



# Priručnik

za posmatranje i promovisanje  
učešća nacionalnih manjina u  
izbornim procesima

# Priručnik

za posmatranje i promovisanje  
učešća nacionalnih manjina u  
izbornim procesima

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

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

© OSCE/ODIHR 2014

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

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) prvobitno je objavila ovaj priručnik 2014. godine pod naslovom *Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Process*. Ova verzija je prevod. U slučaju razlika u tekstu, molimo pogledajte publikaciju na engleskom jeziku kao konačnu i zvaničnu verziju.

Prevod ove publikacije se finansira iz projekta Podrška izborima na Zapadnom Balkanu za koji su sredstva obezbijedili Evropska unija i Austrijska razvojna agencija.

ISBN 978-83-66089-64-8

Naslovna fotografija: OEBS/ODIHR

Dizajn: Nona Reuter

Štampano u Poljskoj

# **Priručnik**

za posmatranje i promovisanje  
učešća nacionalnih manjina u  
izbornim procesima



# Sadržaj

<b>Skraćenice i akronimi</b>	<b>7</b>
<b>Uvod</b>	<b>9</b>
<b>I. Obaveze preuzete u okviru OEBS-a i drugi primjenljivi međunarodni i regionalni standardi o učešću nacionalnih manjina u izbornim procesima</b>	<b>13</b>
<b>A. Uvod</b>	13
<b>B. Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju</b>	15
<b>C. Ujedinjene nacije</b>	18
<b>D. Savjet Evrope</b>	20
<b>II. Osnovna građanska i politička prava relevantna za učešće nacionalnih manjina u izbornim procesima</b>	<b>25</b>
<b>A. Uvod</b>	<b>25</b>
<b>B. Politička i građanska prava</b>	<b>26</b>
1. Biračko pravo	26
2. Pravo na javnu funkciju	28
3. Sloboda udruživanja	29
4. Sloboda izražavanja	32
5. Sloboda mirnog okupljanja	33
<b>C. Zabrana diskriminacije</b>	<b>34</b>
<b>III. Izborni sistemi i nacionalne manjine</b>	<b>37</b>
<b>A. Introduction</b>	<b>37</b>
<b>B. Vrste izbornih sistema</b>	<b>38</b>
1. Majoritetni sistemi	39
2. Sistemi proporcionalne zastupljenosti	40
3. Paralelni sistemi i mješoviti proporcionalni sistemi	42
<b>C. Specifični elementi izbornih sistema koji olakšavaju zastupljenost manjina</b>	<b>43</b>
1. Niski cenzusi	43
2. Preferencijalno glasanje	44
3. Granice izbornih jedinica i ravnopravna zastupljenost nacionalnih manjina	44

<b>D. Posebne mjere</b>	<b>46</b>
1. Posebni zahtjevi za cenzuse nacionalnih manjina	46
2. Dvojno glasanje	47
3. Rezervisani mandati	47
<b>IV. Posmatranje izbora u okviru KDILJP-a i nacionalne manjine</b>	<b>49</b>
<b>A. Uvod</b>	<b>49</b>
<b>B. Uloga misije za procjenu potreba</b>	<b>50</b>
<b>C. Vodič za glavni tim</b>	<b>53</b>
1. Obezbeđivanje pregleda stanja	54
2. Prikupljanje osnovnih statističkih podataka	54
3. Utvrđivanje ključnih zainteresovanih strana i sastanci sa njima	55
4. Analiza registracije birača	55
5. Procjena edukacije građana i birača	56
6. Praćenje procesa imenovanja kandidata i stranaka	57
7. Praćenje medijskog izveštavanja	57
8. Posmatranje kampanje	58
9. Razmatranje uticaja izbornog sistema	59
<b>D. Vodič za dugoročne posmatrače</b>	<b>60</b>
<b>E. Vodič za kratkoročne posmatrače</b>	<b>61</b>
<b>PRILOG Izvodi iz obaveza u okviru OEBS-a i drugih relevantnih međunarodnih standarda i instrumenata vezanih za učešće nacionalnih manjina u izbornim procesima</b>	<b>63</b>
<b>1. OEBS</b>	<b>63</b>
Dokument iz Kopenhagena iz 1990. godine	63
Visoki komesar za nacionalne manjine, Smjernice iz Ljubljane o integraciji raznolikih društava, iz 2012. godine	70
<b>2. Ujedinjene nacije</b>	<b>71</b>
<b>3. Savjet Evrope</b>	<b>73</b>
Savjet Evrope, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Eksplanatorni izvještaj, iz 1993. godine	73

# Skraćenice i akronimi

ACFC	Savjetodavni odbor Savjeta Evrope za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina (engl. Advisory Committee on the Framework Convention)
AV	Alternativno glasanje (engl. Alternative-vote)
EKLJP	Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
MPI	Misija za procjenu izbora (engl. Election assessment mission)
IPM	Izborna posmatračka misija (engl. Election observation mission)
FCNM	Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (Framework Convention for the Protection of National Minorities)
FPTP	Jednokružni većinski sistem (engl. First-past-the-post electoral system)
HCNM	Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine (engl. OSCE High Commissioner on National Minorities)
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (engl. International Covenant on Civil and Political Rights)
ICERD	Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (engl. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
ICESCR	Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
OIPM	Ograničena izborna posmatračka misija
DP	Dugoročni posmatrač
MPS	Mješoviti proporcionalni sistem
MPI	Misija za procjenu izbora
KDILJP	Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava
OEBS	Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
ISPZ	Izborni sistem proporcionalne zastupljenosti
KP	Kratkoročni posmatrač
ISPPG	Izborni sistem pojedinačno prenosivog glasa
UDLJP	Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
UN	Ujedinjene nacije





# UVOD

Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) je 2001. godine objavila *Smjernice za podršku učešću nacionalnih manjina u izbornom procesu* (Smjernice iz 2001. godine).<sup>1</sup> Glavni cilj Smjernica iz 2001. godine je bio da se državama učesnicama daju konkretni savjeti o načinu primjene *Preporuka iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu* (preporuke iz Lunda) u vezi sa izbornim procesima, kao i da se objasne prednosti i nedostaci raspoloživih mogućnosti.<sup>2</sup>

Pošto je proteklo 13 godina od objavljivanja Smjernica iz 2001. godine, svakako postoji dobar razlog za ponovnu reviziju i ažuriranje njihovog sadržaja. Ova publikacija zasnovana je na Smjernicama iz 2001. godine, ali sadrži i novi materijal o razvoju međunarodnih standarda i dobrih praksi u oblasti promovisanja učešća nacionalnih manjina u izbornim procesima.

Pored toga, ova publikacija sadrži novo poglavlje u kome je prikazana metodologija koju primjenjuju misije KDILJP-a prilikom posmatranja učešća nacionalnih manjina. U ovom poglavlju sadržani su uvidi i iskustva stečeni tokom skoro dvije decenije posmatranja izbora. Praktični dio namijenjen je posebno posmatračima izbora iz regiona OEBS-a; posmatrači iz drugih organizacija koji se bave učešćem nacionalnih manjina će naći korisne informacije o ovoj temi koja je relevantna i u drugim izbornim kontekstima. Zahvaljujući uključivanju tog praktičnog dijela, ova publikacija izdaje se u formatu priručnika uz nadu da će pružiti smjernice stručnjacima i praktičarima aktivnim u ovoj oblasti.

Pružanjem čvrste osnove za metodologiju posmatranja izbora u ovoj oblasti, ova publikacija treba da pomogne u obezbjeđivanju da se procjene učešća manjina na izborima sprovode na profesionalan i dosljedan način i da su utemeljene u obavezama preuzetim u okviru OEBS-a, drugim važećim međunarodnim standardima i dobroj praksi. Predstavljanjem najnovijih informacija, zajedno sa najvažnijim tačkama iz Smjernica iz 2001. godine, ova publikacija u kratkom prikazu daje opširan pregled pristupa OEBS-a u promovisanju i posmatranju učešća nacionalnih manjina na izborima.

1 OEBS/KDILJP, *Smjernice za pomoć učešću nacionalnim manjinama u izbornom procesu*, Varšava, 2001.

2 Visoki komesar za nacionalne manjine, *Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina*, Hag, 1999. (preporuke iz Lunda).

Međutim, čitalac treba da ima na umu da je rad OEBS-a koji se odnosi na nacionalne manjine samo jedan dio onoga što se mora učiniti da bi se postigao stvaran uspjeh. Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine (HCNM) daje rano upozorenje o potencijalnim sukobima i savjetuje o tome kako se uhvatiti u koštac sa rastućim tenzijama radi sprečavanja tih sukoba, uključujući i garancije za djelotvorno učešće nacionalnih manjina. KDILJP posmatra stepen u kojem pripadnici nacionalnih manjina stvarno učestvuju na izborima i daje preporuke za prevazilaženje prepreka na koje bi one mogle naići. Da bi se povećalo učešće i postigla odgovarajuća zastupljenost nacionalnih manjina u savremenim demokratskim državama, vlade država učesnica treba mnogo toga da urade na nacionalnom i lokalnom nivou.<sup>3</sup>

Kao lako dostupan pregled i vodič, ovaj dokument takođe treba da bude koristan zakonodavcima i donosiocima političkih odluka na svim nivoima. Može se koristiti kao podrška naporima vlada, političkih stranaka i grupa civilnog društva, uključujući one koje predstavljaju manjinske zajednice, u promovisanju djelotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu uopšte, a posebno na izborima.

Konačno, treba napomenuti da je ovaj priručnik plod saradnje KDILJP-a i Visokog komesara za nacionalne manjine. Zasniva se na opštem konsenzusu da je djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima od suštinskog značaja za razvoj demokratskog društva koje poštuje ljudska prava, promovise integraciju i obezbeđuje mir i stabilnost. Razvoj takvih društava je cilj koji su prepoznali OEBS, Savjet Evrope i Ujedinjene nacije (UN).

Ova publikacija sadrži četiri poglavlja i prilog. U poglavlju I data je sveobuhvatna lista regionalnih i međunarodnih obaveza relevantnih za djelotvorno učešće nacionalnih manjina u izbornim procesima. Tu se podrazumijevaju konvencije, političke obaveze i drugi standardi koje su OEBS, Savjet Evrope i UN usvojili do danas.

Poglavlja II i III sadrže detaljno objašnjenje sadržaja sve četiri preporuke iz Lunda u vezi izbora:

- Preporuka br. 7 se odnosi na izborna prava, uključujući pravo na kandidovanje i biračko pravo, kao i na garancije za političko učešće;
- Preporuka br. 8 stavlja akcenat na slobodu udruživanja i naročito na pravo osnivanja političkih stranaka u zajednici;
- Preporuka br. 9 razmatra kako različiti izborni sistemi i posebne mjere olakšavaju ili onemogućavaju predstavljanje manjina; i
- Preporuka br. 10 se bavi ravnopravnom zastupljenošću putem razgraničavanja izbornih okruga (izbornih jedinica).

3 Vidjeti, u cjelini, preporuke iz Lunda; Uputstva Visokog komesara za nacionalne manjine iz Ljubljane o integraciji raznovrsnih društava (Smjernice iz Ljubljane), Hag, 2012, a naročito Smjernice 9, 38 i 39.

Poglavlja II i III takođe nude moguće opcije za promovisanje predstavljanja manjina u izbornim procesima na osnovu dobre prakse u različitim državama, uzimajući u obzir specifične karakteristike manjinskih grupa (sastav, veličina itd.).

U poglavlju IV opisana je metodologija KDILJP-a za posmatranje izbora, sa posebnim akcentom na praćenju i procjeni djelotvornog učešća nacionalnih manjina.

U prilogima se nalaze izvodi iz glavnih međunarodnih i regionalnih instrumenata koji se odnose na nacionalne manjine, čime se zainteresovanim čitaocima omogućava da se lako pozovu na ta dokumenta.



# I.

## *Obaveze preuzete u okviru OEBS-a i drugi primjenljivi međunarodni i regionalni standardi o učešću nacionalnih manjina u izbornim procesima*



### **A. Uvod**

Uključivanje nacionalnih manjina u različite aspekte funkcionisanja društva<sup>4</sup> važan je faktor u integraciji društva i sprečavanju sukoba.<sup>5</sup> Potreba nacionalnih manjina da djelotvorno učestvuju u javnom životu prepoznata je u različitim međunarodnim standardima ljudskih prava.

Pravna evolucija prava pripadnika nacionalnih manjina na djelotvorno učešće u izbornim procesima proističe iz dva kretanja u međunarodnom pravu i međunarodnim odnosima: (1) pojava prava učešća na izborima i (2) priznavanje prava nacionalnih manjina da učestvuju u javnim poslovima i u društvenom i ekonomskom životu.

Da bi se omogućilo učešće manjina na izborima, države treba da razmotre uvođenje zakonskih odredbi u svoje izborne zakone i, ako je potrebno, da uspostave odgovarajuće aranžmane kojima se omogućava predstavljanje manjina u izabranim tijelima. Političke stranke takođe mogu igrati važnu ulogu u omogućavanju učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima. Od ključnog je značaja da

4 Na temu integracije i sprečavanja sukoba, pogledajte, uopšteno, Smjernice iz Ljubljane. Integracija je u Smjernicama iz Ljubljane definisana kao „dinamičan, višegodišnji proces zajedničkog angažmana koji omogućava djelotvorno učešće svih članova različitog društva u ekonomskom, političkom, društvenom i kulturnom životu i podstiče zajednički i inkluzivni osjećaj pripadnosti na nacionalnom i lokalnom nivou.”

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

političke stranke biraju svoje kandidate na osnovu unutrašnjih demokratskih procesa koji dozvoljavaju i omogućavaju učešće pripadnika nacionalnih manjina.<sup>6</sup> One mogu da uključe kandidate manjina na svoje izborne liste u sistemima proporcionalne zastupljenosti ili da kandiduju pojedinačne kandidate u majoritetnim izbornim sistemima, te da se u svojim izbornim programima pozabave zahtjevima manjina i pitanjima koja izazivaju njihovu zabrinutost.

Osim poštovanja konkretnih standarda međunarodnog prava o ljudskim pravima, kao što je pravo građana da biraju i da budu birani, moraju se poštovati i opšta načela ravnopravnosti i nediskriminacije. Na primjer, države su dužne da zabrane diskriminaciju i da jemče da svako u okviru njihove pravne nadležnosti ima jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po bilo kojem osnovu, kao što su pol, rasa, boja, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nacionalnom manjinom, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status.<sup>7</sup>

U nekim međunarodnim standardima predviđene su posebne mjere u korist ugroženih grupa. One mogu uključivati skupove zakonskih mjera, politika ili praksi kojima se obezbjeđuju ravnopravnost, nediskriminacija i inkluzivnost. Pribjegavanje posebnim mjerama smatra se opravdanim ako se određene grupe ili kategorije ljudi tradicionalno suočavaju sa sistemskim nedostacima ili ako *de facto* nejednakosti i dalje postoje. Važno je napomenuti da prema međunarodnom pravu takve mjere nijesu zabranjene načelom nediskriminacije pod uslovom da postoji objektivna i razumna opravdanost za njihovu primjenu (načelo proporcionalnosti) i da mjere nijesu u suprotnosti sa drugim zajemčenim ljudskim pravima.<sup>8</sup>

Međunarodne instrumente opisane u ostatku ovog poglavlja usvojili su UN, Savjet Evrope ili OEBS. Prema međunarodnom pravu, međunarodni ugovori postaju pravno obavezujući nakon ratifikacije i stupanja na snagu. Moraju se ugraditi u domaće zakonodavstvo svake države učesnice.<sup>9</sup> Deklaracije, rezolucije i preporuke obično su instrumenti neobavezujućeg karaktera.

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

7 Vidjeti, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (UDLJP), čl. 2 i 7; Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, čl. 2, 26 i 27; Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, član 2; Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, član 1; Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP), član 14; i Protokol br. 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, član 1.

8 Vidjeti, na primjer, član 2 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i treću preambulu Protokola br. 12 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Za dodatne komentare, vidjeti Izborni zakonik (Strazbur: izdanje Savjeta Evrope, 2008), strane 96-98.

9 Kompatibilnost domaćeg prava sa ugovorom takođe je važna u smislu člana 27 Bečke konvencije o međunarodnom ugovornom pravu u kojoj se kaže: „Stranka se ne može pozvati na odredbe svog unutrašnjeg prava kao opravdanje za neizvršenje ugovora.”

## B. Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju

OEBS funkcioniše kroz politički proces koji stvara politički obavezujuće norme i načela. Za razliku od mnogih drugih dokumenata o ljudskim pravima, obaveze preuzete u okviru OEBS-a nijesu pravno obavezujuće. Iako je zakonska primjenljivost standarda OEBS-a ograničena, obaveze preuzete u okviru OEBS-a više su nego puke izjave volje ili dobre namjere; one su politička obećanja o pridržavanju tih standarda.

U raspravama o međunarodnim pravnim dokumentima obično prođe dosta vremena prije postizanja dogovora o konačnom tekstu i prije ratifikacije tih konačnih dokumenata i izjave rezervacija u odnosu na njih; to nije slučaj sa dokumentima OEBS-a. Njihova politička priroda stvara jedinstvenu situaciju u kojoj, kada postoji konsenzus između država učesnica, odluke stupaju na snagu odmah i politički su obavezujuće za sve države učesnice OEBS-a.

To omogućava OEBS-u da brzo reaguje na novonastale potrebe. Na primjer, kada su ljudska prava pripadnika nacionalnih manjina sve više kršena početkom devedesetih godina, Konferencija za evropsku bezbjednost i saradnju (KEBS, naziv OEBS-a do 1995. godine) je prva usvojila sveobuhvatan skup standarda u oblasti zaštite manjina koji su postali sastavni dio Dokumenta sa sastanka KEBS-a o ljudskoj dimenziji u Kopenhagenu (Dokument iz Kopenhagena).<sup>10</sup> Kasnije su ti politički standardi poslužili kao osnov za pravno obavezujuću Okvirnu konvenciju Savjeta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina. Sve u svemu, Dokument iz Kopenhagena odražava prelaz Evrope nakon hladnog rata ka reprezentativnoj i pluralističkoj demokratiji, vladavini prava i poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U Dokumentu iz Kopenhagena države učesnice su utvrdile brojne osnovne obaveze o pitanjima koja se tiču nacionalnih manjina i demokratskih izbornih procesa, prije svega priznajući da se „pitanja vezana za nacionalne manjine mogu riješiti na zadovoljavajući način samo u demokratskom političkom okviru.“ One su takođe prepoznale da „poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina kao dijela univerzalnih priznatih ljudskih prava predstavlja ključni faktor za mir, pravdu, stabilnost i demokratiju u državama učesnicama.“<sup>11</sup> U dokumentu je takođe navedeno sljedeće:

„Države učesnice će poštovati pravo pripadnika nacionalnih manjina na djelotvorno učešće u javnim poslovima, uključujući učešće u poslovima koji se odnose na zaštitu i unapređenje identiteta tih manjina.“<sup>12</sup>

10 Komisija za evropsku bezbjednost i saradnju (KEBS), Dokument iz Kopenhagena (Kopenhagen: 29. jun 1990. godine), st. 30–39.

