



# Прирачник за спроведување на изборните препораки

# Прирачник за спроведување на изборните препораки



Издава: ОБСЕ - Канцеларија за демократски институции  
и човекови права (ОДИХР)  
Ул. Миодова 10  
00-251 Варшава, Полска  
[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© OSCE/ODIHR 2018

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

ISBN 978-92-9234-992-9

Насловна фотографија: ОБСЕ /Џонатан Перфект  
Дизајн: Нона Ројтер

Печати: Centrum Poligrafii Sp. z o.o., Полска

# Содржина

3

Предговор	5
<b>1. Вовед</b>	7
1.1 За прирачникот	7
1.2 Како да се користи прирачникот	8
<b>2. Позадина на спроведувањето на изборните препораки</b>	11
2.1 Спроведувањето на изборните препораки во контекст	11
2.2 Неопходност за спроведување на препораките	12
2.3 Предизвици во спроведувањето на препораките	13
2.4 Место, време и содржина на активностите согласно изборните препораки	15
<b>3. Заложбите на ОБСЕ и други меѓународни обврски и стандарди за спроведување на препораките</b>	17
3.1 Заложби на ОБСЕ	18
3.2 Универзални инструменти	20
3.3 Други регионални инструменти	22
3.4 Други стандарди релевантни за процесот на спроведување на препораките	24
3.5 Принципи на кои треба да се темелат активностите кои произлегуваат од спроведувањето на препораките	25
<b>4. Вклученост во постизборниот процес: пристап базиран на изборниот циклус</b>	27
4.1 Објавување на конечниот извештај	28
4.2 Презентирање на конечниот извештај	29
4.3 Активности согласно препораките	30
4.4 Мисија за оценка на потребите	31
<b>5. Добри практики за спроведување на изборните реформи</b>	32
<b>6. Примери на активности согласно препораките</b>	35
6.1 Активности согласно препораките кои ги преземаат земјите членки	36
6.2 Активности согласно препораките кои ги презема ОДИХР	39

7. Партнерство и координација на активностите согласно изборните препораки	45
7.1 Координација со националните партнери	46
7.2 Координација во рамките на ОБСЕ	47
7.3 Координација помеѓу меѓународните организации	50
7.4 Координација со донаторите и со дипломатскиот кор	52
8. Оценка на спроведувањето на препораките	54
9. Промовирање на учеството на недоволно застапените групи во политичкиот живот	57
9.1 Заложби на ОБСЕ и меѓународни обврски за зголемено учество на недоволно застапените групи во политичкиот живот	57
9.2 Зголемено учество на недоволно застапените групи во спроведувањето на препораките и процесот на реформи	59
Анекси	61
Заложби на ОБСЕ и други меѓународни обврски за активностите кои произлегуваат од набљудувањето на изборите	62
ОБСЕ	62
Универзални документи	66
Регионални документи	68
Други стандарди и документи	71
Други материјали и ресурси	73
ОБСЕ	73
Обединети нации	74
Совет на Европа	74
Листа на скратеници (акроними) и скратувања (абревијации)	75

# Предговор

На почетокот на 1990-тите, Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОДИХР) за прв пат изврши набљудување на изборите во поддршка на развојот на демократските процеси и институции во земјите членки на ОБСЕ. Оттогаш, ОДИХР има набљудувано повеќе од 300 избори, а набљудувачките активности на Канцеларијата одиграа важна улога во унапредувањето на транспарентноста и отчетноста, како и во јакнењето на јавната доверба во изборните процеси.

Сепак, набљудувањето на изборите не е цел сама по себе. За да има набљудувањето суштинско влијание, главната цел мора да биде да им се помогне на земјите во спроведувањето на нивните заложби и обврски поврзани со изборите. Затоа, суштествен дел на набљудувањето на изборите е конечната оценка и препораките на ОДИХР во насока на подобро спроведување на изборите. Набљудувањето на изборите ќе биде корисно само до степен до кој таквите препораки се сериозно земени предвид и ефективно се постапува по истите. Доколку тоа не се случи, постои реален ризик дека изборните недостатоци и ранливости ќе постојат и понатаму, со голема веројатност дека ќе се зголемат.

Важноста од спроведувањето на изборните препораки постојано се потврдува од страна на земјите членки. На Самитот во Истанбул во 1999 год., на пример, тие се обврзаа „да преземат итни активности по оценката и препораките на ОДИХР за изборите“ и ја препознаа „помошта која ОДИХР може да им ја даде на земјите членки за развој и имплементација на изборното законодавство“.

ОДИХР постојано се обидува да промовира ефикасно спроведување на изборните препораки, и во последните години ги јакнеме нашите заложби. Редовно ги презентираме нашите конечни извештаи со препораки „во земјата“ по завршувањето на изборите, како начин да се одржи конструктивен дијалог со властите и да се разговара за начините на кои можеме да помогнеме во спроведувањето на препораките. Исто така, им даваме поддршка на државите преку анализа на законодавството и експертски мислења за рамката на изборниот процес, преку одржување состаноци и тркалезни маси на конкретни теми поврзани со изборите, и преку технички совети за прашања поврзани со имплементацијата.

ОДИХР веќе подолго време спроведува дополнителни активности согласно препораките, и се надеваме дека овој прирачник ќе помогне да се воспостави посистематски пристап кој дава јасност и доследност, и става поголем

акцент на спроведувањето на препораките. Овој прирачник го изработивме како дел од континуираните заложби на ОДИХР да ја подобриме нашата методологија и да го подигнеме професионализмот во нашите активности за набљудување на изборите.

Убедени сме дека овој прирачник ќе го зголеми влијанието од набљудувањето и квалитетот на активностите кои се преземаат согласно препораките во целиот регион на ОБСЕ. Тој треба да служи како корисна алатка за земјите членки кои се заинтересирани за спроведување на изборните препораки и како практичен водич за ОДИХР при поддршката која се дава на земјите во нивните заложби.

Сакаме да им се заблагодариме на бројните експерти и организации кои дадоа значаен придонес во текот на изработката на овој прирачник, особено на нашите партнери кои ја потпишаа Декларацијата за принципите за меѓународно набљудување на изборите. Овој прирачник немаше да бидевозможен без нивната поддршка и соработка.

Мајкл Георг Линк  
Директор на ОДИХР



# 1. Вовед

## 1.1 За прирачникот

На почетокот на 1990-те, Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОДИХР) започна со набљудување на изборите во поддршка на развојот на демократските процеси и институции во земјите членки на ОБСЕ. Набљудувањето на изборите игра важна улога во регионот на ОБСЕ во промовирањето транспарентност и отчетност, како и во јакнењето на јавната доверба во изборните процеси.

Сепак, набљудувањето на изборите не е цел сама по себе; неговата главна цел мора да биде да им се помогне на земјите членки во спроведувањето на нивните заложби и обврски поврзани со изборите. Суштествен дел на набљудувањето на изборите се препораките во насока на подобро спроведување на изборите. Набљудувањето на изборите ќе биде корисно само до степен до кој таквите препораки ќе бидат сериозно земени предвид и ефективно се постапува по истите. Тоа е признаено од сите земји членки кои се обврзаа со Истанбулскиот документ на ОБСЕ од 1990 год. дека



„ќе преземат итни активности по оценката и препораките на ОДИХР за изборите“. Оттогаш, таквите активности станаа уште позначајни за земјите членки, како и за работата на ОДИХР во поддршката на заложбите на земјите да ги подобрат изборните процеси.

Овој прирачник го разработува пристапот и практиките на ОДИХР при давањето помош на земјите членки во спроведувањето на изборните препораки. Иако ОДИХР веќе неколку години работи на спроведување активности согласно изборните препораки, овој прирачник има за цел да воспостави посистематски пристап кој дава јасност и доследност и става поголем акцент на спроведувањето на препораките. Тој е изготвен врз основа на голем небуџетски придонес како дел од континуираните заложби на ОДИХР да ја подобри својата методологија и да го подигне професионализмот во активностите на набљудување на изборите.

Овој прирачник е пред се наменет за чинителите во земјите членки на ОБСЕ кои постапуваат по изборните препораки на ОДИХР, но ќе биде корисен и за оние кои ги спроведуваат препораките надвор од регионот на ОБСЕ. Овој прирачник е напишан за државните органи, политичките партии, медиумите, граѓанските набљудувачки групи и граѓанските организации (ГОи) кои се вклучени во спроведувањето на препораките, како и за други меѓународни организации.

За целите на овој прирачник, активностите кои се преземаат согласно препораките се дефинирани како активности кои државните органи и недржавните чинители ги преземаат за да ги спроведат и исполнат препораките дадени од мисиите за набљудување и оценка на изборите заради остварување на демократските права на кои тие се обврзани преку политички договори и правно обврзувачки спогодби. Тоа може да биде поддржано од страна на ОДИХР и други меѓународни организации преку наменски активности согласно препораките.

## **1.2 Како да се користи прирачникот**

Овој прирачник дава преглед на клучните елементи кои го сочинуваат ефективното спроведување на изборните препораки. Поглавје 2 го опишува општиот контекст на пристапот на ОДИХР кон спроведување на препораките и поврзаните придобивки и предизвици. Поглавје 3 дава преглед на заложбите на ОБСЕ, меѓународните обврски и другите стандарди кои ги поттикнуваат земјите да постапуваат по изборните препораки и кои обезбедуваат основа за активностите кои се преземаат за спроведување на препораките.

Во Поглавје 4, спроведувањето на препораките се разгледува и во поширок контекст на изборниот циклус, особено во контекст на постизборните

активности. Поглавје 5 ги идентификува добрите практики кои можат да ја зголемат ефективноста на спроведувањето на препораките, додека Поглавје 6 дава преглед на можните механизми кои земјите членки може да ги применат при спроведувањето на изборните препораки, како и детален опис на активности согласно препораките кои ОДИХР може да ги понуди како помош на земјите во нивните напори.

Поглавје 7 ја опишува соработката на ОДИХР со националните партнери и другите меѓународни чинители вклучени во спроведувањето на препораките, како во рамките на ОБСЕ, така и надвор од организацијата, додека Поглавје 8 ги презентира начините на кои може да се изврши оценка на спроведувањето на препораките на ОДИХР. Поглавје 9 се фокусира на потребата да се обезбеди вклученост во процесот на спроведување на препораките на групите кои се недоволно застапени во политичкиот живот, вклучувајќи ги и жените, националните малцинства и лицата со попреченост.

Конечно, прирачникот содржи три анекси. Анекс А ги претставува клучните заложби на ОБСЕ, меѓународните обврски и другите стандарди поврзани со спроведувањето на препораките. Анекс Б содржи листа на дополнителни извори и материјали поврзани со спроведувањето на препораките. Анекс В содржи листа на често употребувани акроними и кратенки.





## 2. Позадина на спроведувањето на изборните препораки

### 2.1 Спроведувањето на изборните препораки во контекст

Како заедница на земји посветени на почитувањето на човековите права, демократијата и владеењето на правото, ОБСЕ придава особено значење на демократските избори како клучен столб за долгорочна безбедност и стабилност. Сите земји членки во ОБСЕ се имаат обврзано да испраќаат покани за набљудувачи на изборите од други земји членки во ОБСЕ, ОДИХР и Парламентарното собрание на ОБСЕ, како и од граѓански набљудувачки групи.

Целта на мисиите за набљудување на изборите на ОДИХР е да се оцени степенот до кој изборниот процес е усогласен со заложите на ОБСЕ и другите меѓународни обврски стандарди за демократски избори, дали националното законодавство ги одразува тие заложи и како истото се спроведува. Целите на набљудувањето на изборите вклучуваат идентификување на областите

каде е потребен напредок, како и формулирање на конкретни и оперативни препораки кои ќе ги поддржат напорите на земјите членки дополнително да ги подобрат изборните процеси.

До денес, ОДИХР има спроведено повеќе од 300 активности поврзани со избори во 56 од 57-те земји членки, како и во некои земји партнери за соработка на ОБСЕ во рамките на специјалниот мандат добиен од Постојаниот совет на ОБСЕ.<sup>1</sup>

## 2.2 Неопходност за спроведување на препораките

Подемот на активностите за набљудување на изборите во последните две децении го покажува се поголемото значење кое меѓународната заедница им го придава на изборите. Тоа го вклучува и се поголемиот политички интерес за демократски раст и јакнење, како и повисокото ниво на свесност за сериозните ризици поврзани со проблематични избори, вклучително и ризиците по безбедноста и стабилноста.

Набљудувачките активности се покажале како ефективна алатка за оценување на спроведувањето на изборите и идентификување на областите во кои е можно подобрување за заштита на демократските права и поддршка на долгорочен развој на изборниот процес.<sup>2</sup> Recommendations from election observation activities are a key part of the service provided by organizations undertaking credible observation and are made to identify practical ways in which elections can be improved in order to fulfil OSCE commitments and other international obligations and standards.

Препораките од активностите за набљудување на изборите се клучен дел од услугите кои ги даваат кредибилните набљудувачки организации, а чија цел е да идентификуваат практични начини на кои може да се подобрат изборите во насока на исполнување на заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни обврски и стандарди.

1 Единствената преостаната земја членка е Светата Столица. ОДИХР испрати тимови за поддршка на изборите во Авганистан во 2004, 2005, 2009, 2010 и 2014 год. ОДИХР презеде активности за поддршка на изборните процеси во Тунис помеѓу 2012 и 2014 год.

2 ОДИХР има развиено неколку формати на активности поврзани со изборите со цел ефективно да одговори на потребите на земјите членки. Тие ги вклучуваат Мисијата за набљудување на изборите, Мисијата за ограничено набљудување на изборите, Мисијата за оценка на изборите и Експертскиот тим. За повеќе информации, види Поглавје 5 од Прирачникот за набљудување на изборите на ОДИХР (6-то Издание). Во овој прирачник, освен доколку не е поинаку наведено, изразот „мисија/активност за набљудување на изборите“ ќе ги опфаќа сите формати на мисиите за набљудување на изборите на ОДИХР.

Доколку не се постапува по препораките, постои веројатност изборните недостатоци и ранливости и понатаму да се присутни, па дури и да се влошат. Тоа не само што ја загрозува заштитата на клучните човекови права, туку може да има и штетни последици по постојниот кредибилитет на изборниот процес и да предизвика безбедносни проблеми на национално и регионално ниво. Неисполнувањето на препораките, исто така, може да предизвика негативни реакции од страна на меѓународните чинители кои имаат интерес во унапредувањето и заштитата на човековите права, а тоа може да доведе до ограничувања на политичката соработка, помошта за развој или меѓународната трговија. Како резултат, спроведувањето на препораките стана област на интерес и за националните и за меѓународните засегнати страни.

ОДИХР презема низа активности како одговор на барањата на земјите членки за помош при спроведувањето на изборните препораки. Тие вклучуваат подготовка на прегледи на законодавството и експертски мислења за изборната рамка, организирање тркалезни маси и состаноци со експерти, како и обезбедување техничка помош. Голем број земји членки, исто така, ја усвоија добрата практика на доброволно поднесување извештаи за спроведувањето на изборните препораки до Постојаниот совет на ОБСЕ, Комитетот за човекова димензија, и на други состаноци и настани. Овие и слични активности подетално се разгледани во Поглавје 6.

Начините за поддршка на спроведувањето на изборните препораки се разработени и надвор од рамките на ОБСЕ. На глобално ниво, различни механизми на Обединетите нации утврдуваат обврска за следење на почитувањето на политичките и избирачките права онака како што се утврдени во инструментите за човекови права, вклучително и во Универзалната декларација за човекови права (УДЧП) од 1984 год. и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (МПГПП) од 1966 год. На регионално ниво, телата на Советот на Европа, меѓу кои и Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), и оние на Организацијата на американските држави (ОАД), вклучувајќи го и Меѓуамериканскиот суд за човекови права, играат слична улога. Европската унија, исто така, има развиено голем број политики и активности насочени кон промовирање на спроведувањето на изборните препораки, во и надвор од рамките на земјите членки на ЕУ. Слично, спогодбите и документите на Заедницата на независни држави (ЗНД) предвидуваат механизми за постапување по изборните препораки.

## 2.3 Предизвици во спроведувањето на препораките

Постапувањето по изборните препораки е сложен процес кој опфаќа повеќе различни актери. Тие може да вклучуваат извршни органи на власта за дефинирање на националната политика, парламенти за развој

на законодавството, изборни органи (ИО) и други државни институции за разработување на административните постапки, како и недржавни чинители како што се политичките партии, медиумите и граѓанските организации вклучени во прегледот на внатрешните политики и во промовирањето и следењето на пошироките реформи. Иако заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни обврски и стандарди обезбедуваат рамка за демократски избори, контекстот и националната динамика зависат од различната состојбата со изборите.

