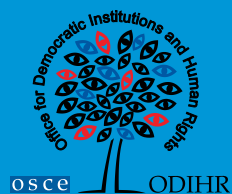




Приручник за праћење изборних препорука

Приручник за праћење изборних препорука



Издавач: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права
(ОДИХР)

Ul. Miodowa 10, 00-251 Варшава, Пољска

www.osce.org/odhr

© OSCE/ODIHR 2018

Сва права задржана. Садржај ове публикације може се слободно користити и умножавати у циљу едукације и за друге некомерцијалне сврхе уз обавезно навођење ОЕБС/ОДИХР-а као извора.

ISBN 978-83-66089-00-6

Насловна фотографија: ОЕБС/Jonathan Perfect

Дизајн: Nona Reuter

Штампа: Centrum Poligrafii Sp. z o.o., Пољска

Садржај

Предговор	5
1. Увод	7
1.1 О приручнику	7
1.2 Како користити приручник	8
2. Основне информације о праћењу изборних препорука	11
2.1 Општи контекст праћења изборних препорука	11
2.2 Разлози у прилог праћењу препорука	12
2.3 Изазови праћења препорука	13
2.4 Место, време и предмет праћења препорука	14
3. Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и друге међународне обавезе и стандарди за праћење	17
3.1 Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а	18
3.2 Општи инструменти	20
3.3 Други регионални инструменти	22
3.4 Остали стандарди за праћење	24
3.5 Начела за праћење	25
4. Ангажовање после избора: Приступ изборног циклуса	27
4.1 Објављивање коначног извештаја	28
4.2 Представљање коначног извештаја	29
4.3 Активности праћења	30
4.4 Мисије за процену потреба	31
5. Добра пракса за праћење изборних препорука	33
6. Примери активности праћења	37
6.1 Активности праћења које спроводе државе учеснице	38
6.2 Активности праћења које спроводи ODIHR	40
7. Партнерства и координација праћења	45
7.1 Координација с партнерима на националном нивоу	46
7.2 Координација у оквиру ОЕБС-а	47
7.3 Координација између међународних организација	50
7.4 Координација с донаторском заједницом и дипломатским кором	52

8. Процена праћења препорука	53
9. Подстицање учешћа политички недовољно заступљених група	57
9.1 Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и међународне обавезе за подстицање учешћа политички недовољно заступљених група	57
9.2 Подстицање учешћа политички недовољно заступљених група у процесима праћења и спровођењем реформи	59
Анекси	61
Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и друге међународне обавезе и стандарди за праћење	62
Остали материјали и извори за праћење	73
Списак акронима и скраћеница	75

Предговор

Почетком деведесетих година прошлог века, Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ODIHR) почела је са пионирским радом на посматрању избора како би подржала развој демократских процеса и институција у свим државама учесницима ОЕБС-а. Канцеларија је од тада посматрала више од 300 избора, а њене делегације за посматрање избора одиграле су важну улогу у подстицању транспарентности и одговорности, као и у повећању поверења јавности у изборне процесе.

Ипак, посматрање избора није само себи циљ. Да би учинак посматрања био значајан, основна сврха мора бити помоћ државама учесницама да реализују своја изборна одређења и обавезе. Стога, суштински део посматрања избора чине коначна процена и препоруке ODIHR-а које имају за циљ унапређење изборног процеса. Посматрање избора корисно је само у оној мери у којој се ове препоруке озбиљно размотре и делотворно примене. У супротном, постоји реалан ризик да ће недостаци и слабе тачке изборног процеса наставити да постоје и да ће се, по свему судећи, чак и повећати.

Државе учеснице су у више наврата признале важност праћења препорука. На Самиту у Истанбулу 1999. године, на пример, обавезале су се да „одмах прихвате изборне процене и препоруке ODIHR-а“ и препознале „значај помоћи коју ODIHR може да пружи државама учесницама у изради и спровођењу изборног законодавства“.

ODIHR доследно настоји да подстакне делотворно праћење изборних препорука, а последњих година повећали смо наше напоре у том смислу. Редовно представљамо своје коначне извештаје са препорукама „у земљи“ после избора у циљу одржавања конструктивног дијалога с властима и разговора о начинима на које можемо да помогнемо у предузимању даљих корака у вези са препорукама. Такође, пружамо подршку државама дајући оцене закона и стручна мишљења о изборним оквирима, путем састанака и округлих столова о конкретним изборним проблемима и путем техничких савета о питањима спровођења.

ODIHR већ годинама спроводи активности праћења и надамо се да ће овај приручник помоћи да се установи систематичнији приступ који обезбеђује јасноћу и доследност и подстиче придавање веће пажње спровођењу препорука. Приручник је написан у оквиру сталних напора

ODIHR-a да побољша своју методологију и повећа професионалност својих посматрачких делегација на изборима.

Уверени смо да ће приручник повећати утицај посматрања и квалитет активности праћења у читавом региону ОЕБС-а. Он треба да послужи као корисно средство државама учесницама које су заинтересоване за праћење изборних препорука и као практичан водич ODIHR-у у процесу давања подршке државама у њиховим напорима.

Желимо да се захвалимо великом броју експерата и организација које су обезбедиле вредне повратне информације током читавог процеса израде приручника, а нарочито нашим партнерима који су подржали Декларацију о начелима за међународно посматрање избора. Овај приручник не би постојао без њихове подршке и сарадње.

Michael Georg Link
Директор ODIHR



1. Увод

1.1 О приручнику

Почетком деведесетих година XX века, Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ODIHR) почела је с радом на посматрању избора како би подржала развој демократских процеса и институција у државама учесницама. Посматрање избора одиграло је важну улогу у унапређењу транспарентности и одговорности, као и у порасту поверења јавности у изборне процесе у читавом региону ОЕБС-а.

Посматрање избора, међутим, није само себи циљ; његова сврха је пружање помоћи државама учесницама да испуне своја опредељења и обавезе у вези с изборима. Један од основних елемената посматрања избора јесу препоруке које се дају у циљу бољег спровођења избора. Од посматрања избора може бити користи само ако се те препоруке озбиљно узму у разматрање и делотворно примене. Ово су препознале све државе учеснице, које су се у ОЕБС-овом Документу из Истанбула из 1999. године

обавезале „да одмах прихвате изборне процене и препоруке ODIHR-a“. Од тада је такво праћење постајало све важније за државе учеснице, као и за активности ODIHR-a на пружању подршке напорима држава да побољшају своје изборне процесе.

У овом приручнику описани су приступ и пракса ODIHR-a у пружању помоћи државама учесницама да прате изборне препоруке. Иако ODIHR већ годинама спроводи активности праћења, приручник има за циљ успостављање систематичнијег приступа који обезбеђује јасноћу и доследност и подстиче придавање веће пажње спровођењу препорука. Приручник је израђен уз помоћ великодушних ванбуџетских доприноса у оквиру сталних напора ODIHR-a да побољша своју методологију и повећа професионализам делегација за посматрање избора.

Овај приручник намењен је првенствено актерима у државама учесницама ОЕБС-а који примењују изборне препоруке ODIHR-a, али ће такође бити користан онима који прате препоруке изван региона ОЕБС-а. Написан је за државне органе, политичке странке, медије, групе грађана посматрача и организације цивилног друштва (ОЦД) који се баве праћењем, као и друге међународне организације.

За потребе овог приручника, праћење се дефинише као деловање државних органа и недржавних актера у циљу спровођења и испуњавања препорука које су издале мисије за посматрање и процену избора ради остваривања демократских права на која су се обавезали у политичким споразумима и правно обавезујућим уговорима. Праћење укључује унапређење правног оквира и изборног процеса. ODIHR и друге међународне организације ово могу да подрже кроз наменске активности даљег праћења.

1.2 Како користити приручник

У приручнику се даје општи приказ кључних елемената делотворног праћења изборних препорука. У другом поглављу наводе се основне информације о приступу ODIHR-a праћењу и с њим повезаним предностима и изазовима. У трећем поглављу даје се преглед обавеза преузетих у оквиру ОЕБС-а, међународних обавеза и других стандарда који подстичу државе да примењују изборне препоруке и обезбеђују основу за активности праћења.

У четвртом поглављу, активности праћења обрађене су у светлу ширег приступа изборног циклуса, а нарочито, ужег периода ангажовања после избора. У петом поглављу идентификоване су добре праксе које могу

да повећају делотворност даљег праћења, док се у шестом даје општи приказ могућих механизма које државе учеснице могу да следе у вези с изборним препорукама и појединости активности праћења које ODIHR може да понуди као подршку државама у њиховим напорима.

У седмом поглављу описује се сарадња ODIHR-а с колегама на националном нивоу и другим актерима на међународном нивоу који се баве праћењем, како унутар ОЕБС-а тако и изван ове организације, док се у осмом поглављу наводе начини на које се може оценити спровођење препорука ODIHR-а. У центру пажње у деветом поглављу налази се потреба да се обезбеди учешће политички недовољно заступљених група у процесима праћења, као на пример жена, националних мањина и особа са инвалидитетом.

Конечно, овај приручник садржи и три анекса. Кључне обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а, међународне обавезе и други стандарди који се односе на праћење представљени су у анексу А. Додатни извори и материјали који се односе на праћење наведени су у анексу Б, а списак најчешћих акронима и скраћеница налази се у анексу В.



2. Основне информације о праћењу изборних препорука

2.1 Општи контекст праћења изборних препорука

Као заједница држава посвећених поштовању људских права, демократији и владавини права, ОЕБС наглашава демократске изборе као главни стуб дугорочне безбедности и стабилности. Све државе учеснице ОЕБС-а обавезале су се да ће на изборе позивати посматраче из других држава учесница ОЕБС-а, ОДИHR-а и Парламентарне скупштине ОЕБС-а, као и из група грађана посматрача.

ОДИHR врши посматрање у сврху процене степена у којем изборни процес одговара обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а и другим међународним обавезама и стандардима за демократске изборе, да ли национално законодавство одражава те обавезе и како се примењује. Циљеви посматрања избора обухватају утврђивање области које треба унапредити

и формулисање конкретних и оперативних препорука које ће подржати напоре држава учесница да додатно унапреде изборни процес.

До данас, ODIHR је спровео преко 300 активности у вези с изборима у 56 од 57 држава учесница ОЕБС-а, као и у неким земљама партнерима за сарадњу са ОЕБС-ом на основу посебног мандата Сталног савета ОЕБС-а.¹

2.2 Разлози у прилог праћењу препорука

Експанзија активности посматрања избора у последње две деценије доказује да међународна заједница изборима придаје све већу важност. То укључује све већи политички интерес за подржавање демократског развоја и консолидације, као и све већу свест о озбиљним ризицима који се повезују с проблематичним изборима, укључујући и ризике по безбедност и стабилност.

Показало се да посматрачке делегације представљају делотворно средство за процену спровођења избора и идентификацију области које се могу унапредити како би се очувала демократска права и подстакло дугорочни развој изборног процеса.² Кључни део услуга које пружају организације које спроводе веродостојно посматрање јесу препоруке посматрачких мисија. Оне се израђују да би се утврдили практични начини за побољшање изборног система у циљу испуњења обавеза преузетих у оквиру ОЕБС-а и других међународних обавеза и стандарда.

Ако се препоруке не примене, вероватно је да ће недостаци и слабе тачке изборног процеса опстати, а могу се и погоршати. То не само да угрожава заштиту кључних људских права, већ може да има и штетан утицај на перцепцију веродостојности изборног процеса и да допринесе забринутости за безбедност на националном и регионалном нивоу. Неиспуњавање препорука такође може довести до негативних реакција међународних актера који су заинтересовани за унапређење и заштиту људских права, што може да доведе до ограничења у политичкој сарадњи, развојној помоћи или међународној трговини. Услед тога, примена

1 Једина преостала држава учесница је Света Столица. ODIHR је послао тимове за подршку изборима у Авганистан 2004, 2005, 2009, 2010. и 2014. године. ODIHR је предузео активности у циљу подршке изборним процесима у Тунису између 2012. и 2014. године.

2 ODIHR је издрадио неколико формата активности у вези с изборима да би ефикасно одговорио на потребе земаља учесница. Оне укључују Мисију за посматрање избора, Мисију за ограничено посматрање избора, Мисију за процену избора, и тим експерата. За више информација, видети пето поглавље Приручника за посматрање избора ODIHR-а (шесто издање). У овом приручнику, ако није другачије наведено, термин „посматрачка мисија/ делегација” обухвата све врсте формата мисија за изборе ODIHR.

преорука постала је област за коју су заинтересовани и национални и међународни актери.

ODIHR је одговорио на захтеве држава учесница за обезбеђивање подршке за реализацију изборних препорука кроз низ активности. Оне укључују оцену закона и давање стручних мишљења о изборним оквирима, организацију округлих столова и експертских састанака, као и пружање техничких савета. Известан број држава учесница усвојио је, такође, добру праксу добровољног извештавања о сопственом праћењу изборних препорука на Сталном савету ОЕБС-а, Комитету за људску димензију и другим састанцима и догађајима. У шестом поглављу даје се детаљнији преглед ових и сличних активности.

Изван ОЕБС-а, изграђена су друга средства за подржавање праћења изборних препорука. На глобалном нивоу, различити механизми Уједињених нација успостављају делокруг за оцену примене политичких и изборних права, како је наведено у инструментима о људским правима, укључујући и Универзалну декларацију о људским правима (УДЉП) из 1948. године и Међународни пакт о грађанским и политичким правима (МПГПП) из 1966. године. На регионалном нивоу, тела Савета Европе, укључујући Европски суд за људска права (ЕСЉП), и тела Организације америчких држава (ОАС), укључујући Интерамерички суд за људска права, имају сличну улогу. Слично томе, Европска унија развила је читав низ мера и активности за унапређење праћења изборних препорука, како унутар држава чланица ЕУ, тако и изван њих. Слично томе, уговори и документи Заједнице независних држава (ЗНД) предвиђају механизме за реализацију изборних препорука.

2.3 Изазови праћења препорука

Реализација изборних препорука представља сложен процес и укључује низ различитих актера. То, између осталог, могу бити извршни органи власти у циљу дефинисања националне политике, парламенти у циљу израде законодавства, органи за спровођење избора (ЕМВ) и друге државне службе у циљу израде управних поступака, као и недржавни актери, као што су политичке странке, медији и ОЦД у циљу анализе унутрашњих политика и јавног заговарања и надзирања ширих реформи. Док обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и друге међународне обавезе и стандарди представљају оквир за демократске изборе, контекст и национална динамика значе да је свака изборна ситуација другачија.

Може се идентификовати низ разлога због којих државе учеснице евентуално не желе или не могу да прате изборне препоруке. Они укључују:

- Недостатак политичке воље, посебно ако се актуелна влада и политичари опиру променама које би могле да угрозе њихову политичку позицију и приступ власти;
- Недостатак подршке у парламенту, нарочито када се сматра да ће изборна реформа довести до политичких подела или условити измену темељних аспеката устава;
- Недостатак стручног знања за реализацију препорука;
- Недостатак финансијских средстава за спровођење реформи које захтевају знатне промене у инфраструктури;
- Недовољно времена пре одржавања следећих избора или ако се распишу ванредни избори;
- Избијање рата, нестабилности или грађански немири; и
- Национални партнери сматрају препоруке неуверљивим, недовољно усмереним или неодговарајућим за национални контекст.