11 Ibid, st. 30–31.

12 Ibid, st. 35.



Ova opšta odredba o djelotvornom učešću dalje je razrađena na sastanku eksperata za nacionalne manjine na Konferenciji za evropsku bezbjednost i saradnju (KEBS) održanoj u Ženevi 1991. godine. Nalazi sa sastanka dati su u Izvještaju sa sastanka eksperata KEBS-a za nacionalne manjine iz 1991. godine (Ženevski izvještaj) u kojem je naglašeno da „odgovarajuće demokratsko učešće u donošenju odluka ili u konsultativnim tijelima predstavlja važan element djelotvornog učešća u javnim poslovima”.<sup>13</sup> Nadalje, utvrđena je izričita veza između obaveze preuzete u Kopenhagenu u vezi sa posmatranjem izbora i nacionalnih manjina. U Ženevskom izvještaju se navodi da će države učesnice „u mjeri u kojoj to dozvoljava zakon, podržati prisustvo posmatrača na izborima koji se održavaju na nacionalnom nivou, uključujući i područja u kojima žive nacionalne manjine, te da će nastojati da olakšaju njihov pristup.”<sup>14</sup> U izvještaju se takođe pominju „savjetodavni organi i organi odlučivanja u kojima su manjine zastupljene” kao pristup koji se preporučuje u nekim ustavnim sistemima.<sup>15</sup>

Još jedan važan dokument KEBS-a u vezi sa nacionalnim manjinama je Dokument iz Helsinkija iz 1992. godine: Izazovi promjena (Dokument iz Helsinkija), kojim je uspostavljen mehanizam Visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine.<sup>16</sup> Mehanizam Visokog komesara za nacionalne manjine je uspostavljen kao instrument za sprečavanje sukoba vezanih za pitanja nacionalnih manjina.

U skladu sa mandatom koji mu je dodijeljen u Helsinkiju, Visoki komesar za nacionalne manjine može da preduzme niz radnji istraživanja i reagovanja na situacije u koje su uključene nacionalne manjine, uključujući:

- prikupljanje i primanje informacija o nacionalnim manjinama;
- posjete državama radi dobijanja informacija iz prve ruke; i
- davanje konkretnih preporuka o mjerama koje se mogu preduzeti za rješavanje određene situacije.

Visoki komesar za nacionalne manjine je 1996. godine zajedno sa ekspertima otpočeo izradu tematskih preporuka i smjernica koje su upućene svim državama učesnicama.<sup>17</sup> Svrha nije bila da se utvrde novi međunarodni standardi, već da se „tumače i

13 Konferencija za bezbjednost i saradnju u Evropi, Ženevski izvještaj (Ženeva: 19. jul 1991. godine), poglavlje III, stav 1.

14 Ibid, poglavlje III, stav 5.

15 Ibid, poglavlje IV, stav 7.

16 Konferencija za bezbjednost i saradnju u Evropi, Dokument iz Helsinkija (Helsinki: 9. jul 1992. godine).

17 Pored Preporuka iz Lunda i Vodiča iz Ljubljane, Visoki komesar za nacionalne manjine objavio je sljedeće nizove tematskih preporuka i smjernica: *Preporuke iz Haga u vezi sa obrazovnim pravima nacionalnih manjina* (Preporuke iz Haga) (Hag: 1996. godine); *Preporuke iz Osla o jezičkim pravima nacionalnih manjina* (Preporuke iz Osla) (Hag: 1998. godine); *Smjernice o upotrebi manjinskih jezika u radiodifuznim medijima* (Smjernice za medije) (Hag: 2003. godine); *Preporuke o radu policije u multietničkim društvima* (Preporuke za rad policije) (Hag: 2006. godine); i *Preporuke iz Bolzana i Bozena o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima* (Preporuke iz Bolzana) (Hag: 2008. godine).

razrade postojeća međunarodna pravila koja se odnose na [predmete] [u pitanju]<sup>18</sup>. Preporuke i smjernice imaju za cilj da državama učesnicama OEBS-a pruže smjernice i mogućnosti politika kako bi one djelotvorno i koherentno primjenjivale standarde o manjinskim pravima, tako smanjujući rizik od međunacionalnih tenzija.

U tom smislu, Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine je 1999. godine objavio preporuke iz Lunda. Iako ove preporuke obuhvataju širok spektar pitanja vezanih za učešće nacionalnih manjina u javnom životu, ova publikacija se prvenstveno odnosi na četiri pitanja koja se bave izborima.<sup>19</sup> Pored toga, Smjernice iz Ljubljane za integraciju raznolikih društava govore o učešću nacionalnih manjina u javnim poslovima kao jednoj od ključnih političkih oblasti za integraciju.<sup>20</sup>

KDILJP ima na raspolaganju niz instrumenata koje koristi za rješavanje problema nacionalnih manjina. Na primjer, kontakt osoba za pitanja Roma i Sinta konkretno radi na različitim problemima sa kojima se suočavaju Romi, Sinti i druge grupe širom regiona OEBS-a. U tom okviru, KDILJP šalje misije za utvrđivanje činjenica u državama učesnicama. Osim toga, KDILJP se bavi pitanjima koja se odnose na manjine u svojim opštim aktivnostima vezanim za ljudska prava i demokratizaciju, uključujući i oblasti tolerancije i nediskriminacije, rodne ravnopravnosti i slobode okupljanja i udruživanja.

KDILJP takođe obezbjeđuje važan forum državama i nevladinim tijelima na kojem one mogu javno da pokrenu pitanja izvršavanja obaveza preuzetih u okviru OEBS-a, omogućavajući tako otvorene rasprave na godišnjem Sastanku o primjeni ljudske dimenzije, kao i na tri godišnja Dopunska sastanka u domenu ljudske dimenzije i godišnjem Seminaru u domenu ljudske dimenzije.<sup>21</sup>

18 Vidjeti Mak van der Stoel, „Preporuke iz Haga, Osla i Lunda o pitanjima manjina“, u predmetu M. Bergsmo (Ed.), *Ljudska prava i krivično pravosuđe za ugnjetane: Eseji u čast Asbjorna Eidea* (Lajden, Boston: Izdavač Martinus Nijhoff, 2003. godine), str. 505.

19 Druge preporuke iz Lunda, naročito preporuka br. 6, takođe mogu biti relevantne i konsultovane. U ovoj preporuci je utvrđeno da „države treba da obezbijede da manjine imaju aktivnu i participativnu ulogu u donošenju odluka na nivou centralne vlasti, uključujući, po potrebi, i kroz posebne aranžmane“.

20 Smjernice iz Ljubljane, smjernica 9 (Uključivanje i djelotvorno učešće kao načelo integracije), smjernica 38 (Djelotvorno učešće kao ključna oblast politike) i smjernica 39 (Učešće u javnim poslovima).

21 KDILJP je 1993. godine organizovala Seminar o ljudskoj dimenziji pod nazivom „Studije slučaja o pitanjima nacionalnih manjina: pozitivni rezultati“. Određeni broj Dopunskih sastanaka o ljudskoj dimenziji posebno je bio posvećen problemima Roma i Sinta (vidjeti, na primjer, <<http://www.osce.org/institutions/110011>>, i <<http://www.osce.org/odihr/33663>>). O pitanjima nacionalnih manjina se razgovaralo i na sastancima o primjeni ljudske dimenzije. Za više informacija, pogledajte izvještaje sa pojedinačnih sastanaka na veb-sajtu OEBS-a: <<http://www.osce.org/odihr/44078>>.

Međutim, najrelevantnija aktivnost za ovu temu je posmatranje izbora.<sup>22</sup> Tokom dvije decenije posmatranja izbora, KDILJP konstantno unaprjeđuje svoju metodologiju radi obezbjeđivanja boljeg razmatranja niza pitanja, uključujući rodnu ravnopravnost i učešće nacionalnih manjina.

Prilikom razmatranja učešća nacionalnih manjina na određenim izborima, KDILJP ne samo da posmatra stepen u kojem učestvuju nacionalne manjine, već i u potpunosti uzima u obzir sve prepreke koje bi mogle spriječiti njihovo učešće. Kao što je to slučaj sa bilo kojim drugim aspektom posmatračke misije KDILJP-a, jedna od najvažnijih funkcija je davanje preporuka državama učesnicama kako da prevaziđu sve utvrđene nedostatke i dalje poboljšaju izborne procese. Stoga, posmatranje učešća nacionalnih manjina nije samo po sebi cilj; ono predstavlja sredstvo za promovisanje i omogućavanje djelotvornog učešća manjina u izbornim procesima davanjem odgovarajućih preporuka državama učesnicama.

### C. Ujedinjene nacije

Član 1 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (UDLJP) glasi: „Sva ljudska bića su rođena slobodna i ravnopravna u dostojanstvu i pravima.” Član 21 stav 1 sadrži prvu univerzalnu formulaciju načela učešća jer proklamuje prava svih „da učestvuju u vladi svoje zemlje, neposredno ili putem slobodno izabраниh predstavnika.” Ovo načelo proističe iz dijela 3 istog člana UDLJP-a u kojem je prepoznato da je „volja naroda osnov nadležnosti vlade”.

Pravo na učešće u vladinim i javnim poslovima opisanim u neobavezujućoj UDLJP je od tada preneseno u nekoliko obavezujućih međunarodnih ugovora. Na primjer, članom 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima propisano je da:

„Svaki građanin ima pravo i mogućnost bez ikakvih razlikovanja navednih u članu 2 i bez nerazumnih ograničenja da:

- (a) učestvuje u vođenju javnih poslova, neposredno ili preko slobodno izabраниh predstavnika;
- (b) glasa i da bude biran na povremenim i ispravno održanim izborima, na osnovu jednakog i opšteg biračkog prava, tajnim glasanjem kojim se obezbjeđuje slobodno izražavanje volje birača;
- (c) ima pristup, pod opštim uslovima ravnopravnosti, javnim službama u svojoj zemlji.”

22 Čitaocima zainteresovanim za rad KDILJP-a na polju izbora se preporučuje da pogledaju sve publikacije KDILJP-a vezane za izbore i izvještaje o konkretnim izborima na veb-sajtu OEBS-a: <<http://www.osce.org/resources?activities=120>>.

Član 2 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima sadrži i odredbu koja glasi da sva prava priznata u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima pripadaju svim pojedincima bez razlike, uključujući „nacionalno ili socijalno porijeklo“. Pored toga, članom 26 jemče se ravnopravnost pred zakonom i pravo na jednaku zaštitu pred zakonom, bez diskriminacije po bilo kom osnovu.

Još jedno upućivanje na obavezu nediskriminacije po etničkim ili drugim osnovima u uživanju političkih prava sadržano je u Međunarodnoj konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Članom 5 propisano je sljedeće:

„Države ugovornice se obavezuju da će zabraniti i ukinuti rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima i da će svakome, bez obzira na rasu, boju ili nacionalno ili etničko porijeklo, jemčiti ravnopravnost pred zakonom, a naročito u uživanju sljedećih prava: [...]

„(c) politička prava, a naročito prava učešća na izborima - da glasaju i da budu birani – na osnovu opšteg i jednakog prava glasa, da učestvuju u vladi, kao i da obavljaju javne poslove na bilo kom nivou i da imaju jednak pristup javnim službama.“

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodna konvencija o ukidanju rasne diskriminacije ne samo da predviđaju pravo svakog pojedinca da učestvuje u vladinim i javnim poslovima, uključujući i izbore, već i omogućavaju da ovo ljudsko pravo bude primjenljivo na sve tako što zabranjuju diskriminaciju etničkih ili nacionalnih manjina.

Veza između prava pripadnika nacionalnih manjina i prava na učešće u javnim poslovima dodatno je ojačana članom 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji izričito priznaje manjinska prava:

„U državama u kojima postoje etničke, vjerske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišena prava da, u zajednici sa drugim članovima svoje grupe, imaju svoj kulturni život, ispovjedaju svoju vjeroispovjest i obavljaju vjerske dužnosti, ili da upotrebljavaju svoj jezik.“

Ovom odredbom su po prvi put u jednom ugovoru UN-a priznata prava etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina. Član 27 izričito ne pominje pravo pripadnika manjina da učestvuju u javnim poslovima, uključujući i izbore. Međutim, Odbor za ljudska prava kao tijelo Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u Opštem komentaru 25 upućuje na djelotvorno političko učešće manjina odnosno pominje: „pravo na učešće u javnim poslovima, biračko pravo i pravo na jednak pristup javnim službama“, zahtijevajući od vlada da preduzmu pozitivne mjere za prevazilaženje različitih prepreka koje otežavaju pravo na učešće u javnim poslovima uključujući i

jezičke barijere tako što će obezbijediti, između ostalog, pristup birača informacijama na manjinskim jezicima.<sup>23</sup>

Štaviše, iako nije međunarodni ugovor, Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina, koju je usvojila Generalna skupština UN-a 1992. godine, potvrdila je „pravo pripadnika manjina da djelotvorno učestvuju u kulturnom, vjerskom, društvenom, ekonomskom i javnom životu“, uključujući i „učesće u donošenju odluka na nacionalnom i, gdje je to prikladno, regionalnom nivou koje se tiču manjine kojoj pripadaju ili regiona u kojima žive, na način koji nije u suprotnosti sa domaćim zakonodavstvom.“<sup>24</sup>

## D. Savjet Evrope

Savjet Evrope je osnovan kao organizacija evropskih država utemeljenih na načelima reprezentativne demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava.<sup>25</sup> Od država traži da budu istinski demokratske kada budu primljene i da takve ostanu dok god su učesnice.

Osnovni sporazum Savjeta Evrope, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP), predstavlja važnu vezu, premda ne izričitu, između biračkih prava i zabrane diskriminacije. Članom 14 uspostavljeno je načelo uživanja svih prava i sloboda predviđenih EKLJP-om bez diskriminacije:

„Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.“

Biračka prava utvrđuju se članom 3 Protokola br. 1:

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

23 Komitet UN-a za ljudska prava, Opšti komentar br. 25: Pravo na učesće u javnim poslovima, biračko pravo i pravo jednakog pristupa javnoj službi, član 25, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12. jula 1996. godine.

24 Vidjeti *Deklaraciju o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina*, Generalna skupština UN-a (1992. godine), član 2, st. 2. i 3. Za dodatne informacije i niz preporuka o dobrim praksama, pogledajte „Komentar Radne grupe za manjine u okviru Deklaracije 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 Savjeta Evrope.

Prvobitno je član 3 Protokola br. 1 tumačen samo kao skup obaveza država, a ne kao ljudsko pravo na koje bi se podnosioci predstavke mogli pozvati pred Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP). Sud je naknadno promijenio ovo tumačenje i od 1987. godine tumači član 3 kao pravo na učešće u smislu prava građana da biraju i budu birani. Tako je prihvaćeno da je pravo na učešće na slobodnim izborima takođe punopravno ljudsko pravo.<sup>26</sup>

Kada su u pitanju biračka prava, Savjet Evrope zabranjuje diskriminaciju na osnovu veze sa nacionalnom manjinom. Članom 14 izričito je zabranjena diskriminacija po osnovu „veze sa nekom nacionalnom manjinom“.

U početku je primjena načela nediskriminacije bila ograničena u praksi, s obzirom da postoji mogućnost pozivanja na član 14 u vezi sa povredom materijalnog prava EKLJP-a, kao što su navodi o diskriminaciji koja ometa slobodu udruživanja pojedinaca ili biračka prava. Međutim, to se promijenilo usvajanjem Protokola br. 12 uz EKLJP jer je diskriminacija postala opšti, nezavisni i samostalni osnov za žalbe. Prema Protokolu br. 12, podnosilac žalbe može se pozvati na navode o diskriminaciji bez pozivanja na posebna prava sadržana u EKLJP-u.<sup>27</sup>

Važan aspekt prava o ljudskim pravima u skladu sa EKLJP-om i njenim protokolima je njihova sudska zaštita od strane ESLJP-a koji razmatra pojedinačne predstavke i međudržavne predmete. Presude Suda i druge odluke su obavezujuće za strane, a izvršenje presuda nadzire Komitet ministara Savjeta Evrope.<sup>28</sup>

Od usvajanja Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina 1995. godine, koja je stupila na snagu 1998. godine, Savjet Evrope je bio u mogućnosti da pruži djelotvorniju zaštitu manjinskih prava. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina je prvi međunarodni ugovor posvećen isključivo sveobuhvatnoj zaštiti nacionalnih manjina. Njen nadzorni mehanizam zasniva se na razmatranju redovnih izvještaja država koje vrši Komitet ministara Savjeta Evrope uz pomoć stručnog tijela - Savjetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina.

Što se tiče učešća nacionalnih manjina, u članu 15 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina se navodi sljedeće:

26 Tumačenje Evropskog suda za ljudska prava usvojeno je u predmetu *Mathieu i Clerfayt protiv Belgije*, presuda od 2. marta 1987. godine. Za više komentara pogledajte A.H. Robertson i J.G. Merills, *Ljudska prava u Evropi* (Manchester i Njujork: Manchester University Press, 1994), godine, str. 226.

27 Vidjeti Protokol br. 12 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Do sada ga je ratifikovalo 18 od 47 država članica Savjeta Evrope

28 O kretanjima u sudskoj praksi u vezi sa manjinskim pitanjima pogledajte redovne izvještaje u Evropskom godišnjaku za pitanja manjina (Lajden, Boston: Izdavač Martinus Nijhoff).

„Strane stvaraju uslove neophodne za djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, posebno onima koji se njih tiču.”

Postoji saglasnost u tumačenju člana 15 da se djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina proširuje i na procese donošenja odluka i na izabrana tijela na nacionalnom i lokalnom nivou.<sup>29</sup> Iako postoji saglasnost da države imaju polje slobodne procjene,<sup>30</sup> Savjetodavni komitet navodi čitav niz posebnih mjera koje države mogu preduzimati u cilju ostvarivanja jednakih prava nacionalnih manjina i ukidanja diskriminacije nad njima.

