešto drugo što bi zamenilo listić, u zavisnosti od tipa listića.

Mnoge druge mere zaštite mogu biti primenjene glasačke sisteme kako bi se pomogla zaštita i bezbednost glasačkih listića, na primer:

- Obeležavanje glasačkih listića zvaničnim pečatom specifičnim za određeno biračko mesto i to pre nego što se daju biračima ili pre nego što se stave u glasačku kutiju;
- Da jedan ili više zvaničnika na biralištu potpiše poledinu nepopunjenog glasačkog listića u trenutku kada se daje biraču;
- Upotreba numerisanih odsečaka na glasačkim listićima kako bi se proveravao broj glasova u glasačkoj kutiji;
- Popunjavanje glasačkog listića mastilom, a ne grafitnom olovkom;
- Upotreba debelog papira za glasačke listiće kako se zabeleženi glas ne bi mogao videti kroz papir; i
- Štampanje glasačkih listića sa vodenim žigovima ili drugim oznakama kako bi se otežalo falsifikovanje.

GLASAČKI SISTEMI KOJI KORISTE ELEKTRONSKO SNIMANJE (DRE): Nove izborne tehnologije koje koriste opremu za elektronsko snimanje (DRE) (elektronsko glasanje, automatizovano glasanje) imaju potencijal da olakšaju učešće birača. Ipak, takve nove tehnologije takođe mogu da ugroze transparentnost i odgovornost tokom izbornog procesa. Dalje, zbog ovoga birači mogu sumnjati u bezbednost glasa što se odražava na njihovo poverenje u glasački proces. Stoga je važno oceniti da li treba uvesti DRE opreme, gde to ima smisla, i da li će njeno uvođenje uticati na mogućnost posmatranja glasačkog procesa za razliku od uobičajenog načina glasanja. ODIHR i EOM bi trebalo da pomno prate sve u vezi s ovim.

Međunarodni posmatrači ne sertifikuju DRE glasačke sisteme. Međutim, oni bi trebalo da imaju slobodan pristup tokom procesa sertifikacije i nezavisne verifikacije u zemlji. Kriterijum koji izborne vlasti koriste pri odabiru DRE glasačkih sistema i načina uvođenja, uključujući i edukaciju glasača i testiranje su takođe važna pitanja za EOM.

Sledeće mere mogu biti od suštinskog značaja kako bi se povećalo poverenje birača pri korišćenju takvih novih tehnologija:

- (i) Davanje dozvole kompetentnim pojedincima, akademskim institucijama ili grupama građana da sveobuhvatno i nezavisno testiraju automatizovanu glasačku opremu mora podrazumevati razumna ograničenja koja se tiču samo patenata ili autorskih prava. Međutim, takvo testiranje ne bi trebalo da bude zamena za uspostavljanje sveobuhvatnih i transparentnih sertifikacionih procedura;
- (ii) Regulative koja obezbeđuje da se ne pojavljuju mogući sukobi interesa između prodavaca opreme;

- (iii) Oprema koja obezbeđuje trajni zapis na papiru uz mogućnost ručne kontrole, i ozbiljne mere koje obezbeđuju kontrolu dokumentacije takvu da birač može da je verifikuje; i
- (iv) Uspostavljanje jasne podele odgovornosti između prodavaca opreme, agencija za sertifikaciju i administratora izbora kako bi se u potpunosti obezbedila odgovornost i efektivan odziv u slučaju kvara DRE opreme.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- Neprikladno veliki ili kompleksni glasački listići koji mogu zbuniti birače;
- Neadekvatne mere zaštite ili odgovornost koja se ne može utvrditi u bilo kojoj fazi proizvodnje glasačkih listića ili procesa distribucije;
- Glasajući listići koji kruže izvan biračkih mesta na dan ili pre dana održavanja izbora;
- Procedure na biračkim mestima koje mogu ugroziti tajnost glasa; i
- Elektronski glasački sistemi koji nemaju kontrolu dokumentacije takvu da birač može da je verifikuje ili druge mogućnosti ručne kontrole.

F. Informisanost birača

Dovoljne informacije za birače i građane kao i edukacija birača, mogu biti potrebne da bi se obezbedilo da učesnici u izbornom procesu budu potpuno obavešteni o svojim biračkim pravima i odgovornostima. Ovi napori takođe mogu da pruže saznanja o izbornom procesu i podstaknu interesovanje za njega, i mogu da izgrade povoljnu klimu za otvorene debate. Posmatrači bi trebalo da procene obim i efektivnost informisanosti birača i građana kao i njihove edukacije.

Na osnovu edukacije birači bi trebalo da znaju kada, kako i gde da se registruju za glasanje ili gde da provere da li su već registrovani na odgovarajući način. Takođe bi trebalo da znaju, kako i gde treba da glasaju na dan izbora. Od suštinske važnosti je da se ove informacije daju na vreme, pružajući tako biračima mogućnost da iskoriste te informacije. Edukacija u oblasti biračkih i građanskih prava u zemlji takođe se može fokusirati i na moguće političke izbore i značaj ovih izbora unutar određenih političkih sistema.

Informacije bi trebalo da slobodno budu dostupne svim biračima. Iako političke partije i građanske organizacije mogu doprineti biračkoj i građanskoj edukaciji, konačna odgovornost je na vlasti, uključujući i izbornu administraciju koja treba da se pobrine da birači dobiju objektivnu, nepristrasnu i blagovremenu informaciju. Državni mediji takođe imaju posebnu odgovornost da birači dobiju dovoljne i proporcionalne informacije o kandidatima i političkim pitanjima i tako im omoguće da se odluče na osnovu dovoljno dobrih informacija.

Razumno je da posebni napori u oblasti edukacije birača budu usmereni na segmente stanovništva sa tradicionalno niskom izlaznošću na izbore; u nekim zemljama tu spadaju manjinske grupe, žene ili omladina. Dobra je praksa pružiti edukaciju u oblasti glasanja na glavnim manjinskim jezicima, kao i na glavnom jeziku zemlje.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- Informacije o izbornom procesu mogu kasniti;
- Centralne i lokalne vlasti mogu kroz informisanje navijati za nekoga, npr., kada se u reklamama prikazuje popunjeni glasački listić na kome je zaokružen određeni kandidat;
- Određene grupe birača možda neće dobiti ili razumeti informacije;
- Promene u izbornim procedurama možda nemaju dovoljan publicitet;
- Građani koji tek stiču pravo glasa po prvi put možda nisu svesni procedura; i
- Građani van zemlje, izbeglice ili raseljene osobe možda neće razumeti potrebne procedure.

7.3 Izborna kampanja

A. Politička kampanja

PRAVO NA KAMPANJU: OEBS-ovi principi zahtevaju da zakon i zvanična politika budu takvi da se političke kampanje sprovode u poštenoj i slobodnoj atmosferi u kojoj nijedna administrativna akcija, nasilje ili zastrašivanje ne sprečava kandidate da slobodno predstavljaju svoja gledišta i sposobnosti. Osnovne slobode, kao što su prava na slobodu govora, okupljanja i udruživanja moraju biti poštovane u svakom trenutku. Ne bi trebalo da bude proizvoljnih ili nerazumnih ograničenja u pogledu aktivnosti kampanje, okupljanja ili mitinga. Ukoliko su potrebne dozvole za javne mitinge ili demonstracije, one bi trebalo da budu slobodno i jednako dostupne svim kandidatima. Država je odgovorna da se postara da se ova prava poštuju.

Posebno je važno da kampanje budu zaštićene od nasilja ili zastrašivanja. Ne bi trebalo da bude ometanja okupljanja u toku kampanje. Građani ne bi trebalo da se plaše odmazde, kao što je gubitak posla zbog svog učešća u kampanji. Niko ne bi trebalo da trpi prinudu od strane vlasti; posebna pažnja u tom smislu može biti usmerena na određene grupe kao što su, studenti, vojnici, ili lokalni lideri. Ne bi trebalo da bude maltretiranja političkih aktivista u vidu administrativnih kazni ili iznenadnih poreskih kontrola.

Iako su vlasti odgovorne da obezbede sigurne i bezbedne uslove za aktiviste u kampanjama, ne bi trebalo da bude zloupotrebe tih bezbednosnih razloga i uskraćivanja osnovnih sloboda. Tokom kampanje i glasačkih procesa, snage bezbednosti imaju dužnost da se suzdrže od zastrašivanja i da spreče zastrašivanje od strane drugih. Zastrašivanje od strane pripadnika snaga bezbednosti može imati podrivajući efekat na birače i kandidate. Iako je teško proceniti stepen zastrašivanja, ili u nekim slučajevima ga uopšte i dokazati, kada je široko rasprostranjeno, posebno ono od strane snaga bezbednosti, vrlo je lako uočljivo.

Trebalo bi da blagovremeni i efektivni pravni lekovi budu dostupni u slučaju da su prava kandidata ili partije narušena tokom kampanje, ili u slučaju da su nametnute nerazumna ograničenja u pogledu kampanje. Međutim, ukoliko govor mržnje ili govor koji poziva na nasilje bude uključen u kampanju, takva retorika bi trebalo da bude cenzurisana, a prestupnici privedeni sudu.

POLITIČKI KONTEKST: Iako su samo posmatrači izbornog procesa, potrebno im je i da poznaju politički kontekst i pitanja koja su bitna za te izbore. Posmatrači bi stoga trebalo da se sastaju sa kandidatima i partijama, da posmatraju okupljanja i pregledaju materijal koji se koristio u kampanji kako bi razumeli političke procese i pitanja koja dominiraju u kampanji. Posmatrači bi trebalo da procenjuju u kojoj meri je stanovništvo — uključujući i manjinske grupe i žene — aktivno u političkom procesu i da pokušaju da razumeju sve razloge za slabo učešće. Pored političkih partija i kandidata, drugi izvori informacija o kampanji mogu biti nevladine organizacije, domaće posmatračke grupe, akademski stručnjaci i predstavnici medija.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- Oblici nasilja u kampanji;
- Hapšenje kandidata ili aktivista;
- Ometanje ili, zabrana okupljanja ili mitinga tokom kampanje, uključujući i uskraćivanje dozvole;
- Izveštaji o zastrašivanju i maltretiranju;
- Isključenje žena ili manjinskih grupa iz političkog procesa;
- Sistematični naponi da se uklone ili naruže posteri; i
- Podmetanje materijala korišćenog u kampanji za koji se ne zna kome pripada.

B. Sredstva za kampanju

FINANSIRANJE KAMPANJE: Finansiranje kampanje bi trebalo da bude transparentno i trebalo bi da postoji jasna zakonska regulativa koja propisuje finansiranje kampanje. Ona bi trebalo da se jednako primenjuje na sve kandidate i partije. Dobra je praksa zahtevati da se i pre i posle izbora objavi koliki su bili troškovi kampanje, o tome gde su sakupljena sredstva i kako su potrošena. Tamo gde država može da obezbedi sredstva za kampanju, trebalo bi to da radi na poštenoj i pravičnoj osnovi.

Sva ograničenja u pogledu sakupljanja sredstava i troškova kampanje ne bi trebalo da budu tako stroga da kandidati ne mogu da plate osnovne troškove kampanje kao što su plate, transport, kancelarijski troškovi, zakup prostora u medijima i štampanje i distribuiranje materijala kampanje. Razumne restrikcije mogu uključivati, na primer, zabranu finansiranja kampanje od strane inostranih izvora, javnih preduzeća ili anonimnih izvora.

KORIŠĆENJE DRŽAVNIH RESURSA: Odgovornost države je da se pobrine da državni administrativni resursi, i u materijalnom i u ljudskom obliku, nisu zloupotrebljeni u korist određenog kandidata ili partije. Na primer, državni kancelarijski prostor, vozila, i telekomunikacijska oprema ne bi trebalo da se koriste u stranačke svrhe, osim ukoliko je pristup dozvoljen svim kandidatima. Ukoliko su državne zgrade ili drugi državni objekti dostupni za kancelarije kampanje ili za sastanke kampanje, one bi trebalo da budu dostupne svim partijama na istoj osnovi.

Zakon bi trebalo da jasno naznači u kojoj meri državni službenici i drugi javni službenici mogu biti uključeni u kampanju. U najmanju ruku, državni službenici bi strogo trebalo da odvoje svoju ulogu javnih službenika od bilo kakve aktivnosti u izbornoj kampanji. Od državnih službenika ne bi trebalo da se traži da prisustvuju događajima u toku kampanje i ne smeju da se primoravaju da glasaju za neku određenu partiju ili kandidata.