Међународни актери могу се такође суочити с изазовима када помажу у процесу праћења изборних препорука, нарочито у случају питања која се тичу испуњавања међународних обавеза и опредељења код којих је државама дато широко дискреционо право. Међународни актери могу да нагласе обавезе, опредељења и стандарде које треба подржати; да идентификују празнине или нејасноће у њиховој усаглашености; и да обезбеде помоћ за унапређење њихове примене. Међутим, држава сноси коначну одговорност за решавање ових питања и реформе захтевају снажно национално власништво. Обезбеђење међународне подршке такође може бити ометано када на домаћем плану постоји политички отпор, инерција институција, слабо цивилно друштво или недостатак независних медија.

2.4 Место, време и предмет праћења препорука

ODIHR посматра само изборе који се одржавају у државама учесницама ОЕБС-а.³ Као такве, активности праћења ограничене су, у начелу, на регион ОЕБС-а, иако неке од њих могу бити предузете у државама партнерима за сарадњу са ОЕБС-ом. ODIHR обезбеђује подршку у праћењу само на изричит захтев конкретне државе учеснице. ODIHR не спроводи активности праћења непосредно пре односно током изборног периода,

³ Уколико, изузетно, ODIHR не добије посебан мандат од Сталног савета ОЕБС-а.

јер би се то могло протумачити као нешто што угрожава способност ODHR-а да обезбеди независну и непристрасну процену избора.

Праћење се заснива на налазима и препорукама из коначних извештаја ODHR-а о посматрању избора. Како је речено у четвртом поглављу, у коначним извештајима наводи се да су неке препоруке приоритети и треба их третирати као централни елемент сваког процеса праћења. Дужну пажњу такође треба указати препорукама којима приоритет дају државе учеснице ОЕБС-а, како би се обезбедио инклузивни приступ и национално власништво.

ODHR сваке године спроводи бројне активности из области посматрања избора, али нема увек потребне људске и финансијске ресурсе за спровођење активности праћења после сваке мисије. Стога је за максимално повећање ефеката ових активности потребно пажљиво расподелити средства. У светлу тога, следећи индикатори обезбеђују основу за утврђивање када треба дати приоритет ангажовању на праћењу препорука.

1. **Заинтересованост власти.** То укључује признање да треба унапредити изборни процес, као и предузимање почетних корака, као што је одржавање јавног дијалога о реформи, израда планова за спровођење и упућивање формалног захтева за помоћ ODHR-а.
2. **Степен потребе.** Може се проценити на основу налаза и препорука из претходних коначних извештаја ODHR-а. Такође, може се размотрити и ризик од изборних спорова или насиља на будућим изборима.
3. **Расположиво време.** Време је потребно да би се омогућиле свеобухватне консултације са свим актерима у изборном процесу, разматрање и усвајање законодавства, израда процедура, као и програма обуке и едукације бирача. Ако пре следећих избора има мало времена, препоруке се могу ревидирати да би се идентификовали могући ризици од предузимања активности праћења у скраћеном року и да би се преиспитале приоритетне активности.
4. **Комплементарност.** Разматрају се активности праћења које предузимају националне и међународне организације и начин на који ODHR може да допуни такве активности, како би се избегла дуплирања и празнине и истовремено повећала вредност овог процеса.

Наведени индикатори за одређивање приоритета међу активностима праћења могу се такође користити за периодично оцењивање вредности сталних активности праћења, укључујући и потребе за евентуалним

прилагођавањем приступа. Ово може бити нарочито важно ако је препознат ризик од озбиљних изборних спорова и избијања насиља.

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

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

3. Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и друге међународне обавезе и стандарди за праћење

Обавеза одржавања слободних избора који одражавају слободни израз воље народа добро је утемељена, што се види из члана 21 УДЉП и члана 25 МПГПП. У ОЕБС-овом Документу из Копенхагена из 1990. године, све државе учеснице сагласиле су се да „воља народа, изражена слободно и под једнаким условима на повременим и веродостојним изборима, представља основу за ауторитет и легитимитет власти“.

У ОЕБС-овом Документу из Копенхагена, МПГПП и другим међународним инструментима за заштиту људских права јасно је наведено да државе морају да предузму неопходне мере да би оствариле та права. То обухвата и укључивање у правни оквир међународних обавеза и опредељења о којима су се сагласиле државе, као и обезбеђивање њиховог поштовања у пракси. Иако државе уживају висок степен дискреционог права у погледу испуњавања обавеза и опредељења, препоруке делегација ODIHR-а, за

посматрање избора као и других тела за људска права могу да представљају меродавне смернице за приближавање законодавства и праксе изборним обавезама и опредељењима.

Важно је рећи да извештај ОЕБС-ових докумената подстиче државе учеснице да поштују универзалне — као и неке регионалне — споразуме из области људских права. На пример, Завршним актом из Хелсинкија из 1975. године обавезују се државе да „поступа[ју] у складу са УДЉП” и да „испуњава[ју] своје обавезе утврђене међународним декларацијама и споразумима у тој области, укључујући, *inter alia*, међународне пактове о људским правима, који их могу обавезивати”. У Документу из Мадрида из 1983. године изричито се позивају „оне државе учеснице, које то још увек нису учиниле, да размотре могућност приступања пактовима”. У каснијим ОЕБС-овим документима понавља се важност приступања међународним уговорима о људским правима, факултативним протоколима уз њих и Европској конвенцији о људским правима из 1950. године (ЕКЉП).⁴

Државе учеснице препознале су такође да спровођење обавеза, укључујући и оне које имају везе са изборима, не представља унутрашње питање, већ треба да се сматра питањем од међународног значаја. У Документу из Москве из 1991. године, државе учеснице „категорично и неопозиво” изјављују да су „обавезе преузете у области људске димензије ОЕБС-а питања од директног и легитимног интереса за све државе учеснице и не припадају искључиво унутрашњим стварима заинтересоване државе”.

На Самиту у Астани 2010. године, државе учеснице поновиле су своју „потпуну приврженост” низу ОЕБС-ових и универзалних инструмената, као и својој „одговорности за њихово потпуно и савесно спровођење”.

3.1 Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а

ODIHR је, у оквиру ОЕБС-а, водећа институција с мандатом да води програме и активности праћења изборних препорука. Основан на основу Повеље из Париза из 1990. године (у то време Канцеларија за слободне изборе) ODIHR има мандат да „подстиче спровођење” обавеза у вези с изборима, нарочито обавеза из Документа из Копенхагена из 1990. године.

4 Видети такође став 13.2 Документа из Беча из 1989. године о приступању међународним уговорима о људским правима уопште, став 15 Конвенције о елиминасању свих облика дискриминације жена, као и став 40.2 Документа из Москве из 1991. године о тој истој конвенцији. Ставови 5.20 и 5.21 Документа из Копенхагена из 1990. године односе се на приступање уговорима о људским правима уопште, укључујући и ЕКЉП. Став 32 у VI поглављу Документа из Хелсинкија из 1992. године односи се на приступање Међународној конвенцији о укидању свих облика расне дискриминације.

Државе учеснице ОЕБС-а обавезивале су се често и изричито да ће пратити препоруке ОДИHR-а за спровођење избора. Важност праћења нагласили су шефови држава учесница на самиту у Истанбулу 1999. године, када су се сагласили да „одмах прихвате изборне процене и препоруке ОДИHR-а” и препознали „значај помоћи коју ОДИHR може да пружи државама учесницама у изради и спровођењу изборног законодавства”.

Наведено је следило после анекса Документу са Министарског савета из Осла из 1998. године, где се државе учеснице подстичу да „одмах прихвате препоруке које ОДИHR даје после избора”. Такође се наводи да „ОДИHR треба да понуди заинтересованој држави помоћ у примени тих препорука и да извести Стални савет о статусу примене”.

Обавеза праћења изборних препорука поновљена је у неколико каснијих одлука Министарског савета ОЕБС-а. На састанку у Порту 2002. године, државе учеснице признале су „стручност ОДИHR-а за пружање помоћи државама учесницама у испуњавању обавеза које се односе на изборе” и сагласиле се „да унапреде своје одговоре на препоруке ОДИHR-а”. На састанку у Матрихту из 2003. године, државе учеснице сагласиле су се да „обавест[е] Стални савет ОЕБС-а о томе како напредује испуњавање овог задатка”. На састанку у Бриселу 2006. године, државе учеснице нагласиле се да су „одговорне за делотворно испуњавање обавеза које су преузеле у оквиру ОЕБС-а” и да ОДИHR „игра важну улогу пружајући им помоћ” тако што, између осталог, даје „оцену изборног законодавства”. Састанак у Бриселу дошао је после извештаја Панела еминентних личности из 2005. године, у коме се каже да државе учеснице и ОДИHR треба да „обрате већу пажњу на праћење после избора кроз дијалог и практичну подршку кроз сарадњу” и да „после консултација са заинтересованим државама, ОДИHR треба да извести Стални савет о мерама за реформу избора”.

Известан број обавеза такође садржи конкретна упутства за државе учеснице у процесу даљег праћења. На пример, ставови 5.7, 5.8 и 7.1 Документа из Копенхагена из 1990. године обавезују државе учеснице да законом гарантују изборна права, који треба да буде усвојен на крају јавног поступка, и да тим законима сви треба да имају приступ. Што се тиче инклузивног процеса, у ставу 18.1 Документа из Москве из 1991. године потврђује се да је израда и усвајање законодавства резултат отвореног процеса који одражава вољу народа. Слично томе, у ставу 27 Документа из Истанбула из 1999. године наглашава се важност улоге невладиних организација у обезбеђењу реализације људских права и основних слобода.

Ови документи заједно обавезују државе учеснице ОЕБС-а да следе препоруке ODHR-а за изборе и потврђују важну улогу коју ODHR може да одигра у давању подршке у реализацији препорука.

3.2 Општи инструменти

Уједињене нације обезбеђују глобални оквир који може да се искористи за праћење изборних препорука и помогне државама да унапреде изборни процес. УН у примени свог мандата за одржавање мира и безбедности доследно препознаје важност веродостојних демократских избора. Од 57 држава учесница ОЕБС-а, 56 су чланице УН, а једна је стални посматрач.

У систему УН разликују се инструменти за заштиту људских права који се заснивају на уговорима и они који се заснивају на повељама. Из уговора УН произилази највећи број општих обавеза које се односе на изборе. Главни уговор о заштити људских права у вези са изборима је МПГПП. Уоквирен ширим правом учешћа у политичком и јавном животу, он садржи обавезе које се односе на право гласа и кандидатуре, на основне слободе и на право на делотворан правни лек. Осталим уговорима унапређује се заштита изборних права конкретних група односно проширују права решавањем додатних тематских питања. Релевантни уговори укључују Међународну конвенцију о укидању свих облика расне дискриминације из 1965. године (ICERD), која се односи на изборна права без разлике или дискриминације, као и Конвенцију о елиминисању свих облика дискриминације жена из 1979. године (CEDAW), која укључује обавезу политичког учешћа жена. Међународном конвенцијом о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица из 1990. године (ICMW) заштићена су изборна права миграната и њихових породица, а Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом из 2006. године (CRPD) изричито се обезбеђују права која се тичу политичког учешћа особа са инвалидитетом. Поред тога, Конвенција против корупције (UNCAC) из 2003. године садржи одредбе о транспарентности органа јавне управе и финансирању кампања.

Најновије информације о потврђивању и потписивању инструмената система УН од стране држава учесница ОЕБС-а могу се пронаћи у бази података уговора УН на адреси: <<https://treaties.un.org/>>.

Сваким од ових уговора формира се тело, састављено од независних експерата, које надзире да ли државе поступају у складу с уговорима које су ратификовале односно којима су приступиле. У случају МПГПП,

на пример, то је Комитет за људска права (ССПР).⁵ Уговори обавезују државе уговорнице да поштују овлашћења одговарајућег тела за надзор над извршавањем обавеза из уговора. Таква тела обично издају меродавна тумачења („опште коментаре“ односно „опште препоруке“) у којима разрађују обавезе из уговора. У Општем коментару бр. 25 ССПР посебно се потврђује да право на учешће у јавним пословима треба да укључи могућност давања доприноса формулисању и примени међународних, националних и локалних политика.

Уговорна тела такође разматрају редовне извештаје држава уговорница о мерама усвојеним ради остваривања права из уговора у облику „закључних примедби“, у склопу којих се, што је значајно, дају препоруке државама о томе како да обезбеде остваривање таквих права. О мери у којој су те препоруке примењене, држава треба да извести у свом следећем редовном извештају. Закључне примедбе издају се за све државе учеснице ОЕБС-а, често од стране више уговорних тела.

Неке државе ратификовале су или приступиле додатним факултативним протоколима уз ове уговоре, којима се овлашћују одговарајућа уговорна тела да разматрају представке лица која тврде да су оштећена повредама уговора, а исцрпела су домаће правне лекове. Одлуке о индивидуалним представкама представљају меродавна тумачења предметног уговора. Државе уговорнице обавезале су се да поштују налазе уговорних тела, која, са своје стране, израђују процедуре за праћење како би контролисали да ли државе примењују њихове препоруке. Када се утврди повреда уговора, држава обично има на располагању шест месеци да достави информације о мерама које је предузела у циљу решавања проблема. Ако држава не предузме адекватне мере, предмет остаје отворен и води се формални дијалог док се не постигне задовољавајући исход.

Известан број тела која су основана на основу Повеље УН такође могу да имају улогу у праћењу изборних препорука. Таква тела су, на пример, Савет безбедности и Генерална скупштина, у чијим резолуцијама могу директно да се наведу избори у некој земљи или које могу да се односе на неку одређену тему. На пример, Генерална скупштина сваке две године објављује сталну резолуцију о унапређењу изборних принципа. По први пут 2013. године, а поново 2015, у резолуцији Генералне скупштине потврђена је обавеза држава чланица УН да предузму све одговарајуће

5 Остала уговорна тела јесу: Комитет за укидање расне дискриминације (CERD); Комитет за укидање дискриминације жена (CEDAW комитет); Комитет за заштиту људских права радника мигранта (CMW); Комитет за права особа са инвалидитетом (CRPD комитет). Насупрот томе, у оквиру UNCAC-а формирана је Конференција држава уговорница ради побољшања сарадње и унапређења примене уговора).

мере да обезбеде да сваки грађанин има стварно право и могућност да учествује на изборима на равноправној основи. Током 1998. године, Генерална скупштина издала је декларацију о правима и одговорностима, у којој потврђује да свако има право да даје критике и предлоге за боље функционисање државних органа, служби и организација. Посебне процедуре УН – укључујући и специјалне известиоце, независне експерте и радне групе – такође могу да се у оквиру својих општих извештаја и активности позивају на изборну реформу.