U komentarisanju državnih izvještaja podnešenih na osnovu Okvirne konvencije, Savjetodavni komitet je izradio katalog dobrih praksi koje imaju uticaja na tumačenje i primjenu četiri Preporuke iz Lunda koje se razmatraju u ovom priručniku. Ove dobre prakse se, između ostalog, odnose na zaštitu nacionalnih manjina u skladu sa ustavnim pravom; definisanje granica izbornih jedinica; uvođenje nižih izbornih cenzusa i rezervisane mandate; zaštitu brojčano malih manjina; omogućavanje pristupa državljanstvu i zaštitu prava nedržavljana; osnivanje posebnih institucija ili odbora u parlamentima i izvršnim vlastima vlada; i zastupljenost koja rezultira stvarnim uticajem u izabranim tijelima.<sup>31</sup>

Savjetodavni komitet je 2008. godine usvojio Komentar o djelotvornom učešću. Njegova svrha je da iznese tumačenje Savjetodavnog komiteta u vezi sa odredbama Okvirne konvencije koje se odnose na djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u skladu sa članom 15 Okvirne konvencije, uzimajući u obzir mišljenja

Savjetodavnog odbora po zemljama usvojena u periodu između 1999. i 2007. godine. Komentar o djelotvornom učešću je korisno sredstvo za državne organe i donosiocje odluka, javne službenike, organizacije civilnog društva, uključujući one koje predstavljaju manjinske zajednice, akademike i druge zainteresovane strane uključene u zaštitu manjina.<sup>32</sup>

29 Vidjeti, uopšteno, Komentar o djelotvornom učešću, st. 90-93.

30 Izraz „polje slobodne procjene” se odnosi na prostor za diskreciono odlučivanje koji je Savjet Evrope voljan da dodijeli nacionalnim organima u izvršavanju njihovih obaveza u skladu sa EKLJP. Za više informacija, pogledajte „Margin of Appreciation” (Polje slobodne procjene) na vebajtu Savjeta Evrope: <[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/Themis/ECHR/Paper2\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/Themis/ECHR/Paper2_en.asp)>.

31 Vidjeti, izvještaje zemalja, mišljenja Savjetodavnog komiteta i rezolucije Komiteta ministara na vebajtu Savjetodavnog komiteta: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/Table\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp)>.

32 Vidjeti napomenu 6 *supra*.

Savjetodavni komitet je 2012. godine usvojio Komentar o jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina (Komentar o jezičkim pravima) koji se, između ostalog, bavi jezičkim pravima i djelotvornim učešćem u javnim poslovima.<sup>33</sup>

Još jedan važan izvor smjernica i tematskih preporuka je Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija). Venecijanska komisija je objavila niz opštih i tematskih izvještaja o učešću nacionalnih manjina na izborima i nekoliko izvještaja o učešću manjina u pojedinačnim državama.<sup>34</sup> Ovi izvještaji odražavaju zajedničko izborno nasljeđe u Evropi, sadrže korisne liste dobrih praksi i često ukazuju na područja koja je moguće poboljšati. U jednom od najvažnijih dokumenata o izbornim pitanjima, Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima: Smjernice i Eksplanatorni izvještaj (Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima), Venecijanska komisija posvećuje značajnu pažnju izbornim praksama u vezi sa nacionalnim manjinama. U Kodeksu je navedeno da:

- mora biti dozvoljen rad stranaka koje predstavljaju nacionalne manjine;
- posebna pravila koja jemče rezervisane mandate za nacionalne manjine ili predviđaju izuzetke od standardnih kriterijuma za raspodjelu mandata strankama koje predstavljaju nacionalne manjine (na primjer, izuzeće od zahtjeva za kvorum) načelno nijesu u suprotnosti sa jednakim pravom glasa; i
- ni kandidati niti birači nijesu u obavezi da otkriju pripadnost nekoj nacionalnoj manjini.<sup>35</sup>

33 Vidjeti Savjetodavni komitet, Komentar o pravima na upotrebu jezika, usvojen 24. maja 2012. godine, ACFC/44DOC(2012)001 rev.

34 Vidjeti Venecijanska komisija, Izorno zakonodavstvo i nacionalne manjine, CDL-INF (2000) 004, 25. januar 2000. godine; Izvještaj o izbornim pravilima i afirmativnoj akciji za učešće nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka u evropskim zemljama, Studija br. 307/2004, Dokument CDL-AD (2005) 009, 15. mart 2005. godine; Izvještaj o nedržavljanima i manjinskim pravima, Studija br. 294/2004, Dokument CDL-AD (2007) 001, 18. januar 2007. godine; 387/2006, Dokument CDL AD (2008) 013, 16. jun 2008. godine. Svi ovi izvještaji dostupni su na veb-sajtu Venecijanske komisije: <<http://www.venice.coe.int/webforms/events/>>.

35 Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima, Mišljenje br. 190/2002, Dokument CDL AD (2002) 023, 23. maj 2003. godine, tačka 2.4 i odgovarajući dio Eksplanatornog izvještaja uz dokument.





## II.

### *II. Osnovna 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 omogućavanje učešća manjina u političkoj sferi. Države jemče pravo pripadnika nacionalnih manjina da učestvuju u vođenju javnih poslova, uključujući biračko pravo i pravo na kandidovanje bez diskriminacije.”

##### **Preporuka iz Lunda br. 8:**

„Uredba o osnivanju i aktivnostima političkih stranaka mora biti u skladu sa načelom međunarodnog prava o slobodi udruživanja. Ovo načelo uključuje slobodu osnivanja političkih stranaka zasnovanih na zajedničkim identitetima, kao i onih koje se ne poistovjećuju isključivo sa interesom određene zajednice.”

Da bi se demokratija uspostavila i održala, mora se jemčiti cjelokupan niz osnovnih građanskih i političkih prava, uključujući prava na osnivanje političkih stranaka i drugih udruženja, izražavanje političkih stavova, vođenje kampanja, ostvarivanje slobode okupljanja, vršenje javne funkcije i izražavanje lične volje „slobodno i pošteno... kroz povremene i istinske izbore.”<sup>36</sup> Ne može se ograničiti ostvarivanje ovih prava izuzev ograničenja koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu da bi

36 Dokument iz Kopenhagena, stav 6.

se postigao mali broj usko definisanih ciljeva, kao što su ciljevi vezani za nacionalnu bezbjednost, javni red ili zaštitu prava drugih.

Ograničenja su dopuštena samo ako su usmjerena ka postizanju cilja koji je prema međunarodnom pravu legitiman i ne smiju da prevazilaze ono što je srazmjerno opravdanim potrebama koje su razlog ograničenja. Sva ta ograničenja stoga se moraju pažljivo tumačiti i primjenjivati kako ne bi dovela do kršenja standarda o ljudskim pravima i, konkretno, do negativnog uticaja na jednaka prava nacionalnih manjina da učestvuju u javnom životu. Ograničenja sloboda iz razloga nacionalne bezbjednosti treba strogo nadzirati radi obezbjeđivanja njihove valjanosti, srazmjernosti i usklađenosti sa međunarodnim standardima.

Kad god se ograničavaju biračka prava pojedinca, to lice treba da ima pristup nezavisnom i djelotvornom pravnom lijeku na nacionalnom i međunarodnom nivou kako bi se utvrdila legitimnost ograničenja i njihova usklađenost sa međunarodnim standardima.

## **B. Politička i građanska prava**

### **1. Biračko pravo**

U stavu 7.3 Dokumenta iz Kopenhagena je navedeno da se države učesnice OEBS-a obavezuju da „će jemčiti opšte i jednako biračko pravo punoljetnim građanima“. Stavom 7.4 države se obavezuju da „će obezbijediti biračko pravo tajnim glasanjem ili ekvivalentnim postupkom slobodnog glasanja“. Ove obaveze su ključne za istinski demokratske izbore i od suštinskog su značaja za nacionalne manjine s obzirom na njihov često osjetljiv položaj u društvu zbog kojeg mogu biti izloženi političkom pritisku. Države učesnice OEBS-a moraju preduzeti sve neophodne korake da bi se obezbijedilo da birači koji pripadaju nacionalnoj manjini imaju opšte i jednako biračko pravo i da se njihovo pravo na tajno glasanje poštuje.

Stavom 34 Dokumenta iz Kopenhagena države učesnice OEBS-a se obavezuju da „će nastojati da obezbijede pripadnicima nacionalnih manjina, bez obzira na potrebu da nauče službeni jezik ili jezike u odnosnoj državi, odgovarajuće mogućnosti za dobijanje uputstava o maternjem jeziku ili na maternjem jeziku, kao i, kad god je to moguće i potrebno, da ga upotrebljavaju pred državnim organima, u skladu sa važećim domaćim zakonodavstvom.“ Na primjer, države učesnice mogu razmotriti olakšavanje napora građana koji su pripadnici nacionalnih manjina da ostvare svoje biračko pravo uvođenjem ciljanih mjera za prevazilaženje određenih poteškoća kao

što su jezičke barijere, uključujući pružanje lako dostupnih informacija i materijala o glasanju na manjinskim jezicima u područjima naseljenim manjinama.<sup>37</sup>

Iako države svojim građanima često ograničavaju biračko pravo na nacionalnim izborima, ovaj pristup može predstavljati problem u pogledu ljudskih prava ako su državljanstvo i izborna zakonodavstvo bezrazložno restriktivni. Konkretno govoreći, to može biti izvor tenzija u državama u kojima u stanovništvu postoji veliki udio nedržavljana, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina. Nesrazmjerna ograničenja mogu imati različite oblike kao što su administrativne poteškoće ili finansijska opterećenja za pripadnike etničke grupe prilikom sticanja državljanstva. Iako se uslovi za sticanje državljanstva mogu primijeniti na parlamentarne izbore, države učesnice se podstiču da obezbijede nedržavljanima koji pripadaju nacionalnim manjinama mogućnost glasanja i kandidovanja na lokalnim izborima.<sup>38</sup>

Savjetodavni komitet je preporučio da se usvoje mjere koje bi proces naturalizacije učinile dostupnijim.<sup>39</sup>

Možda postoje i drugi uslovi za biračko pravo vezani za prebivalište koji mogu ograničiti pravo pripadnika nacionalnih manjina da glasaju. Iako su ovi uslovi dozvoljeni, oni načelno treba da budu opravdani i da uzmu u obzir posebnu situaciju manjina.<sup>40</sup>

37 Opšti komentar 25 navodi da „[...] treba preduzimati pozitivne mjere za prevazilaženje konkretnih poteškoća kao što su nepismenost, jezičke barijere, siromaštvo ili prepreke slobodi kretanja koje sprečavaju lica koja imaju biračko pravo da djelotvorno ostvaruju svoja prava. Informacije i materijali o glasanju treba da su dostupni na manjinskim jezicima. Potrebno je usvojiti posebne metode kao što su fotografije i simboli da bi se obezbijedilo da nepismeni birači dobiju adekvatne informacije na kojima će zasnovati svoj stav“, tačka 12. Vidjeti takođe: Komentar o djelotvornom učešću, stav 17 i Smjernice iz Ljubljane, obrazloženje Uputstva 27.

38 Komentar o djelotvornom učešću, stav 101; 294/2004, Dokument CDL-AD (2007) 001, 18. januar 2007. godine. Vidjeti takođe: Parlamentarna skupština OEBS-a, Edinburška deklaracija Parlamentarne skupštine OEBS-a, jul 2004. godine, dostupna na: <[www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2004-edinburgh-annual-session](http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2004-edinburgh-annual-session)>; Kongres lokalnih i regionalnih organa Savjeta Evrope „Lokalna demokratija u Letoniji: učešće građana 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 OEBS-a za nacionalne manjine Stalnom savjetu OEBS-a, 26. jun 2008. godine, <<http://www.osce.org/hcnm/32569?download=true>>, dostupna na: <<http://www.osce.org/hcnm/32569>>.

39 Vidjeti Rezoluciju ResCMN (2006) 1 o primjeni Konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Estoniji, koju je Odbor ministara usvojio 15. februara 2006. godine.

40 Opšti komentar 25, tačka 11.

## 2. Pravo na javnu funkciju

Pravo na kandidovanje za javnu funkciju treba da bude zajemčeno ustavom. Opšta ograničenja ovog prava treba tumačiti i primjenjivati pažljivo da bi se obezbijedilo da pripadnicima nacionalnih manjina nije neopravdano ili nesrazmjerno zabranjeno da se kandiduju za javnu ili političku funkciju.<sup>41</sup> U nekim zemljama se od šefova država i/ili vlada zahtijeva poznavanje službenog jezika. U tom slučaju, zakonodavstvo treba da obezbijedi jasne, minimalne, objektivne i razumne kriterijume za transparentno ocjenjivanje poznavanja jezika.<sup>42</sup>

Bez obzira na potrebu da se nauči službeni jezik odnosno jezici odnosne države,<sup>43</sup> uslovi poznavanja jezika prilikom registracije kandidata na parlamentarnim i lokalnim izborima pokreću pitanja usklađenosti sa članom 15 Konvencije Savjeta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina jer mogu negativno uticati na učešće pripadnika nacionalnih manjina.<sup>44</sup> Uskraćivanje kandidatima da se kandiduju za mandate u nacionalnom ili lokalnom zakonodavnom tijelu samo po osnovu jezika moglo bi dovesti do povrede člana 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Bilo je slučajeva kada je utvrđeno da primjena tih uslova predstavlja kršenje međunarodnih standarda.<sup>45</sup>

Treba podsticati posebne mjere za promovisanje izbora kandidata nacionalnih manjina za javnu funkciju. Na primjer, iskustvo je pokazalo da smanjenje broja potpisa podrške potrebnih za registraciju kandidata iz stranaka nacionalnih manjina može biti djelotvorna mjera. Ovo se takođe može kombinovati sa izuzimanjem od uslova da se pređe prag postavljen za nacionalni nivo u sistemima proporcionalne zastupljenosti. Pri utvrđivanju veličine izbornih depozita, doprinosa i limita potrošnje, pragova za ispunjavanje uslova i drugih parametara izbornih okvira, države treba da razmotre svoj uticaj na učešće kandidata koji pripadaju nacionalnim manjinama i, ako

41 Vidjeti presudu ESLJP-a u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (broj 27996/06 i 34836/06), 22. decembar 2009. godine. Presuđeno je da su ustavna ograničenja prema kojima pravo kandidovanja za javnu funkciju pripada samo „konstituentnim narodima“ diskriminišuća.

42 Vidjeti Konačni izvještaj OEBS/KDILJP-a, Republika Kazahstan, prijevremeni predsjednički izbori 3. aprila 2011. godine, <<http://www.osce.org/odihr/elections/78714>>, Konačni izvještaj OEBS/KDILJP-a, Republika Kirgistan, predsjednički izbori 29. oktobra 2000. godine, <<http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan/15802>> i Konačni izvještaj OEBS/KDILJP-a, Republika Kirgistan, predsjednički izbori 10. jula 2005. godine, <<http://www.osce.org/odihr/elections/17661>>.

43 Vidjeti Dokument iz Kopenhagena, stav 34; Okvirna konvencija, član 14.3.

44 Vidjeti Komentar o djelotvornom učešću Savjetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, stav 102, i Komentar o jezičkim pravima, stav 92.

45 Vidjeti Odbor za ljudska prava UN-a, *Ignatane protiv Letonije* (broj 884/1999), 25. jul 2001. godine, gdje su ograničenja prava kandidovanja za javnu funkciju na osnovu uslova poznavanja jezika presudom proglašena povredom člana 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima jer nijesu zasnovana na objektivnim kriterijumima i nijesu se primjenjivala na procesno objektivan način. Takođe vidjeti presudu ESLJP-a u predmetu *Podkolzina protiv Letonije* (broj 46726/99), od 9. aprila 2002. godine.

je potrebno, da preduzmu ciljne mjere kako bi obezbijedile da pravo na djelotvorno učešće manjina u izbornim procesima nije neopravdano ograničeno.

U nekim slučajevima, posebne mjere za promovisanje učešća manjina mogu biti zloupotrijebljene od strane lica koja nemaju vezu sa nacionalnom manjinom, zbog čega postoji potreba za utvrđivanjem određenih ograničenja ili kriterijuma za te posebne mjere. Iako ova ograničenja mogu biti opravdana, važno je da ostanu srazmjerna kako bi se spriječile zloupotrebe.

### **3. Sloboda udruživanja**

Sloboda udruživanja je neophodan dio demokratskog procesa, uključujući i učešće nacionalnih manjina na izborima. Jemči pravo osnivanja političkih stranaka i grupa građanskog društva kao što su nevladine organizacije i udruženja iz zajednice. Ta javna udruženja mogu podržati ili predstavljati nacionalne manjine.

Koncept slobode udruživanja podrazumijeva prava na: (a) osnivanje političke stranke ili udruženja; (b) pridruživanje političkoj stranci ili udruženju; i (c) učestvovanje u zakonitim aktivnostima političke stranke ili udruženja koje uključuju pravo na agitovanje ili sprovođenje kampanje u ime političke stranke. Ova prava mogu se urediti u ustavu države ili (što se najmanje savjetuje) putem redovnog zakonodavstva ili odlukama sudova.

Države moraju da poštuju međunarodno pravo o slobodi udruživanja. Ovo je utvrđeno u nizu međunarodnih instrumenata ljudskih prava, uključujući ratifikovane ugovore i politički obavezujuće dokumente.<sup>46</sup>

Pored toga, prema stavu 7.6 Dokumenta iz Kopenhagena države učesnice OEBS-a su se usaglasile da „će poštovati pravo pojedinaca i grupa da u potpunoj slobodi osnivaju političke stranke ili druge političke organizacije i da će tim političkim strankama i organizacijama obezbijediti neophodne zakonske garancije da bi im se omogućilo da se međusobno nadmeću na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i organima.”

Međunarodnim pravom koje se bavi slobodom udruživanja je utvrđeno da pojedinci i njihova udruženja mogu slobodno da: (a) se udružuju sa bilo kojim licem, bilo da se radi o državljaninu, rezidentu, izbjeglom lici ili strancu; (b) osnuju udruženje; (c) odrede svrhu, utvrđujući karakteristike i interna pravila udruženja; i (d) da odlučuju, na nediskriminatornoj osnovi, o tome ko može ili ne može da stupi u udruženje.<sup>47</sup>

46 To uključuje Dokument iz Kopenhagena, st. 7.6, 32.6, 35 i 38; Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 22; EKLJP, član 11; Okvirnu konvenciju, član 7; i Deklaraciju UN-a o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina, član 2.