Постојат повеќе причини за неподготвеноста или неспособноста на земјите членки да ги спроведат изборните препораки, меѓу кои:

- Отсуство на политичка волја, особено во ситуации кога партии и политичари на власт се противат на промени кои би можеле да ја влошат нивната политичка положба и пристапот до власт;
- Отсуство на поддршка во парламентот, особено во ситуации кога се смета дека изборната реформа предизвикува политичка поделеност или подразбира промена на суштински аспекти на уставот;
- Отсуство на професионална стручност неопходна за спроведување на препораките;
- Отсуство на финансиски ресурси за спроведување на реформите кои наметнуваат значителни инфраструктурни промени;
- Недоволно време пред следните избори или доколку се распишани предвремени избори;
- Избивање војна, нестабилност или граѓански немири; и
- Националните партнери ги сметаат препораките за неубедливи, недоволно насочени или несоодветни на националниот контекст.

Меѓународните чинители, исто така, може да се соочат со тешкотии при обезбедувањето помош во спроведувањето на изборните препораки, особено кога станува збор за прашања по кои земјите уживаат широка дискреција при исполнувањето на меѓународните обврски и заложби. Меѓународните чинители може да ги нагласат обврските, заложбите и стандардите кои треба да се исполнат; да ги идентификуваат недостатоците или противречностите во однос на усогласеноста со барањата; и да обезбедат помош за нивно поефективно спроведување. Меѓутоа, земјата ја има главната одговорност да се справи со овие прашања, а за спроведување на реформата неопходен е силен национален придонес. Обезбедувањето меѓународна поддршка, исто така, може да биде попречено во ситуации кога постои силен домашен политички отпор, институционална инертност, слабо граѓанско општество или отсуство на независни медиуми.

## 2.4 Место, време и содржина на активностите согласно изборните препораки

ОДИХР ги набљудува само изборите кои се одржуваат во земјите членки на ОБСЕ.<sup>3</sup> Поради тоа, активностите кои произлегуваат од набљудувањето на изборниот процес се генерално ограничени на регионот на ОБСЕ, иако може да се случи да се преземат активности и во земјите партнери за соработка на ОБСЕ. ОДИХР обезбедува помош во спроведувањето на препораките единствено на барање на предметната земја учесничка. ОДИХР не спроведува активности согласно препораките пред самиот почеток или за време на изборите, бидејќи тоа може да ја стави под знак прашање способноста да направи независна и непристрасна оценка на изборите.

Спроведувањето на препораките се темели на наодите и препораките од конечните извештаи за набљудувањето на изборите на ОДИХР. Како што е објаснето во Поглавје 4, конечните извештаи укажуваат дека некои препораки се приоритетни и тие треба да се сметаат за централен елемент на сите понатамошни активности согласно препораките. Соодветно внимание треба да се придаде на препораките кои земјите членки на ОБСЕ ги сметаат за приоритетни за да се обезбеди инклузивен пристап и национална иницијативност.

Секоја година ОДИХР спроведува голем број активности поврзани со набљудување на изборите, но не тоа не значи дека ги поседува потребните човекови и финансиски ресурси за спроведување на активностите согласно дадените препораки по завршувањето на мисијата. Затоа, средствата треба внимателно да се распределат за да се постигне максимален ефект од тие активности. Во тој контекст, следните показатели претставуваат основа за да се утврди каде вклученоста во активностите согласно препораките треба да биде приоритет:

1. **Интерес на властите.** Тоа подразбира согледување на потребата од подобрување на изборниот процес, како и преземање првични дејствија, како што се отпочнување дијалог за реформа, изработка на планови за имплементација и обраќање до ОДИХР со формално барање за помош.
2. **Степен на потреба.** Тоа може да се процени според наодите и препораките од претходните конечни извештаи на ОДИХР. Треба да се земе предвид и ризикот од изборни спорови или насилство на следните избори.
3. **Расположливо време.** Потребно е време за широки консултации со заинтересираните страни во изборниот процес, преглед и усвојување на закони, подготовка на процедури и програми за обука и едукација на гласачите. Доколку има малку расположливо време пред следните избори, може да се прегледаат препораките со цел да се идентификуваат

3 Освен ако, како исклучок, ОДИХР не добие специјален мандат од Постојаниот совет на ОБСЕ.



потенцијалните ризици од нивното спроведување во скратен временски рок и да се проверат приоритетните активности.

4. **Комплементарност.** Се земаат предвид активностите кои се преземени согласно препораките и од страна на националните и од страна на меѓународните организации, и како ОДИХР може да ги надополни таквите активности на начин на кој ќе се избегне дуплирање и празнини, а ќе се обезбеди додадена вредност на процесот.

Овие показатели за утврдување на приоритетите во спроведувањето на препораките, исто така, може да се искористат и за периодичен преглед на ползноста на континуираните активности согласно препораките, вклучително и на потребата од прилагодување на истите, доколку има потреба. Тоа може да биде особено важно доколку постои идентификуван ризик од сериозни изборни спорови и појава на насилство.

**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. Заложбите на ОБСЕ и други меѓународни обврски и стандарди за спроведување на препораките

Обврската за правилно одржани избори кои се одраз на слободното изразување на волјата на народот е универзално признаена, како што се вели во Член 21 од УДЧП и Член 25 од МПГПП. Во Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 год., сите земји членки се согласни дека „волјата на народот, слободно и правично изразена преку периодични и правилно одржани избори е основа на авторитетот и легитимноста на секоја влада.“

Копенхашкиот документ на ОБСЕ, МПГПП и другите инструменти за човекови права јасно укажуваат дека земјите мора да ги преземат сите неопходни чекори за остварување на тие права. Тоа подразбира и дека земјите мора да обезбедат законска рамка која ги вклучува меѓународните обврски и заложби прифатени од земјите, како и сообразност со истите во пракса. Иако земјите уживаат широка дискреција во спроведувањето на таквите обврски и заложби, препораките

кои произлегуваат од набљудувањето на изборите на ОДИХР и другите тела за човекови права може да обезбедат меродавни насоки за приближување на законодавството и праксата до изборните обврски и заложби.

Важно е да се спомене дека голем број документи на ОБСЕ ја потенцираат важноста земјите членки да се придржуваат до универзалните – како и до некои регионални – инструменти за човекови права. На пример, Хелсиншкиот завршен акт од 1975 год. ги обврзува земјите „да делуваат во согласност со УДЧП“ и „да ги исполнуваат нивните обврски утврдени во меѓународните декларации и договори од областа, вклучувајќи ги и, помеѓу другите, меѓународните спогодби за човекови права, кои може да бидат обврзувачки за нив.“ Мадридскиот документ од 1983 год. изречно ги повика „земјите членки кои се уште тоа не го сториле, да размислат за пристапување кон спогодбите.“ Подоцнежните документи на ОБСЕ ја повторуваат важноста од пристапувањето кон меѓународните спогодби за човекови права, поврзаните факултативни протоколи и Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) од 1950 год.<sup>4</sup>

Земјите членки, исто така, прифаќаат дека исполнувањето на заложбите, вклучително и на оние поврзани со изборите, не е внатрешно прашање, туку треба да се разгледува како прашање од меѓународен интерес. Во Московскиот документ од 1991 год., земјите членки „категорично и неотповикливо“ изјавија дека „заложбите кои се преземаат во областа на човековата димензија на ОБСЕ се прашања кои директно и легитимно ги засегаат сите земји членки и не се исклучиво прашања од внатрешната политика на засегнатата земја“.

На Самитот во Астана во 2010 год, земјите членки го потврдија нивното „целосно придржување“ кон низа универзални инструменти и инструменти на ОБСЕ, како и нивната „одговорност да ги спроведат во целост и совесно“.

### 3.1 Заложби на ОБСЕ

ОДИХР е главната институција во рамките на ОБСЕ со мандат да работи на програми и активности за спроведување на изборните препораки. ОДИХР е формирана со Париската повелба од 1990 год. (тогаш под името Канцеларија за слободни избори) со мандат „да го потпомага спроведувањето“ на заложбите поврзани со изборите, особено оние од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 год.

4 Види и параграф 13.2 од Виенскиот документ од 1989 год. за пристапување кон меѓународни спогодби за човекови права општо, и параграф 15 од Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените, како и став 40.2 од Московскиот документ од 1991 год. за истата конвенција. Параграф 5.20 и 5.21 од Копенхашкиот документ од 1990 год. се однесува на пристапувањето кон спогодбите за човекови права општо, вклучително и ЕКЧП. Параграф 32, Поглавје VI од Хелсиншкиот документ од 1992 год. се однесува на пристапувањето кон Меѓународната конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација.

Земјите членки на ОБСЕ во повеќе наврати и изречно се обврзале да ги спроведуваат изборните препораки на ОДИХР. Важноста од спроведувањето на препораките беше потенцирана од шефовите на земјите членки на Самитот во Истанбул од 1999 год., каде што тие се согласија „неодложно да постапуваат по оценката и препораките на ОДИХР за изборите“ и ја препознаа „помошта која ОДИХР може да им ја обезбеди на земјите членки за развојот и спроведувањето на изборното законодавство“.

На тоа претходеше анекс кон Документот на Министерскиот совет од Осло од 1998 год., во кој земјите членки беа повикани „неодложно да ги спроведуваат препораките на ОДИХР по изборите“. Во него, исто така, се вели дека „ОДИХР треба да ѝ понуди на засегнатата земја помош во спроведувањето на тие препораки и треба да го извести Постојаниот совет за статусот на нивното спроведување“.

Заложбата за спроведување на изборните препораки беше повторена во неколку последователни Одлуки на Советот на министри на ОБСЕ. На Состанокот во Порто од 2002 год., земјите членки ја признаа „стручноста на ОДИХР во помошта која им ја обезбедува на земјите членки во спроведувањето на изборните препораки“ и се согласија „дека ќе го зајакнат својот одговор по препораките на ОДИХР. На Состанокот во Мاستрихт од 2003 год., земјите членки се согласија „дека ќе го известуваат Постојаниот совет на ОБСЕ за напредокот во извршувањето на таа задача“. На Состанокот во Брисел од 2006 год., земјите членки нагласија дека тие „се одговорни за делотворно спроведување на нивните заложби, преземени во рамките на ОБСЕ“ и дека ОДИХР „игра значајна улога во помошта која им ја обезбедува“ вклучително и преку „анализата на изборното законодавство“. Состанокот во Брисел следуваше по извештајот на Панелот на еминентни личности од 2005 год., во кој се вели дека земјите членки и ОДИХР „треба да посветат повеќе внимание на спроведување на препораките по изборите преку дијалог и поддршка по пат на соработка во пракса“ и дека „по консултациите со засегнатата земја, ОДИХР треба да го извести Постојаниот совет за напредокот во спроведувањето на препораките“.

Голем број заложби, исто така, содржат конкретни упатства за земјите членки во нивниот процес на спроведување на препораките. На пример, ставовите 5.7, 5.8 и 7.1 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ ги обврзуваат земјите членки да го гарантираат избирачкото право со закон, кој треба да биде усвоен како резултат на јавно спроведена процедура, и дека таквиот закон треба да биде достапен за сите. Во однос на инклузивноста на процесот, став 18.1 од Московскиот документ од 1991 год. потврдува дека законодавството ќе биде формулирано и усвоено како резултат на отворен процес кој ќе ја одразува волјата на граѓаните. Исто така, став 27 од Истанбулскиот документ од 1999

год. ја потенцира важната улога која невладините организации ја имаат за да се обезбеди остварување на човековите права и основните слободи.

Сите овие документи ги обврзуваат земјите членки на ОБСЕ да ги спроведуваат изборните препораки на ОДИХР и ја потврдуваат важната улога која ОДИХР ја има во давањето помош при нивното спроведување.

### 3.2 Универзални инструменти

ООН имаат обезбедено глобална рамка која може да служи како насока во спроведувањето на изборните препораки и да им помогне на земјите да го подобрат изборниот процес. ООН постојано ја потврдува важноста од кредибилни демократски избори во спроведувањето на нејзиниот мандат за одржување мир и безбедност. Од 57-те земји членки на ОБСЕ, 56 се членки на ООН и една земја е постојан набљудувач.

Ажурирани информации за статусот на потпишување и ратификување на инструментите во рамките на системот на ООН од страна на земјите членки на ОБСЕ се достапни во базата на податоци на Збирката спогодби на ООН на: <https://treaties.un.org/>.

Системот на ООН прави разлика помеѓу инструменти за човекови права кои се темелат на спогодби и инструменти за човекови права кои се темелат на повелби. Спогодбите на ООН го содржат најголемиот дел од универзалните обврски поврзани со изборите. Главната спогодба за човекови права која е релевантна за избори е МПГПП. Вrameна во рамките на поширокото право на учество во политичкиот и јавниот живот, таа вклучува обврски за правото да се гласа и да се биде гласан, за основните слободи, и за правото на ефективна правна заштита. Други спогодби обезбедуваат засилена заштита на избирачкото право за посебни групи или го прошируваат правото давајќи осврт на дополнителни тематски прашања. Релевантните спогодби ги вклучуваат: Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација (ЦЕРД) од 1965 год., која се однесува на избирачкото право без никаква разлика и без дискриминација, и Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врзжените (ЦЕДАВ) од 1979 год. која вклучува обврски за вклучување на жените во политичкиот живот. Меѓународната конвенција за заштита на правата на сите мигранти работници и членовите на нивните семејства од 1990 год. го штити избирачкото право на мигрантите и нивните семејства, додека Конвенцијата за правата на лицата со попреченост (КПЛП) од 2006 год. пропишува изречни права во однос на вклученоста на лицата со попреченост во политичкиот живот. Покрај тоа, Конвенцијата за борба против

корупцијата (УНЦАЦ) од 2003 год. вклучува одредби за транспарентноста на јавните административни органи и финансирање на кампањите.

Со секоја од овие спогодби се воспоставува тело, составено од независни експерти, кое го следи нејзиното спроведување од страна на земјите кои ја ратификувале или пристапиле кон истата. Во случајот со МППП, на пример, тоа е Комитетот за човекови права (КЧП).<sup>5</sup> Спогодбите ги обврзуваат земјите потписнички да го почитуваат авторитетот на соодветното договорно тело на ООН. Таквите тела вообичаено издаваат авторитативни толкувања („општи коментари“ или „општи препораки“) кои ги појаснуваат обврските кои произлегуваат од спогодбата. Конкретно, Општиот коментар 25 од КЧП потврдува дека правото на учество во јавниот живот треба да ја вклучува можноста да се даде придонес кон формулирањето и толкувањето на меѓународните, националните и локалните политики.

Договорните тела на ООН, исто така, вршат преглед на редовните извештаи од земјите потписнички за мерките усвоени во насока на остварување на правата од спогодбата во форма на „Заклучни забелешки“ кои, што е многу важно, содржат препораки за земјите за тоа како да обезбедат уживање на таквите права. Земјата треба да извести за мерките кои се преземени по овие препораки во следниот редовен извештај. Заклучни забелешки се издадени за сите земји членки на ОБСЕ, честопати од страна на повеќе договорни тела.

Некои земји ратификувале или пристапиле кон дополнителни факултативни протоколи на одредени спогодби, кои му даваат на соодветното договорно тело овластување да постапува по известувања од поединци кои тврдат дека се жртви на прекршување на спогодбата, откако биле исцрпени домашните правни лекови. Одлуките по индивидуални жалби претставуваат меродавни толкувања на спогодбата во прашање. Земјите потписнички се обврзале да ги почитуваат наодите на договорните тела кои, за возврат, развиле процедури за следење на спроведувањето на препораките од страна на земјите. Кога ќе се утврди дека постои прекршување, земјата треба вообичаено во рок од шест месеци да обезбеди информации за мерките кои се преземени за отстранување на таквото прекршување. Доколку земјата не преземе соодветни мерки, предметот останува отворен и се води официјален дијалог се додека не се постигне задоволителен исход.

Голем број органи на ООН кои се темелат на Повелбата, исто така, може да играат улога во спроведувањето на изборните препораки. Тука спаѓаат

5 Други органи кои се темелат на Повелбата се: Комитетот за елиминација на расна дискриминација (КЕРД); Комитетот за елиминација на дискриминација врз жените (Комитет на ЦЕДАВ); Комитетот за работници мигранти; Комитетот за правата на лицата со хендикеп (Комитет на ЦРПД). Спротивно, УНЦАЦ воспоставува Конференција на Земји потписнички за подобрување на соработката и унапредување на спроведувањето на спогодбата.

