



Priručnik

za posmatranje i
promoviranje učešća
nacionalnih manjina u
izbornim procesima

Priručnik

za posmatranje i promoviranje
učešća nacionalnih manjina
u izbornim procesima

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

© OSCE/ODIHR 2014

Prevod ove publikacije je finansirao Projekat za podršku izborima na Zapadnom Balkanu, sredstvima Evropske unije i Austrijske razvojne agencije.

Sva prava su zadržana. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i reproducirati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, pod uslovom da svaku takvu reprodukciju prati navođenje OSCE-a/ODIHR-a kao izvora.

Ovaj priručnik prvobitno je objavljen 2014. godine pod naslovom *Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes* u izdanju OSCE-ovog Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR). Ova verzija je prevod. U slučaju razlika u tekstu, molimo da se pozivate na publikaciju na engleskom jeziku kao konačnu i zvaničnu verziju.

ISBN 978-83-66089-55-6

Fotografija s naslovnice: OSCE/ODIHR

Dizajn: Nona Reuter

Štampano u Poljskoj

Priručnik

za posmatranje i promoviranje
učešća nacionalnih manjina
u izbornim procesima

Sadržaj

Skraćenice i akronimi	7
UVOD	9
I. OSCE-ova ova opredjeljenja i drugi važeći međunarodni i regionalni standardi učešća nacionalnih manjina u izbornim procesima	13
A. Uvod	13
B. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi	15
C. Ujedinjene nacije	18
D. Vijeće Evrope	20
II. Temeljna građanska i politička prava relevantna za učešće nacionalnih manjina u izbornim procesima	25
A. Uvod	25
B. Politička i građanska prava	26
1. Pravo glasa	26
2. Pravo kandidiranja za javnu funkciju	27
3. Sloboda udruživanja	29
4. Sloboda izražavanja	32
5. Sloboda mirnog okupljanja	33
C. Zabrana diskriminacije	34
III. Izborni sistemi i nacionalne manjine	37
A. Uvod	37
B. Vrste izbornih sistema	38
1. Većinski sistemi	39
2. Proporcionalni izborni sistemi	40
3. Paralelni sistemi i proporcionalni mješoviti izborni sistemi	42
C. Specifični elementi izbornih sistema koji omogućavaju zastupljenost manjina	43
1. Niski pragovi	43
2. Preferencijalno glasanje	44
3. Granice izbornih jedinica i pravedna zastupljenost nacionalnih manjina	44

D. Specijalne mjere	46
1. Posebni prag za nacionalne manjine	47
2. Dvojno glasanje	47
3. Rezervirana zastupnička mjesta	47
IV. ODIHR-ovo posmatranje izbora i nacionalne manjine	49
A. Uvod	49
B. Uloga misije za procjenu potreba	50
C. Smjernice za osnovni tim	53
1. Obezbijediti pregled situacije	54
2. Prikupiti osnovne statističke podatke	54
3. Identificirati i sastati se s ključnim akterima	55
4. Analizirati registraciju birača	55
5. Ocijeniti edukaciju građana i birača	56
6. Pratiti procese nominacije kandidata i stranaka	57
7. Pratiti medijsko izvještavanje	57
8. Posmatrati predizbornu kampanju	58
9. Razmotriti utjecaj izbornog sistema	59
D. Smjernice za dugoročne posmatrače	60
E. Smjernice za kratkoročne posmatrače	61
ANEKS. Izvodi iz OSCE-ovih opredjeljenja i drugih relevantnih međunarodnih standarda i instrumenata vezanih za učešće nacionalnih manjina u izbornim procesima	63
1. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi	63
CSCE, Kopenhaški dokument, 1990	63
HCNM, Ljubljanske smjernice o integriranju raznolikih društava, 2012.	71
2. Ujedinjene nacije	72
3. Vijeće Evrope	73
Vijeće Evrope, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i izvještaj sa obrazloženjem, 1993.	73

Skraćenice i akronimi

ACFC	Savjetodavni komitet Vijeća Evrope za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina
AV	Izborni sistem alternativnog glasanja
ECHR	Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
ECtHR	Evropski sud za ljudska prava
EAM	Misija za ocjenu izbora
EOM	Misija za posmatranje izbora
FCNM	Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina
FPTP	Izborni sistem relativne većine
HCNM	Visoki komesar OSCE-a za nacionalne manjine
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
ICERD	Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije
ICESCR	Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima
LEOM	Ograničena misija za posmatranje izbora
LTO	Dugoročni posmatrač (DP)
MMP	Mješoviti proporcionalni izborni sistem
NAM	Misija za procjenu potreba
ODIHR	OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
PR	Proporcionalni izborni sistem
STO	Kratkoročni posmatrač (KP)
STV	Izborni sistem pojedinačnog prenosivog glasa
UDHR	Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
UN	Ujedinjene nacije

Uvod

OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (eng. *Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR) objavio je 2001. *Smjernice za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu* (Smjernice iz 2001).¹ Osnovni cilj *Smjernica iz 2001.* bio je da državama učesnicima ponude specifične savjete o tome kako mogu implementirati *Preporuke iz Lunda o učinkovitom učešću nacionalnih manjina u javnom životu* (Preporuke iz Lunda) kada se radi o izbornim procesima, uz objašnjenje prednosti i mana ponuđenih opcija.²

Pošto je od izdavanja *Smjernica iz 2001.* prošlo nekih 13 godina, to je dovoljan razlog da ih se ponovo razmotri i ažurira. Ova publikacija se oslanja na *Smjernice iz 2001.* i donosi nove materijale o izradi međunarodnih standarda i dobre prakse u području promocije učešća nacionalnih manjina u izbornim procesima.

Pored toga, ova publikacija sadrži i novo poglavlje o metodologiji koju koriste ODIHR-ove izborne posmatračke misije (eng. *election observation mission*, EOM) pri posmatranju učešća nacionalnih manjina. U ovo poglavlje uvršteni su uvidi i iskustva stečena kroz gotovo dvije decenije posmatranja izbora. Praktični dio namijenjen je izbornim posmatračima specifično iz OSCE-a; posmatrači iz drugih organizacija koje se bave pitanjem učešća nacionalnih manjina tu će naći korisne informacije o ovoj temi koje su također relevantne i u drugim izbornim kontekstima. Zahvaljujući ovom praktičnom dijelu, publikacija se izdaje kao priručnik, u nadi da će stručnjacima i praktičarima koji rade u ovoj oblasti ponuditi korisne smjernice.

Dajući solidnu osnovu za metodologiju posmatranja izbora u ovom području, publikacija bi trebala pomoći da se osigura profesionalno i dosljedno provođenje procjena učešća manjina zasnovanih na opredjeljenjima OSCE-a, drugim primjenjivim međunarodnim standardima i dobroj praksi. Spajajući ažurirane informacije sa najvažnijim elementima *Smjernica iz 2001.*, ova publikacija u konciznom formatu pruža širok pregled OSCE-ovog pristupa promociji i posmatranju učešća nacionalnih manjina u izborima.

1 OSCE/ODIHR, *Smjernice za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu*, Varšava, 2001.

2 HCNM, *Preporuke iz Lunda o učinkovitom učešću nacionalnih manjina*, Haag, 1999. (Preporuke iz Lunda).

Međutim, čitatelj treba imati na umu da je rad OSCE-a vezan za nacionalne manjine samo jedan dio onoga što je potrebno uraditi kako bi se postigao bilo kakav stvarni uspjeh. OSCE-ov Visoki komesar za nacionalne manjine (*eng. High Commissioner on National Minorities, HCNM*) pruža rana upozorenja o potencijalnim sukobima i savjete za rješavanje rastućih tenzija kako bi se takvi sukobi spriječili, uključujući i putem garancija učinkovitog učešća nacionalnih manjina. ODIHR posmatra mjeru u kojoj pripadnici nacionalnih manjina uistinu učestvuju u izborima i izdaje preporuke o tome kako prevazići prepreke koje im se eventualno nađu na putu. Kako bi se u modernim demokratskim državama povećalo učešće i postigla odgovarajuća zastupljenost nacionalnih manjina, vlade država učesnica također moraju učiniti značajne napore na nacionalnom i lokalnom nivou.³

Pružajući pristupačan pregled i vodič, ovaj dokument također bi trebao biti koristan zakonodavcima i donositeljima političkih odluka na svim nivoima. Može se koristiti u svrhu pružanja podrške naporima vlada, političkih stranaka i grupa civilnog društva, uključujući i one koje zastupaju manjinske zajednice, za promociju učinkovitog učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu općenito, a naročito u izborima.

Konačno, treba imati na umu da je ovaj priručnik plod saradnje ODIHR-a i HCNM-a. Zasnovan je na širokom konsenzusu o tome da je učinkovito učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu od suštinske važnosti za razvoj demokratskog društva koje poštuje ljudska prava, promovira integraciju i osigurava mir i stabilnost. Razvijanje takvih društava je cilj koji su prepoznali OSCE, Vijeće Evrope i Ujedinjene nacije (UN)

Ova publikacija sastoji se od četiri poglavlja i jednog aneksa. Poglavlje I pruža sveobuhvatan popis regionalnih i međunarodnih obaveza koje se odnose na učinkovito učešće nacionalnih manjina u izbornim procesima. Tu su uvrštene konvencije, politička opredjeljenja i drugi standardi koje su do danas usvojili OSCE, Vijeće Evrope i UN.

U Poglavljima II i III detaljno se objašnjava sadržaj svake od četiri Preporuke iz Lunda vezane za izbore:

- Preporuka br. 7 tiče se izbornih prava, uključujući pasivno i aktivno biračko pravo, kao i garancija političkog učešća;
- Preporuka br. 8 usmjerena je na slobodu udruživanja, a naročito na pravo osnivanja političkih stranaka u zajednici;
- Preporuka br. 9 govori o tome kako različiti izborni sistemi i posebne mjere doprinose ili otežavaju zastupljenost manjina; a

³ Vidjeti, općenito, Preporuke iz Lunda; HCNM *Ljubljanske smjernice o integriranju raznolikih društava* (Ljubljanske smjernice), Haag, 2012, naročito smjernice br. 9, 38 i 39.

- Preporuka br. 10 se tiče pravedne zastupljenosti putem određivanja granica izbornih jedinica (biračkih tijela).

U poglavljima II i III također su ponuđene moguće opcije za promociju zastupljenosti manjina u izbornim procesima koje su izvedene iz dobre prakse u različitim državama i koje uzimaju u obzir specifične karakteristike manjinskih grupa (sastav, veličina, itd.).

U poglavlju IV opisana je metodologija ODIHR-a za posmatranje izbora, uz poseban osvrt na praćenje i procjenu učinkovitog učešća nacionalnih manjina.

Aneks sadrži izvode iz osnovnih međunarodnih i regionalnih instrumenata vezanih za nacionalne manjine i zainteresiranim čitateljima daje mogućnost da se s lakoćom pozovu na ove dokumente.

I.

OSCE- ova opredjeljenja i drugi primjenjivi međunarodni i regionalni standardi učešća nacionalnih manjina u izbornim procesima



A. Uvod

Uključenost nacionalnih manjina u različite aspekte funkcioniranja jednog društva predstavlja važan faktor za njegovu integraciju⁴ i sprečavanje sukoba.⁵ Niz međunarodnih standarda o ljudskim pravima prepoznaje potrebu da nacionalne manjine učinkovito učestvuju u javnom životu.

Pravna evolucija prava pripadnika nacionalnih manjina na učinkovito učešće u izbornim procesima potiče iz dva razvojna trenda u međunarodnom pravu i međunarodnim odnosima: (1) nastanka prava na učešće u izborima i (2) priznavanja prava nacionalnih manjina na učešće u javnim poslovima i u društvenom i ekonomskom životu.

Kako bi omogućile učešće manjina u izborima, države trebaju razmotriti uvođenje zakonskih odredbi u svoje izborne zakone, a po potrebi i odgovarajućih rješenja kojima će se omogućiti zastupljenost manjina u izabranim tijelima. I političke stranke mogu odigrati važnu ulogu u omogućavanju učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima. Od presudne je važnosti da političke stranke svoje kandidate biraju na osnovu unutrašnjih demokratskih procesa koji omogućuju i olakšavaju učešće pripadnika

4 O vezi između integracije i sprečavanja sukoba, vidjeti, općenito, Ljubljanske Smjernice. U Ljubljanskim smjernica integracija se definira kao "dinamičan proces koji podrazumijeva međusobno angažiranje više aktera, čime se doprinosi efikasnom učešću svih pripadnika raznolikog društva u privrednom, političkom, društvenom životu i kulturi, te se njeguje uzajamno i sveobuhvatno osjećanje pripadnosti, kako na nivou države, tako i na lokalnim nivoima."

5 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Studija o izbornom pravu i nacionalnim manjinama*, CDL-INF(2000)4 (Strasbourg: 25. januar 2000), str. 2.

nacionalnih manjina.⁶ U sistemima proporcionalne zastupljenosti mogu uvrstiti manjinske kandidate na izborne liste ili mogu nominirati pojedinačne kandidate u većinskim izbornim sistemima, a u svojim izbornim programima mogu uzimati u obzir manjinske zahtjeve i interese.

Pored poštivanja specifičnih standarda međunarodnog prava o ljudskim pravima koji se tiču aktivnog i pasivnog biračkog prava, također se moraju poštivati i opći principi jednakosti i nediskriminacije. Naprimjer, države su dužne zabraniti diskriminaciju i garantirati da svako pod njihovom nadležnošću ima jednaku i učinkovitu zaštitu od diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, religija, političko i drugo mišljenje, nacionalno i društveno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.⁷

Neki međunarodni standardi također predviđaju i pozitivnu diskriminaciju u korist grupa koje su u nepovoljnom položaju. To može podrazumijevati pakete zakonskih mjera, politika ili praksi kojima se osigurava jednakost, nediskriminacija i inkluzivnost. Pribjegavanje pozitivnoj diskriminaciji smatra se opravdanim u slučaju kada su određene grupe ili kategorije ljudi tradicionalno bile stavljane u sistemski nepovoljan položaj ili ako *de facto* nejednakosti i dalje postoje. Važno je napomenuti da takve mjere nisu zabranjene principom zabrane diskriminacije u međunarodnom pravu, pod uslovom da postoji objektivno i razumno opravdanje njihove primjene (princip proporcionalnosti) i da nisu u suprotnosti s drugim zajamčenim ljudskim pravima.⁸

Međunarodne instrumente predstavljene u ostatku ovog poglavlja usvojio je UN, Vijeće Evrope ili OSCE. Prema međunarodnom pravu, međunarodni ugovori su obavezujući po ratifikaciji i stupanju na snagu. Svaka država potpisnica mora ih uvrstiti u svoje domaće zakonodavstvo.⁹ Deklaracije, rezolucije i preporuke obično predstavljaju instrumente neobavezujuće prirode.

6 Vidjeti: ACFC, *Komentar o učinkovitom učešću pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i u javnim poslovima* (Komentar o učinkovitom učešću), usvojen 27. februara 2008, ACFC/31DOC(2008)001, stav 78.

7 Vidjeti: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (eng. *Universal Declaration of Human Rights*, UDHR), članovi 2. i 7; Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (eng. *International Covenant on Civil and Political Rights*, ICCPR), članovi 2, 26. i 27; Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (eng. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, ICESCR), član 2; Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (eng. *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, ICERD), član 1; Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (eng. *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ECHR), član 14. i Protokol br. 12 uz ECHR, član 1.

8 Vidjeti, naprimjer, član 2. ICERD-a i treću uvodnu izjavu iz preambule Protokola br. 12 uz ECHR. Za dodatni komentar, vidjeti: *Izborni zakon* (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008), str. 96–98.

9 Usklađenost domaćih zakona sa ugovorom također je važna u svjetlu člana 27. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora u kojem stoji da se: "strana ne može pozivati na odredbe svoga unutrašnjeg prava da bi opravdala neizvršavanje ugovora."

B. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi

OSCE djeluje putem političkog procesa kojim se donose politički obavezujuće norme i principi. Za razliku od mnogih drugih dokumenata koji se tiču ljudskih prava, opredjeljenja OSCE-a nisu pravno obavezujuća. Iako je pravna izvršivost standarda OSCE-a ograničena, opredjeljenja OSCE-a predstavljaju više od jednostavnih izjava dobre volje ili namjere; to su politička obećanja o poštivanju tih standarda.

Dogovori o međunarodnim pravnim dokumentima obično podrazumijevaju da će za postizanje saglasnosti o finalnom tekstu biti potrebno dosta vremena te da i takvi finalni dokumenti podliježu ratifikaciji i rezervama; to nije slučaj s dokumentima OSCE-a. Njihova politička priroda stvara jedinstvenu situaciju u kojoj odluke stupaju na snagu neposredno po postizanju konsenzusa među državama učesnicama i postaju politički obavezujuće sa sve države učesnice OSCE-a.

To OSCE-u omogućuje da brzo reagira na novonastale potrebe. Naprimjer, kada je početkom 1990-tih došlo do porasta kršenja ljudskih prava pripadnika nacionalnih manjina, Konferencija o sigurnosti i saradnji u Evropi (*eng. Conference on Security and Cooperation in Europe*, CSCE, naziv OSCE-a do 1995) bila je prva koja je usvojila sveobuhvatan skup standarda u području zaštite manjina, koji je kasnije postao sastavni dio Dokumenta sa sastanka CSCE-a u Kopenhagenu o ljudskoj dimenziji (Kopenhaški dokument).¹⁰ Kasnije su ovi politički standardi poslužili kao osnova za pravno obavezujuću Okvirnu konvenciju Vijeća Evrope za zaštitu nacionalnih manjina (*eng. Framework Convention on the Protection of National Minorities*, FCNM). Općenito govoreći, Kopenhaški dokument odražavao je transformaciju Evrope nakon Hladnog rata ka predstavničkoj i pluralističkoj demokratiji, vladavini prava i poštivanju ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Države učesnice su u Kopenhaškom dokumentu izjavile brojna temeljna opredjeljenja o pitanjima veznim za nacionalne manjine i demokratske izborne procese, prvenstveno prihvatajući da "pitanja vezana za nacionalne manjine mogu biti riješena na zadovoljavajući način samo u demokratskim političkim okvirima." Također su priznale da je "poštivanje prava pripadnika nacionalnih manjina u sklopu univerzalno priznatih ljudskih prava neizostavan faktor mira, pravde, stabilnosti i demokratije u državama učesnicama."¹¹ U Dokumentu se također navodi:

"Države učesnice će poštivati prava pripadnika nacionalnih manjina na učinkovito učešće u javnim poslovima, uključujući i učešće u poslovima vezanim za zaštitu i promociju identiteta manjina."¹²

10 CSCE, Kopenhaški dokument (Kopenhagen: 29. juni 1990) stavovi 30–39.

11 Ibid., stavovi 30–31.

12 Ibid., stav 35.

Ova opća odredba o učinkovitom učešću dalje je razrađena na Sastanku stručnjaka CSCE-a o nacionalnim manjinama u Ženevi 1991. Zaključci tog sastanka predstavljeni su u Izvještaju sa sastanka stručnjaka CSCE-a o nacionalnim manjinama iz 1991. (Ženevski izvještaj) u kojem se ukazuje da “odgovarajuće demokratsko učešće u donošenju odluka ili u savjetodavnim tijelima čini važan element učinkovitog učešća u javnim poslovima”.¹³ Nadalje, Kopenhaško opredjeljenje vezano za posmatranje izbora izričito je dovedeno u vezu s nacionalnim manjinama. U Ženevskom izvještaju se navodi da će države učesnice “u mjeri u kojoj im to zakon dozvoljava, povoljno ocijeniti prisustvo posmatrača na izborima koji se održavaju na nivoima nižim od nacionalnog, uključujući i u područjima naseljenim nacionalnim manjinama, i nastojati da im olakšaju pristup tim izborima”.¹⁴ U Izvještaju se “savjetodavna tijela i tijela za donošenje odluka u kojima su zastupljene manjine” navode u smislu preporučenog pristupa u nekim ustavnim sistemima.¹⁵

Još jedan važan dokument CSCE-a koji se tiče nacionalnih manjina je Helsinški dokument iz 1992: Izazovi promjena (Helsinški dokument) kojima je uspostavljen OSCE-ov Visoki komesar za nacionalne manjine (HCNM).¹⁶ HCNM je kreiran kao instrument sprečavanja sukoba koji se tiču pitanja nacionalnih manjina.

U skladu sa mandatom koji mu je povjeren u Helsinkiju, HCNM može preduzeti niz mjera u svrhu istraživanja i reagiranja na situacije koje se tiču nacionalnih manjina, uključujući:

- prikupljanje i zaprimanje informacija o nacionalnim manjinama;
- posjete zemljama u svrhu pribavljanja izvještaja iz prve ruke i
- donošenje specifičnih preporuka o mjerama koje je moguće preduzeti kako bi se riješila određena situacija.

HCNM je 1996. uz pomoć stručnjaka počeo raditi na tematskim Preporukama i Smjernicama namijenjenim svim državama učesnicama.¹⁷ Svrha nije da se izrade novi međunarodni standardi, već da se “protumače i razjasne postojeća međunarodna pravila o

13 CSCE, Ženevski izvještaj (Ženeva: 19. juli 1991) Poglavlje III, stav 1.

14 Ibid., Poglavlje III, stav 5.

15 Ibid., Poglavlje IV, stav 7.

16 CSCE, Helsinški dokument (Helsinki: 9. juli 1992).

17 HCNM je pored Preporuka iz Lunda i Ljubljanskih smjernica izdao i sljedeće zbirke tematskih Preporuka i Smjernica: *Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje* (Haške preporuke) Haag: 1996) *Preporuke iz Osla o jezičkim pravima nacionalnih manjina* (Preporuke iz Osla) Haag: 1998) *Smjernice o upotrebi manjinskih jezika u elektronskim medijima* (Smjernice za medije) Haag: 2003) *Preporuke za rad policije u multietničkim društvima* (Preporuke za rad policije) Haag: 2006) i *Preporuke iz Bolzana/Bozena o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima* (Preporuke iz Bolzana) Haag: 2008).

temama [o kojima je riječ].¹⁸ Preporuke i Smjernice nastoje državama učesnicama OSCE-a pružiti savjete i varijante politika za učinkovitu i koherentnu implementaciju standarda manjinskih prava čime će se smanjiti rizik od međuetničkih tenzija.

U ovom kontekstu je HCNM 1999. izdao Preporuke iz Lunda. Dok se te preporuke tiču širokog dijapazona pitanja vezanih za učešće nacionalnih manjina u javnom životu, publikacija koju upravo čitate prvenstveno se odnosi na četiri takva pitanja vezana za izbore.¹⁹ Pored toga, Ljubljanske smjernice o integriranju raznolikih društava govore o učešću u javnim poslovima kao jednom od područja donošenja politika ključnih za integraciju.²⁰

ODIHR ima na raspolaganju niz instrumenata koje koristi pri rješavanju pitanja vezanih za nacionalne manjine. Naprimjer, kontakt tačka za pitanja Roma i Sinta specifično radi na raznovrsnim problemima s kojima se suočavaju Romi, Sinti i druge grupe širom regije OSCE-a. U tom okviru, ODIHR provodi misije prikupljanja informacija u državama učesnicama. Pored toga, u sklopu širih aktivnosti vezanih za ljudska prava i demokratizaciju, ODIHR radi i na nizu pitanja vezanih za nacionalne manjine, uključujući u području tolerancije i nediskriminacije, jednakosti spolova i slobode okupljanja i udruživanja.