Поред тога, механизам Универзалног периодичног прегледа (УПП) обезбеђује могућност да све државе чланице УН објаве које мере су предузеле да би побољшале ситуацију у области људских права и испуниле обавезе које се односе на људска права, укључујући и оне у вези с изборима. На крају УПП, издаје се коначни извештај који укључује препоруке за решавање питања повреда уговора. У каснијим УПП, од држава се, између осталог, очекује да објасне како су спровеле препоруке. Свака држава пролази кроз поступак прегледа сваке четири и по године, а ODIHR редовно и систематски дели своје извештаје о изборима са механизмом УПП. Све државе учеснице ОЕБС-а учествују у УПП.

Сви наведени општи инструменти представљају глобални оквир за утврђивање обавеза које се односе на изборе и механизма за унапређење усаглашености. Извештаји о посматрању избора доприносе овом процесу тако што се у њима утврђују недостаци и дају препоруке о томе како да се побољша спровођење. Праћење изборних препорука може, пак, да помогне да се унапреди поштовање уговора.

3.3 Други регионални инструменти

Савет Европе има кључну улогу у унапређењу поштовања људских права у свих 47 држава чланица, које су све државе учеснице ОЕБС-а. Чланом 3 Првог протокола уз ЕКЉП обавезују се чланице Савета Европе „да у примереним временским размацима одржавају слободне изборе с тајним гласањем, под условима који обезбеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних тела“. ЕСЉП има задатак да обезбеди поштовање ЕКЉП. Када се исцрпе домаћи правни лекови, свако лице, невладина организација или група лица која тврди да је жртва повреде права установљених ЕКЉП, укључујући и оних која се односе на изборе, може да поднесе представку том суду против државе чланице. Последњих година, ЕСЉП поступа по представкама које се односе на широки спектар питања у вези с изборима, укључујући и право гласа лица која служе затворске казне, лица с психичким сметњама и држављана који не живе

у земљи; правила и одлуке о испуњавању услова кандидата за учешће на изборима; изборне неправилности; уређење изборног система; састав и непристрасност органа за спровођење избора; правични поступак код приговора и жалби; и медијско извештавање о изборима. ЕСЉП се у својим одлукама и пресудама све више позива на изборне извештаје ОДИHR-а. Правоснажне пресуде суда обавезујуће су за државе на које се односе и индикативне су за остале државе чланице Савета Европе. Комитет министара Савета надзире извршење судских пресуда путем политичког процеса групног притиска.

Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија) је саветодавно тело Савета Европе. Састоји се од 60 држава чланица, од чега је 51 држава учесница ОЕБС-а. Венецијанска комисија издаје извештаје и препоруке о низу правних питања, укључујући изборе и референдуме, и на својим тромесечним пленарним седницама надзире њихово праћење. Током 2002. године, Венецијанска комисија објавила је Кодекс добре праксе у изборним питањима, као референтни документ за Савет. У Кодексу се препоручује, у циљу гарантовања стабилности закона, да, у принципу, не треба да постоји могућност измене основних елемената изборног закона у години која претходи изборима. Друго решење било би да се предвиди да се, ако се усвоје измене и допуне основних елемената изборног закона, на следеће изборе – барем ако се одржавају током предстојеће године – примењује стари систем, а да нови ступи на снагу после тога. Међутим, праћење препорука сматра се изузетком од начела стабилности изборног закона и „не треба се позивати на њега да би се одржала ситуација супротна стандардима европског изборног наслеђа, или спречавала реализација препорука које дају међународне организације”.⁶

Група држава Савета Европе за борбу против корупције (GRECO) објављује извештаје који укључују препоруке за финансирање политичких странака и кампања. Она има 49 чланица и све су државе учеснице ОЕБС-а. Иако препоруке Венецијанске комисије и GRECO нису правно обавезујуће, могу да пруже меродавне смернице државама учесницама које су чланице тих тела.

Европска унија посвећена је унапређењу и заштити људских права и демократије, и у оквиру својих граница и када ради са земљама које нису њене чланице. Она има 28 држава чланица и све су државе учеснице ОЕБС-а. У својим политичким документима, ЕУ наглашава важност праћења изборних препорука. Током 2012. године, ЕУ је усвојила Стратешки

6 Одељак II.2 Интерпретативне декларације о стабилности изборног закона Венецијанске комисије. Видети Анекс А.

оквир и Акциони план у области људских права и демократије, у којем се утврђује да њене институције имају одговорност да „систематизују ангажовање мисија ЕУ за посматрање избора на праћењу препорука и њихове извештаје у сврху подршке читавом изборном циклусу и да обезбеде делотворно спровођење тих препорука као и извештаја других тела задужених за посматрање избора (нпр. ОЕБС/ОДИНР)“. Током 2015. године, усвојен је нови Акциони план у области људских права и демократије у којем је истакнуто да треба „консолидовати најбоље праксе за давање веће важности препорукама мисија за посматрање избора ЕУ ЕОМ и ОЕБС/ОДХИР у политичким дијалозима и активностима за подршку демократији у ЕУ и њеним државама чланицама“, како би се максимално повећао учинак посматрања избора.

Заједница независних држава препознала је такође вредност праћења изборних препорука. Заједница има 11 држава чланица и све су државе учеснице ОЕБС-а. У Декларацији о начелима за међународно посматрање избора и референдума Интерпарламентарне скупштине држава чланица ЗНД из 2008. године наглашава се низ фаза које су релевантне за процес праћења. Оне укључују објављивање коначног извештаја с техничким препорукама, који би требало поднети институцијама ЗНД најкасније два месеца после дана одржавања избора.

Организација америчких држава подстиче демократске изборе на оба америчка континента. Има 35 држава чланица, од којих су две државе учеснице ОЕБС-а. Интерамеричка демократска повеља (IADC), коју је 2001. године усвојила Генерална скупштина ОАС, овлашћује ову организацију да врши активности посматрања избора и да обезбеђује помоћ у вези с изборима на захтев држава чланица. Према повељи IADC, мисије задужене за посматрање избора дужне су да поднесу извештај Сталном савету ОАС. Препоруке из сваког извештаја чине основу за подршку коју ОАС пружа после избора, што може да укључи и правну и техничку помоћ.

3.4 Остали стандарди за праћење

Професионални стандарди за међународне посматраче избора наведени су у Декларацији о начелима за међународно посматрање избора (DoP), чије је усвајање обележено у УН 2005. године и коју је потписало више од 50 организација које посматрају изборе широм света. ОДИНР је био међу прве 23 организације које су потписале DoP. Када је реч о праћењу, у DoP се наводи да се од посматрачких мисија „очекује да ... [представе] своје налазе, закључке и одговарајуће препоруке за које сматрају да могу да допринесу унапређењу процеса везаних за изборе“. Помињу се такође

могуће активности праћења, уз признање да посматрачке мисије „такође могу одржавати приватне састанке с лицима одговорним за организовање истинских демократских избора у датој земљи како би се разговарало о налазима, закључцима и препорукама мисије“. У DoP-у је такође истакнута потреба за сарадњом у оквиру активности праћења и захтева се од организација потписница да ће „у свим околностима“ „радити заједно како [би] повећале допринос својих међународних мисија за посматрање избора“.

Током 2012. године, кроз Декларацију о глобалним начелима за непартијско посматрање и надзирање избора од стране организација грађана утврђени су еквивалентни стандарди за грађане посматраче избора. То укључује и обавезу давања „одговарајућих препорука за обезбеђивање истинских демократских избора“, и јавног заговарања „побољшања законских оквира за изборе, њихову примену путем изборне администрације и уклањање препрека за пуно учешће грађана у изборним и политичким процесима“. Као такве, групе грађана посматрача могу да одиграју важну улогу у формулисању изборних препорука и у активностима праћења. ODIHR је подржао Декларацију на међународном нивоу и више од 250 група грађана посматрача из читавог света потписало је тај документ.

Париска декларација о делотворности помоћи из 2005. године и Агенда за акцију из Акре, из 2008. године такође су информативне када је реч о осмишљавању активности праћења. Ови документи, које је потписао велики број држава учесница ОЕБС-а, промовишу ефикаснији приступ међународној помоћи усмереној на начела националног власништва, инклузивно партнерство између државе и међународних партнера, пројекте који су усклађени и комплементарни, помоћ која развија капацитет националних сарадника и процесе оријентисане на резултате који повећавају одговорност.

3.5 Начела за праћење

ODIHR обраћа посебну пажњу на одређене кључне принципе, који су описани у наставку, када подржава праћење изборних препорука. Нека од тих начела поменути су у овом и претходним поглављима, док ће друга бити детаљније обрађена касније у овом приручнику.

- ODIHR подстиче и подржава спровођење препорука које дају мисије за посматрање избора у циљу остваривања демократских права у складу с опредељењима из политичких споразума и правно обавезујућих уговора.

- ODIHR обезбеђује подршку у праћењу само на захтев заинтересоване државе учеснице.
- ODIHR предузима активности праћења на објективан, непристрасан, неутралан и независан начин, признајући да коначну одговорност за организацију избора сноси државе учеснице.
- ODIHR одређује приоритете за пружање помоћи у праћењу у складу с потребама и интересима државе учеснице, временом које је преостало пре следећих избора и ресурсима којима располаже ODIHR.
- ODIHR подржава добру праксу код изборне реформе радећи у складу с изборним циклусом, подстичући политичку вољу, подржавајући одрживе капацитете за управљање изборима, подстичући јавне консултације и инклузију, позивајући се на обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и друге међународне обавезе и стандарде, користећи националну и међународну експертизу и подстичући механизме за утврђивање планова, јавно извештавање и оцењивање.
- ODIHR промовише политички плурализам и учешће недовољно заступљених група у процесима праћења као начин да се подстакну једнаке могућности за учешће на изборима.
- ODIHR сарађује с другим организацијама међународних посматрача и групама грађана посматрача да би подстакао координисану подршку праћењу.
- ODIHR спроводи активности праћења на транспарентан и отворен начин.
- ODIHR редовно разматра своје праксе праћења у циљу идентификовања могућности за побољшање.
- ODIHR подстиче државе учеснице да извештавају о праћењу изборних препорука преко структура ОЕБС-а, као и других општих и регионалних механизма.



4. Ангажовање после избора: Приступ изборног циклуса

Приступ изборног циклуса представља начин гледања на изборе као на стални процес, а не као на изоловане догађаје. Он препознаје да су избори састављени од извесног броја међусобно повезаних елемената који делују и утичу једни на друге, почињући неколико година пре избора и завршавајући се доста времена после дана одржавања избора. Изборни циклус нема ни фиксни почетак ни фиксни крај, већ се може грубо поделити на три главна периода: предизборни, изборни и постизборни.⁷

ODIHR стоји на располагању за дијалог о спровођењу препорука током изборног циклуса. Наменске активности праћења ограничене су на пост-изборни период. Постоје три кључна елемента постизборног ангажовања: (1) објављивање коначног извештаја ODIHR-а; (2) представљање коначног извештаја; и (3) активности праћења.

⁷ Видети Међународни дијаграм изборног циклуса Међународног института за демократију и помоћ на изборима (IDEA) <<http://www.idea.int/elections/eea/>>.



Дијаграм 1: Циклус посматрања избора

У каснијој фази, постоји могућност да предизборне Мисије ODIHR-а за процену потреба (NAM) процене у којој мери су примењене претходне препоруке.

4.1 Објављивање коначног извештаја

Камен темељац успешног праћења налази се у извештајима ODIHR-а о посматрању избора. Коначни извештај посматрачке делегације ODIHR-а издаје се око два месеца по завршетку изборног процеса. Тај извештај преноси се држави учесници, објављује на интернет страници ODIHR-а и дистрибуира саговорницима на националном нивоу, медијима, другим државама учесницама, међународним организацијама и члановима академске заједнице. Извештај се преводи на званичне језике дате државе учеснице.

Један од кључних елемената извештаја јесу препоруке које се дају да би се побољшао оквир и спровођење будућих избора. Препоруке се укључују да би их размотрили државни и изборни органи, политичке странке, медији, цивилно друштво и друге заинтересоване стране. Препоруке се заснивају

на уоченим случајевима где опредељења и обавезе још нису спроведени или у којима праксе могу да буду унапређене. Неке препоруке вероватно захтевају измене законодавства, док друге могу бити усредсређене на изборну праксу. Препоруке треба да буду конструктивне и конкретне, да обезбеде јасне предлоге о томе како се промене могу применити у складу с обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а и другим међународним обавезама и стандардима. Препоруке се дају као савет и помоћ, а не ради издавања наредби државама учесницама. Оне не треба да буду сувише прескриптивне и треба да оставе нешто простора за прилагођавање конкретним околностима. О главним цртама вероватних препорука треба током посматрачке мисије разговарати с локалним саговорницима да би се обезбедило да буду што јасније и што применљивије.

Препоруке се наводе у централном делу коначног извештаја, директно су повезане с идентификованим недостацима и у њима се позива на конкретна опредељења, обавезе и стандарде. Оне се такође заједно наводе на крају извештаја, где је један ограничени број (обично четири до десет) означен као приоритет. Такође се може позвати на раније препоруке ОДИHR-а које су остале непримењене, укључујући и оне из претходних посматрачких извештаја, као и на оцене закона. Те препоруке чине основу будућих активности праћења, где приоритетне препоруке имају предност.

Препоруке ОДИHR-а нису ни коначне ни исцрпне и државе учеснице могу да појеле да учине више како би побољшале изборне процесе. У том циљу, препоруке грађана посматрача, органа за спровођење избора и других међународних организација такође могу бити узете у обзир.

4.2 Представљање коначног извештаја

Представљање коначног извештаја обезбеђује делотворан механизам за прелазак с посматрања на помагање државама учесницама у праћењу препорука. Када се коначни извештај пренесе држави учесници, ОДИHR потврђује своју спремност да дође у посету ради представљања извештаја у земљи и разговора о препорукама које садржи. Овај позив упућује се свим државама учесницама; међутим, до посете долази тек на захтев државних органа. Посету за представљање коначног извештаја обично предводи шеф одговарајуће посматрачке делегације, неко од виших припадника особља ОДИHR-а или директор ОДИHR-а. Посета се, у идеалним условима, одржава од три до девет месеци после избора.

Током посете, извештај се званично представља низу саговорника и одржавају се разговори о његовим кључним налазима, закључцима и препорукама.

Посета може да укључи билатералне састанке, информисање парламента, разговоре за округлим столом, састанке радних група, а понекад и конференције за штампу. Овакве посете пружају прилику за одржавање конструктивног дијалога с властима, разјашњавање области које евентуално нису потпуно схваћене, и разговор о томе како ODIHR може да помогне државама у процесу праћења препорука. После посете, ODIHR јавности ставља на увид кључне тачке са састанака и разговора.

4.3 Активности праћења

Праћење обухвата низ активности које предузимају државе учеснице, понекад уз подршку ODIHR-а и других међународних актера. Фокус тих активности је на примени изборних препорука, које могу да укључе и питања ширег демократског развоја и заштите људских права, као што су слобода удруживања, окупљања и кретања, као и подршку политичким странкама, правосудју, медијима и другим актерима на изборима. Активности праћења које могу да предузму државе учеснице и ODIHR детаљно су објашњене у шестом поглављу.