VREME KAO RESURS: Vreme je takođe važan resurs za smislenu izbornu kampanju. Svi kandidati bi trebalo da imaju isti vremenski period za kampanju. Trajanje kampanje mora biti dovoljno dugo kako bi omogućilo svim kandidatima da efektivno organizuju i predoče svoju politiku biračkom telu. Zakon bi trebalo da jasno naznači da li su političke aktivnosti, izvan zvaničnog perioda kampanje dozvoljene, i ako jesu, u kojoj meri.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- Nejasna ili dvosmislena pravila o finansiranju kampanje;
- Budžetska sredstva za kampanju nisu dobijena na vreme;
- Ograničenja pri sakupljanju sredstava ili na visinu troškova su isuviše velika da bi se omogućila efektivna kampanja;
- Nedostatak transparentnosti tokom finansiranja ili trošenja sredstava za kampanju;
- Neravnopravno korišćenje javnih resursa od strane državnih službenika;
- Učešće državnih ili vojnih službenika u kampanji;
- Suviše kratka kampanja zbog čega partije ne mogu da se organizuju i predstavljaju svoju politiku; i
- Nije poznato koji je početni datum za kampanju i/ili produženo vreme za registraciju kandidata, iz čega proizlazi nejednako vreme preostalo za kampanju.

7.4 Mediji

SLOBODA MEDIJA: Slobodni i nezavisni mediji su važan element verodostojnog i demokratskog izbornog procesa. Vlasti bi trebalo da se pobrinu da mediji imaju pravo da slobodno prikupljaju i daju informacije, bez zastrašivanja ili ometanja, i da nema cenzure ni medija ni kandidata. OEBS-ovi principi, na koje su pristale sve države članice OEBS-a, pozivaju na neometan pristup medijima na osnovi nediskriminacije za sve političke grupe i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu.

Mediji, u celini, imaju odgovornost da pruže dovoljne i proporcionalne informacije kako bi omogućili biračima da naprave izbor na osnovu dovoljno dobrih informacija. Ukoliko je plaćena politička reklama dozvoljena u državnim ili privatnim medijima, onda cena i uslovi treba da budu razumni i trebalo bi da se jednako primenjuju na sve kandidate.

DRŽAVNI MEDIJI: Državni mediji imaju posebnu odgovornost da pruže proporcionalne i neutralne informacije o izborima i kandidatima. Sva suprotstavljena gledišta bi trebalo da budu pošteno i pravično predstavljena. Dobra je praksa da državni mediji u najmanju ruku obezbede besplatne termine emitovanja ili prostor u štampi svim kandidatima i partijama. Iako državni službenici mogu dobiti medijski prostor zbog njihovih zvaničnih funkcija, to ne treba zloupotrebiti i omogućiti im bolji tretman, a zvanične državne događaje ne treba predstavljati kao deo kampanje.

PRIVATNI MEDIJI: U zavisnosti od državnih regulativa i zakona, privatni mediji nemaju obavezno istu odgovornost kao i državni u pogledu nepristrasnog i proporcionalnog prikazivanja. Na primer, od novina neke političke partije se može očekivati da će poslužiti kao platforma za politiku određene i nije nerazumno za privatne novine da protežiraju nekog kandidata u svojoj uređivačkoj politici. Međutim, EOM nadgleda i privatne i javne medije kako bi procenila njihov uticaj na kampanju i da li, kroz sve izvore, biračko telo dobija dovoljne i proporcionalne informacije kako bi doneo odluku na osnovu dovoljno dobrih informacija.

NADGLEDANJE MEDIJA: ODIHR koristi specifičnu metodologiju za procenjivanje kvantiteta i kvaliteta medijskog prenosa izbornih kampanja. Medijski analitičar koordinira tim analitičara koji nadgleda glavne televizijske stanice i novine i ocenjuje i vreme i prostor posvećen svakom kandidatu i da li je ovaj način pokrivanja kampanje pozitivan, negativan ili neutralan. Ova analiza formira glavnu bazu za ocenjivanje uloge medija u izborima. EOM takođe ocenjuje da li Zakon o medijima dozvoljava slobodu medija za vreme kampanje, koliko dobro se ova sloboda poštuje, kako i koliko tela koja regulišu medije ispunjavaju svoje dužnosti, i da li se sa prigovorima postupa na pošten i efikasan način, kao i da li su primenjene odgovarajuće sankcije.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- Klevete protiv kandidata ili izvrtanje poruka kandidata od strane medija;
- Nejednak tretman partija ili kandidata u medijima;
- Zatvaranje elektronskih ili štampanih medija;
- Zastrašivanje ili maltretiranje medija;
- Hapšenje ili maltretiranje novinara;
- Krupne presude zbog klevete medija;
- Manipulacija zalihama papira i štamparske boje;
- Mešanje u distributerske mreže štampanih medija;
- Nerazumno velike cene za reklame;
- Besplatno vreme emitovanja određeno samo u vreme niske gledanosti; i
- Neefektivna tela koja regulišu medije i koja ne preduzimaju odgovarajuće akcije.

8.

Posmatranje izbornog dana



Odgovornosti za posmatranje dešavanja na dan izbora su podeljene unutar osnovnog tima, LTO i STO. Među njima, međutim, STO su glavni deo misije jer posmatraju i ocenjuju procedure na dan izbora na glasačkim mestima i na međunivoima izborne administracije. STO se raspoređuju u celoj zemlji na dan izbora, u međunarodne timove od dva člana, kako bi posmatrali biračka mesta i centre za prebrojavanje glasova.

Posmatranje izbornog dana može biti vrlo individualno iskustvo, u zavisnosti od područja raspoređivanja i okolnosti sa kojima se susreće svaki posmatrački tim na svakom biračkom mestu koje poseti. Neki posmatrači mogu naići na ozbiljne probleme, drugi ne moraju imati nikakvih problema, dok ostali mogu naići na mešovite situacije. ODIHR-ova metodologija posmatranja izbora, koja obezbeđuje da svaki posmatrački tim da svoj doprinos, obezbeđuje da se stekne ukupna slika o događajima na dan izbora. Posmatrači popunjavaju formulare na svakom biračkom mestu i centru za prebrojavanje koji posete, što pruža detaljne informacije o procesima glasanja i prebrojavanja glasova, a za uzvrat pruža misiji za posmatranje izbora ukupan profil aktivnosti biračkih mesta u celoj zemlji, na osnovu čega ona može doneti zaključke zasnovane na zajedničkom iskustvu.

ODIHR-ova metodologija za posmatranje izbornog dana je stoga i kvalitativna i kvantitativna. Popunjavanje formulara na biračkim mestima stvara osnovu za statističku analizu implementacije ključnih procedura na dan izbora u celoj zemlji. Iako postoji standardni formular u obliku obrasca za procedure na biračkim mestima i u centrima za prebrojavanje, ti formulari variraju u zavisnosti od procedure specifičnih za tu zemlju (vidi Dodatak B za primer formulara). Formulari omogućavaju usmeravanje pažnje na sve bitne aspekte i procese na dan izbora, da se o njima izveštava kao i da se tačno identifikuju ključne tendencije. EOM-ov statistički analitičar priprema kvantitativnu analizu rezultata posmatranja.

Osim što popunjavaju formulare, od STO se traži i da komentarišu opservacije i utiske vredne pažnje, i u svojim formularima i tokom usmenih izveštavanja. Od njih se nekad može zatražiti i da pripreme posebne pisane izveštaje o određenim incidentima ili zapažanjima. Detaljni komentari STO mogu biti posebno važni u utvrđivanju da li su se određeni prekršaji dogodili tokom izbornog dana i da li ih je bilo u velikom broju u zemlji ili u određenim regionima. Od velike važnosti je da STO naznače u svojim formularima i izveštajima da li su oni sami bili svedoci tih neregularnosti ili su ih o tome

izvestili drugi, kao što su zastupnici, članovi biračkog odbora na tom biračkom mestu, ili domaći posmatrači.

Posmatrači bi trebalo da iskažu najveći nivo lične diskrecije i profesionalnog ponašanja tokom vršenja svojih posmatračkih dužnosti. Trebalo bi da uvek imaju u vidu da su pozvani da posmatraju tok nacionalnih izbora u zemlji domaćinu, i da u tom procesu oni ne zastupaju ni same sebe niti svoju zemlju porekla, već međudržavnu organizaciju. Njihovo ponašanje iz tog razloga ima uticaja na OEBS. Posmatrači bi trebalo da nose svoje identifikaciona dokumenta i da pokazuju svoje akreditacije na zahtev.

Iako bi posmatrači trebalo da se uzdrže od davanja saveta ili instrukcija članovima biračkih odbora, mogu im skrenuti pažnju na probleme i neregularnosti i posmatrati kako ti članovi biračkih odbora tretiraju svaki od tih problema. Posmatrači bi trebalo da beleže sve prekršaje i neregularnosti. Posmatrački formulari i izveštavanja će na kraju pokazati obim i ozbiljnost takvih problema.

8.1 Raspoređivanje

Osnovni tim i LTO pripremaju plan raspoređivanja STO kako bi osigurali da posmatrački timovi pokrivaju zemlju na dan izbora i da posmatrački timovi ne rade dupli posao. U cilju postizanja efektivnog posmatranja izbora, neočekivane posete biračkim mestima i centrima za prebrojavanje su neophodne; stoga se planovi raspoređivanja ne iznose u javnost pre samog raspoređivanja.

Plan raspoređivanja pokriva i urbana i ruralna područja i uzima u obzir socijalne raznolikosti zemlje. Plan raspoređivanja bi takođe trebalo da obezbedi da se neki posmatrači odrede za posetu regionalnim izbornim komisijama. U slučajevima gde se glasanje odvija u vojnim kasarnama, zatvorima ili bolnicama, ili sa mobilnom glasačkom kutijom, plan raspoređivanja bi takođe trebalo da uzme u obzir ove tipove specijalnih procedura glasanja.

Posmatrači bi trebalo da budu raspoređeni u dvočlane timove. Različita iskustva posmatrača unutar posmatračkog tima, što uključuje i da posmatrači budu građani različitih država članica OEBS-a, pomaže da se postigne širi i uravnoteženiji pogled na dešavanja na svakom biračkom mestu. Svaki tim bi trebalo da ispuni po jedan formular po jednom biračkom mestu; to zahteva da se STO u svakom timu slože oko zajedničkog nalaza. Ova obaveza omogućava dodatnu proveru ispravnosti nalaza određenog posmatračkog tima.

Obično se STO raspoređuju u područje za koje su zaduženi najmanje jedan dan pre izbornog dana. Time se postiže da STO imaju dovoljno vremena da se upoznaju sa svojim oblastima koje treba da posmatraju, kao i da dobiju lokalne instruktaže pre izbornog dana.

U zavisnosti od geografskih uslova i okolnosti na biračkim mestima, posmatrački tim može posetiti oko 10 biračkih mesta tokom dana. Svaki tim STO dobija listu biračkih mesta koje treba da posete, a sami posmatrači određuju red kojim će ih posetiti. Međutim, možda neće imati vremena da posete svako od njih u toku dana. Trebalo bi da se zadrže najmanje pola sata na svakom biračkom mestu koje posete. Mogu izabrati da posete neko mesto više od jednog puta, pogotovo ako smatraju da postoje problemi koji zaslužuju pažnju. U takvim slučajevima, tim će popuniti poseban formular za svaku posetu. Posmatrači bi trebalo da imaju na umu da posmatranje izbora nije trka u kojoj treba da posete što veći broj biračkih mesta, i da nekad može biti korisnije posetiti manje biračkih mesta, ali provesti duže vreme na njima.

Veoma je važno da se STO pridržavaju plana raspoređivanja i svih instrukcija koje se tiču toga kada i kako će predati svoje formulare, a takođe bi trebalo da prisustvuju sastancima na kojima se izveštava o radu STO. Ukoliko ne uspeju da posete dodeljena biračka mesta ili posećuju biračka mesta koja nisu na njihovoj listi, to može rezultirati dupliranjem nalaza drugih posmatrača i može poremetiti ravnotežu izgrađenu kroz plan raspoređivanja na nacionalnom nivou. Ako ne uspeju da daju izveštaje prema zacrtanom vremenskom rasporedu, to može rezultirati time da njihovi formulari stignu prekasno pa ih EOM zato neće uzeti u obzir pri pripremanju preliminarne izjave.