Советот за безбедност на Генералното собрание, чиј резолуцијски механизам директно да се однесуваат на изборите во дадена земја или во однос на конкретна тема. На пример, Генералното собрание усвојува резолуција за јакнење на изборните начела на секои две години. Во 2013 год., за прв пат, и повторно во 2015 год., резолуцијата на Генералното собрание ја потврди обврската на земјите членки на ООН да ги преземат сите соодветни мерки за да обезбедат дека секој граѓанин има ефективно право и можност да учествува на избори под еднакви услови како и сите. Во 1998 год., Генералното собрание издаде декларација за правата и одговорностите, во која се потврдува дека секој има право да даде критики и предлози за подобрување на функционирањето на државните органи, институциите и организациите. Реформата на изборниот систем може да биде и предмет на разгледување во рамките на општите извештаи и активности на Специјалните процедури на ОН – вклучително Специјалните известувачи, независните експерти и работните групи.

Покрај тоа, механизмот на Универзален периодичен преглед (УПП) дава можност за сите земји членки на ООН да објават кои мерки ги презеле за подобрување на нивната состојба со човековите права и исполнувањето на нивните обврски за човековите права, вклучително и оние поврзани со изборите. По завршувањето на УПП, се издава конечен извештај кој вклучува препораки за отстранување на прекршувањата. Како дел од последователните УПП, од земјите се очекува да образложат како ги спровеле препораките. Секоја земја подлежи на преглед на секои 4.5 години, и ОДИХР редовно и систематски ги споделува своите извештаи за изборите со механизмот на УПП. Сите земји членки на ОБСЕ зеле учество во УПП.

Севкупно, оваа глобална мрежа воспоставува обврски поврзани со изборите и механизмите за промовирање сообразност. Извештаите за набљудување на изборите придонесуваат кон овој процес преку идентификување на недостатоците и преку изготвување препораки за подобро спроведување. За возврат, спроведувањето на изборните препораки може да помогне и во унапредувањето на сообразноста со спогодбите.

### 3.3 Други регионални инструменти

Советот на Европа игра клучна улога во јакнењето на почитувањето на човековите права во своите 47 земји членки, кои воедно се земји членки и на ОБСЕ. Член 3 од Првиот протокол на ЕКЧП ги обврзува земјите членки на Советот „да одржуваат слободни избори на разумни интервали со тајно гласање во услови кои обезбедуваат слобода на изразување на избирачите во изборот на нивните законодавни претставници.“ ЕКЧП има задача да обезбеди почитување на ЕКЧП. Откако ќе се исцрпат домашните правни лекови, секое лице, невладина организација или група поединци кои тврдат дека се жртви на повреда на правата утврдени во ЕКЧП, вклучително и во

врска со изборни прашања, може да поднесат жалбено барање до судот против држава потписничка. Во изминатите години, ЕСЧП има постапувано по жалбени барања поврзани со голем број изборни прашања, вклучувајќи го и правото на глас на затвореници, лица со ментална попреченост и државјани без престој; правила и одлуки за подобност на кандидати; изборни нерегуларности; концепт на изборен систем; составот и непристрасноста на изборните органи; пропишаните процедури за поднесување приговори и жалби; и медиумско покривање на изборите. ЕСЧП сè почесто се повикува на извештаите на ОДИХР за изборите во своите одлуки и пресуди. Конечните пресуди на судот се обврзувачки за засегнатите држави и се индикативни за другите земји членки на Советот на Европа. Комитетот на министри на Советот го надгледува извршувањето на судските пресуди преку политички процес на експертска проверка.

Европската комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија) е советодавно тело на Советот на Европа. Во неа членуваат 60 земји, од кои 51 е земја членка на ОБСЕ. Венецијанската комисија изготвува извештаи и препораки за голем број правни прашања, вклучувајќи и за избори и референдуми, и го следи нивното спроведување на своите квартални пленарни седници.

Во 2002 год., Венецијанската комисија објави Кодекс на добри практики за изборни прашања како референтен документ за Советот. Кодексот препорачува дека, за да се гарантира стабилноста на правото, основните елементи на изборното право не треба, во принцип, да бидат отворени за измени и дополнувања во годината која им претходи на изборите. Друго можно решение е да се пропише дека доколку дојде до измени и дополнувања на основните елементи на изборното право, стариот систем ќе се применува на следните избори – барем доколку тие се одржат во годината која следи – и дека новиот систем ќе стапи во сила по завршувањето на тие избори. Меѓутоа, спроведувањето на препораките се смета за исклучок од принципот на стабилност на изборното право, „на кое не смее да се повикува за да се одржи ситуација спротивна на европското изборно наследство, или за да се спречи спроведувањето на препораките од страна на меѓународните организации“.<sup>6</sup>

Групата на држави против корупција (ГРЕКО) на Советот на Европа изготвува извештаи кои вклучуваат препораки поврзани со политичките партии и финансирањето на кампањите. Таа има 49 членки, кои воедно се земји членки и на ОБСЕ. Иако препораките од Венецијанската комисија и ГРЕКО не се правно обврзувачки, тие може да дадат меродавни насоки за земјите кои се членки на овие тела.

6 Дел II.2 од толковната декларација за стабилноста на изборното право на Венецијанската конвенција. Види Анекс А.



ЕУ се залага за унапредување и заштита на човековите права и демократијата, како во рамките на своите граници, така и во земјите кои не се членки на ЕУ. ЕУ има 28 земји членки, кои воедно се земји членки и на ОБСЕ. ЕУ ја потенцира важноста од спроведувањето на изборните препораки во своите програмски документи. Во 2012 год., ЕУ усвои Стратешка рамка и акциски план за човекови права и демократија, во кои се утврдува дека нејзините институции имаат одговорност да „ги систематизираат резултатите од работата на Мисиите за набљудување на изборите на ЕУ и нивните извештаи како поддршка на целиот изборен процес, и да обезбедат ефективно спроведување на нивните препораки, како и на извештаите на другите тела за набљудување на изборите (пр. ОБСЕ/ОДИХР). Во 2015 год. беше усвоен нов Акциски план за човекови права и демократија кој ја нагласи потребата „од консолидирање на најдобрите практики за спроведување на препораките на мисиите за набљудување на изборите на ЕУ и ОБСЕ/ОДИХР во политичкиот дијалог и активностите за поддршка на демократијата во ЕУ и земјите членки на ЕУ“ со цел да се добие максимален ефект од набљудувањето на изборите.

КНД, исто така, ја призна вредноста на спроведувањето на изборните препораки. КНД има 11 земји членки, сите кои се земји членки на ОБСЕ. Декларацијата на Меѓупарламентарното собрание на земјите членки на КНД за принципите на меѓународното набљудување на избори и референдуми од 2008 год. ги потенцира фазите на спроведувањето на препораките. Тие вклучуваат изготвување на конечен извештај кој содржи технички препораки, кој треба да се достави до институциите на КНД најдоцна два месеци по денот на изборите.

ОАД работи на унапредување на демократските избори во американските држави. ОАД има 35 земји членки, кои воедно се земји членки и на ОБСЕ. Меѓуамериканската демократска повелба (МДП) усвоена од Генералното собрание на ОАД во 2001 год. ги обврзува организациите да спроведуваат активности на набљудување на изборите и да обезбедуваат помош при избори на барање на земјите членки. МДП ги обврзува мисиите за набљудување на изборите да достават извештај до Постојаниот совет на ОАД. Препораките од секој извештај претставуваат основа за постизборна помош од страна на ОАД, која може да вклучува правна и техничка помош.

### **3.4 Други стандарди релевантни за процесот на спроведување на препораките**

Професионалните стандарди за меѓународните набљудувачи на избори се поставени во Декларацијата за принципите за меѓународно набљудување на избори усвоена во седиштето на ООН во 2015 год. и поддржана од повеќе од 50 организации кои вршат набљудување на изборите низ целиот свет. ОДИХР беше една од првите 23 организации кои ја прифатија Декларацијата.

Во однос на спроведувањето на препораките, во Декларацијата се вели дека од мисиите за набљудување „се очекува да ги презентираат нивните наоди, заклучоци и сите соодветни препораки кои тие сметаат дека би можеле да помогнат да се подобрат процесите поврзани со изборите.“ Декларацијата упатува и на можните активности кои би произлегле од препораките, признавајќи дека мисиите за набљудување „може да одржуваат и приватни средби со оние кои се заинтересирани за организирање на правилно одржани и демократски избори во земјата за да разговараат за наодите, заклучоците и препораките“. Декларацијата, исто така, ја истакнува и потребата од соработка во спроведувањето на препораките, обврзувајќи ги организациите кои ја поддржале декларацијата „да работат заедно во сите околности за придонесот на нивните меѓународни мисии за набљудување на изборите да биде колку што е можно поголем.“

Во 2012 год., исти стандарди беа воспоставени за граѓанско набљудување на изборите преку Декларацијата за глобалните принципи за непристрасно набљудување и мониторинг на изборите од страна на граѓански организации. Таа содржи заложба да се обезбедат „соодветни препораки за правилно одржани демократски избори“ и да се работи на „подобрување на законските рамки за изборите, нивна имплементација преку изборната администрација и отстранување на пречките за целосна вклученост на граѓаните во изборните и политичките процеси“. Како такви, граѓанските набљудувачки групи може да играат важна улога во формулирањето на изборните препораки и нивното спроведување. ОДИХР е меѓународна организација која ја поддржува Декларацијата, а истата е поддржана од повеќе од 250 граѓански набљудувачки групи од целиот свет.

Париската декларација за ефективност на помошта од 2005 год. и Агендата за акција од Акра, исто така, се корисни за развојот на активности за спроведување на изборните препораки. Овие договори, потпишани од голем број земји членки на ОБСЕ, промовираат поефективен пристап кон меѓународната помош кој се фокусира на принципите на национална иницијативност, инклузивно партнерство помеѓу земјата и меѓународните партнери, проекти кои се усогласени и комплементарни, помош која го развива капацитетот на националните партнери, и процеси ориентирани кон резултати кои промовираат отчетност.

### **3.5 Принципи на кои треба да се темелат активностите кои произлегуваат од спроведувањето на препораките**

ОДИХР посветува особено внимание на одредени клучни принципи, опишани подолу, при давањето поддршка во спроведувањето на изборните препораки. Некои од овие принципи се споменати во ова и претходните поглавја, додека другите се образложени понатаму во прирачникот.

- ОДИХР го промовира и поддржува спроведувањето на препораките дадени од мисиите за набљудување на изборите, со цел остварување на демократските права утврдени во политичките договори и правно обврзувачките спогодби кои земјите ги поддржале;
- ОДИХР обезбедува поддршка во спроведувањето на препораките само на барање на засегнатата земја учесничка.
- ОДИХР ги спроведува активностите согласно препораките на објективен, непристрасен, неутрален и независен начин, препознавајќи дека главната одговорност за организирање на изборите конечно ја имаат земјите членки;
- ОДИХР дава приоритет на помошта во спроведувањето на препораките во согласност со потребите и интересите на земјите членки, времето достапно пред следните избори и ресурсите кои ОДИХР ги има на располагање;
- ОДИХР ги поддржува добрите практики во изборната реформа така што работи во согласност со изборниот циклус, ја поттикнува политичката волја, ги поддржува одржливите капацитети за спроведување на изборите, промовира консултации со и вклученост на јавноста; се повикува на заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни обврски и стандарди, ја користи националната и меѓународната експертиза и поттикнува воспоставување на планови, информирање на јавноста и механизми за преглед.
- ОДИХР промовира политички плурализам и учество на недоволно застапените групи во процесите на спроведување на препораките како начин да се создадат еднакви можности за учество во изборите;
- ОДИХР соработува со други меѓународни набљудувачки организации и граѓански набљудувачки групи за да овозможи координиран пристап во спроведувањето на препораките;
- ОДИХР ги спроведува активностите согласно препораките на транспарентен и отворен начин;
- ОДИХР редовно ги анализира своите практики на работење во однос на спроведувањето на препораките со цел да идентификува можности за подобрување;
- ОДИХР ги поттикнува земјите членки да известуваат за активностите кои ги преземаат согласно изборните препораки преку структурите на ОБСЕ, како и преку други универзални и регионални механизми.



## 4. Вклученост во постизборниот процес: пристап базиран на изборниот циклус

Пристапот базиран на изборниот циклус претставува начин на гледање на изборите како на континуиран процес, наспроти како на изолирани настани. Тој подразбира дека изборите се составени од голем број меѓусебно поврзани компоненти кои заедно делуваат и влијаат едни на други, започнувајќи неколку години пред изборите и завршувајќи долго по денот на изборите. Изборниот циклус нема цврсто утврден почеток или крај, но може општо да се подели на три главни периоди: предизборен, изборен и постизборен период.<sup>7</sup>

ОДИХР е достапна за дијалог во однос на спроведувањето на препораките низ целиот изборен циклус. Директни активности согласно препораките се спроведуваат исклучиво во постизборниот период. Вклученоста во постизборниот период содржи три клучни елементи:

<sup>7</sup> Види, Дијаграм на изборен циклус на Меѓународна ИДЕА на: <http://www.idea.int/elections/eea/>.



Слика 1: Циклус на набљудување на изборите

(1) објавување на конечниот извештај на ОДИХР; (2) презентирање на конечниот извештај; (3) активности согласно дадените препораки.

Во подоцнежна фаза, предизборните Мисиите за оценка на потребите (МОП) на ОДИХР даваат можност да се оцени степенот до кој се спроведени претходните препораки.

#### 4.1 Објавување на конечниот извештај

Основата за ефективно спроведување на препораките е содржана во извештаите за набљудување на изборите на ОДИХР. Конечниот извештај за набљудувањето на изборите на ОДИХР се објавува приближно два месеци по завршувањето на изборниот процес. Извештајот се испраќа до земјата членка, се објавува на интернет страницата на ОДИХР и се доставува до националните партнери, медиумите, другите земји членки, меѓународните организации и членовите на академската заедница. Извештајот се преведува на официјалниот јазик на земјата членка.

Клучен елемент на извештајот се препораките дадени со цел да се подобри рамката и спроведувањето на изборите во иднина. Препораките се даваат

на разгледување на изборните органи, политичките партии, медиумите, граѓанското општество и другите засегнати страни. Препораките произлегуваат од воочувањето на случаи кога заложбите и обврските не биле почитувани или каде практиките би можеле да се зајакнат. Некои препораки веројатно ќе изискуваат промени на примарното законодавство, додека други ќе се фокусираат на изборната практика. Препораките имаат за цел да бидат конструктивни и конкретни, и да дадат јасни предлози за тоа како да се спроведат промените во согласност со заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни обврски и стандарди. Целта на препораките е да ги советуваат и да им помогнат на земјите членки, наместо да ги насочуваат. Тие немаат за цел да бидат прекумерно нормативни, и треба да остават простор за прилагодување на конкретните околности. При составувањето на препораките треба да се консултираат локалните партнери во времетраењето на мисијата за набљудување за да се обезбеди дека тие се јасни и колку што е можно поспроводливи.

Препораките се вклучени во текстот на конечниот извештај и се директно поврзани со идентификуваните недостатоци, со упатување на конкретните заложби, обврски и стандарди. На крајот од извештајот се дава листа на сите препораки, со ограничен број (вообичаено четири до десет препораки) означени како приоритетни. Во извештајот може да бидат споменати и претходни препораки на ОДИХР по кои се уште не е постапено, како и извештаи за претходни набљудувања и анализи на законодавството. Овие препораки ја формираат основата за идните активности кои ќе се преземаат согласно препораките, со предност на оние кои се сметаат за приоритетни.

Препораките на ОДИХР не се дефинитивни ниту исцрпни, а земјите членки може да одлучат да излезат од рамките на препораките на ОДИХР во своите заложби за подобрување на изборните процеси. За таа цел, може да се земат предвид и препораките на граѓанските набљудувачи, изборните органи и другите меѓународни организации.

## 4.2 Презентирање на конечниот извештај

Презентирањето на конечниот извештај претставува ефективен механизам за да се премине од набљудување кон давање помош на земјите членки во спроведувањето на препораките. Кога конечниот извештај се испраќа до земјата членка, ОДИХР ја потврдува својата подготвеност да ја посети земјата за да го презентира извештајот и да разговара за препораките содржани во истиот. Оваа понуда им се дава на сите земји членки; меѓутоа, посетата ќе се оствари единствено на барање на државните органи. Делегациите за презентирање на конечниот извештај вообичаено ги води шефот на соодветната набљудувачка мисија, член на раководството на ОДИХР или

директорот на ОДИХР. Во идеален случај, посетата ќе се оствари три до девет месеци по завршувањето на изборите.

За време на посетата, извештајот официјално се презентира и се отвораат дискусии за клучните наоди, заклучоците и препораките содржани во него.