ODIHR također obezbjeđuje važan forum u kojem države i nevladina tijela mogu iznijeti pitanja usklađenosti sa opredjeljenjima OSCE-a i otvoreno o njima raspravljati na godišnjem Provedbenom sastanku o ljudskoj dimenziji, kao i na tri godišnja Dopunska sastanka o ljudskoj dimenziji te na godišnjem Seminaru o ljudskoj dimenziji.²¹

18 Vidjeti: Max van der Stoep, "The Hague, Oslo and Lund Recommendations Regarding Minority Questions", u M. Bergsmo (ur.), *Human Rights and Criminal Justice for the Down-trodden: Essays in Honour of Asbjørn Eide* (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003), str. 505.

19 Druge preporuke iz Lunda, naročito preporuka br. 6, također bi mogle biti relevantne i trebaju biti uzete u obzir. U preporuci br. 6 se navodi da "države moraju manjinama omogućiti da se čuje njihov učinkoviti glas na nivou centralnih vlasti što se, prema potrebi, može ostvariti posebnim rješenjima".

20 Ljubljanske smjernice, smjernica 9 (Uključivanje i učinkovito učešće kao princip integracije), smjernica 38 (Učinkovito učešće kao ključno područje politike) i smjernica 39 (Učešće u javnim poslovima).

21 ODIHR je 1993. organizirao Seminar o ljudskoj dimenziji pod naslovom "Studije slučaja o pitanjima nacionalnih manjina: pozitivni rezultati". Nekoliko Dodatnih sastanaka o ljudskoj dimenziji bilo je posvećeno specifično pitanjima Roma i Sinta (vidjeti, naprimjer, <<http://www.osce.org/institutions/110011>> i <<http://www.osce.org/odih/33663>>). Pitanja nacionalnih manjina također su tema na Provedbenim sastancima o ljudskoj dimenziji. Više informacija dostupno je u izvještajima o pojedinačnim sastancima na internet stranici OSCE-a: <<http://www.osce.org/odih/44078>>.

Međutim, aktivnosti koje su najrelevantnije za ovu temu tiču se posmatranja izbora.²² Kroz dvije decenije posmatranja izbora, ODIHR je dosljedno usavršavao svoju metodologiju kako bi što bolje sagledao niz različitih pitanja, uključujući i ravnopravnost spolova i učešće nacionalnih manjina.

Kada ispituje učešće nacionalnih manjina u određenim izborima, ODIHR razmatra ne samo mjeru u kojoj nacionalne manjine učestvuju, već uzima u obzir i sve eventualne prepreke koje bi mogle spriječiti njihovo učešće. Kao i kod svakog drugog aspekta izborne posmatračke misije ODIHR-a, jedna od njenih najvažnijih funkcija je da državama učesnicama obezbijedi preporuke o tome kako prevazići uočene nedostatke i unaprijediti izborne procese. Stoga posmatranje učešća nacionalnih manjina nije samo sebi cilj; to je također i sredstvo za promociju i olakšavanje učinkovitog učešća manjina u izbornim procesima tako što će se državama dostaviti relevantne preporuke.

C. Ujedinjene nacije

U članu 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (UDHR) se navodi: “Sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima.” U članu 21(1) sadržana je prva univerzalna formulacija principa učešća, u proglašenju prava svakog da “učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika”. Ovaj princip oslanja se na priznanje UDHR-a iz stava 3 istog člana da je “volja naroda osnova državne vlasti”.

Pravo na učešće u vlasti i javnim poslovima sadržano u neobavezujućoj Univerzalnoj deklaraciji u međuvremenu je preneseno u nekoliko obavezujućih međunarodnih ugovora. Naprimjer, u članu 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) stoji:

“Svaki građanin mora imati pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika navedenih u članu 2. i bez neutemeljenih ograničenja:

- (a) sudjeluje u vođenju javnih poslova, izravno ili preko slobodno izabranih predstavnika;
- (b) bira i bude biran na poštenim povremenim izborima sa univerzalnim i jednakim pravom glasa koji se moraju provoditi tajnim glasanjem, na način kojim se jamči slobodno izražavanje volje birača;
- (c) ima pristup javnim službama u svojoj zemlji u skladu s načelom opće jednakosti.”

²² Čitatelji zainteresirani za rad ODIHR-a u oblasti izbora općenito mogu pregledati sva izdanja ODIHR-a vezana za izbore, kao i izvještaje o pojedinačnim izborima na internet stranici OSCE-a: <<http://www.osce.org/resources?activities=120>>.

Član 2. ICCPR-a također sadrži odredbu u kojoj stoji da sva prava priznata ICCPR-om pripadaju svim pojedincima bez razlike, uključujući i bez razlike u odnosu na “nacionalno ili socijalno porijeklo”. Pored toga, članom 26. garantirana je jednakost pred zakonom i pravo na jednaku pravnu zaštitu bez ikakve diskriminacije.

I u Međunarodnoj konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (ICERD) pojavljuje se obaveza nediskriminacije po osnovu etničke pripadnosti ili po bilo kom drugom osnovu u odnosu na uživanje političkih prava. Član 5. propisuje:

“države članice obavezuju se da zabrane i da ukinu rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima i da jamče pravo svakome na jednakost pred zakonom bez razlike na rasu, boju ili nacionalno ili etničko porijeklo, naročito u pogledu uživanja sljedećih prava: [...]

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

I ICCPR i ICERD ne samo da predviđaju pravo svakog da učestvuje u vlasti i javnim poslovima, uključujući i izbore, već ovo ljudsko pravo čine primjenjivim na svakog pojedinca tako što zabranjuju diskriminaciju etničkih i nacionalnih manjina.

Veza između prava pripadnika nacionalnih manjina i prava na učešće u javnim poslovima dodatno je ojačana članom 27. ICCPR-a koji izričito priznaje prava manjina:

“U državama gdje postoje etničke, vjerske ili jezičke manjine, osobama koje pripadaju tim manjinama ne smije se uskratiti pravo da u zajednici s ostalim pripadnicima svoje grupe imaju svoj vlastiti kulturni život, da ispovijedaju i očituju svoju vlastitu vjeru ili da se služe svojim vlastiti jezicima.”

Ovo je prva odredba u jednom ugovoru UN-a u kojoj se priznaju prava etničkih, vjerskih i jezičkih manjina. Član 27. ne spominje izričito pravo pripadnika manjina na učešće u javnim poslovima, uključujući i izbore. Međutim, tijelo uspostavljeno na osnovu ICCPR-a, Komitet za ljudska prava, govori o učinkovitom političkom učešću manjina u Općem komentaru br. 25: “Pravo učešća u javnim poslovima, biračko pravo i pravo jednakog pristupa javnim službama” tako što od vlada traži da preduzmu pozitivne mjere za prevazilaženje različitih prepreka koje otežavaju uživanje prava na učešće u javnim poslovima, uključujući jezičke barijere, između ostalog tako što će omogućiti pristup informacijama za birače na manjinskim jezicima.²³

23 Komitet za ljudska prava UN-a, Opći komentar br. 25: Pravo učešća u javnim poslovima, biračko pravo i pravo jednakog pristupa javnim službama, član 25, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12. juli 1996.

Nadalje, iako nije međunarodni ugovor, Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina, koju je 1992. usvojila Generalna skupština UN-a, reaffirmira “pravo pripadnika nacionalnih manjina da učinkovito učestvuju u kulturnom, vjerskom, društvenom, ekonomskom i javnom životu”, uključujući i u “donošenju odluka na nacionalnom, a po potrebi i na regionalnom nivou, koje se tiču manjine kojoj pripadaju ili područja u kojem žive, na način koji nije u suprotnosti sa nacionalnim zakonodavstvom”.²⁴

D. Vijeće Evrope

Vijeće Evrope uspostavljeno je kao organizacija evropskih država na temelju principa predstavničke demokratije, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava.²⁵ Od država se zahtijeva da budu istinske demokratije pri stupanju u članstvo i da takve ostanu sve dok su članice.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (ECHR), kao temeljni ugovor Vijeća Evrope, značajno povezuje, iako ne i izričito, biračka prava i zabranu diskriminacije. Članom 14. uspostavljen je princip uživanja svih prava i sloboda sadržanih u ECHR-u bez diskriminacije:

“Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.”

Biračka prava utvrđena su u članu 3. Protokola br. 1:

“Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.”

Prvobitno je član 3. Protokola br. 1 bio zamišljen samo kao skup obaveza države, a ne kao ljudsko pravo na koje se može pozvati podnositelj predstavke Evropskom sudu za ljudska prava (ECtHR). Sud je naknadno promijenio ovo tumačenje i od 1987. član 3. tumači u smislu dodjeljivanja prava učešća u smislu prava osobe da bira i da bude birana

24 Vidjeti Deklaraciju o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina, Generalna skupština UN-a (1992), član 2, stav 2 i 3. Za više informacija i nekoliko preporuka dobre prakse, vidjeti “Komentar radne grupe o manjinama na Deklaraciju Ujedinjenih nacija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina”, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

25 Vidjeti stav 3 preambule i član 1 Statuta Vijeća Evrope.

na izborima. Stoga je pravo učešća na slobodnim izborima u potpunosti priznato kao ljudsko pravo.²⁶

Vijeće Evrope zabranjuje diskriminaciju u biračkim pravima na osnovu veze sa nacionalnom manjinom. Član 14. izričito zabranjuje diskriminaciju na osnovu “veze sa nacionalnom manjinom”.

Prvobitno je primjena principa nediskriminacije bila ograničena u praksi, jer je pozivanje na član 14. moralo biti u vezi s povredom nekog suštinskog prava iz ECHR-a, recimo navodom diskriminacije koja predstavlja miješanje u slobodu udruživanja ili biračka prava pojedinca. Međutim, ovo je promijenjeno usvajanjem Protokola br. 12 uz ECHR u kome je diskriminacija priznata kao opća, nezavisna i autonomna osnova za žalbu. Prema Protokolu br. 12, žalba može uključivati navode o diskriminaciji bez pozivanja na specifična prava sadržana u ECHR-u.²⁷

Važan aspekt prava o ljudskim pravima prema ECHR-u i njenim protokolima je to da ECtHR pruža pravosudnu zaštitu ljudskih prava tako što razmatra pojedinačne predstavke i međudržavne sporove. Presude i druge odluke Suda obavezujuće su za strane u postupku, a izvršenje presuda nadzire Komitet ministara Vijeća Evrope.²⁸

Od usvajanja Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (*eng. Framework Convention for the Protection of National Minorities*, FCNM) 1995, a koja je stupila na snagu 1998, Vijeće Evrope je u mogućnosti da pruži učinkovitiju zaštitu prava manjina. FCNM je prvi međunarodni ugovor isključivo namijenjen sveobuhvatnoj zaštiti nacionalnih manjina. Njegov nadzorni mehanizam počiva na redovnim državnim izvještajima koje razmatra Komitet ministara Vijeća Evrope uz pomoć stručnog tijela – Savjetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina (*eng. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ACFC).

26 Ovo tumačenje ECtHR-a usvojeno je u predmetu *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, presuda od 2. marta 1987. Za dalji komentar, vidjeti A.H. Robertson i J.G. Merrills, *Human Rights in Europe* (Manchester and New York: Manchester University Press, 1994), str. 226.

27 Vidjeti Protokol br. 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Do sad ga je ratificiralo 18 od 47 država članica Vijeća Evrope.

28 Sudska praksa o pitanjima manjina dostupna je u izvještajima *Evropskog godišnjaka za pitanja manjina* (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers).

Što se tiče učešća nacionalnih manjina, u članu 15. FCNM-a stoji:

“Ugovornice će stvoriti neophodne uslove za učinkovito učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito onim koji se njih tiču.”

Postoji konsenzus o tumačenju člana 15. u smislu da učinkovito učešće pripadnika nacionalnih manjina obuhvata procese donošenja odluka i izabrana tijela i na nacionalnom i na lokalnom nivou.²⁹ Iako je saglasan da države imaju izvjesno polje slobodne procjene,³⁰ ACFC navodi čitav niz posebnih mjera koje države mogu preduzeti u cilju postizanja jednakih prava nacionalnih manjina i suzbijanja diskriminacije.

Kroz svoje komentare na državne izvještaje prema FCNM-u, ACFC je izradio katalog primjera dobre prakse koji su relevantni za tumačenje i primjenu četiri Preporuke iz Lunda o kojima se govori u ovom priručniku. Ovi primjeri dobre prakse tiču se, između ostalog, ustavne zaštite nacionalnih manjina; određivanja granica izbornih jedinica; uvođenja nižih izbornih pragova i rezerviranih zastupničkih mjesta; zaštite brojčano malih manjina; olakšavanja pristupa državljanstvu i zaštite prava nedržavljana; uspostavljanja specijalnih institucija ili komisija u parlamentima i izvršnim granama vlasti i zastupljenosti koja rezultira stvarnim utjecajem u izabranim tijelima.³¹

ACFC je 2008. usvojio Komentar o učinkovitom učešću. Njegova svrha je da odredi način na koji će Savjetodavni komitet tumačiti odredbe iz FCNM-a vezane za učinkovito učešće pripadnika nacionalnih manjina, prema članu 15. FCNM-a, oslanjajući se na Mišljenja Savjetodavnog komiteta za pojedinačne države usvojena od 1999. do 2007. Komentar o učinkovitom učešću koristan je za državne vlasti i donositelje odluka, javne zvaničnike, organizacije civilnog društva, uključujući i one koje zastupaju manjinske zajednice, akademske radnike i druge aktere uključene u zaštitu manjina.³²

29 Vidjeti, općenito, Komentar o učinkovitom učešću, stav 90–93.

30 Termin “polje slobodne procjene” odnosi se na prostor diskrecijskog prava odlučivanja koji je Vijeće Evrope spremno dati državnim vlastima u pogledu ispunjavanja obaveza prema ECHR-u. Za više informacija, vidjeti “Polje slobodne procjene” na internet stranici Vijeća Evrope: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/Themis/ECHR/Paper2_en.asp>.

31 Vidjeti: državni izvještaji, mišljenja ACFC-a i rezolucije Komiteta ministara na internet stranici ACFC-a: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp>.

32 Vidjeti fusnotu 6 *supra*.

ACFC je 2012. usvojio Komentar o jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina (Komentar o jezičkim pravima) koji se, između ostalog, odnosi na jezička prava i učinkovito učešće u javnim poslovima.³³

Još jedan važan izvor smjernica i tematskih preporuka je Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). Venecijanska komisija izdala je niz općih i tematskih izvještaja o učešću nacionalnih manjina u izborima i nekoliko izvještaja o učešću nacionalnih manjina u pojedinačnim državama.³⁴ Ovi izvještaji odražavaju zajedničko evropsko izborno naslijeđe, pružaju korisne popise primjera dobre prakse i često ukazuju na oblasti gdje su moguća unapređenja. U jednom od najvažnijih dokumenata o izbornim pitanjima, Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima: Smjernice i obrazloženje (Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima), Venecijanska komisija posvećuje značajnu pažnju izornoj praksi vezanoj za nacionalne manjine. U Kodeksu stoji da:

- Treba dozvoliti rad stranaka koje zastupaju nacionalne manjine;
- Posebna pravila kojima se nacionalnim manjinama garantiraju rezervirana mjesta ili koja predviđaju odstupanja od uobičajenih kriterija raspodjele zastupničkih mjesta za stranke koje zastupaju nacionalne manjine (npr. odstupanje od obaveznog kvoruma) u principu nisu u suprotnosti sa jednakim pravom glasa, i
- Ni kandidati ni birači ne smiju biti u obavezi da se izjasne o pripadnosti nacionalnoj manjini.³⁵

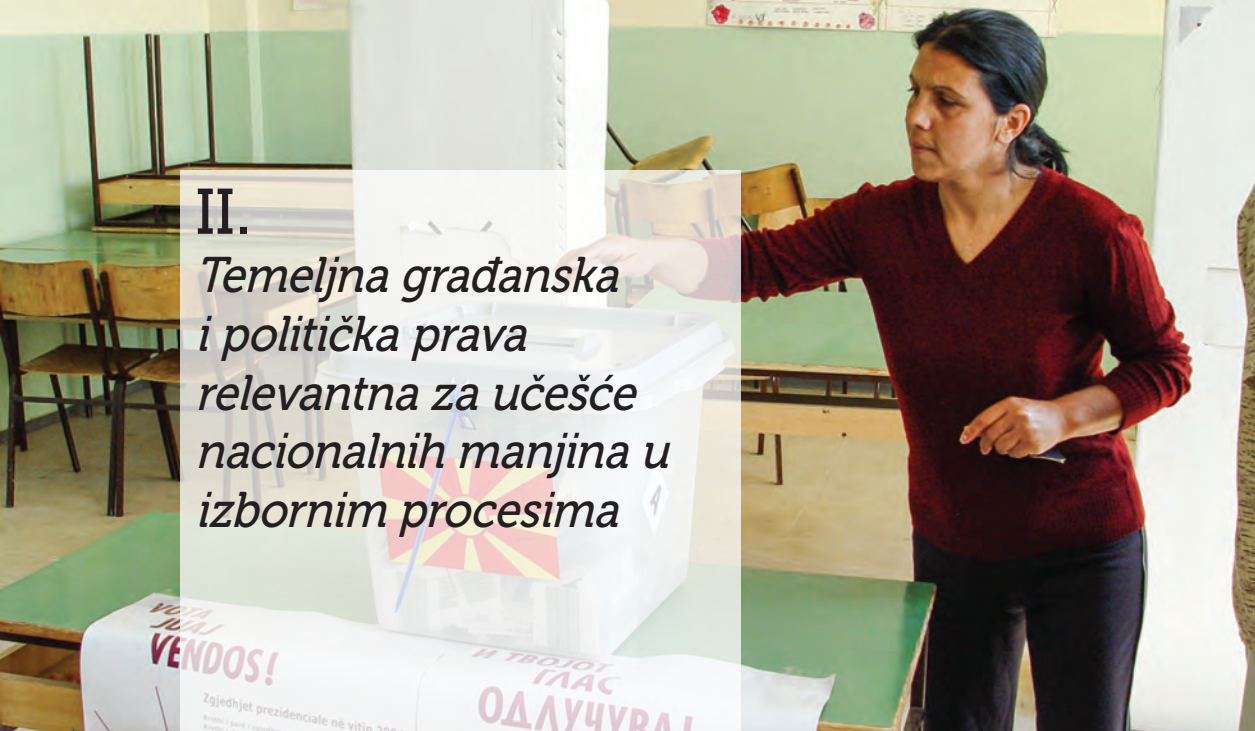
33 Vidjeti: ACFC, Komentar o jezičkim pravima, usvojen 24. maja 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev.

34 Vidjeti: Venecijanska Komisija, Izborna prava i nacionalne manjine, CDL-INF (2000) 004, 25. januar 2000; Izvještaj o izbornim pravilima i pozitivnoj diskriminaciji za učešće nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka u evropskim zemljama, studija br. 307/2004, Dokument CDL-AD (2005)009, 15. mart 2005; Izvještaj o pravima nedržavljana i manjina, studija br. 294/2004, Dokument CDL-AD(2007)001, 18. januar 2007 i Izvještaj o dvojnoglasanju za pripadnike nacionalnih manjina, studija br. 387/2006, Dokument CDL-AD (2008)013, 16. juni 2008. Svi ovi izvještaji dostupni su na internet stranici Venecijanske komisije: <<http://www.venice.coe.int/webforms/events/>>.

35 Venecijanska komisija, *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima*, Mišljenje br. 190/2002, Dokument CDL-AD (2002)023, 23. maj 2003, tačka 2.4 i odgovarajući dio pripadajućeg Obrazloženja.

II.

Temeljna građanska i politička prava relevantna za učešće nacionalnih manjina u izbornim procesima



A. Uvod

Preporuka iz Lunda br. 7:

“Iskustva u Evropi i drugdje ukazuju na važnost izbornog procesa za olakšavanje učešća manjina u političkoj sferi. Države će pripadnicima nacionalnih manjina garantirati pravo učešća u vođenju javnih poslova, uključujući i pravo da biraju i da budu birani na javne funkcije bez diskriminacije.”

Preporuka iz Lunda br. 8:

“Propisi o osnivanju i djelovanju političkih stranaka moraju biti u skladu s principom međunarodnog prava o slobodi udruživanja. Ovaj princip podrazumijeva slobodu osnivanja političkih stranaka na osnovu pripadnosti određenoj zajednici, kao i stranaka koje se ne poistovjećuju isključivo sa interesom bilo koje pojedinačne zajednice.”

U cilju uspostavljanja i održavanja demokratije neophodno je garantirati čitav niz temeljnih građanskih i političkih prava, uključujući i pravo osnivanja političkih stranaka i drugih udruženja, pravo izražavanja političkog mišljenja, vođenja kampanje, pravo na slobodu okupljanja, pravo kandidature za javnu funkciju i pravo izražavanja vlastite volje “slobodno i pravedno ... na periodičnim i poštenim izborima.”³⁶ Uživanje ovih prava ne

36 Kopenhaški dokument, stav 6

smije podlijegati nikakvim ograničenjima, osim onih propisanih zakonom i neophodnih u demokratskom društvu u interesu malog broja usko definiranih ciljeva, kao što su ciljevi nacionalne sigurnosti i javne bezbjednosti, te u svrhu zaštite prava i sloboda drugih.

Ograničenja su dozvoljena samo kada imaju legitiman cilj u skladu sa međunarodnim pravom, a ne smiju ići dalje od onoga što je srazmjerno opravdanoj potrebi za uvođenjem ograničenja. To znači da se takva ograničenja moraju oprezno tumačiti i primjenjivati kako ne bi došlo do povrede standarda ljudskih prava, a specifično u ovom slučaju, kako ne bi negativno utjecala na jednaka prava nacionalnih manjina na učešće u javnom životu. Ograničenja sloboda u interesu nacionalne sigurnosti moraju podlijegati strogoj kontroli kako bi se osigurala njihova valjanost, srazmjernost i usklađenost s međunarodnim standardima.

Kad god se nametnu ograničenja biračkih prava pojedinca, tom pojedincu treba biti osiguran pristup nezavisnom i učinkovitom pravnom lijeku i na nacionalnom i na međunarodnom nivou, kako bi se utvrdila legitimnost ograničenja i njegova usklađenost sa međunarodnim standardima.

B. Politička i građanska prava

1. Pravo glasa

U stavu 7.3 Kopenhaškog dokumenta stoji da se države učesnice OSCE-a opredjeljuju da će “garantirati univerzalno i jednako pravo glasa svim punoljetnim državljanima”. Stav 7.4 sadrži opredjeljenje država da će “osigurati tajno glasanje ili ekvivalentni postupak slobodnog glasanja”. Ova opredjeljenja su od temeljnog značaja za istinski demokratske izbore, a od ključnog su značaja za nacionalne manjine s obzirom na njihov često nepovoljan položaj u društvu koji ih može izložiti političkom pritisku. Države učesnice OSCE-a moraju preduzeti sve neophodne korake kako bi osigurale da glasači iz reda nacionalnih manjina uživaju univerzalno i jednako pravo glasa i da se poštuje njihovo pravo na tajno glasanje.