8.2 Aktivnosti na biračkom mestu

Osnovni cilj posmatranja izbora na nivou biračkog mesta je da se proceni da li su glasanje i prebrojavanje glasova primenjeni na ispravan i uradan način i da li su u skladu sa izbornom regulativom, OEBS-ovim principima i drugim univerzalnim principima. Posmatrači bi trebalo da budu svesni da neke greške koje naprave članovi biračkih odbora mogu biti počinjene zahvaljujući neiskustvu ili nedostatku obuke, pre nego usled namernog pokušaja da se ugrozi integritet procesa. Sa druge strane, namerne i sistematične neregularnosti imaju potencijal da uzdrmaju proces, a skup svih izveštaja STO će pokazati takve sistematične neregularnosti.

U slučaju neregularnosti, posmatrači bi trebalo da skrenu pažnju članova biračkih odbora na njih, ali ne bi trebalo da daju savete ili instrukcije ili da pokušaju da ponište odluke članova biračkih odbora, međutim trebalo bi da posmatraju kako i da li članovi biračkih odbora obraćaju pažnju na prijavljene neregularnosti i da uključe tu informaciju u svoje izveštaje. U slučaju ozbiljnih neregularnosti, kao što je dodavanja lažnih listića u glasačke kutije ili menjanje izveštaja na kojima se nalaze rezultati na bilo kom nivou izborne administracije, posmatrači bi trebalo odmah da skrenu pažnju odgovornih LTO na njih.

U slučaju nasilja ili ozbiljnih pretnji nasiljem, STO bi trebalo da odmah napuste područje. Ne treba da dovode u opasnost svoje živote i živote svojih prevodilaca i vozača. Takve incidente bi takođe trebalo da prijave svojim LTO.

Obično, posmatrači bi trebalo da stignu na svoje prvo biračko mesto na vreme kako bi posmatrali procedure otvaranja. Važne tačke za posmatranje pri otvaranju su da li su se biračka mesta otvorila na vreme, da li je komisija biračkog mesta upoznata sa procedurama i da li glasanje na dotičnim biračkim mestima počinje efikasno i u skladu sa regulativom. Važno je primetiti da li su glasačke kutije prazne na početku procesa; da li su dobro zapečaćene; i da li su biračka mesta primila, i da li garantuju za prazne glasačke listiće i drugi potreban materijal. STO dobijaju poseban formular koji treba da popune svojim utiscima i komentarima o procedurama otvaranja biračkih mesta.

A. Posmatranja izvan i po dolasku na biračka mesta

STO bi trebalo da posmatraju opšte uslove izvan i oko biračkih mesta. Brojna pitanja su od važnosti:

- Ima li nekih znakova postojanja materijala iz kampanje ili aktivnosti kampanje u, ili u blizini biračkog mesta?
- Ima li gužve oko biračkog mesta? Ako ima glasača koji čekaju ispred, da li to rade na odgovarajući način? Ako okupljeni nisu glasači, ima li indikacija ko su oni?
- Ima li znakova zastrašivanja ili ometanja?
- Da li je glasačima ponuđeno nešto da glasaju na određeni način?

- Da li su prisutni pripadnici obezbeđenja i ako jesu, da li se ponašaju na odgovarajući način?
- Da li je pristup biračkom mestu težak? Da li osoba sa invaliditetom može da uđe u biračko mesto bez pomoći?

Posmatrači bi trebalo da budu svesni svake neobične napetosti koja se pojavi pri njihovom dolasku na biračko mesto, ili zbog njihovog prisustva ili iz drugih razloga. Možda su baš ti prvi trenuci ključni za neposredan i realan utisak o situaciji na biračkom mestu. Međutim, možda bude trebalo više vremena za detaljniju procenu situacije na biračkom mestu i posmatrači bi trebalo da provedu koliko god vremena je potrebno kako bi formirali tačan utisak.

B. Pitanja za članove biračkog odbora na biračkom mestu

Kada uđu na biračko mesto, STO bi trebalo da se predstave kao akreditovani posmatrači predsedniku biračkog odbora na tom biračkom mestu, a zatim ukratko objasne prirodu svoje posete. Ukoliko se članovi biračkog odbora usprotive njihovom prisustvu ili njihovim aktivnostima, oni bi mirno trebalo da objasne da su došli na poziv vlade i da su zvanično akreditovani da posmatraju. Međutim, ne bi trebalo da se raspravljaju sa nadležnim članom biračkog odbora i trebalo bi da poslušaju njegove ili njene instrukcije. Ukoliko zbog tih instrukcija STO nisu u mogućnosti da ispune svoje dužnosti, takve okolnosti bi trebalo da se detaljno zabeleže u odeljku *Komentari* na formularu i prijave što je pre moguće nadležnom LTO.

Kad god je to moguće, posmatrači bi trebalo da razgovaraju sa što više različitih članova biračkog odbora na biračkom mestu, pogotovo sa predstavnicima različitih političkih partija. Postoje brojna korisna pitanja koje STO mogu postaviti članovima biračkog odbora na biračkom mestu. Mnoga od njih će se pojaviti na posmatračkim formularima. Druga se neće pojaviti na formularima, ali će omogućiti STO da steknu jasniji utisak i shvate izborne procedure. Moguća pitanja za članove biračkog odbora na biračkom mestu mogu biti:

- Kako se biraju članovi biračkog odbora na biračkom mestu? Da li oni predstavljaju političke partije? Gde su inače zaposleni?
- Da li su svi postavljeni članovi prisutni? Da li su neki od članova sprečeni da obave svoju funkciju u izornoj komisiji na biračkom mestu?
- Kako su zaduženja izborne komisije na biračkom mestu raspodeljena da bi omogućila efikas i bezbedu tok glasanja?
- Da li su članovi biračkog odbora na biračkom mestu prošli formalnu obuku?
- Kada su glasački listići i drugi glasački materijali primljeni i kako su bili obezbeđeni do izbornog dana?
- Koliko glasačkih listića je inicijalno stiglo to biračko mesto?
- Ima li dovoljno glasačkih listića i drugog glasačkog materijala?
- Koliki je ukupan broj glasača na biračkoj listi biračkog mesta i koliko glasača je glasalo? (Ovo bi posmatračima trebalo da otprilike kaže kolika je izlaznost)
- Ima li dopunske biračke liste za bolesne i starije glasače koji glasaju kod kuće preko mobilne glasačke kutije i, ako je tako, da li je broj imena na dopunskoj biračkoj listi neuobičajeno visok?
- Da li nekim biračima nije dozvoljeno da glasaju zato što se njihova imena ne nalaze na biračkim listama tog biračkog mesta? Ukoliko neki od glasača nisu imali odgovarajuću identifikacioni dokument, kako je taj problem tretiran?
- Da li je bilo nekih ometanja, neregularnosti ili prigovora i na koji način su one tretirane?

Posmatrači bi takođe trebalo da ocene da li su članovi biračkog odbora na biračkom mestu dobro obučeni i upoznati sa biračkim procedurama. Trebalo bi da ocene da li članovi biračkog odbora slobodno pričaju o svojim zaduženjima. Najvažnije, posmatrači bi trebalo da obrate posebnu pažnju na to da li članovi biračkog odbora vrše svoje dužnosti nepristrasno.

C. Posmatranje procedura na biračkom mestu

Osim što razgovaraju sa članovima biračkog odbora na biračkom mestu, STO bi trebalo pažljivo da posmatraju procedure na biračkom mestu. Trebalo bi da se rukovode formularom koji im je dat, a koji uključuje i pitanja od posebne važnosti za određene izbore. Međutim, STO bi trebalo da se oslanjaju na svoj sud pri proceni toga da li na neka pitanja ili procedure koje se ne spominju u njihovim formularima treba obratiti pažnju, i trebalo bi da ih zabeleže u odeljku za komentare na svojim formularima. Problemi i procedure koje treba posmatrati uključuju:

- Ima li znakova dezorganizacije, kao što su neuobičajeno dugi redovi ljudi ili prevelika kašnjenja?
- Ima li tragova prisustva stranačkih materijala iz kampanje ili aktivnosti kampanje na biračkom mestu?
- Ima li pokušaja da se od ljudi traži da glasaju na određeni način ili da li je bilo kakav pritisak vršen na birače? Ima li znakova zastrašivanja?
- Ima li policije, sila bezbednosti, ili državnih zvaničnika na biračkim mestima?
- Ima li na biračkom mestu osoba bez očigledne zvanične funkcije?
- Da li neko još osim članova biračkog odbora na biračkom mestu upravlja biračkim procesima ili daje instrukcije članovima biračkog odbora?
- Kako se birači identifikuju i da li daju ispravna dokumenta?
- Kako se birači zavode, npr. precrtavanjem imena sa biračke liste, potpisivanjem ili pečatiranjem identifikacionog dokumenta? Da li se koristi neizbrisivo mastilo?
- Ukoliko birači potpisuju listu, ima li nekih očigledno identičnih potpisa?
- Da li biračima nije dozvoljeno da glasaju zato što nisu na biračkoj listi?
- Da li se na glasačkim listićima nalaze zvanični pečati specifični za to biračko mesto i/ili potpisi člana ili članova biračkog odbora na biračkom mestu?
- Da li se biračima daje više nego što treba glasačkih listića, ili da li ima nekih drugih znakova višestrukog glasanja?
- Ima li dokaza za ubacivanje lažnih listića u glasačke kutije?
- Da li birači razumeju proces, ili da li većem broju birača treba pomoć? Da li su glasački listići jednostavni i laki za korišćenje?
- Može li unutrašnje uređenje biračkog mesta može narušiti tajnost glasa?
- Da li se biračima dozvoljava da uđu u glasačku kabinu zajedno?
- Da li neki birači glasaju van kabine?
- Da li su objekti odgovarajući za osobe sa invaliditetom da ih koriste samostalno?
- Da li se biračima kojima treba pomoć ona i pruža?
- Da li se glasačke kutije nalaze na mestima na kojima članovi biračkog odbora i posmatrači u potpunosti vide glasačke kutije?
- Da li su kutije ispravno zapečaćene?
- Da li se sve glasačke procedure poštuju efikasno i na odgovarajući način?

D. Drugi kontakti na biračkim mestima

Osim razgovora sa članovima biračkog odbora na biračkom mestu i nezavisnim posmatračima, STO bi trebalo da razgovaraju i sa domaćim posmatračima. Oni mogu biti posmatrači vezani za neku partiju, predstavnici kandidata i nestranački građanski posmatrači. Domaćim posmatračima, i stranačkim i nestranačkim, bi trebalo da bude dozvoljen pristup na biračka mesta, u skladu sa principima izloženim u Kopenhagenskom dokumentu iz 1990. godine.

STO bi trebalo da zabeleže da li su domaći posmatrači prisutni na biračkim mestima i da li im je na neki način onemogućeno ili su sprečeni da sprovode svoje posmatračke dužnosti. STO bi trebalo da razgovaraju sa različitim ljudima iz svake kategorije domaćih posmatrača kad god je to moguće. Njihovi komentari mogu pružiti dodatne informacije u pogledu glasačke sredine na biračkom mestu i učinka članova izbornih komisija.

Iako međunarodni posmatrači mogu imati velike koristi od uvida dobijenih od domaćih posmatrača, važno je primetiti da su ODIHR-ove misije za posmatranje izbora sasvim odvojene od domaćih posmatranja. STO bi trebalo da jasno naglase u svojim razgovorima da nemaju pravo da ispravljaju prekršaje i neregularnosti, već samo da izveštavaju svom glavnom štabu o prigovorima. STO bi trebalo da izveste one koji su bili svedoci prekršaja ili neregularnosti da je njihovo pravo da podnesu pritužbe kroz zvanične domaće procedure.

STO bi takođe trebalo da pokušaju da uključe neke od glasača u razgovor kako bi procenili njihovo razumevanje i poverenje u proces. Na primer, kada se STO učini da glasačke procedure ugrožavaju tajnost glasačkog listića, da li birači veruju da su njihovi glasovi tajni? Da li su birači donose odluku na osnovu dovoljno dobrih informacija i da li su upoznati sa glasačkim procedurama? Ukoliko ima više glasačkih listića ili novih izbornih procedura, da li to zbunjuje birače? Ako biraču nije dozvoljeno da glasa na nekom biračkom mestu, da li je to učinjeno iz opravdanog razloga? Međutim, STO ne bi nikad trebalo da pitaju birače za koga su glasali i ne bi trebalo da ispituju birače na biračkom mestu ili dok se ljudi približavaju biračkom mestu da glasaju, jer to može biti pogrešno protumačeno.