Посетата може да вклучува и билатерални состаноци, брифинзи за парламентот, тркалезни маси, состаноци со работни групи и, понекогаш, брифинзи за печат. Таквите посети даваат можност да се одржи конструктивниот дијалог со властите, да се појаснат областите кои не биле во целост разбрани и да се дискутира за начините на кои ОДИХР може да им помогне на земјите во спроведувањето на препораките. По посетата, ОДИХР ќе ја информира јавноста за клучните точки од состаноците и дискусиите.

### 4.3 Активности согласно препораките

Спроведувањето на препораките вклучува низа активности кои ги преземаат земјите членки, понекогаш со поддршка на ОДИХР и други меѓународни чинители. Овие активности се однесуваат на постапувањето по изборните препораки, кои може да вклучуваат и поопширни прашања во однос на демократскиот развој и заштитата на човековите права, како што се слободата на здружување, собирање и движење, како и поддршката на политичките партии, судството, медиумите и другите засегнати страни во изборите. За активностите по препораките кои земјите членки и ОДИХР може да ги преземат детално се зборува во Поглавје 6.

Идеално, спроведувањето на препораките треба да започне колку што е можно побрзо по завршувањето на изборниот процес. Во рамките на изборниот циклус, времето веднаш по завршувањето на изборите е обично најпогодно за постапување по повеќето изборни компоненти, како што се темелни промени на законската рамка, регистрација на гласачи, граници на изборни единици, изборна администрација, финансирање на кампањи и механизми за решавање на изборни спорови. Времето на завршувањето на активностите кои се преземаат согласно изборните препораки треба внимателно да се испланира. Вршењето промени на основните елементи на процесот кратко време пред изборите може да биде контроверзно и да не остави доволно време за соодветна дискусија и имплементација. Тоа особено се однесува на законските реформи, во однос на што добрите практики на Венецијанската конвенција укажуваат дека основните елементи на изборното право не треба да се менуваат во годината пред изборите.

Во текот на постизборниот период може да се спроведат неколку различни и комплементарни активности согласно препораките. На пример, може да се одржи тркалезна маса за заложбите на ОБСЕ на дадена тема поврзана

со изборите, која пак може да биде проследена со формален преглед на нацрт измени на законот. ОДИХР, исто така, може да ја искористи можноста да изврши посета во периодот помеѓу изборите за да го оцени степенот на спроведувањето на реформите и, доколку е потребно, да поттикне дополнителни реформи. Во сите случаи, активностите согласно препораките на ОДИХР ќе завршат пред испраќањето на Мисијата за оценка на потребите.

#### 4.4 Мисија за оценка на потребите

Работата на Мисиите за оценка на потребите (МОП), која се спроведува во предизборниот период, не е директно поврзана со спроведувањето на препораките, туку дава можност да се оцени степенот до кој е постапувано по претходните препораки во подоцнежна фаза од изборниот процес. Вообичаено, ОДИХР испраќа МОП во земја членка четири до шест месеци пред денот на изборите. МОП врши оценка на предизборната атмосфера и советува дали одредена активност поврзана со изборите е препорачлива и, доколку да, која форма е најсоодветна за идентификуваните потреби. При препорачувањето на можна активност поврзана со изборите, МОП зема предвид повеќе критериуми, меѓу кои и степенот до кој се спроведени препораките од претходните мисии за набљудување на ОДИХР. Сите извештаи на МОП се достапни на интернет страницата на ОДИХР.

При оценката на степенот до кој се спроведени препораките, МОП треба да нагласи по кои препораки е постапено, а кои се уште не се опфатени. Таа треба да ја оцени навременоста, сеопфатноста и инклузивноста на процесот на спроведување на препораките. Врз основа на оваа оценка, МОП дава препорака дали е потребно да се испрати мисија за набљудување на изборите. Неспроведувањето на претходните препораки на ОДИХР од страна на некоја земја членка може да значи дека испраќањето на мисијата на ОДИХР би било бесполезно, бидејќи нејзините препораки веројатно би биле повторување на претходните.

Доколку МОП препорача дека не треба да се испрати мисија за набљудување на изборите, таа сепак може да ги истакне препораките или прашањата по кои треба да се постапува. Тоа може да служи како основа за потенцијални активности на ОДИХР согласно дадените препораки како поддршка на земјата членка.





## 5. Добри практики за спроведување на изборните реформи

ОДИХР долги години работи со земјите на спроведување на изборните препораки. Како резултат, развиени се голем број добри практики кои ја зголемуваат веројатноста за ефективно спроведување на препораките, и поопшто на изборната реформа. Тие вклучуваат:

1. **Политичка волја и одржливост.** Државните органи ја имаат главната одговорност за спроведување на препораките, со оглед на нивната извршна моќ и парламентарна сила. Затоа, автентичната политичка волја на владејачката партија (или партии) е од основно значење за ефективно спроведување на препораките. Власта тоа може да го покаже, на пример, преку отпочнување на национален дијалог за реформа и воспоставување на конкретни акциски планови. Иако ОДИХР може да им помогне на земјите во текот на спроведувањето на препораките, за да се обезбеди одржливост и да се преземе иницијатива, неопходно е процесот да биде воден од националните субјекти. ОДИХР признава дека конечната

одговорност за организирање избори ја имаат земјите членки, и оттаму, нејзините активности согласно препораките имаат за цел да поддржат одржливи капацитети за спроведување избори.

2. **Навремено спроведување на реформите.** Стабилноста на законодавството е од витално значење за изборниот процес, а навременото спроведувањето на препораките дозволува време за консултации, подготовка и усвојување закони; тестирање и развој на практики; програми за едукација на гласачи; и обука на членовите на избирачките одбори, потенцијалните кандидати и другите засегнати страни. Колку е подалеку датумот на изборите, толку е помал ризикот дискусиите да ги разгорат политичките страсти, што пак значи дека ставовите може потемелно да се разгледаат. За да се развие политичка волја и политички компромис е потребно време, а ограничените рокови не секогаш придонесуваат кон успешно водење комплексни политички преговори. Спроведувањето на препораките во последен момент може да се восприми како непромислено и диктирано од моменталните политички интереси. Потребно е време за да се испланираат и извршат подобрувања на изборниот процес, а тоа често изискува и вклученост на повеќе актери. Затоа е важно прегледувањето на препораките и иницирањето реформи да започне непосредно по завршувањето на изборите.
3. **Консултации и инклузивност.** Важно е да се постигне консензус за начинот на спроведување на реформите за да се поттикне вклученост во процесот на реформите и прифаќање на исходот. Реформата на законската рамка во суштина подразбира промена на правилата на играта, и таа не треба да биде ексклузивна надлежност на победникот на последните избори. Процесот на реформи е посилен кога постои конструктивно учество, консултации и инклузивност, не само на главните опозициски партии, туку и на помалите политички групи, изборните органи, националните експерти, граѓанските партии и другите засегнати страни, вклучително и оние кои се во опасност да бидат маргинализирани од процесот (види Поглавје 9). Примерите на добри практики вклучуваат воспоставување на повеќепартиски парламентарни комисии; работни групи иницирани од изборните органи или граѓанското општество, и редовни јавни консултации и програми за подигање на свеста.
4. **Договорена рамка и одговорности.** Спроведувањето на изборните препораки може да предизвика политичка поделеност. Постојењето на договорена рамка на целите може да помогне да се одржи фокусот и да го олесни процесот на идентификување на и постигнување договор за идните чекори. Распределбата на конкретни одговорности помеѓу различни институции ја зголемува веројатноста од спроведување на препораките. Договорените временски рамки за активностите,

исто така, ја зголемуваат динамиката на напредокот и отчетноста. Воспоставувањето на механизми за периодичен преглед овозможува динамичност на процесот и повторно прилагодување на активностите, доколку е потребно. Тоа дава можност да се провери дали предложените реформи се во согласност со заложбите на ОБСЕ, меѓународните обврски и другите стандарди за демократски избори. Известувањето на јавноста за изборната реформа ја зголемува отчетноста и транспарентноста, и придонесува кон највисоко ниво на политичка и јавна доверба во процесот.

- 5. Координација и усогласеност.** Координацијата помеѓу националните тела и меѓународните субјекти кои обезбедуваат помош во спроведувањето на реформите ја зголемува веројатноста дека таквата помош ќе биде ефективна, бидејќи со тоа се намалува дуплирањето и се создаваат можности за усогласен процес на спроведување на реформите. Тоа може да вклучува заеднички иницијативи, редовни состаноци за координација и општи механизми за преглед. Конкретно, временски прегледи може да се вршат заради заедничка оценка на статусот на спроведувањето на препораките и поттикнување и предлагање на можни следни чекори.



## 6. Примери на активности согласно препораките

Спроведувањето на препораките може да се врши од страна на државните органи и недржавните чинители во земјата учесничка. Наменските активности согласно препораките кои ги преземаат ОДИХР и другите меѓународни организации може да ги поддржат таквите напори.

Ова поглавје дава преглед на некои примери на активности согласно препораките кои може да бидат преземени и од страна на националните чинители и од страна на ОДИХР. Опишаните примери се индикативни, а активностите треба да се моделираат според конкретните околности на дадената земја и целите на процесот на спроведување на препораките. Иако некои од активностите може да се преземаат независно, комбинација од повеќе мерки често се покажува како поефективен начин за успешно спроведување на препораките. Во сите случаи, тесната соработка помеѓу ОДИХР и националните партнери е од основно значење за промовирање на координирана и одржлива реформа.

## 6.1 Активности согласно препораките кои ги преземаат земјите членки

Активност	Можна водечка институција	Опис
Анализа на законодавството	Парламент Парламентарни комисии	<p>Законодавните тела, вклучително и парламентарните комисии, може да извршат анализа на спроведувањето на изборите и да изготват препораки за подобрување на процесот на спроведување на следните избори, како и анализа на изборните препораки на ОДИХР, другите меѓународни тела и граѓанското општество. Во неколку земји, парламентарните комисии иницирале процеси на јавни консултации за да добијат гледишта за можни реформи од поширок круг на заинтересирани групи. Тоа може да се направи преку состаноци, работилници и медиумски и интернет програми.</p> <p>Како следен чекор, законодавните тела и парламентарните комисии може да изготват и усвојат закони кои ќе ги земат предвид претходните препораки на ОДИХР, со цел подобрување на рамката и процесот на спроведување на идните избори.</p> <p>Парламентот може да промовира реформи и преку детален надзор на работата на изборните органи.</p>

Активност	Можна водечка институција	Опис
<p>Преглед на изборните практики и стратешко планирање</p>	<p>Изборни органи</p> <p>Работни групи</p> <p>Специјални групи</p>	<p>Изборните органи може да извршат анализа на спроведувањето на изборите и да подготват стратешки план за реформа. Тие може да направат подобрувања во рамки на нивната надлежност и да подготват препораки за законски измени кои парламентот може да ги разгледа. Во некои земји, изборните органи имаат право на законодавна иницијатива и можат самите да предлагаат нацрт закони.</p> <p>Во рамките на таквите анализи и стратешки планови, изборните органи може да дадат оценка на и коментар за степенот до кој е постапено по препораките на ОДИХР, меѓународните тела и граѓанските организации. Процесите кои ги водат изборните органи се честопати инклузивни, вклучуваат консултации со други институции, политички партии, граѓанското општество, ОДИХР и други меѓународни организации.</p> <p>Слични иницијативи може да се преземат и од страна на групи со специјален мандат или работни групи со фокус на одредена компонента. Понекогаш, таквите специјални или работни групи може да вклучуваат претставници и експерти од меѓународните организации.</p>
<p>Прегледи, активна јавна поддршка и мониторинг од страна на граѓанските организации</p>	<p>Граѓански набљудувачки групи</p> <p>Политички фондации, центри за истражување</p> <p>Други граѓански организации</p>	<p>Граѓанските организации (ГОи) може да организираат тркалезни маси и други активности за да изготват сопствени препораки и да го следат степенот до кој се спроведени или не се спроведени изборните препораки. Тоа може да доведе до активности за застапување со цел да се поттикнат властите и другите засегнати страни да ги спроведат препораките. Во земјите членки каде постои недоволна политичка волја од страна на државните органи за реформи, јавната поддршка на граѓанските организации може да биде корисна активност за придвижување на процесот на спроведување на препораките, особено онаму каде граѓанските организации развиваат општи платформи на делување кои се темелат на клучни реформски приоритети, како што се регистрацијата на гласачите или вклученоста на жените.</p> <p>Граѓанските организации може да издаваат извештаи и соопштенија за печат во текот на постизборниот период, во кои ќе се оценува спроведувањето на договорените реформи и ќе се потенцираат прашањата кои бараат дополнително внимание.</p>

Активност	Можна водечка институција	Опис
Доброволно поднесување извештаи до Постојаниот совет и Комитетот за човекова димензија на ОБСЕ	Органи на извршна власт  Парламент	Во согласност со заложбите на ОБСЕ, земјите членки сè почесто поднесуваат доброволни извештаи до Постојаниот совет и Комитетот за човекова димензија за спроведувањето на изборните препораки на ОДИХР.  Доколку е во можност, ОДИХР може да присуства на тие состаноци за да даде дополнителни информации и техничка стручност кои ќе помогнат да се продлабочи дискусијата.
Поднесување извештаи до договорните тела на ООН, Универзален периодичен преглед и други механизми	Органи на извршна власт	Земјите членки може да ја искористат и можноста да соопштат за нивната работа во полето на спроведувањето на изборните препораки како дел од периодичните извештаи до договорните тела на ООН и другите меѓународни инструменти кон кои можеби пристапиле. Тоа може да биде можност да се истакнат активностите преземени согласно препораките на ОДИХР, особено кога тие се совпаѓаат со оние дадени од страна на други меѓународни организации.

## 6.2 Активности согласно препораките кои ги презема ОДИХР

Активност	Опис
Анализи на законодавството	<p>На барање, ОДИХР редовно обезбедува помош на земјите членки во форма на анализа на нацрт и конечните закони во однос на нивната усогласеност со заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни обврски и стандарди. Тоа го вклучува изборното законодавство, како и други закони кои се однесуваат на прашањата поврзани со човековите права кои се интегрални за воспоставување на неопходните услови за правилно одржани избори, како што се слободата на собирање, здружување и изразување, како и законодавството во однос на политичките партии и нивното финансирање.</p> <p>Анализите на законодавството даваат можност за консолидирање на експертското мислење за степенот до кој законодавството е во согласност со заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни обврски и стандарди. Анализите на нацрт законите се особено корисни, бидејќи тие даваат можност за дополнителен, независен и надворешен совет кој би можел да се земе предвид пред предложениот закон да се поднесе до парламентот.</p> <p>Анализите на законодавството поврзано со изборите вообичаено се спроведуваат заедно со Венецијанската комисија во форма на „Заедничко мислење“. ОДИХР има статус на набљудувач на пленарните сесии на Венецијанската комисија и на состаноците на подредениот Совет за демократски избори.</p> <p>Барањата за анализа на законодавството доаѓаат директно од земјите членки или, понекогаш, од ОБСЕ или институциите на Советот на Европа. ОДИХР не разгледува барања од поединци или невладини организации. Сите Заеднички мислења се објавуваат на интернет страницата на ОДИХР.</p> <p>По завршувањето на анализата на законодавството, ОДИХР е достапна да ја посети државата за да го презентира извештајот и да разговара за предложените промени со засегнатите страни.</p>
Правна експертиза за подготовка на законодавството	<p>ОДИХР може да обезбеди правна експертиза на земјите членки на текот на процесот на подготовка на изборното законодавство, вклучително и на парламентарните комисии и работните групи задолжени за анализа и подготовка на измени и дополнувања. ОДИХР може да даде совети за степенот до кој предложените амандмани ги земаат предвид претходните препораки на ОДИХР и се во согласност со заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни обврски и стандарди.</p> <p>ОДИХР подготвува неформални писмени коментари за парламентарните комисии и работните групи, учествува на нивните седници и врши специјални посети за да дискутира подробно за предлозите. Понекогаш, тоа се прави во соработка со Венецијанската комисија.</p> <p>Поопшто, ОДИХР може да изврши преглед на севкупните законодавни процедури во земјата учесничка за да се осигури дека се гарантира ефективен, транспарентен и инклузивен процес.</p>