47 Vidjeti član 3 stav 1 Okvirne konvencije koji glasi: „Svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno bira da se prema njemu postupa ili ne postupa kao takvom i neće doći u nepovoljan položaj zbog takvog opredjeljenja ili ostvarivanja prava vezanih za to opredjeljenje.”

Ovaj pristup se primjenjuje na sva udruženja, uključujući političke stranke. Takođe se primjenjuje na kulturna udruženja i udruženja u zajednici koja predstavljaju nacionalne manjine i nevladine organizacije koje podržavaju manjine. Iako države mogu podstaći udruženja da diversifikuju svoje članstvo, država treba da poštuje prava nacionalnih manjina da osnuju udruženja, uključujući političke stranke, na osnovu manjinskih ili zajedničkih identiteta.<sup>48</sup>

Pravo na samoidentifikaciju manjina je važno.<sup>49</sup> Ne treba dozvoliti praksu proizvoljnog poricanja postojanja manjinskih grupa ili nametanja etničke pripadnosti pripadnicima nacionalnih manjina.<sup>50</sup> Na osnovu samoidentifikacije, manjinske grupe mogu osnovati udruženja ili političke stranke.<sup>51</sup> Iako svaka država ima pravo da nađe najbolji način da odgovori na raznolikost interesa svojih građana, ona mora obezbijediti puno poštovanje slobode udruživanja. Sve dok aktivnosti pojedinaca koji mobilisu zajednice po linijama identiteta kako bi osnovali političku stranku ne pozivaju na ili ne posežu za nasiljem, ne treba da postoje bilo kakve prepreke za njihovo udruživanje na taj način.

Svako ograničavanje slobode udruživanja mora da se kreće u okviru ograničenja utvrđenih za ljudska prava u međunarodnom pravu, što znači da mora biti očigledno opravdano u izuzetnim okolnostima i srazmjerno datim okolnostima. Sva

48 Vidjeti član 2 Deklaracije UN-a o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina koji glasi: „Pripadnici manjina imaju pravo da osnivaju i održavaju sopstvenih udruženja”. Takođe vidjeti stav 33 Preporuke Generalne skupštine UN-a, sa drugog sastanka Foruma o manjinskim pitanjima i njihovom djelotvornom učešću, u kojoj je navedeno sljedeće: „Političke stranke zasnovane prvenstveno na manjinskoj ili regionalnoj pripadnosti ne treba zabraniti isključivo iz tog razloga. Ipak, mogu biti postavljena usko definisana ograničenja zagovaranja nasilja kojim se žele postići politički ciljevi ili političkih platformi koje podstiču mržnju ili diskriminaciju.” Vidjeti Kompilaciju preporuka sa prva četiri sastanka od 2008. do 2011. godine u okviru Foruma Ujedinjenih nacija o pitanjima manjina. Dostupno na: <[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Forum\\_On\\_Minority\\_Pub\\_en\\_low.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Forum_On_Minority_Pub_en_low.pdf)>. Pored toga, vidjeti takođe Venecijanska komisija, *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima*, Mišljenje br. 190/2002, Dokument CDL AD (2002) 023, od 23. maja 2003. godine, tačka 2.4 i odgovarajući dio Ekspanatornog izvještaja.

49 Vidjeti član 3 stav 1 Okvirne konvencije SE za zaštitu nacionalnih manjina koji glasi: „Svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno bira da se prema njemu postupa ili ne postupa kao takvom i neće doći u nepovoljan položaj zbog takvog opredjeljenja ili ostvarivanja prava vezanih za to opredjeljenje” Vidjeti takođe *Smjernice iz Ljubljane*, Uputstvo 6, u kojima se navodi da se na „identitete primjenjuje prvenstvo individualnog izbora kroz načelo dobrovoljne samoidentifikacije. Prava manjina podrazumijevaju pravo pojedinih pripadnika manjinskih zajednica da odluče da se prema njima postupa ili ne postupa kao takvima. Nikakva nepovoljnost ne smije proistići iz tog izbora ili odbijanja da se taj izbor načini. Ova sloboda izbora ne smije se ograničavati.”

50 U predmetu *Ciobotaru protiv Moldavije* (predstavka br. 27138/2004, od 27. aprila 2010. godine), ESLJP smatra da se etnički identitet zasniva ne samo na subjektivnoj percepciji pojedinca, već i na objektivnim kriterijumima.

51 U presudnoj odluci, ESLJP je u julu 1998. godine jednoglasno zaključio da je odbijanje grčkih sudova da se registruje makedonsko kulturno udruženje bilo uplitanje u ostvarivanje prava podnosioca predstave na slobodu udruživanja. Sud je nedvosmisleno izjavio da je „pravo na formiranje udruženja svojstven dio” prava na slobodu udruživanja. „Građani treba da imaju mogućnost da osnuju pravno lice u cilju zajedničkog djelovanja u oblasti od zajedničkog interesa, što je jedan od najvažnijih aspekata prava na slobodu udruživanja bez kojeg bi to pravo bilo lišeno smisla”. Vidjeti presudu u predmetu *Sidiropoulos i ostali protiv Grčke* (broj 26695/95), od 10. jula 1998. godine.

ograničenja moraju se tumačiti i primjenjivati usko i pažljivo kako ne bi dovela do kršenja međunarodnih standarda tako što će negativno uticati na djelotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu. Uplitanje države može biti opravdano samo ako su ispunjeni sljedeći uslovi: uplitanje je propisano zakonom; zakon dozvoljava uplitanje samo iz razloga nacionalne bezbjednosti, javnog reda ili bezbjednosti, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava drugih; i ako je neophodno u demokratskom društvu. Isti zaključak proističe iz komparativnog ustavnog prava; svako uplitanje u slobodu treba strogo ispitati.<sup>52</sup> Pored toga, treba da postoji mogućnost osporavanja svih tih ograničenja pred nezavisnim i nepristrasnim sudovima.

Opravdanja za ograničavanje udruženja koja promovišu interese nacionalnih manjina često se pozivaju na nacionalnu bezbjednost. Osim ako udruživanje ne podstiče na upotrebu nasilja radi postizanja svojih ciljeva, malo je vjerovatno da će ograničenje biti opravdano kao prijetnja nacionalnoj bezbjednosti. Evropski sud za ljudska prava je dosljedno tvrdio da ako ne postoji poziv da se upotrijebi nasilje ili da se na drugi način ugrozi demokratija, udruživanje koje pokušava da promijeni postojeće strukture države mirno i demokratski ne ugrožava nacionalnu bezbjednost samo po toj osnovi.<sup>53</sup> Činjenica da jedna politička stranka pokušava da mobilize nacionalnu manjinu da se bori za svoje interese sama po sebi ne opravdava uplitanje.<sup>54</sup>

Iako puno poštovanje jednakih prava i nediskriminacija mogu smanjiti ili čak ukinuti potrebu za političkim strankama osnovanim na osnovu etničkih veza, u nekim situacijama takve stranke u zajednici mogu biti jedina nada za djelotvorno zastupanje specifičnih interesa i stoga mogu promovisati djelotvorno učešće nacionalnih manjina. Istovremeno, sve strane treba da budu otvorene i da nastoje da uključe pripadnike manjina, mada su i etničke stranke, kao i svi drugi akteri, obavezane zabranom diskriminacije.<sup>55</sup> Štaviše, političke platforme među zajednicama mogu igrati važnu ulogu u promovisanju integracije društva i djelotvornog učešća manjina.<sup>56</sup>

52 Za pristup koji je usvojio ESLJP, pogledajte njegovu presudu u predmetu *Sidiropoulos i ostali protiv Grčke* (broj 26695/95), od 10. jula 1998. godine, gdje u stavu 38 ESLJP navodi da se: „izuzeci u vezi sa slobodom udruživanja moraju usko tumačiti.”

53 U slučaju *Socijalistička stranka i ostali protiv Turske* (broj 26482/95), od 25. maja 1998. godine, ESLJP je u stavu 47 presudio da se „politički program političke stranke smatra neusaglašenim sa postojećim načelima i strukturama... Država ga ne čini neusaglašenim sa pravilima demokratije. Suština demokratije je da se omogući predlaganje i razmatranje različitih političkih programa, čak i onih koji dovode u pitanje način na koji je država trenutno organizovana, pod uslovom da ne nanose štetu demokratiji.”

54 Vidjeti presudu ESLJP-a u predmetu *Stankov i ostali protiv Bugarske* (br.68490/01), od 12. jula 2007. godine, u kojem je ESLJP ustanovio sljedeće: „činjenica da grupa ljudi poziva na autonomiju ili čak zahtijeva otcjepljenje dijela teritorije zemlje - zahtijevajući na taj način temeljne ustavne i teritorijalne promjene - ne može automatski opravdati zabranu njihovih okupljanja. Zahtijevanje teritorijalnih promjena u govorima i putem demonstracija ne predstavlja automatski prijetnju po teritorijalni integritet zemlje i nacionalnu bezbjednost”, stav 97.

55 Smjernice iz Ljubljane, Smjernica 27, objašnjenje uz Smjernicu 39; Komentar o učešću, stav 78.

56 Smjernice iz Ljubljane, eksplanatorni komentar o Smjernici 39.



Iako se obično državi ostavlja da odluči da li želi da na zakonit način ograniči aktivnosti, države imaju pozitivne obaveze da zabrane određene aktivnosti što može dovesti i do zabrane rada samih udruženja. Član 4 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije nalaže državama da usvoje pozitivne mjere poput zabrane rada organizacija koje promovišu i podstiču rasnu diskriminaciju.<sup>57</sup>

#### **4. Sloboda izražavanja**

Sloboda izražavanja je kamen temeljac demokratije. Osnovno je obezbijediti da nacionalne manjine djelotvorno učestvuju u javnom životu. Pravo na slobodu izražavanja usko je povezano sa pravom na slobodno prenošenje informacija, što je važno za nacionalne manjine kao sredstvo za održavanje njihovog kulturnog identiteta.<sup>58</sup>

Na nivou UN-a, ovo pravo je predviđeno u članu 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u kojem se navodi da svako ima pravo na mišljenje bez uplitanja i pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo podrazumijeva slobodu traženja, primanja i prenošenja informacija i ideja svih vrsta, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno ili u štampanom obliku, u vidu umjetnosti ili bilo kojeg medija po izboru osobe. U stavu 9.1 Dokumenta iz Kopenhagena se posebno navodi da će pravo na slobodu izražavanja „uključiti slobodu [...] primanja i prenošenja informacija i ideja bez uplitanja javnih vlasti i bez obzira na granice.”

Naime, međunarodni standardi predviđaju pravo nacionalnih manjina da sprovede izborne kampanje na maternjim jezicima. Stav 32.1 Dokumenta iz Kopenhagena obavezuje države učesnice da nacionalnim manjinama obezbijede pravo „da slobodno upotrebljavaju maternji jezik u privatnom životu i u javnosti.” Prema stavu 32.5, nacionalne manjine imaju pravo da „šire informacije, pristupaju im i razmjenjuju ih na maternjem jeziku.”<sup>59</sup> Odgovornost države je da obezbijedi da nacionalne manjine imaju razuman pristup javnim medijima da bi izrazili svoje mišljenje, kao i da upotrebljavaju maternji jezik u izbornim kampanjama.<sup>60</sup>

57 Vidjeti takođe presudu ESLJP-a u slučaju *Vona protiv Mađarske* (br. 35943/10), od 9. jula 2013. godine, kada je Sud presudio da se udruživanje može zakonito zabraniti ako aktivnosti udruživanja dovode do rasprostranjenog rasističkog zastrašivanja grupe.

58 Vidjeti, između ostalog, Okvirnu konvenciju, čl. 6 i 9; Smjernice za medije; i Smjernice iz Ljubljane, Smjernica 48.

59 Vidjeti takođe Okvirnu konvenciju, član 9, stav 1 i Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima, stav I.3.

60 Vidjeti stav Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Şükran Aydın i drugi protiv Turske* (broj 49197/06), od 22. januara 2013. godine. Prihvatajući, načelno, da države imaju pravo da urede upotrebu jezika tokom izbornih kampanja, Evropski sud za ljudska prava primjećuje, međutim, da potpuna zabrana upotrebe neslužbenih jezika u kombinaciji sa krivičnim sankcijama nije kompatibilna sa slobodom izražavanja.

Široko priznato ograničenje slobode govora uključuje zabranu govora mržnje,<sup>61</sup> podstrekavanje na nasilje i promovisanje terorizma. U stavu 6 Dokumenta iz Kopenhagena, države učesnice OEBS-a „priznaju odgovornost da, u skladu sa svojim zakonima, međunarodnim obavezama vezanim za ljudska prava i drugim preuzetim međunarodnim obavezama, odbrane i zaštite demokratski poredak, koji se slobodno uspostavlja putem volje naroda, od aktivnosti lica, grupa ili organizacija koje se angažuju u terorizmu ili nasilju usmjerenim ka rušenju tog poretka ili poretka druge države učesnice, ili koja odbijaju da se odreknu tog angažovanja.” U članu 20.2 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima je utvrđeno da „[a] se zakonom zabranjuje bilo koje zagovaranje nacionalne, rasne i vjerske mržnje koja podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje.”<sup>62</sup>

## **5. Sloboda mirnog okupljanja**

Pravo na održavanje političkih skupova je osnovna komponenta demokratije. Pravo se proširuje na pravo na mirne demonstracije i proteste. Regulisanje slobode okupljanja treba ograničiti na zahtjev da se obavijeste nadležni organi. Ne treba da se proširi na zahtjev da se traži prethodna suglasnost tih organa.

Ova slobodu treba jemčiti ustavom. Može se ograničiti iz opravdanih razloga, kao što je održavanje javnog reda. Međutim, ograničenja ne smiju da prevazilaze ono što je strogo neophodno i srazmjerno potrebama koje su u osnovi ograničenja, niti treba da traju duže nego što je to potrebno. Teškoća sa takvim ograničenjima je njihova primjena. Odlučivanje o tome kada je neophodno zabraniti javno okupljanje ili protest je često ostavljeno policijskim ili državnim službenicima, dok zakonodavstvo treba da sadrži jasne propise o uslovima pod kojima se te odluke mogu donijeti. Takođe treba da postoji mogućnost da nezavisni sudovi blagovremeno steknu uvid u zabrane demonstracija i drugih ostvarivanja slobode udruživanja. Ako ti djelotvorni pravni lijekovi ne bi postojali, sloboda okupljanja bi se mogla ukinuti u praksi.<sup>63</sup>

Slobodu mirnog okupljanja takođe može podrivati nejednaka ili diskriminatorna praksa ako političkim strankama ili drugim udruženjima koja predstavljaju nacionalne manjine nije dozvoljeno da koriste raspoložive javne objekte kao što su opštinski objekti ili sportski stadioni, na ravnopravnoj osnovi sa drugim političkim strankama i/ili udruženjima.

61 Vidjeti, uopšteno, „*Međunarodno i uporedno pravo u vezi sa govorom mržnje*”, veb-sajt projekta Ace <<http://ace-project.org/ace-en/topics/me/mea/mec03d/mec03d01>>.

62 Vidjeti Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, član 4.

63 Za više informacija o ovoj temi, pogledajte Smjernice o slobodi mirnog okupljanja (Varšava: KDILJP, Venecijanska komisija), 2010. godine.

## C. Zabrana diskriminacije

Nediskriminacija je multidisciplinarno pravno načelo koje treba da podstiče ostvarivanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika nacionalnih manjina. Stav 7.5 Dokumenta iz Kopenhagena nalaže da „zemlje učesnice [...] poštuju pravo građana da se kandiduju za političku ili javnu funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez diskriminacije“.

Individualno pravo na učešće u javnom životu, uključujući i na izborima u svojstvu birača i kandidata, mora se proširiti na sve građane, bez obzira na etničku pripadnost, maternji jezik ili vjeru.<sup>64</sup> To pravo treba primjenjivati na jednakoj osnovi, bez diskriminacije u samom zakonu ili u njegovoj implementaciji.<sup>65</sup> Iako pravo na učešće u javnom životu mora biti ugrađeno u zakonodavstvo, takođe je potrebno obezbijediti da ne postoje administrativne prepreke koje onemogućavaju pripadnicima nacionalnih manjina da u potpunosti ostvare ovo pravo. Treba da postoji mogućnost da se sve takve prepreke ospore pred nezavisnim i nepristrasnim sudovima.

Državljanstvo je obično uslov za kandidaturu za javnu funkciju i za biračko pravo.<sup>66</sup> Zahtjev da za sticanje državljanstva oba roditelja moraju biti državljani može dovesti do diskriminacije prema pojedincima iz manjinskih grupa, posebno onih koji žive u pograničnim oblastima. Ograničenja dvojnog državljanstva takođe mogu uticati na pravo pripadnika nacionalnih manjina da učestvuju u javnom životu.

64 Vidjeti *Aziz protiv Kipra* (broj 69949/01), ESLJP 2004-V. Podnosilac predstavke nije mogao da glasa na parlamentarnim izborima 2001. godine s obzirom da su, prema kiparskom ustavu, članovi zajednice kiparskih Turaka bili isključeni iz izbornih lista kiparskih Grka. ESLJP je ustanovio da to predstavlja povredu člana 14 (zabrana diskriminacije) Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), kao i člana 3 Protokola br. 1 uz EKLJP. ESLJP je ponovio da države imaju značajnu slobodu prilikom utvrđivanja pravila za parlamentarne izbore, ali ta pravila moraju da budu opravdana na razumnim i objektivnim osnovama. Razlika u postupanju na koju se podnosilac predstavke žalio, a koja je posljedica činjenice da je on bio kiparski Turčin, se ne može opravdati na razumnim i objektivnim osnovama, posebno s obzirom na to da su kiparski Turci u svojstvu podnosilaca predstavke bili spriječeni da glasaju na svim parlamentarnim izborima.

65 Diskriminacija ne mora biti namjerna. U određenim okolnostima, naizgled objektivni kriterijumi mogu dovesti do posredne diskriminacije. Na primjer, registracija prebivališta je uobičajeni uslov da bi pojedinac mogao da glasa. Takav uslov, međutim, može dovesti do diskriminacije prema nomadskim grupama i interno raseljenim licima koja često pripadaju nacionalnim manjinama. Države učesnice treba da imaju u vidu ove specifične okolnosti i da potraže načine za izbjegavanje eventualne nenamjerne diskriminacije.

66 Mnoge države su se pridružile međunarodnim ugovorima koji promovišu učešće nedržavljana na podnacionalnim ili nadnacionalnim izborima. Primjer je *Konvencija Savjeta Evrope o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou* koja je stupila na snagu 1997. godine, <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/word/144.doc>>. Iako se nastavljaju opšti razgovori o proširenju prava glasa na nedržavljanu, među državama članicama Evropske unije (EU) prisutan je rastući trend proširenja biračkog prava. U državama članicama EU, građani sa stalnim prebivalištem, kojima je onemogućeno učešće na nacionalnim izborima, imaju biračko pravo na izborima za Evropski parlament i, povremeno, na lokalnim izborima.