U stavu 34 Kopenhaškog dokumenta države učesnice OSCE-a opredjeljuju se da će “nastojati osigurati da pripadnici nacionalnih manjina, bez obzira na potrebu da nauče zvanični jezik ili jezike države o kojoj je riječ, imaju dovoljne mogućnosti poduke iz njihovog maternjeg jezika ili na njihovom maternjem jeziku, kao i, kad god je to moguće i neophodno, da taj jezik koriste u obraćanju javnim vlastima, u skladu sa primjenjivim nacionalnim zakonodavstvom.” Naprimjer, države učesnice mogu razmotriti mogućnost da pomognu napore svojih državljana koji su pripadnici nacionalnih manjina da ostvare svoje pravo glasa tako što će uvesti ciljne mjere za otklanjanje specifičnih poteškoća,

kao što su jezičke barijere, uključujući i tako što će osigurati lako dostupne informacije i materijale o glasanju na manjinskim jezicima u područjima gdje žive manjine.³⁷

Iako države pravo glasa na nacionalnim izborima često ograničavaju na svoje državljane, ovaj pristup može predstavljati problem sa stanovišta ljudskih prava ako su zakoni o državljanstvu i izborni zakoni neopravdano restriktivni. To naročito može biti povod za tenzije u državama čije stanovništvo obuhvata veliki udio nedržavljana, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina. Nesrazmjerna ograničenja pojavljuju se u različitim oblicima, od administrativnih prepreka do finansijskih opterećenja koja se nameću pripadnicima određene etničke grupe u procesu stjecanja državljanstva. Dok se uslov državljanstva može primjenjivati u odnosu na parlamentarne izbore, države učesnice se ohrabruju da nedržavljanima iz reda nacionalnih manjina pruže mogućnost da biraju i budu birani na lokalnim izborima.³⁸

ACFC je preporučio usvajanje mjera koje bi proces naturalizacije učinile pristupačnijim.³⁹

Moguća su i druga uslovljavanja biračkog prava vezana za prebivalište koja mogu predstavljati ograničenje biračkog prava pripadnika nacionalnih manjina. Iako su ovakva uslovljavanja u principu dozvoljena, trebaju biti razumna i uzeti u obzir posebni položaj manjina.⁴⁰

2. Pravo kandidiranja za javnu funkciju

Države učesnice OSCE-a su se u stavu 7.5 Kopenhaskog dokumenta opredijelile da će “bez diskriminacije poštovati pravo građana da se kandidiraju za političke i javne funkcije, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija”.

37 U Općem komentaru br. 25 stoji da je “[...] potrebno preduzeti pozitivne mjere kako bi se prevazišle specifične poteškoće, kao što su nepismenost, jezičke barijere, siromaštvo i ograničenja slobode kretanja, koje sprečavaju osobe s pravom glasa da učinkovito ostvare to pravo. Informacije i materijale o glasanju treba učiniti dostupnim na manjinskim jezicima. Usvajanjem specifičnih metoda, kao što su fotografije i simboli, nepisanim glasačima treba osigurati dovoljno informacija na kojima mogu zasnovati svoj izbor” stav 12. Vidjeti i: Komentar o učinkovitom učešću, stav 17 i Ljubljanske smjernice, obrazloženje uz smjernicu br. 27.

38 Komentar o učinkovitom učešću, stav 101; Venecijanska komisija, *Izveštaj o nedržavljanima i pravima manjina*, studija br. 294/ 2004, Dokument CDL-AD(2007)001, 18. januar 2007. Vidjeti i: Parlamentarna skupština OSCE-a, Edinburška deklaracija Parlamentarne skupštine OSCE-a, juli 2004, dostupna na: <www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2004-edinburgh-annual-session>; Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, “Lokalna demokratija u Latviji: učešće nedržavljana u javnom i političkom životu na lokalnom nivou”, Preporuka 257 (2008), dostupna na: <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1613800&SecMode=1&DocId=1328420&Usage=2>> i Izjava Visokog komesara OSCE-a za nacionalne manjine Stalnom vijeću OSCE-a, 26. juni 2008, <<http://www.osce.org/hcnm/32569?download=true>>, available at: <<http://www.osce.org/hcnm/32569>>.

39 Vidjeti Rezoluciju ResCMN(2006)1 o implementaciji FCNM-a u Estoniji, koju je usvojio Komitet ministara 15. februara 2006.

40 Opći komentar br. 25, stav 11.

Pravo kandidiranja za javnu funkciju treba biti garantirano ustavom. Opća ograničenja ovog prava trebaju se pažljivo tumačiti i primjenjivati kako bi se osiguralo da pripadnici nacionalnih manjina ne budu nerazumno ili nesrazmjerno spriječeni da se kandidiraju za javne i političke funkcije.⁴¹ U nekim zemljama je poznavanje državnog jezika uslov za obnašanje funkcije šefa države i/ili vlade. U tom slučaju zakonodavstvo treba propisati jasne, minimalne, objektivne i razumne kriterije za transparentnu ocjenu poznavanja jezika.⁴²

Uz uvažavanje potrebe poznavanja zvaničnog jezika ili jezika države o kojoj je riječ,⁴³ uslovljavanje registracije kandidata za parlamentarne i lokalne izbore poznavanjem jezika povlači pitanja usklađenosti sa članom 15. FCNM-a jer može negativno utjecati na učešće pripadnika nacionalnih manjina.⁴⁴ Isključivanje kandidata iz natjecanja za mjesta u državnom ili lokalnom zakonodavnom tijelu samo na osnovu jezika također bi potencijalno moglo predstavljati povredu člana 25. ICCPR-a. U nekim slučajevima je primjena takvih uslova proglašena povredom međunarodnih standarda.⁴⁵

Ohrabruju se specijalne mjere za promociju izbora kandidata iz reda nacionalnih manjina na javne funkcije. Naprimjer, iskustva su pokazala da smanjenje broja potpisa potrebnih za registraciju kandidata iz stranaka nacionalnih manjina može predstavljati učinkovitu specijalnu mjeru. Takva mjera može se također kombinirati sa izuzećem iz uslova prelazanja praga na nacionalnom nivou u sistemima proporcionalne zastupljenosti. Pri određivanju iznosa izbornih pologa, ograničenja doprinosa i troškova, pragova za ostvarenje prava i drugih parametara izbornih okvira, države trebaju razmotriti njihov utjecaj na učešće kandidata iz reda nacionalnih manjina i po potrebi uvesti ciljanje mjere kako bi bile sigurne da pravo učinkovitog učešća nacionalnih manjina u izbornim procesima ne bude neopravdano ograničeno.

41 Vidjeti Presudu ECtHR-a u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (br. 27996/06 i 34836/06), 22. decembar 2009. Ustavna ograničenja prava kandidiranja samo na pripadnike "konstitutivnih naroda" proglašena su diskriminatorskim.

42 Vidjeti: Konačni izvještaj OSCE/ODIHR-a, Republika Kazahstan, Prijevremeni predsjednički izbori 3. aprila 2011, <<http://www.osce.org/odihr/elections/78714>>, Konačni izvještaj OSCE/ODIHR-a, Kirgiska Republika, Predsjednički izbori 29. oktobra 2000, <<http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan/15802>> i Konačni izvještaj OSCE/ODIHR-a, Kirgiska Republika, Predsjednički izbori 10. jula 2005, <<http://www.osce.org/odihr/elections/17661>>.

43 Vidjeti: Kopenhaški dokument, stav 34; FCNM, stav 14.3.

44 Vidjeti Komentar ACFC-a o učinkovitom učešću, stav 102. i Komentar o jezičkim pravima, stav 92.

45 Vidjeti: Komitet UN-a za ljudska prava, *Ignatane protiv Latvije* (br. 884/1999), 25. juli 2001, gdje su ograničenja prava na kandidiranje zbog jezičkih uslova proglašena povredom člana 25. ICCPR-a iz razloga što nisu bila utemeljena na objektivnim kriterijima i nisu primjenjivana na proceduralno objektivni način. Vidjeti i: Presuda ECtHR-a u predmetu *Podkolzina protiv Latvije* (br. 46726/99), 9. april 2002.

U nekim slučajevima mjere pozitivne diskriminacije uvedene s ciljem promocije učešća manjina mogu iskoristiti osobe koje nemaju nikakve veze s nekom nacionalnom manjinom, pa je stoga potrebno uvesti i izvjesna ograničenja ili kriterije za takve specijalne mjere. Iako su takva ograničenja opravdana, važno je da ostanu srazmjerna cilju sprečavanja zloupotrebe.

3. Sloboda udruživanja

Sloboda udruživanja je neizostavan dio demokratskog procesa, uključujući i učešće nacionalnih manjina na izborima. Njome se garantira pravo osnivanja političkih stranaka i grupa civilnog društva, kao što su NVO i udruženja koja osnivaju zajednice. Takva javna udruženja mogu podržavati ili zastupati nacionalne manjine.

Koncept slobode udruživanja podrazumijeva pravo na: (a) osnivanje političke stranke ili udruženja; (b) članstvo u političkoj stranci ili udruženju i (c) učešće u zakonitim aktivnostima političke stranke ili udruženja, koje podrazumijeva pravo na vrbovanje i vođenje kampanje u ime političke stranke. Ova prava mogu biti propisana državnim ustavom ili (manje preporučljivo) običnim zakonodavstvom ili uspostavljena sudskim putem.

Države se moraju povinovati međunarodnom pravu o slobodi udruživanja. Tako je propisano nizom međunarodnih instrumenata za ljudska prava, uključujući ratificirane ugovore i politički obavezujuće dokumente.⁴⁶

Nadalje, prema stavu 7.6 Kopenhaškog dokumenta, države učesnice OSCE-a opredijelile su se da će “poštivati prava pojedinaca i grupa da u potpunoj slobodi osnivaju svoje političke stranke i druge političke organizacije i da će takvim političkim strankama i organizacijama pružiti neophodne pravne garancije kako bi se mogle međusobno natjecati na temelju jednakog tretmana pred zakonom i od strane vlasti”.

Međunarodno pravo o slobodi udruživanja podrazumijeva slobodu pojedinaca i njihovih udruženja na: (a) udruživanje s bilo kojom osobom, bila ona državljanin, stanovnik, izbjeglica ili stranac; (b) osnivanje udruženja; (c) određivanje svrhe, definiranje karakteristika i internih pravila udruženja i (d) odlučivanja, na nediskriminatoran način, o tome ko može i ko ne može pristupiti udruženju.⁴⁷

46 Među njima su: Kopenhaški dokument, stav 7.6, 32.6, 35 i 38; ICCPR, član 22; ECHR, član 11; FCNM, član 7. i UN-ova Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih i etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina, član 2.

47 Vidjeti član 3, stav 1 FCNM-a u kojem stoji: “Svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno bira da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom i neće doći u nepovoljan položaj zbog takvog opredjeljenja ili ostvarenja prava vezanih za to opredjeljenje.”

Ovaj pristup primjenjiv je na sva udruženja, uključujući i političke stranke. Primjenjiv je i na kulturna udruženja i udruženja zajednice koja zastupaju nacionalne manjine, kao i na NVO koje podržavaju nacionalne manjine. Iako države mogu ohrabriti udruženja da povećaju raznolikost svog članstva, država treba poštovati pravo nacionalnih manjina da osnivaju udruženja, uključujući i političke stranke, na temelju svog manjinskog identiteta ili pripadnosti manjinskoj zajednici.⁴⁸

Za manjine je značajno pravo na samoopredjeljenje.⁴⁹ Ne treba biti dozvoljena praksa proizvoljnog negiranja postojanja manjinskih grupa i nametanja etničke pripadnosti osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama.⁵⁰ Manjinske grupe mogu osnivati udruženja i političke stranke na temelju svog samoopredjeljenja.⁵¹ Iako svaka država ima pravo pronaći najbolji način da odgovori na različite interese svojih građana, mora u potpunosti poštivati njihovu slobodu udruživanja. Sve dok aktivnosti pojedinaca koji mobiliziraju zajednice na osnovu zajedničkog identiteta u cilju osnivanja političke stranke ne pozivaju na nasilje i ne pribjegavaju nasilju, ne bi trebalo biti nikakvih prepreka za njihovo udruživanje na ovaj način.

Svako ograničenje slobode udruživanja mora ostati u granicama uspostavljenim međunarodnim pravom o ljudskim pravima, što znači da mora biti jasno opravdano

48 Vidjeti član 2. UN-ove Deklaracije o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina, u kojem stoji: "Pripadnici manjina imaju pravo da osnivaju i održavaju svoja udruženja." Vidjeti i stav 33 preporuka Generalne skupštine UN-a sa druge sesije Foruma o manjinskim pitanjima koji se tiče manjina i učinkovitog učešća i u kojem stoji: "političke stranke zasnovane prvenstveno na manjinskoj ili regionalnoj pripadnosti ne smiju biti zabranjene isključivo iz tog razloga. Ipak, dozvoljena su precizna ograničenja koja se tiču zagovaranja nasilja u svrhu postizanja političkih ciljeva ili političkih platformi koje podstiču na nasilje ili na diskriminaciju." Vidjeti Zbirku preporuka Foruma Ujedinjenih nacija o manjinskim pitanjima sa prve četiri sesije od 2008. do 2011. Dostupno na: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Forum_On_Minority_Pub_en_low.pdf>. Dodatno, vidjeti i: Venecijanska komisija, *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima*, Mišljenje br. 190/2002, Dokument CDL-AD (2002)023, 23. maj 2003, tačka 2.4 i odgovarajući dio pripadajućeg Obrazloženja.

49 Vidjeti član 3, stav 1 FCNM-a u kojem stoji: "Svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno bira da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom i neće doći u nepovoljan položaj zbog takvog opredjeljenja ili ostvarenja prava vezanih za to opredjeljenje." Vidjeti i u *Ljubljanskim Smjernicama*, smjernicu br. 6 koja glasi: "Identiteti su prvenstveno predmet individualnog izbora u skladu s načelom dobrovoljne samoidentifikacije. Manjinska prava uključuju pravo izbora pojedinih članova manjinske zajednice da se prema njima odnose ili ne odnose kao prema manjini. Taj izbor, ili odbijanje izbora, ne smije prouzrokovati nikakav nepovoljan položaj. Pravo na slobodu izbora ne smije trpjeti nikakva ograničenja."

50 U predmetu *Ciobotaru protiv Moldove* (Predstavka br. 27138/2004, 27. april 2010) ECtHR je zauzeo stav da se etnički identitet treba temeljiti ne samo na subjektivnoj percepciji pojedinca, već i na objektivnim kriterijima.

51 Značajna je i jednoglasna odluka ECtHR-a iz jula 1998. kojom je odbijanje grčkih sudova da registriraju makedonsko kulturno udruženje proglašeno miješanjem u pravo podnosioca predstavke na slobodu udruživanja. Sud je nedvosmisleno naveo da "pravo osnivanja udruženja čini sastavni dio" prava na slobodu udruživanja. "To da građani mogu osnovati pravno lice kako bi zajednički djelovali na polju od uzajamnog interesa predstavlja jedan od najvažnijih aspekata prava na slobodu udruživanja bez kojeg bi to pravo bilo lišeno svog smisla." Vidjeti presudu u predmetu *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke* (br. 26695/95), 10. juli 1998.

iznimnim okolnostima i srazmjerno okolnostima u datom slučaju. Sva takva ograničenja moraju se tumačiti i primjenjivati usko i oprezno kako ne bi dovela do povrede međunarodnih standarda tako što će negativno utjecati na učinkovito učešće nacionalnih manjina u javnom životu. Miješanje države može biti opravdano samo ako ispunjava sljedeće uslove: miješanje je propisano zakonom; zakon dozvoljava miješanje samo u interesu nacionalne sigurnosti, javnog reda ili bezbjednosti, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava drugih i neophodno je u demokratskom društvu. Isti zaključak proizlazi i iz komparativnog ustavnog prava; svako miješanje u ovu slobodu treba biti podvrgnuto strogoj kontroli.⁵² Pored toga, sva ograničenja ove vrste trebala bi podlijegati osporavanju pred nezavisnim i nepristrasnim sudovima.

Opravdanja za mjere ograničenja koje se primjenjuju na udruženja koja promoviraju interese nacionalnih manjina često se pozivaju na potrebe nacionalne sigurnosti. Osim u slučaju kada udruženje promovira upotrebu nasilja za postizanje svojih ciljeva, ograničenje će teško biti opravdano kao prijetnja po nacionalnu sigurnost. ECtHR je dosljedno bio mišljenja da, osim ako ne poziva na nasilje ili na drugi način osporava demokratiju, udruženje koje nastoji promijeniti postojeće državne strukture na miran i demokratski način ne predstavlja, samo zbog tog nastojanja, prijetnju po nacionalnu sigurnost.⁵³ Činjenica da neka politička stranka nastoji mobilizirati nacionalnu manjinu da djeluje u svom interesu ne opravdava miješanje države sama po sebi.⁵⁴

Iako bi puno poštivanje jednakih prava i nediskriminacije smanjilo, pa čak i u potpunosti ukinulo potrebu za političkim strankama osnovanim na temelju etničke povezanosti, u nekim situacijama takve stranke koje zastupaju zajednice mogu predstavljati jedinu nadu za učinkovitu zastupljenost specifičnih interesa i stoga promoviraju učinkovito učešće nacionalnih manjina. U isto vrijeme, sve stranke trebaju biti otvorene i nastojati da uključe pripadnike manjina, pri čemu su i etničke stranke, kao i svi drugi akteri, obavezne primjenjivati zabranu diskriminacije.⁵⁵ Štaviše, političke platforme koje povezuju

52 Za više o pristupu koji je usvojio ECtHR, vidjeti presudu u predmetu *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke* (br. 26695/95), 10. juli 1998, gdje u stavu 38. ECtHR navodi da se "[i]zuzeci od slobode udruživanja moraju usko tumačiti".

53 U predmetu *Socijalistička partija i drugi protiv Turske* (br. 26482/95), 25. maj 1998, ECtHR je u stavu 47 naveo da to što se "politički program [stranke] smatra nespojivim sa aktuelnim principima i strukturama ... države ne čini ga nespojivim i sa pravilima demokratije. Suštinski smisao demokratije je da omogući predlaganje i debatiranje o različitim političkim programima, čak i onim koji dovode u pitanje aktuelni ustroj države, pod uslovom da ne narušavaju samu demokratiju."

54 Vidjeti presudu ECtHR-a u predmetu *Stankov i drugi protiv Bugarske* (br. 68490/01), 12. juli 2007, u kojoj je ECtHR bio mišljenja da: "činjenica da grupa ljudi poziva na autonomiju ili čak traži odcjepljenje dijela državne teritorije – zahtijevajući na taj način temeljne ustavne i teritorijalne promjene – ne može automatski opravdati zabranu njihovog okupljanja. Zahtijevanje teritorijalnih promjena u govorima i na demonstracijama ne predstavlja automatski prijetnju po teritorijalni integritet i nacionalnu sigurnost države." stav 97.

55 Ljubljanske smjernice, smjernica br. 27, obrazloženje uz smjernicu br. 39, Komentar o učešću, stav 78.

različite zajednice igraju važnu ulogu u promoviranju integracije društva i učinkovitog učešća manjina.⁵⁶

Iako se obično državama prepušta odlučivanje o tome da li će ograničiti aktivnosti nekog udruženja na osnovu zakona, one imaju pozitivnu obavezu da zabrane određene aktivnosti, a zbog te obaveze može biti neophodno zabraniti i izvjesna udruženja. Prema članu 4. ICERD-a, države su dužne usvojiti pozitivne mjere, kao što je zabrana organizacija koje promoviraju i podstiču rasnu diskriminaciju.⁵⁷

4. Sloboda izražavanja

Sloboda izražavanja je kamen temeljac demokratije. Od suštinskog je značaja za osiguranje učinkovitog učešća nacionalnih manjina u javnom životu. Pravo na slobodu izražavanja usko je vezano za pravo na slobodu prenošenja informacija, koje za nacionalne manjine predstavlja značajno sredstvo za očuvanje njihovog kulturnog identiteta.⁵⁸

Na nivou UN-a, ovo pravo je sadržano u članu 19. ICCPR-a u kojem stoji da svako ima pravo na vlastita mišljenja bez miješanja i pravo na slobodu izražavanja. Pod tim pravom se podrazumijeva sloboda traženja, primanja i prenošenja informacija i ideja svih vrsta, u usmenom, pismenom, štampanom ili umjetničkom obliku, ili na bilo koji način po slobodnom izboru. Stav 9.1 Kopenhaškog dokumenta izričito navodi da pravo na slobodu izražavanja “podrazumijeva slobodu [...] primanja i prenošenja informacija i ideja bez miješanja javnih vlasti i bez obzira na granice.”

Vrijedi istaći da međunarodni standardi osiguravaju pravo nacionalnih manjina da vode predizborne kampanje na svom maternjem jeziku. Stavom 32.1 Kopenhaškog dokumenta države učesnice su se opredijelile da nacionalnim manjinama dodijele pravo “slobodne upotrebe maternjeg jezika kako u privatnoj tako i u javnoj sferi”. Prema stavu 32.5 Kopenhaškog dokumenta nacionalne manjine imaju pravo na “širenje, pristup i razmjenu informacija na svom maternjem jeziku”.⁵⁹ Država je dužna osigurati da nacionalne manjine imaju razuman pristup javnim medijima kako bi izražavale svoja stajališta, što treba da uključuje i upotrebu maternjeg jezika u predizbornim kampanjama.⁶⁰

56 Ljubljanske smjernice, obrazloženje uz smjernicu br. 39.

57 Vidjeti i nedavnu presudu ECtHR-a u predmetu *Vona protiv Mađarske* (br. 35943/10), 9. juli 2013, gdje je Sud odlučio da udruženje može zakonito biti zabranjeno ako njegove aktivnosti predstavljaju rasprostranjeno rasističko zastrašivanje neke grupe.

58 Vidjeti, između ostalog, FCNM, član 6. i 9; Smjernice za medije i Ljubljanske smjernice, smjernica br. 48.

59 Vidjeti i FCNM, član 9, stav 1 i Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, stav I.3.

60 Vidjeti stajalište ECtHR-a u predmetu *Şükran Aydın i drugi protiv Turske* (br. 49197/06), 22. januar 2013. Načelno prihvatajući da države imaju pravo uređivati upotrebu jezika u predizbornim kampanjama, ECtHR je, međutim, naveo da potpuna zabrana upotrebe neznanih jezika, uz krivične sankcije, nije u skladu sa slobodom izražavanja.

Široko priznato ograničenje slobode govora podrazumijeva zabranu govora mržnje,⁶¹ podsticanja na nasilje i promocije terorizma. U stavu 6 Kopenhaškog dokumenta države učesnice OSCE-a “uviđaju svoju odgovornost da u skladu sa svojim zakonima brane i štite svoje međunarodne obaveze u pogledu ljudskih prava i svoja međunarodna opredjeljenja, kao i svoj demokratski poredak, slobodno uspostavljen voljom naroda, protiv aktivnosti osoba, grupa i organizacija koje se upuštaju u ili odbijaju da odbace terorizam i nasilje u cilju svrgavanja tog poretka ili poretka neke druge države učesnice”. U članu 20.2 ICCPR-a stoji da je “zakonom zabranjen” “[s]vaki poziv na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju koji predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje”.⁶²

5. Sloboda mirnog okupljanja

Pravo na održavanje političkih skupova predstavlja suštinsku komponentu demokratije. Ovo pravo obuhvata i pravo na mirne demonstracije i proteste. Propisi vezani za slobodu okupljanja trebaju biti ograničeni na uslov da relevantne vlasti budu unaprijed obaviještene. Sloboda okupljanja ne treba biti uslovljena pribavljanjem prethodnog odobrenja od tih vlasti.

Ova sloboda treba biti garantirana ustavom. Može biti ograničena u legitimne svrhe, kao što je očuvanje javnog reda. Međutim, ograničenja ne smiju prelaziti ono što je strogo neophodno i srazmjerno potrebama datog ograničenja, niti bi trebala trajati duže nego što je neophodno. Poteškoća s takvim ograničenjima je njihova primjena. Odlučivanje o tome kada javni skup ili protest treba biti zabranjen često se prepušta policiji ili državnim zvaničnicima, ali zakonodavstvo treba sadržavati jasne propise o uslovima pod kojima se takve odluke mogu donositi. Također treba postojati mogućnost da zabrane demonstracija i drugih vidova ostvarivanja slobode udruživanja blagovremeno razmotri nezavisni sud. U odsustvu takvog učinkovitog pravnog lijeka može doći do povrede slobode okupljanja u praksi.⁶³

Sloboda mirnog okupljanja može biti ugrožena i zbog nejednakih ili diskriminatornih praksi, ako se političkim strankama ili drugim udruženjima koja zastupaju nacionalne manjine ne dozvoli upotreba javnih objekata, kao što su gradske vijećnice i sportski stadioni, na jednakoj osnovi s drugim političkim strankama i/ili udruženjima.