Активност	Опис
<p><b>Длабинска оценка на конкретни изборни компоненти</b></p>	<p>ОДИХР може да испрати тим од експерти да изврши детална оценка на конкретни изборни компоненти. Форматот на таквата оценка може да се движи од куси посети во времетраење од три до пет дена, составени само од вработени лица во ОДИХР, до продолжени посети во времетраење од 10 до 14 дена во кои ќе бидат вклучени и надворешни консултанти експерти.</p> <p>ОДИХР врши посети во земјите членки со цел да обезбеди длабински оценки на државните предлози за воведување нови технологии на гласање, како и за разработка на системи за управување со изборите и регистрација на гласачите. Таквите оценки може да бидат проследени директно до земјата учесничка, презентирани на тркалезни маси или други настани или објавени на интернет страницата на ОДИХР.</p> <p>ОДИХР може да биде вклучена и во оценката на пошироки прашања поврзани со демократијата и човековите права кои произлегуваат од наодите на набљудувањето на изборите, вклучително и владеење на правото; јавна администрација; попис на населението; финансирање за политички цели; слобода на изразување, здружување и собирање; улогата на политичките партии; и политичка вклученост на жените, Ромите и Синтите, другите малцинства и лицата со попреченост.</p>
<p><b>Технички совети за спроведување на препораките и другите добри практики од областа на изборите</b></p>	<p>ОДИХР може да обезбеди технички совети за спроведување на изборните препораки и за добрите практики во однос на определени аспекти на изборите. Тоа може да се направи преку учество на тркалезни маси, семинари или состаноци.</p> <p>Примерите вклучуваат настани за добрите практики од областа на спроведувањето на законодавните реформи, модели за исцртување на границите на изборните единици, процедури за регистрација на кандидати, различни системи на изборна администрација, улогата на политичките партии во спроведувањето на изборните препораки, мерки за подобрување на системите за регистрација на гласачи, добри практики поврзани со новите технологии на гласање, јакнење на механизмите за надзор на финансирањето на кампањите, воспоставување ефективни системи за решавање на изборни спорови и зголемено учество на жените и Ромите.</p> <p>Таквите настани често се организираат од страна на теренските операции на ОБСЕ, другите меѓународни организации или органите на власта на земјата членка. ОДИХР може да организира и тематски настани за релевантните претставници на државните органи и граѓанското општество од различни земји членки. ОДИХР се залага за вклученост во ваквите настани на опозициските и вонпарламентарните партии, граѓанското општество и недоволно застапените групи во политичкиот живот.</p> <p>ОДИХР води база на податоци на квалификувани стручни лица кои можат да обезбедат технички совети за конкретни прашања поврзани со изборите.</p>

Активност	Опис
Поддршка на граѓанските набљудувачки групи	<p>ОДИХР долги години обезбедува поддршка на граѓанските набљудувачки групи. Таквата поддршка вклучува обука и помош во развојот на капацитетите на таквите групи во областите на методологијата на набљудување, вештини на пишување извештаи, преглед на спроведувањето на препораките, водене дијалог со политичките партии по прашањето за реформи и активна јавна поддршка за изборна реформа.</p> <p>ОДИХР може да помогне да се подигне угледот на граѓанските набљудувачки групи преку промовирање на инклузивна изборна реформа и, кога е соодветно, нагласување на нивните препораки.</p> <p>ОДИХР, исто така, објави и Прирачник за поддршка на работата на граѓанските набљудувачки групи и спроведува бесплатни обуки на интернет за набљудувачите на изборите. ОДИХР може да организира и семинари за прашања кои би биле од посебен интерес за граѓанските набљудувачи.</p>
Посети во меѓуизборниот период	<p>Во зависност од политичката волја на земјата членка, ОДИХР може да ја посети земјата во меѓуизборниот период со цел да изврши преглед, да ги потврди препораките и да го оцени степенот до кој истите се спроведени. Таквата посета може да помогне да ја потсети земјата членка на трајните заложби за спроведување на препораките и да ја поттикне да преземе чекори за нивно спроведување.</p>
Олеснување и координација	<p>ОДИХР може да помогне во создавањето на поволна средина за изборна реформа преку олеснување и координирање на напорите за спроведување на препораките помеѓу националните чинители, како и со други меѓународни организации. Наодите и препораките на мисијата за набљудување на изборите може да дадат патоказ за идните реформи, додека пак долгогодишното искуство на ОДИХР во полето на изборната реформа дава примери на споредбени практики од други земји кои може да помогнат да се развие рамка на активностите согласно дадените препораки.</p> <p>Покрај тоа, ОДИХР може да ги олесни напорите за спроведување на препораките преку негување политички дијалог и координирање на приоритетните реформи помеѓу националните партнери и меѓународните организации.</p>

## Пример 1: Анализа на законодавството

*Во последните години, голем број земји членки на ОБСЕ вршат анализа на законодавството како начин да ги подобрат изборните процеси и да ги приближат до заложбите на ОБСЕ. Во еден таков случај, парламентот формираше специјална комисија со конкретна задача да постапува по препораките на ОДИХР во ревидиран изборен законик. Покрај сите парламентарни партии, во комисијата беа вклучени и претставници од изборната администрација и граѓанското општество. На својот прв состанок, комисијата усвои работен план во кој беа наведени сите клучни теми за последователните состаноци и беа утврдени јасни рокови за нивно финализирање.*

Комисијата побара стручна помош од ОДИХР и, пред секој состанок, ОДИХР изготвуваше и проследуваше препораки врз основа на претходните извештаи и компаративни искуства кои работните групи требаше да ги разгледуваат.

Експертите на ОДИХР, исто така, учествуваа на состаноците на комисијата и даваа коментари за усогласеноста на нацрт одредбите со заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни стандарди. Состаноците на комисијата беа отворени за јавноста и беа разгледани голем број различни гледишта пред учесниците да се одлучат за пакет реформи кои земаа предвид најголем дел од препораките на ОДИХР.

По завршувањето на дополнителен процес на консултации со пошироката јавност, предложените законски измени беа усвоени од парламентот приближно 18 месеци пред следните избори. Голем број членови на комисијата позитивно се изјаснија дека процесот на широки консултации, за кој често е потребно многу време, е ефективен начин да се поттикне учество во процесот на реформи и да се обезбеди широка поддршка на резултатите од тој процес.

---

## Пример 2: Анализа на изборниот процес и стратешко планирање

Општо е прифатено дека сите изборни процеси може да имаат полза од постојано подобрување со цел се одржи нивната ефективност и отпорност на новите предизвици. Во многу земји тоа вклучувало напори за модернизирање на системите за регистрација на гласачи за да се гарантира нивната точност и ефикасност, особено во време кога населението станува сè помобилно.

На пример, неодамна во една од земјите членки, централната изборна комисија по завршувањето на изборите спроведе анализа на изборната практика, при што беше утврдено дека еден од главните приоритети за обезбедување точност на избирачкиот список треба да биде создавање на централизиран и автоматски регистар на гласачи. Во консултации со другите релевантни државни институции, комисијата подготви првична стратегија за имплементација и побара стручен совет од ОДИХР за нивниот предлог, за да се осигури дека истиот е во согласност со заложбите на ОБСЕ и претходните препораки на ОДИХР.

Врз основа на ова барање, ОДИХР испрати тим од експерти во земјата кои неколку дена разговараа за предложените измени со претставници на властите и граѓанското општество. Како резултат на посетата, изготвен е извештај со детална проценка на состојбата и препораки за понатамошни подобрувања. Извештајот беше испратен до државните власти, објавен на интернет страницата на ОДИХР и презентиран на тркалезната маса организирана од ОДИХР и централната изборна комисија. На оваа тркалезна маса ефикасно се потенцираа прашањата и проблемите кои се однесуваат на различни засегнати страни, како и потребата да се обезбеди информираност и вклученост на маргинализираните групи, како што се жените од руралните средини и ромските заедници. Како резултат на тркалезната маса, меѓународната заедница обезбеди поддршка на коалиција на граѓанското општество која – заедно со централната изборна комисија – спроведе широка кампања за регистрација на

гласачите, што обезбеди не само висок степен на вклученост, туку и помогна да се изгради довербата во процесот на реформи.

---

### **Пример 3: Активности за застапување на граѓанското општество**

Граѓанските организации може да играат конструктивна улога во оценката на степенот до кој се спроведени изборните препораки. Тие можат да ги идентификуваат достигнувањата и недостатоците, со што се одржува динамиката на изборните реформи. Во процесот на една изборна реформа, спроведена неодамна во една земја членка, истакната коалиција на граѓански набљудувачки групи започна проект за следење на степенот до кој се постапува по препораките. Во почетната фаза од овој проект, тие објавија јасни и објективни критериуми за оценка на спроведувањето не само на препораките предложени од коалицијата, туку и на оние предложени од други национални и меѓународни организации.

За време на реформите, граѓанската коалиција еднаш на секои два месеци издаваше билтен во кој се наведуваа позитивните промени, се подвлекуваа прашањата кои бараа дополнително внимание и се предлагаа различни опции за разгледување од страна на парламентот. Коалицијата брзо ја стекна довербата на широк спектар засегнати страни, а нејзините билтени беа нашироко цитирани од политичките партии и меѓународната заедница. Покрај своите редовни извештаи, коалицијата одржуваше и тркалезни маси и даваше редовни интервјуа за медиумите. Напорите на граѓанското општество добија широко признание како начин на подигање на јавната свест за процесот на реформи и унапредување на отчетноста и иницијативата на широк спектар на политички чинители. Покрај тоа, тие придонесоа и за градење на висок степен на доверба помеѓу властите и граѓанското општество во однос на целите и резултатите од реформите.

---

### **Пример 4: Извештаи до Комитетот за човекова димензија на ОБСЕ**

Земјите членки сè почесто испраќаат доброволни извештаи до Комитетот за човекови права на ОБСЕ за нивните активности согласно изборните препораки. На пример, една од земјите членки неодамна соопшти дека започнале сеопфатен процес на реформа врз основа на извештаите и препораките на нејзината централна изборна комисија и мисијата за набљудување на изборите на ОДИХР, како и на извештаите на повеќе граѓански набљудувачки групи и поврзаните препораки предложени од страна на договорните тела на ООН. Државата состави детален преглед на препораките и посочи какви промени се направени во законодавството и изборната практика, а извести и за околностите поради кои некои препораки сè уште не се спроведени. Особено внимание беше посветено на процесот на реформи, во кој беа опишани преземените мерки за воспоставување соработка со непарламентарните партии, граѓанското општество, националните експерти и другите засегнати страни, вклучително и групите изложени на ризик да бидат маргинализирани, како што се националните малцинства и лицата со попреченост. Вредноста на оценката на препораките на ОДИХР беше подвлечена како клучна појдовна точка за реформата.

*По претставувањето на овој извештај, голем број други земји го актуализираа прашањето на процесот на реформа, изразувајќи ја својата поддршка за позитивни промени, додека истовремено укажаа на препораките кои сè уште не се спроведени и, врз основа на сопственото искуство, сугерираа можни начини за нивно спроведување. На тој начин се создаде ефективен механизам за заедничка колективна анализа на ситуацијата и важен канал за размена на добри практики.*



Strasbourg, 19 December 2011  
Opinion No. 641/ 2011

CDL-AD(2011)042  
Or. Engl.

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW  
(VENICE COMMISSION)  
AND  
OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS  
(OSCE/ODIHR)**

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

## 7. Партнерство и координација на активностите согласно изборните препораки

Спроведувањето на изборните препораки може да биде комплексен и политички чувствителен процес, и да вклучува голем број различни чинители. Партнерствата со националните партнери се основна компонента на сите активности на ОДИХР согласно препораките. Постојат и други механизми кои можат да ги поддржат или надополнат активностите на ОДИХР, вклучително со други институции во рамките на ОБСЕ, со други меѓународни организации и со донаторската заедница.

Во овој поглед, координацијата помеѓу овие чинители е од големо значење за да се овозможи максимален ефект, да се намалат ризиците од дуплирање или празнини во поддршката која се обезбедува, како и да се избегне појавата на контрадикторни препораки. Најдобро е напорите да се координираат во рамки на сеопфатна стратегија за спроведување на изборните препораки, прифатена од државните органи на земјата учесничка. ОДИХР е добро позиционирана да заземе централна улога во обезбедувањето координација, насоки и совети за ефикасно спроведување на изборните препораки.

## 7.1 Координација со националните партнери

За да се обезбеди сеопфатно, ефективно и одржливо спроведување на препораките, исклучително е важно да се координираат активностите со националните партнери. Во идеална ситуација, властите ќе назначат водечка институција да ги координира институциите, да даде поддршка на спроведувањето на препораките и да ја олесни размената на информациите и дијалогот помеѓу засегнатите страни во изборниот процес. Таквата водечка институција може да биде парламентарна комисија, специјална група, работна група составена од повеќе засегнати страни во изборниот процес или изборен орган. Таквата институција веројатно ќе биде главна точка за контакт за ОДИХР за која било активност согласно изборните препораки.

Без оглед на тоа која институција ќе ја врши оваа функција, неколку национални чинители веројатно ќе играат клучна улога во процесот на спроведување на препораките. Тука спаѓаат изборните органи, други државни органи, политички партии и граѓански набљудувачки групи.

**Изборни органи (ИО).** Како главни тела одговорни за примена на изборното законодавство, ИО имаат неспоредливо разбирање за предностите и слабостите на постојните изборни процедури. ИО често вршат постизборни оценки и развиваат стратешки планови за идните избори. Во некои земји, тие, исто така, може да бидат овластени да поднесуваат нацрт закони директно до парламентот. Знаењето на овие тела, засновано на конкретно искуство, е еден од клучните ресурси во процесот на спроведување на препораките, а нивната вклученост во реформските процеси помага да се обезбеди дека предложените промени се применливи во пракса, како и во создавањето на сопствена иницијативност во процесот како целина.

**Други органи на државната власт.** Слична улога може да имаат и други државни органи или институции, меѓу кои јавниот радиодифузен сервис, регулаторните тела за медиумите, судството, антикорупциските институции, агенциите за спроведување на законот и институциите што управуваат со базите на податоци на населението и личните документи. Нивното искуство поврзано со посебни аспекти на изборниот процес може да биде многу корисно за процесот на спроведување на препораките. Покрај тоа, тие може да спроведуваат пошироки реформи кои влијаат на изборната реформа.

**Политички партии.** Сите политички партии, без оглед дали се застапени во парламентот или не, можат да играат активна улога во создавањето на информирано и активно избирачко тело. Партиите, исто така, можат да промовираат и да дискутираат за законодавни агенди, како и да ги утврдуваат нејзините приоритети. Исклучително е важно процесите на спроведување на препораките да ги вклучат политичките партии, особено ако тие поддржуваат законодавни иницијативи насочени кон спроведување

на препораките или доколку учествуваат во работата на парламентарни комисии задолжени за изборна реформа.

**Граѓански набљудувачки групи.** Граѓанските набљудувачки групи и другите граѓански организации, како што се политички фондации и истражувачки центри, можат да играат важна улога во промовирањето и следењето на спроведувањето на препораките. Тоа може да вклучува и компаративни истражувања, јавни консултации, програми за јавна поддршка и поднесување предлози за изборна реформа. Покрај тоа, тие може да вршат редовна оценка на инклузивноста и транспарентноста на активностите кои се преземаат согласно препораките, како и на статусот на спроведувањето на истите, што потоа може да се искористи за идентификување на областите каде се уште се потребни подобрувања. Граѓанските набљудувачи и граѓанското општество можат, исто така, да играат важна улога во подигањето на јавната свест за промените и следењето на нивното спроведување. Поради овие причини, вклученоста на граѓанското општество треба да биде клучна компонента на процесот на спроведување на препораките.

Во текот на секој процес на спроведување на препораките, ОДИХР воспоставува и одржува блиски контакти со сите национални партнери, често преку посети на земјите. Ова придонесува за зголемена инклузивност, како и свест за промените во националниот изборен систем. Тоа, исто така, ѝ помага на ОДИХР да ги следи иницијативите за спроведување на препораките и да обезбеди длабински консултации со телата вклучени во тој процес.

## 7.2 Координација во рамките на ОБСЕ

Активностите согласно препораките кои ги презема ОДИХР може да се надополнат со различни инструменти и институции на ОБСЕ, кои можат да го промовираат и поддржат процесот на спроведување на препораките.

**Претседавач.** Претседавачот, чија функција се врши во текот на една календарска година од страна на Министерот за надворешни работи на земја членка на ОБСЕ назначена со одлука на Советот на министри, може да покрене прашања поврзани со спроведувањето на препораките на состаноците со делегации на земјата членка во Виена и за време на посетите на земјата членка. Претседавачот може да води разговори со засегнатите страни во изборниот процес, вклучително и со изборните органи, политичките партии, граѓанските организации и претставниците на медиумите, и да дава изјави за јавноста во поддршка на спроведувањето на препораките на ОДИХР.