Da bi se jemčila nediskriminacija, države, između ostalog, treba da obezbijede sljedeće:

- Nacionalne manjinske zajednice su na svom maternjem jeziku propisno informisane o pravu da učestvuju u javnom životu i o načinu na koji se to pravo najbolje ostvaruje;
- Predstavnicima nacionalnih manjina nije neopravdano ili nesrazmjerno zabranjeno da se kandiduju za javnu ili političku funkciju;
- Sva ograničenja slobode udruživanja i okupljanja su u okviru ograničenja utvrđenih za ljudska prava u međunarodnom pravu; jasno su opravdana u izuzetnim okolnostima i srazmjerna datim okolnostima;
- Nacionalne manjine su zastupljene u izbornim organima uprave. Pravila za sastav organa koji upravljaju izborima ne treba da stvaraju prepreke za učešće nacionalnih manjina;<sup>67</sup>
- Proces registracije birača se sprovodi tako da se obezbijedi da pripadnici nacionalne manjine nijesu diskriminirani;<sup>68</sup>
- Postoji otvoreno i zvanično odvracanje od diskriminacije i podsticanja na nasilje, uključujući putem prevencije i sankcionisanja počinitelja;
- Finansiranje političkih stranaka, uključujući domaće i strano finansiranje, uređeno je na način koji sprečava diskriminaciju nacionalnih manjina i političkih stranaka ili građanskih grupa koje su s njima udružene;
- Prikupljanje potpisa od strane potencijalnih kandidata uređeno je na način ili u obliku koji ne dovodi do diskriminacije manjinskih grupa;
- Uslovi za predlaganje kandidata i/ili registraciju kancelarija političkih stranaka u određenom broju izbornih jedinica ili administrativnih regiona nijesu diskriminatorni, naročito ako se ti uslovi proširuju izvan područja gdje većina pripadnika manjine živi;
- Ne postoji ograničenje da se kampanja sprovodi na određenom jeziku; i
- Uslovi za poznavanje jezika se ne mogu koristiti za odbijanje registracije birača ili kandidata.

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

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





### III.

## *Izborni sistemi i nacionalne manjine*

### A. Introduction

#### **Preporuka iz Lunda br. 9:**

„Izborni sistem treba da omogući predstavljanje i uticaj manjina. (1) Tamo gdje su manjine koncentrisane teritorijalno, jednomandatne izborne jedinice mogu obezbijediti dovoljnu zastupljenost manjina. (2) Sistemi proporcionalne zastupljenosti, u kojima je udio političkih stranaka u nacionalnom glasanju odražen u udjelu njenih mandata u zakonodavnoj vlasti, može pomoći u predstavljanju manjina. (3) Neki oblici preferencijalnog glasanja, gdje birači ocjenjuju kandidate po redoslijedu izbora, mogu olakšati predstavljanje manjina i promovisati međusobnu saradnju. (4) Niži brojni cenzusi za zastupanje u zakonodavnom tijelu mogu povećati uključivanje nacionalnih manjina u upravljanje.”

#### **Preporuka iz Lunda br. 10:**

„Geografske granice izbornih jedinica treba da omoguće pravičnu zastupljenost nacionalnih manjina.”

Svrha izbornih sistema je da preslikaju glasove građana sa glasačkih listića u mandate koje su osvojili kandidati i političke stranke u predstavničkim institucijama.<sup>69</sup> Svaki

<sup>69</sup> Naime, prema stavu 7.2 Dokumenta iz Kopenhagena, „države učesnice će ... dozvoliti da se svi mandati u namjane jednom domu nacionalnog zakonodavstva slobodno ospore putem izbora”.

izborni sistem zasniva se na jednoj ili više izbornih jedinica ili okruga koji predstavljaju suštinski element sistema. Ne postoje međunarodni standardi u vezi sa izbornim sistemima, a odabir izbornog sistema smatra se suverenom odlukom svake države. U okvirima OEBS-a, svi izborni sistemi su prihvatljivi, sve dok su u skladu sa obavezama preuzetim prema OEBS-u.

Odabir izbornog sistema je u suštini rezultat političkog procesa, a odabiri koji tako proisteknu teško da su neutralni. Uopšteno gledano, u demokratskom društvu poželjno je da izborni sistem bude rezultat otvorenog, inkluzivnog i transparentnog procesa koji obuhvata širok spektar aktera uključenih u izbore, naročito političke stranke, ali i predstavnike civilnog društva, uključujući i eksperte za izbore i grupe koje predstavljaju interese žena i manjina. Postizanje konsenzusa o odabiru izbornog sistema treba da doprinese prihvatanju, legitimnosti i stabilnosti sistema, čime se smanjuju optužbe za jednostranačje. Nadalje, ovakav inkluzivni proces pruža dobru priliku za raspravu o različitim mogućnostima da bi se obezbijedila značajna zastupljenost nacionalnih manjina na izabranim funkcijama. Na kraju krajeva, demokratske države treba da nastoje da usvoje izborni sistem koji omogućava formiranje najreprezentativnije vlade. Ovo je posebno važno za pripadnike nacionalnih manjina koji inače ne bi imali adekvatno predstavljanje i uticaj.

Važno je naglasiti da stepen u kojem struktura izbornog sistema može da utiče na predstavljanje nacionalnih manjina značajno zavisi od konteksta specifičnog za državu. Nacionalne manjine mogu takođe usvojiti različite strategije za učešće u javnim poslovima, uključujući i politički proces. Ne treba pretpostaviti da su ti interesi ograničeni isključivo na zajednicu. Idealno bi bilo da izborni sistemi koji omogućavaju zastupljenost manjina i smisljeno učešće u političkom procesu teže ka omogućavanju otvorenog nadmetanja za glasove u svim sektorima društva. Kao takve, političke platforme među zajednicama mogu igrati važnu ulogu ne samo u promovisanju učešća manjina, već i u podsticanju bolje integrisanosti društva.<sup>70</sup>

## B. Vrste izbornih sistema

Izborni sistemi mogu se grubo podijeliti u tri osnovne kategorije. Prva obuhvata *majoritetni* sistem zastupljenosti, kojeg karakteriše nadmetanje između pojedinaca. Druga obuhvata *proporcionalne* sisteme zastupljenosti, koje karakteriše nadmetanje između političkih stranaka predstavljenih u vidu lista kandidata. Postoje i izborni sistemi koji kombinuju elemente majoritetnih i proporcionalnih sistema, odnosno *paralelni* i *mješoviti* sistemi. Odabir jednog od ovih izbornih sistema i specifičnosti njihove praktične strukture mogu uticati na predstavljanje nacionalnih manjina: neki sistemi mogu ograničiti zastupljenost manjina, dok je drugi mogu olakšati. U nastavku se razmatraju mogući efekti različitih sistema.

70 Vidjeti Eksplanatorni izvještaj i Smjernicu 39 iz Smjernica iz Ljubljane.

## 1. Majoritetni sistemi

Postoje dva glavna majoritetna sistema koja se obično primjenjuju. Prvi je *pluralistički* ili *jednokrugi veći sistem* (eng. *first-past-the-post - FPTP*), dok se drugi često naziva *većinskim sistemom*. U sistemu FPTP, kandidat koji dobije najveći broj glasova u izbornoj jedinici postaje izabrani predstavnik za tu izbornu jedinicu. U većinskom sistemu, kandidat treba da osvoji više od 50 odsto važećih glasova da bi pobjedio u prvom krugu. Ako nijedan od kandidata ne osvoji apsolutnu većinu, organizuje se drugi krug između dva kandidata koji su dobili najveći broj glasova u prvom krugu. Kandidat koji dobije najveći broj glasova u drugom krugu je pobjednik i postaje izabrani predstavnik za datu izbornu jedinicu.

Majoritetni sistemi su jednostavni i građani ih lako razumiju. Utvrđeno je da ovi sistemi uopšteno gledano obezbjeđuju snažnu vezu odgovornosti između izabranih predstavnika i njihovih izbornih jedinica i da će vrlo vjerovatno proizvesti stabilnu većinu. Ipak, majoritetni sistemi, a naročito pluralistički sistem, mogu dovesti do marginalizacije manjih stranaka tako stvarajući bipolarizaciju političkog života. Oni mogu dovesti do toga da većina zakonodavaca bude izabrana sa manje od polovine glasova, što bi moglo pokrenuti pitanja o inkluzivnosti i reprezentativnosti izabranog tijela.

U većini slučajeva će majoritetni sistemi, zasnovani na jednomandatnim izbornim jedinicama, biti pogodni za predstavljanje manjina samo u državama u kojima su manjine koncentrisane teritorijalno. Ako su manjine koncentrisane teritorijalno, sa dovoljnim brojem pripadnika nacionalnih manjina koje su registrovani kao birači na toj teritoriji, a postoji majoritetni sistem, povećavaju se šanse da pripadnik te manjine bude izabran. Ako je nacionalna manjinska zajednica rasprostranjena širom države, predstavljanje nije nužno obezbijeđeno jer možda neće biti dovoljno glasova da se ostvari pobjeda predstavnika nacionalne manjine u bilo kojoj od jednomandatnih izbornih jedinica.

Zastupljenost značajno koncentrisane nacionalne manjine ostvarena u jednomandatnoj izbornoj jedinici može biti manja od zastupljenosti koja bi se postigla u proporcionalnom sistemu jer veći kandidati mogu dobiti više glasova nego što je neophodno za dobijanje mandata. Drugim riječima, takve izborne jedinice mogu se pokazati nekonkurentnima, u smislu da će ljudi iz lokalno dominantne etničke grupe uvijek biti izabrani. Ovo takođe može rezultirati podjelama u okviru nacionalnih manjina ili pojavom tenzija između zajednica. Pored toga, u slučajevima kada su preferencije glasača podijeljene na više od jedne nacionalne manjinske stranke, fragmentacija njihovog glasa može dovesti do suprotnog rezultata i do toga da nacionalna manjina bude nedovoljno zastupljena, čak iako je to najveća grupa u toj izbornoj jedinici.



Postoje i implikacije po nacionalne manjine prilikom odabira između sistema FPTP i većinskih sistema. U pluralističkom sistemu nema podsticaja da se pridobiju glasovi u izbornim jedinicama ako nacionalna manjina predstavlja najveći procenat birača, ali ne i većinu. U većinskom sistemu, mogao bi postojati podsticaj da se pridobiju glasovi van nacionalne manjine kako bi se stekla potrebna većina.

Drugi, manje uobičajeni tip majoritetnog sistema je alternativno glasanje koje se primjenjuje u jednomandatnim izbornim jedinicama (kao takvo, alternativno glasanje se može smatrati varijantom preferencijalnog glasanja u majoritetnom sistemu). Na taj način se biračima daje više mogućnosti za glasanje i, u zavisnosti od broja glasačkih preferencija koje se biračima dodjeljuju, može im se dozvoliti da rangiraju nekoliko kandidata prema svom izboru. U sistemu alternativnog glasanja, birači rangiraju kandidate po svojoj volji, označavajući prvog, pa drugog i sve tako redom, ukoliko je to propisano zakonom. Ako u alternativnom glasanju nijedan kandidat ne dobije većinu kao prvi izbor birača, računaju se drugi i naknadni odabiri birača. Broj glasova koji je potreban kandidatu za pobjedu zavisi od specifičnosti sistema alternativnog glasanja. U nekim slučajevima, većina glasova može biti dovoljna za pobjedu. Međutim, u drugim sistemima alternativnog glasanja brojanje naknadnih odabira (drugorangirani, trećerangirani) se nastavlja sve dok kandidat ne dobije većinu. U nekim okolnostima, takav sistem daje kandidatima snažan podsticaj da pokušaju da privuku birače iz drugih grupa koji će ih rangirati kao svoj drugi izbor. Razlog je to što prema pravilima alternativnog glasanja pobjednici treba da dobiju dodatne glasove. Kandidati koji su prvi izbor jedne grupe, a pritom su i drugi izbor ostalih grupa, mogu biti uspješniji od onih koji nijesu uspjeli da dobiju nijedno drugorangirano mjesto. Prema tome, kod alternativnog glasanja kandidati nacionalnih manjina mogu biti drugi ili sljedeći izbor birača koji nijesu izabrali te kandidate kao svoj prvi izbor, a na taj način se može povećati zastupljenost manjina.

## ***2. Sistemi proporcionalne zastupljenosti***

Sistemi proporcionalne zastupljenosti su ustanovljeni da bi se obezbijedila zastupljenost političkih stranaka srazmjerno njihovoj popularnosti. Mandati se dodjeljuju proporcionalno udjelu dobijenih glasova od glasačkog tijela na nacionalnom nivou ili u regionalnim izbornim jedinicama. Sistemi proporcionalne zastupljenosti stoga mogu biti *nacionalni* ili *regionalni*. Mandati mogu biti raspoređeni u jednoj izbornoj jedinici, koja se poklapa sa cjelokupnom teritorijom države ili u višemandatnim izbornim jedinicama. Iako su inkluzivniji, smatra se da sistemi proporcionalne zastupljenosti mogu dovesti do veće fragmentiranosti parlamenata i manje stabilnih većina. Međutim, mnoge zemlje sa ovim sistemom nijesu imale problema sa političkom stabilnošću ili fragmentacijom u parlamentu. Na fragmentaciju i stabilnost više utiču politički i kulturni i istorijski konteksti nego vrsta izbornog sistema koji se primjenjuje. Štaviše, često su neophodne koalicije stranaka da bi se formirala većina u izabranim tijelima, čak i u majoritetnim sistemima.

Karakteristika sistema proporcionalne zastupljenosti je postojanje zakonskog izbornog cenzusa. Zakonski izborni census je propisan zakonom i obično se izražava u procentima, a predstavlja minimalan procenat svih glasova koje stranka mora dobiti da bi osvojila mandate u zakonodavnoj vlasti. Cenzus se može utvrditi na nacionalnom ili regionalnom nivou. Cenzus će imati uticaja na stranke zastupljene u zakonodavnim tijelima, uključujući i one koja predstavljaju nacionalne manjine (vidjeti pododjeljke III.C.1 i 2).

Varijacija sistema proporcionalne zastupljenosti je sistem pojedinačno prenosivog glasa koji se primjenjuje u relativno malim višemandatnim izbornim jedinicama. Sistem pojedinačno prenosivog glasa je proporcionalni preferencijalni sistem glasanja koji dozvoljava biračima da rangiraju kandidate prema svojim preferencijama. Označavanje preferencije obično nije obavezno jer birač može označiti samo jednog kandidata ili rangirati sve kandidate. Kvota se definiše kao broj glasova za prvorangirano mjesto koje kandidat mora dobiti da bi bio izabran. Svaki kandidat koji dobije više glasova za prvorangirano mjesto od tražene kvote odmah se bira. Ako nijedan kandidat ne dostigne kvotu, kandidat sa najnižim brojem glasova za prvorangirano mjesto se eliminiše, a glasovi eliminisanog kandidata koje je dobio kao drugorangirani se raspodjeljuju među preostalim kandidatima.

Proporcionalni sistemi dovode do rezultata koji predstavljaju različita mišljenja, uključujući i mišljenja nacionalnih manjina. Ovi sistemi daju strankama priliku da predaju različite liste kandidata koje imaju potencijal da omoguće izbor predstavnika nacionalnih manjina. Tako se stvara mogućnost povezivanja između različitih nacionalnih manjina i između nacionalnih manjina i većine, odnosno za udaljavanje od koncepta čisto manjinskih stranaka. Pored toga, u poređenju sa majoritetnim sistemima, proporcionalni sistemi su manje podložni manipulacijama kao što je uspostavljanje granica izbornih jedinica u službi partijskih interesa. S druge strane, tvrdi se da u proporcionalnim sistemima veza između izabranih predstavnika i biračkog tijela može biti slaba, a moć unutar političke stranke može biti koncentrisana u rukama lidera odgovornih za sastavljanje stranačkih lista.

Od suštinskog je značaja da izborni sistem uzme u obzir postojanje nacionalnih manjina koje su, ili mogu biti, nomadske, kao i manjinske populacije bez stalnog prebivališta ili pripadnosti grupi. Takođe treba da uzme u obzir birače koji su raseljeni što je često slučaj nakon etničkih sukoba kada može postojati značajan broj interno raseljenih lica koja pripadaju nacionalnoj manjini ili drugim zajednicama. Obezbeđenje biračkog prava svim ovim grupama može se postići primjenom različitih izbornih sistema. Međutim, majoritetni izborni sistemi možda nijesu najbolja opcija zbog poteškoće sa kojima se predstavnici tih grupa mogu suočiti u pristupu izbornim jedinicama tokom sprovođenja kampanje, registracije birača ili glasanja, što ih u stvari lišava izbornog prava. U ovom kontekstu, sistemi proporcionalne zastupljenosti su bolja opcija.

### ***3. Paralelni sistemi i mješoviti proporcionalni sistemi***

Paralelni sistem predstavlja kombinaciju majoritetnog i proporcionalnog sistema, bez ikakve namjere ili zahtjeva za ukupnom proporcionalnošću u izbornim rezultatima. Mješoviti proporcionalni sistem takođe koristi kombinaciju majoritetnih i proporcionalnih sistema, ali je osmišljen ili ima zakonski uslov za ukupnom proporcionalnošću u izbornim rezultatima. U paralelnim i mješovitim proporcionalnim sistemima birači treba da daju dva glasa: jedan za kandidata u jednomandatnoj izbornoj jedinici, a drugi za stranku koja se nadmeće u višemandatnoj izbornoj jedinici. Zbog toga se neki predstavnici biraju u jednomandatnim izbornim jedinicama, a drugi na osnovu proporcionalne zastupljenosti, obično u jednoj nacionalnoj višemandatnoj izbornoj jedinici.

U pogledu proporcionalnosti, paralelni sistemi obično proizvode rezultate koji su negdje između čistog pluraliteta/većine i čistih sistema proporcionalne zastupljenosti. Iako se tvrdilo da je paralelni sistem razvijen u pokušaju da se kombinuju ključne prednosti oba sistema, takvi sistemi ne garantuju ukupnu proporcionalnost, a neke stranke i dalje mogu biti isključene iz zastupljenosti uprkos dobijanju značajnog broja glasova. Paralelni sistemi su takođe relativno složeni i mogu zbuniti birače u pogledu prirode i rada izbornog sistema. Jedna od prednosti je da, kada ima dovoljno mandata za proporcionalnu zastupljenost, male manjinske stranke koje nijesu bile uspješne na pluralističkim/majoritetnim izborima mogu i dalje biti nagrađene za svoje glasove tako što će osvojiti mandate u proporcionalnoj raspodjeli. Pored toga, paralelni sistem bi u teoriji trebalo da manje fragmentira stranački sistem od čistog izbornog sistema proporcionalne zastupljenosti.