61 Vidjeti, općenito, “Međunarodno i komparativno pravo o govoru mržnje”, internet stranica Ace Project, <<http://aceproject.org/ace-en/topics/me/mea/mec03d/mec03d01>>.

62 Vidjeti ICERD, član 4.

63 Za više informacija o ovoj temi, vidjeti: *Smjernice o slobodi mirnog okupljanja* (Varšava: ODIHR, Venecijanska komisija), 2010.

C. Zabrana diskriminacije

Nediskriminacija je unakrsni princip ljudskih prava koji treba biti u osnovi uživanja svih ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika nacionalnih manjina. Stav 7.5 Kopenhaškog dokumenta zahtijeva da “države učesnice [...] bez diskriminacije poštuju pravo građana da se kandidiraju za političke i javne funkcije, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija”.

Pravo pojedinca na učešće u javnom životu, uključujući i pravo učešća na izborima u svojstvu glasača i kandidata, mora biti osigurano svim građanima, bez obzira na njihovu etničku pripadnost, maternji jezik i vjeru.⁶⁴ Ovo pravo se treba primjenjivati na jednakoj osnovi, a ni u zakonu ni u njegovoj primjeni ne smije biti diskriminacije.⁶⁵ Pored toga što pravo na učešće u javnom životu treba biti sadržano u zakonodavstvu, također je potrebno osigurati da ne postoje administrativne prepreke koje sprečavaju pripadnike nacionalnih manjina da u potpunosti ostvare ovo pravo. Sve eventualne takve prepreke trebaju podlijegati mogućnosti osporavanja pred nezavisnim i nepristrasnim sudom.

Državljanstvo je obično uslov za pravo pojedinca da bude biran na javnu funkciju i za pravo glasa.⁶⁶ Kada se za potrebe stjecanja državljanstva zahtijeva da oba roditelja budu državljani, to može prouzrokovati diskriminaciju pripadnika manjinskih grupa, posebno onih koji žive u pograničnim područjima. Ograničenja prava na dvojno državljanstvo također mogu utjecati na pravo učešća u javnom životu pripadnika nacionalnih manjina.

64 Vidjeti *Aziz protiv Kipra* (br. 69949/01), ECtHR 2004-V. Podnositelj predstavke nije mogao glasati na parlamentarnim izborima 2001. zbog toga što su prema kiparskom ustavu pripadnici tursko-kiparske zajednice isključeni sa grčko-kiparskih biračkih spiskova. ECtHR je utvrdio da ovo predstavlja povredu člana 14. (zabrana diskriminacije) ECHR-a uzetog zajedno sa članom 3. Protokola br. 1 uz ECHR. ECtHR je potvrdio da države imaju značajnu slobodu procjene u uspostavljanju pravila za parlamentarne izbore, ali da takva pravila moraju biti opravdana razumnim i objektivnim razlozima. Razlika u postupanju na koju se žalio podnositelj predstavke, a koja proističe iz činjenice da je on pripadnik turske zajednice Kipra, ne može se opravdati razumnim i objektivnim razlozima, naročito ne u svjetlu činjenice da su pripadnici turske zajednice Kipra u istoj situaciji kao i podnositelj predstavke spriječeni da glasaju na svim dotadašnjim parlamentarnim izborima.

65 Diskriminacija ne mora biti namjerna. U nekim okolnostima naoko objektivni kriteriji mogu dovesti do neizravne diskriminacije. Naprimjer, registracija prebivališta je uobičajen uslov koji mora ispuniti pojedinac da bi ostvario pravo glasa. Međutim, takav uslov može dovesti do diskriminacije nomadskih grupa i interno raseljenih osoba, koje često pripadaju nacionalnim manjinama. Države učesnice trebaju obratiti pažnju na takve specifične okolnosti i tražiti načine da izbjegnu potencijalnu nenamjernu diskriminaciju.


66 Mnoge države sklopile su međunarodne ugovore kojima se promovira učešće nedržavljana u izborima ispod ili iznad nacionalnog nivoa. Primjer jednog takvog ugovora je Konvencija Vijeća Evrope o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou koja je stupila na snagu 1997, <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/144.doc>>. Iako su još uvijek u toku opće diskusije o proširenju prava glasa i na nedržavljanima, među državama članicama Evropske unije (EU) sve je jači trend proširenja ovog prava. U državama članicama EU, stalni rezidenti koji su isključeni iz nacionalnih izbora imaju pravo glasa na izborima za Evropski parlament, a ponekad i na lokalnim izborima.

Kako bi garantirale nediskriminaciju, države bi se, između ostalog, trebale pobrinuti za sljedeće:

- › Da su zajednice nacionalnih manjina propisno informirane, po mogućnosti na njihovom maternjem jeziku, o njihovom pravu na učešće u javnom životu i kako najbolje ostvariti to pravo
- › Da predstavnici nacionalnih manjina nisu nerazumno ili nesrazmjerno spriječeni da se kandidiraju za javne i političke funkcije;
- › Da sva ograničenja slobode udruživanja i okupljanja ostaju unutar granica uspostavljenih međunarodnim pravom o ljudskim pravima; da su jasno opravdana iznimnim okolnostima i srazmjerna okolnostima u datom slučaju;
- › Da su nacionalne manjine zastupljene u tijelima izborne administracije i da pravila za sastav tijela izborne administracije ne stvaraju prepreke za učešće nacionalnih manjina,⁶⁷
- › Da se proces registracije birača odvija tako da osigura nediskriminaciju pripadnika nacionalnih manjina,⁶⁸
- › Da otvoreno i zvanično odvrću od diskriminacije i podsticanja nasilja, uključujući i putem prevencije i sankcioniranja počinitelja;
- › Da finansiranje političkih stranaka, uključujući domaće i inostrano finansiranje, bude uređeno na način kojim se sprečava diskriminacija nacionalnih manjina i političkih stranaka i građanskih grupa koje se dovode u vezu s njima;
- › Da prikupljanje potpisa od strane potencijalnih kandidata bude uređeno na način ili u formatu koji neće prouzrokovati diskriminaciju manjinskih grupa;
- › Da uslovi koji od stranaka zahtijevaju da ponude kandidate i/ili registriraju urede u određenom broju izbornih jedinica ili administrativnih regija nisu diskriminatorni, posebno ako se odnose na područja izvan onog u kojem živi većina pripadnika neke manjine;
- › Da ne postoje ograničenja u pogledu vođenja kampanje na određenom jeziku i
- › Da se uslovi poznavanja jezika ne koriste u svrhu onemogućavanja registracije birača i kandidata.

67 Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, stav 3.1 d (iv).

68 Vidjeti poglavlje VII. A Priručnika za posmatranje registracije birača (Varšava: ODIHR, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/elections/92058>>.



III. *Izborni sistemi i nacionalne manjine*

A. Uvod

Preporuka iz Lunda br. 9:

“Izborni sistem treba manjinama omogućiti zastupljenost i utjecaj. (1) Tamo gdje su manjine koncentrirane na određeni teritorij, izborne jedinice u kojima se bira po jedan predstavnik mogle bi osigurati njihovu dovoljnu zastupljenost. (2) Proporcionalni izborni sistemi, u kojima udio glasova koje dobije jedna stranka odlučuje o broju osvojenih zastupničkih mjesta u zakonodavnom tijelu, mogu pomoći da se ostvari bolja zastupljenost manjina. (3) Neki oblici preferencijalnog glasanja u kojima glasači rangiraju kandidate po svom izboru mogu pospješiti zastupljenost manjina i promovirati saradnju među zajednicama. (4) Niži brojčani prag za osvajanje mandata u zakonodavnom tijelu može poboljšati uključivanje nacionalnih manjina u proces upravljanja.”

Preporuka iz Lunda br. 10:

“Geografske granice izbornih jedinica trebaju omogućiti pravednu zastupljenost nacionalnih manjina.”

Svrha izbornog sistema je da glasove date na izborima prevede u zastupnička mjesta koja su osvojile političke stranke i kandidati.⁶⁹ Svaki izborni sistem temelji se na jednoj ili nekoliko izbornih jedinica koje predstavljaju suštinski element sistema. Ne postoje

⁶⁹ Važno je napomenuti da će prema stavu 7.2 Kopenhaškog dokumenta “države učesnice... dozvoliti da se svi zastupnici u najmanje jednom domu nacionalnog zakonodavnog tijela izravno biraju na slobodnim izborima”.

međunarodni standardi o izbornim sistemima, a svaka država suvereno odlučuje o svom izbornom sistemu. U regiji OSCE-a prihvatljivi su svi izborni sistemi koji se pridržavaju opredjeljenja OSCE-a.

Odabir izbornog sistema je u suštini ishod jednog političkog procesa i, kao takav, teško da može biti neutralan. Općenito govoreći, u demokratskom društvu je bolje da izborni sistem proističe iz otvorenog, inkluzivnog i transparentnog procesa koji obuhvata široku lepezu izbornih aktera, naročito političkih stranaka, ali i predstavnika civilnog društva, uključujući stručnjake za izbore i grupe koje zastupaju interese žena i manjina. Postizanje konsenzusa po pitanju odabira izbornog sistema trebalo bi doprinijeti njegovoj prihvatljivosti, legitimnosti i stabilnosti, svodeći tako na minimum optužbe o stranačkoj pristrasnosti. Nadalje, takav inkluzivan proces pruža dobru priliku za debatu o različitim opcijama koje mogu osigurati istinsku zastupljenost nacionalnih manjina na javnim funkcijama. Konačno, demokratske države trebaju nastojati da usvoje izborni sistem koji za cilj ima postizanje najreprezentativnije moguće vlade. Ovo je posebno važno za pripadnike nacionalnih manjina koji bi inače mogli ostati bez odgovarajuće zastupljenosti i utjecaja.

Važno je istaći da mjera u kojoj će rješenje izbornog sistema utjecati na zastupljenost nacionalnih manjina značajno zavisi od specifičnog konteksta u zemlji. Nacionalne manjine također mogu usvojiti različite strategije u cilju učešća u javnim poslovima, uključujući i u političkom procesu. Pogrešno je pretpostaviti da su njihovi interesi ograničeni na biranje isključivo unutar svojih zajednica. U idealnom slučaju, izborni sistem koji omogućuje zastupljenost manjina i njihovo svrsishodno učešće putem kojeg mogu ostvariti utjecaj na politički proces također nastoji omogućiti otvoreno natjecanje za glasove među svim sektorima društva. Kao takve, političke platforme koje povezuju više zajednica mogu odigrati važnu ulogu ne samo u promociji učešća manjina, već i u smislu bolje integracije društva u cijelosti.⁷⁰

B. Vrste izbornih sistema

Izborni sistemi se ugrubo dijele na tri osnovne kategorije. U prvoj su *većinski* izborni sistemi koje odlikuje natjecanje među pojedincima. U drugoj su *proporcionalni* izborni sistemi koje odlikuje natjecanje među političkim strankama koje predstavljaju liste kandidata. Postoje i izborni sistemi koji kombiniraju elemente većinskog i proporcionalnog sistema, a to su *paralelni* i *miješani sistemi*. Odabir jednog od ovih izbornih sistema i njegova specifična praktična rješenja mogu utjecati na zastupljenost nacionalnih manjina: neki mogu ograničiti zastupljenost manjina, a neki je mogu pospješiti. U potpoglavljima ispod govori se o mogućim učincima različitih vrsta sistema.

70 Vidjeti obrazloženje uz smjernicu br. 39 *Ljubljanskih smjernica*.

1. Većinski sistemi

Dva su osnovna većinska sistema u uobičajenoj upotrebi. Prvi je sistem *relativne većine* u kojem pobjeđuje *prvi koji dođe do cilja* (eng. *first-past-the-post*, FPTP), a drugi se obično naziva sistemom *apsolutne većine*. U FPTP sistemu, kandidat koji osvoji najveći broj glasova u izbornoj jedinici postaje izabrani zastupnik te jedinice. U sistemu apsolutne većine, kandidat mora osvojiti više od 50 posto svih važećih glasova kako bi bio izabran u prvom krugu. Ako nijedan kandidat ne osvoji apsolutnu većinu, onda se organizira drugi krug glasanja za dva kandidata koji su osvojili najveći broj glasova u prvom krugu. Kandidat koji osvoji najveći broj glasova u drugom krugu je pobjednik i postaje izabrani predstavnik svoje izborne jedinice.

Većinski sistemi su jednostavni i lako razumljivi građanima. Neki tvrde da općenito osiguravaju snažnu povezanost u smislu odgovornosti između izabranih predstavnika i birača iz njihovih izbornih jedinica te da je u njima lakše osigurati stabilnu većinu. S druge strane, većinski sistemi, a posebno FPTP sistemi, mogu dovesti do marginalizacije manjih stranaka što dovodi do bipolarizacije političkog života. To može proizvesti situaciju u kojoj je većina zastupnika u zakonodavnom tijelu izabrana sa manje od polovine svih glasova, što povlači pitanja o inkluzivnosti i reprezentativnosti izabranog tijela.

U većini slučajeva, većinski sistem zasnovan na jednomandatnim izbornim jedinicama povoljan je u pogledu zastupljenosti manjina samo u državama gdje su manjine teritorijalno koncentrirane. Ako su manjine teritorijalno koncentrirane, s dovoljnim brojem pripadnika nacionalne manjine registriranim za glasanje na datom teritoriju, i ako je na snazi većinski sistem, onda će pripadnik te manjine imati bolje izgleda da bude izabran. Ako je zajednica nacionalne manjine raštrkana širom zemlje, onda neće nužno biti osigurana njena zastupljenost, jer je moguće da ni u jednoj jednomandatnoj izbornoj jedinici neće biti dovoljno glasova za izbornu pobjedu pripadnika te nacionalne manjine.

Zastupljenost prilično velike i koncentrirane nacionalne manjine koja se postiže u jednomandatnoj izbornoj jedinici može biti manja od zastupljenosti koja bi se postigla u proporcionalnom sistemu, jer kandidati u većinskom sistemu mogu dobiti više glasova nego što je potrebno za osvajanje zastupničkog mjesta. Drugim riječima, može se ispostaviti da u takvim izbornim jedinicama nema konkurencije, odnosno da se uvijek biraju ljudi iz lokalno dominantne etničke grupe. To također može dovesti do izdvajanja nacionalnih manjina i do pojave tenzija među zajednicama. Nadalje, tamo gdje je povjerenje glasača podijeljeno na više stranaka koje zastupaju jednu nacionalnu manjinu, rascjepkanost njihovih glasova može proizvesti suprotan rezultat i dovesti do nedovoljne zastupljenosti nacionalne manjine čak i onda kada čini brojčano najveću grupu u datoj izbornoj jedinici.

Razlika između FPTP i sistema apsolutne većine također ima implikacije za nacionalne manjine. FPTP sistem ne podstiče kandidate da traže glasove u više izbornih jedinica ako nacionalna manjina čini najveći postotak glasača, ali ne i većinu. U sistemu apsolutne većine može postojati podsticaj za traženje glasova izvan granica nacionalne manjine kako bi kandidat pribavio neophodnu većinu.

Jedna manje uobičajena vrsta većinskog sistema je sistem alternativnog glasa (*eng. alternative vote, AV*) koji se primjenjuje u jednomandatnim izbornim jedinicama (kao takav, AV se može smatrati varijantom preferencijalnog glasanja u većinskom izbornom sistemu). Na ovaj način se biračima daje više opcija za glasanje, a u zavisnosti od broja preferencijalnih opcija koje su na raspolaganju, birači mogu rangirati nekoliko kandidata prema svojim preferencijama. U AV sistemu, birači rangiraju kandidate tako što označe svoju prvu, drugu i naredne preferencije koje im zakon dozvoljava. U AV sistemu, ako nijedan kandidat ne osvoji većinu glasova prve preferencije, računaju se druge i naredne preferencije. Broj glasova koje kandidat mora osvojiti da bi pobijedio zavisi od specifičnog AV sistema. U nekim slučajevima je relativna većina glasova dovoljna za pobjedu. Međutim, u drugim AV sistemima naredne preferencije se broje sve dok jedan kandidat ne osvoji apsolutnu većinu. Pod određenim okolnostima, takav sistem kandidatima daje snažan podsticaj da pokušaju privući drugi preferencijalni glas od birača izvan svoje bazne grupe. To je zato što, prema pravilima AV sistema, pobjednici moraju pribaviti dodatne glasove. Kandidati koji uspješno spoje glasove prve preferencije sa glasovima druge preferencije koje dobiju od drugih grupa mogu biti uspješniji od onih koji ne privuku nimalo glasova druge preferencije. To znači da u AV sistemu kandidati iz reda nacionalnih manjina mogu dobiti glasove druge i narednih preferencija od birača koji ih nisu izabrali kao svoj prvi preferencijalni izbor, što može povećati zastupljenost manjina.

2. Proporcionalni izborni sistemi

Proporcionalni izborni sistemi osmišljeni su kako bi osigurali da zastupljenost političkih stranaka bude proporcionalna njihovoj popularnosti. Zastupnička mjesta se dodjeljuju proporcionalno, prema udjelu glasova osvojenih u državnoj izbornoj jedinici ili u regionalnim izbornim jedinicama. Prema tome, proporcionalni sistemi mogu biti *nacionalni* ili *regionalni*. Zastupnička mjesta se mogu dodjeljivati unutar jedne izborne jedinice koja obuhvata cijelu teritoriju države ili u višemandatnim izbornim jedinicama. Iako su inkluzivniji, neki tvrde da proporcionalni sistemi mogu dovesti do veće rascjepkanosti parlamenata i umanjiti stabilnost parlamentarne većine. Međutim, mnoge zemlje s proporcionalnim sistemima nisu imale problema vezanih za političku stabilnost i rascjepkanost parlamenta. Na rascjepkanost i stabilnost više utječu politički, kulturni, historijski i aktuelni kontekst nego vrsta izbornog sistema. Nadalje, čak i u većinskim izbornim sistemima stranke često moraju stupati u koalicije kako bi oformile većinu u izabranim tijelima.

Karakteristična odlika proporcionalnih sistema je postojanje zakonskog izbornog praga. Izborni prag propisan je zakonom, obično u obliku postotka, a predstavlja minimalni postotak svih glasova koji stranka mora osvojiti da bi joj bila dodijeljena zastupnička mjesta u zakonodavnom tijelu. Prag može biti utvrđen za cijelu državu ili na regionalnom nivou. Izborni prag utječe na to koje će stranke biti zastupljene u zakonodavnim tijelima, uključujući i stranke koje zastupaju nacionalne manjine (vidi potpoglavlje III.C.1 i 2).

Jedna varijacija proporcionalnog sistema je sistem pojedinačnog prenosivog glasa (*eng. single transferable vote, STV*) koji se koristi u relativno malim višemandatnim izbornim jedinicama. STV je proporcionalni sistem preferencijalnog glasanja koji biračima omogućuje da rangiraju kandidate prema svojim preferencijama. Označavanje preferencije obično nije obavezno i birač može označiti samo jednog kandidata ili rangirati sve kandidate. Kvotu predstavlja broj glasova prve preferencije koji kandidat mora osvojiti da bi bio izabran. Kandidat koji osvoji više glasova prve preferencije od kvote automatski je izabran. Ako niko ne postigne kvotu, kandidat s najmanjim brojem glasova prve preferencije biva eliminiran, a njegovi glasovi druge preferencije se preraspodjeljuju na ostale kandidate.

Proporcionalni sistemi proizvode rezultate koji bolje odražavaju različitost mišljenja, uključujući i mišljenja nacionalnih manjina. Takvi sistemi strankama pružaju priliku da ponude raznolike liste kandidata koje imaju potencijal da omoguće izbor predstavnika nacionalnih manjina. Time se stvara mogućnost za izgradnju mostova između različitih nacionalnih manjina i između nacionalnih manjina i većinskog stanovništva i za odmicanje od modela stranaka koje su čisto manjinske. Osim toga, proporcionalni sistemi manje su podložni manipulaciji, uključujući i kroz utvrđivanje granica izbornih jedinica u svrhu ostvarenja stranačkih interesa, što može biti slučaj u većinskim izbornim sistemima. S druge strane, neki tvrde da u proporcionalnim sistemima veza između izabranih predstavnika i birača može biti slaba, a da moć unutar političke stranke može biti koncentrirana u rukama lidera koji su zaduženi za sastavljanje stranačkih listi.

Od suštinskog je značaja da izborni sistem uzme u obzir postojanje nacionalnih manjina koje su trenutno, ili su nekad bile nomadske, kao i manjinskih populacija i grupa bez stalnog prebivališta. Također treba uzeti u obzir glasače koji su raseljeni, što je često slučaj nakon etničkih sukoba, kada se javlja značajan broj interno raseljenih osoba koje su ujedno i pripadnici nacionalne manjine ili neke druge zajednice. Osiguranje biračkih prava za sve ove grupe može se postići putem različitih izbornih sistema. Međutim, većinski izborni sistemi vjerovatno nisu najbolja opcija zbog poteškoća s kojima se predstavnici takvih grupa susreću pri pokušaju da ostvare pristup izornoj jedinici u svrhu vođenja kampanje, registracije birača i glasanja, a zbog čega u praksi bivaju obespravljani. U ovom kontekstu su proporcionalni sistemi bolja opcija.

3. Paralelni sistemi i proporcionalni mješoviti izborni sistemi

Paralelni sistem predstavlja kombinaciju većinskog i proporcionalnog sistema bez bilo kakvog rješenja ili uslova za ukupnu proporcionalnost izbornih rezultata. Mješoviti proporcionalni sistem (*eng. mixed member proportional system*, MMP) također podrazumijeva kombinaciju većinskog i proporcionalnog sistema, ali sadrži ili rješenje ili zakonski uslov za ukupnu proporcionalnost izbornih rezultata. U paralelnom i MMP sistemu birači daju dva glasa: jedan za kandidata u jednomandatnoj izornoj jedinici, a drugi za stranku koja se natječe na izborima u višemandatnoj izornoj jedinici. To znači da se neki predstavnici biraju u jednomandatnim izbornim jedinicama, a drugi putem proporcionalne zastupljenosti, obično u jedinstvenoj višemandatnoj izornoj jedinici za cijelu državu.

Što se tiče proporcionalnosti, paralelni sistemi obično proizvode rezultate koji se svrstavaju negdje između sistema relativne/apsolutne većine i proporcionalnog izbornog sistema. Iako neki tvrde da je koncept paralelnog sistema osmišljen kako bi spojio ključne prednosti obje vrste izbornih sistema, paralelni sistemi ne garantiraju ukupnu proporcionalnost, a neke stranke još uvijek mogu biti isključene iz zastupanja uprkos značajnom broju osvojenih glasova. Paralelni sistemi su također prilično složeni i mogu biti zbunjujući za birače koji nastoje razumjeti prirodu i način funkcioniranja izbornog sistema. Jedna prednost im je to što, kada ima dovoljno zastupničkih mjesta u proporcionalnom sistemu, male manjinske stranke, koje nisu postigle uspjeh na izborima relativne/apsolutne većine, još uvijek mogu biti nagrađene za osvojene glasove tako što će osvojiti mjesta putem proporcionalne raspodjele. Pored toga, paralelni sistem bi teoretski trebao dovesti do manje stranačke rascjepkanosti od čisto proporcionalnog izbornog sistema.