У идеалном случају, праћење треба да почне што пре по завршетку изборног процеса. У оквиру изборног циклуса, временски период непосредно после завршетка избора обично је најпогоднији за бављење већином компонената избора, укључујући и корените измене законског оквира, регистрацију бирача, границе изборних јединица, изборну администрацију, финансирање кампања и механизме за решавање изборних спорова. Окончање активности праћења треба пажљиво темпирати. Ако се кључни елементи процеса измене превише близу изборима, то може довести до контроверзи и оставити недовољно времена за праву дискусију и примену. Ово се посебно односи на законодавне реформе, где добра пракса Венецијанске комисије указује да основне елементе изборног закона не треба мењати у години пре избора.

Током постизборног периода може се предузети неколико посебних и комплементарних активности праћења. На пример, може се одржати округли сто о обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а које се односе на дату изборну тему, након којег може да следи формално разматрање нацрта измена и допуна закона. ODIHR такође може да искористи ову прилику и организује посету ради средњорочне контроле између избора

у циљу процењивања у којој мери се препоруке реализују и могућег подстицања будуће реформе. У сваком случају, активности праћења ODIHR-а завршавају се пре распоређивања мисије за процену потреба.

4.4 Мисије за процену потреба

Иако, стриктно гледано, предизборне мисије за процену потреба (NAM) не припадају активностима праћења, оне пружају прилику да се процени у којој мери су претходне препоруке примењене у каснијој фази изборног циклуса. ODIHR обично распоређује NAM у државу учесницу четири до шест месеци пре изборног дана. Мисија процењује предизборно окружење, препоручује да ли се може предузети нека активност у вези с изборима и, ако је то случај, која врста најбоље испуњава утврђене потребе. Када препоручује могућу активност у вези с изборима, NAM узима у обзир низ критеријума, укључујући и то у којој мери су спроведене препоруке претходних посматрачких делегација ODIHR-а. Сви извештаји NAM-а објављују се на интернет страници ODIHR-а.

У процени степена примене препорука коју израђује, NAM треба да нагласи препоруке које су примењене и оне које још нису. Треба да процени благовременост, свеобухватност и инклузивност процеса праћења. Ова процена утиче на то да ли ће NAM препоручити слање делегације за посматрање избора или не. Ако држава учесница не спроведе претходне препоруке ODIHR-а, слање делегације од стране ODIHR-а може бити обесмишљено, јер ће препоруке ове канцеларије вероватно представљати пуко понављање претходно датих препорука.

Ако NAM препоручи да се не пошаље делегација за посматрање избора, још увек може да скрене пажњу на препоруке односно питања која треба да буду решена. У том случају, то може да послужи као основа за могуће активности праћења ODIHR-а којима ће се пружити подршка држави учесници.



5. Добра пракса за праћење изборних препорука

ODIHR има дуг историјат рада с државама на праћењу изборних препорука. То је довело до низа добрих пракси које повећавају шансе за делотворно спровођење препорука, и шире, изборне реформе. Оне укључују:

1. **Политичку вољу и одрживост.** Држава има водећу одговорност за спровођење препорука ако се имају у виду њена извршна овлашћења и парламентарна снага. Искрена политичка воља владајуће странке (или странака) неопходна је, стога, за делотворно праћење. Ту вољу, на пример, могу показати они који су на власти тако што ће ступити у национални дијалог о реформи и утврдити конкретне Акционе планове. Иако ODIHR може да помогне државама кроз активности праћења, у циљу обезбеђивања одрживости и власништва, од кључне је важности да тај процес буде вођен изнутра. ODIHR признаје да државе учеснице сnose коначну одговорност за организацију избора, и њене активности праћења, стога, подржавају одрживе капацитете за управљање изборима.

2. **Рану реформу.** Стабилност закона има кључну важност за изборни процес и спровођење препорука доста пре избора оставља времена за консултације, израду и усвајање законодавства; испитивање и развој пракси; програме едукације бирача; и обуку бирачких одбора, потенцијалних кандидата и других заинтересованих страна. Када изборинисуизвесни, мањијеиризикодполитичкиузаврелихдискусија, што значи да се позиције могу темељније размотрити. За развијање политичке воље и политичког компромиса потребно је време, а рад у кратким роковима не погодује увек сложеним политичким преговорима. Ако се праћење препорука спроведе у последњем тренутку, постоји ризик да ће се сматрати непромишљеним и диктираним непосредним политичким интересима. За планирање и реализацију унапређења изборног система потребно је време, а врло често и учешће више актера. Отуда потиче и вредност разматрања препорука и отпочињања реформи чим се за то укаже прилика после избора.
3. **Консултације и инклузију.** Консензус о начину праћења препорука важан је за подстицање учешћа у процесу реформе и прихватање исхода. Репформа законског оквира своди се суштински на измену правила игре и не треба да буде у искључивој надлежности победника последњих избора. Репформски процес има бољи резултат кад постоји смислено учешће, консултације и инклузија, не само главних опозиционих странака већ и мањих политичких група, органа за спровођење избора, националних експерата, цивилног друштва и других заинтересованих страна, укључујући и оне које ризикују да буду маргинализоване у том процесу (в. девето поглавље). Примери добре праксе укључују формирање вишестраначких скупштинских одбора; радних група формираних на иницијативу органа за спровођење избора или цивилног друштва; и редовне програме јавних консултација и подизања свести.
4. **Договорени оквири одговорности.** Спровођење изборних препорука може да доведе до политичких подела. Постојање договореног оквира за циљеве може да допринесе одржању фокуса и да олакша идентификацију и договор о томе како ићи напред. Ако се конкретне одговорности доделе различитим службама вероватније је да ће препоруке бити примењене. Усаглашеност рокова за деловање такође повећава замах развоја и одговорности за поступке. Успостављање периодичних механизма за оцену убрзава замах и омогућава поновно прилагођавање активности, ако је потребно. Обезбеђује се могућност за проверу да ли су предложене реформе у складу с обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а, међународним обавезама и

другим стандардима за демократске изборе. Јавно извештавање о изборној реформи повећава одговорност и транспарентност, као и политичко поверење и поверење јавности у овај процес.

- 5. Координацију и кохезију.** Координација између националних и међународних служби које пружају подршку у процесу спровођења препорука повећава вероватноћу да ће подршка бити делотворна јер смањује дуплирање и ствара прилике за кохезивни процес праћења. То може да укључи заједничке иницијативе, редовне координационе састанке и заједничке механизме за оцену. Посебно могу бити предузете средњорочне контроле да би се заједнички проценио статус праћења, подстакли евентуални будући кораци и дали савети у вези с њима.



6. Примери активности праћења

Праћење изборних препорука у државама учесницама могу предузимати државни органи и недржавни актери. Наменске активности праћења ODHR-a и других међународних организација могу да подрже ове напоре.

У овом поглављу наводе се неки примери активности праћења које могу предузети и национални актери и ODHR. Описани примери су индикативни, а активности треба прилагодити конкретним околностима у датој држави и циљевима процеса праћења. Иако се неке од активности могу предузети независно, комбинација мера често се показује као најделотворнија за обезбеђивање успешног процеса праћења. У сваком случају, блиска сарадња између ODHR-a и националних актера од кључне је важности за подстицање консолидоване и одрживе реформе.

6.1 Активности праћења које спроводе државе учеснице

Активност	Могућа водећа служба	Опис
Анализе и оцене законодавних органа	Парламент Парламентарни одбори	<p>Законодавни органи, укључујући парламентарне одборе, могу да анализирају и оцењују спровођење избора, припремају препоруке за боље спровођење будућих избора, као и да разматрају изборне препоруке које припреме ODHR, друга међународна тела и ОЦД. У неколико земаља, парламентарни одбори иницирали су процесе јавних консултација како би чули мишљења широког спектра заинтересованих страна о могућој реформи. Мишљења се могу добити организовањем састанака, радионица и медијских и интернет програма.</p> <p>После тога, законодавни органи и парламентарни одбори могу да израде и усвоје законе да би применили претходне препоруке ODHR-а, у циљу унапређења оквира и процеса спровођења будућих избора.</p> <p>Парламенти такође могу да подстакну реформу тако што ће помно пратити рад ЕМВ.</p>
Контрола изборног поступка и стратешко планирање	ЕМВ Радне групе Ударне групе	<p>ЕМВ могу да оцене спровођење избора и припреме стратешки план за реформу. Такође, могу да унапреде стање у оквиру свог делокруга и припреме препоруке за законске измене које парламент може да размотри. У неким земљама, ЕМВ и сами имају право на законодавну иницијативу и могу да предлажу нацрте закона.</p> <p>У оквиру својих оцена и стратешких планова, ЕМВ могу да процењују и коментаришу у којој су мери реализоване изборне препоруке које су припремили ODHR, друга међународна тела и ОЦД. Процеси које воде ЕМВ често су инклузивни, укључују консултације с другим државним службама, политичким странкама, цивилним друштвом, ODHR-ом и другим међународним организацијама.</p> <p>Сличне иницијативе могу предузимати ударне или радне групе с посебним мандатом који може укључивати фокусирање на неку посебну компоненту. Повремено, такве ударне односно радне групе могу да укључе представнике и експерте из међународних организација.</p>

Активност	Могућа водећа служба	Опис
Оцене ОЦД-а, јавно заговарање и надзор	<p>Групе грађана посматрача</p> <p>Политичке фондације, <i>think-tank</i> организације</p> <p>Друге ОЦД</p>	<p>ОЦД могу да организују разговоре за округлим столом и друге активности како би припремиле своје препоруке и надзирале степен примене изборних препорука. То може да доведе до активности јавног заговарања да би се власти и друге заинтересоване стране подстакле да спроведу препоруке. У државама учесницама у којима не постоји довољна политичка воља власти за реформе, јавно заговарање ОЦД-а може бити корисна активност за подстицање праћења, нарочито када ОЦД израде заједничке платформе за јавно заговарање на основу кључних реформских приоритета, као што је регистрација бирача или учешће жена.</p> <p>ОЦД могу да издају извештаје и саопштења за штампу током читавог постизборног периода, у којима оцењују спровођење договорених реформи и наглашавају питања која захтевају даљу пажњу.</p>
Добровољно извештавање у Сталном савету и Комитету за људску димензију ОЕБС-а	<p>Извршна власт</p> <p>Парламент</p>	<p>У складу с обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а, државе учеснице све више упућују добровољне извештаје Сталном савету и Комитету за људску димензију о мерама праћења предузетим у вези с изборним препорукама ODIHR-а.</p> <p>Кад је то могуће, ODIHR може да присуствује тим састанцима да би обезбедио додатне информације и техничку експертизу и тако омогућио исцрпну дискусију.</p>
Извештавање уговорних тела УН, УПП и других механизма	<p>Извршна власт</p>	<p>Државе учеснице такође могу да користе прилику да коментаришу праћење изборних препорука у оквиру периодичних извештаја упућених телима УН за надзор над спровођењем уговора, УПП-у и другим регионалним инструментима чије су евентуалне чланице. Ово може бити прилика за наглашавање активности које су предузете у циљу остваривања препорука ODIHR, нарочито када се поклапају с препорукама других међународних организација.</p>

6.2 Активности праћења које спроводи ODHR

Активност	Опис
Оцене закона	<p>На захтев, ODHR редовно помаже државама учесницама тако што прегледа нацрте и коначне верзије закона да би испитао усаглашеност с обавезама предузетим у оквиру ОЕБС-а и другим међународним обавезама и стандардима. Ово се односи на изборно законодавство, као и на друге законе који се дотичу питања људских права која су неопходна за обезбеђење услова за спровођење слободних избора, као што је слобода окупљања, удруживања и изражавања, као и законе о политичким странкама и њиховом финансирању.</p> <p>Оцене закона имају ту предност да обједињују стручно мишљење о степену усклађености законодавства с обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а и другим међународним обавезама и стандардима. Оцене нацрта прописа имају нарочито велику предност јер обезбеђују могућност за разматрање додатних, непристрасних спољашњих савета пре него што предложени закони буду предати парламенту.</p> <p>Оцене закона у области избора обично се дају заједно с Венецијанском комисијом у облику „заједничких мишљења“. ODHR има статус посматрача на пленарним седницама Венецијанске комисије и на састанцима подређеног Савета за демократске изборе. Захтеви за оцену закона обично долазе директно од држава учесница или, повремено, преко институција ОЕБС-а или Савета Европе. ODHR не разматра захтеве који долазе од физичких лица и невладиних организација. Сва заједничка мишљења објављују се на интернет страници ODHR-а.</p> <p>После оцене закона, ODHR може да посети државу да би представио извештај и разговарао о препорученим променама са заинтересованим странама.</p>
Правна експертиза о изради закона	<p>ODHR може током процеса израде изборног законодавства да пружи правну експертизу државама учесницама, што укључује и њихове парламентарне одборе и радне групе чији је задатак да разматрају и израђују измене и допуне. ODHR може да даје савете о мери у којој предложене измене и допуне испуњавају претходне препоруке ODHR-а и њиховој усклађености с обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а и другим међународним обавезама и стандардима.</p> <p>ODHR обезбеђује неформалне писане коментаре парламентарним одборима и радним групама, учествује на њиховим заседањима и реализује посебне посете да би детаљније разговарао о предлозима. Ово се повремено ради у сарадњи с Венецијанском комисијом.</p> <p>Шире, ODHR може да анализира и оцењује целокупни законодавни поступак у држави учесници како би се уверио да тај поступак представља делотворан, транспарентан и инклузиван процес.</p>

Активност	Опис
<p>Исцрпне процене посебних изборних елемената</p>	<p>ODIHR може да распореди тим експерата који ће детаљно проценити конкретне елементе избора. Формат за такве процене може да варира од кратких посета у трајању од три до пет дана у које су укључени само запослени у ODIHR-у, до дужих посета у трајању од 10 до 14 дана, у којима учествују специјализовани спољни консултанти.</p> <p>ODIHR организује посете државама учесницама да би израдио свеобухватне процене државних предлога за увођење нових технологија за гласање, као и за развој система управљања изборима и регистрације бирача. Такве процене могу се пренети директно држави учесници, представити на округлим столовима или другим догађајима, или објавити на интернет страници ODIHR-а.</p> <p>ODIHR такође може да буде ангажован за процењивање ширих питања демократије и људских права која проистичу из налаза и препорука заснованих на посматрању избора, укључујући владавину права; јавну управу; регистрацију становништва; политичко финансирање; слободу изражавања, удруживања и окупљања; улогу политичких странака; и политичко учешће жена, Рома и Синта, других мањина и особа са инвалидитетом.</p>
<p>Технички савети за спровођење препорука и друге добре изборне праксе</p>	<p>ODIHR може да даје техничке савете у вези са спровођењем изборних препорука и добром праксом у погледу идентификованих изборних елемената. Технички савети могу се добити учешћем на округлим столовима, семинарима и састанцима.</p> <p>Примери укључују догађаје који се односе на добру праксу у реформи законодавства, моделе за израду граница изборних јединица, поступке регистрације кандидата, различите системе изборне администрације, улогу политичких странака у спровођењу изборних препорука, мере за унапређење система за регистрацију бирача, добру праксу која се односи на нове технологије за гласање, побољшавање механизма за надзор над финансирањем кампања, формирање делотворних система за решавање изборних спорова и унапређење учешћа жена и Рома.</p> <p>Такве догађаје организује нека ОЕБС-ова операција на терену, друге међународне организације или органи државе учеснице. ODIHR такође може да организује тематске догађаје ради учешћа релевантних државних представника и представника цивилног друштва из низа држава учесница ОЕБС-а. ODIHR је посвећен инклузији опозиционих и ванпарламентарних странака, цивилног друштва и политички недовољно заступљених група на тим догађајима.</p> <p>ODIHR одржава базу података квалификованих професионалаца који могу да обезбеде техничке савете о конкретним изборним питањима.</p>