**Постојан совет (ПС).** ПС, во кој се претставени сите земји членки на ОБСЕ, одржува неделни состаноци во Виена на кои се разгледува ситуацијата во



регионот на ОБСЕ и се носат соодветни одлуки. Овие состаноци даваат можност да се разговара за спроведувањето на изборите, особено по објавувањето на прелиминарните изјави и конечните извештаи, како и за напорите на земјите членки во постапувањето по препораките. Во своите претходни одлуки (види Поглавје 3), Советот на министри на ОБСЕ ги повикува земјите членки и ОДИХР да известуваат за спроведувањето на изборните препораки на состаноците на ПС.

**Комитет за човекова димензија (КЧД).** КЧД, кој е составен од претставници на земјите членки, ги разгледува прашањата од човековата димензија, вклучително и спроведувањето на заложбите, овозможувајќи размена на информации помеѓу институциите на ОБСЕ, теренските мисии и земјите членки. Тоа често вклучува доброволно известување од страна на земјата членка за спроведувањето на заложбите поврзани со изборите и активностите кои се спроведуваат согласно дадените препораки од ОДИХР. Тоа им овозможува на земјите членки да применат „мек механизам“ за меѓусебна ревизија.

**Состанок за спроведување на човековата димензија (ССЧД).** ССЧД, најголемата годишна конференција за човекови права во Европа, организирана од страна на ОДИХР во Варшава, ги обединува владините претставници, меѓународните експерти и претставниците од граѓанското општество со цел да се анализираат начините на кои земјите ги спроведуваат своите заложби од областа на човековата димензија. Тоа може да вклучува спроведување на изборни препораки и заложби да се усогласи законската рамка и спроведувањето на изборите со заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни обврски.

**Семинари за човековата димензија (СЧД).** СЧД обезбедуваат платформа за размена на ставови за прашања поврзани со човековата димензија помеѓу земјите членки, извршната власт, меѓународните организации, граѓанските организации и други засегнати страни. Во неколку наврати, СЧД послужија како форум за дискусија за прашања поврзани со спроведувањето на изборните препораки на ОДИХР.

**Висок комесар за национални малцинства (ВКНМ).** ВКНМ работи во тензични ситуации во кои се вклучени националните малцинства, кои би можеле да се развијат во конфликти, и се обидува да ги идентификува како краткорочните фактори кои придонесуваат за појава на меѓуетнички тензии, така и долгорочните структурни проблеми. Доколку една земја членка не ги исполнува своите заложби или обврски во областа на националните малцинства, ВКНМ нуди помош во форма на анализа и препораки. ВКНМ, исто така, обезбедува структурна помош преку мали проекти за соработка, со цел постигнување одржлив ефект преку јакнење на локалната иницијатива. Во

секој случај, тоа може да вклучува активности поврзани со спроведувањето на препораките на ОДИХР.

Покрај тоа, ВКНМ често испраќа експерти за малцински прашања во мисиите за набљудување на изборите на ОДИХР. Експертите придонесуваат за известувањето на мисијата, што може да помогне да се олеснат одредени активности по препораките насочени кон националните малцинства во постизборниот период.

**Претставник за слобода на медиумите (ПСМ).** ПСМ го следи развојот на состојбата во медиумите и им помага на земјите членки да се придржуваат до своите обврски во областа на слободата на изразувањето и слободата на медиумите. Тоа вклучува напори за гарантирање на безбедноста на новинарите; помош во развојот на медиумскиот плурализам; промовирање на декриминализацијата на клеветата; борба против говорот на омраза, истовремено почитувајќи ја слободата на изразување; давање експертски мислења за нормите и законите со кои се уредуваат медиумите; и промовирање на слободата на интернетот.

Покрај тоа, ПСМ одржува регионални конференции за медиумите, на кои новинари, претставници на граѓанското општество, академици и владини функционери разговараат за прашања поврзани со слободата на медиумите. Сите овие области може да вклучуваат прашања поврзани со спроведувањето на изборните препораки на ОДИХР.

**Теренски мисии (ТМ).** ТМ се организираат на покана на земјата домаќин, а нивните мандати се одобрени со консензус на земјите членки. Во зависност од нивните мандати, ТМ на ОБСЕ ѝ овозможуваат на организацијата да ги разрешува кризните ситуации во нивниот зачеток, и тие може да играат критична улога постконфликтниот период, помагајќи да се врати довербата помеѓу засегнатите заедници. Во поширока смисла, тие може да го зајакнат капацитетот на земјите домаќини преку конкретни проекти кои одговараат на потребите на земјите членки. Тие може да вклучуваат иницијативи за поддршка на изборните органи, агенциите за спроведување на законот, правата на националните малцинства, учеството на жените, програми за едукација на граѓанскиот сектор, законодавна реформа, владеење на правото и слобода на медиумите.

Во земјите во кои се присутни, ТМ даваат можност за комбинирање на изборната експертиза на ОДИХР со локалниот мандат, присуството и искуството на ТМ со цел да се обезбеди долгорочна помош во спроведувањето на препораките. Голем број ТМ имаат развиено проекти за поддршка на изборната реформа во соработка со ОДИХР, и ОДИХР често обезбедува директна техничка експертиза во таквите проекти. ТМ и ОДИХР одржуваат блиски контакти во сите фази од изборниот процес.

**Парламентарно собрание на ОБСЕ (ПС на ОБСЕ).** ПС на ОБСЕ обединува повеќе од 300 пратеници од парламентите на земјите членки на ОБСЕ со цел да го олесни дијалогот и соработката и да промовира отчетност. Членовите на ПС на ОБСЕ, исто така, често учествуваат во активностите на набљудување на изборите, спроведуваат посети и промовираат организациски реформи. ПС на ОБСЕ може да помогне во подигањето на свеста за изборните препораки на ОДИХР и да го промовира нивното спроведување, особено помеѓу нивните колеги пратеници во конкретната земја членка.

### 7.3 Координација помеѓу меѓународните организации

ОДИХР ги координира своите активности по набљудувањето на изборите со други меѓународни набљудувачи на изборите во рамките на Декларацијата за принципите за меѓународно набљудување на избори (ДП), како и со голем број на други меѓународни организации.

**Меѓународни набљудувачи на избори.** Во последниве години, значително се засили координацијата помеѓу организациите кои ја поддржуваат ДП. Во моментот постои систематска размена на извештите за набљудување на изборите помеѓу организациите кои се приклучија на ДП и зајакнати се контакти помеѓу нив - и на ниво на централните канцеларии, и на ниво на земјите во кои делуваат – по клучните прашања поврзани со набљудувањето, изборните препораки и активностите кои произлегуваат од набљудувањето на изборите.

Сите организации кои ја поддржуваат ДП го признаваат како приоритет спроведувањето на изборните препораки.

Заедницата на ДП има преземено голем број чекори во насока на јакнење на координацијата во однос на спроведувањето на изборните препораки. Тие вклучуваат дискусии за развивање стратегии, планирање и следење на спроведувањето на препораките во конкретни земји; состаноци помеѓу различни организации кои ја поддржале ДП за време на набљудувањето на изборите и посети во рамките на понатамошните активности; и постојан акцент на ова прашање на годишни состаноци за спроведување на ДП. Земјите во рамките на заедницата на ДП заедно ги повикуваат земјите да известуваат за нивната работа во однос на спроведувањето на препораките преку универзални и регионални механизми.

**Меѓународни организации.** Координацијата на политичката комуникација со други меѓувладини организации за спроведувањето на изборите е одамна воспоставена практика на ОДИХР, при што изјавите за резултатите од изборите често се даваат заедно со парламентарните делегации на ОБСЕ, Советот на Европа, Европскиот парламент и понекогаш НАТО. Овие и други

меѓународни организации можат да играат клучни улоги во промовирањето на спроведувањето на изборните препораки на ОДИХР. Во текот на спроведувањето на изборните активности, ОДИХР често обрнува внимание на извештаите и препораките на другите меѓународни организации како дел од нејзината општа оценка.

#### • **Организација на Обединетите нации**

ООН е еден од најблиските партнери на ОБСЕ, соработка која е регулирана со Рамката за соработка и координација помеѓу Секретаријатот на ООН и ОБСЕ од 1993 год. Истата таа година, ООН ѝ додели статус на набљудувач на ОБСЕ. ОДИХР тесно соработува со голем број тела на ООН во процесот на спроведување на изборните препораки, особено со Одделот за политички прашања, Одделот за изборна помош, Програмата за развој на ООН (УНДП) и Жените на ОН. Таквата соработка вклучува опфаќање на препораките на ОДИХР преку проектите за изборна помош на ООН и одржување тркалезни маси и работилници на конкретни теми. Извештаите и препораките на ОДИХР за изборите може да се користат како извори на механизмите за известување за човековите права на ООН, вклучително и за телата кои го следат спроведувањето на спогодбите и УПП.

#### • **Совет на Европа**

Советот на Европа и ОБСЕ имаат заедничка цел: зајакнување на стабилноста во Европа врз основа на демократијата, владеењето на правото и почитувањето на човековите права. Соработката помеѓу двете организации е утврдена во Општата листа на услови за соработка потпишана во 2000 год. од Генералните секретари на овие организации. ОДИХР склучи посебен договор за партнерство со Советот на Европа за координација на работата во областа на човековите права, вклучително и на изборните активности. Советот се повеќе е вклучен во процесот на спроведување на изборните препораки и пошироката изборна реформа, вклучително и во обезбедувањето техничка помош на изборните органи, другите институции вклучени во изборниот процес и судовите. ОДИХР и Советот на Европа често одржуваат заеднички тркалезни маси и семинари за прашања поврзани со изборната реформа. Покрај тоа, ОДИХР, во партнерство со Венецијанската комисија на Советот на Европа, изготвува мислења за нацрт или конечните закони поврзани со изборите.

#### • **Европска унија**

Земјите членки на ЕУ и Европската комисија се помеѓу најважните партнери на ОБСЕ во финансирањето и спроведувањето на проекти за човековите права низ целиот регион на ОБСЕ. ЕУ е претставена во телата на ОБСЕ од делегацијата на земјата која го води Претседателството со ЕУ. Од 2009 год., ЕУ постојано ја препознава и потенцира важноста од спроведувањето на изборните реформи.

Во својот Акциски план за човекови права и демократија од 2015 год., ЕУ ја потврди својата поддршка за ДП и својата подготвеност тесно да соработува со други меѓународни организации кои ја применуваат, особено со ОДИХР. ЕУ често упатува на изборните препораки на ОДИХР во своите изјави на состаноците на Постојаниот совет на ОБСЕ и други настани, како и во програмските документи и финансиските инструменти на ЕУ. ЕУ се има обврзано систематски да го следи спроведувањето на изборните препораки на ОДИХР, вклучително и преку интегрирање на тие препораки во политичкиот дијалог и активностите за поддршка на нивното спроведување предводени од ЕУ и нејзините земји членки.

#### • **Други меѓународни организации**

ОДИХР е отворена за соработка со други меѓународни организации кои сакаат да помогнат во спроведувањето на изборните препораки. Ваквата соработка е особено важна за оние организации чии членки се исто така земји членки на ОБСЕ, вклучително и ЗНД, ОАД и Меѓународниот институт за демократија и изборна помош (Меѓународна ИДЕА). Исто така, односите помеѓу НАТО и ОБСЕ се темелат на прагматичен пристап и вклучуваат политички дијалог и оперативна интеракција на терен. НАТО може да обезбеди поддршка и да работи на спроведувањето на изборните препораки на ОДИХР, особено кога тие се поврзани со безбедносни прашања.

#### • **НАТО**

Односите помеѓу НАТО и ОБСЕ се темелат на прагматичен пристап и вклучуваат политички дијалог и оперативна интеракција на терен. НАТО може да обезбеди поддршка и да работи на спроведувањето на изборните препораки на ОДИХР, особено кога тие се поврзани со безбедносни прашања.

## 7.4 Координација со донаторите и со дипломатскиот кор

Меѓународните донаторски организации и членовите на дипломатскиот кор во земјата играат клучна улога во поддршката на спроведувањето на изборните реформи.

**Донатори.** Меѓународните партнери за развој често ги поддржуваат изборните процеси преку техничка помош, која вообичаено се спроведува од страна на „партнерите за имплементација“. Понекогаш тоа може да претставува тешка задача, особено во ситуација кога постои притисок да се поддржи оперативното спроведување на изборите во пократок рок, наместо да се посвети внимание на долгорочен развој на капацитетите. Во тој поглед, партнерите за развој можат да бидат најефективни во поддршката на спроведувањето на препораките доколку го следат пристапот базиран на изборниот циклус, користат одредници и стимулација за спроведување на промените.

Пристапот базиран на изборниот циклус подразбира оценка на потребите по завршувањето на изборите, која треба да ги земе предвид препораките дадени од страна на меѓународните и граѓанските набљудувачки групи, проследена со развивање на програма за помош за периодот до следните избори и по нив. Притоа, може да се користат одредници според кои се мери напредокот, кои пак може да се засноваат на изборните препораки. Меѓународните партнери за развој може да обезбедат стимулации и да го промовираат спроведувањето на препораките така што ќе укажат дека ќе се обезбеди дополнителна поддршка во зависност од постигнатиот напредок. Времените прегледи изготвени од страна на донаторите можат да послужат како корисни алатки за оценка на напредокот и за прилагодување на програмската помош и политичките сигнали.

**Дипломатски кор.** Дипломатскиот кор во земјата може да го привлече вниманието на спроведувањето на изборните препораки и да го вклучи ова прашање во политичката агенда на национално ниво. Координираните сигнали за важноста од подобрувањето на практиката на спроведување избори во согласност со меѓународните заложби и обврски, и насочувањето на вниманието кон конкретни прашања, ја зголемува веројатноста да се преземат ефективни чекори кон спроведувањето на препораките. Дипломатскиот кор може, исто така, да поттикне известување до ПС и КЧД, како и до механизмите за човекови права, со цел да се подобри отчетноста на земјата и усогласеноста со меѓународните инструменти за човекови права. ОДИХР може да ги поддржи таквите политички сигнали преку редовно информирање за спроведувањето на препораките и активностите по набљудувањето на изборите.



## 8. Оценка на спроведувањето на препораките

Оценката на спроведувањето на препораките е важна во неколку фази од изборниот циклус. Во предизборниот период, оваа оценка е важен фактор кој МОП на ОДИХР го зема предвид во својата препорака за тоа дали да испрати мисија за набљудување на изборите. Во текот на изборниот период, степенот на спроведување на претходните препораки влијае врз конечната оценка за изборите на мисијата за набљудување. Во постизборниот период, анализата на препораките може да биде корисна за разбирање на актуелните предизвици поврзани со изборите и степенот на интерес за спроведување на реформите во иднина.

Оценката на спроведувањето на препораките подразбира внимателно проучување на ситуацијата и расудување, особено поради тоа што некои фази од изборниот процес може да не се завршени. За да се обезбеди конзистентност и сеопфатна оценка, може да се земат предвид показателите дадени подолу. Покрај ОДИХР, оценка на спроведување на препораките може да спроведат и властите на земјата членка, граѓанското општество, медиумите, меѓународните донатори или други меѓународни актери.

- 1. Идентификување на препораките кои треба да се оценат.** Генерално, се работи за препораки од последните набљудувани избори, но можно е да се разгледуваат и препораки од претходни избори. На пример, за локални избори, би било корисно да се разгледаат не само препораките од последните избори на национално ниво, туку и од последните набљудувани локални избори. Корисно би било да се разгледаат и препораките од други меѓународни и граѓански набљудувачки мисии, доколку се кредибилни, и особено доколку вклучуваат дополнителни препораки кои не биле вклучени во извештаите на ОДИХР.
- 2. Средби со широк спектар на соговорници.** Потребни се разговори со широк спектар на соговорници за промените направени во законската рамка и условите за одржување избори. Тоа треба да вклучува состаноци со претставници на државните и изборните органи, политичките партии, медиумите, граѓанските организации и групите кои се недоволно застапени во политичкиот живот. Тема на разговор треба да бидат и иницијативите за изборна реформа кои можеби не произлегуваат директно од препораките на ОДИХР.
- 3. Анализа на степенот до кој е спроведена секоја препорака.** Степенот на спроведување на препораките генерално се мери на скала која вклучува целосна, делумна и нулта имплементација. Не е секогаш возможно да се направи конечна оценка; една од причините за тоа може да биде ситуацијата во која процесот се уште не ја достигнал фазата на која се однесува препораката или не е доволно близу до крајот на таа фаза. Во некои случаи, препораката може да ја изгуби својата релевантност како резултат на други, поголеми политички промени. Иако е важно да се има предвид одговорноста на земјите членки да одговорат на изборните препораки на ОДИХР, секоја препорака која земјата смета дека е несоодветна или дека тешко може да се спроведе треба внимателно да се разгледа со државните органи и да се земат предвид сите фактори кои го оправдуваат неспроведувањето на таа препорака.
- 4. Разбирање на ситуацијата во целина.** Потребно е да се посвети внимание на контекстот во кој се врши оценката. Тоа ја вклучува политичката и безбедносната ситуација на земјата членка, изборната практика од моментот на давање на препораките, промените во изборниот процес кои не се опфатени со препораките, како и сите актуелни реформски процеси. Исто така е потребно да се одреди кои препораки се спроведени и дали спроведените препораки биле приоритетни, дали вклучувале промени во законодавството и кои институции/организации биле одговорни за нивно спроведување, дали процесот бил инклузивен и дали бил спроведен со добра волја, дали активностите согласно препораките завршиле благовремено пред започнувањето на изборите и дали биле проследени со соодветно информирање на гласачите и обука на лицата вклучени во спроведувањето на изборите. Важно е да се



разгледа и тоа колку засегнатите страни во изборниот процес го сметаат за значајно спроведувањето на препораките, дали тоа им ја јакне доверба во претстојните избори, и кои проблеми и ризици поврзани со изборниот процес остануваат актуелни. Иако оценката на активностите согласно препораките треба да ја земе предвид сеопфатноста на спроведените препораки, таа исто така треба да посвети особено внимание на суштинското и кумулативното влијание на промените воопшто.