Tokom razgovora, posmatrači bi trebalo da imaju na umu da neki od ljudi možda pokušavaju da manipulišu informacijama koje su podelili sa STO u lične svrhe i interese. STO bi stoga trebalo da koriste sopstveni sud pri proceni važnosti informacija koje dobijaju. Pri izveštavanju, STO bi uvek trebalo da prave razliku između informacija zasnovanih na njihovim opažanjima i informacija koje su dobili od drugih. Ukoliko STO izveštavaju o informacijama koje su dobili od drugih, trebalo bi da pokušaju da objasne u kolikoj meri smatraju da su te informacije tačne.

E. Specijalne glasačke procedure

U mnogim zemljama postoje odredbe za specijalne glasačke procedure koje bi trebalo da olakšaju glasanje ili da omoguće glasanje građanima koji, iz bilo kog razloga, ne mogu da dođu na biračko mesto. U specijalne glasačke procedure spada upotreba mobilnih glasačkih kutija namenjena bolesnima i starijima, glasanje u bolnicama i zatvorima, glasanje pre izbornog dana, glasanje poštom, glasanje u ambasadama i specijalne mere za glasanje vojske.

Specijalno glasanje izlazi u susret biračima koji inače ne bi mogli da glasaju. Međutim, bez odgovarajućih zaštitnih mera ove specijalne glasačke procedure mogu biti mnogo manje bezbedne i stoga su moguće zloupotrebe. Takođe može biti problematično da se obezbedi tajnost glasa. Stoga, ocena prednosti specijalnog glasanja mora biti odmerena u odnosu na mogućnost da se ovo glasa-

nje izvede ispravno, bezbedno i transparentno, ali i da se uzme u obzir stepen poverenja u ukupan izborni proces.

STO-vima mogu biti date instrukcije da posmatraju neke oblike specijalnog glasanja. Ukoliko je tako, trebalo bi da pokušaju da procene u kojoj meri je takvo glasanje dovoljno regulisano, bezbedno i transparentno. Ukoliko se dopunske biračke liste koriste za bolesne i starije birače koji glasaju kod kuće, na primer, da li je broj imena na ovim listama neuobičajeno visok? Da li su zatvorenici, pacijenti u bolnici ili drugi birači koji koriste specijalne glasačke procedure dobili dovoljno materijala iz kampanje kako bi načinili izbor na osnovu dovoljno dobrih informacija.

GLASANJE VOJSKE: Iako ima znatnih prednosti u pogledu poverenja i transparentnosti kada vojska glasa sa civilnim stanovništvom, možda u nekim zemljama vojno osoblje ipak mora da glasa u svojim kasarnama ili u svojim bazama. U takvim okolnostima, proces glasanja vojske bi trebalo da posmatraju neki STO, jer vojnici mogu posebno biti izloženi zastrašivanju. Na primer, običnim vojnicima može biti naređeno da glasaju u prisustvu svojih oficira i, u nekim slučajevima, oficiri mogu davati vojnicima instrukcije kako da glasaju.

BOLNICE I ZATVORI: Kada se specijalna biračka mesta uspostave u bolnicama ili zatvorima i drugim kaznenim mestima, neki posmatrači bi trebalo da budu zaduženi da posete ova specijalna biračka mesta. U velikom broju zemalja, osuđenici nije dozvoljeno da glasaju, ali pritvorenici koji nisu osuđeni zadržavaju pravo glasa. Pacijenti u bolnicama i zatvorenici takođe sačinjavaju segment biračkog tela koji posebno može biti izložen zastrašivanju.

MOBILNE GLASAČKE KUTIJE: Mnoge zemlje obezbeđuju mobilne kutije na zahtev birača koji mogu biti stariji, bolesni, ili iz nekog drugog razloga ne mogu da dođu na biračko mesto. Mobilne kutije obično nose dva člana biračkog odbora, koji u najboljem slučaju predstavljaju različite političke stranke ukoliko je to moguće. Nemoguće je primenjivanje svih vrsta kontrole kao na biračkom mestu. Birači koji koriste mobilne glasačke kutije možda neće imati privatnost koju pruža glasačka kabina. Neki STO bi trebalo da pokušaju da prate mobilne glasačke kutije na putu i da ocene ove postupke.

GLASANJE PRE IZBORNOG DANA I GLASANJE POŠTOM: U principu, STO neće uvek biti u prilici da nadgledaju glasanje pre izbornog dana i glasanje poštom, tamo gde je to dozvoljeno. Korisno je, međutim, za posmatrače da ustanove kako su bili obezbeđeni glasački listići za glasanje pre izbornog dana i glasanje poštom, da prisustvuju otvaranju i prebrojavanju ovih glasačkih listića i da steknu opšti utisak o tom procesu. U slučaju glasanja pre izbornog dana, takođe je važno za posmatrače da utvrde kako su dnevni podaci o izlaznosti birača zabeleženi u zapisnicima sa biračkog mesta.

GLASANJE U INOSTRANSTVU: Veliki broj zemalja dozvoljava svojim građanima da glasaju u ambasadama ili specijalno određenim biračkim centrima izvan zemlje. U principu, samo vrlo mali procenat stanovništva glasa na ovaj način. Samo u izuzetnim okolnostima, npr. u slučaju velikog broja raseljenih osoba, prave se specijalni dogovori sa STO za posmatranje takvog glasanja.

8.3 Kontakti s medijima

Predstavnici medija često se obraćaju posmatračima na dan izbora za komentar o izbornom procesu. Kodeks ponašanja posmatrača zabranjuje posmatračima da medijima daju lične komentare o svojim zapažanjima. Posmatračima je strogo zabranjeno da govore medijima o sadržaju svojih opažanja i

nalaza. U slučaju da neki od posmatrača razgovara o svojim nalazima sa medijima, države koje su ih poslale će biti o tome obavestene, a njihove posmatračke akreditacije mogu biti odmah ukinute.

Ukoliko je, međutim, posmatrač subjekat upornog medijskog ispitivanja, on ili ona može dati neku uopštenu informaciju o njegovoj ili njenoj ulozi kao OEBS-ovog posmatrača, ali ne sme razgovarati ni o kakvim suštinskim pitanjima ili individualnim nalazima. Posmatrači bi takođe trebalo da se uzdrže od poređenja izbora sa nekim drugim izborima koja su posmatrali u istoj zemlji ili u nekoj drugoj zemlji. Uopštene komentari za medije mogu biti:

- Da nije na mestu da komentarišu o svojim utiscima ili nalazima zato što su svedoci samo jednog malog dela ukupne slike o nacionalnom glasanju; njihovi izveštaji će biti uzeti u obzir sa velikim brojem drugih izveštaja, tako da EOM može da izvede ukupne zaključke zasnovane na velikom broju izveštaja posmatrača;
- Da su sve zemlje OEBS-a obavezane da pozovu posmatrače, jer se na taj način poboljšava transparentnost i povećava poverenje javnosti u i izborni proces;
- Ukupan broj ODIHR-ovih STO koji posmatraju i broj različitih zemalja iz kojih dolaze (ova informacija se obično dostavlja na instruktaži STO-va);
- Koliko biračkih mesta očekuju da će posetiti;
- Da će pres konferencija biti održana u prestonici dan posle izbora kako bi najavila preliminarne zaključke EOM-a i da su svi predstavnici medija pozvani da prisustvuju.

Ukoliko predstavnik medija bude uporan u traženju informacija koje ne spadaju u ove nabrojane gore, trebalo bi ih uputiti Šefu misije. Prema ODIHR-ovim smernicama, samo Šef misije ili odgovorni ODIHR-ovi zvaničnici mogu davati suštinske komentare medijima. Ukoliko posmatrač da bilo kakav opšti komentar medijima, on ili ona bi trebalo da zabeleži ko ih je intervjuisao i koju medijsku kuću ili kuće oni predstavljaju.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- | |
|---|
| <input type="radio"/> Nasilje ili ometanja; |
| <input type="radio"/> Zastrašivanje birača; |
| <input type="radio"/> Konfuzija ili dezorganizacija na biračkim mestima; |
| <input type="radio"/> Prisustvo nenadležnih osoba na biračkim mestima; |
| <input type="radio"/> Prisustvo uniformisanih pripadnika policije ili zvaničnika lokalnih vlasti unutar biračkog prostora na biračkim mestima ili blizu njih; |
| <input type="radio"/> Druge neodgovarajuće aktivnosti policije i/ili drugih sila bezbednosti, kao što je pravljenje beležaka i izveštavanje o ciframa izlaznosti ili rezultatima telefonom; |
| <input type="radio"/> Vođenje kampanje za vreme izbornog ćutanja; |
| <input type="radio"/> Materijal iz kampanje na biračkim mestima; |
| <input type="radio"/> Kašnjenje u otvaranju biračkog mesta; |
| <input type="radio"/> Neuspešno praćenje obaveznih procedura od strane članova biračkog odbora; |
| <input type="radio"/> Ograničavanje prava kvalifikovanih birača da glasaju; |
| <input type="radio"/> Neuspešno proveravanje identiteta birača; |

<input type="radio"/> Neuspešno osiguravanje tajnosti glasanja zbog neadekvatnih kabina, paravana ili jačine svetla;
<input type="radio"/> Nepravilnosti u spiskovima birača;
<input type="radio"/> Grupno (porodično) glasanje;
<input type="radio"/> Glasanje preko zastupnika (osim ako nije određeno zakonom);
<input type="radio"/> Višestruko glasanje;
<input type="radio"/> Ubacivanje lažnih listića u glasačke kutije;
<input type="radio"/> Glasačke kabine koje nisu zaštićene paravanima;
<input type="radio"/> Nezapečaćena glasačka kutija;
<input type="radio"/> Prisustvo prethodno obeleženih glasačkih listića;
<input type="radio"/> Neregulisana upotreba mobilnih glasačkih kutija;
<input type="radio"/> Nedostatak potrebnog glasačkog materijala;
<input type="radio"/> Preterana kašnjenja u sprovođenju glasanja;
<input type="radio"/> Neodgovarajuća aktivnost predstavnika neke političke partije ili kandidata; i
<input type="radio"/> Mešanje u rad izbornih komisija i posmatrača.



9.

Posmatranje prebrojavanja glasova



Prebrojavanje glasova je veoma važna faza izbornog procesa i trebalo bi da bude pažljivo praćena i dobro posmatrana. Kako se glasanje približava kraju, i prebrojavanje glasova započinje, od svih STO se traži da posmatraju proces prebrojavanja. Prebrojavanje glasova se obično dešava na nivou biračkog mesta¹⁷, a STO bi trebalo da izaberu jedno od dodeljenih biračkih mesta u kome će posmatrati procedure zatvaranja i ostati sve dok se glasovi ne prebroje. U nekim slučajevima od STO može da se traži da prisustvuju prebrojavanju na određenom biračkom mestu. STO-vima se daje da popune specijalne formulare koji sadrže jedan broj specifičnih pitanja o procedurama koje se tiču zatvaranja biračkih mesta i o procedurama koje se tiču prebrojavanja.

Posmatranje prebrojavanja pruža mogućnost da se oceni da li su glasački listići tačno izbrojani, i da li odražavaju izbore birača. Iskustvo pokazuje da će se izborna prevara pre desiti za vreme prebrojavanja glasova ili tabelarnog prikaza rezultata nego za vreme samog glasanja. STO bi stoga trebalo da budu posebno oprezni za vreme prebrojavanja glasova i tabelarnog prikazivanja rezultata.

U principu, postoji detaljna standardna procedura pri zatvaranju biračkog mesta i prebrojavanju glasova. Proces prebrojavanja obično počinje pečaćenjem glasačkih kutija pošto se glasanje završi; trebalo bi da ostanu zapečaćene dok članovi biračkog odbora ne popune sve zapisnike vezane za sve glasačke listiće i drugi glasački materijal i potvrde da broj glasačkih listića podeljen biračima odgovara broju glasača za koje je zabeleženo da su glasali. Ovaj zapisnike bi trebalo zapečatiti odvojeno. Često se neiskorišćeni glasački listići proglašavaju nevažećim pre otvaranja glasačke kutije. Glasačka kutija se zatim otvara i glasački listići se broje u skladu sa određenom procedurom.