Активност	Опис
<p>Подршка групама грађана посматрача</p>	<p>ODIHR већ годинама пружа подршку групама грађана посматрача. То укључује обуку и подршку за развијање капацитета таквих група у областима методологије посматрања, вештина писања извештаја, оцене спровођења препорука, олакшавања дијалога с политичким странкама о реформи, као и залагања за реформу избора.</p> <p>ODIHR може да допринесе да се скрене пажња јавности на групе грађана посматрача тако што ће подржавати инклузивну реформу избора и, према потреби, наглашавати њихове препоруке.</p> <p>ODIHR је такође објавио и приручник за подршку групама грађана посматрача и путем интернета обезбеђује бесплатну обуку за посматраче на изборима. ODIHR такође може да буде домаћин семинара о питањима која могу бити од посебног интереса за грађане посматраче.</p>
<p>Посете поводом средњорочне контроле</p>	<p>У зависности од политичке спремности државе учеснице, ODIHR може да се врати у земљу ради средњорочне контроле, где ће поновити препоруке и проценити у којој мери су оне спроведене. Таква посета може да допринесе да се држава учесница подсети на сталну обавезу да прати препоруке, и да подстакне мере за подстицање њиховог спровођења.</p>
<p>Олакшавање и координација</p>	<p>ODIHR може да подстиче стварање окружења које погодује реформи избора тако што ће омогућавати спровођење мера праћења и координисати сарадњу између националних актера, као и с другим међународним организацијама. Налази и препоруке делегације за посматрање избора могу да послуже као мапа пута за будућу реформу, док дуга традиција ODIHR-а у раду на реформи избора може да обезбеди компаративну праксу других држава која може да допринесе развоју оквира за праћење.</p> <p>ODIHR, поред тога, може да омогући праћење подстицањем политичког дијалога и координисањем реформских приоритета међу националним партнерима и међународним организацијама.</p>

Пример бр. 1: Оцена законодавства

Последњих година, извршен број држава учесница ОЕБС-а предузео је мере за оцењивање законодавства у циљу унапређења својих изборних процеса и њиховог усаглашавања с обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а. У једном од таквих случајева, парламент је формирао посебан одбор чији је конкретан задатак био да препоруке ODIHR-а укључи у измене и допуне законика о изборима. Поред свих парламентарних странака, у одбору су били и представници изборне администрације и цивилног друштва. Одбор

је на првом састанку израдио план рада у коме је дат преглед кључних тема за обраду на следећим састанцима и одредио јасне рокове за њихову финализацију.

Одбор је тражио експертизу од ODIHR-а и, пре сваког састанка, ODIHR је припремао и достављао радној групи на разматрање препоруке које се заснивају на претходним извештајима и компаративним искуствима. Стручњаци ODIHR-а учествовали су потом на састанцима одбора и давали коментаре о усаглашености нацрта одредаба с обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а и другим међународним стандардима. Састанци одбора били су јавни и изнет је широк спектар мишљења пре него што су се учесници на крају сагласили о низу реформи којима ће се реализовати већи део препорука ODIHR-а. После додатног процеса консултација са широм јавношћу, парламент је усвојио предложене измене закона неких 18 месеци пре наредних избора. Неколико чланова одбора дало је повољне коментаре и рекло да су шире консултације, иако су често дуго трајале, представљале делотворан начин за подстицање учешћа у процесу реформи и широко прихватање исхода.

Пример бр. 2: Контрола изборног поступка и стратешко планирање

Широко је прихваћено мишљење да стално унапређивање може да користи свим изборним процесима како би се обезбедило да остану ефикасни и отпорни на нове и наступајуће изазове. У том смислу, у многим земљама улагани су напори да се модернизују системи регистрације бирача како би се очувала њихова тачност и ефикасност, нарочито у време све веће мобилности становништва. У једном скоријем случају, централна изборна комисија једне државе учеснице обавила је постизборну контролу и идентификовала израду централизованог и аутоматског регистра бирача као кључни приоритет за обезбеђивање тачности бирачког списка. У консултацији с другим релевантним државним службама, комисија је направила почетну стратегију за спровођење и тражила стручни савет од ODIHR-а о свом предлогу, како би обезбедила усаглашеност с обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а и ранијим препорукама ODIHR-а.

ODIHR је зато послао тим експерата да посети ту земљу на неколико дана како би не само с органима власти, већ и са цивилним друштвом разговарали о предлозима. Посета је имала за резултат исцрпан извештај о процени који је укључивао препоруке за даља побољшања. Извештај је достављен органима власти, објављен на интернет страници ODIHR-а и представљен је током јавног округлог стола организованог у сарадњи са централном изборном комисијом. Показало се да је округли сто делотворан начин за наглашавање забринутости различитих заинтересованих страна, укључујући и потребу да се обезбеди довољно укључивање маргинализованих група, попут жена са села и ромске заједнице. Један од резултата округлог стола била је и подршка међународне заједнице коалиције организација цивилног друштва, које су – заједно са централном изборном комисијом – предузеле интензивне напоре за регистрацију бирача, која не само што је обезбедила висок ниво инклузије, већ је и допринела изградњи поверења у реформски процес.

Пример бр. 3: Јавно заговарање организација цивилног друштва

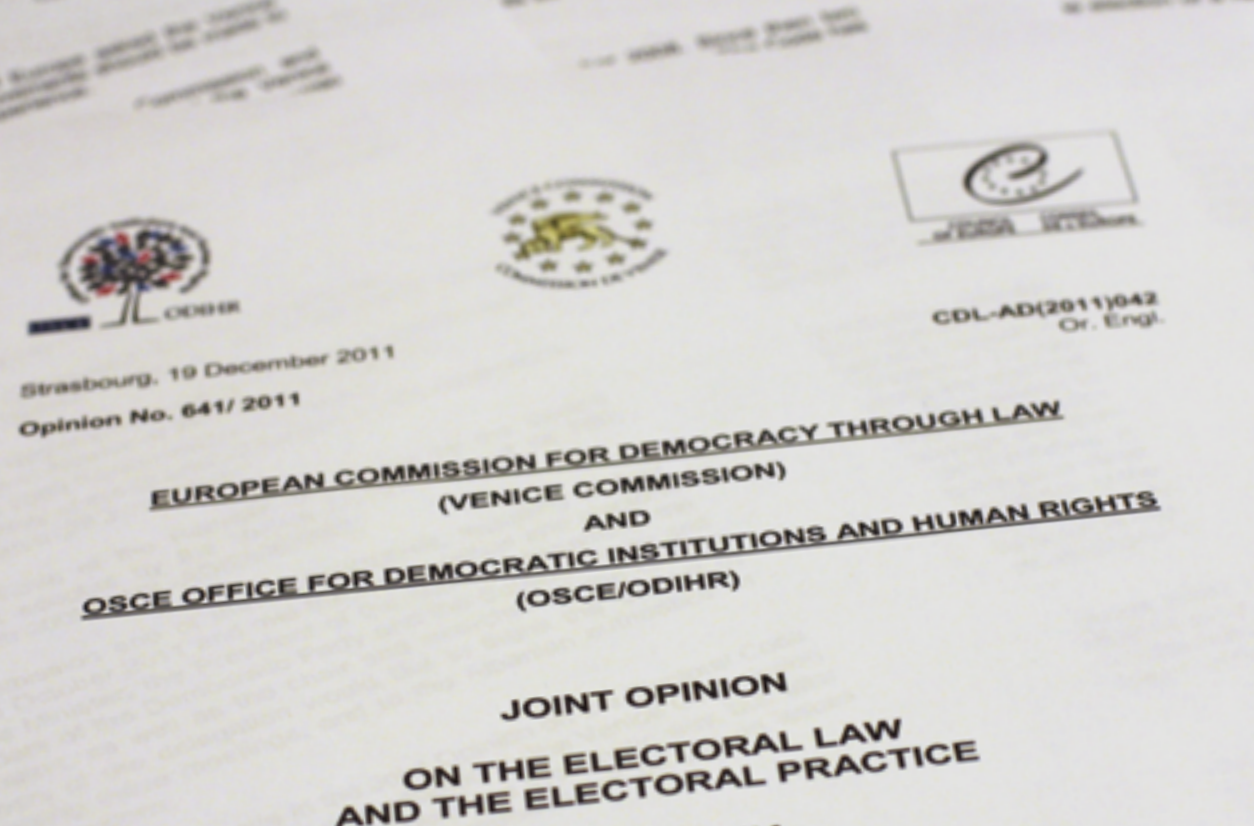
Организације цивилног друштва могу да одиграју конструктивну улогу у процесу процене степена праћења изборних препорука. Оне могу да помогну да се идентификују успеси и недостаци и тако допринесу замаху изборне реформе. Током недавног изборног процеса, једна истакнута коалиција група грађана посматрача иницирала је пројекат за праћење степена примене препорука. На почетку својих активности, коалиција је објавила јасне и објективне критеријуме за процену примене не само својих препорука, већ и препорука других националних и међународних организација.

Током процеса реформе, коалиција организација цивилног друштва објављивала је на свака два месеца ажуриране извештаје у којима су бележени позитивни догађаји, наглашаване области које захтевају даљу пажњу и предлагане различите опције које треба да размотри парламент. Коалиција је убрзо добила поверење широког спектра актера на изборима и њене двомесечне извештаје нашироко су цитирале политичке странке и међународна заједница. Поред редовних извештаја, коалиција је такође одржавала састанке за округлим столом и давала редовне интервјуе медијима. Напори цивилног друштва широко су цењени као средство за подстицање свести јавности о овом процесу и унапређење одговорности и власништва међу најразличитијим политичким актерима. Ово је такође довело до великог поверења између власти и цивилног друштва у вези с разлозима у прилог реформи и утицајем реформи.

Пример бр. 4: Упућивање извештаја Комитету ОЕБС-а за људску димензију

Државе учеснице све више упућују добровољне извештаје о праћењу изборних препорука Комитету ОЕБС-а за људску димензију. У једном скоријем примеру, једна држава учесница навела је како је иницирала свеобухватни реформски процес који се заснива на извештајима и препорукама њене централне изборне комисије и мисије ODHR-а за посматрање избора, као и на неколико извештаја грађана посматрача и одговарајућим препорукама уговорних тела УН. Држава је обезбедила јасан преглед препорука и навела где су промене спроведене у закону и у пракси, а такође је дала и контекстуалне информације о разлозима због којих неке препоруке још увек нису спроведене. Посебна пажња указана је реформском процесу, где су наведени кораци предузети у циљу укључивања ванпарламентарних странака, цивилног друштва, националних експерата и других заинтересованих страна, укључујући и оне који су под ризиком од маргинализације у процесу, као што су националне мањине и особе с инвалидитетом. Наглашена је важност процене и препорука ODHR-а као кључне почетне тачке за реформе.

После представљања овог извештаја, извршан број других држава покренуо је питања која се односе на реформски процес, наводећи своју подршку позитивним догађајима, скрећући пажњу на нереализоване препоруке и дајући сугестије о томе како се могу спровести на основу сопствених искустава. На тај начин, добијен је делотворан механизам стручне оцене и вредно средство за размену добре праксе.



7. Партнерства и координација праћења

Спровођење изборних препорука може бити сложено и политички осетљиво и може укључивати низ актера. Партнерства с колегама на националном нивоу представљају главну компоненту свих активности ОДИХР-а у области праћења. Постоје и друга партнерства и механизми који могу да подрже или допуне праћење ОДИХР-а, укључујући и она с другим институцијама у оквиру ОЕБС-а, с осталим међународним организацијама и донаторском заједницом.

Стога је координација рада ових актера од велике важности како би се максимално повећала делотворност, смањили ризици од дуплирања односно празнина у подршци и избегло давање контрадикторних савета. Координација најбоље функционише у контексту свеобухватне стратегије праћења, о којој се сагласе власти државе учеснице. ОДИХР је добро позициониран и може да одигра централну улогу у координацији и давању смерница и савета о томе како се активностима праћења најбоље могу реализовати изборне препоруке.

7.1 Координација с партнерима на националном нивоу

Координација с партнерима на националном нивоу од кључне је важности за свеобухватно, успешно и одрживо праћење. У најбољем случају, органи власти додељују некој од водећих служби задатак координисања рада институција, подстицања спровођења препорука и омогућавања размене информација и разговора међу актерима на изборима. Водећа служба може бити парламентарни одбор, посебна ударна група, радна група која се састоји од низа изборних актера или орган за спровођење избора. Водећа служба би у свим активностима праћења вероватно представљала примарну контактну тачку за ODIHR.

Независно од водеће службе, неколико националних партнера, као што су органи за спровођење избора, други државни органи, политичке странке и групе грађана посматрача, вероватно ће имати кључну улогу у процесу праћења.

Органи за спровођење избора (ЕМВ). Као главна тела за спровођење изборног законодавства, органи за спровођење избора имају јединствени поглед на предности и слабости постојећих поступака. Ови органи често спроводе оцењивање после избора и израђују стратешке планове за будуће изборе. У неким земљама, они такође могу да буду овлашћени да нацрте закона директно предају парламенту. Познавање изборне проблематике представља кључни ресурс ових органа у области праћења, а њихово учешће у реформским процесима доприноси изводљивости предложених промена у пракси, као и изградњи власништва над целокупним процесом.

Други државни органи. Сличну улогу могу да имају и други државни или јавни органи, укључујући и јавни медијски сервис, регулаторна тела за медије, правосуђе, тела за борбу против корупције, органе за спровођење закона и службе које контролишу базе података о становништву и исправе којима се доказује идентитет. Њихова искуства у области посебних изборних елемената могу знатно да повећају вредност процеса праћења. Поред тога, они такође могу да спроводе шире реформе које имају утицај на изборну реформу.

Политичке странке. Све политичке странке, и парламентарне и ванпарламентарне, могу да играју активну улогу у подстицању обавештености и учешћа бирачког тела. Поред тога, странке могу да јавно заговарају програме законских реформи, дискутују о њима и одређују приоритете. Неопходно је да се политичке странке ангажују у процесима праћења, нарочито ако су укључене у законодавне иницијативе за праћење препорука или ако учествују у парламентарним одборима задуженим за изборну реформу.

Грађани као посматрачи избора. Групе грађана посматрача и друге ОЦД, као што су политичке фондације и *think tank* организације, могу да одиграју важне улоге у подстицању и надзирању праћења. Ово може укључивати и компаративна истраживања, вођење јавних консултација и програма јавног заговарања и подношење предлога за реформу избора. Они такође могу да спроводе редовне процене инклузивности и транспарентности процеса праћења, као и статуса спровођења препорука, које се потом могу користити за идентификацију области које је потребно додатно унапредити. Грађани посматрачи и цивилно друштво такође могу да одиграју важну улогу у подизању свести јавности о променама и надзору над њиховим спровођењем. Из тих разлога, укључивање цивилног друштва треба да буде кључна компонента свих процеса праћења.