Со оглед на фактот што не секогаш е можно да се направи конечна оценка на спроведувањето на препораките, резултатите од оваа анализа не треба да се сметаат за дефинитивни, туку за индикативни. Анализата треба да се насочи и на приоритетните препораки и на оние чие неспроведување претставува најголем ризик за идните изборни процеси.



## 9. Промовирање на учеството на недоволно застапените групи во политичкиот живот

Различни заложби на ОБСЕ и меѓународни обврски вклучуваат одредби за недискриминација и промовирање на инклузивно учество во јавниот и политичкиот живот. Тоа треба да биде одразено во активностите кои земјите членки ги преземаат согласно препораките. ОДИХР прави систематски напори да обезбеди дека активностите согласно препораките ги земаат предвид групите кои не се доволно застапени во политичкиот живот..

### 9.1 Заложби на ОБСЕ и меѓународни обврски за зголемено учество на недоволно застапените групи во политичкиот живот

Групите кои се недоволно застапени во политичкиот живот може да се окарактеризираат како лица кои се вообичаено или традиционално маргинализирани во политичките процеси. Различни меѓународни и регионални инструменти за човекови права предвидуваат заштита и промовирање на правата на таквите групи; а постојат и конкретни документи

кои се однесуваат на учеството на жените, националните малцинства и лицата со попреченост.

## **Жени**

Заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни обврски експлицитно наведуваат дека мажите и жените треба да уживаат еднакви права во текот на целиот изборен процес. Таквите документи ја вклучуваат Одлуката на Советот на министри на ОБСЕ од 2009 год. за учество на жените во политичкиот и јавниот живот, која ги обврзува земјите членки „да ја разгледаат можноста за усвојување на законодавни мерки кои ќе овозможат побалансирано учество на жените и мажите во политичкиот и јавниот живот, а особено во процесот на донесување одлуки“.<sup>8</sup> Оваа одредба произлегува од ЦЕДАВ, во која експлицитно се упатува на гаранцијата на правото на жените, под еднакви услови со мажите, „да учествуваат во формулирањето и спроведувањето на владините политики“. Ова прашање е подетално разработено во меродавните толкувања на Комитетот на ЦЕДАВ, конкретно во Општата препорака 23 за политичко учество, која ја признава потребата да се земат предвид ставовите на женските организации во процесите на креирање политики, како и вредноста на статистичките податоци поделени според пол во формулирањето на политиките насочени кон остварување на правата содржани во Конвенцијата.

## **Национални малцинства**

Голем број заложби на ОБСЕ и други меѓународни стандарди го признаваат правото на националните малцинства да учествуваат во јавните работи без дискриминација, вклучително и правото да го користат сопствениот јазик. Помеѓу заложбите на ОБСЕ, параграф 35 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 год. експлицитно ги обврзува земјите членки да го промовираат правото на лицата кои припаѓаат на малцинствата да земат ефективно учество во јавните работи. Оваа обврска се темели на Член 5 од МКЕРД, кој ги обврзува земјите да обезбедат дека сите граѓани, без оглед на расата, бојата или националното или етничко потекло, можат „да учествуваат во владата и во управувањето со државните работи на кое било ниво“. Ова право е потврдено во Општата препорака 32 на КЕРД, каде се наведува потребата од претходни консултации и активно учество на засегнатите заедници во процесот на измени на законската рамка. Општата препорака 32, исто така, ја нагласува потребата од раслојување на податоците според расата, бојата и етничкото или национално потекло, за да се овозможи креирање политики насочени кон ефективна имплементација на МКЕРД. Општата препорака 27 од КЕРД експлицитно споменува вклученост на ромските заедници во

<sup>8</sup> Види и параграф 40 од Московскиот документ на ОБСЕ од 1991 год. кој ги обврзува земјите членки на низа мерки за јакнење на учеството на жените, и параграф 23 од Истанбулскиот документ на ОБСЕ од 1999 год. кој ги обврзува земјите членки на родова еднаквост во креирањето политики.

развојот и спроведувањето на политиките креирани за промовирање на нивното учество.

### **Лица со попреченост**

Во параграф 41 од Московскиот документ на ОБСЕ од 1991 год., земјите членки се обврзуваат да „обезбедат заштита на човековите права на лицата со попреченост“, вклучително и нивно учество во донесувањето одлуки. На универзално ниво, КПЛП содржи јасни одредби за еднаква вклученост на лицата со попреченост во политичкиот живот. Член 4.3 ги обврзува земјите „директно да се консултираат со и активно да ги вклучат лицата со попреченост“ во развојот и спроведувањето на мерките за имплементација на КПЛП. Член 31 содржи обврска за соодветно собирање и раслојување на податоците за да им се овозможи на државните органи да формулираат и спроведат политики во насока на имплементација на КПЛП.

## **9.2 Зголемено учество на недоволно застапените групи во спроведувањето на препораките и процесот на реформи**

Субјектите кои работат на спроведувањето на реформите треба да земат предвид како процесот и резултатите од изборната реформа ќе придонесат кон зголемено или намалено учество во изборите на групите кои се недоволно застапени во политичкиот живот. Активностите треба (1) да вклучуваат механизми кои ќе дозволат целосна вклученост на недоволно застапените групи во донесувањето одлуки и процесите кои произлегуваат од набљудувањето на изборите, и (2) да користат, или да придонесат да се обезбедат раслоени податоци кои ќе овозможат креирање на основани политики.

Прво, вклучувањето на недоволно застапените групи во процесот не треба да биде површно, туку во целост. Тоа вклучува работа со групи со висока репрезентативност, навремено информирање за да се обезбеди темелно разбирање на проблемите и изборите, и давање можност за прашања и предлози. Таквите консултации треба да бидат редовни, а не еднократни, и документирани за широката јавност. Може да е неопходно да се разгледаат конкретни мерки за да се обезбеди пристап за недоволно застапените групи, вклучително и објавување материјали на јазиците на малцинствата или можност за учество на состаноци на лицата со физичка или сензорна попреченост. Претставниците на недоволно застапените групи во политичкиот живот, исто така, треба да бидат вклучени во оценката на спроведувањето на препораките и ефективноста на претходно спроведените реформи. Тоа вклучува реформи насочени кон зголемување на учеството на недоволно застапените групи – на пример, преку привремени специјални мерки – како и реформи од поопшта природа.

Второ, користењето на раслоени податоци за учество на маргинализираните групи во изборите може да помогне во оценката на постојните мерки и да поттикне дискусија за можните реформи кои би овозможиле зголемено учество. Во сите случаи, важно е да се почитуваат стандардите за заштита на податоци при собирање и ракување со такви податоци. Доколку не се достапни раслоени податоци, активностите согласно изборните препораки треба да земат предвид воспоставување на соодветни механизми за оценка на делотворноста на реформите и степенот до кој се исполнети заложбите на ОБСЕ и меѓународните стандарди. Раслоените податоци би требало, во идеален случај, да содржат информации за ИО и другите институции вклучени во изборите, како и политичките партии и граѓанското општество.

Учеството на групите кои не се доволно застапени во политичкиот живот во активностите кои произлегуваат од препораките, и следењето на влијанието на нивното учество преку раслоените податоци е основен предуслов за промовирање на делотворно учество на сите граѓани во изборните процеси.

# Анекси

## АНЕКС А

# Заложби на ОБСЕ и други меѓународни обврски за активностите кои произлегуваат од набљудувањето на изборите

### ОБСЕ

#### Хелсиншки завршен акт од 1975 год.

(...) Во полето на човековите права и основни слободи, земјите членки ќе делуваат сообразно на целите и начелата на Повелбата на Обединетите нации и Европската декларација за човекови права. Тие, исто така, ќе ги исполнуваат и нивните обврски утврдени во меѓународните декларации и договори во ова поле, вклучувајќи ги, помеѓу другите, Меѓународните повелби за човекови права, со кои се обврзани.

#### Мадридски документ од 1983 год.

Земјите членки (...) ја потврдуваат особената важност на Универзалната декларација за човекови права, меѓународните спогодби за човекови права и другите релевантни меѓународни инструменти за нивните заеднички и независни напори да стимулираат и развијат универзално почитување на човековите права и основните слободи; тие ги повикуваат земјите членки да постапуваат во согласност со овие меѓународни инструменти и оние земји членки кои се уште не го сториле тоа да размислат за можноста да пристапат кон спогодбите.

#### Копенхашки документ од 1990 год.

(5) [Земјите членки] свечено изјавуваат дека елементите на правдата кои се од суштинско значење за целосно изразување на неделивото достоинство и на еднаквите и неотуѓиви права на сите луѓе го вклучуваат следното:

(5.7) - човековите права и основни слободи ќе се гарантираат со закон и во согласност со обврските според меѓународното право;

(5.8) - законите, усвоени како резултат на јавна постапки, и прописите ќе се објавуваат, што е услов за нивна примена. Тие текстови ќе бидат достапни за сите; (...)

(7.1) - ќе одржуваат слободни избори на разумни интервали, како што е пропишано со закон;

### **Париски документ од 1990 год.: Париска повелба за нова Европа**

(1) Функцијата на [ОДИХР] ќе биде да ги олесни контактите и размената на информации за изборите помеѓу земјите членки. На тој начин, Канцеларијата ќе придонесе за имплементација на параграфите 6, 7 и 8 од Документот од состанокот во Копенхаген (...)

### **Московски документ од 1991 год.**

Земјите членки истакнуваат дека прашањата поврзани со човековите права, основните слободи, демократијата и владеењето на правото се од меѓународно значење, бидејќи почитувањето на овие права и слободи претставува еден од темелите на меѓународниот поредок. Тие категорично и неотповикливо изјавуваат дека заложбите кои се преземаат во областа на човековата димензија на КБСЕ директно ги засегаат и претставуваат легитимен интерес на сите земји членки и не се прашања кои се однесуваат исклучиво на внатрешните работи на засегнатата земја. Тие ја изразуваат нивната решеност да ги исполнат сите заложби од областа на човековата димензија и да ги решат на мирен начин сите поврзани прашања, индивидуално или колективно, врз основа на заедничко почитување и соработка. Во овој контекст, тие препознаваат дека активната вклученост на поединци, групи, организации и институции е исклучително важна за да се обезбеди континуиран напредок во оваа насока. (...)

(18.1) Законите ќе се формулираат и усвојуваат како резултат на отворен процес кој ја одразува волјата на народот, директно или преку нивните избрани претставници. (...)

### **Документ од Осло од 1998 год.**

#### ***Анекс 2: Општа рамка на Повелбата за европска безбедност: нови закани и предизвици за безбедноста – Човекова димензија, Избори***

(4) Земјите членки треба неодољно да постапуваат по изборните препораки на ОДИХР. ОДИХР треба да ѝ ја понуди на засегнатата земја својата помош во спроведувањето на тие препораки и треба да го известува Постојаниот совет за статусот на нивното спроведување.



## **Истанбулски документ од 1999 год**

(25) Ја потврдуваме нашата обврска да спроведуваме слободни и правични избори во согласност со заложбите на ОБСЕ, особено Копенхашкиот документ од 1990 год. Ја препознаваме помошта која ОДИХР може да им ја даде на земјите членки во развојот и имплементацијата на изборното законодавство. Во согласност со овие заложби, ќе поканиме набљудувачи на нашите избори од други земји членки, ОДИХР, Парламентарното собрание на ОБСЕ и соодветни институции и организации кои сакаат да ги набљудуваат нашите изборни процеси. Се согласуваме неопходно да постапуваме по оценката и препораките на ОДИХР за изборите.

(27) Невладините организации (НВО-и) можат да играат витална улога во промовирањето на човековите права, демократијата и владеењето на правото. Тие се составен дел на силно граѓанско општество. Се обврзуваме да ги подобриме можностите на НВО-и да дадат целосен придонес за понатамошниот развој на граѓанското општество и почитувањето на човековите права и основните слободи.

## **Документ од Порто од 2002 год. (Совет на министри)**

### ***Одлука бр. 7, Изборни заложби***

Советот на министри, (...) Потврдувајќи ја решеноста да ги исполни овие заложби, (...) Препознавајќи ја експертизата на ОДИХР во давањето помош на земјите членки во спроведувањето на изборните заложби, (...) Ги повикува земјите членки да го зајакнат нивниот одговор на препораките на ОДИХР по набљудувањето на изборите.(...).

## **Документ од Мастрихт од 2003 год.**

### ***Одлука Бр. 5/03, Избори***

Советот на министри, (...) ја упатува ОДИХР да разгледа начини за подобрување на ефективностa на својата помош на земјите членки во спроведувањето на препораките дадени во извештаите за набљудување на изборите на ОДИХР и да го известува Постојаниот совет за напредокот во исполнувањето на оваа задача (...).

## **Бриселски документ од 2006 год.**

### ***Одлука бр. 19/06, Јакнење на ефективност на ОБСЕ (Дел 2)***

Советот на министри, (...)

(2) Препознава дека ОДИХР, во спроведувањето на својот мандат, ја покажала својата способност да им помогне на земјите членки во исполнувањето на нивните заложби од областа на човековата димензија;

(3) Ги потсетува земјите членки дека нивните закони и практики треба да бидат во согласност со заложбите на ОБСЕ;

(4) Ја зема предвид оценката на моменталната состојба во спроведувањето на постојните заложби од страна на земјите членки и истакнува, особено, дека земјите членки се самите одговорни за ефективно спроведување на нивните заложби преземени во рамките на ОБСЕ. ОДИХР, во тој поглед, игра важна улога во обезбедувањето помош;

(5) Го задолжува Постојаниот совет, земајќи ги предвид препораките на ОДИХР и другите релевантни институции на ОБСЕ, да обрнат внимание на проблемите во спроведувањето во областите наведени во извештајот, што подразбира поефикасно користење на помошта на ОДИХР; (...)

(6) Ја препознава експертизата на ОДИХР во помошта која им ја дава на земјите членки преку своите изборни активности, вклучително и анализата на изборното законодавство и набљудувањето на изборите;

## **Комеморативна декларација од Астана од 2010 год.:**

### **Кон заедница на безбедност**

(2) Ја потврдуваме нашата целосна посветеност на Повелбата на Обединетите нации и на сите норми, принципи и заложби на ОБСЕ, почнувајќи од Хелсиншкиот завршен акт, Париската повелба, Повелбата за европска безбедност и сите други документи на ОБСЕ на кои сме се согласиле, и на нашата одговорност да ги имплементираме во целост и со добра волја. Ја повторуваме нашата посветеност на концептот, инициран во Завршниот акт, за сеопфатна, заемна, рамноправна и неделива безбедност, која го поврзува одржувањето на мирот со почитувањето на човековите права и основните слободи, и ја поврзува економската и еколошката соработка со мирните меѓудржавни односи.

## Универзални документи

### Универзална декларација за човековите права од 1948 год.

#### Член 21

1. Секој има право да учествува во управувањето со јавните работи на својата земја, непосредно или преку слободно избрани претставници.
2. Секој има право на рамноправна основа да стапува во јавна служба во својата земја.
3. Волјата на народот е основа на државната власт; оваа волја треба да се изразува на повремени и слободни избори кои ќе се спроведуваат со општо и еднакво право на глас, со тајно гласање или со соодветна постапка која ја обезбедува слободата на гласањето.