MMP je sličan drugim vrstama proporcionalnog sistema utoliko što ukupni broj članova stranke u izabranom tijelu treba odražavati ukupni udio osvojenih glasova. Razlikuje se od proporcionalnog sistema po tome što uključuje skup članova koji se biraju po geografskim izbornim jedinicama, a onda oduzimaju od ukupnih rezultata stranke kako bi se održala ukupna proporcionalnost. Kao i kod brojnih proporcionalnih sistema, u mnogim modelima MMP-a, stranka mora postići određeni postotak ukupnih stranačkih glasova da bi njeni kandidati mogli osvojiti mjesta za koja su kandidirane liste, a u protivnom nijedan kandidat sa stranačke liste ne biva izabran. Kandidati koji osvoje izbornu jedinicu još uvijek osvajaju svoja zastupnička mjesta.

Bez obzira na njihovo specifično rješenje, oba sistema se mogu razmotriti u kontekstu promocije zastupljenosti nacionalnih manjina u određenom zakonodavnom tijelu. Prednost oba sistema je to što, kada ima dovoljno zastupničkih mjesta za raspodjelu, manje stranke koje nisu bile uspješne na većinskim izborima još uvijek mogu osvojiti

zastupnička mjesta u proporcionalnom natjecanju. Učinak koji će to imati na zastupljenost i utjecaj manjina zavisi od mnoštva faktora, kao što su koncentriranost ili raštrkanost manjina po izbornim jedinicama i djelovanje političkih stranaka na promociji manjinskih interesa.

C. Specifični elementi izbornih sistema koji omogućavaju zastupljenost manjina

Dva faktora su važna pri odlučivanju o tome koji je izborni sistem najprimjereniji okolnostima u državi. Prvi se tiče toga da li je ukupna populacija nacionalne manjine dovoljno velika da omogući biranje predstavnika bez primjene specijalnih mjera. Vjerovatnoća takve mogućnosti može se odrediti poređenjem procijenjene veličine manjinske populacije s prosječnim brojem glasova potrebnih za osvajanje mandata.⁷¹ Drugi faktor je geografska koncentriranost nacionalne manjine. Neke nacionalne manjine gusto su naseljene unutar jasno razgraničenih oblasti u državi, a nema ih na ostatku državnog područja. Postoje i nacionalne manjine koje su raštrkane širom države među većinskim stanovništvom.

1. Niski pragovi

Kako bi se osigurala dovoljna zastupljenost, izborni prag za ulazak u parlament u proporcionalnom izbornom sistemu treba biti dovoljno nizak da omogući ulazak jedne ili više stranaka koje zastupaju nacionalne manjine. Ako se broj zastupničkih mjesta koje se dodjeljuju političkim strankama koje pređu prag, uključujući i stranke nacionalnih manjina, određuje na nacionalnom nivou, onda će sistem bolje osigurati zastupljenost koja je u potpunosti proporcionalna glasovima i manjinskih i drugih stranaka. Zastupljenost tada neće zavistiti od toga da li je nacionalna manjina geografski koncentrirana ili raštrkana širom države. Ako se regionalni izborni pragovi primjenjuju širom zemlje, to u suštini može spriječiti zastupljenost manjinskih stranaka na državnom nivou. Idealno bi bilo da su i nacionalni i regionalni pragovi dovoljno niski da daju priliku kandidatima stranaka nacionalnih manjina da budu izabrani u državno zakonodavno tijelo.

S druge strane, visoki izborni pragovi mogu se koristiti kao sredstvo za sprečavanje zastupljenosti stranaka nacionalnih manjina. Čak i kada je izborni prag utvrđen na nacionalnom nivou, ako se zastupnička mjesta dodjeljuju strankama koje pređu prag u svakoj pojedinačnoj izornoj jedinici, osim u onim jedinicama koje imaju značajnu populaciju nacionalne manjine, manjinske stranke mogu naići na poteškoće u osvajanju mjesta ako su prirodni (također poznati kao matematički ili efektivni) pragovi visoki.

⁷¹ Prosječan broj važećih glasova potreban za osvajanje mandata može se procijeniti na osnovu ranijih izbora kao odnos između broja važećih glasova podijeljenog sa brojem zastupničkih mjesta osvojenih u izornoj jedinici, uzimajući u obzir način na koji dati izborni sistem funkcioniše.

Svaki izborni sistem ima prirodni prag koji ne treba miješati sa zakonski propisanim pragom. Prirodni prag je minimalni broj glasova neophodan za osvajanje jednog mandata, a određuje se na osnovu broja mandata za raspodjelu. Stranka koja osvoji broj glasova jednak ili veći od prirodnog praga sigurno će imati bar jedan mandat u izabranom tijelu. Prirodni pragovi uglavnom zavise od srednje vrijednosti veličine izborne jedinice (prosječnog broja zastupnika koji se biraju po izbornim jedinicama), ali na njih utječe i formula za raspodjelu mandata, broj političkih stranaka u utrci i veličina zakonodavnog tijela.

Čak i kada uopće ne postoji zakonom propisani izborni prag, male stranke, uključujući i stranke nacionalnih manjina, iz tog razloga se mogu suočiti sa značajnim prirodnim pragovima za pristup parlamentu. U svrhu omogućavanja zastupljenosti manjina, povećanje broja mandata će dovesti do smanjenja matematičkog praga koji je neophodno postići za osvajanje mandata.⁷² Čak i malo smanjenje matematičkog praga može biti dovoljno da politička stranka osvoji mandat ako ostvaruje rezultate koji su tik ispod praga.

2. Preferencijalno glasanje

Izborni sistemi koji omogućuju preferencijalno glasanje, kao što su AV i STV sistemi, biračima daju mogućnost da naznače kako bi glasali u slučaju da njihov preferirani kandidat izgubi, tako što će označiti svoj drugi, treći i naredne izbore. Ovi sistemi također stvaraju podsticaje za uvažavanje manjinskih interesa. Da bi bili izabrani, kandidati se često moraju obratiti širem biračkom tijelu koje uključuje i nacionalne manjine. U tom smislu mogu biti potaknuti da u svoje programske platforme uključe pitanja nacionalnih manjina kako bi privukli njihovu podršku.

Međutim, i AV i STV sistemi imaju i svoje mane. Mogu biti prilično komplicirani i za glasače i za izborne zvaničnike, posebno u fazi prebrojavanja glasova, a njihovo učinkovito provođenje zahtijeva i izvjestan stepen tehničke pismenosti. Pored toga, uslijed kompliciranog načina brojanja glasova, takvi sistemi su najprimjereniji u slučajevima visokog nivoa povjerenja u izborni proces.

3. Granice izbornih jedinica i pravedna zastupljenost nacionalnih manjina

Izborne jedinice su sastavni dio svakog izbornog sistema, a utvrđivanje njihovih granica može biti od presudnog značaja za uspješnost sistema kada je riječ o zastupljenosti nacionalnih manjina, u smislu ograničavanja ili pospješivanja te zastupljenosti.

72 Vidjeti: Venecijanska komisija Vijeća Evrope, "Komparativni izvještaj o pragovima i drugim odlikama izbornih sistema koje sprečavaju pristup stranaka parlamentu", CDL-AD(2008)037, Strasbourg, 15. decembar 2008, str. 8.

Postoji ne samo pozitivna obaveza omogućavanja pravedne zastupljenosti nacionalnih manjina, već i negativna obaveza uzdržavanja od primjene mjera koje bi mogle nepogodno utjecati na granice izbornih jedinica i/ili njihov sastav. Takve mjere podrazumijevaju, naprimjer, eksproprijaciju, deložacije i protjerivanja, kao i promjene i prilagodbe administrativnih granica ili granica izbornih jedinica.

Određivanje granica izbornih jedinica, bez obzira o kojem izbornom sistemu je riječ, treba se pridržavati standarda jednakog prava glasa. Drugim riječima, jedinice bi trebale biti približno jednake veličine, tako da svaki izabrani zastupnik zastupa približno jednak broj stanovnika.⁷³ Pored toga, dobra praksa nalaže da jedinice budu kompaktne i neprekidne, da poštuju administrativne teritorijalne podjele i da vode računa o očuvanju interesnih zajednica.

Granice izbornih jedinica trebaju biti utvrđene tako da birači imaju priliku izabrati kandidate za koje će imati osjećaj da ih istinski predstavljaju. Granice izbornih jedinica mogu se utvrditi uzimajući u obzir administrativne podjele, granice između etničkih ili kulturnih grupa, kao i prirodne zajednice odvojene fizičkim granicama (kao što su ostrva). Međutim, taj proces treba se temeljiti na objektivnim i široko prihvaćenim principima. Također je važno da izabrani zastupnici nacionalnih manjina ne zastupaju veći broj stanovnika u poređenju sa zastupnicima većinskog stanovništva.

Dva su aspekta utvrđivanja granica izbornih jedinica koja mogu imati naročito snažan utjecaj na zastupljenost manjina: (1) teritorijalno razgraničenje u većinskom izbornom sistemu i (2) broj zastupnika koji se biraju u izornoj jedinici u proporcionalnom izbornom sistemu.

U proporcionalnom izbornom sistemu, izborne jedinice u kojima se bira mali broj zastupnika imaju smanjenu proporcionalnost između datih glasova i osvojenih zastupničkih mjesta. Pored toga, povećava se broj glasova koji ostaju bez zastupnika jer se manje stranaka uspijeva kvalificirati za zastupnička mjesta. Izborne jedinice u kojima se bira veći broj zastupnika imaju povećan stepen proporcionalnosti i smanjen broj nezastupljenih glasova. Smanjenje stepena proporcionalnosti obično negativno utječe na uključenost manjih stranaka, uključujući i stranke koje zastupaju nacionalne manjine.

Određivanje granica izbornih jedinica može biti presudno za rezultate izbora, pa tako i za zastupljenost određenog područja. Naprimjer, premještanje samo jednog biračkog mjesta

73 Vidjeti tačku 2.2.IV "Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima" Venecijanske komisije: "Dopustivo odstupanje od ove norme ne bi trebalo da bude veće od 10%, a nikako od 15%, osim u posebnim okolnostima (kada je riječ o zaštiti koncentrirane manjine, rijetko naseljene administrativne jedinice)." Poglavlje 2.2, "Jednaka glasačka moć" Kodeksa pruža više detalja o utvrđivanju granica izbornih jedinica, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-e)>.

iz jedne izborne jedinice u drugu može utjecati na ishod izbora u obje izborne jedinice, naročito u FPTP sistemu u kojem kandidati moraju osvojiti jednostavnu relativnu većina glasova da bi bili izabrani. Takve nove podjele izbornih jedinica u stranačke svrhe nisu legitimne. Kako bi se to spriječilo, valja razmotriti niz principa.

Procedure za utvrđivanje granica izbornih jedinica i njihovu novu podjelu trebaju biti jasno propisane u zakonodavstvu tako da se pravila koja uređuju taj proces ravnomjerno primjenjuju, bez obzira na to ko utvrđuje granice izbornih jedinica. Ako će utvrđivanje izbornih jedinica biti nestranačko, onda se sve političke stranke moraju uzdržati od pokušaja da utječu na ishod utvrđivanja izbornih jedinica. Ako je proces stranački, onda sve političke stranke, uključujući i one koje zastupaju manjinske interese, trebaju u njemu učestvovati. Pravila moraju biti jasna, transparentna i pristupačna svim relevantnim političkim strankama i učesnicima u procesu preraspodjele izbornih jedinica. Pored toga, utvrđivanje izbornih jedinica treba podlijegati sudskom nadzoru. Granice izbornih jedinica trebaju se periodično revidirati kako bi odražavale promjene stanovništva. Takve revizije obično se provode nakon popisa stanovništva. Proces revizije treba provesti dovoljno vremena prije zakazanih izbora.

U izvjesnom broju država učesnica OSCE-a, utvrđivanje izbornih jedinica spada u nadležnost centralnih ili lokalnih vlasti, dok su u drugim za to nadležna zakonodavnih tijela. Ponekad je utvrđivanje izbornih jedinica neformalno prepušteno *ad hoc* višestranačkim tijelima koja bi izradila plan podjele izbornih jedinica i njegov nacrt prosljedila zakonodavnom tijelu na konačno usvajanje. Iako je dobra praksa konačni plan izbornih jedinica uvrstiti u zakonodavstvo, prepuštanje izrade plana izbornih jedinica isključivo zakonodavnom tijelu može prouzrokovati sukobe interesa. Pojavljuje se novi pozitivni trend u kojem je tijelo zaduženo za utvrđivanje izbornih jedinica po svom sastavu i strukturi nezavisno i od vlade i od zakonodavnog tijela.

Treba razmotriti utvrđivanje granica izbornih jedinica na način da se pospješi i omogućiti zastupljenost nacionalnih manjina. Iako važi ključni princip da utvrđivanje granica izbornih jedinica ne treba prejudicirati zastupljenost bilo koje stranke ili grupe stanovništva, prihvatljiva su rješenja kojima se osigurava, pa čak i pospješuje zastupljenost manjina.

D. Specijalne mjere

U nekim državama su za pripadnike nacionalnih manjina predviđene specijalne mjere kojima je svrha garantirati njihovu ravnopravnost, eliminirati diskriminaciju i omogućiti učinkovito učešće manjina u javnom životu, s posebnim naglaskom na učešće u izborima. Bez obzira na iznimnu mogućnost upotrebe specijalnih mjera, političke stranke treba ohrabriti da uključe predstavnike manjina u svoje predizborne kampanje, uključujući i

u svojstvu kandidata. U tome leži potencijal za unapređenje zastupljenosti nacionalnih manjina tako što će stranke zastupati šire interese i stajališta društva.

1. Posebni prag za nacionalne manjine

Preporuka iz Lunda br. 9 predviđa mehanizam za povećanje zastupljenosti nacionalnih manjina uvođenjem povoljnijeg (zakonom propisanog) izbornog praga za stranke nacionalnih manjina. Takav mehanizam moguće je provesti samo u proporcionalnim izbornim sistemima. Naprimjer, stranke nacionalnih manjina mogu biti izuzete od obaveze prelaženja izbornog praga za ostvarenje prava na zastupničko mjesto ili mogu imati niži prag za ostvarivanje zastupljenosti od ostalih stranaka.

2. Dvojno glasanje

Države imaju značajno diskrecijsko pravo odlučivanja o tome kako će postići učinkovito učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Iako se princip jedna osoba - jedan glas ubraja u temeljna pravila demokratskog izbornog sistema, u nekim slučajevima se za potrebe promocije zastupljenosti manjinskih zajednica može primijeniti sistem dvojnog glasanja. Ovu mjeru vrijedi razmotriti ako je u javnom interesu i ako postojeći sistem nije dovoljno inkluzivan. U takvim iznimnim okolnostima, glasačima iz reda nacionalne manjine moguće je zakonski dodijeliti specijalno pravo da izaberu predstavnike svoje manjine na rezervirana zastupnička mjesta u zakonodavnom tijelu tako što će im uz redovno glasanje biti omogućeno i dodatno glasanje.

Prema jednoj studiji Venecijanske komisije, dvojno glasanje je iznimna mjera koja mora biti u skladu sa zakonskim okvirom ustava, a može se primijeniti ako poštuje princip proporcionalnosti u njegovim različitim aspektima. To znači da je opravdana samo ako zadovoljava sljedeće uslove:

- Nemoguće je postići dati cilj manje intruzivnim mjerama koje ne narušavaju jednaka biračka prava;
- Mjera je prelaznog karaktera i
- Tiče se samo brojčano male manjine.⁷⁴

3. Rezervirana zastupnička mjesta


Postoje manjinske zajednice, naročito autohtone populacije, koje zbog svoje malobrojnosti teško da mogu osvojiti zastupničko mjesto unutar datog izbornog sistema. Ako postoji politička volja za osiguranje zastupljenosti takvih manjina, ona se može postići uvođenjem specijalnih mjera u vidu rezerviranih zastupničkih mjesta. Natjecanje za

⁷⁴ Vidjeti: "Zaključak" u Izvještaju o dvojnog glasanju za pripadnike nacionalnih manjina, stav 71, *op. cit.*, bilješka 34.

rezervirana zastupnička mjesta odvija se unutar manjinske zajednice i na njih se biraju ljudi koji zastupaju manjinske zajednice. Ovaj mehanizam može se kombinirati i sa drugim specijalnim mjerama, kao što je prezastupljenost, kada se manjinama dodjeljuje više (rezerviranih) zastupničkih mjesta nego što bi im sljedovalo da je brojnost stanovništva jedini kriterij.

Jedan način da se popune zastupnička mjesta rezervirana za nacionalne manjine je da se dozvoli samo glasačima iz reda nacionalnih manjina da glasaju za kandidate za rezervirana mjesta. Iako je ovo učinkovito za potrebe formalne zastupljenosti, rezervirana mjesta potencijalno mogu promovirati tek simboličnu zastupljenost manjina, biti protumačena kao nešto što podupire razlike između manjina i većinskog stanovništva, a čak mogu postati i uzrokom diskriminacije. Još jedan problematičan aspekt sistema rezerviranih mjesta je to što od glasača i kandidata iz reda nacionalnih manjina zahtijeva da se registriju kao takvi. Ovo može biti osjetljivo pitanje zbog eventualnog straha od moguće zloupotrebe prikupljenih podataka. Historijski su takve informacije često korištene u svrhu progona na osnovu etničke pripadnosti i za potrebe drugih teških kršenja ljudskih prava. Ako se država u sklopu specijalne mjere za osiguranje zastupljenosti manjina odluči koristiti registracijom pripadnosti glasača ili kandidata nacionalnoj manjini, ta registracija treba biti dobrovoljna i u skladu sa principom samoopredjeljenja i zaštite ličnih podataka.

Još jedan način popunjavanja mjesta je formiranje specijalnih izbornih jedinica uspostavljanjem niza biračkih mjesta koja pokrivaju područja gusto naseljena pripadnicima nacionalne manjine. Ovakve specijalne izborne jedinice ne moraju biti u skladu sa uobičajenim geografskim karakteristikama izborne jedinice (npr. ne moraju biti kompaktne i neprekidne) i ne moraju se poklapati sa administrativnim teritorijalnim podjelama. Koriste se samo kao sredstvo natjecanja za rezervirana mjesta među strankama nacionalne manjine ili pojedinačnim kandidatima koji zastupaju određenu manjinu. U okviru takvog rješenja, svi glasači imaju pravo glasati za stranku po vlastitom izboru u redovnim izbornim jedinicama ili u specijalnoj jedinici u kojoj se manjinske stranke natječu za rezervirana mjesta.



IV. *ODIHR-ovo posmatranje izbora i nacionalne manjine*

A. Uvod

Svrha ODIHR-ove izborne posmatračke misije (*eng. election observation mission, EOM*) je da procijeni mjeru u kojoj je izborni proces usklađen s opredjeljenjima OSCE-a i međunarodnim standardima, uključujući i u pogledu učešća nacionalnih manjina. Temeljni principi univerzalnog i jednakog prava glasa naglašavaju obaveze država da osiguraju učinkovito učešće nacionalnih manjina u izborima, kako u svojstvu glasača tako i u svojstvu kandidata. Da bi izbori ispunili opredjeljenja OSCE-a i međunarodne standarde, moraju se pružiti prilike za ostvarenje učešća nacionalnih manjina.

Uviđajući važnost ovog pitanja za demokratske izbore, ODIHR je ocjenu učešća nacionalnih manjina uvrstio u svoju ukupnu metodologiju za posmatranje izbora.⁷⁵ Svaki EOM u potpunosti sagledava kako izborni proces utječe na nacionalne manjine i da li se njihovo učešće u izborima omogućuje ili sprečava. Pošto ODIHR izborima pristupa kao dugoročnim procesima, a ne kao jednodnevnim događajima, EOM-ovi razmatraju pitanja vezana za učešće nacionalnih manjina u predizbornom i poslijeizbornom periodu, kao i na sam dan izbora.

Cilj ovog poglavlja je da pruži informacije koje su neophodne kako bi EOM-ovi ostvarili dosljedan pristup praćenju pitanja vezanih za učešće nacionalnih manjina. Sadrži

⁷⁵ Za potpuno obrazloženje ODIHR-ove metodologije za posmatranje izbora, vidjeti: *Priručnik za posmatranje izbora* (Varšava: ODIHR, 2010), 6. izdanje, <<http://www.osce.org/odihr/elections/68439?download=true>>.

smjernice za članove EOM-a, uključujući osnovni tim, dugoročne posmatrače-DP (*eng. long-term observers, LTO*) i kratkoročne posmatrače-KP (*eng. short-term observers, STO*), koje im pomažu da identificiraju faktore koji bi mogli utjecati na učešće nacionalnih manjina.

Iako je poglavlje pisano pod pretpostavkom slanja potpune misije za posmatranje izbora u datu zemlju, smjernice su također primjenjive i na druge vrste misija, kao što je ograničena misija za posmatranje izbora (*eng. limited election observation mission, LEOM* – bez kratkoročnih posmatrača) i misija za ocjenu izbora (*eng. election assessment mission, EAM* – bez kratkoročnih i dugoročnih posmatrača). Budući da je svrha misije za ocjenu izbora takva da se fokusira na određena pitanja koja prouzrokuju zabrinutost vezano za izbore, naročito je važno utvrditi eventualnu relevantnost pitanja učešća nacionalnih manjina. Ako se utvrdi njegova relevantnost, to može zahtijevati pronalaženje stručnjaka za nacionalne manjine koji će se pridružiti misiji za ocjenjivanje kako bi sva relevantna pitanja u potpunosti bila ispitana.

B. Uloga misije za procjenu potreba

Nekoliko mjeseci pred izbore ODIHR provodi misiju za procjenu potreba (*eng. needs assessment mission, NAM*) kako bi ocijenio rane pripreme za izbore i pružio preporuke o obimu ODIHR-ovih eventualnih aktivnosti posmatranja. Misiju za procjenu potreba kroz nekoliko dana provode članovi Odjela za izbore ODIHR-a, a ponekad im se pridruži i predstavnik Parlamentarne skupštine OSCE-a. Na kraju misije izdaje se Izvještaj NAM-a. U kontekstu nacionalnih manjina, NAM nastoji utvrditi preliminarna pitanja vezana za učešće nacionalnih manjina, u zakonu i u praksi, a koja bi misije za posmatranje i ocjenu izbora trebale dodatno ispitati i pratiti. NAM također nastoji utvrditi mjeru u kojoj su prethodne preporuke ODIHR-a implementirane, uključujući i preporuke vezane za pitanja nacionalnih manjina, iz čega se eventualno može vidjeti napredak u ovom području.

Prije provođenja NAM-a, ODIHR sakuplja materijale za brifing o zemlji i njenom političkom procesu, uključujući i o položaju nacionalnih manjina. U tom smislu ODIHR obično održava kontakt sa HCNM-om kako bi utvrdio postoje li eventualno neka aktuelna pitanja vezana za učešće nacionalnih manjina koja prouzrokuju zabrinutost te kako bi pribavio relevantne izvještaje i druge informacije. Još neki od izvora informacija su izvještaji domaćih i međunarodnih NVO, izvještaji Vijeća Evrope o provedbi FCNM-a, izvještaji misije OSCE-a unutar zemlje, informacije od Kontaktne tačke OSCE/ODIHR-a za pitanja Roma i Sinta i konačni izvještaji ODIHR-ovih prethodnih misija za posmatranje izbora.