Mješoviti proporcionalni sistem je sličan drugim oblicima proporcionalnog zastupanja po tome što ukupan broj članova stranke u izabranom tijelu ima za cilj da odražava ukupan procenat dobijenih glasova. Razlikuje se od proporcionalne zastupljenosti jer uključuje određeni broj članova izabranih u okviru jedne geografske izborne jedinice, pri čemu se taj broj odbija od ukupnog broja članova stranke da bi se održala ukupna proporcionalnost. Kao i u brojnim sistemima proporcionalne zastupljenosti, da bi ispunila uslove za mandate sa liste u mnogim modelima mješovitih proporcionalnih sistema stranka mora osvojiti barem određeni procenat od ukupnog broja glasova stranke, ili nijedan kandidat neće biti izabran sa stranačke liste. Kandidati koji su osvojili izbornu jedinicu i dalje dobijaju svoj mandat.

Bez obzira na njihovu specifičnu strukturu, oba sistema se mogu uzeti u obzir prilikom pokušaja promovisanja zastupljenosti nacionalnih manjina u određenom zakonodavnom tijelu. Prednost oba sistema je da, kada ima dovoljno mandata za proporcionalnu zastupljenost, manje stranke koje su bile neuspješne na većinskim izborima i dalje mogu osvojiti mandate na proporcionalnom nadmetanju. Uticaj na zastupljenost i uticaj manjina zavisio bi od faktora kao što su koncentracija ili rasutost manjina po izbornim jedinicama i uloga političkih stranaka u promovisanju manjinskih interesa.

## C. Specifični elementi izbornih sistema koji olakšavaju zastupljenost manjina

Dva faktora su važna kada se bira izborni sistem koji najbolje odgovara nacionalnim okolnostima. Prvi je da li je ukupna populacija nacionalne manjine dovoljno velika da bi mogla izabrati predstavnika bez primjene posebnih mjera. Vjerovatnoća za takvu mogućnost može se odrediti upoređivanjem procijenjene veličine manjinske populacije i prosječnog broja glasova potrebnih za osvajanje mandata.<sup>71</sup> Faktor je geografska koncentracija nacionalne manjinske populacije. Postoje nacionalne manjine koje gusto naseljavaju dobro razgraničena područja u državi, a pritom nijesu naseljene u preostalim područjima države. Postoje i nacionalne manjine koje mogu biti raspoređene širom države među većinskim stanovništvom.

### 1. Niski cenzusi

Da bi se obezbijedila adekvatna zastupljenost, izborni cenzus za ulazak stranaka u parlament po sistemu proporcionalne zastupljenosti treba da bude dovoljno nizak da bi se obezbijedilo da jedna ili više stranka nacionalnih manjina pređe cenzus. Ako se na nacionalnom nivou odredi broj mandata koji se dodjeljuju političkim strankama koje ispunjavaju uslove, uključujući i stranke nacionalnih manjina, sistem će bolje obezbijediti zastupljenost koja je u potpunosti proporcionalna glasovima nacionalne manjine i drugih stranaka. Zastupljenost neće zavisiti od toga da li je nacionalno-manjinska populacija geografski koncentrisana ili raspršena širom države. Ako se regionalni izborni cenzusi primjenjuju u cijeloj zemlji, to može spriječiti zastupljenost manjinskih stranaka na nacionalnom nivou. U idealnom slučaju, nacionalni i regionalni cenzusi treba da budu dovoljno niski da bi strankama nacionalnih manjina bilo omogućeno da njihovi kandidati budu izabrani u neki nacionalni zakonodavni organ.

S druge strane, visoki izborni cenzusi mogu biti sredstva koja se koriste za zabranu zastupljenosti stranaka nacionalnih manjina. Čak i sa nacionalnim izbornim cenzusom, ako se mandati dodjeljuju strankama unutar svake pojedinačne izborne jedinice koje ispunjavaju uslove, osim u jedinicama sa značajnim nacionalnim manjinskim stanovništvom, stranke nacionalnih manjina mogu imati poteškoća u osvajanju mandata ako su prirodni (koji se takođe nazivaju matematičkim ili djelotvornim ) cenzusi visoki.

Svaki izborni sistem ima prirodni cenzus koji se ne smije miješati sa izbornim cenzusom. Prirodni cenzus je minimalan broj glasova koji je potreban za dobijanje jednog mandata i određuje se pomoću broja mandata koje treba dodijeliti. Stranka koja dobije broj glasova koji je jednak ili veći od prirodnog cenzusa osvaja najmanje jedan mandat u izabranoj instituciji. Prirodni cenzusi uglavnom zavise od srednje

71 Prosječan broj važećih glasova potrebnih za dobijanje mandata može se procijeniti na osnovu prethodnih izbora kao odnos između važećih glasova podijeljenih sa brojem mandata vraćenih iz izborne jedinice, uzimajući u obzir način na koji funkcioniše određeni izborni sistem.

veličine okruga (prosječan broj zakonodavaca vraćenih po izornoj jedinici), ali su takođe pod uticajem formule za raspodjelu mandata, broja političkih stranaka koje se nadmeću i veličine zakonodavnog tijela.

Čak i kada uopšte nema izbornog cenzusa, male stranke, uključujući i stranke nacionalnih manjina, mogu se i dalje suočavati sa značajnim prirodnim cenzusima za ulazak u parlament. Da bi se olakšalo predstavljanje manjina, povećanje broja mandata smanjiće matematički prag koji se mora postići da bi se osvojio mandat.<sup>72</sup> Čak i malo snižavanje matematičkog praga može biti dovoljno da politička stranka osvoji mandat u situacijama kada je stranka vrlo malo ispod cenzusa.

## ***2. Preferencijalno glasanje***

Izborni sistemi koji pružaju mogućnost preferencijalnog glasanja, kao što su alternativno glasanje i sistem pojedinačno prenosivog glasa, omogućavaju biračima da pokažu kako bi glasali ako bi njihov preferirani kandidat izgubio, na način što navode drugi, treći i sljedeći izbor. Ovi sistemi takođe stvaraju podsticaj da se izađe u susret manjinskim interesima. Kandidati će možda morati da dopru do šireg broja birača, uključujući i nacionalne manjine, da bi bili izabrani. Možda će biti podstaknuti da uključe probleme nacionalnih manjina u svoje platforme kako bi privukli njihovu podršku.

I alternativno glasanje i sistem pojedinačno prenosivog glasa imaju nedostatke. Oni mogu biti prilično komplikovani kako za birače tako i za izborne službenike, naročito tokom faze prebrojavanja, i zahtijevaju određeni stepen tehničke pismenosti. Pored toga, zbog složenog brojanja glasova, takvi sistemi su prikladniji kada je povjerenje u izborni proces veliko.

## ***3. Granice izbornih jedinica i ravnopravna zastupljenost nacionalnih manjina***

Iako su izborne jedinice sastavni dio svakog izbornog sistema, razgraničenje njihovih granica može biti od ključnog značaja za učinkovitost sistema u predstavljanju nacionalnih manjina, što za posljedicu ima ograničavanje ili poboljšanje njihove zastupljenosti.

Ne postoji samo pozitivna obaveza da se omogući ravnopravna zastupljenost manjina, već i negativna obaveza uzdržavanja od mjera koje bi mogle negativno uticati na granice izbornih jedinica i/ili na njihov sastav. Takve mjere mogu uključivati, na primjer, eksproprijaciju, iselj enje i protjerivanje ili prekranje ili prilagođavanje granica administrativne ili izborne jedinice.

72 Vidjeti „Komparativni izvještaj Savjeta Evrope o cenzusima i drugim karakteristikama izbornih sistema koji sprječavaju ulazak stranaka u parlament”, CDL-AD (2008) 037, Strazbur, 15. decembar 2008. godine, str. 8.

Razgraničenje izbornih jedinica, bez obzira o kojem izbornom sistemu je riječ, treba da poštuje standarde jednakog biračkog prava. Drugim riječima, veličine izbornih jedinica treba da budu uporedive tako da svaki izabrani predstavnik predstavlja približno jednak broj stanovnika.<sup>73</sup> Pored toga, dobra praksa predlaže da jedinice budu kompaktne i susjedne, da poštuju administrativnu teritorijalnu podjelu i očuvaju zajednice koje su od interesa.

Granice izbornih jedinica treba da se povuku na način da birači imaju priliku da biraju kandidate za koje smatraju da ih stvarno predstavljaju. Granice izbornih jedinica mogu se nacrtati uzimajući u obzir administrativne podjele, etničke ili kulturne veze ili prirodne zajednice koje su odvojene fizičkim granicama (kao što su ostrva). Međutim, to treba uraditi na osnovu objektivnih i opšteprihvaćenih načela. Takođe je važno da izabrani predstavnici nacionalnih manjina ne treba da predstavljaju veći broj stanovnika u odnosu na predstavnike većinskog stanovništva.

Postoje dva aspekta razgraničenja izbornih jedinica koja mogu posebno imati jak uticaj na zastupljenost manjina: (1) teritorijalna razgraničenja u okviru većinskog sistema; i (2) broj članova koji će biti izabrani iz izborne jedinice u okviru sistema proporcionalne zastupljenosti.

U sistemima proporcionalne zastupljenosti, izborne jedinice koje vraćaju mali broj predstavnika smanjuju proporcionalnost između dobijenih glasova i osvojenih mandata. Pored toga, broj glasova koji ostaje bez predstavnika se povećava jer se manje stranaka nadmeće za mandate. Izborne jedinice koje vraćaju veliki broj predstavnika povećavaju stepen proporcionalnosti i smanjuju broj glasova bez predstavnika. Smanjenje stepena proporcionalnosti obično negativno utiče na uključivanje manjih stranaka, kao i na stranke koje predstavljaju nacionalne manjine.

Razgraničenje granica izbornih jedinica moglo bi imati odlučujući uticaj na rezultate izbora i, samim tim, na predstavljanje određene izborne jedinice. Na primjer, jedno biračko mjesto koje je prebačeno iz jedne izborne jedinice u drugu moglo bi uticati na ishod izbora u obje izborne jedinice, posebno u okviru pluralističkog sistema koji zahtijeva da kandidati dobiju prostu većinu glasova na izborima. Ovakva podjela izbornih jedinica u partijske svrhe je nelegitimna. Da bi se ovo spriječilo, potrebno je razmotriti nekoliko načela.

Procedure za razgraničenje i podjelu izbornih jedinica treba jasno utvrditi u zakonodavstvu tako da se pravila, koja uređuju proces, ravnomjerno primjenjuju bez

73 Vidjeti tačku 2.2.IV „Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima“ Venecijanske komisije: „Dozvoljeno odstupanje od norme ne treba da bude više od 10%, a svakako ne treba da prelazi 15%, osim u posebnim okolnostima (zaštita koncentrisane manjine, rijetko naseljenog administrativnog entiteta).“ U odjeljku 2.2 Jednaka moć glasanja, Kodeks sadrži dodatne detalje o razgraničenju 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)>.

obzira na to ko povlači granice izbornih jedinica. Ako je proces podjele nepristrasan, sve političke stranke se moraju uzdržati od pokušaja da utiču na ishod podjele. Ako je proces pristrasan, sve političke stranke, uključujući i one koje zastupaju manjinske interese, treba da učestvuju. Pravila moraju biti jasna, transparentna i dostupna svim relevantnim političkim strankama i učesnicima u postupku podjele izbornih jedinica. Pored toga, podjela treba da bude predmet sudskog nadzora. Granice izbornih jedinica treba periodično preispitati kako bi se odrazile promjene u populaciji. Takva preispitivanja obično se sprovede nakon popisa. Proces preispitivanja treba sprovesti mnogo prije zakazanih izbora.

U određenom broju država učesnica OEBS-a, za razgraničavanje izbornih jedinica odgovorne su centralne ili lokalne vlasti, dok je u nekim drugim državama to zaduženje zakonodavnih tijela. Povremeno je podjela neformalno bila odgovornost *ad hoc* višepartijskih tijela koja izrađuju planove raspoređivanja i podnose nacрте zakonodavnim tijelima na konačno usvajanje. Iako je dobra praksa da se u zakone uključi završni plan raspodjele, praksa zaduživanja zakonodavnog organa samo za izradu plana raspodjele može dovesti do sukoba interesa. Pojavljuje se i novi pozitivan trend gdje je tijelo zaduženo za podjelu izbornih jedinica nezavisno od vlade i zakonodavnog tijela u svom sastavu i strukturi.

Treba razmotriti definisanje izbornih granica na način koji će poboljšati i olakšati zastupljenost nacionalnih manjina. Iako ključno načelo da razgraničenje izbornih jedinica ne treba da ide na štetu zastupljenosti bilo koje stranke ili grupe stanovništva, prihvatljivo je osmisliti izborne jedinice tako da je zastupljenost manjina obezbijeđena, pa čak i poboljšana.

## **D. Posebne mjere**

Nekoliko država predviđa posebne mjere za pripadnike nacionalnih manjina kako bi se garantovalo njihovo jednako pravo, ukinula diskriminacija i omogućilo djelotvorno učešće manjina u javnom životu, sa posebnim akcentom na učešću na izborima. Bez obzira na izuzetnu mogućnost primjene posebnih mjera, političke stranke treba podstaći da uključe predstavnike manjina u svoje izborne kampanje, čak i kao kandidate. Tako se stvara mogućnost da se poboljša zastupljenost nacionalnih manjina kroz stranke koje predstavljaju šire interese i stavove društva.

### **1. Posebni zahtjevi za cenzuse nacionalnih manjina**

Preporuka br. 9 iz Lunda predviđa mehanizam za povećanje zastupljenosti nacionalnih manjina kroz uvođenje povoljnijih (izbornih) cenzusa za stranke nacionalnih manjina. Takav mehanizam se može implementirati samo u pluralističkim sistemima. Na primjer, stranke nacionalnih manjina mogu biti izuzete od potrebe da pređu izborni cenzus da bi stekle uslove za raspodjelu mandata ili mogu ostvariti korist od izbornog cenzusa koji je niži u odnosu na druge stranke.

## 2. Dvojno glasanje

Države imaju značajno diskreciono pravo u određivanju kako se djelotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima mora postići. Iako je načelo *jedna osoba - jedan glas* jedno od najosnovnijih pravila demokratskih izbornih sistema, u nekim slučajevima se može koristiti sistem dvojnog glasanja za promovisanje zastupljenosti manjinskih zajednica. Ova mjera se može razmotriti ako je u javnom interesu i ako se postojeći sistem ne čini dovoljno inkluzivnim. U tim izuzetnim okolnostima, biračima koji pripadaju nacionalnoj manjini može se zakonski dodijeliti specijalno pravo da biraju svoje predstavnike manjina sa ciljem da dobiju mandat u zakonodavnom tijelu koristeći drugi glas, pored redovnog glasanja.

Prema studiji Venecijanske komisije, dvojno glasanje je izuzetna mjera koja mora biti u okviru ustava i može se dozvoliti ako se poštuje načelo proporcionalnosti u njenim različitim aspektima. To podrazumijeva da dvojno glasanje može biti opravdano samo ako:

- je nemoguće postići cilj kroz druge, manje nametljive mjere koje ne dovode do povrede jednakog biračkog prava;
- ima privremeni karakter; i
- se odnosi samo na bročano malu manjinu.<sup>74</sup>

## 3. Rezervisani mandati

Može se desiti da postoje zajednice nacionalnih manjina, a naročito autohtonog stanovništva, čijim malim populacijama nije lako da dobiju mandat u ustanovljenim izbornim sistemom. Ako postoji politička volja da se obezbijedi zastupljenost takvih manjina, to se može postići uvođenjem posebnih mjera putem rezervisanih mandata. Rezervisani mandati u manjinskoj zajednici se osvajaju nadmetanjem, a popunjavaju ih ljudi koji predstavljaju manjinske zajednice. Ovaj mehanizam se takođe može kombinovati sa drugim posebnim mjerama, kao što je prekomjerna zastupljenost, pri čemu se manjinskim grupama izdvaja više (rezervisanih) mandata nego što bi imali pravo u slučaju da je broj stanovnika jedini kriterijum.

Jedan od mogućih načina za popunjavanje rezervisanih mandata za nacionalne manjine jeste da se dozvoli samo biračima iz nacionalnih manjina da glasaju za kandidate za rezervisane mandate. Iako su djelotvorni u obezbjeđivanju formalne zastupljenosti, rezervisani mandati bi mogli promovisati samo simboličnu zastupljenost određene manjine, mogli bi biti shvaćeni kao sredstvo kojim se naglašavaju razlike između manjina i većine ili bi čak mogli dovesti do diskriminacije. Drugi problematičan aspekt sistema rezervisanih mandata jeste to što zahtijeva da se birači i kandidati nacionalnih manjina registruju kao takvi. Ovo bi moglo biti osjetljivo jer se može dodatno zakomplikovati iz straha od moguće zloupotrebe prikupljenih podataka. Ranija iskustva ukazuju da su takve informacije često igrale ulogu u

<sup>74</sup> Vidjeti *Zaključak* u Izvještaju o dvojnog glasanju za pripadnike nacionalnih manjina, stav 71, op. cit, napomena 34.



progonu po osnovu etničke pripadnosti i drugim ozbiljnim povredama ljudskih prava. Ako država odluči da koristi registraciju birača ili kandidata manjinske pripadnosti kao dio posebne mjere za obezbjeđivanje zastupljenosti manjina, to treba da bude dobrovoljno i treba da se poštuje načelo samoidentifikacije i zaštite ličnih podataka.

Drugi način za popunjavanje rezervisanih mandata je formiranje posebne izborne jedinice stvaranjem skupa biračkih mjesta koja pokrivaju područja gdje su nacionalne manjinske zajednice gusto naseljene. Ova posebna izborna jedinica ne mora da se pridržava nekih uobičajenih geografskih karakteristika izborne jedinice (npr. ne mora biti kompaktna ili susjedna), niti mora poštovati administrativne teritorijalne podjele. To je samo način da se stranke nacionalnih manjina ili pojedinačni kandidati koji predstavljaju određenu manjinu nadmeću za rezervisane mandate. Prema takvom aranžmanu, svim biračima je dozvoljeno da glasaju za stranku po njihovom izboru u redovnim izbornim jedinicama ili u posebnom okrugu gdje se manjinske stranke nadmeću za rezervisane mandate.