### Меѓународен пакт за граѓански и политички права од 1966 год.

#### Член 25

Секој граѓанин има право и можност, без да се прави поделба врз основа на разликите споменати во член 2 и без неосновани ограничувања:

- а) да учествува во управувањето со јавни работи, или непосредно или преку слободно избрани претставници;
- б) да избира и да биде избран на периодични, автентични, општи, еднакви и тајни избори кои гарантираат слободно изразување на волјата на избирачите;
- в) да има пристап, под општи еднакви услови, до јавните служби на својата земја.

### Меѓународна конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација од 1966 год.

#### Член 5

Според основните обврски наведени во членот 2 на оваа конвенција, земјите членки се обврзуваат да ја забранат и да ја укинат расната дискриминација во сите нејзини форми и да му гарантираат на секој право на еднаквост пред законот без разлика на расата, бојата или националното или етничкото потекло, особено во поглед на уживањето на следните права: (...)

- в) политичките права, особено правото на учество на избори, правото на глас и кандидатура - според системот на општото и еднаквото право на глас, правото на учествување во владата како и во управувањето со јавните работи, на сите нивоа, и правото на пристап, под еднакви услови, до јавните функции; (...)

## **Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените од 1979 год.**

### **Член 7**

Земјите членки ги преземаат сите соодветни мерки за отстранување на дискриминацијата врз жените во политичкиот и јавниот живот на земјата, а посебно се должни да го обезбедат, под еднакви услови како и на мажите, правото на жените:

- а) да гласаат на сите избори и јавни референдуми и да бидат избирани во сите тела што се избираат по пат на јавни избори;
- б) да учествуваат во креирањето и спроведувањето на владината политика и да заземаат раководни положби и да ги вршат сите јавни функции на сите нивоа на власт;
- в) да учествуваат во работата на невладините организации и здруженија што се занимаваат со јавниот и политичкиот живот во земјата.

## **Конвенција за правата на лицата со попреченост од 2006 год.**

(4.3) Во однос на развојот и спроведувањето на законодавството и политиките за спроведување на оваа Конвенција, како и на другите процеси за донесување одлуки во врска со прашањата кои се однесуваат на лицата со попреченост, земјите членки тесно ќе соработуваат и активно ќе ги вклучат лицата со попреченост, како и децата со пречки во развојот, преку нивните релевантни организации.

## **Општ коментар 25 на Комитетот за човекови права од 1996 год. за правото на учество во јавни работи, избирачкото право и правото на еднаков пристап до државна служба**

(5) Водењето јавни работи (...) е широк концепт кој се однесува на остварувањето на политичката моќ, особено на остварувањето на законодавната, извршната и административната власт. Тоа ги опфаќа сите аспекти на јавната администрација, како и формулирањето и спроведувањето на политиката на меѓународно, национално, регионално и локално ниво. Распределбата на овластувања и начините на кои секој граѓанин го остварува своето право на учество во водењето јавни работи заштитени со член 25 треба да се утврдат со уставот и други закони.

## **Декларација на Генералното собрание од 1998 год. за правото и одговорноста на поединци, групи и органи на општеството да ги промовираат и заштитат универзално признаените човекови права и основни слободи**

- (1) Секој има право, поединечно или заедно со други, да има ефективен пристап, на недискриминаторна основа, до учество во владата на неговата или нејзината земја и во водењето јавни работи.
- (2) Тоа го вклучува, меѓу другото, правото, поединечно или заедно со други, да поднесува до владини тела и институции и организации кои се занимаваат со јавни работи критики и предлози за подобрување на нивното работење и да привлече внимание на секој аспект од нивната работа кој го отежнува или попречува промовирањето, заштитата и остварувањето на човековите права и основни слободи.

## **Резолуција на Генералното собрание од 2013 год. за јакнење на улогата на Обединетите нации во зајакнувањето на периодичните и правилно одржани избори и промовирањето на демократизацијата**

Генералното собрание, (...) Ја потврдува обврската на сите земјите да ги преземат сите соодветни мерки за да обезбедат дека секој граѓанин има ефективно право и можност да учествува во избори на еднаква основа;

## **Регионални документи**

### **Совет на Европа**

#### **Протокол бр. 1 од 1952 год. кон Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи**

- (3) Високите страни договорнички се обврзуваат во разумни интервали да организираат слободни избори со тајно гласање, под услови што му овозможуваат на народот слободно да го изрази своето мислење за изборот на законодавното.

#### **Кодекс на добри практики во изборни прашања на Венецијанската комисија од 2002 год.**

(II.2.B) Основните елементи на изборното право, особено регулирањето на самиот изборен систем, составот на изборните комисии и исцртувањето на границите на изборните единици не треба да се менуваат најмалку една година пред изборите, или треба да бидат утврдени во уставот или на ниво повисоко од обичниот закон.

## **Појаснувачки извештај**

(II.2.66) Еден од начините да не се дозволи манипулација е да се дефинираат во уставот или во документ кој има повисок статус од обичниот закон елементите кои се најподложни на манипулации (самиот изборен систем, составот на изборната комисија, изборните единици или правилата за исцртување на границите на изборните единици).

Друго, пофлексибилно, решение би било да се предвиди во уставот дека, доколку дојде до измени на изборниот закон, стариот систем ќе се применува на следните избори – барем доколку тие се одржат во текот на следната година – а новиот систем ќе влезе на сила по нивното завршување.

### **Интерпретативна декларација на Венецијанската комисија од 2005 год. за стабилноста на изборното право**

- (1) (1) Принципот според кој основните елементи на изборното право не смеат да бидат отворени за измени најмалку една година пред изборите немаат предност во однос на принципите на Кодексот на добри практики во изборни прашања.
- (2) На него не треба да се повикува за да се одржи ситуација спротивна на стандардите на европското изборно наследство, или за да се спречи спроведувањето на препораките дадени од меѓународни организации.
- (3) Овој принцип се однесува само на основните правила на изборното право, кога истите се јавуваат во обичниот закон.
- (4) Конкретно, следните се сметаат за основни правила:
  - самиот изборен систем, односно правилата кои се однесуваат на претворањето на гласовите во мандати;
  - правилата поврзани со составот на изборните комисии или друго тело кои е вклучено во организацијата на изборите;
  - исцртувањето на границите на изборните единици и правилата кои се однесуваат на распределбата на мандати помеѓу изборните единици.
- (5) Општо, секоја реформа на изборното законодавство која се применува за време на избори треба да се спроведе доволно однапред за да биде вистински применлива на изборите.

## **Заедница на независни држави**

### **Меѓупарламентарно собрание на ЗНД, Декларација за принципите на меѓународното набљудување на избори и референдуми од 2008 год.<sup>9</sup>**

- (9) (...) По публикувањето (објавувањето) на официјалните резултати од изборите (референдумот), но не подоцна од два месеци по денот на изборите, шефот или заменикот шеф на меѓународната мисија за набљудување треба да го презентира конечниот извештај за меѓународното набљудување на изборите (референдумот) пред колективните тела на ЗНД.
- (10) (...) Конечниот извештај може да вклучува технички информации за подобрување на процесот на изборите или референдумот во земјата во која се одржале изборите (референдумот).

## **Организација на американски држави**

### **Генерално собрание на ОАД, Меѓуамериканска демократска повелба од 2001 год.**

#### ***V. Демократија и мисии за набљудување на избори***

- (23) (...) Земјите членки, при остварувањето на својата сувереност, може да се обратат до Организацијата на американските држави со барање за совет и помош во јакнењето и развојот на нивните изборни институции и процеси, вклучувајќи и испраќање на прелиминарни мисии за таа цел.
- (24) (...) Мисиите за набљудување на изборите благовремено ќе достават извештај за своите активности до Постојаниот совет, преку Генералниот секретаријат.
- (25) Мисиите за набљудување на изборите ќе го информираат Постојаниот совет, преку Генералниот секретаријат, доколку не постојат неопходните услови за одржување слободни и правични избори.

<sup>9</sup> Unofficial translation.

## Други стандарди и документи

### Декларација за принципите за меѓународно набљудување на избори од 2005 год.

- (7) Од меѓународните мисии за набљудување на изборите се очекува да даваат навремени, точни и непристрасни изјави за јавноста (вклучувајќи и копија до изборните органи и другите национални тела) во кои ќе ги презентираат своите наоди, заклучоци и соодветните препораки за кои ќе утврдат дека може да бидат корисни за подобрување на изборните процеси. Мисиите треба јавно да го најават своето присуство во земјата, како и мандатот на мисијата, составот и времето на престој, да даваат периодични изјави по потреба, прелиминарна изјава за наодите, како и конечен извештај по завршувањето на изборниот процес. Меѓународните мисии за набљудување на изборите може да имаат приватни состаноци со оние кои се заинтересирани за организирање на слободни и демократски избори за да разговараат за наодите, заклучоците и препораките на мисијата. Меѓународните мисии за набљудување на изборите може да поднесуваат извештаи и до своите меѓувладини или меѓународни набљудувачки мисии.
- (8) Организациите кои ја поддржуваат оваа Декларација и придружниот Кодекс за однесување на меѓународните набљудувачи на избори се обврзуваат на меѓусебна соработка при спроведувањето на меѓународни мисии за набљудување на изборите. Меѓународното набљудување на изборите може да се спроведува на пример од: индивидуални меѓународни мисии за набљудување на изборите, *ad hoc* заеднички меѓународни мисии за набљудување на изборите, или координирани меѓународни мисии за набљудување на изборите. Во сите случаи, земјите поддржувачи се обврзуваат на меѓусебна соработка за да дадат максимален придонес во своите меѓународни мисии за набљудување на изборите.

### Декларација за глобалните принципи за непристрасно набљудување и мониторинг на избори од страна на граѓански организации од 2012 год.

- (4) Непристрасно набљудување и мониторинг на изборите од страна на граѓански организации е мобилизација на граѓани на политички неутрален, непристрасен и недискриминаторен начин заради остварување на правото на учество во јавните работи преку следење и известување за текот на изборниот процес преку: независна, систематска и сеопфатна оценка на законската рамка, институциите, процесите и политичкото опкружување во однос на изборите; непристрасна, точна и навремена анализа на наодите; карактеризација на наодите врз основа на највисоките етички стандарди за непристрасност и точност; давање соодветни препораки за правилно



одржани демократски избори; и промовирање на подобрувања во законската рамка за избори, нивно спроведување преку изборната администрација и отстранување на пречките за целосно граѓанско учество во изборните и политичките процеси.

**Акциски план на Европската унија за човекови права и демократија од 2015-19 год.**

(V.32.b) Сумирајте ги најдобрите практики за да ги користите препораките на МНИ ЕУ и на мисиите за набљудување на изборите на ОБСЕ/ОДИХР во рамките на политичкиот дијалог и активностите за поддршка на демократијата во ЕУ и нејзините земји членки.

## АНЕКС Б

# Други материјали и ресурси

### ОБСЕ

#### *Прирачници за избори на ОДИХР*

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

- *Прирачник за набљудување на изборите: Шесто издание, 2010.*
- *Прирачник за набљудување на финансирањето на кампањите, 2015.*
- *Прирачник за набљудување и промовирање на учеството на националните малцинства во изборните процеси, 2014.*
- *Упатства за анализа на законската рамка за избори, Второ издание, 2013.*
- *Прирачник за набљудување на новите технологии за гласање, 2013.*
- *Прирачници за набљудување на регистрацијата на гласачи, 2012.*
- *Прирачник за мониторинг на медиумите за Мисиите за набљудување на изборите, 2012.*
- *Прирачник за долгорочни набљудувачи на избори, 2007.*
- *Прирачник за мониторинг на учеството на жените во избори, 2004.*
- *Прирачник за домашни набљудувачи на избори, 2003.*

#### *Правни мислења и коментари на ОДИХР поврзани со изборите*

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

#### *Legislationline.org – база на податоци на ОДИХР на националните изборни законодавства*

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

#### *Интернет курс за набљудувачите на ОБСЕ/ОДИХР*

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

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

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

#### *Заложби на ОБСЕ од областа на човековата димензија (трето издание):*

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

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

## Обединети нации

### **Збирка спогодби на ООН**

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

### **Органи за човекови права на ООН**

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

### **Специјални процедури на Советот за човекови права**

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

### **Универзален периодичен преглед (УПП)**

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

### **База на податоци на УПП која содржи информации за препораките на УПП и доброволните обврски на државите**

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

## Совет на Европа

### **База на податоци на прецедентното право на ЕСЧП**

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

### **Информативен билтен за правото на слободни избори на ЕСЧП**

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

### **База на податоци на Венецијанската комисија – Изборно законодавство**

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

### **Мислења и студии на Венецијанската комисија**

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

### **Извештаи за оценка и сообразност на ГРЕКО**

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

## АНЕКС В

# Листа на скратеници (акроними) и скратувања (абревијации)

КЧП	Комитет за човекови права
ЦЕДАВ	Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените
Комитет на ЦЕДАВ	Комитет за елиминација на дискриминацијата врз жените
КЕРД	Комитет за елиминација на расна дискриминација
ЗНД	Заедница на независни држави
КРМ	Комитет за работници мигранти
КПЛП	Конвенција за правата на лицата со попреченост
Комитет на КПЛП	Комитет за правата на лицата со попреченост
ГО	Граѓанска организација
ДП	Декларација за принципите за меѓународно набљудување на избори
ЕКЧП	Европска конвенција за човекови права
ЕСЧП	Европски суд за човекови права
ИО	Изборен орган
ЕУ	Европска унија
ТО	Теренска операција на ОБСЕ
ГРЕКО	Група на држави против корупција на Советот на Европа
ВКНМ	Висок комесар за национални малцинства на ОБСЕ
КЧД	Комитет за човекова димензија на ОБСЕ
СИЧД	Средба за имплементација на човековата димензија на ОБСЕ
СЧД	Семинар за човекова димензија на ОБСЕ
МДП	Меѓуамериканска демократска повелба
МПГПП	Меѓународен пакт за граѓански и политички права
МКЕРД	Меѓународна конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација
МКМР	Меѓународна конвенција за заштита на правата на сите мигранти работници и членовите на нивните семејства

Меѓународна ИДЕА	Меѓународен институт за демократија и изборна помош
МОП	Мисија за оценка на потребите
НВО	Невладина организација
ОАД	Организација на американските држави
ОДИХР	Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права
ПС	Постојан совет на ОБСЕ
ПСМ	Претставник на ОБСЕ за слобода на медиумите
УДХР	Универзална декларација за човекови права
ООН	Организација на Обединетите нации
УНЦАЦ	Конвенција против корупција на ООН
УНДП	Програма за развој на ООН
УПП	Универзален периодичен преглед
Венецијанска комисија	Европска комисија за демократија преку правото на Советот на Европа

## Принципи за спроведување на препораките на ОДИХР

- ОДИХР го промовира и поддржува спроведувањето на препораките дадени од мисиите за набљудување на изборите со цел остварување на демократските права утврдени во политичките договори и правно обврзувачките спогодби кои земјите ги поддржале.
- ОДИХР обезбедува поддршка во спроведувањето на препораките само на барање на засегнатата земја членка.
- ОДИХР ги спроведува активностите согласно препораките на објективен, непристрасен, неутрален и независен начин, препознавајќи дека главната одговорност за организирање на изборите конечно ја имаат земјите членки.
- ОДИХР дава приоритет на помошта во спроведувањето на препораките во согласност со потребите и интересите на земјите членки, времето достапно пред следните избори и ресурсите кои ОДИХР ги има на располагањ.
- ОДИХР ги поддржува добрите практики во изборната реформа така што работи во согласност со изборниот циклус, ја поттикнува политичката волја, ги поддржува одржливите капацитети за спроведување на изборите, промовира консултации со и вклученост на јавноста; се повикува на заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни обврски и стандарди, ја користи националната и меѓународната експертиза и поттикнува воспоставување на планови, информирање на јавноста и механизми за преглед.
- ОДИХР промовира политички плурализам и учество на недоволно застапените групи во процесите на спроведување на препораките како начин да се создадат еднакви можности за учество во изборите.
- ОДИХР соработува со други меѓународни набљудувачки организации и граѓански набљудувачки групи за да овозможи координиран пристап во спроведувањето на препораките.
- ОДИХР ги спроведува активностите согласно препораките на транспарентен и отворен начин.
- ОДИХР редовно ги анализира своите практики на работење во однос на спроведувањето на препораките со цел да идентификува можности за подобрување.
- ОДИХР ги поттикнува земјите членки да известуваат за активностите кои ги преземаат согласно изборните препораки преку структурите на ОБСЕ, како и преку други универзални и регионални механизми.