ODIHR također pribavlja relevantno zakonodavstvo vezano za izbore, uključujući ustav, izborne zakone, zakone o političkim strankama i sve druge zakone i propise vezane za provođenje izbora, uključujući i zakone i propise o nacionalnim manjinama i manjinskim

jezicima. U mnogim slučajevima, ODIHR je već ranije pregledao pravni okvir za izbore, a takvi pregledi korisni su za rad NAM-a. Pravni pregledi ODIHR-a obuhvataju razmatranje svih eventualnih pitanja vezanih za učešće nacionalnih manjina. Ako pravni pregled nije proveden, NAM treba pokušati da utvrdi osnovne zabrinutosti i političke implikacije relevantnih zakona, kako putem preliminarnog pregleda zakonodavstva tako i kroz sastanke s akterima.

Neka pitanja koja vrijedi razmotriti u vezi sa pravnim okvirom navedena su u izdvojenom dijelu teksta ispod.

-
- › Da li ustav garantira opće pravo glasa bez nerazumnih ograničenja?

 - › Koje su implikacije izbornog sistema u pogledu zastupljenosti nacionalnih manjina?

 - › Da li se na biračka prava primjenjuju posebni uslovi vezani za nacionalne manjine i da li su razlog za zabrinutost?

 - › Postoje li u izbornom zakonodavstvu specifične odredbe za učešće nacionalnih manjina u svojstvu kandidata i glasača?

 - › Da li je pravo osnivanja političke stranke garantirano zakonom i da li se poštuje u praksi, bez nerazumnih ograničenja?

 - › Postoje li ograničenja osnivanja političkih stranaka na osnovu identiteta zajednice?

 - › Da li izborni zakon nameće administrativna ograničenja kojima se sputava učinkovito učešće kandidata ili stranaka iz reda nacionalnih manjina?

 - › Da li se zastupljenost nacionalnih manjina postiže primjenom redovnih pravila izbornog zakona koja pripadnike nacionalnih manjina tretiraju jednako kao i druge?

 - › Predviđa li izborni zakon neke specijalne mjere u cilju postizanja zastupljenosti nacionalnih manjina?

 - › Da li kandidati podliježu uslovima poznavanja jezika i ako da, kako ti uslovi utječu na učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu?

 - › Postoje li ograničenja vođenja kampanje na manjinskom jeziku?

 - › Da li se državno finansiranje stranaka ili kandidata (tamo gdje postoji) dodjeljuje na fer osnovi?

 - › Pružaju li propisi vezani za medije razuman i fer pristup kandidatima i strankama nacionalnih manjina?

 - › Postoje li specijalne mjere za postizanje dovoljne zastupljenosti žena iz reda nacionalnih manjina?
-

Članovi NAM-a obično održavaju sastanke sa predstavnicima ministarstva vanjskih poslova, izborne administracije, ministarstva unutrašnjih poslova, institucija nadležnih za nacionalne manjine ili ljudska prava, političkih stranaka, medija, grupa civilnog društva, terenskih operacija OSCE-a (gdje postoje), ambasada država učesnica OSCE-a i drugih zainteresiranih međunarodnih organizacija. Na tim sastancima NAM treba razgovarati o specifičnim zabrinutostima vezanim za učešće nacionalnih manjina, uključujući i pitanja identificirana tokom pregleda zakona ili za vrijeme prethodnih izbora ili aktuelnih dešavanja.

NAM treba utvrditi očekuju li predstavnici manjinskih zajednica da će se pojaviti prepreke za njihovo potpuno učešće u izbornom procesu, kako u svojstvu birača tako i u svojstvu kandidata. Na osnovu toga, NAM može ključna pitanja istaći u ranoj fazi procesa, kako bi ih vlasti mogle razmotriti, a može identificirati i prioritetna pitanja za eventualnu misiju posmatranja i ocjenjivanja izbora koje će uslijediti.

Ako je neka nacionalna manjina koncentrirana u određenom dijelu zemlje, NAM može razmotriti da li je izvodivo posjetiti tu lokaciju kako bi se bolje upoznao sa mišljenjima političkih i građanskih predstavnika te nacionalne manjine. Ako to nije moguće za vrijeme trajanja NAM-a, takvu posjetu trebaju obaviti članovi osnovnog tima u ranoj fazi misije.

Moguća pitanja vezana za učešće nacionalnih manjina koje bi NAM mogao identificirati uključuju:

- › Diskriminatorne granice izbornih jedinica;
- › Poteškoće pri registraciji kandidata;
- › Prepreke za registraciju birača;
- › Nedostatak ličnih dokumenata;
- › Nedostatak izbornih materijala na manjinskim jezicima;
- › Retorika političkih kampanja koja je netolerantna prema manjinama;
- › Nedostatak pristupa medijima;
- › Nedovoljna edukacija birača;
- › Nedostatak zastupljenosti nacionalnih manjina u tijelima izborne administracije i drugim zvaničnim tijelima uključenim u uređenje izbora (npr. medijski odbori i komisije za utvrđivanje izbornih jedinica) i
- › Nizak nivo povjerenja u nepristrasnost izborne administracije.

Pozitivni koraci vezani za učešće nacionalnih manjina koje bi NAM mogao identificirati uključuju:

- Izborni sistem osmišljen za promoviranje ili osiguranje smislene i dovoljne zastupljenosti nacionalnih manjina;
- Predstavnici manjina u tijelima izborne administracije i drugim zvaničnim tijelima koja učestvuju u uređenju izbora;
- Kampanja za edukaciju birača, uključujući i na emitiranim medijima, namijenjena manjinskim grupama;
- Glasački i izborni materijali dostupni na manjinskim jezicima i
- Kodeks ponašanja za učesnike na izborima kojim se zabranjuje jezik mržnje u kampanjama.

C. Smjernice za osnovni tim

Osnovni tim ima vodeću ulogu u EOM-u, a uključuje analitičare koji prate i izvještavaju o svim aspektima izbornog procesa. Dok će šef misije imati ukupnu odgovornost za usmjeravanje praćenja učešća nacionalnih manjina, svi članovi osnovnog tima dijele odgovornost za praćenje učešća nacionalnih manjina u toku prikupljanja informacija od izbornih aktera za vrijeme svojih dužnosti u sklopu posmatranja izbora. Nalazi u vezi s učešćem nacionalnih manjina uvrštavaju se u redovne izvještaje EOM-a, uključujući i privremene izvještaje, preliminarnu izjavu i konačni izvještaj, koji također može sadržavati preporuke o tome kako unaprijediti proces.

U zemljama gdje su pitanja nacionalnih manjina naročito istaknuta, ODIHR može u misiju uvrstiti analitičara posvećenog pitanjima nacionalnih manjina. U zemljama gdje je aktivan, HCNM može odrediti člana osoblja koji će se priključiti misiji kako bi pratio učešće nacionalnih manjina. Misija će imati koristi od stručnih znanja i iskustva HCNM-a u datoj zemlji. EOM će zahvaljujući posvećenom analitičaru biti u mogućnosti da detaljnije ispita učešće nacionalnih manjina i da proširi kontakte s organizacijama civilnog društva i drugim predstavnicima manjinskih zajednica. U odsustvu analitičara za nacionalne manjine, unutar onovnog tima se imenuje fokusna tačka, a obično je to politički analitičar, sa zadatkom preuzimanja vodstva u praćenju učešća nacionalnih manjina i koordinacije s drugim članovima onovnog tima u vezi sa specifičnim pitanjima.

Slijede neki od ključnih zadataka članova onovnog tima za potrebe učinkovitog praćenja učešća nacionalnih manjina.

1. Obezbijediti pregled situacije

Za vrijeme prve sedmice misije, analitičar ili fokusna tačka za nacionalne manjine treba pripremiti kratak pregled položaja nacionalnih manjina u zemlji domaćinu koji će poslužiti kao kontekstualni dokument za sve članove misije. Taj pregled treba obuhvatiti:

- › Popis svih nacionalnih manjina prisutnih u zemlji s približnim brojem pripadnika na osnovu popisa stanovništva ili drugih aktuelnih i vjerodostojnih podataka;⁷⁶
- › Identifikaciju geografskih područja gdje su nacionalne manjine nastanjene tradicionalno ili u značajnom broju;
- › Kontekst vezan za status nacionalnih manjina u društvu, uključujući i relevantna pitanja vezana za ljudska prava;
- › Informacije o strankama, kandidatima i NVO ima koji zastupaju nacionalne manjine ili njihove interese i
- › Osnovna preliminarna pitanja koja je utvrdio NAM, pregled pravnog okvira i prošle izvještaje EOM a, ako postoje.

Pregled služi kao polazište za rad onovnog tima vezan za praćenje učešća nacionalnih manjina, a također sadrži informacije za materijale za brifing dugoročnih i kratkoročnih posmatrača i za sesije o ovim pitanjima.

2. Prikupiti osnovne statističke podatke

Svaki EOM treba prikupiti kvantitativne podatke o učešću nacionalnih manjina koji će biti uvršteni u izvještaje EOM-a. Iako same kvantitativne informacije ne pružaju sveobuhvatnu sliku o učešću nacionalnih manjina u zemlji, mogu poslužiti kao koristan pokazatelj pozitivnih i negativnih trendova, naročito u pogledu zastupljenosti. Ovi podaci se također mogu upotrijebiti u svrhu preporučivanja mjera za povećanje zastupljenosti nacionalnih manjina.

Analitičar ili fokusna tačka za nacionalne manjine treba po mogućnosti prikupiti sljedeće osnovne informacije, ukoliko postoje:

- › Broj samoproглаšenih predstavnika nacionalnih manjina u parlamentu koji završava svoj mandat i da li predstavljaju stranke nacionalnih manjina ili druge stranke;

⁷⁶ S obzirom na to da brojke iz popisa stanovništva ne odražavaju nužno stvarnu brojnost svih manjina, naročito Roma, uz podatke iz popisa stanovništva potrebno je uzeti i obzir i procjene stručnjaka.

-
- › Broj samoproglašanih predstavnika nacionalnih manjina na ministarskim i drugim visokim položajima u vladi;

 - › Broj predstavnika nacionalnih manjina u lokalnim vijećima;

 - › Broj i udio samoproglašanih kandidata iz reda nacionalnih manjina na stranačkim listama;

 - › Broj i udio predstavnika nacionalnih manjina u tijelima izborne administracije na različitim nivoima.
-

Svi lični podaci osjetljive prirode vezani za omjer pripadnika nacionalnih manjina registriranih za glasanje trebaju biti zaštićeni.⁷⁷

3. Identificirati ključne aktere i sastati se s njima

U ranoj fazi EOM-a, članovi osnovnog tima trebaju odrediti koje su organizacije i pojedinci značajni i sastati se s njima kako bi istražili ključna pitanja vezana za učešće nacionalnih manjina. Među ovim sagovornicima može biti predstavnika organizacija nacionalnih manjina, kao i vladinih zvaničnika odgovornih za upravljanje procesima koji utječu na nacionalne manjine, poput registracije birača i određivanja granica izbornih jedinica. Uz razumijevanje da su neke teme zajednička odgovornost nekoliko članova osnovnog tima, analitičari trebaju blisko saradivati kako bi koordinirali zakazivanje sastanaka.

4. Analizirati registraciju birača

Analitičar izbora ili registracije birača treba analizirati proces registracije birača i izrade biračkih spiskova kako bi utvrdio susreću li se nacionalne manjine sa specifičnim preprekama pri registraciji za glasanje ili upisu u biračke spiskove.⁷⁸ Takvi problemi mogu biti vezani za šire procese stjecanja državljanstva. Iako pitanja državljanstva općenito izlaze izvan djelokruga posmatranja izbora, treba ih ispitati u kontekstu biračkog prava i registracije birača. U većini zemalja se preliminarni birački spiskovi prije izbora izlažu na uvid javnosti.

⁷⁷ Podaci o registriranim biračima iz reda nacionalnih manjina možda neće biti dostupni, jer se smatra suprotno dobroj praksi uvrštavati etničku ili vjersku pripadnost na biračke spiskove, a može biti suprotno i međunarodnim standardima o zaštiti ličnih podataka osjetljive prirode. Međutim, mogu biti dostupni podaci iz anketa javnog mnijenja i iz drugih izvora, uključujući i procjene stručnjaka.

⁷⁸ Za više informacija, vidjeti: *Priručnik za posmatranje registracije birača* (Varšava: ODIHR, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/elections/92058>>.

Kod analiziranja registracije birača potrebno je razmotriti sljedeća pitanja:

- › Koji se sistem koristi za registraciju birača? Da li je aktivan ili pasivan?⁷⁹ Periodičan ili kontinuiran?⁸⁰ Utječe li sistem na registraciju i učešće nacionalnih manjina u izborima?
- › Da li je registracija stalnog prebivališta ili adrese uslov za registraciju birača?
- › Koji su lični dokumenti neophodni za registraciju birača?
- › Da li su nacionalne manjine imale na raspolaganju dovoljno informacija o procesu registracije birača? Da li su informacije bile dostupne na manjinskim jezicima?
- › Da li su se neke manjinske zajednice suočile s problemima pri registraciji za glasanje ili stjecanju državljanstva? Ako jesu, da li su ti problemi bili pravne, administrativne ili političke prirode?
- › Da li se vlasti uistinu trude da otklone eventualne nedostatke?
- › Kakve bi mogle biti političke posljedice eventualnih nedostataka procesa registracije birača u smislu zastupljenosti nacionalnih manjina?

5. Ocijeniti edukaciju građana i birača

Analitičari za nacionalne manjine, politički i medijski analitičari trebaju ocijeniti edukaciju birača i građana dostupnu biračima i kandidatima iz reda nacionalnih manjina. Analitičari naročito trebaju utvrditi da li su neke kampanje edukacije birača specifično namijenjene za manjinske zajednice i u kojoj mjeri su materijali za izbore i za edukaciju birača bili dostupni na manjinskim jezicima. U nekim manjinskim zajednicama stopa nepismenosti može biti viša, a to treba uzeti u obzir pri ocjenjivanju kampanja za edukaciju birača.

Kada je riječ o edukaciji birača, potrebno je odgovoriti na sljedeća pitanja:

- › Obavezuje li zakon tijela izborne administracije ili druga zvanična tijela da upoznaju birače sa svim aspektima izbornog procesa? Da li je ova obaveza ispunjena u odnosu na nacionalne manjine? Da li su pripadnici nacionalnih manjina u zabačenim krajevima imali pristup materijalima za edukaciju građana i birača?

79 U sistemu aktivne registracije, odgovornost za upisivanje u i ispisivanje iz biračkog spiska pripada biraču, dok u sistemu pasivne registracije inicijativu preuzima administrativno tijelo odgovorno za izradu biračkog spiska.

80 Periodični birački spiskovi uspostavljaju se za specifičan izborni događaj, a kao takvi se ne održavaju i ne ažuriraju za buduću upotrebu. Kontinuirane biračke spiskove održavaju i redovno ažuriraju tijela odgovorna za registraciju birača.

-
- › Da li su nacionalni i lokalni mediji ispunili svoju dužnost informiranja javnosti? Da li su programi edukacije birača koje su emitirali mediji doprli do svih dijelova zemlje? Da li su mediji specifično emitirali takve programe na manjinskim jezicima?

 - › Da li su potencijalni kandidati koji zastupaju nacionalne manjine bili na odgovarajući način obaviješteni o procedurama za kandidiranje i registraciju?

 - › Da li je broj nevažećih glasačkih listića bio visok, što bi moglo ukazivati na to da među biračima postoji nerazumijevanje procesa? Da li su nevažeći glasački listići bili koncentrirani u određenoj oblasti i da li su pogodili specifičnu zajednicu?
-

6. Pratiti proces nominacije kandidata i stranaka

Politički analitičar treba pratiti proces nominacije i registracije kandidata i ispitati sve eventualne slučajeve odbijanja registracije i de-registracije, uključujući i potencijalne kandidate iz stranaka nacionalnih manjina i/ili zajednica. U takvim slučajevima EOM treba dogovoriti sastanak s pogodnim kandidatom ili strankom, zatražiti kopije relevantne dokumentacije i obaviti naknadni razgovor sa tijelom izborne administracije kako bi razjasnio razloge za odbijanje. Također je potrebno obaviti analizu kako bi se utvrdilo da li su u takvim slučajevima specifični pravni, administrativni ili politički faktori negativno utjecali na kandidate iz reda nacionalnih manjina. Potrebno je procijeniti i da li je uslov prikupljanja potpisa za kandidaturu i/ili nesrazmjernost pologa mogao spriječiti učešće nacionalnih manjina.

Isto tako, politički analitičar treba utvrditi da li je nekim političkim strankama odbijena ili poništena registracija te da li među njima ima stranaka nacionalnih manjina. Iako se takvi slučajevi obično događaju prije izbornog perioda, još uvijek mogu biti od neposrednog značaja za izborni proces i treba ih ispitati.

7. Pratiti medijsko izvještavanje

Država je dužna nacionalnim manjinama pružiti odgovarajući pristup medijima. Mediji također igraju važnu ulogu u promoviranju pluralizma i tolerancije u društvu i u prevazilaženju diskriminacije i suzbijanju rasizma. Za vrijeme izbora, mediji trebaju manjinskim kandidatima i političkim strankama pružiti pristup pod razumnim uslovima i trebaju izvještavati o pitanjima od interesa za nacionalne manjine. Javni mediji naročito su dužni promovirati razvoj demokratskog društva tako što će omogućiti da se u njihovim programima pojavi pluralnost mišljenja, pri čemu neće biti naklonjeni nijednoj specifičnoj političkoj stranci, grupi, religiji ili vjeri. Privatni mediji također ne smiju diskriminirati kandidate i stranke zbog toga što zastupaju nacionalne manjine. Nijedna vrsta medija ne bi smjela predstavnik nacionalnih manjina i relevantnu problematiku predstavljati putem stereotipa koji bi mogli narušiti njihov kredibilitet i značaj u očima birača.

U okviru EOM-ovog standardnog pristupa praćenju medija, medijski analitičar treba procijeniti pokrivenost kandidata i stranaka iz reda nacionalnih manjina i relevantne problematike u medijskom izvještavanju kako bi utvrdio da li im se omogućuju fer pristup i izvještavanje.⁸¹

Medijski analitičar naročito treba utvrditi sljedeće:

- › Da li su stranke i kandidati iz reda nacionalnih manjina imali pristup medijima kako bi iznijeli svoja stajališta;
- › Da li su područja nastanjena nacionalnim manjinama bila uključena u izvještavanje;
- › Da li je medijski krajolik polariziran na osnovu etničkih podjela;
- › Da li su predizborne kampanje i informacije o izborima emitirane na manjinskim jezicima i
- › Da li je bilo incidenata govora mržnje koji bi mogli negativno utjecati na manjinske kandidate, stranke ili zajednice, odnosno na ukupni izborni proces.⁸²

8. Posmatrati predizbornu kampanju

Posmatranje predizborne kampanje je važan indikator o tome da li se poštuju temeljne slobode, kao što su sloboda udruživanja, okupljanja, govora i kretanja, uključujući i u slučaju manjinskih kandidata, stranaka i birača. Politički analitičar i analitičar za nacionalne manjine trebaju pažljivo pratiti kampanju i ispitati sva eventualna pitanja vezana za predstavnike nacionalnih manjina. Također trebaju utvrditi da li su manjinskim kandidatima i strankama pružene jednake prilike da vode kampanju, naročito u zemljama gdje stranke počinju sa promocijom prije zvaničnog početka predizborne kampanje.

Specifična pitanja na koja se treba osvrnuti u pogledu vođenja kampanje uključuju:

- › Da li se u manjinskim područjima poštuju sloboda kretanja i okupljanja? Da li su birači mogli prisustvovati događajima u sklopu kampanje bez smetnji? Da li su stranke i kandidati mogli slobodno putovati i organizirati predizborne događaje u sklopu kampanje?

81 Za više informacija, vidjeti: *Priručnik o monitoringu medija za izborne posmatračke misije* (Varšava: ODIHR, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/92057>>.

82 Nekoliko međunarodnih dokumenata o kojima se govori u ovom priručniku imaju za cilj ne samo da zabrane izravni govor mržnje, već i izričito da "podstiču duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzimaju efikasne mjere za unapređenje uzajamnog poštovanja i razumijevanja...", FCNM, član 6. Vidjeti i ICERD, član 1. i 2. i Kopenhaški dokument, stav 2. i 30.

-
- › Da li su manjinski kandidati, udruženja i stranke mogli koristiti javne objekte za vrijeme kampanje na fer osnovi?

 - › Da li su nacionalne manjine mogle štampati i isticati predizborne plakate? Da li su mogli isticati plakate na manjinskim jezicima?

 - › Da li su se kandidati i stranke na predizbornim događajima mogli obratiti na manjinskim jezicima?

 - › Da li su neke druge grupe ili vlasti provodile kampanju protiv manjina ili zastrašivanje? Da li je bilo slučajeva govora mržnje u predizbornim kampanjama?

 - › Da li su pitanja vezana za nacionalne manjine uvrštena u predizbornu kampanju?
-

9. Razmotriti utjecaj izbornog sistema

Izborni i pravni analitičari trebaju procijeniti potencijalni utjecaj izbornog sistema na učešće nacionalnih manjina. U toj procjeni trebaju ocijeniti formulu pomoću koje se osvojeni glasovi pretvaraju u zastupnička mjesta i razmotriti da li to utječe na raspodjelu zastupničkih mjesta manjinskim kandidatima i strankama. Potrebno je razmotriti i utjecaj izbornog sistema na nomadske populacije. Iako opaske o tome kakav je izborni sistem neka zemlja usvojila općenito ne trebaju biti sastavni dio politike EOM-a, može biti značajno ukazati na sve mehanizme koji sprečavaju ili promoviraju zastupljenost manjina.

Izborni analitičar također treba ocijeniti mogući utjecaj utvrđivanja granica izbornih jedinica na zastupljenost nacionalnih manjina u novoizabranom tijelu. Posebnu pažnju treba posvetiti utvrđivanju granica izbornih jedinica kada: (a) manjinski kandidati osvoje daleko više glasova nego što je neophodno i kada su (b) manjinske populacije podijeljene na nekoliko izbornih jedinica u kojima gube na osnovu male razlike u broju glasova. Izborni analitičar također treba ispitati proces utvrđivanja granica izbornih jedinica u odnosu na to da li je bio politički inkluzivan i da li je uključivao predstavnike nacionalnih manjina.

Sljedeća pitanja pružaju smjernice za ocjenu izbornog sistema, uključujući i pitanja vezana za utvrđivanje granica izbornih jedinica.

-
- › Kakav je izborni sistem i kako utječe na zastupljenost nacionalnih manjina?

 - › Postoji li vjerovatnoća da će u postojećem izbornom sistemu neke manjinske grupe biti stavljene u nepovoljniji položaj?

 - › Postoje li zakonom propisani izborni pragovi i ako postoje, kako utječu na mogućnost ostvarivanja zastupljenosti nacionalnih manjina?

 - › Postoje li specijalne mjere, kao što su rezervirana zastupnička mjesta i/ili dvojno glasanje za nacionalne manjine?
-

- › Da li su etnički miješane stranačke liste obavezne?
- › Da li izborni sistem ohrabruje političke platforme koje okupljaju različite zajednice? Da li je političkim strankama dozvoljeno da formiraju blokove za potrebe izbora, ali da ostanu zasebni subjekti?
- › Da li su manjine zastupljene u tijelu zaduženom za izradu izbornih jedinica ili mogu li zvanično doprinositi radu tog tijela zaduženog za izradu izbornih jedinica?
- › Da li sistem utvrđivanja granica izbornih jedinica uzima u obzir interese manjinskih zajednica?
- › Postoje li mehanizmi za izbjegavanje raštrkanosti malih manjinskih grupa između nekoliko izbornih jedinica, čime se ograničava utjecaj njihovih glasova?
- › Da li se osobe zadužene za izradu ili reviziju granica izbornih jedinica smatraju profesionalnim i politički nepristrasnim?
- › Kakav je proces preraspodjele izbornih jedinica? Omogućava li učešće javnosti?
- › Da li su izborne jedinice relativno jednake ili ravnopravne u smislu stanovništva?
- › Postoji li proces za praćenje i sprječavanje eventualnih stranačkih manipulacija procesom uspostavljanja granica izbornih jedinica?