## IV.

### *Posmatranje izbora u okviru KDILJP-a i nacionalne manjine*

#### A. Uvod

Svrha izborne posmatračke misije KDILJP-a je da se procjeni u kojoj mjeri izborni proces ispunjava obaveze preuzete u okviru OEBS-a i međunarodne standarde, uključujući i učešće nacionalnih manjina. Osnovna načela opšteg i jednakog biračkog prava ističu obavezu države da obezbijedi djelotvorno učešće nacionalnih manjina na izborima kako za birače, tako i za kandidate. Kako bi izbori zadovoljili standarde OEBS-a i međunarodne standarde, moraju se obezbijediti mogućnosti za olakšavanje učešća nacionalnih manjina.

Priznajući važnost ovog pitanja na demokratskim izborima, KDILJP je integrisala procjenu učešća nacionalnih manjina u svoju sveobuhvatnu metodologiju posmatranja izbora.<sup>75</sup> Svaka IPM u potpunosti uzima u obzir kako izborni proces utiče na nacionalne manjine i da li je njihovo učešće na izborima bilo olakšano ili ometeno. Budući da KDILJP posmatra izbore kao dugotrajne procese, a ne kao jednodnevne događaje, posmatrači misije razmatraju pitanja vezana za učešće nacionalnih manjina tokom predizbornih i postizbornih perioda, kao i na dan izbora.

Cilj ovog poglavlja je da pruži neophodne informacije da bi se obezbijedilo da posmatrači izbora zauzimaju dosljedan pristup praćenju učešća nacionalnih manjina.

<sup>75</sup> Za potpuno objašnjenje metodologije posmatranja izbora KDILJP-a pogledajte Priručnik za posmatranje izbora (Varšava: KDILJP, 2010. godine), 6. izdanje, <<http://www.osce.org/odihr/elections/68439?download=true>>.

Pružna smjernice članovima izborne posmatračke misije - uključujući glavni tim, dugoročne posmatrače (DP) i kratkoročne posmatrače (KP) - u utvrđivanju bilo kojeg faktora koji bi mogao uticati na učešće nacionalnih manjina.

Iako ovo poglavlje podrazumijeva slanje izborne posmatračke misije u punom sastavu u jednu zemlju, ova uputstva važe i za druge vrste misija kao što su ograničena izborna posmatračka misija (bez kratkoročnih posmatrača) ili misija za procjenu izbora (bez kratkoročnih i dugoročnih posmatrača). Pošto je izborna posmatračka misija raspoređena sa ciljem da se fokusira na određena pitanja koja se tiču izbora, posebno je važno utvrditi da li bi pitanja učešća nacionalnih manjina mogla biti relevantna. Ako je to slučaj, možda će biti neophodno pronaći stručnjaka za nacionalne manjine koji će se pridružiti misiji, tako da se relevantna pitanja mogu u potpunosti istražiti.

## **B. Uloga misije za procjenu potreba**

Nekoliko mjeseci prije održavanja određenih izbora, KDILJP sprovodi misiju za procjenu potreba kako bi ocijenila rane pripreme za izbore i dala preporuke u vezi sa obimom mogućih aktivnosti posmatranja od strane KDILJP-a. Misiju za procjenu potreba sprovode u periodu od nekoliko dana članovi KDILJP-ovog Odjeljenja za izbore i ponekad predstavnici Parlamentarne skupštine OEBS-a. Misija se završava objavljivanjem izvještaja misije za procjenu potreba. U kontekstu nacionalnih manjina, misija za procjenu potreba nastoji da utvrdi sva preliminarna pitanja vezana za učešće nacionalnih manjina, u zakonu ili u praksi, koja treba dalje istražiti i nadzirati kroz izbornu posmatračku misiju ili misiju za procjenu. Misija za procjenu potreba takođe pokušava da utvrdi u kojoj mjeri su primjenjene bilo koje prethodne preporuke KDILJP-a, uključujući i one vezane za pitanja nacionalnih manjina, što bi moglo pokazati da li je ostvaren napredak u ovoj oblasti.

Prije sprovođenja misije za procjenu potreba, KDILJP izrađuje informativne materijale o državi i njenom političkom procesu, uključujući i situaciju u vezi sa nacionalnim manjinama. U vezi s tim, KDILJP obično stupa u kontakt sa Visokim komesarom za nacionalne manjine kako bi se utvrdilo da li postoje pitanja koja se tiču učešća nacionalnih manjina i kako bi se dobili relevantni izvještaji ili druge informacije. Dodatni izvori informacija mogu uključivati izvještaje domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija, izvještaje Savjeta Evrope o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, izvještaje misija OEBS-a u datoj zemlji, informacije koje je dostavila kontakt osoba OEBS/KDILJP-a za pitanja Roma i Sinta i konačne izvještaje prethodnih izbornih posmatračkih misija KDILJP-a.

KDILJP takođe pribavlja relevantno zakonodavstvo u vezi sa izborima, uključujući ustav, izborne zakone, zakone o političkim strankama i sve druge zakone i propise koji se odnose na sprovođenje izbora, uključujući i one o nacionalnim manjinama ili manjinskim jezicima. U mnogim slučajevima, KDILJP unaprijed ocjenjuje pravni okvir

za izbore, a te ocjene potom čine osnov za rad misije za procjenu potreba. Pravna ocjena KDILJP-a uključuje razmatranje svih pitanja vezanih za učešće nacionalnih manjina. Ukoliko pravna ocjena nije sprovedena, misija za procjenu potreba treba da pokuša da utvrdi glavne probleme i političke implikacije relevantnih zakona, kako kroz preliminarnu ocjenu zakonodavstva tako i tokom sastanaka sa zainteresovanim stranama.

Neka pitanja o zakonskom okviru koja treba razmotriti navedena su u nastavku:

- 
- › Da li Ustav jemči opšte biračko pravo bez neopravdanih ograničenja?

---

  - › Koje su implikacije izbornog sistema po zastupljenost nacionalnih manjina?

---

  - › Postoje li neki posebni uslovi za biračka prava koja se odnose na nacionalne manjine, i da li to izaziva zabrinutost?

---

  - › Da li u izbornom zakonodavstvu postoje konkretne odredbe o učešću nacionalnih manjina kao kandidata i birača?

---

  - › Da li je pravo na osnivanje političke stranke zajemčeno zakonom i da li se poštuje u praksi, bez neopravdanih ograničenja?

---

  - › Postoje li ograničenja za osnivanje političkih stranaka zasnovanih na zajedničkom identitetu?

---

  - › Da li izborni zakon dovodi do nastanka administrativnih ograničenja djelotvornog učešća kandidata ili stranaka nacionalnih manjina?

---

  - › Da li je predstavljanje nacionalnih manjina postignuto primjenom uobičajenih pravila izbornog prava koja predviđaju da se prema pripadnicima nacionalnih manjina i prema drugima postupa jednako?

---

  - › Da li izborni zakon predviđa posebne mjere za predstavljanje nacionalnih manjina?

---

  - › Da li za kandidate postoje uslovi za poznavanje jezika i, ako postoje, kakav je njihov uticaj na učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu?

---

  - › Da li postoje ograničenja da se kampanje sprovode na manjinskim jezicima?

---

  - › Da li je finansiranje stranaka ili kandidata (gdje je to primjenljivo) iz državnog budžeta obezbijeđeno na pravednoj osnovi?

---

  - › Da li medijski propisi omogućavaju kandidatima i strankama nacionalnih manjina razuman i pravičan pristup?

---

  - › Postoje li posebne mjere za obezbjeđivanje adekvatne zastupljenosti žena pripadnica nacionalnih manjina?
-

Uopšteno gledano, članovi misije za procjenu potreba susreću se sa predstavnicima Ministarstva vanjskih poslova, izborne administracije, Ministarstva unutrašnjih poslova, institucija odgovornih za nacionalne manjine ili ljudska prava, političkih stranaka, medija, grupa civilnog društva, terenskih operacija OEBS-a (gdje postoje), ambasada država učesnica OEBS-a i bilo koje druge zainteresovane međunarodne organizacije. Na tim sastancima, misija za procjenu potreba treba da pokrene sva konkretna pitanja koja izazivaju zabrinutost u vezi sa učešćem nacionalnih manjina, uključujući i ona utvrđena tokom pravne analize, ili na osnovu prethodnih izbora ili novijih dešavanja.

Misija za procjenu potreba treba da utvrdi da li predstavnici nacionalnih manjinskih zajednica predviđaju bilo kakve prepreke za njihovo potpuno učešće u izbornom procesu, kako za birače, tako i za kandidate. Na ovaj način, u ranoj fazi procesa misija za procjenu potreba može pokrenuti ključna pitanja koja treba da razmotre nadležni organi i da utvrdi prioritetna pitanja koja bi mogli da razmotre posmatrači ili misija za procjenu izbora.

Ako je u određenom dijelu zemlje koncentrisana nacionalna manjina, misija za procjenu potreba će možda željeti da razmotri da li je moguće otputovati na tu lokaciju da bi se bolje razumjelo mišljenje političkih i građanskih predstavnika nacionalnih manjina. Ako tokom misije za procjenu potreba to nije moguće, tu posjetu treba da obave članovi glavnog tima na početku misije.

Moguća pitanja vezana za učešće nacionalnih manjina koja može utvrditi misija za procjenu potreba su:

- › Diskriminatorne granice izbornih jedinica;
- › Teškoće u registraciji kandidata;
- › Prepreke registraciji birača;
- › Nedostatak identifikacionih isprava;
- › Nedostatak izbornih materijala dostupnih na manjinskim jezicima;
- › Netolerantna retorika prema manjinama u političkoj kampanji;
- › Nedostatak pristupa medijima;
- › Neadekvatna edukacija birača;
- › Nedostatak zastupljenosti nacionalnih manjina u organima za sprovođenje izbora i drugim službenim organima koji imaju ulogu u regulisanju izbora (npr. medijski odbori i komisije za razgraničenje); i
- › Nizak stepen povjerenja u nepristrasnost izborne administracije.

Pozitivni koraci u vezi sa učešćem nacionalnih manjina koje može utvrditi misija za procjenu potreba su:

- › Izborni sistem osmišljen tako da promovira ili obezbjeđuje smislenu i adekvatnu zastupljenost nacionalnih manjina;
- › Predstavnici manjina zastupljeni u organima za sprovođenje izbora i u drugim službenim organima koji imaju ulogu u regulisanju izbora;
- › Kampanja za edukaciju birača, uključujući radiodifuzne medije, koja je namijenjena manjinskim grupama;
- › Birački i izborni materijali dostupni na manjinskim jezicima; i
- › Kodeks ponašanja za učesnike izbora kojim se zabranjuje govor mržnje u kampanji.

### C. Vodič za glavni tim

Glavni tim ima vodeću ulogu u izbornoj posmatračkoj misiji, zajedno sa analitičarima zaduženim za praćenje i izvještavanje o svim aspektima izbornog procesa. Dok šef/šefica misije snosi ukupnu odgovornost za usmjeravanje praćenja učešća nacionalnih manjina, svi članovi glavnog tima dijele odgovornost za praćenje učešća nacionalnih manjina jer oni prikupljaju informacije od zainteresovanih strana na izborima u sklopu svojih stalnih zaduženja u praćenju izbora. Nalazi o učešću nacionalnih manjina uključeni su u redovne izvještaje izborne posmatračke misije, kao i u privremene izvještaje, preliminarne izjave i konačni izvještaj, u kojima se takođe mogu dati i preporuke za poboljšanje procesa.

U zemljama u kojima su pitanja nacionalnih manjina posebno važna, KDILJP može misiji dodijeliti analitičara koji je posvećen pitanjima nacionalnih manjina. U zemljama u kojima djeluje Visoki komesar za nacionalne manjine, KDILJP može odrediti zaposlenog/u koji/a će se pridružiti misiji kako bi posmatrao/la učešće nacionalnih manjina. Za misiju su od koristi stručno znanje Visokog komesara i iskustva specifična za državu. Ako ima analitičara, misija je u mogućnosti da u većoj mjeri istražuje učešće nacionalnih manjina i da poboljša kontakt sa organizacijama civilnog društva i drugim predstavnicima nacionalnih manjinskih zajednica. U odsustvu analitičara za nacionalne manjine, iz glavnog tima biće izabrana osoba zadužena za nacionalne manjine; ta osoba je uglavnom politički analitičar i preuzima vodeću ulogu u praćenju učešća nacionalnih manjina i koordinaciji sa ostalim članovima glavnog tima u vezi sa posebnim pitanjima.

U nastavku su data neka od ključnih zaduženja članova glavnog tima u djelotvornom praćenju učešća nacionalnih manjina.

## **1. Obezbeđivanje pregleda stanja**

Tokom prve sedmice misije, analitičar za nacionalne manjine odnosno kontakt osoba treba da pripremi kratak pregled stanja nacionalnih manjina u državi domaćinu koji će da posluži kao osnovni dokument za sve članove misije. Ovaj pregled treba da sadrži sljedeće:

- Listu svih nacionalnih manjinskih grupa u zemlji i njihov približan broj, na osnovu popisa ili drugih skorašnjih i vjerodostojnih podataka;<sup>76</sup>
- Identifikaciju geografskih područja u kojima nacionalne manjine žive tradicionalno ili u značajnom broju;
- Osnovne informacije o statusu nacionalnih manjinskih grupa u društvu, uključujući bilo koja relevantna pitanja vezana za ljudska prava;
- Informacije o strankama, kandidatima ili nevladinim organizacijama koje predstavljaju nacionalne manjinske grupe ili njihove interese; i
- Glavna preliminarna pitanja pokrenuta prilikom misije za procjenu potreba, ocjenu zakonskog okvira i bilo koje prethodne izvještaje izborne posmatračke misije.

Pregled služi kao polazna tačka za glavni tim prilikom praćenja učešća nacionalnih manjina i obezbeđuje podatke za sastavljanje informativnih materijala o ovim pitanjima za dugoročne i kratkoročne posmatrače i za sastanke o tim pitanjima.

## **2. Prikupljanje osnovnih statističkih podataka**

Svaka izborna posmatračka misija treba da prikupi kvantitativne podatke o učešću nacionalnih manjina koji se unose u izvještaje izbornih posmatračkih misija. Iako kvantitativne informacije same po sebi ne daju sveobuhvatnu sliku o učešću nacionalnih manjina u zemlji, one mogu poslužiti kao koristan pokazatelj pozitivnih i negativnih trendova, naročito u pogledu predstavljanja. Ovi podaci se takođe mogu koristiti za preporučivanje mjera kojima se povećava zastupljenost nacionalnih manjina.

<sup>76</sup> Pošto podaci iz popisa ne odražavaju uvijek stvarno brojčano stanje svih manjina, naročito Roma, dodatne procjene stručnjaka treba razmatrati zajedno sa brojčanim stanjem iz popisa stanovništva.

Analitičar za nacionalne nacionalne manjine odnosno kontakt osoba treba da prikupi sljedeće osnovne informacije, kada je to moguće:

- › Broj samoproглаšenih predstavnika nacionalnih manjina u trenutnom sazivu parlamenta, i da li oni predstavljaju stranke nacionalnih manjina ili druge stranke;
- › Broj samoproглаšenih predstavnika nacionalnih manjina koji obavljaju funkciju ministra ili se nalaze na drugim rukovodećim položajima u državnoj upravi;
- › Broj predstavnika nacionalnih manjina u lokalnim savjetima;
- › Broj i procentualno učešće samoproглаšenih kandidata nacionalnih manjina na listama političkih stranaka;
- › Broj i procentualno učešće predstavnika nacionalnih manjina u organima izborne administracije na različitim nivoima.

Treba zaštititi sve dostupne osjetljive lične podatke o procentu nacionalnih manjina registrovanih za glasanje.<sup>77</sup>

### ***3. Utvrđivanje ključnih zainteresovanih strana i sastanci sa njima***

Na samom početku izborne posmatračke misije, članovi glavnog tima treba da utvrde sa kojim organizacijama i pojedincima je važno da se sastanu da bi istražili ključna pitanja vezana za učešće nacionalnih manjina. Dok neki od tih sagovornika mogu predstavljati nacionalne manjinske organizacije, drugi bi mogli biti državni funkcioneri odgovorni za upravljanje procesima koji utiču na nacionalne manjine, kao što su registracija birača ili razgraničenje izbornih jedinica. Prepoznajući da su neke teme zajednička odgovornost nekoliko članova glavnog tima, analitičari treba blisko da koordiniraju zakazivanje sastanaka.

### ***4. Analiza registracije birača***

Izborni analitičar ili analitičar za registraciju birača treba da analiziraju proces registracije birača i sastavljanje biračkih spiskova da bi se utvrdilo da li se nacionalne manjine suočavaju sa bilo kojim posebnim pretekama prilikom registracije u glasanju ili uključivanja u biračke spiskove.<sup>78</sup> Ti problemi mogu biti vezani za širi proces sticanja državljanstva. Iako su pitanja državljanstva uglavnom izvan opsega posmatranja izbora, treba ih istražiti u kontekstu ispunjenosti uslova i registracije birača. U većini zemalja preliminarni birački spiskovi se objavljuju prije izbora radi stavljanja na uvid javnosti.

77 Podaci o registraciji birača iz reda nacionalnih manjina možda neće biti dostupni jer se smatra da je suprotno dobru praksi da se u biračkim spiskovima naznačava etnička pripadnost ili vjeroispovijest, i to može biti u suprotnosti sa međunarodnim standardima o zaštiti osjetljivih ličnih podataka. Međutim, mogu biti dostupna istraživanja javnog mnjenja ili drugi podaci, uključujući procjenu stručnjaka.

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



Sljedeća pitanja treba uzeti u obzir prilikom analize registracije birača:

- 
- › Koji sistem se koristi za registraciju birača? Da li je aktivan ili pasivan?<sup>79</sup> Povremeni ili stalan?<sup>80</sup> Da li sistem utiče na registraciju i učešće nacionalnih manjina na izborima?

---

  - › Da li je registracija stalnog prebivališta ili adrese uslov za registraciju birača?

---

  - › Koje identifikacione isprave su potrebne za registraciju za glasanje?

---

  - › Da li su nacionalnim i manjinskim zajednicama dostupne odgovarajuće informacije o procesu registracije birača? Da li su informacije dostupne na manjinskim jezicima?

---

  - › Da li se nacionalne manjinske zajednice suočavaju sa problemima kada se registruju kao birači ili prilikom sticanja državljanstva? Ako da, da li su to pravni, administrativni ili politički problemi?