Током сваког процеса праћења, ODIHR развија и одржава добре контакте са свим партнерима на националном нивоу, често кроз посете земљама. На тај начин подстиче се инклузија и подиже свест о догађајима у вези с изборима на националном нивоу. Тиме се, такође, помаже ODIHR-у да стекне увид у иницијативе за праћење и пружи заокружене савете телима укљученим у праћење.

7.2 Координација у оквиру ОЕБС-а

Активности праћења ODIHR-а могу се допунити низом ОЕБС-ових инструмената и институција, који могу да подстакну и подрже спровођење препорука.

Председавајући (СiО). Председавајући, позиција коју током једне календарске године држи држава учесница ОЕБС-а одређена одлуком Министарског савета и коју врши министар спољних послова те државе, може да покрене питања која се односе на спровођење изборних препорука током састанака с делегацијама држава учесница у Бечу и током посета државама учесницама. Председавајући може да води разговоре са странама заинтересованим за изборе, укључујући и органе за спровођење избора, политичке странке, ОЦД и представнике медија, као и да издаје саопштења за јавност у којима се подстиче на спровођење препорука ODIHR-а.

Стални савет (РС). Стални савет, у коме су заступљене све државе учеснице ОЕБС-а, састаје се једном недељно у Бечу да би се разговарало о догађајима у зони ОЕБС-а и доносиле одговарајуће одлуке. Ови састанци пружају прилику за разговор о спровођењу избора, нарочито после издавања прелиминарних саопштења и коначних извештаја, као и покушаја држава учесница да спроведу препоруке. Претходне одлуке Министарског савета ОЕБС-а (в. треће поглавље) подстакле су државе

учеснице и ODIHR да на седницама Сталног савета извештавају о праћењу изборних препорука.

Комитет за људску димензију (КЉД). Овај Комитет, у чији састав улазе представници држава учесница, расправља о питањима која се односе на људску димензију, укључујући и питање спровођења обавеза, чиме се омогућава комуникација између институција, операција на терену и држава учесница ОЕБС-а. То често подразумева добровољно извештавање држава учесница о спровођењу обавеза у вези с изборима и даљем праћењу изборних препорука ODIHR-а. На тај начин, државама учесницама обезбеђује се „меки“ механизам стручне оцене.

Имплементациони састанак људске димензије (ИСЉД). Он представља највећу годишњу конференцију о људским правима у Европи коју организује ODIHR у Варшави, и окупља државне функционере, међународне експерте и представнике цивилног друштва који разматрају како државе примењују своје обавезе у области људске димензије. То се може односити на спровођење изборних препорука и напоре да се правни оквир и спровођење избора ускладе с обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а и другим међународним обавезама.

Семинари о људској димензији (СЉД). Семинари су прилика за размену гледишта о питањима која се тичу људске димензије међу државама учесницама, структурама извршне власти, међународним организацијама, ОЦД и другим заинтересованим странама. У неколико прилика, семинар је послужио као форум за разговор о питањима која се односе на спровођење изборних препорука ODIHR-а.

Високи комесар за националне мањине (HCNM). Високи комесар ради у затегнутим ситуацијама које укључују националне мањине, а које би могле да прерасту у сукобе, и покушава да утврди и уклони и краткорочне окидаче етничке тензије односно сукоба, и дугорочне структуралне проблеме. Ако нека држава учесница не испуњава своја опредељења или обавезе у области националних мањина, Високи комесар пружа помоћ тако што спроводи анализу и даје препоруке. Високи комесар такође пружа структурну подршку кроз мале пројекте сарадње чији је циљ постизање одрживости путем повећања локалног власништва. Обе ове области могле би да укључе праћење изборних препорука ODIHR-а.

Поред тога, Високи комесар често упућује експерте за националне мањине у мисије ODIHR-а за посматрање избора. Експерти доприносе извештавању мисије, што може, у постизборном периоду, да олакша конкретне активности праћења које су усмерене на националне мањине.

Представник за слободу медија (RFoM). Представник прати догађаје у области медија и помаже државама учесницама да се придржавају својих обавеза у области слободе изражавања и слободних медија. То укључује напоре да се осигура безбедност новинара; помоћ у развоју медијског плурализма; подстицање декриминализације клевете; борбу против говора мржње и истовремено чување слободе изражавања; давање стручног мишљења о медијској регулативи и законодавству; и унапређење слободе интернета. Представник за слободу медија такође организује регионалне медијске конференције и тако окупља новинаре, представнике цивилног друштва, припаднике академске заједнице и државне службенике како би разговарали о питањима слободе медија. У свим овим областима пажња се може усредсредити и на праћење изборних препорука ODHR-a.

Операције на терену (FO). Операције на терену организују се на позив земље домаћина, а њихови мандати усаглашавају се консензусом држава учесница. У зависности од мандата, ОЕБС-ове операције на терену омогућавају овој организацији да решава кризе одмах по избијању, а могу да одиграју и кључну улогу после сукоба јер помажу да се врати поверење међу сукобљеним заједницама. Шире посматрано, оне могу да унапреде капацитет земаља домаћина кроз конкретне пројекте који одговарају на потребе држава учесница. То може да обухвати иницијативе за подршку органима за спровођење избора, службама за спровођење закона, правима националних мањина, учешћу жена, програмима грађанског васпитања, законодавној реформи, владавини права и медијској слободи.

На местима где су присутне, операције на терену могу да омогуће комбиновање стручног знања ODHR-a у области избора с локалним мандатом, присуством и искуством операције како би се пружила дугорочна помоћ у давању подршке спровођењу препорука. Известан број операција на терену израдио је, у сарадњи са ODHR-ом, пројекте за подршку изборној реформи, и ODHR често директно обезбеђује техничку експертизу у таквим пројектима. Операције на терену и ODHR одржавају блиске контакте током свих фаза изборног циклуса.

Парламентарна скупштина ОЕБС-а (ПС ОЕБС-а). Парламентарна скупштина ОЕБС-а окупља више од 300 посланика из парламената држава учесница ОЕБС-а у циљу олакшавања дијалога и сарадње и подстицања одговорности. ОЕБС-ови парламентарци такође често учествују у делегацијама за посматрање избора, спроводе посете и воде организационе реформе. Парламентарна скупштина ОЕБС-а може да допринесе подизању свести о изборним препорукама ODHR-a и да подстакне њихово праћење, нарочито међу колегама из парламента конкретне државе учеснице.

7.3 Координација између међународних организација

ODIHR координише своје активности праћења с другим међународним посматрачима у оквиру Декларације о начелима међународног посматрања избора (DoP), као и са широким спектром међународних организација.

Међународни посматрачи избора. Последњих година, међу организацијама које су потписале наведену декларацију значајно се повећала координација. Извештаји о посматрању избора деле се сада систематски између чланица DoP и постоји све већа сарадња – у седишту и на нивоу земље – која се односи на кључна питања посматрања, изборне препоруке и активности праћења.

У читавој заједници DoP широко је прихваћено да је праћење изборних препорука приоритетно питање.

Заједница DoP предузела је низ мера за унапређење координације приликом давања подршке праћењу изборних препорука, које укључују разговоре о изради стратегија, планова и увиду у мере праћења у конкретним земљама; састанке организација потписница декларације током активности посматрања избора и каснијих посета; и сталну пажњу посвећену овом питању на годишњим састанцима о примени DoP. Такође, заједница DoP сарађује како би подстакла државе да извештавају о праћењу изборних препорука, користећи опште и регионалне механизме.

Међународне организације. Координација размене политичких порука с другим међувладиним организацијама о спровођењу избора одавно је утврђена пракса ODIHR-а, с постизборним саопштењима која се обично издају заједно с парламентарним делегацијама ОЕБС-а, Савета Европе, Европског парламента и понекад НАТО-а. Ове и друге међународне организације могу да одиграју кључне улоге у подстицању праћења изборних препорука ODIHR-а. Током својих изборних активности, ODIHR у оквиру своје целокупне процене често скреће пажњу на извештаје и препоруке других међународних организација.

• Уједињене нације

УН су један од најближих партнера ОЕБС-а, а њихова сарадња регулисана је Оквиром за сарадњу и координацију између Секретаријата УН и ОЕБС-а из 1993. Исте године, УН додељују ОЕБС-у статус посматрача. ODIHR блиско сарађује с низом тела УН на праћењу изборних препорука, нарочито с Одсеком за помоћ приликом избора при Одељењу за политичка питања, Програмом УН за развој (UNDP) и Агенцијом УН за родну равноправност и оснаживање жена (UN Women). Ово укључује и рад на препорукама ODIHR-а кроз пројекте УН за помоћ у вези с изборима и одржавање округлих столова и радионица о конкретним темама. Извештаји и препоруке

ODIHR-a о изборима могу се користити као извори у механизмима УН за извештавање о људским правима, укључујући и уговорна тела и УПП.

- **Савет Европе**

Савет Европе и ОЕБС имају заједнички циљ: унапређење стабилности у Европи на основу демократије, владавине права и поштовања људских права. Сарадња између ове две организације трасирана је у Заједничком каталогу модалитета сарадње из 2000. године, којег су потписали њихови генерални секретари. ODIHR има посебан уговор о партнерству са Саветом Европе у циљу координације рада у области људских права, што укључује и изборне активности. Савет је све више ангажован на праћењу изборних препорука и на широј изборној реформи, укључујући и техничку помоћ телима за спровођење избора, другим службама које имају везе с изборима и судовима. ODIHR и Савет Европе често одржавају заједничке округле столове и семинаре о питањима изборних реформи, док се ODIHR удружује с Венецијанском комисијом Савета приликом давања мишљења о нацртима и коначним верзијама изборног законодавства.

- **Европска унија**

Државчланице ЕУ и Европска комисија налазе се међу главним партнерима ОЕБС-а у финансирању и реализацији пројеката у области људских права широм региона ОЕБС-а. Европска унија заступљена је у телима ОЕБС-а преко делегације земље која председава Унијом. Од 2009. године, ЕУ је често признавала и наглашавала важност праћења изборних препорука. У свом Акционом плану за људска права и демократију из 2015. године, ЕУ је потврдила своју подршку ДоР и жељу да блиско сарађује с другим међународним организацијама које ју примењују, конкретно с ODIHR-ом. Изборне препоруке ODIHR-а често се наводе у оквиру саопштења ЕУ на седницама Сталног савета ОЕБС-а и на другим догађајима, као и у документима о политици и финансијским инструментима ЕУ. Европска унија обавезала се да систематски прати изборне препоруке ODIHR-а, између осталог и тако што ће укључити те препоруке у политички дијалог и активности подршке које спроводе ЕУ и њене државе чланице.

- **Друге међународне организације**

Канцеларија за демократске институције и људска права отворена је за сарадњу с другим међународним организацијама које су посвећене пружању помоћи у процесу праћења изборних препорука. Ово има нарочити значај за оне организације чији су чланови такође и државе учеснице ОЕБС-а, укључујући ЗНД, ОАС и Међународни институт за демократију и помоћ на изборима (IDEA). Слично томе, односи између НАТО-а и ОЕБС-а развили су се прагматично и укључују и политички дијалог и оперативну интеракцију на терену. НАТО може да подстиче праћење изборних препорука ODIHR-а и ангажује се у том процесу, нарочито када су препоруке у вези с безбедносним питањима.

- **НАТО**

Односи између НАТО-а и ОЕБС-а развили су се прагматично и укључују и политички дијалог и оперативну интеракцију на терену. НАТО може да подстиче и праћење изборних препорука ОДИHR-а и ангажује се у том процесу, нарочито када су препоруке у вези с безбедносним питањима.

7.4 Координација с донаторском заједницом и дипломатским кором

Међународне донаторске организације и чланови дипломатског кора у земљи треба да одиграју кључну улогу у давању подршке праћењу изборних препорука.

Донаторска заједница. Међународни партнери за развој често подржавају изборне процесе путем техничке помоћи коју обично спроводе „партнери у спровођењу”. То повремено може представљати изазов, нарочито када постоји притисак да се подржи оперативно спровођење избора о којима је обавештење стигло касно, уместо да се бави питањем дугорочног развоја капацитета. Стога, међународни развојни партнери могу на најефикаснији начин дати подршку спровођењу препорука применом приступа изборног циклуса, коришћењем референтних вредности и подстицањем промена.

Приступ изборног циклуса подразумева процењивање потреба после одржавања избора, где треба узети у обзир препоруке које су израдиле међународне групе посматрача и групе грађана посматрача и потом развити програм помоћи који би трајао до следећих избора али и после њих. Програм може да укључи и референтне вредности у односу на које се мери напредак и за које могу да се користе изборне препоруке. Међународни развојни партнери такође могу да дају подстицаје и да утичу на спровођење препорука навођењем да додатна подршка зависи од постигнутог напретка. Средњорочне ревизије донатора такође могу да представљају корисно средство за процену напретка и за прилагођавање програмске подршке и начина размене политичких порука.

Дипломатски кор. Дипломатски кор у датој земљи може да допринесе усмеравању веће пажње на праћење изборних препорука и повећа свој утицај на програм државне политике. Координисана размена порука о важности унапређења спровођења избора у складу с међународним опредељењима и обавезама, и пажња која се поклања конкретним питањима, повећава вероватноћу да ће се предузети позитивне мере за спровођење препорука. Дипломатски кор такође може да подстакне извештавање Сталног савета и КЉД, као и механизма за заштиту људских права да би се унапредила одговорност државе и усаглашеност с међународним инструментима за људска права. ОДИHR може да подстакне такву размену политичких порука редовним информисањем о спровођењу препорука и активностима праћења.



8. Процена праћења препорука

Важно је извршити процену статуса праћења препорука у неколико фаза изборног циклуса. У предизборном периоду, важно је да ОДИHR-ова Мисија за процену потреба то узме у обзир када даје препоруке о томе да ли да се ангажује посматрачка делегација на изборима. У изборном периоду, степен праћења претходних препорука доприноси коначној процени избора коју израђује посматрачка мисија. У постизборном периоду, разматрање препорука може бити корисно за разумевање сталних изборних изазова и степена заинтересованости за будуће реформе.

Процена праћења препорука укључује пажљиво разматрање и просуђивање, нарочито јер се неке фазе изборног процеса можда још нису одиграле. Да би се обезбедила доследност и заокружена процена, могу се узети у обзир доле наведени индикатори. Поред ОДИHR-а, органи власти држава учесница, цивилно друштво, медији, међународни донатори и други међународни актери такође могу оцењивати праћење препорука.

1. **Идентификација препорука које треба проценити.** То су обично препоруке с последњих посматраних избора, али могу бити и

препоруке с претходних избора. На пример, за локалне изборе може бити корисно узети у обзир не само препоруке с последњих избора на националном нивоу, већ и с последњих посматраних локалних избора. Такође може бити корисно размотрити препоруке других међународних и грађанских посматрачких мисија, под условом да су веродостојне, а нарочито ако садрже још неке препоруке које се не налазе у извештајима ODIHR-а.