D. Smjernice za dugoročne posmatrače

Dugoročni posmatrači se brinu za to da EOM ima u perspektivi cijelu zemlju kada posmatra izborni proces.⁸³ Oni prikupljaju informacije na regionalnom i lokalnom nivou koje potkrepljuju nalaze EOM-a, a istovremeno identificiraju regionalne specifičnosti koje bi mogle utjecati na izborni proces. Budući da dugoročni posmatrači kontaktiraju sa lokalnim akterima, u dobroj su ključnoj poziciji da prikupljaju informacije vezane za učešće nacionalnih manjina, naročito kada pokrivaju područja u kojima su koncentrirane populacije nacionalnih manjina.

Prije preuzimanja dužnosti, dugoročni posmatrači trebaju biti upoznati sa pristupom ODIHR-a praćenju učešća nacionalnih manjina u izborima, uključujući i u vezi sa Preporukama iz Lunda i ulogom HCNM-a. Ova pitanja trebaju se obraditi za vrijeme sesije brifinga za dugoročne posmatrače i biti uvrštena u dokument za brifing dugoročnih posmatrača.

Koordinator dugoročnih posmatrača osigurava da oni razumiju ulogu EOM-a u praćenju učešća nacionalnih manjina i pomaže njihovo izvještavanje o ovim pitanjima u saradnji s

⁸³ Za više informacija o ulozi dugoročnih posmatrača, vidjeti: *Priručnik za dugoročne posmatrače izbora* (Varšava: ODIHR, 2007), <<http://www.osce.org/odhr/elections/24678>>.

drugim članovima osnovnog tima. Koordinator dugoročnih posmatrača blisko saraduje sa fokusnom tačkom ili analitičarom za nacionalne manjine na poslovima dodjeljivanja zadataka vezanih za pitanja nacionalnih manjina dugoročnim posmatračima. U područjima gdje su nacionalne manjine koncentrirane, dugoročni posmatrači mogu redovno komunicirati s analitičarom za nacionalne manjine preko koordinatora dugoročnih posmatrača, a analitičar za nacionalne manjine može obavljati posjete tom području za potrebe naknadne obrade specifičnih pitanja. Dugoročni posmatrači redovno izvještavaju o svojim nalazima vezanim za učešće nacionalnih manjina u zasebnom odjeljku svog obrasca za sedmično izvještavanje.

Dugoročni posmatrači trebaju ispitati problematiku učešća nacionalnih manjina u okviru svojih redovnih dužnosti. Svaki njihov sastanak sa lokalnim izbornim akterima predstavlja priliku za prikupljanje informacija o učešću nacionalnih manjina. Dugoročnim posmatračima u tu svrhu mogu biti korisne liste za provjeru navedene u prethodnom poglavlju. Dugoročni posmatrači u područjima gdje se nalaze manjinske zajednice također trebaju identificirati predstavnike civilnog društva i političke lidere koji zastupaju te zajednice i sastati se s njima. Osim političkih stranaka i kandidata iz reda nacionalnih manjina, lokalne NVO, novine i druga udruženja često također zastupaju zajednicu. Na sastancima s takvim predstavnicima važno je imati na umu da unutar zajednice mogu postojati razilaženja u mišljenjima i podjele. Iz tog razloga se preporučuju sastanci sa što više različitih sagovornika.

E. Smjernice za kratkoročne posmatrače

Kratkoročni posmatrači fokusirani su na procedure na dan izbora, uključujući otvaranje biračkih mjesta, glasanje, prebrojavanje glasačkih listića i tabeliranje glasova. Kratkoročni posmatrači raspoređeni su širom zemlje, a informacije prikupljaju putem obrasca za izvještavanje koji EOM može upotrijebiti za izradu profila cijelog procesa na dan izbora i za izvlačenje zaključaka. Informacije koje dostavljaju kratkoročni posmatrači mogu biti naročito važne za rasuđivanje o tome da li su značajni događaji ili izborni prekršaji anomalija ili dio rasprostranjenijeg trenda u zemlji ili regiji.

Dugoročni posmatrači u područjima gdje su nacionalne manjine koncentrirane trebaju se pobrinuti da kratkoročni posmatrači raspoređeni u njihova područja budu u potpunosti upoznati s lokalnom situacijom. Dugoročni posmatrači u materijalima koje pripremaju za regionalni brifing kratkoročnih posmatrača trebaju objasniti etnički sastav područja i identificirati moguće povode za zabrinutost. Dugoročni posmatrači se trebaju pobrinuti da na biračka mjesta u manjinskim zajednicama na dan izbora bude raspoređeno dovoljno kratkoročnih posmatrača dodijeljenih tom području i da su prevoditelji dostupni tamo gdje je rasprostranjena upotreba manjinskih jezika.

U zemljama sa poznatim koncentracijama nacionalnih manjina, od kratkoročnih posmatrača se može tražiti da na obrascu za izvještavanje naznače da li se biračka mjesta koja su posjetili nalaze u manjinskoj ili miješanoj zajednici. Ove informacije omogućuju statističkom analitičaru EOM-a da utvrdi postojanje specifičnih obrazaca unutar manjinskih zajednica koji bi mogli utjecati na učešće nacionalnih manjina. Naprimjer, ako neki birači ne mogu naći svoja imena na biračkim spiskovima, ovi podaci će pokazati da li je taj problem bio učestaliji u manjinskim područjima.

Iskustvo pokazuje da, u zavisnosti od političke dinamike određene zemlje ili regije, birači iz manjinskih zajednica mogu biti podložniji neregularnostima na dan izbora. Takvi problemi mogu podrazumijevati: grupno glasanje, kupovinu glasova, suzbijanje glasanja i zastrašivanje. Kratkoročni posmatrači trebaju biti svjesni ovih mogućih problema, ali također biti otvoreni i suzdržati se od prejedicanja u svojim opažanjima.

U manjinskim zajednicama također mogu biti učestali tehnički ili administrativni problemi. Pod tim se podrazumijeva: nedostatak glasačkih listića ili drugih izbornih materijala na manjinskim jezicima, nerazumijevanje izbornih procedura kod birača uslijed nedovoljne edukacije birača i/ili nepismenosti, nedovoljno poznavanje zvaničnog jezika države i problemi sa biračkim spiskovima prouzrokovani greškama u transliteraciji ili drugim odstupanjima. U zemljama u kojima su identificirani problemi vezani za nacionalne manjine, na obrasce za posmatrače mogu se uvrstiti specifična pitanja.

ANEKS.

Izvodi iz OSCE-ovih opredjeljenja i drugih relevantnih međunarodnih standarda i instrumenata vezanih za učešće nacionalnih manjina u izbornim procesima

1. OSCE

Kopenhaški dokument, 1990.

(1) Države učesnice izražavaju svoje uvjerenje da je zaštita i promocija ljudskih prava i temeljnih sloboda jedan od osnovnih ciljeva vlade i iznova potvrđuju da priznavanje ovih prava i sloboda predstavlja temelj slobode, pravde i mira.

(2) Odlučne su podržati i unaprijediti principe pravde koji čine osnovu vladavine prava. Smatraju da vladavina prava ne znači samo formalnu legalnost kojom se osigurava regularnost i dosljednost u postizanju i provedbi demokratskog poretka, već da označava i pravdu zasnovanu na priznavanju i potpunom uvažavanju najviše vrijednosti ljudske ličnosti i garantiranu putem institucija koje osiguravaju okvir za njeno najpotpunije ispoljavanje.

(3) Iznova potvrđuju da je demokratija sastavni element vladavine prava. Priznaju važnost pluralizma za političke organizacije.

(4) Potvrđuju da će uzajamno poštivati pravo svake države da slobodno bira i razvija, u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, svoj politički, društveni, ekonomski i kulturni sistem. Uživajući ovo pravo, države će se pobrinuti da njihovi zakoni, propisi, praksa i politike budu usklađeni sa njihovim obavezama prema međunarodnom pravu i usaglašeni s odredbama Deklaracije o principima i drugim opredjeljenjima CSCE-a.

(5) Svečano izjavljuju da su sljedeći elementi pravde od suštinske važnosti za potpuno ostvarenje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića:

(5.1) — slobodni izbori koji će se održavati u razumnim intervalima tajnim glasanjem ili ekvivalentnim postupkom slobodnog glasanja, u uslovima koji u praksi osiguravaju slobodno izražavanje volje birača u izboru svojih predstavnika;

(5.2) — oblik vlasti koji je po prirodi predstavnički, u kojem je izvršna vlast odgovorna izabranom zakonodavnom tijelu ili biračima;

[...]

(5.7) — ljudska prava i temeljne slobode garantiraju se zakonom i u skladu s njihovim obavezama prema međunarodnom pravu;

(5.8) — zakonodavstvo, usvojeno po okončanju javne procedure, i propisi se objavljuju, što predstavlja uslov za njihovu primjenjivost. Ti tekstovi moraju biti dostupni svima;

(5.9) — sve osobe su jednake pred zakonom i imaju pravo na jednaku zaštitu zakona bez bilo kakve diskriminacije. Zakon u tom smislu zabranjuje svaku diskriminaciju i garantira svim osobama jednaku i učinkovitu zaštitu od diskriminacije po bilo kojoj osnovi;

(5.10) — svi moraju imati pristup učinkovitom pravnom lijeku protiv administrativnih odluka, a u svrhu garantiranja poštivanja njihovih temeljnih prava i osiguranja pravnog integriteta;

[...]

(7) Kako bi osigurale da volja naroda služi kao osnova za autoritet vlade, države učesnice će

(7.1) — održavati slobodne izbore u razumnim intervalima u skladu sa zakonom;

(7.2) — dozvoliti slobodno natjecanje za sva mjesta u najmanje jednom domu nacionalnog zakonodavnog tijela na općim izborima;

(7.3) — garantirati opće i jednako pravo glasa svim punoljetnim građanima;

(7.4) — pobrinuti se za tajnost glasanja ili ekvivalentan postupak slobodnog glasanja, kao i za ispravno prebrojavanje, izvještavanje i zvanično objavljivanje rezultata;

(7.5) — poštovati pravo građana da budu birani za političku ili javnu funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez diskriminacije;

(7.6) — poštovati prava pojedinaca i grupa da u potpunoj slobodi osnivaju svoje političke stranke i druge političke organizacije i pružiti takvim političkim strankama i organizacijama neophodne pravne garancije kako bi se mogle međusobno natjecati na temelju jednakosti pred zakonom i jednakog postupanja vlasti;

(7.7) — pobrinuti se za djelovanje zakona i javnih politika na omogućavanju fer i slobodnog okruženja za provođenje političkih kampanja u kojem ni administrativno djelovanje ni nasilje ni zastrašivanje neće sprečavati stranke i kandidate da slobodno predstavljaju svoja stajališta i kvalifikacije i neće sprečavati glasače da budu obaviješteni i da o njima diskutiraju, kao i da glasaju bez straha od odmazde;

(7.8) — pobrinuti se da nema pravnih i administrativnih prepreka neometanom pristupu medijima na nediskriminatornoj osnovi za sve političke skupine i pojedince koji žele učestvovati u izbornom procesu;

(7.9) — pobrinuti se da kandidati koji osvoje zakonom propisan broj glasova budu izabrani na funkcije i da ostanu na funkcijama do isteka mandata ili okončanja dužnosti po drugoj osnovi koja je propisana zakonom u skladu s demokratskim parlamentarnim i ustavnim procedurama.

(8) Države učesnice smatraju da prisustvo posmatrača, kako stranih tako i domaćih, može unaprijediti izborni proces u državama gdje se izbori održavaju. Stoga pozivaju posmatrače iz bilo koje druge države učesnice CSCE-a, kao i iz odgovarajućih privatnih institucija i organizacija koje se žele uključiti, da posmatraju tok njihovih nacionalnih izbora u mjeri u kojoj to zakon dozvoljava. Također će nastojati da omoguće uporediv pristup izborima na nižem nivou od nacionalnog. Posmatrači se obavezuju da se neće miješati u izborne procese.

[...]

(30) Države učesnice uviđaju da pitanja vezana za nacionalne manjine mogu biti riješena na zadovoljavajući način samo unutar demokratskog političkog okvira utemeljenog na vladavini prava i uz funkcionalno nezavisno sudstvo. Ovim okvirom se garantira puno poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, jednaka prava i status svih građana, slobodno izražavanje svih njihovih legitimnih interesa i htijenja, politički pluralizam, društvena tolerancija i provedba pravnih propisa koji učinkovito sprečavaju zloupotrebu vlasti. Također priznaju važnost uloge nevladinih organizacija, uključujući političke stranke, sindikate, organizacije za ljudska prava i vjerske grupe, u promociji tolerantnosti,

kulturne raznolikosti i rješavanju pitanja vezanih za nacionalne manjine. Usto, iznova potvrđuju da je poštivanje prava pripadnika nacionalnih manjina u sklopu univerzalno priznatih ljudskih prava neizostavan faktor mira, pravde, stabilnosti i demokratije u državama učesnicama.

(31) Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na potpuno i učinkovito ostvarenje svojih ljudskih prava i temeljnih sloboda bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi i uz punu jednakost pred zakonom. Države članice će po potrebi usvojiti specijalne mjere kako bi osigurale potpunu jednakost pripadnika nacionalnih manjina s ostalim građanima u ostvarenju i uživanju ljudskih prava i temeljnih sloboda.

(32) Pripadanje nacionalnoj manjini je pitanje ličnog izbora, a takav izbor ne smije osobu staviti u nepovoljniji položaj na bilo koji način. Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na slobodno ispoljavanje, očuvanje i razvijanje svog etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta i na očuvanje i razvijanje svoje kulture u svim njenim aspektima, bez bilo kakvih pokušaja asimilacije protiv njihove volje. Naročito imaju pravo

(32.1) — da slobodno upotrebljavaju svoj maternji jezik, kako u privatnoj tako i u javnoj sferi;

(32.2) — da osnivaju i vode vlastite obrazovne, kulturne i vjerske institucije, organizacije i udruženja, za šta mogu tražiti dobrovoljne finansijske i druge priloge, kao i javna sredstva, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom;

(32.3) — da ispovijedaju i očituju svoju vjeru, uključujući i nabavku, posjedovanje i upotrebu vjerskih materijala, kao i da provode vjerske obrazovne aktivnosti na svom maternjem jeziku;

(32.4) — da uspostave i nesmetano vode međusobnu komunikaciju unutar zemlje, kao i preko granice sa državljanima drugih država s kojima dijele zajedničko etničko ili nacionalno porijeklo, kulturno naslijeđe ili vjeroispovijest;

(32.5) — da šire informacije, imaju pristup informacijama i razmjenjuju ih na svom maternjem jeziku;

(32.6) — da osnivaju i vode organizacije i udruženja unutar zemlje i da učestvuju u međunarodnim nevladinim organizacijama. Pripadnici nacionalnih manjina mogu ostvarivati i uživati svoja prava pojedinačno ili kao članovi zajednice s drugim pripadnicima svoje grupe. Pripadnik nacionalne manjine ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj na bilo koji način zbog takvog ostvarivanja ili neostvarivanja svojih prava.

(33) Države učesnice će štiti etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet nacionalnih manjina na svom državnom području i stvoriti uslove za promociju tog identiteta. Preduzet će neophodne mjere u tom smislu nakon odgovarajućih konsultacija, uključujući i kontakte sa organizacijama ili udruženjima manjina, u skladu s procedurama donošenja odluka u svakoj državi. Sve takve mjere će biti usklađene s principima jednakosti i nediskriminacije u odnosu na ostale građane države učesnice o kojoj je riječ.

(34) Države učesnice će nastojati osigurati da pripadnici nacionalnih manjina, bez obzira na potrebu da nauče zvanični jezik ili jezike države o kojoj je riječ, imaju dovoljne mogućnosti poduke iz njihovog maternjeg jezika ili na njihovom maternjem jeziku, kao i, kad god je to moguće i neophodno, da taj jezik koriste u obraćanju javnim vlastima, u skladu sa primjenjivim nacionalnim zakonodavstvom. Što se tiče podučavanja historije i kulture u obrazovnim ustanovama, mora se uzeti u obzir historija i kultura nacionalnih manjina.

(35) Države učesnice će poštivati prava pripadnika nacionalnih manjina na učinkovito učešće u javnim poslovima, uključujući i učešće u poslovima vezanim za zaštitu i promociju identiteta manjina. Države učesnice uvažavaju napore koji se preduzimaju u cilju zaštite i stvaranja uslova za promociju etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta određenih nacionalnih manjina uspostavljanjem, kao jednim od mogućih načina postizanja ovih ciljeva, odgovarajućih lokalnih ili autonomnih administracija u skladu sa specifičnim historijskim i teritorijalnim okolnostima datih manjina i sa politikama države o kojoj je riječ.

(36) Države učesnice priznaju naročiti značaj povećanja konstruktivne međusobne saradnje u vezi s pitanjima nacionalnih manjina. Cilj te saradnje je promocija uzajamnog razumijevanja i povjerenja, prijateljskih i dobrosusjedskih odnosa, međunarodnog mira, sigurnosti i pravde. Svaka država učesnica će promovirati klimu uzajamnog poštovanja, razumijevanja, saradnje i solidarnosti među svim osobama koje žive na njenoj teritoriji, bez razlike u odnosu na etničko ili nacionalno porijeklo ili vjeru, a ohrabrivat će rješavanje problema putem dijaloga zasnovanog na principima vladavine prava.

(37) Ova opredjeljenja ne smiju se tumačiti u smislu davanja prava na preduzimanje bilo kakve aktivnosti ili djelovanja koje je u suprotnosti sa ciljevima i principima Povelje Ujedinjenih nacija, drugim obavezama prema međunarodnom pravu i odredbama Završnog akta, uključujući i princip teritorijalnog integriteta država.

(38) Države učesnice će u svojim naporima da zaštite i promoviraju prava pripadnika nacionalnih manjina u potpunosti poštivati njihove poduhvate u skladu s postojećim konvencijama o ljudskim pravima i drugim relevantnim međunarodnim instrumentima

te razmotriti pristupanje relevantnim konvencijama, kojima još nisu pristupile, uključujući i onima koje predviđaju pravo pojedinačne žalbe.

(39) Države učesnice će blisko saradivati unutar kompetentnih međunarodnih organizacija kojima pripadaju, uključujući i Ujedinjene nacije, a gdje je to moguće i Vijeće Evrope, imajući u vidu njihov stalni rad na pitanjima vezanim za nacionalne manjine. Razmotrit će sazivanje sastanka stručnjaka za potrebe detaljne diskusije o pitanju nacionalnih manjina.

HCNM, Preporuke iz Lunda o učinkovitom učešću nacionalnih manjina s obrazloženjem, 1999.

II. UČEŠĆE U DONOŠENJU ODLUKA

B. Izbori

7) Iskustva iz Evrope i drugdje pokazuju važnost izbornog procesa za olakšavanje učešća manjina u političkoj sferi. Države će pripadnicima nacionalnih manjina garantirati pravo učešća u vođenju javnih poslova, uključujući i pravo da biraju i da budu birani na javne funkcije bez diskriminacije.

7) Predstavnička vlast izabrana na slobodnim, poštenim i periodičnim izborima predstavlja temelj savremene demokratije. Osnovni cilj je, prema riječima člana 2(3) **Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima**, da “volja naroda bude osnova državne vlasti”. Ovaj osnovni standard je artikuliran u univerzalnim i evropskim ugovorima, kao što je član 25. **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima** i član 3. Protokola I uz **Evropsku konvenciju o ljudskim pravima**. Za države učesnice OSCE-a, stavovi 5. i 6. **Kopenhaškog dokumenta** preciziraju da “među elementima pravde koji su od suštinske važnosti za potpuno ostvarenje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića”, “volja naroda, slobodno i pošteno izražena na periodičnim i istinskim izborima, predstavlja osnovu autoriteta i legitimiteta svake vlade”.

Iako države imaju značajnu slobodu pri odabiru specifičnog načina na koji će ispuniti ove obaveze, moraju to učiniti bez diskriminacije i trebaju nastojati da postignu što bolju zastupljenost. Doista, Komitet za ljudska prava je u kontekstu Ujedinjenih nacija u stavu 12 svog **Općeg komentara br. 25** o članu 25. (57. zasjedanje, 1996) objasnio da su “sloboda izražavanja, okupljanja i udruživanja suštinski preduslovi za učinkovito ostvarenje prava glasa i moraju biti u potpunosti zaštićeni. ...Informacije i materijale

o glasanju treba učiniti dostupnim na manjinskim jezicima.” Štaviše, u stavu 5 **Općeg komentara br. 25** navodi se objašnjenje prema kojem je “obavljanje javnih poslova ... širok koncept vezan za ostvarenje političke moći, naročito u smislu vršenja zakonodavnih, izvršnih i administrativnih ovlasti. Obuhvata sve aspekte javne administracije te izradu i provedbu politika na međunarodnom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.”

S obzirom na to da nijedan izborni sistem nije neutralan, sa stanovišta različitih mišljenja i interesa, države trebaju usvojiti sistem koji će rezultirati najreprezentativnijom vladom u njihovim specifičnim okolnostima. Ovo je posebno važno za pripadnike nacionalnih manjina koji bi inače mogli ostati bez odgovarajuće zastupljenosti.

8) Propisi o osnivanju i djelovanju političkih stranaka moraju biti u skladu s principom međunarodnog prava o slobodi udruživanja. Ovaj princip podrazumijeva slobodu osnivanja političkih stranaka na osnovu pripadnosti određenoj zajednici, kao i stranaka koje se ne poistovjećuju isključivo s interesom bilo koje pojedinačne zajednice.

8) Demokratska društva se u principu ne bi trebala miješati u način na koji se ljudi politički organiziraju – sve dok to čine mirnim putem i dok poštuju prava drugih. Ovdje se u biti radi o slobodi udruživanja koja je sadržana u mnoštvu različitih međunarodnih instrumenata, uključujući: član 20. **Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima**; član 22. **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima**; član 11. **Evropske konvencije o ljudskim pravima** i stav 6. **Kopenhaškog dokumenta**. Sloboda udruživanja specifično je garantirana za pripadnike nacionalnih manjina stavom 32.6 **Kopenhaškog dokumenta** i članom 7. **Okvirne konvencije**. Još konkretnije, države učesnice OSCE-a opredijelile su se u stavu 24 Dijela VI **Helsinškog dokumenta** da će “pripadnicima nacionalnih manjina, pojedinačno i u zajednici s drugima, osigurati slobodno uživanje njihovih ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući i pravo na potpuno učešće ... u političkom ... životu svojih zemalja ... posredstvom političkih stranaka i udruženja”.

Iako bi puno poštivanje jednakih prava i nediskriminacije smanjilo, pa čak i u potpunosti ukinulo potrebu za političkim strankama osnovanim na temelju etničke povezanosti, u nekim situacijama takve stranke koje zastupaju zajednice mogu predstavljati jedinu nadu za učinkovitu zastupljenost specifičnih interesa, pa tako i za njihovo učinkovito učešće. Stranke se, naravno, mogu osnivati i na drugim osnovama, npr. na osnovu regionalnih interesa. Stranke bi u idealnom slučaju trebale biti otvorene i prevazilaziti uska etnička pitanja; stoga, središnje stranke trebaju nastojati da uključe pripadnike manjina kako bi se smanjila potreba ili želja za etničkim strankama. Odabir izbornog sistema može biti značajan u tom pogledu. U svakom slučaju, nijedna stranka ni udruženje ne smiju

podsticati rasnu mržnju, koja je zabranjena članom 20. **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima** i članom 4. **Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije**.