Ukoliko na istom biračkom mestu postoji i mobilna glasačka kutija, onda bi prebrojavanje glasova trebalo da počne tek pošto se odvojeno utvrdi broj glasačkih listića u mobilnoj glasačkoj kutiji i broj glasačkih listića u fiksiranoj glasačkoj kutiji. Nakon ovoga, glasački listići iz mobilne glasačke kutije bi trebalo da se pomešaju sa ostalim glasačkim listićima i tek tada bi trebalo da počne prebrojavanje glasova. Ovi koraci predostrožnosti su neophodni kako bi se sprečilo narušavanje tajnosti glasova u mobilnoj kutiji.

¹⁷ U većini zemalja, prebrojavanje glasova se obavlja u zasebnim biračkim mestima. Kada se glasački listići ne broje na biračkom mestu, već se prevoze na centralnu lokaciju za prebrojavanje, to stvara dodatne probleme sa preglednošću i verifikovanjem. Posmatrački tim bi trebalo da isprati svaki transport glasačkih kutija u centar za prebrojavanje i oceni procedure kojima se obezbeđuju glasački listići i sprečavaju prevare za vreme prenosa listića.

Rezultati glasanja bi trebalo da budu dostupni javnosti na nivou biračkog mesta. Dobra je praksa da se rezultati istaknu ispred svakog biračkog mesta. Transparentnost i integritet procesa se poboljšava ukoliko se svim predstavnicima partija i kandidata daju zvanične kopije rezultata, ili zapisnika, za to biračko mesto i kada oni imaju mogućnost da ih potpišu ili da na njima zapišu prigovor. Nestranački domaći posmatrači i međunarodni posmatrači bi takođe trebalo da mogu da dobiju kopije rezultata sa biračkih mesta. Ukoliko postoji, zvanični zapisnik ili kopiju rezultata bi trebalo poslati odmah osnovnom timu, zajedno sa popunjenim formularom posmatrača koji se odnosi na prebrojavanje glasova. Ukoliko nije moguće doći do zvaničnog zapisnika o rezultatima biračkog mesta, STO bi u svakom slučaju trebalo da pažljivo zabeleži kompletne rezultate biračkog mesta u kojem su posmatrali prebrojavanje.

9.1 Problemi sa prebrojavanjem glasova

STO bi trebalo da posmatraju kako su sledeće procedure primenjene. Pitanja u vezi sa ovim problemima će se verovatno pojaviti na formularima STO koje moraju da popune:

- Da li su prebrojavanje obavili članovi biračkog odbora na biračkom mestu ili su i druge osobe bile umešane?
- Da li se čini da članovi biračkih odbora razumeju i poštuju potrebne procedure?
- Da li su glasački listići brojani na pravilan i bezbedan način?
- Da li je prebrojavanje izvedeno u transparentnoj sredini, uz adekvatne uslove za domaće posmatrače?
- Da li broj registrovanih birača za koje je zabeleženo da su glasali odgovara broju ubačenih glasačkih listića?
- Da li su neiskorišćeni glasački listići obezbeđeni, poništeni ili uništeni nakon prebrojavanja?
- Da li su nevažeći glasački listići identifikovani na odgovarajući jedinstveni način? Da li su nevažeći glasački listići odvojeni i sačuvani radi pregleda?
- Da li glasački listići sadrže neka neobična obeležja čime bi se narušila tajnost glasa?
- Da li je broj nevažećih glasačkih listića neuobičajeno visok?
- Da li prebrojavanje podleže principu da se glasački listić proglašava važećim samo ukoliko je volja birača jasna?
- Da li su glasački listići za svaku partiju ili kandidata tačno odvojeni i prebrojani posebno?
- Ima li nekih nesporazuma ili prigovora rešenih na zadovoljavajući način?
- Da li su zvanični podaci o prebrojavanju ispravno zapisani na kraju prebrojavanja i da li su ih potpisale nadležne osobe?
- Da li domaći posmatrači i posmatrači iz političkih partija mogu da dobiju zvanične kopije zapisnika za to biračko mesto?
- Da li su rezultati javno istaknuti na biračkom mestu?
- Ima li neodgovarajućih aktivnosti policije i/ili sila bezbednosti, kao što je pravljenje beležaka ili izveštavanje o ciframa ili rezultatima telefonom?
- Da li su se članovi biračkog odbora na biračkom mestu složili oko procedure prebrojavanja glasova i oko rezultata, i ukoliko nisu, koja akcija je preduzeta u slučaju neslaganja?

9.2 Tabelarni prikaz rezultata

Na kraju, potrebno je proceniti da li su rezultati ispravno tabelarno prikazani. Nakon što se prebroje glasački listići, rezultati prebrojavanja sa biračkog mesta se obično šalju regionalnoj izbornoj komisiji gde se regionalni rezultati tabelarno prikazuju i šalju na državni nivo. Proces tabelarnog prikazivanja rezultata je još jedan važan korak u izbornom procesu koji zahteva posmatranje. Od STO se često traži da isprate zvanične rezultate i drugi glasački materijal pri prenosu iz biračkog mesta do centra za tabelarno prikazivanje rezultata, a zatim da posmatraju da li su rezultati njihovih biračkih mesta na odgovarajući način uvršteni u tabelarne prikaze rezultata. STO bi trebalo da procene da li je transport glasačkih listića i drugog glasačkog materijala, direktan, bezbedan i transparentan (tj, da li je STO-vima i drugima dozvoljeno da isprate rezultate za vreme transporta)?

U drugim slučajevima specijalni timovi STO mogu biti dodeljeni za posmatranje procedura centara za tabelarno prikazivanje rezultata. Cilj posmatrača je da nadgledaju svaki nivo u procesu tabelarnog prikazivanja rezultata i da budu u mogućnosti da prate rezultate sa svakog biračkog mesta ponao-sob sve do nacionalnog nivoa, što je provera na licu mesta da je procesom tabelarnog prikazivanja rezultata pravilno rukovođeno. EOM može organizovati rad po smenama ili rasporediti specijalne timove kako bi obezbedila da se ovaj cilj postigne. Ako su STO dodeljeni specijalnim timovima kako bi posmatrali tabelarni prikaz rezultata, biće im date specifične instrukcije o tome kako da izvedu posmatranje.

U nekim slučajevima, izborne vlasti se mogu poslužiti kompjuterskom mrežom kako bi poslale preliminarne rezultate. Kako bi se postigla transparentnost prakse tabelarnog prikazivanja rezultata, posmatrač bi trebalo da budu upoznati sa tehničkim procedurama koje treba da prate. Ukoliko misija za posmatranje izbora ima na raspolaganju potrebne stručnjake, može tražiti pristup softveru kako bi ocenila rad tog softvera. Osim toga, u takvim slučajevima, posmatrač treba da nadgledaju proces i, ako je to moguće, dobiju štampanu verziju potpisanu i pečatiranu od strane nadležnih vlasti dok se informacije šalju.

Tabelarni prikaz rezultata bi trebalo da može da se potvrdi i da je transparentan na svim nivoima izborne administracije. U interesu transparentnosti i unapređivanja poverenja u izborni proces, rezultati za svaki nivo tabelarnog prikaza bi trebalo odmah objaviti, i to u svakoj fazi procesa tabelarnog prikaza rezultata. Rezultati sa svakog posebnog biračkog mesta čine uzorak potvrđenih rezultata koji se mogu uporediti sa rezultatima na okružnom ili regionalnom nivou, a kasnije uporediti jedan po jedan sa ukupnim objavljenim rezultatima. Ovo je obično zadatak osnovnog tima.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- Ubacivanje lažnih glasačkih listića u glasačke kutije;
- Zamena glasačke kutije;
- Dodavanje popunjenih glasačkih listića posle otvaranja kutije;
- Procedure prebrojavanja bez ikakvog reda;
- Umešanost nenadležnih osoba u prebrojavanje, kao što su zvaničnici lokalnih vlasti, uniformisano ili obezbeđenje u civilu ili druge neidentifikovane osobe;
- Nedovoljan broj osoba koje prebrojavaju i kontrolora;

<input type="radio"/> Isključenje članova biračkog odbora na biračkom mestu ili posmatrača;
<input type="radio"/> Proizvoljna i nedosledna poništavanja glasačkih listića;
<input type="radio"/> Gubitak glasačkih papira ili glasačkih kutija;
<input type="radio"/> Nepošteno prebrojavanje ili prijavljivanje broja glasačkih listića;
<input type="radio"/> Odlaganje neiskorišćenih glasačkih listića na nesigurno mesto;
<input type="radio"/> Zapisnik sa biračkog mesta koji nije zaključen na biračkom mestu;
<input type="radio"/> Zapisnik sa biračkog mesta ispunjen grafitnom umesto hemijskom olovkom;
<input type="radio"/> Neisticanje zvaničnih rezultata na biračkom mestu;
<input type="radio"/> Odbijanje da se predaju zvanične kopije rezultata predstavnicima kandidata ili posmatračima;
<input type="radio"/> Neobezbeđen transport izbornog materijala u centre za tabelarno prikazivanje rezultata;
<input type="radio"/> Lažiranje ili zamena zapisnika; i
<input type="radio"/> Nedostatak transparentnosti ili neregularne procedure u centrima za tabelarno prikazivanje rezultata.

10.

Izveštavanje, kratki usmeni izveštaji i izjave



10.1 Izveštavanje STO

STO izveštavaju tokom izbornog dana i izborne noći popunjavanjem formulara na svakom biračkom mestu. Formulare bi trebalo poslati na određena mesta isporuke tokom izbornog dana ili poslati faksom u EOM-ov štab, u zavisnosti od instrukcija koje je dao osnovni tim. Vrlo je važno da STO poštuju dodeljeni raspored kako bi osigurali da se njihovi izveštaji obrade na vreme da bi njihove ocene bile uključene u izjavu posmatračke misije o preliminarnim nalazima i zaključcima.

Uz formulare, STO bi trebalo odmah da prijave svojim LTO sve značajnije probleme i veće neregularnosti koje se dese na dan izbora, kao što su incidenti koji uključuju nasilje, ubacivanje lažnih listića u glasačke kutije i druge izborne prevare, ili nedozvoljavanje pristupa posmatračima na biračka mesta. LTO će odmah ove informacije preneti osnovnom timu. Tokom nekih izbora, od STO se traži da se lično sastanu sa svojim LTO u nekom trenutku tokom dana.

Obično se od STO traži da prisustvuju kratkim usmenim izveštavanjima. Ova izveštavanja obično organizuju svi LTO timovi na regionalnom nivou. Zbog kratkog raspoloživog vremena za skupljanje informacija za javnu izjavu, usmena kratka izveštavanja će se verovatno održavati vrlo rano ujutru na dan posle izbora. Iako će STO pratiti procese prebrojavanja i tabelarnog prikazivanja rezultata do vrlo kasno u noć, ova izveštavanja su važna prilika da svi posmatrači podele i uporede svoje nalaze u pogledu izbornog procesa. Ti nalazi će doprineti donošenju zaključka posmatračke misije o tome kako su izbori sprovedeni u skladu sa OEBS-ovim principima. Kratka usmena izveštavanja su zatvorena za novinare i širu javnost.