2. **Разговор са широким спектром саговорника.** Разговоре о спроведеним изменама изборног оквира и окружења треба водити са широким спектром саговорника. То укључује састанке с представницима државних и изборних органа, политичким странкама, медијима, организацијама цивилног друштва и политички недовољно заступљеним групама. Такође, треба разговарати и о иницијативама за изборну реформу које не морају бити директан одговор на препоруке ODIHR-а.
3. **Оцена степена спровођења сваке препоруке.** Степен праћења генерално треба размотрити у односу на скалу која се састоји од потпуног и делимичног спровођења и неспровођења. Коначна процена није увек могућа; разлог за то може бити да фаза процеса на коју се препорука односи још није почела или је у току, али не у довољној мери. У неким случајевима, препорука може бити застарела због других, ширих политичких догађаја. С обзиром на то да су државе учеснице опредељене да прате изборне препоруке ODIHR, о свакој препоруци коју нека држава не сматра одговарајућом или налази да ју је тешко спровести треба пажљиво разговарати с органима власти и узети у обзир све веродостојне олакшавајуће околности за неспровођење.
4. **Разумевање целокупне слике.** Треба сагледати контекст у коме се спроводи процена. То укључује политичку и безбедносну ситуацију државе учеснице, спровођење избора од тренутка када су препоруке дате, нове догађаје у вези с изборима који нису обухваћени препорукама и све реформске процесе који су у току. То такође укључује утврђивање које препоруке јесу спроведене, као и то да ли су биле приоритетне, да ли су подразумевале законске измене и које институције/организације су биле одговорне, да ли је тај процес био инклузиван и савесно спроведен, да ли је праћење завршено довољно дуго пре избора, и да ли је било праћено адекватним информисањем бирача и обуком чланова бирачких одбора. Такође је важно размотрити како актери у изборном процесу виде важност примењених препорука, да ли то гради поверење на предстојећим изборима, као и све нерешене проблеме и ризике у вези с изборним процесом. Иако у оквиру процене праћења треба да се размотри

свеобухватност спроведених препорука, нарочиту пажњу треба поклонити суштинском и кумулативном утицају целокупних промена.

С обзиром на то да није увек могуће дати коначне процене о спровођењу препорука, њихову оцену треба видети пре као индикативну него као коначну. Такође, у поступку давања оцене, треба се усредсредити на приоритетне препоруке и на оне где изостанак праћења представља највећи ризик за будуће изборне процесе.



9. Подстицање учешћа политички недовољно заступљених група

Различите обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и друге међународне обавезе укључују одредбе о забрани дискриминације и подстицању инклузивног учешћа у политичком и јавном животу. Начин на који државе учеснице прате препоруке треба да одражава наведено. ODIHR улаже систематске напоре да обезбеди осетљивост активности праћења на учешће политички недовољно заступљених група.

9.1 Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и међународне обавезе за подстицање учешћа политички недовољно заступљених група

Политички недовољно заступљене групе могу се описати као лица која су генерално или традиционално маргинализована у политичким процесима. Различитим међународним и регионалним инструментима за заштиту

људских права предвиђа се заштита и унапређење права таквих група, уз конкретне инструменте који се односе на учешће жена, националних мањина и лица с инвалидитетом.

Жене

Из обавеза преузетих у оквиру ОЕБС-а и других међународних обавеза јасно следи да мушкарци и жене треба да уживају једнака права у читавом изборном процесу. То се види и из Одлуке Министарског савета ОЕБС-а о учешћу жена у политичком и јавном животу из 2009. године, која државе учеснице обавезује да „размотре могуће законодавне мере, које би олакшале уравнотеженије учешће жена и мушкараца у политичком и јавном животу, а нарочиту у одлучивању”.⁸ Она се ослања на конвенцију CEDAW, којом се изричито позива да се женама, на равноправној основи са мушкарцима, гарантују права да „учествују у креирању и спровођењу владине политике”. Меродавна тумачења комитета CEDAW-а разрађују овај позив, нарочито у Општој препоруци 23 о политичком учешћу, у којој се признаје потреба да се приликом усвајања политика узму у обзир гледишта женских група, као и вредност статистичких података разврстаних по родовима, што ће помоћи приликом формулисања политика којима се права из уговора спроводе у дело.

Националне мањине

Низом обавеза преузетих у оквиру ОЕБС-а и другим међународним инструментима признаје се право националних мањина да учествују у јавним пословима без дискриминације, укључујући и право на коришћење сопственог језика. Међу обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а, чланом 35 ОЕБС-овог Документа из Копенхагена из 1990. године конкретно се обавезују државе учеснице да унапреде право лица која припадају мањинама да заиста учествују у јавним пословима. Та обавеза ослања се на члан 5 Конвенције ICERD, који обавезује државе да обезбеде да сви грађани могу да остваре „учествовање у влади као и у управљању јавним пословима на свим нивоима”, без обзира на расу, боју коже и национално односно етничко порекло. Ово је поново потврђено у Општој препоруци 32 CERD-а, у којој се наводи потреба за претходним консултацијама и активним учешћем заједница на које се утиче приликом усвајања измена и допуна правног оквира. У Општој препоруци 32 такође се наглашава потреба за разврставањем података према раси, боји коже, пореклу и етничкој односно националној припадности, како би се омогућиле политике које ће довести до успешне примене ICERD-а. Општа препорука

⁸ Видети, такође, члан 40 Документа ОЕБС-а из Москве из 1991. године, који обавезује државе учеснице ОЕБС-а на низ мера које ће повећати учешће жена, и члан 23 Документа ОЕБС-а из Истанбула из 1999. године, који обавезује државе учеснице на родну равноправност у процесу усвајања политика.

27 CERD-a односи се конкретно на укључивање ромских заједница у развој и примену политика које су осмишљене да подстакну њихово учешће.

Особе са инвалидитетом

У ставу 41 ОЕБС-овог Документа из Москве из 1991. године, државе учеснице обавезале су се да „обезбеде заштиту људских права особа са инвалидитетом”, укључујући учешће у одлучивању. На општем нивоу, CRPD садржи изричите одредбе о равноправном политичком учешћу особа са инвалидитетом. Чланом 4.3 захтева се од држава да се „помно консултују и да активно укључе лица са инвалидитетом” у развој и примену мера за спровођење CRPD. У члану 31 позива се на разврставање података како би се органима власти омогућило да формулишу и примене политике којима ће се CRPD спровести у дело.

9.2 Подстицање учешћа политички недовољно заступљених група у процесима праћења и спровођењем реформи

Они који спроводе активности праћења треба да размотре како ће процес и исходи реформе избора подстаћи политички недовољно заступљене групе да учествују у изборима односно одвратити их од учешћа. У склопу тих активности треба (1) предвидети механизме који ће омогућити недовољно заступљеним групама да смислено учествују у процесима одлучивања и праћења, и (2) искористити односно заговорати разврставање податка у циљу информисања креатора политика.

Прво, укључивање политички недовољно заступљених група у овај процес требало би да буде смислено, а не „козметичко”. То подразумева рад с групама које су широко репрезентативне, обезбеђивање информација унапред, тако да се проблеми и могућности избора могу добро разумети, и обезбеђивање прилика за питања и предлоге. Такве консултације не треба да буду једнократне, већ редовне и јавно документоване. Може бити потребно разматрање конкретних мера за обезбеђивање приступа недовољно заступљених група, што обухвата и достављање материјала на мањинским језицима или омогућавање приступа лицима с инвалидитетом која имају физичке или чулне сметње. Представници политички недовољно заступљених група такође треба да буду укључени у процену спровођења препорука и делотворности сваке реформске активности која је претходно реализована. То се односи и на реформе усмерене на подстицање учешћа недовољно заступљених група – на пример, применом привремених специјалних мера – као и на реформе општије природе.

Друго, коришћење разврстаних података о учешћу маргинализованих група на изборима може да помогне да се процене постојеће мере и боље обавесте учесници у расправи о потенцијалним реформама које могу да подстакну веће учешће таквих група. У сваком случају, важно је одржавати стандарде заштите података кад се такве информације прикупљају и кад се њима рукује. Ако разврстани подаци нису доступни, у склопу активности праћења треба да се размотри успостављање механизма за процену делотворност реформи и степена у ком се испуњавају обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и друге међународне обавезе. Разврстани подаци треба да, у најбољем случају, обухвате и органе за спровођење избора и друге институције које се баве изборима, као и политичке странке и цивилно друштво.

Укључивање политички недовољно заступљених група у активности праћења и надзирање утицаја њиховог учешћа кроз разврстане податке кључни је предуслов за подстицање стварног учешћа свих грађана у изборним процесима.

Анекси

АНЕКС А

Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и друге међународне обавезе и стандарди за праћење

ОЕБС

Завршни акт из Хелсинкија из 1975. године

(...) У области људских права и основних слобода, државе учеснице поступаће у складу са циљевима и начелима Повеље Уједињених нација и Универзалне декларације о људским правима. Такође, испуњаваће своје обавезе утврђене међународним декларацијама и споразумима у тој области, укључујући, *inter alia*, међународне пактове о људским правима, који их могу обавезивати.

Документ из Мадрида из 1983. године

Државе учеснице (...) поново наглашавају нарочиту важност Универзалне декларације о људским правима, међународних Пактова о људским правима и других релевантних међународних инструмената за њихове заједничке и појединачне напоре да подстакну и развију универзално поштовање људских права и основних слобода; оне позивају све државе учеснице да делују у складу с тим међународним инструментима и оне државе учеснице, које то још увек нису учиниле, да размотре могућност приступања пактовима.

Документ из Копенхагена из 1990. године

(5) [Државе учеснице] свечано изјављују да су елементи правде који су суштински за потпуни израз урођеног достојанства и једнаких и неотуђивих права свих људских бића следећи:

(5.7) – људска права и основне слободе гарантују се законом и у складу с њиховим обавезама које проистичу из међународног права;

(5.8) – законодавство, усвојено на крају јавног поступка, као и прописи објављују се, што је услов за њихову применљивост. Ти текстови биће свима доступни; (...)

(7.1) – одржавати слободне изборе у разумним интервалима, као што је уставновљено законом;

Документ из Париза из 1990. године: Париска повеља за нову Европу

(1) Функција [ODIHR] биће да олакша контакте и размену информација о изборима између држава учесница. Канцеларија ће тако подстицати примену ставова 6, 7 и 8 Документа са састанка у Копенхагену (...)

Документ из Москве из 1991. године

Државе учеснице наглашавају да су питања која се односе на људска права, основне слободе, демократију и владавину права од међународног значаја, јер поштовање ових права и слобода представља један од основа међународног поретка. Оне категорично и неопозиво изјављују да су обавезе преузете у области људске димензије КЕБС-а питања од директног и легитимног интереса за све државе учеснице и не припадају искључиво унутрашњим стварима заинтересоване државе. Оне изражавају своју одлучност да испуне све своје обавезе из области људске димензије и реше на миран начин сва с тим повезана питања, појединачно и заједнички, на основу узајамног поштовања и сарадње. У том контексту, оне признају да је активно учешће лица, група, организација и институција од кључне важности за обезбеђивање сталног напредовања у том смеру. (...)

(18.1) Законодавство се израђује и усваја у транспарентном поступку који одражава вољу народа, било непосредно, било преко његових изабраних представника. (...)

Документ из Осла из 1998. године

Други анекс: Основни оквир Повеље о европској безбедности, нови ризици и изазови за безбедносно-људску димензију, избори

(4) Државе учеснице треба да одмах прихвате препоруке које ODIHR даје после избора. ODIHR треба да понуди заинтересованој држави помоћ у примени тих препорука и да извести Стални савет о статусу примене.

Документ из Истанбула из 1999. године

(25) Поново потврђујемо своју обавезу да спроводимо слободне и поштене изборе у складу с обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а, а посебно Документом из Копенхагена из 1990. Препознајемо значај помоћи коју ОДИHR може да пружи државама учесницама у изради и спровођењу изборног законодавства. У складу с овим обавезама, позваћемо на своје изборе посматраче из других држава учесница, ОДИHR-а, Парламентарне скупштине ОЕБС-а и одговарајућих институција и организација које желе да посматрају наш изборни поступак. Сагласни смо да одмах прихватимо изборне процене и препоруке ОДИHR-а.

(27) Невладине организације (НВО) могу да одиграју кључну улогу у унапређењу људских права, демократије и владавине права. Оне су саставни део снажног цивилног друштва. Обавезујемо се да ћемо унапредити способност НВО да дају пун допринос даљем развоју цивилног друштва и поштовању људских права и основних слобода.

Документ из Порта из 2002. године (Министарски савет)

Одлука бр. 7, Изборне обавезе

Министарски савет, (...) Понављајући одлучност да испуни ове обавезе, (...) Препознајући стручност ОДИHR-а за пружање помоћи државама учесницама у испуњавању обавеза које се односе на изборе, (...) Позива државе учеснице да унапреде своје одговоре на препоруке ОДИHR-а након посматрања избора (...).

Документ из Мастрихта из 2003. године

Одлука бр. 5/03, Избори

Министарски савет, (...) Задужује ОДИHR да размотри начине на које ће побољшати делотворност своје помоћи државама учесницама приликом праћења препорука које ОДИHR даје у својим извештајима о посматрању избора и обавести Стални савет о томе како напредује испуњавање овог задатка (...).

Документ из Брисела из 2006. године

Одлука бр. 19/06, Јачање делотворности ОЕБС-а (Други део)

Министарски савет, (...)

(2) Признаје да је ОДИHR, у примени свог мандата, показао способност да помогне државама учесницама у испуњавању њихових обавеза које се односе на људску димензију;

(3) Подсећа државе учеснице да своје законодавство и праксу треба да одржавају у складу с обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а;

(4) Констатује процену која се односи на тренутно стање испуњености постојећих обавеза држава учесница и посебно наглашава да су саме државе учеснице одговорне за делотворно испуњавање обавеза које су преузеле у оквиру ОЕБС-а. ОДИHR, у том смислу, игра важну улогу пружајући им помоћ;

(5) Задужује Стални савет, имајући у виду препоруке ОДИHR-а и других релевантних институција ОЕБС-а, да реши изазове који се тичу имплементације у областима наведеним у извештају и да размотри могућност бољег коришћења помоћи ОДИHR-а; (...)

(7) Признаје стручност ОДИHR-а за пружање помоћи државама учесницама у изборним активностима, укључујући и оцену изборног законодавства и посматрање избора; (...)

Комеморативна декларација из Астане из 2010. године: Ка друштву безбедности

(2) Поново потврђујемо своју потпуну приврженост Повељи Уједињених нација и свим нормама, принципима и обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а, почевши од Завршног акта из Хелсинкија, Париске повеље, Повеље за Европску безбедност и свих других докумената ОЕБС-а о којима смо се сагласили, и нашу одговорност за њихово потпуно и савесно спровођење. Понављамо наше опредељење за концепт који је инициран у Завршном акту, свеобухватне, кооперативне, једнаке и нераздвојиве безбедности, која повезује одржавање мира с поштовањем људских права и основних слобода и доводи у везу економску сарадњу и сарадњу у области животне средине с мирним односима међу државама.