9) *Izborni sistem treba manjinama omogućiti zastupljenost i utjecaj.*

- *Tamo gdje su manjine koncentrirane na određenoj teritoriji, izborne jedinice u kojima se bira po jedan predstavnik mogle bi osigurati njihovu dovoljnu zastupljenost.*
- *Proporcionalni izborni sistemi, u kojima udio glasova koje dobije jedna stranka odlučuje o broju osvojenih zastupničkih mjesta u zakonodavnom tijelu, mogu pomoći da se ostvari bolja zastupljenost manjina.*
- *Neki oblici preferencijalnog glasanja u kojima glasači rangiraju kandidate po svom izboru mogu pospješiti zastupljenost manjina i promovirati saradnju među zajednicama.*
- *Niži brojni prag za zastupanje u zakonodavnom tijelu može poboljšati uključivanje nacionalnih manjina u proces upravljanja.*

9) Izborni sistem može predviđati odabir kako zakonodavnog tako i drugih tijela i institucija, uključujući i pojedinačne dužnosnike. Dok izborne jedinice u kojima se bira po jedan predstavnik mogu osigurati dovoljnu zastupljenost manjina, u zavisnosti od rasporeda izbornih jedinica i koncentracije manjinskih zajednica, proporcionalna zastupljenost može pomoći da se garantira odgovarajuća zastupljenost manjina. U državama učesnicama OSCE-a postoje različiti oblici proporcionalne zastupljenosti, uključujući i “preferencijalno glasanje”, gdje glasači rangiraju kandidate po vlastitom izboru; “sistem otvorenih lista” gdje se glasači mogu opredijeliti za određenog kandidata na stranačkoj listi, a istovremeno glasati i za tu stranku; “*panachage*”, gdje glasači mogu glasati za više kandidata sa različitih stranačkih listi i sistem “*kumulacije*”, gdje glasači mogu odabranom kandidatu dati više od jednog glasa. Pragovi ne smiju biti previsoki kako ne bi sputavali zastupljenost manjina.

10) *Geografske granice izbornih jedinica trebaju omogućiti pravednu zastupljenost nacionalnih manjina.*

10) Prilikom određivanja granica izbornih jedinica potrebno je uzeti u obzir brige i interese nacionalnih manjina kako bi se osigurala njihova zastupljenost u tijelima koja donose odluke. Pod pojmom “pravičnosti” podrazumijeva se da niko ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj izabranom metodom i da se sva pitanja i interesi moraju uzeti u obzir na fer osnovi. U idealnom slučaju, granice treba odrediti nezavisno i nepristrasno tijelo koje će, između ostalog, nastojati da osigura poštivanje manjinskih prava. To se u mnogim državama učesnicama OSCE-a postiže putem stalnih i profesionalnih izbornih komisija.

U svakom slučaju, države ne smiju mijenjati granice izbornih jedinica, niti na neki drugi način mijenjati omjer stanovništva u tim jedinicama, s namjerom da umanje ili isključe mogućnost zastupljenosti manjina. Ovo je izričito zabranjeno članom 16. **Okvirne konvencije**, dok je članom 5. **Evropske povelje o lokalnoj samoupravi** predviđeno da “promjene granica lokalnih vlasti neće biti izvršene bez prethodnih konsultacija sa lokalnim zajednicama kojih se to tiče, po mogućnosti putem referenduma tamo gdje je to predviđeno zakonom” (vidi preporuku 19 koja se tiče teritorijalnih rješenja).

HCNM, Ljubljanske smjernice o integriranju raznolikih društava, 2012⁸⁴

[...] Odgovarajuća zastupljenost osigurava direktno učešće i važno je sredstvo za pružanje istinskih mogućnosti da se čuje glas manjina. Da bi bila odgovarajuća, zastupljenost ne treba biti matematički proporcionalna, ali treba imati za cilj odražavanje sastava društva. Potrebno je pobrinuti se da i brojačano male grupe dobiju priliku za učinkovito učešće. U isto vrijeme, države trebaju nastojati da se pridržavaju načela rodne jednakosti u omogućavanju zastupljenosti i javnog učešća pripadnika manjina.

Na osnovu međunarodnih standarda i pozitivnih primjera iz prakse, te na osnovu iskustva HCNM-a, ciljane politike djelovanja mogu uključivati jednu ili više sljedećih stavki:

- Specijalne aranžmane za zastupljenost i učešće manjina u izabranim skupštinama i/ili izvršnim organima kao i u vladinom i širem javnom sektoru na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Takvi specijalni aranžmani mogu, zavisno od okolnosti, uključivati: rezervirana mjesta u jednom ili oba doma parlamenta ili parlamentarnim odborima, kao i druge oblike garantiranog učešća u zakonodavnom procesu, olakšanu zastupljenost manjina u izbornom sistemu, podršku za dodjeljivanje ministarskih funkcija, mandata na vrhovnom ili ustavnom sudu ili na nižim sudovima, i/ili položaja u imenovanim savjetodavnim tijelima ili drugim tijelima na visokom nivou, kao i posebne mjere za zapošljavanje manjina u državnoj službi;
- Izborni sistem koji omogućava zastupljenost i utjecaj manjina kod nadmetanja za glasove u svim sektorima društva. Političke platforme koje povezuju različite zajednice mogu imati važnu ulogu u promoviranju integracije društva i učinkovitog učešća manjina;
- Savjetodavna ili konsultativna tijela i mehanizme koji djeluju kao formalni ili neformalni kanali komunikacije između vladinih predstavnika i predstavnika zajednice;
- Tijela i procese osmišljene u cilju osiguranja i promoviranja svrsishodnog dijaloga;

84 Izostavljene su fusnote iz izvornika.

- Neteritorijalne samoupravne aranžmane ili dogovore o podjeli vlasti sa ciljem jačanja utjecaja određenih grupa na pitanja koja su za njih od posebnog interesa;
- U određenim okolnostima, aranžmane koji podrazumijevaju teritorijalnu samoupravu, kao što je prenošenje nadležnosti na niže teritorijalne jedinice, i koji mogu poboljšati zastupljenost pojedinih manjinskih grupa. Bez obzira na formu, institucije samouprave moraju se zasnivati na demokratskim načelima i procesima kako bi se osiguralo legitimno zastupanje stavova svih zajednica nastanjenih na određenoj teritoriji i moraju u potpunosti poštivati ljudska prava svih lica u njihovoj nadležnosti, uključujući pripadnike manjina. U tom kontekstu, dogovori u vezi s podjelom vlasti, tamo gdje postoje, ne trebaju biti koncipirani tako da isključuju zastupljenost bilo koje zajednice.

2. Ujedinjene nacije

Međunarodna konvencija UN-a o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, 21. decembar 1965.

Član 1.

1. U ovoj konvenciji izraz “rasna diskriminacija” odnosi se na svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se zasnivaju na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom porijeklu koji imaju za svrhu ili za rezultat da naruše ili da kompromitiraju priznavanje, uživanje ili ostvarenje, pod jednakim uslovima, ljudskih prava i temeljnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju ili u svakoj drugoj oblasti javnog života.

Član 2.

1. Države članice osuđuju rasnu diskriminaciju i obavezuju se da svim odgovarajućim sredstvima i bez odgode provode politiku koja teži da ukine svaki oblik rasne diskriminacije i da potpomažu razumijevanje između svih rasa, i u tu svrhu:

(a) Svaka država članica obavezuje se da ne počini nikakvo djelo rasne diskriminacije ili ne vrši rasnu diskriminaciju protiv osoba, grupa osoba ili ustanova kao i da postupa tako da se sve javne vlasti i javne, nacionalne i lokalne ustanove pridržavaju ove obaveze;

(b) Svaka država članica obavezuje se da neće podupirati, braniti ili podržavati rasnu diskriminaciju koju provodi bilo koja osoba ili organizacija;

[...]

(e) Svaka država članica obavezuje se da potpomaže, tamo gdje postoje, višerasne integracionističke organizacije i pokrete i druga sredstva u svrhu ukidanja prepreka između rasa kao i da se bori protiv onoga što teži da ojača rasnu podjelu.

Član 5.

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

[...]

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

(d) ostalih građanskih prava, naročito:

[...]

(vii) prava na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti;

(viii) prava na slobodu mišljenja i izražavanja;

(ix) prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja

[...]

3. Vijeće Evrope

Vijeće Evrope, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i obrazloženje, 1993.

Član 15.

Ugovornice će stvoriti neophodne uslove za učinkovito učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito onim koji se njih tiču.

Član 16.

Ugovornice će se uzdržati od mjera koje mijenjaju omjere stanovništva u područjima naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina i koje imaju za cilj ograničavanje prava i sloboda koje proističu iz principa sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji.

Izvještaj s obrazloženjem:

Član 15.

80. U ovom članu se od Ugovornica traži da stvore neophodne uslove za učinkovito učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito onim koji se njih tiču. Prvenstveni cilj je osigurati stvarnu jednakost pripadnika nacionalnih manjina i većinskog stanovništva. Za potrebe stvaranja

neophodnih uslova za takvo učešće pripadnika nacionalnih manjina, Ugovornice mogu promovirati – u okviru svojih ustavnih sistema – između ostalog i sljedeće mjere:

- konsultacije sa pripadnicima manjina putem odgovarajućih procedura, a naročito putem institucija koje ih zastupaju, onda kada Ugovornice razmatraju zakonodavstvo ili administrativne mjere koje će ih izravno pogađati;
- uključivanje pripadnika manjina u pripremu, provedbu i ocjenu nacionalnih i regionalnih razvojnih planova i programa koji će ih izravno pogađati;
- provođenje studija, zajedno sa pripadnicima manjina, za potrebe procjene mogućeg utjecaja planiranih razvojnih aktivnosti na te manjine;
- učinkovito učešće pripadnika nacionalnih manjina u procesima donošenja odluka i izabranim tijelima, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou;
- decentralizirani ili lokalni oblici vlasti.

Član 16.

81. Svrha ovog člana je da pruži zaštitu od mjera koje mijenjaju omjere stanovništva u područjima naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina i koje imaju za cilj ograničavanje prava i sloboda koje proističu iz principa sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji. Primjeri takvih mjera su eksproprijacija, deložacija i protjerivanje ili mijenjanje administrativnih granica u cilju ograničavanja uživanja prava i sloboda (tzv. “*gerrymandering*”).

82. Ovim članom zabranjene su samo one mjere koje za cilj imaju ograničavanje prava i sloboda koje proističu iz Okvirne konvencije. Smatralo se nemogućim obuhvatiti tom zabranom i mjere koje za posljedicu imaju ograničavanje takvih prava i sloboda, budući da takve mjere ponekad mogu biti u potpunosti opravdane i legitimne. Takvo je, naprimjer, iseljavanje stanovnika iz određenog sela zbog izgradnje brane.

ACFC, Komentar o učinkovitom učešću pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, usvojen 27. februara 2008.⁸⁵

a) Učešće pripadnika nacionalnih manjina u zakonodavnom procesu

i. Političke stranke

75. Pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja, prema članu 7. Okvirne konvencije, podrazumijeva, između

⁸⁵ Izostavljene su fusnote iz izvornika.

ostalog, pravo na osnivanje političkih stranaka i/ili organizacija. Zakonodavstvo kojim se zabranjuje osnivanje političkih stranaka na etničkoj ili vjerskoj osnovi može dovesti do neopravdanog ograničavanja ovog prava. Ograničenje, u svakom slučaju, treba biti u skladu sa normama međunarodnog prava i principima sadržanim u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.

76. Registracija organizacija i političkih stranaka nacionalnih manjina može podlijegati određenim uslovima. Međutim, ti uslovi trebaju biti osmišljeni na način da ne ograničavaju, nerazumno i nesrazmjerno, sposobnost pripadnika nacionalnih manjina da osnivaju takve organizacije, čime bi se ograničile njihove mogućnosti da učestvuju u političkom životu i procesu donošenja odluka. Ovo se, između ostalog, tiče numeričkih i geografskih uslova za registraciju.

77. Države ugovornice se trebaju pobrinuti da stranke koje zastupaju ili obuhvataju pripadnike nacionalnih manjina imaju dovoljne mogućnosti za vođenje predizborne kampanje. To može podrazumijevati isticanje predizbornog oglašavanja na manjinskim jezicima. Vlasti također trebaju razmotriti pružanje mogućnosti za upotrebu manjinskih jezika u televizijskim i radio programima javnih emitera posvećenim predizbornoj kampanji i na glasačkim listićima i drugim izbornim materijalima u područjima koja su tradicionalno ili u značajnom broju naseljena pripadnicima nacionalnih manjina.

78. Političke stranke, kako središnje tako i one koje osnivaju pripadnici nacionalnih manjina, mogu odigrati važnu ulogu za omogućavanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima. Interni demokratski procesi izbora kandidata kod središnjih stranaka ključni su za osiguravanje učešća pripadnika nacionalnih manjina. Međutim, uključivanje predstavnika manjina u središnje političke stranke ne znači nužno da će interesi manjina biti učinkovito zastupljeni.

79. U zemljama gdje postoje istaknute manjinske stranke, važno je pobrinuti se da druge manjinske stranke ili političke organizacije koje žele zastupati interese drugih pripadnika iste nacionalne manjine imaju za to odgovarajuće mogućnosti.

ii. Rješenja izbornih sistema na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou

80. Učešće pripadnika nacionalnih manjina u izbornim procesima ključno je kako bi se manjinama omogućilo da izraze svoja stajališta kada se izrađuju zakonodavne mjere ili javne politike koje se njih tiču.

81. Imajući u vidu da države ugovornice suvereno odlučuju o svom izbornom sistemu, Savjetodavni komitet ističe da je važno pružiti priliku za uvrštavanje manjinskih pitanja

na dnevni red javnih poslova. To se može postići ili prisustvom predstavnika manjina u izbornim tijelima i/ili uvrštavanjem pitanja koja ih se tiču na dnevni red izabranih tijela.

82. Savjetodavni komitet također napominje da kada izborni zakoni predviđaju izborni prag, njegov potencijalno negativan utjecaj na učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu mora biti uzet u obzir na odgovarajući način. Izuzeće od obaveze postizanja izbornog praga pokazalo se kao korisno sredstvo za unapređenje učešća nacionalnih manjina u izabranim tijelima.

83. Ustavne garancije zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u izabranim tijelima moraju ići ruku pod ruku sa učinkovitom provedbom zakonodavstva i popratnih mjera u razumnim rokovima. Savjetodavni komitet smatra da je od suštinske važnosti da pripadnici nacionalnih manjina učestvuju ili da se s njima obave konsultacije u procesu izrade takvog zakonodavstva i praćenja njegove primjene.

84. Države ugovornice se ohrabruju da ojačaju učešće pripadnika nacionalnih manjina, uključujući i one u nepovoljnom položaju, u lokalnim izabranim vijećima. U tom smislu Savjetodavni komitet naglašava da se odgovarajuća pažnja treba posvetiti mogućem negativnom utjecaju određenih uslova vezanih za prebivalište na učešće pripadnika nacionalnih manjina u lokalnim izborima.

85. Izborna pravila čiji je cilj promocija ravnomjerne zastupljenosti žena u izabranim tijelima mogu se osmisliti tako da imaju pozitivan utjecaj na učešće žena pripadnica nacionalnih manjina u javnim poslovima.

86. Kakva god rješenja budu usvojena, općenito je preporučljivo periodično ih revidirati kako bi se osiguralo da na odgovarajući način odražavaju aktualna dešavanja u društvu i potrebe pripadnika nacionalnih manjina.

87. Tamo gdje su mogućnosti da pripadnici nacionalnih manjina budu zastupljeni u izbornim tijelima u praksi ograničene, potrebno je razmotriti alternativne kanale za postizanje boljeg učešća, kao što su specifična rješenja za omogućavanje zastupljenosti manjina.

iii. Administrativne granice i granice izbornih jedinica

88. Izmjene granica izbornih jedinica mogu utjecati na napore da se osigura učinkovito učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima, uključujući i u izabranim tijelima. Prilikom razmatranja reformi koje će dovesti do promjene izbornih jedinica, države ugovornice se trebaju pobrinuti da ne ugroze mogućnost pripadnika nacionalnih manjina da budu izabrani.

89. Prilikom razmatranja reformi kojima je cilj izmijeniti administrativne granice, vlasti se trebaju posavjetovati s pripadnicima nacionalnih manjina i pažljivo razmotriti mogući utjecaj takvih reformi na njihovo učešće u javnim poslovima.

90. Države ugovornice ni u kom slučaju ne trebaju usvajati mjere kojima je cilj smanjiti omjer stanovništva u područjima naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina ili ograničiti prava zaštićena Okvirnom konvencijom. Naprotiv, administrativne reforme u takvim područjima trebaju, između ostalog, nastojati da povećaju mogućnost učešća manjina.

iv. Sistem rezerviranih zastupničkih mjesta

91. Rješenja koja podrazumijevaju rezervirana i/ili zajednička zastupnička mjesta za predstavnike nacionalnih manjina ispostavila su se u nizu slučajeva kao korisna za unapređenje učešća pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka. Rezervirana zastupnička mjesta, koja će biti zajednička za razne nacionalne manjine ili određena za samo jednu grupu, predstavljaju jedan od načina da se osigura zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u izabranim tijelima.

92. Sistem 'zajedničkih mjesta' naročito je pogodan za potrebe brojčano malih manjina. Da bi takvo rješenje imalo značajan utjecaj na učešće svih nacionalnih manjina predviđenih za zajedničko mjesto (ili zajednička mjesta), važno je da se manjine o kojima je riječ usaglase oko zajedničke strategije i ciljeva koje žele postići učešćem u izabranom tijelu. Izabrani predstavnici koji dobiju zajednička mjesta trebaju se pobrinuti da zastupaju interese pripadnika svih nacionalnih manjina u izbornoj jedinici. Rotacija predstavnika različitih nacionalnih manjina može pomoći da se stvori dojam o istinski zajedničkom mjestu.

93. Kako bi se osiguralo da rješenje garantiranog zastupničkog mjesta suštinski doprinosi učinkovitom učešću, važno je da izabrani predstavnici manjina budu učinkovito uključeni u procese donošenja odluka. Štaviše, trebaju imati stvarnu mogućnost da utječu na odluke koje donosi izabrano tijelo, uključujući i one koje nisu strogo vezane za nacionalne manjine. Stoga je važno da imaju pravo da se obraćaju i da glasaju u izbornom tijelu i da njihova uloga ne bude ograničena na puki status posmatrača.

94. Međutim, Savjetodavni komitet je mišljenja da uspostavljanje takvih rješenja samo po sebi ne pruža automatski pripadnicima nacionalnih manjina stvarni i suštinski utjecaj u donošenju odluka.

v. Parlamentarna praksa

95. U državama ugovornicama u kojima postoje posebne parlamentarne komisije za pitanja manjina, takva tijela su u nizu slučajeva doprinijela uzimanju u obzir interesa nacionalnih manjina u procesima donošenja odluka. Mogućnost upotrebe manjinskih jezika u takvim komisijama ispostavila se naročito učinkovito. Ipak, ne treba zanemariti važnost učinkovitog učešća u drugim parlamentarnim komisijama koje se također dotiču nekih aspekata zaštite manjina. Međustranačka saradnja unutar tih parlamentarnih komisija jača napore koji doprinose uključivanju manjinskih pitanja u središnje politike.

96. Da bi rad takvih komisija bio učinkovit, od suštinske je važnosti da se odgovarajuća pažnja posveti njihovim preporukama, naročito prilikom izrade novog ili izmjena postojećeg zakonodavstva o nacionalnim manjinama. Pored toga, komisije trebaju imati redovan dijalog s nadležnim vlastima, kao i sa udruženjima manjina.

[...]

vii. Uslovi vezani za državljanstvo

100. Državljanstvo je važan element koji značajno može utjecati na učešće u javnim poslovima. Iskustva pokazuju da uslovi vezani za državljanstvo mogu sputavati učinkovito učešće u određenim područjima javnih poslova. Kada je razmatrao područje primjene Okvirne konvencije na pojedince, Savjetodavni komitet je u nekoliko slučajeva pozivao na fleksibilnost i inkluzivnost u pristupima država ugovornica. Štaviše, Savjetodavni komitet je dosljedno isticao činjenicu da primjena Okvirne konvencije na nedržavljanima koji pripadaju nacionalnim manjinama može unaprijediti duh tolerancije, međukulturalnog dijaloga i saradnje.

101. Iako je legitimno nedržavljanima nametati određena ograničenja u vezi s njihovim pravom da biraju i budu birani, takva ograničenja ne smiju se primjenjivati na širi krug ljudi nego što je neophodno. Dok se uslov državljanstva može primjenjivati u odnosu na parlamentarne izbore, države ugovornice se ohrabruju da nedržavljanima iz reda nacionalnih manjina pruže mogućnost da biraju i budu birani na lokalnim izborima i u upravnim odborima kulturalnih autonomija. Državljanstvo ne bi smjelo biti uslov za pristupanje pripadnika nacionalnih manjina sindikatima i drugim udruženjima civilnog društva. Ovo je naročito važno u onim državama ugovornicama koje su imale nepostojanu politiku vezanu za državljanstvo.

102. Uslovi poznavanja jezika koji se nameću kandidatima za parlamentarne i lokalne izbore nisu u skladu s članom 15. Okvirne konvencije. Oni negativno utječu na učinkovito učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima.

ACFC, Komentar o jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina prema Okvirnoj konvenciji, usvojen 24. maja 2012.⁸⁶

92. Države ugovornice se trebaju pobrinuti da političke stranke koje zastupaju ili obuhvataju pripadnike nacionalnih manjina imaju jednake mogućnosti za vođenje predizborne kampanje. To može podrazumijevati isticanje predizbornih oglasa na manjinskim jezicima. Vlasti također trebaju razmotriti pružanje mogućnosti za upotrebu manjinskih jezika u televizijskim i radio programima javnih emitera posvećenim predizbornoj kampanji i na glasačkim listićima i drugim izbornim materijalima u područjima koja su tradicionalno ili u značajnom broju naseljena pripadnicima nacionalnih manjina. Uslovi vezani za poznavanje jezika koji se nameću kandidatima u parlamentarnim i lokalnim izborima mogu povlačiti pitanja usklađenosti s članom 15. Okvirne konvencije iz razloga što negativno utječu na učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima. Naročito u slučaju lokalno izabranih tijela, mogućnost upotrebe manjinskih jezika omogućuje pripadnicima nacionalnih manjina učinkovitije učešće u donošenju odluka. Savjetodavni komitet pozdravlja napore da se dozvoli upotreba manjinskih jezika interno u javnoj administraciji u područjima koja su naseljena značajnim brojem pripadnika nacionalnih manjina.

⁸⁶ Izostavljene su fusnote iz izvornika.

Uključenost nacionalnih manjina u različite aspekte funkcioniranja jednog društva predstavlja važan faktor njegove integracije i sprečavanja sukoba. Potreba da nacionalne manjine učinkovito učestvuju u javnom životu priznaje se u nizu raznih međunarodnih standarda o ljudskim pravima.

Pravna evolucija prava pripadnika nacionalnih manjina na učinkovito učešće u izbornim procesima potiče iz dva razvojna trenda u međunarodnom pravu i međunarodnim odnosima: (1) pojave prava na učešće u izborima i (2) priznavanja prava nacionalnih manjina na učešće u javnim poslovima i u društvenom i ekonomskom životu.