10.2 Aktivnosti osnovnog tima

Osnovni tim mora biti dobro organizovan kako bi pružio podršku posmatračima i kako bi primao i obrađivao izveštaje STO u toku izbornog dana i izborne noći. Pravi se raspored kako bi se obezbedilo da dovoljan broj odgovarajućeg osoblja bude na dužnosti ceo dan i celu noć. U pogledu ovoga treba uzeti sledeće stvari u obzir:

- Statistička jedinica mora imati dovoljno osoblja i opreme pri ruci kako bi obradila sve STO formulare na vreme (preliminarni statistički izveštaj bi trebalo pripremiti najkasnije do ranog jutra na dan nakon izbora);
- Jedan broj članova osnovnog tima je određen da pročita sve komentare u STO formularima i napravi rezime trendova i glavnih karakteristika najkasnije do ranog jutra na dan nakon izbora;
- Koordinator LTO ili neki drugi član osnovnog tima određen za veze sa LTO-vima mora ostati na dužnosti u svako doba tokom izbornog dana i izborne noći. Koordinator LTO bi trebalo da pripremi kratak rezime izveštaja najkasnije do ranog jutra na dan nakon izbora, koji skicira ključne trendove i sve probleme o kojima su LTO izvestili;
- Tim za nadgledanje medija mora imati osoblje u svako doba tokom izbornog dana i izborne noći kako bi se pobrinuo da posmatračka misija bude svesna svih glavnih razvoja situacije ili kretanja o kojima su izvestili mediji. Tim za nadgledanje medija bi trebalo da bude spreman da izvesti o svim nalazima najkasnije do ranog jutra na dan nakon izbora;
- Analitičar izbora će morati da provede veći deo noći prateći učinak centralne izborne komisije i trebalo bi da izvesti o svim događanjima najkasnije do ranog jutra na dan posle izbora;
- Telefonski operater misije i recepcionar moraju da budu na dužnosti u svako doba i moraju dobiti instrukcije o tome kako će postupati sa raspitivanjima, informacijama i prigovorima;
- Zapisnik o svim prigovorima o kojima je EOM izvešten mora voditi dežurni službenik od trenutka otvaranja biračkih mesta do izdavanja preliminarnе izjave;
- Automobil, vozač, i prevodilac moraju biti dostupni u svako doba da se pridruže osoblju osnovnog tima u vanrednim situacijama koje mogu nastati; i
- Misija bi trebalo da razmotri mogućnost da neki rezervni posmatrački timovi budu dostupni u toku izbornog dana i izborne noći kako bi odmah reagovali na prijavljene probleme i ozbiljne neregularnosti. Ti rezervni timovi mogu uključivati članove osnovnog tima koji nemaju druga zaduženja, potpomognute određenim prevodiocima i vozačima.

10.3 Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima

Misija za posmatranje izbora obično daje izjavu o svojim preliminarnim nalazima i zaključcima na konferenciji za štampu koja se održava popodne na dan nakon dana održavanja izbora. Izjava se zasniva na radu EOM-a uključujući i dugoročna posmatranja i analize i izveštaje o izbornom danu koje su načinili STO; to odražava činjenicu da su izbori proces, a ne jednodnevni događaj.

Izjava je rezime ključnih nalaza i zaključaka o zakonskom okviru, izbornoj administraciji, kampanji i medijima, kao i o glasanju i prebrojavanju glasova na dan izbora. Izjava pruža preliminarnu ocenu stepena u kojem se pridržavalo OEBS-ovih principa i drugih univerzalnih principa i da li su domaći zakon o izborima i regulativa dobro primenjeni.

Izjava je *preliminarna* zato što se izdaje pre nego što se ceo izborni proces završi. U nekim slučajevima, brojanje glasova i tabelarno prikazivanje rezultata možda neće biti gotovi u vreme kada se izdaje preliminarna izjava. U skoro svim slučajevima, izjava se izdaje pre nego što rezultati izbora proglašeni konačnim i zvaničnim i pre nego što se razreše prigovori i žalbe u vezi sa izbornim danom. Ponekad, ODIHR će morati da izda dodatnu izjavu koja pokriva događaje posle izbora pre nego što se izda zvanični izveštaj.

Preporuke su obično rezervisane za ODIHR-ov konačni izveštaj. Međutim u slučaju drugog kruga glasanja ili drugih specifičnih okolnosti, izdavanje preporuka u preliminarnoj izjavi može doprineti poboljšanju kvaliteta preostale faze procesa.



11.

Posmatranje nakon izbora



Kao što je ranije rečeno, ODIHR ima mandat za posmatranje pre, za vreme, i posle izbornog dana, čime se naglašava da izbori nisu jednodnevni događaj već proces. U zavisnosti od određenih okolnosti, većina izbornih procedura može praktično biti gotova tokom dana nakon dana održavanja izbora, ili može biti neki broj izuzetnih problema koje tek treba rešiti. Odluka o tome kako posmatrati dešavanja nakon izbora stoga zavisi u velikoj meri od specifičnih situacija i uslova.

Mnoge zemlje takođe imaju izborni proces koji se sastoji iz dve faze, u kojem se drugi krug glasanja može održati nedelju ili dve (možda i kasnije) nakon prvog kruga ukoliko nijedan kandidat ne dobije zakonom određen broj glasova u prvom krugu. U takvim slučajevima, EOM bi trebalo da napravi rezervne planove mnogo unapred o tome da li će i kako posmatrati drugi krug.

11.1 Objavljivanje rezultata

OEBS-ovo posmatranje izbora ima za zadatak da oceni u kojem stepenu se jedan izborni proces sprovodi u skladu sa OEBS-ovim principima. Ono ne proglašava važećim ili nevažećim ili utvrđuje rezultate izbora. Pošto je EOM ODIHR-a nestranački, nikad ne komentariše političke posledice rezultata izbora. EOM je zainteresovan za rezultate izbora samo u tom smislu da se o njima izveštava precizno, pošteno, i na vreme.

Preliminarna izjava misije za posmatranje izbora se praktično uvek izdaje pre nego što konačni zvanični rezultati budu poznati i nekim slučajevima, čak ni kada preliminarni rezultati nisu poznati. Ipak, objavljivanje konačnih rezultata je očigledno važan deo svakog izbornog procesa, i u meri u kojoj je to moguće, trebalo bi da ih posmatra misija za posmatranje izbora. Ukoliko će rezultati biti dati nekoliko dana posle izbora, onda bi deo osnovnog tima trebalo da ostane u zemlji. Ukoliko se objavljivanje konačnih rezultata ne očekuje duže vreme posle izbora, onda možda članovi EOM-a neće moći da ostanu. Sve komentare koji se tiču finalnih faza izbornog procesa, uključujući i objavljivanje konačnih rezultata, bi trebalo uključiti u EOM-ov konačni izveštaj.

Ukoliko ima nekih značajnih elemenata procesa koji još uvek nisu završeni ili ako ima nerešenih kontroverzi, onda EOM treba da se postara da bar neki članovi osnovnog tima i LTO ostanu u zemlji i

posmatraju period posle izbora. Zadaci svakog takvog tima sa produženim boravkom moraju biti jasni.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- Nerazumno odlaganje objavljivanja rezultata;
- Neuravnoteženo ili nedovoljno nadziranje tabelarnog prikazivanja konačnih rezultata;
- Zabrana pristupa posmatrača ovom procesu;
- Zabrana pristupa drugim nadležnim osobama;
- Neobjavljivanja detaljnih rezultata na okružnom nivou i nivou biračkih mesta; i
- Neslaganja između zapisnika sa rezultatima sa izbornog dana i konačnih rezultata na bilo kom nivou izborne administracije.

11.2 Prigovorni postupci i žalbeni procesi nakon izbornog dana

Prigovori i žalbe su važna komponenta izbornog procesa i mogu nastati u vezi sa bilo kojim aspektom tog procesa. Ukoliko važni prigovori ostanu nerešeni do EOM-ovog predviđenog datuma odlaska iz zemlje, misija bi trebalo da razmotri da li je korisno ili moguće za pravnog analitičara ili neke druge posmatrače da ostanu u zemlji da posmatraju sudske postupke ili druge prigovorne postupke koji se odnose na izbore.

EOM bi trebalo da prosudi o važnosti spornih slučajeva, o tome da li se žalbeni proces do tog trenutka pokazao efektivnim i pouzdanim, i da li prisustvo posmatrača može imati korisnih efekata na taj postupak. Na primer, ukoliko nerešeno prebrojavanje glasova može uticati na ukupan ishod izbora, ili ukoliko je značajan slučaj pred ustavnim sudom, EOM bi trebalo da pokuša da omogući da posmatrači ostanu i posmatraju ove procese.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- Složene procedure mogu da učine nejasnim kojem telu bi podnosioci prigovora trebalo da se žale;
- Sudska ili administrativna tela mogu odbiti da prihvate prigovore ili možda ne primaju prigovore;
- Ekstremno kratki rokovi mogu učiniti da se prigovori teško podnose;
- Prigovori mogu biti odbačeni kao neprihvatljivi ili odbačeni na osnovu tehničkih detalja;
- Kompetentnost revizorskog odbora ili sudskog tela može biti ograničena;
- Proces donošenja presude može biti toliko produžen da postaje besmislen;
- Državne službe mogu odbiti da učine dokaze dostupnim;
- Izborne komisije mogu odbiti da izvrše ponovno prebrojavanje glasova;
- Sudski postupci možda neće garantovati ispravno postupanje; i
- Sudske odluke ne moraju biti primenjene.

11.3 Implementacija izbornog procesa

Konačni element izbornog procesa je preuzimanje vlasti od strane izabраних osoba. OEBS-ovi principi zahtevaju da kandidati koji dobiju potreban broj glasova preuzmu funkcije u vlasti na vreme i da im se dozvoli da ostanu na tom mestu sve dok im ne istekne mandat. U većini zemalja, međutim, postoji određeni vremenski period između izbornog dana i postavljanja novoizabраних zvaničnika. To čini nepraktičnim ostanak EOM-a u zemlji sve dok se ceo izborni proces ne završi. Ipak, ODIHR ostaje u dodiru i sa ovom finalnom fazom izbornog procesa. Ukoliko neki problemi nastanu u toj fazi, oni će se odraziti na konačni izveštaj o izborima.

Mogući problemi kojih treba biti svestan:

- Diskvalifikacija pobedničkih kandidata;
- Neregularnosti ili konfuzija pri odabiru osoba sa stranačke liste koje će dobiti mesta u parlamentu (npr. kada postoje kvote za žene ili manjine);
- Zamena pobedničkih kandidata od strane političkih partija pre ili pošto zauzmu funkcije; i
- Potencijalni preuranjeni završetak mandata izabраних zvaničnika ili članova izborne administracije.



12.

Zatvaranje OEBS/ODIHR-ove misije za posmatranje izbora



Brojne logističke i suštinske mere se moraju preduzeti da bi se zatvorila ODIHR-ov EOM. Nakon izbornog dana, svi STO se vraćaju što je pre moguće u prestonicu kako bi završili neophodno izveštavanje pre svog odlaska. STO obično odlaze drugog dana nakon izbora. LTO bi trebalo da ostanu u svojim regionima nekoliko dana duže, u zavisnosti od lokalnih okolnosti kako bi posmatrali preostale elemente izbornog procesa pre nego što se vrate u prestonicu za konačno izveštavanje osnovnog tima i kasniji odlazak. Službenik za logistiku i službenik za finansije treba da ostanu u zemlji još dva ili tri dana posle odlaska ostatka osnovnog tima kako bi završili administrativne i finansijske aspekte zatvaranja misije. Sve značajne EOM-ove dokumente bi trebalo kopirati na kompakt disk i poslati ODIHR-u u Varšavu za arhiviranje. Sve ključne dokumente koji nisu dostupni u elektronskom formatu treba organizovati u papirnu dokumentaciju i vratiti ODIHR-u.



13.

Partnerstva



Politika ODIHR-a je da blisko saraduje sa drugim grupama međunarodnih posmatrača iz važnih vladinih i nevladinih organizacija, u zavisnosti od kredibiliteta njihovog pristupa posmatranju i metodologije koju koriste. To omogućava ODIHR-u da ima dijaloge sa drugim organizacijama i da razgovara o njihovim nalazima. Ovakav pristup umanjuje mogućnost da različite međunarodne organizacije dođu do različitih zaključaka u pogledu izbornog procesa.

13.1 Parlamentarni posmatrači

Prepoznajući značaj saradnje sa parlamentarnim telima koja posmatraju izbore, ODIHR se obavezala na saradnju sa OEBS-ovom Parlamentarnom skupštinom (OSCE PA), Parlamentarnom skupštinom Saveta Evrope (PACE)¹⁸, a često saraduje i sa posmatračima iz Evropskog parlamenta. ODIHR je uspostavio redovne praksu i proceduru za podršku i saradnju sa odgovarajućim parlamentarnim skupštinama, uključujući i odredbe o instruktaži za parlamentarne posmatrače i logističku podršku za njihovo raspoređivanje. ODIHR-ov osnovni tim obično uključuje i službenika koji treba da rukovodi pripremanjima i da služi kao veza sa parlamentom. Zajedničko posmatranje izbornog dana sprovode timovi u ime odgovarajućih organizacija i pod sveobuhvatnim kišobranom međunarodne misije za posmatranje izbora.