Општи

Универзална декларација о људским правима из 1948. године

Члан 21

1. Свако има право да учествује у управљању јавним пословима своје земље, непосредно или преко слободно изабраних представника.
2. Свако има право да на равноправној основи ступа у јавну службу у својој земљи.
3. Воља народа је основа државне власти: ова воља треба да се изражава на повременим и слободним изборима, који ће се спроводити општим и једнаким правом гласа, тајним гласањем или одговарајућим поступком којим се обезбеђује слобода гласања.

Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године

Члан 25

Сваки грађанин има право и могућност, без икакве дискриминације поменуте у члану 2. и без неоснованих ограничења:

- (а) да учествује у управљању јавним пословима, било непосредно, било преко слободно изабраних представника;
- (б) да бира и да буде биран на повременим истинским, општим, једнаким и тајним изборима, који обезбеђују слободно изражавање воље бирача;
- (в) да буде примљен, под општим једнаким условима, у јавне службе своје земље.

Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације из 1966. године

Члан 5

Према основним обавезама наведеним у члану 2. ове конвенције, државе чланице се обавезују да забране и да укину расну дискриминацију у свим њеним облицима и да гарантују право свакоме на једнакост пред законом без разлике на расу, боју или национално или етничко порекло, нарочито у погледу уживања следећих права: (...)

- (с) политичких права, нарочито права учешћа на изборима, права гласа и кандидатуре – према систему општег и једнаког права гласа, права учествовања у влади као и у управљању јавним пословима, на свим нивоима, и права приступа, под једнаким условима, јавним функцијама; (...)

Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена из 1979. године

Члан 7

Државе чланице предузимају све подесне мере за отклањање дискриминације жена у политичком и јавном животу земље, а посебно су дужне да обезбеде, под једнаким условима као и мушкарцима, право жена да:

- (а) гласају на свим изборима и јавним референдумима и да буду биране у сва тела која се бирају путем јавних избора;
- (б) учествују у креирању и спровођењу владине политике и да заузимају руководеће положаје и обављају све јавне функције на свим нивоима власти;
- (в) учествују у раду невладиних организација и удружења која се баве јавним и политичким животом у земљи.

Конвенција о правима особа са инвалидитетом из 2006.

(4.3) У изради и примени прописа и политика у циљу примене ове конвенције, као и у другим процесима одлучивања у вези с питањима која се тичу особа са инвалидитетом, државе стране уговорнице ће тесно сарађивати и активно укључивати особе са инвалидитетом, укључујући и децу са инвалидитетом преко њихових репрезентативних организација.

Општи коментар бр. 25 Комитета за људска права о праву учешћа у јавним пословима, праву гласа и праву на једнак приступ јавној служби из 1996. године

- (5) Управљање јавним пословима (...) представља широк концепт који се односи на вршење политичке власти, пре свега вршење законодавне, извршне и административне власти. Он обухвата све аспекте јавне управе и формулисање и спровођење политике на међународном, националном, регионалном и локалном нивоу. Поверавање поменутих овлашћења и начин који омогућава грађанима да појединачно остварују право на учешће у обављању јавних послова, заштићени чланом 25, треба да буду регулисани уставом и законима.

Декларација Генералне скупштине о праву и одговорности појединаца, група и државних органа да унапређују и штите универзално призната људска права и основне слободе из 1998. године

- (1) Свако има право, појединачно и у заједници с другима, на стварни приступ, без дискриминације, учешћу у влади своје земље и у управљању јавним пословима.
- (2) Ово укључује, између осталог, право, појединачно и у заједници с другима, на критику владиних тела, установа и организација које се баве јавним пословима и предлагање унапређивања њиховог деловања, као и на указивање на било који вид њиховог деловања који може да ограничи или угрози унапређење, заштиту и остваривање људских права и основних слобода.

Резолуција Генералне скупштине о јачању улоге Уједињених нација у подстицању периодичних и слободних избора и подстицању демократизације из 2013. године

Генерална скупштина, (...) поново потврђује обавезу свих држава да предузму адекватне мере да обезбеде да сви грађани имају стварно право и прилику да учествују на изборима на равноправној основи;

Регионални

Савет Европе

Протокол бр. 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода из 1952. године

- (3) Високе стране уговорнице се обавезују да у примереним временским размацима одржавају слободне изборе с тајним гласањем, под условима који обезбеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних тела.

Кодекс добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије из 2002. године

- (II.2.B) Основни елементи изборног закона, нарочито сам изборни систем, састав изборних комисија и утврђивање граница изборних јединица, смеју се мењати најкасније годину дана уочи избора или

морају бити утврђени уставом или законом вишег нивоа од обичног закона.

Експланаторни извештај

(II.2.66) Један од начина да се избегне манипулација је да се у уставу или тексту вишег статуса од обичног закона дефинишу елементи који су највише изложени (сам изборни систем, чланство у изборним комисијама, изборне јединице или правила о изради граница изборних јединица).

Друго, флексибилније решење било би да се у уставу предвиди да се, ако се усвоје измене и допуне изборног закона, на следеће изборе – барем ако се одржавају током предстојеће године – примењује стари систем, а да нови ступа на снагу после тога.

Интерпретативна декларација о стабилности изборног закона Венецијанске комисије из 2005. године

- (1) Начело према коме не треба да постоји могућност измене и допуне основних елемената изборног закона мање од годину дана пре избора нема предност над другим начелима Кодекса добре праксе у изборним питањима.
- (2) Не треба се позивати на њега да би се одржала ситуација супротна стандардима европског изборног наслеђа, или спречавала реализација препорука које дају међународне организације.
- (3) Ово начело односи се само на основна правила изборног закона, када се појављују у редовном закону.
- (4) Следећа правила сматрају се нарочито фундаменталним:
 - сам изборни систем, односно правила која се односе на претварање броја гласова у мандате;
 - правила која се тичу чланства у изборним комисијама или неком другом телу које организује гласање;
 - израда граница изборних јединица и правила која се односе на распоређивање мандата између изборних јединица.
- (5) У начелу, до сваке реформе изборних закона која треба да буде примењена током избора треба да дође довољно рано да се може стварно применити на те изборе.

Заједница независних држава

Интерпарламентарна скупштина ЗНД, Декларација о начелима за међународно посматрање избора и референдума⁹ из 2008. године

(9) (...) После објављивања (проглашавања) званичних резултата избора (референдума), а најкасније два месеца после дана одржавања избора, шеф или заменик шефа међународне посматрачке мисије треба да представи коначни извештај о међународном посматрању избора (или референдума) колективним телима ЗНД.

(10) (...) Коначни извештај може да укључује техничке препоруке за побољшање изборног или референдумског процеса у држави у којој су одржани избори (референдум).

Организација америчких држава

Генерална скупштина ОАС, Интерамеричка демократска повеља из 2001. године

В. Демократија и мисије за посматрање избора

(23) (...) Државе чланице, уживајући свој суверенитет, могу да траже да им Организација америчких држава обезбеди саветодавне услуге или помоћ за јачање и развијање изборних институција и процеса, укључујући и слање прелиминарних мисија за ту сврху.

(24) (...) Мисије за посматрање избора благовремено, преко Генералног секретаријата, представљају извештај о својим активностима Сталном савету.

(25) Мисије за посматрање избора обавештавају Стални савет, преко Генералног секретаријата уколико не постоје неопходни услови за слободне и поштене изборе.

9 Незваничан превод.

Други стандарди и документи

Декларација о начелима међународног посматрања избора из 2005. године

(7) Од међународних мисија за посматрање избора очекује се да издају благовремене, тачне и непристрасне изјаве за јавност (што обухвата и достављање копија изборним властима и другим одговарајућим државним органима), представе своје налазе, закључке и одговарајуће препоруке за које сматрају да могу да допринесу унапређењу процеса везаних за изборе. Мисије треба јавно да објаве своје присуство у одређеној земљи, укључујући и мандат, састав и дужину трајања мисије, да израде периодичне извештаје по потреби и да издају прелиминарне постизборне изјаве о налазима и коначан извештај по закључивању изборног процеса. Међународне мисије за посматрање избора такође могу одржавати приватне састанке с лицима одговорним за организовање истинских демократских избора у земљи како би се разговарало о налазима, закључцима и препорукама мисије. Међународне мисије за посматрање избора могу такође достављати извештаје међувладиним односно међународним невладиним организацијама под чијим окриљем раде.

(8) Организације које потпишу ову Декларацију и пропратни Кодекс понашања за међународне посматраче на изборима обавезују се да ће сарађивати једне са другом у спровођењу међународних мисија за посматрање избора. Међународно посматрање избора може бити спроведено на пример: путем појединачних међународних мисија за посматрање избора; *ad hoc* заједничких међународних мисија за посматрање избора; или координираних међународних мисија за посматрање избора. У свим околностима, организације потписнице обавезују се да ће радити заједно како би повећале допринос својих међународних мисија за посматрање избора.

Декларација о глобалним начелима за непартијско посматрање и надзирање избора од стране организација грађана из 2012. године

(4) Непартијско посматрање и надзирање избора од стране организација грађана представља мобилизацију грађана на политички неутралан, непристрасан и недискриминаторан начин како би остварили своје право учешћа у јавним пословима тако што ће сведочити и извештавати о изборним догађајима путем: независне, систематске и свеобухватне оцене правних оквира, институција, процеса и политичког окружења које се односи на изборе; непристрасне, тачне и благовремене анализе

налаза; карактеризације налаза на основу највиших етичких стандарда непристрасности и тачности; давања одговарајућих препорука за обезбеђивање истинских демократских избора; и подстицања на побољшања законских оквира за изборе, њихову примену путем изборне администрације и уклањање препрека за пуно учешће грађана у изборним и политичким процесима.

Акциони план Европске уније у области људских права и демократије за период 2015-2019 године

(Акција 32.b) Консолидовати најбоље праксе за давање веће важности препорукама мисија за посматрање избора Европске уније и ОЕБС/ОДИHR у политичким дијалозима и активностима за подршку демократији у ЕУ и њеним државама чланицама.

АНЕКС Б

Остали материјали и извори за праћење

ОЕБС

Изборни приручници ODIHR

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

- Приручник за посматрање избора: шесто издање, 2010.
- Приручник за посматрање финансирања кампања, 2015.
- Приручник за посматрање и подстицање учешћа националних мањина у изборним процесима, 2014.
- Смернице за оцену законског оквира за изборе, друго издање, 2013.
- Приручник за посматрање нових технологија за гласање, 2013.
- Приручник за посматрање регистрације бирача, 2012.
- Приручник за праћење медија за мисије за посматрање избора, 2012.
- Приручник за дугорочне посматраче избора, 2007.
- Приручник за посматрање учешћа жена на изборима, 2004.
- Приручник за домаће посматраче избора, 2003.

Правна мишљења и коментари ODIHR-а у вези с изборима

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

Legislationline.org – база података ODIHR-а за национално законодавство у области избора

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

Курс за посматраче ОЕБС/ОДИХР-а, похађање методом електронског учења

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

Документи тела ОЕБС-а надлежних за одлучивање

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

Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а у области људске димензије (треће издање):

Том 1, Тематска компилација: <http://www.osce.org/odihr/76894>

Том 2, Хронолошка компилација: <http://www.osce.org/odihr/76895>

Уједињене нације

База података уговора УН

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

Тела УН задужена за људска права

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

Посебне процедуре Комитета за људска права

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

Универзални периодични преглед (УПП)

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

База података УПП Инфо за препоруке и добровољно преузете обавезе УПП

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

Савет Европе

База података судске праксе ЕСЉП

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

Информативни лист ЕСЉП о праву на слободне изборе

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

База података Вота Венецијанске комисије – Изборно законодавство

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

Мишљења и студије Венецијанске комисије

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

Евалуациони извештаји и извештаји о усаглашености GRECO

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

АНЕКС В

Списак акронима и скраћеница

CCPR	Комитет за људска права
CEDAW	Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена
Комитет CEDAW	Комитет за елиминисање дискриминације жена
CERD	Комитет за укидање расне дискриминације
СиО	Председавајући ОЕБС-а
ЗНД	Заједница независних држава
CMW	Комитет за заштиту људских права радника миграната
CRPD	Конвенција о правима особа са инвалидитетом
Комитет CRPD	Комитет за права особа са инвалидитетом
ОЦД	Организација цивилног друштва
DoP	Декларација о начелима међународног посматрања избора
ЕКЉП	Европска конвенција о људским правима
ЕСЉП	Европски суд за људска права
ЕМВ	Орган за спровођење избора
ЕУ	Европска унија
FO	Операција ОЕБС-а на терену
GRECO	Група држава Савета Европе за борбу против корупције
HCNM	Високи комесар ОЕБС-а за националне мањине
КЉД	Комитет ОЕБС-а за људску димензију
ИСЉД	Имплементациони састанак људске димензије ОЕБС-а
СЉД	Семинар ОЕБС-а о људској димензији
IADC	Интерамеричка демократска повеља
ICCPR	Међународни пакт о грађанским и политичким правима
ICERD	Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације

ICMW	Међународна конвенција о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица
Међународни IDEA	Међународни институт за демократију и помоћ на изборима
NAM	Мисија за процену потреба
HBO	Невладина организација
OAS	Организација америчких држава
ODIHR	Канцеларија за демократске институције и људска права ОЕБС-а
PC	Стални савет ОЕБС-а
RFoM	Представник ОЕБС-а за слободу медија
УДЉП	Универзална декларација о људским правима
УН	Уједињене нације
UNCAC	Конвенција УН против корупције
UNDP	Програм УН за развој
УПП	Универзални периодични преглед
Венецијанска комисија	Европска комисија Савета Европе за демократију путем права

Начела ОДИНР-а за праћење

- ОДИНР подстиче и подржава спровођење препорука које дају мисије за посматрање избора у циљу остваривања демократска права, у складу с опредељењима из политичких споразума и правно обавезујућих уговора.
- ОДИНР обезбеђује подршку у праћењу само на захтев заинтересоване државе учеснице.
- ОДИНР предузима активности праћења на објективан, непристрасан, неутралан и независан начин, признајући да коначну одговорност за организацију избора носе државе учеснице.
- ОДИНР одређује приоритете за пружање помоћи у праћењу у складу с потребама и интересима државе учеснице, времену које је преостало пре следећих избора и ресурсима којима располаже ОДИНР.
- ОДИНР подржава добру праксу код изборне реформе радећи у складу са изборним циклусом, подстичући политичку вољу, подржавајући одрживе капацитете за управљање изборима, подстичући јавне консултације и инклузију, позивајући се на обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и друге међународне обавезе и стандарде, користећи националну и међународну експертизу и подстичући механизме за утврђивање планова, јавно извештавање и оцењивање.
- ОДИНР промовише политички плурализам и учешће недовољно заступљених група у процесима даљег праћења као начин да се подстакну једнаке могућности за учешће на изборима.
- ОДИНР сарађује с другим организацијама међународних посматрача и групама грађана посматрача да би подстакao координисану подршку праћења.
- ОДИНР спроводи активности праћења на транспарентан и отворен начин.
- ОДИНР редовно разматра своје праксе праћења у циљу идентификовања могућности за побољшање.
- ОДИНР подстиче државе учеснице да извештавају о праћењу изборних препорука преко структура ОЕБС-а, као и других општинских и регионалних механизма.