U pogledu ODIHR-ove saradnje sa OSCE PA, ova tela razmenjuju informacije u toku izbornog procesa, i OSCE PA je redovno pozivan se pridruži ODIHR-ovim misijama za procenu potreba. Uz to, Kancelarija predsedavajućeg OEBS-a može odrediti starijeg člana OSCE PA da bude specijalni koordinator koji će voditi kratkoročno posmatranje određenih izbora. Nakon imenovanja, specijalni koordinator daje preliminarnu izjavu nakon izbora u saradnji sa ODIHR-ovim šefom misije i liderima drugih parlamentarnih skupština, i, ponekad sa ODIHR-ovom upravom.

13.2 Misije i institucije OEBS-a

ODIHR-ove misije posmatranja izbora i misije OEBS-a u zemlji domaćina (tamo gde postoje) deluju u različitim i odvojenim mandatima. Ovu razliku uvek treba jasno naznačiti vlastima države domaćina i

¹⁸ Kada se posmatraju izbori za lokalna i regionalna tela, ODIHR često saraduje sa Kongresom lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, Saveta Evrope.

široj javnosti, i to što pre počevši sa uvodnom izjavom za novinare ili konferencijom za štampu. OEBS-ove misije su vredan izvor znanja, stručnosti, i saveta za ODIHR-ovu misiju posmatranja izbora.

Misija posmatranja izbora bi trebalo da se upozna sa dosadašnjim radom drugih OEBS-ovih institucija u zemlji domaćinu, a koji mogu biti važni za izborni proces. To se naročito odnosi na rad OEBS-ovog Visokog komesara za nacionalne manjine i OEBS-ovog Predstavnik za slobodu medija koji su često od značaja za rad misije za posmatranje izbora.

13.3 Druge organizacije

Uz partnerstvo sa parlamentarnim posmatračima i drugim međunarodnim organizacijama i uz blizak odnos sa OEBS-ovim institucijama i misijama u pojedinim zemljama, ODIHR saraduje i sa drugim grupama koje posmatraju izbore, uključujući i one iz međunarodnih nevladinih organizacija.

Kroz redovne razgovore i razmenu informacija, ODIHR takođe saraduje i sa domaćim grupama koje posmatraju izbore. Međutim, politika ODIHR-a je da nastavi sa naporima međunarodnog posmatranja, i da svoje zaključke striktno odvoji od zaključaka domaćih posmatračkih napora.¹⁹

¹⁹ ODIHR je objavio *Handbook for Domestic Election Observers* (Priručnik za domaće posmatrače izbora) 2003. godine, koji je dostupan na ODIHR-ovom veb-sajtu www.osce.org/odihr.

14.

Konačni izveštaj



Konačni izveštaj predstavlja EOM-ovu ukupnu procenu izbornog procesa. Izveštaj posebno reprezentuje EOM-ove zaključke u kojoj je meri proces sproveden u skladu sa OEBS-ovim obavezama, univerzalnim principima i drugim međunarodnim obavezama u vezi sa demokratskim izborima, kao i u kojoj meri je on sproveden u skladu sa domaćim zakonodavstvom. Takođe, izveštaj pruža preporuke domaćoj vladi kako bi se izborni proces mogao unaprediti ili još više dovesti u sklad sa obavezama koje su zemlje članice OEBS-a preuzele na sebe. Izveštaj bi trebalo da bude izdat otprilike oko šest nedelja po završetku izbornog procesa, i deli se svim članovima OEBS-ovog Stalnog saveta u Beču.

Konačni izveštaj predstavlja nalaze celog EOM-a, uključujući i rad osnovnog tima, LTO i STO, i uključuje delove koji opisuju politički kontekst izbora; zakonski okvir; učinak izborne administracije; registraciju birača i kandidata; izbornu kampanju; medije; proces glasanja, prebrojavanja glasova i tabelarno prikazivanje rezultata; kao i proces izjavljivanja prigovora i žalbi. U Konačnom izveštaju razmatra se i da li su prijavljene neregularnosti ili povrede zakona izolovani incidenti ili čine sistematičnu šemu koja može da bude pretnja integritetu izbornog procesa. Konačni izveštaj daje i ocenu u kojoj se meri izborni proces izvodi na način koji uživa poverenje kandidata i biračkog tela, kao i u kojoj meri su vlasti pokazale dobru političku volju da se sprovedu verodostojni i demokratski izbori. Na kraju, svi izbori se ocenjuju u skladu sa OEBS-ovim principima, univerzalnim standardima i drugim međunarodnim principima.



15.

Nastavak aktivnosti



Ključni element konačnog izveštaja je odeljak sa preporukama ponuđenim za razmatranje vlade domaćina, a koje govore o tome kako ukupan proces ili pojedini elementi procesa mogu biti poboljšani. Preporuke mogu sadržati predloge za promene u zakonodavstvu ili u praksi izborne administracije. Izveštaj uvek ponavlja da je ODIHR uvek spreman da pomogne vlastima države domaćina, uključujući i članove biračkog odbora i političke partije, kandidate, građanskom društvu i drugima, kako bi ispravili sve uočene nedostatke.

Države članice se podstiču da kontaktiraju ODIHR za pomoć pri primeni preporuka koje se nalaze u ovim izveštajima. ODIHR može da pruži pomoć oko izbora u državama članicama, što podrazumeva pregled izbornog zakonodavstva, savete za specifična pitanja kao što su efikasno registrovanje birača, razmena iskustva sa mrežama domaćih posmatrača i ukupnu pomoć u primeni preporuka datih u konačnom izveštaju o posmatranju izbora. Takođe, ODIHR-ovi izveštaji o posmatranju izbora identifikuju i stvari koje bi trebalo da budu predmet dugoročnih ODIHR-ovi programa sa ciljem zaštite ljudskih prava, jačanja demokratskih institucija, poštovanja zakona i razvijanja građanskog društva u svim državama članicama. ODIHR ne pruža pomoć u pogledu izbora samo neposredno pred, za vreme i posle perioda posmatranja izbora.

Kao što je ranije rečeno, sve države članice OEBS-a su se obavezale Poveljom za evropsku bezbednost (1999.) da će budno pratiti ODIHR-ovu procenu izbora i preporuke. Ova obaveza je ponovljena na OEBS-ovom Sastanku Saveta ministara u Portou (2002.), koji je pozvao države članice da snažnije odgovore na ODIHR-ove preporuke nakon posmatranja izbora.²⁰ Ove ponovljene obaveze naglašavaju koliko je važno da ta organizacija nastavi da preduzima mere kako bi poboljšala izborne procese, a posebno ulogu ODIHR-a u rukovođenju sprovođenja svojih preporuka.

²⁰ Odluka 7, Izborne Obaveze, OEBS-ov Sastanak Saveta ministara u Portu iz 2002. godine.



Dodaci

Dodatak A

OEBS-ovi dokumenti²¹

Pariz, 1990. («Demokratija Ljudskih Prava i Vladavina Prava»)

Demokratska vlada se bazira na volji naroda, redovno izražavanoj preko slobodnih i poštenih izbora. (...)

Potvrđujemo da, (...) svi (...) imaju pravo: (...) da učestvuju u slobodnim i poštenim izborima (...)

Kopenhagen, 1990. (Posebne izborne obaveze)

(6) Države članice izjavljuju da je volja naroda izražena kroz slobodne i verodostojne izbore osnova za autoritet i zakonitost svih vlada. Države članice će u skladu sa tim poštovati pravo svojih građana da preuzmu ulogu upravljanja svojom zemljom, ili direktno ili preko predstavnika koje su slobodno izabrali tokom poštenih izbornih procesa (...)

(7) Da bi osigurale da volja naroda služi kao temelj vlastima države, države članice će

(7.1) - održavati slobodne izbore u razumnim intervalima, kao što je ustanovljeno zakonom;

(7.2) - dozvoliti da se sva mesta u bar jednom domu narodnih zakonodavnih tela biraju putem neposrednih izbora;

(7.3) - garantovati opšte i jednako pravo glasa za sve punoletne građane;

(7.4) - obezbediti da se glasa tajnim glasačkim listićima ili drugom primerenom glasačkom procedurom, da se glasovi prebrojavaju i o njima izveštava pošteno, kao i da zvanični rezultati budu javno objavljeni;

(7.5) - poštovati pravo građana da se bez diskriminacije kandiduju za političke ili državne funkcije, bilo pojedinačno bilo kao predstavnici političkih partija ili organizacija;

(7.6) - poštovati pravo pojedinaca ili grupa da uz potpunu slobodu osnivaju sopstvene partije ili druge političke organizacije i pružiti takvim političkim partijama i organizacijama potrebne zakonske garancije koje bi im omogućile da se takmiče jedne s drugima po istom tretmanu pred zakonom i pred vlastima;

(7.7) - se pobrinuti da zakon i javna politika omogućavaju da se političke kampanje sprovedu u pravičnoj i slobodnoj atmosferi u kojoj ni administrativne akcije, ni nasilje, ni zastrašivanje ne sprečavaju političke partije i kandidate da slobodno predstavljaju svoja gledišta i svoje kvalifikacije, niti će sprečavati glasače da saznaju i diskutuju o njima, niti da daju svoj glas bez straha od odmazde;

²¹ Sledeći prevodi su nezvanični. Zvanični dokumenti se mogu naći na OSCE vebsajtu www.osce.org.

(7.8) - obezbediti da ne postoji nijedna zakonska ili administrativna prepreka neometanom i nediskriminatornom pristupu medijima svim političkim grupacijama i pojedincima koji žele da učestvuju u izbornom procesu;

(7.9) - pobrinuti da će kandidati koji su dobili potreban broj glasova koje zahteva zakon na vreme postavljeni na funkcije i da će im biti dozvoljeno da ostanu na funkciji dok im ne istekne mandat ili se završi na drugi način regulisan zakonom koji je u skladu sa demokratskim parlamentarnim i ustavnim procedurama;

(8) - Države članice smatraju da će prisustvo posmatrača, i domaćih i stranih, poboljšati izborni proces u državama u kojima se održavaju izbori. One stoga pozivaju posmatrače iz svih drugih država članica KEBS-a i svih odgovarajućih institucija i organizacija koje to žele, da posmatraju tok njihovih državnih izbornih procedura, u meri u kojoj zakon to dozvoljava. Oni će takođe nastojati da olakšaju pristup izbornim procedurama na nižim nivoima od državnog. Takvi posmatrači se neće mešati u izborne procedure.

Kopenhagen, 1990. (Druge relevantne obaveze)

U cilju učvršćivanja poštovanja i uživanja ljudskih prava i osnovnih sloboda da bi se razvili kontakti sa ljudima i rešila pitanja humanitarnog karaktera, države članice se slažu oko sledećeg:

(3) Naglašavaju da je demokratija neodvojiv element zakona. Prepoznaju važnost pluralizma političkih organizacija.

(5) Svečano izjavljuju se među onim elementima pravde koji su suštinski za potpuni izraz opšteljudskog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića jesu sledeći elementi:

(5.1) Slobodni izbori koji će se održavati u razumnim intervalima tajnim glasanjem ili drugom primerenom glasačkom procedurom, pod uslovima koji u praksi obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja birača pri izboru svojih predstavnika;

(5.3) dužnost države i javnih vlasti da poštuju ustav i da deluju na način koji je u skladu sa zakonom;

(5.4) jasna odvojenost između država i političkih partija; naročito, političke partije se neće sjedinjavati sa državom;

(5.9) sve osobe su jednake pred zakonom i imaju pravo na jednaku zaštitu pred zakonom bez diskriminacije. U tom pogledu, zakon će zabraniti svaku diskriminaciju i garantovati svim osobama jednaku i efikasnu zaštitu od diskriminacije po bilo kom osnovu;

(5.10) svi će imati efikasna sredstva zaštite protiv administrativnih odluka kako bi se garantovalo poštovanje osnovnih prava i obezbedio zakonski integritet;

(5.11) administrativne odluke protiv neke osobe moraju biti u potpunosti opravdane i po pravilu mora postajati mogućnost da budu preispitane uobičajenim pravnim lekovima;

(10) ponovo potvrđujući svoje obaveze da efikasno osiguraju pravo pojedinca da bude upoznat i da deluje uskladu sa ljudskim pravima i osnovnim slobodama, i kako bi individualno ili u asocijaciji sa drugima, aktivno doprinele njihovom unapređivanju i zaštiti, države članice izražavaju svoju obavezanosť da će:

(10.1) poštovati prava svih, individualno ili u asocijaciji sa drugima, da traže, primaju i slobodno razmenjuju stavove i informacije o ljudskim pravima, osnovnim slobodama, uključujući i pravo da šire i objavljuju takve stavove i informacije;

(10.3) pobrinuti da se pojedincima dozvoli da koriste pravo udruživanja, uključujući i pravo da formiraju, da se priključuju i da učestvuju u nevladinim organizacijama koje traže unapređenje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući tu i sindikate i građanske grupe koje se bave nadgledanjem;

(10.4) dozvoliti članovima takvih grupa i organizacija da imaju neometan pristup i komunikaciju sa sličnim telima unutar i izvan svojih zemalja kao i sa međunarodnim organizacijama, u cilju započinjanja razmene, kontakata i saradnje sa takvim grupama i organizacijama, odnosno da traže, i u svrhu unapređivanja i zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, primaju dobrovoljne finansijske priloge od domaćih i međunarodnih izvora u skladu sa zakonom;

(24) Države članice će se pobrinuti da primena svih ljudskih prava i osnovnih sloboda koje su izložene gore neće biti izložena nikakvim ograničenjima osim onim koje propisuje zakon koji je u skladu sa njihovim obavezama prema međunarodnom pravu, posebno onim navedenim u Međunarodnom paktu za građanska i politička prava, i Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima. Ova ograničenja imaju karakter izuzetka. Države članice će se pobrinuti da se ta ograničenja ne zloupotrebljavaju i ne primenjuju na proizvoljan način, već na način kojim je osigurano efikasno uživanje ovih prava. U demokratskom društvu sva ograničenja prava i sloboda moraju biti u vezi sa jednim od ciljeva primenjivanja zakona i moraju biti potpuno u skladu sa ciljem datog zakona.

Budimpešta 1994. (Zaključni dokument, par. 12)

ODIHR će igrati veću ulogu u nadgledanju izbora, pre, za vreme i nakon izbora. U tom kontekstu, ODIHR bi trebalo da proceni uslove za slobodno i nezavisno funkcionisanje medija.

Lisabon, 1996. (Deklaracija samita, par.9)

(...) među akutnim problemima unutar ljudske dimenzije, konstantno kršenje ljudskih prava, kao što je (...) izborna prevara (...) nastavlja da ugrožava stabilnost u OEBS-ovom regionu. Obavezani smo da nastavimo da obraćamo pažnju na ove probleme.

Istanbul, 1999. (Deklaracija samita, par. 26)

26. Sa velikim brojem izbora pred nama, obavezani smo da ih učinimo slobodnim i poštenim, i u skladu sa OEBS-ovim principima i obavezama. To je jedini način na koji može postojati stabilna osnova za demokratski razvitak. Cenimo ulogu ODIHR-a u pružanju pomoći zemljama da razviju izbornu zakonodavstvo u skladu sa OEBS-ovim principima i obavezama, i slažemo se da ćemo odmah prihvatiti ODIHR-ove ocene izbora i preporuke. Cenimo rad ODIHR-a i OEBS-ove Parlamentarne skupštine — pre, za vreme i posle izbora — što dalje doprinosi demokratskom procesu. Obavezujeemo se da ćemo obezbediti puna prava osobama koje pripadaju manjinama da glasaju i da ćemo olakšati pravo izbeglica da učestvuju u izborima koji se održavaju u zemljama njihovog porekla. Zavetujemo se da ćemo osigurati pošteno takmičenje kandidata kao i partija uključujući i kroz njihov pristup medijima i poštovanja prava na okupljanje.

Istanbul, 1999. (Povelja za evropsku bezbednost, par. 25)

25. Reafirmišemo našu obavezu da sprovodimo slobodne i poštene izbore u skladu sa OEBS-ovim obavezama, a posebno sa Kopenhagenskim Dokumentom 1990. Priznajemo da pomoć ODIHR-a može pomoći državama članicama u razvoju i primenjivanju zakonodavstva. U skladu sa ovim obavezama, pozvaćemo na naše izbore posmatrače iz drugih država članica, ODIHR-a, Parlamentarne skupštine i odgovarajućih institucija i organizacija koje žele da posmatraju napredovanje naših izbora. Slažemo se da ćemo odmah prihvatiti ODIHR-ovu procenu izbora i preporuke.

Dodatak B

OEBS/ODIHR-ov model liste za proveru podataka za dan izbora

OEBS/ODIHR-ova misija posmatranja izbora		
Izveštaj sa biračkog mesta		
Posmatrački tim		
Imena/Inicijali	Broj tima/Brojevi akreditacija	
Biračko mesto		
Izborni okrug	Naziv biračkog mesta/broj	Tip birališta
Vreme posete		
Vreme dolaska tima	Vreme odlaska tima	
Broj registrovanih birača u biralištu		
Broj birača koji je glasao	Vreme glasanja:	
Pre ulaska na biračko mesto <i>Procenite opštu atmosferu. Slušanje onoga što kažu glasači i drugi koji su prisutni može biti korisno. Navedite detalje na poleđini formulara.</i>		
Da li je bilo teško pronaći biračko mesto?	Da/Ne	
Da li je fizički pristup biračkom mestu bio težak?	Da/Ne	
Da li ste primetili nešto od sledećeg:		
Zastrašivanje birača?	Da/Ne	
Opštu uznemirenost ili neki drugi poremećaj?	Da/Ne	
Postere iz kampanje ili neki drugi promotivni materijal?	Da/Ne	
Aktivnost kampanje?	Da/Ne	

Na biračkom mestu: broj prisutnih ljudi, glasačka sredina <i>Izložite detalje na poledini formulara</i>		
Članovi izborne komisije		
Koliko ih ima?		
Iz kojih su partija?		
Predstavnici partija/kandidata	Da/Ne/Ne znam	Kojih?
Domaći posmatrači	Da/Ne/Ne znam	
Predstavnici medija		Da/Ne/Ne znam
Službe za bezbednost		Da/Ne/Ne znam
Prisustvo nenadležnih osoba		Da/Ne/Ne znam
Da li je na biračkom mestu bilo gužve?		Da/Ne
Da li je bilo kampanje na biračkom mestu?		Da/Ne
Da li je bilo znakova kampanje na biračkom mestu?		Da/Ne
Da li su informacije za birače tačne i potpune?		Da/Ne
Na biračkom mestu: Glasачke procedure <i>Ocenite svaki korak glasačke procedure. Izložite detalje na poledini formulara</i>		
Problemi sa identifikacijom		Da/Ne
Problemi sa registracijom?		Da/Ne
Glasачki listići/dokumentacija nije potpisana/obeležena/pečatirana?		Da/Ne
Nedovoljan ili pogrešan glasački materijal?		Da/Ne
Kabine ne čuvaju tajnost?		Da/Ne
Glasanje izvan kabine?		Da/Ne
Da li je više od jedne osobe bilo u kabini u istom trenutku?		Da/Ne
Problemi sa pružanjem pomoći slepim/nepismenim biračima?		Da/Ne
Glasачka kutija nije dobro zapečaćena?		Da/Ne
Glasачka kutija nije u vidokrugu komisije?		Da/Ne
Drugi problemi?		Da/Ne
Približno vreme potrebno jednom biraču da prođe kroz proces.		
Pitanja u vezi sa mobilnim glasačkim kutijama?		
Slučajevi porodičnog glasanja <i>Izložite detalje na poledini formulara</i>		Da/Ne
Ometanja glasanja <i>Izložite detalje na poledini formulara</i>		
Da li je glasanje bilo prekinuto u nekom trenutku?	Da/Ne/Ne znam	Detalji?

Nepravilnosti koje su vam prijavljene

Navedite detalje svih neregularnosti za vreme glasanja ili za vreme kampanje koje su vam prijavljene i ko vam je prijavio te nepravilnosti. Pitajte o tome predstavnike partija, same birače, domaće posmatrače i članove izborne komisije. Takođe, zabeležite da li ste bili u mogućnosti da potvrdite bilo koju od ovih prijava.

Važno

Odvojite vreme u kolima da razgovarate o utiscima sa biračkog mesta i da popunite ovaj formular. Posebno vas molimo, unesite detalje o svemu što ste videli ili čuli što se pokazalo kao neregularno ili na drugi način vredno pažnje.

Detalji i komentari:**Ukupan utisak**

Generalno, sprovođenje glasanja na ovom biračkom mestu bilo je:

Vrlo loše ()

Loše ()

Dobro ()

Dodatak C

Publikacije u vezi sa izborima

Priručnik za posmatranje učešća žena u izborima, Varšava, OEBS/ODIHR, 2004. godina

Handbook for Domestic Election Observers, Varšava, OEBS/ODIHR, 2003. godina

Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, Varšava, OEBS/ODIHR, 2003. godina

Uputstva za ekspertsku analizu i ocenu izborne regulative, Varšava, OEBS/ODIHR, 2001. godina

Smjernice za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu, Varšava, OEBS/ODIHR, 2001. godina

Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System, Varšava, OEBS/ODIHR, 2000. godina



O OEBS/ODIHR-u

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) je glavna institucija OEBS-a koja pomaže državama članicama «da obezbede puno poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, da poštuju zakon, da unapređuju demokratske principe i (...) da grade, učvršćuju i štite demokratske institucije, kao i da šire toleranciju u društvu» (1992 Helsinški Dokument).

ODIHR, sa sedištem u Varšavi, Poljska, je stvoren kao Kancelarija za slobodne izbore na Pariskom Samitu 1990. godine i počeo je sa radom u maju 1991. godine. Godinu dana kasnije, ime Kancelarija se promenilo kako bi odrazilo prošireni mandat tj. da bi uključilo ljudska prava i demokratizaciju. Danas je u njemu zaposleno više od 120 članova osoblja.

ODIHR je vodeća agencija u Evropi na polju **posmatranja izbora**. Ona koordinira i organizuje raspoređivanje brojnih posmatračkih misija sa hiljadama posmatrača koji svake godine ocenjuju da li su izbori na području OEBS-a u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim standardima. Njena jedinstvena metodologija pruža dubinski uvid u sve elemente izbornog procesa. Kroz projekte pomoći, ODIHR pomaže državama članicama da unaprede svoj izborni okvir.

Aktivnosti Kancelarije za **demokratizaciju** imaju za cilj da pomognu državama članicama pri primeni njihovih obaveza u vezi sa ljudskom dimenzijom, pružanjem stručne i praktične podrške pri učvršćivanju demokratskih institucija kroz dugoročne programe za učvršćivanje zakona, građanskog društva, i demokratskog upravljanja.

ODIHR unapređuje **zaštitu ljudskih prava** kroz projekte koji pružaju tehničku pomoć i obuku za rešavanje pitanja u pogledu ljudske dimenzije. Sprovodi istraživanje i priprema izveštaje na različite teme ljudskih prava. Takođe, ODIHR organizuje i nekoliko sastanka u toku godine kako bio sagledao primenu obaveza država članica u vezi sa ljudskom dimenzijom. U svojim antiterorističkim aktivnostima ODIHR radi na izgradnji svesti o pitanjima ljudske dimenzije i sprovodi projekte koji su okrenuti otkrivanju faktora koji dovode do terorizma.

ODIHR-ov program o **toleranciji i nediskriminaciji** pruža podršku državama članicama pri primeni OEBS-ovih principa i pri jačanju njihovih napora da reaguju i da se bore protiv zločina iz mržnje i nasilnih manifestacija netolerancije. Program takođe ima za cilj da učvrsti kapacitet građanskog društva da odgovori na zločine i incidente motivisane mržnjom.

ODIHR daje savete državama članicama u vezi njihove politike u pogledu **Roma i Šinti**. On promovira izgradnju kapaciteta i povezivanje u romskim i šintskim zajednicama i podržava učešće romskih

i šinjskih predstavnika u telima koja vode politiku. Kancelarija deluje i kao mesto za razmenu informacija o romskim i šinjskim pitanjima između domaćih i međunarodnih faktora.

Sve ODIHR-ove aktivnosti izvode se u bliskoj koordinaciji i saradnji sa OEBS-ovim institucijama i operacijama na terenu, kao i sa drugim međunarodnim organizacijama.

Više informacija nalazi se na ODIHR-ovom vebsajtu (www.osce.org/odihr).