---

  - › Da li vlasti pokazuju dobru volju kako bi ispravile sve moguće nedostatke?

---

  - › Koje bi mogle biti političke posljedice nedostataka u procesu registracije birača u smislu predstavljanja nacionalnih manjina?
- 

### **5. Procjena edukacije građana i birača**

Analitičari za nacionalne manjine, politički i medijski analitičari treba da procijene edukaciju birača i građana koja je dostupna biračima i kandidatima nacionalnih manjina. Analitičari naročito treba da utvrde da li su edukativne kampanje o glasanju bile posebno usmjerene ka nacionalnim manjinskim zajednicama i u kojoj mjeri su izborni i birački materijali obezbijeđeni na manjinskim jezicima. Neke zajednice nacionalnih manjina mogu imati višu stopu nepismenosti, i to treba uzeti u obzir prilikom procjene kampanja edukacije birača.

Treba odgovoriti na sljedeća pitanja u vezi sa edukacijom birača:

- 
- › Da li zakon obavezuje organe za upravljanje izborima ili druga zvanična tijela da informišu birače o svim aspektima izbornog procesa? Da li je ova obaveza izvršena u odnosu na nacionalne manjine? Da li pripadnici nacionalnih manjina u udaljenim područjima imaju pristup materijalima za edukaciju građana i birača?

---

  - › Da li su nacionalni i lokalni mediji izvršili svoju obavezu da informišu javnost? Da li su programi za edukaciju birača koje emituju mediji dospjeli do svih djelova

79 U aktivnom sistemu registracije, odgovornost za dodavanje ili brisanje sa liste birača je na biraču, dok u pasivnom sistemu registracije administracija pokreće inicijativu za sastavljanje liste birača.

80 Povremeni birački spiskovi se sastavljaju za određene izbore i ne vode se, niti se ažuriraju za buduću upotrebu. Tijela odgovorna za registraciju birača vode i redovno ažuriraju stalne liste.

zemlje? Da li su mediji posebno emitovali takve programe na jezicima nacionalnih manjina?

- › Da li su potencijalni kandidati koji predstavljaju nacionalne manjine adekvatno informisani o procedurama kandidature i registracije?
- › Da li je postojao veliki broj nevažećih glasačkih listića, što ukazuje na mogući nedostatak razumijevanja procesa od strane birača? Da li su nevažeći glasački listići koncentrisani na određenom području odnosno da li su uticali na određenu zajednicu?

## ***6. Praćenje procesa imenovanja kandidata i stranaka***

Politički analitičar treba da prati proces kandidovanja i registracije kandidata i da istraži sve slučajeve u kojima je registracija ili odjava registracije odbijena, uključujući i potencijalne kandidate iz stranaka nacionalnih manjina i/ili zajednica. U svim tim slučajevima, izborna posmatračka misija treba da organizuje sastanak sa ugroženim kandidatom ili strankom, da zatraži kopije relevantne dokumentacije i održi naknadne razgovore sa nadležnim organom za izbore kako bi razjasnio osnove za odbijanje. Treba uraditi analizu da bi se utvrdilo da li neki specifični pravni, administrativni ili politički faktori negativno utiču na kandidate nacionalnih manjina u ovim slučajevima. Takođe treba procijeniti da li uslovi za prikupljanje potpisa i/ili nesrazmjerni depoziti mogu ometati učešće nacionalnih manjina.

Slično tome, politički analitičar treba da utvrdi da li je registracija bilo koje političke stranke odbijena ili odjavljena i da li je neka od njih bila stranka nacionalnih manjina. Iako bi se takvi slučajevi vjerovatno dogodili prije izbornog perioda, oni i dalje mogu biti neposredno bitni za izborni proces i treba ih istražiti.

## ***7. Praćenje medijskog izveštavanja***

Država je odgovorna za obezbjeđivanje adekvatnog pristupa nacionalnih manjina medijima. Mediji takođe igraju važnu ulogu u promovisanju pluralizma i tolerancije u društvu, prevazilaženju diskriminacije i borbi protiv rasizma. Tokom izbora, medijske kuće treba da omoguće razuman pristup manjinskim kandidatima i političkim strankama i da izvještavaju o pitanjima od interesa za nacionalne manjine. Javni mediji su posebno odgovorni za promovisanje razvoja demokratskog društva tako što omogućavaju pluralizam stavova u svojim programima bez davanja prednosti bilo kojoj političkoj stranci, grupi, religiji ili vjeri. Privatni mediji takođe ne treba da diskriminišu bilo koje kandidate ili stranke na osnovu toga što predstavljaju nacionalne manjine. Nijedan medij ne treba da prikazuje predstavnike i pitanja u vezi sa nacionalnim manjinama pomoću stereotipa koji mogu negativno uticati na njihov kredibilitet i značaj za birače.

U okviru standardnog pristupa izborne posmatračke misije praćenju medija, medijski analitičar treba da ocijeni izvještavanje o kandidatima nacionalnih manjina, strankama i problemima da bi utvrdio da li su im omogućeni pravičan pristup i izvještavanje.<sup>81</sup>

Analitičar medija posebno treba da obrati pažnju na sljedeća pitanja:

- › Stranke i kandidati nacionalnih manjina su imali pristup medijima kako bi iznijeli svoje stavove;
- › O područjima naseljenim nacionalnim manjinama može se izvještavati u nacionalnim medijima;
- › Medijski pejzaž je polarizovan po etničkim linijama;
- › Informacije o kampanji i izborima su emitovane na manjinskim jezicima; i
- › Bilo je incidenata sa govorom mržnje koji bi mogli negativno uticati na kandidate, stranke ili zajednice nacionalnih manjina, kao i na cjelokupni izborni proces.<sup>82</sup>

## **8. Posmatranje kampanje**

Posmatranje kampanje je važan pokazatelj poštovanja osnovnih sloboda kao što su udruživanje, okupljanje, govor i kretanje, uključujući kandidate, stranke i birače nacionalnih manjina. Politički analitičar i analitičar nacionalnih manjina treba pažljivo da prate kampanju i da istraže bilo koja eventualna pitanja u vezi sa predstavnicima nacionalnih manjina. Takođe treba da utvrde da li su kandidatima i strankama nacionalnih manjina pružene jednake mogućnosti za kampanju, posebno u zemljama u kojima se stranke oglašavaju prije početka zvanične kampanje.

Specifična pitanja koja treba ispitati u vezi sa sprovođenjem kampanje su:

- › Da li je sloboda kretanja i okupljanja bila poštovana u područjima naseljenim manjinama? Da li su birači mogli da prisustvuju kampanjama bez prepreka? Da li su stranke i kandidati mogli slobodno da putuju i organizuju događaje u okviru kampanja?
- › Da li su kandidati, udruženja i stranke nacionalnih manjina mogli da koriste javne objekte tokom kampanje na pravičnoj osnovi?

81 Za više informacija, vidjeti Priručnik za praćenje medija u izbornim posmatračkim misijama (Varšava, KDILJP, 2011. godine), <<http://www.osce.org/odihr/92057>>.

82 Nekoliko međunarodnih dokumenata koji se pominju u ovom priručniku imaju za cilj ne samo zabranu neposrednog govora mržnje, već i izričito „podsticanje duha tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzimanje djelotvornih mjera za promovisanje uzajamnog poštovanja i razumijevanja...”. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, član 6. Vidjeti takođe: Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, čl. 1 i 2, i Dokument iz Kopenhagena, st. 2 i 30.

- 
- › Da li nacionalne manjine mogu da štampaju i postavljaju plakate u okviru svoje kampanje? Mogu li postaviti plakate na manjinskim jezicima?

---

  - › Da li su kandidati i stranke mogli da se obraćaju na manjinskim jezicima na događajima organizovanim u okviru kampanja?

---

  - › Da li je bilo nekih kampanja protiv manjina ili zastrašivanja od strane drugih grupa ili organa? Da li je bilo slučajeva govora mržnje u kampanji?

---

  - › Da li su se u kampanji pominjala pitanja vezana za nacionalne manjine?
- 

### ***9. Razmatranje uticaja izbornog sistema***

Izborni i pravni analitičari treba da procijene potencijalni uticaj izbornog sistema na učešće nacionalnih manjina. U toj procjeni treba da se ocijeni formula za pretvaranje glasova u mandate i da se razmotri da li ona utiče na raspodjelu mandata za manjinske kandidate i stranke. Takođe treba razmotriti uticaj izbornog sistema na nomadsko stanovništvo. Iako nije praksa i politika izborne posmatračke misije da komentariše odabir izbornog sistema neke zemlje, bilo koji mehanizam koji sprječava ili promovise predstavljanje manjina može biti važan.

Analitičar izbora takođe treba da procijeni mogući uticaj razgraničenja izbornih jedinica na predstavljanje nacionalnih manjina u novoizabranom tijelu. Posebnu pažnju treba posvetiti razgraničenju izbornih jedinica: (a) u kojima manjinski kandidati pobjeđuju sa mnogo više glasova nego što je potrebno; i (b) u kojima je manjinsko stanovništvo raspoređeno u više različitih izbornih jedinica gdje mogu lako izgubiti sa malom razlikom u broju glasova. Analitičar izbora takođe treba da razmotri proces razgraničenja - da li je on politički inkluzivan i da li uključuje predstavnike nacionalnih manjina.

Pitanja u nastavku daju smjernice za procjenu izbornog sistema, uključujući i pitanje razgraničenja izbornih jedinica.

- 
- › Šta je izborni sistem i kako on utiče na predstavljanje nacionalnih manjina?

---

  - › Da li su neke nacionalne manjinske grupe vrlo vjerovatno dovedene u nepovoljan položaj zbog postojećeg izbornog sistema?

---

  - › Da li postoje zakonski izborni cenzusi i, ako postoje, kako oni utiču na mogućnosti za predstavljanje nacionalnih manjina?

---

  - › Postoje li posebne mjere, kao što su rezervisani mandati i/ili dvostruko glasanje za nacionalne manjinske grupe?

---

  - › Da li su etnički mješovite liste kandidata obavezne?

- 
- › Da li izborni sistem podstiče političke platforme unutar zajednice? Da li je političkim strankama dozvoljeno da formiraju blokove u izborne svrhe, a da pritom ostanu kao odvojeni subjekti?

---

  - › Da li su manjine zastupljene u organu odgovornom za definisanje granica izbornih jedinica, odnosno da li mogu da pruže zvaničan doprinos tom organu?

---

  - › Da li sistem za razgraničenje granica izbornih jedinica uzima u obzir interese manjinskih zajednica?

---

  - › Da li postoje mehanizmi kojima bi se izbjegla raspršenost malih manjinskih grupa po izbornim jedinicama čime bi se izbjeglo ograničenje njihovog glasačkog uticaja?

---

  - › Da li se osobe koje su zadužene za izradu ili reviziju granica izbornih jedinica smatraju profesionalnim i politički nepristrasnim?

---

  - › Kako izgleda proces definisanja granica izbornih jedinica? Da li dozvoljava doprinos građana?

---

  - › Da li su izborne jedinice relativno jednake ili ravnopravne u odnosu na stanovništvo?

---

  - › Da li postoji proces praćenja i sprečavanja mogućih pristrasnih manipulacija u uspostavljanju granica izbornih jedinica?
- 

#### D. Vodič za dugoročne posmatrače

Dugoročni posmatrači obezbjeđuju izbornoj posmatračkoj misiji opšti pregled izbornog procesa na nivou cijele zemlje.<sup>83</sup> Oni prikupljaju informacije na regionalnom i lokalnom nivou koje su osnov nalaza i zaključaka izborne posmatračke misije i, istovremeno, utvrđuju regionalne posebnosti koje mogu imati uticaj na izborni proces. Pošto dugoročni posmatrači stupaju u interakciju sa lokalnim akterima, oni su u ključnoj poziciji da prikupe informacije vezane za učešće nacionalnih manjina, posebno ako su zaduženi za područja u kojima su koncentrisane nacionalne manjine.

Prije raspoređivanja, dugoročni posmatrači treba da budu informisani o pristupu KDILJP-a u praćenju učešća nacionalnih manjina na izborima, kao i o pozivanju na Preporuke iz Lunda i ulozu Visokog komesara za nacionalne manjine. Ova pitanja treba da budu obrađena tokom informisanja dugoročnih posmatrača i uključena u njihovu informativnu knjigu.

Koordinator dugoročnih posmatrača obezbjeđuje da dugoročni posmatrači razumiju ulogu izborne posmatračke misije u praćenju učešća nacionalnih manjina i omogućava njihovo izvještavanje o ovim pitanjima u saradnji sa ostalim članovima

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

glavnog tima. Koordinator dugoročnih posmatrača blisko saraduje sa kontakt osobom ili analitičarem za nacionalne manjine u raspodjeli konkretnih zaduženja dugoročnim posmatračima u vezi sa pitanjima nacionalnih manjina. U oblastima sa koncentracijom nacionalnih manjina, dugoročni posmatrači mogu imati redovnu komunikaciju sa analitičarem za nacionalne manjine preko koordinatora dugoročnih posmatrača, a analitičar za nacionalne manjine može i doputovati u to područje kako bi pratio određena pitanja. Dugoročni posmatrači redovno izvještavaju o svojim nalazima u vezi sa učešćem nacionalnih manjina u za to određenom dijelu nedjeljnog izvještaja dugoročnih posmatrača.

Dugoročni posmatrači treba da u sklopu svojih redovnih zaduženja istraže pitanja koja se odnose na učešće nacionalnih manjina. Svaki sastanak sa lokalnim akterima u izbornom procesu predstavlja priliku za prikupljanje informacija o učešću nacionalnih manjina. Kontrolne liste u prethodnom odjeljku mogu takođe biti korisne dugoročnim posmatračima u prikupljanju relevantnih informacija tokom sastanaka. U oblastima naseljenim nacionalno-manjinskim zajednicama dugoročni posmatrači takođe treba da identifikuju civilno društvo i političke lidere koji predstavljaju te zajednice i da se sastanu sa njima. Pored nacionalnih manjinskih političkih stranaka i kandidata, mogu postojati i lokalne nevladine organizacije, novine ili druga udruženja koja predstavljaju manjinsku zajednicu. Kada se sastaju sa tim predstavnicima, važno je da imaju na umu da unutar zajednice mogu postojati razlike u mišljenjima i podjele. Iz tog razloga, dobra je praksa da sa sastanci održe sa što je moguće većim izborom sagovornika.

## **E. Vodič za kratkoročne posmatrače**

Kratkoročni posmatrači fokusiraju se na procedure na dan izbora, uključujući otvaranje biračkih mjesta, glasanje, prebrojavanje glasačkih listića i tabeliranje glasova. Kratkoročni posmatrači raspoređeni su širom zemlje i prikupljaju informacije tako što ispunjavaju obrasce za izvještavanje koje izborna posmatračka misija može koristiti za donošenje zaključaka i kreiranje profila cjelokupnog procesa na izborni dan. Informacije koje pružaju kratkoročni posmatrači mogu biti posebno važne u razlučivanju da li su zapaženi događaji ili izborne nepravilnosti anomalija ili dio šireg nacionalnog ili regionalnog trenda.

Dugoročni posmatrači u područjima sa koncentracijom nacionalnih manjina treba da obezbijede da su timovi kratkoročnih posmatrača raspoređeni u tim područjima i da su u potpunosti informisani o lokalnoj situaciji. Na regionalnom informativnom sastanku sa kratkoročnim posmatračima kojeg pripremaju dugoročni posmatrači treba da se razjasni etnička struktura područja i da se utvrde eventualni problemi. Dugoročni posmatrači treba da obezbijede da su na biračka mjesta u zajednicama sa nacionalnim manjinama na dan izbora raspoređeni kratkoročni posmatrači u tom području, kao i da su obezbijeđeni prevodioci u područjima gdje su manjinski jezici široko rasprostranjeni.

U zemljama sa koncentracijom nacionalnih manjina, od kratkoročnih posmatrača se može tražiti da na obrascu za izvještavanje navedu da li se biračka mjesta koja oni posjećuju nalaze u manjinskoj ili mješovitoj zajednici. Ove informacije omogućavaju statističkom analitičaru izborne posmatračke misije da utvrdi da li postoje određeni obrasci unutar manjinskih zajednica koji mogu uticati na učešće nacionalnih manjina. Na primjer, ako neki birači ne mogu da nađu svoja imena na biračkim spiskovima, ovi podaci će pokazati da li je problem bio učestaliji u oblastima naseljenim manjinama.

Iskustvo je pokazalo da, u zavisnosti od političke dinamike zemlje ili regiona, birači u nacionalnim manjinskim zajednicama mogu biti podložniji nepravilnostima na dan izbora. Takvi problemi mogu uključivati: grupno glasanje, kupovinu glasova, potiskivanje glasova i zastrašivanje. Kratkoročni posmatrači treba da budu svjesni ovih mogućih problema, ali treba da razmišljaju otvoreno i da ne prejudiciraju svoja zapažanja.

Tehnički ili administrativni problemi takođe mogu biti zastupljeniji u manjinskim zajednicama. Oni bi mogli uključivati: nedostatak glasačkih listića ili drugih izbornih materijala na manjinskim jezicima, nerazumijevanje izbornih procedura od strane birača zbog neadekvatnog obrazovanja birača i/ili nepismenosti, nepoznavanje jezika i probleme sa biračkim spiskovima zbog grešaka u transliteraciji ili drugih nepodudaranja. U zemljama u kojima su identifikovana pitanja vezana za nacionalne manjine, specifična pitanja mogu biti uključena u obrasce za izvještavanje posmatrača.

# PRILOG

## *Izvodi iz obaveza u okviru OEBS-a i drugih relevantnih međunarodnih standarda i instrumenata vezanih za učešće nacionalnih manjina u izbornim procesima*

### 1. OEBS

#### ***Dokument iz Kopenhagena iz 1990. godine***

(1) Države ugovornice izražavaju uvjerenje da su zaštita i promovisanje ljudskih prava i osnovnih sloboda jedne od osnovnih svrha vlasti, te potvrđuju da priznavanje tih prava i sloboda predstavlja temelj slobode, pravde i mira.

(2) One su odlučne da podrže i unaprijede načela pravde koja čine osnovu vladavine prava. Smatraju da vladavina prava ne podrazumijeva samo formalnu zakonitost koja obezbjeđuje regularnost i dosljednost u postizanju i sprovođenju demokratskog poretka, već i pravdu koja je zasnovana na priznavanju i potpunom prihvatanju vrhovne vrijednosti ljudske ličnosti i koju jemče institucije koje obezbjeđuju okvir za njen najpotpuniji izraz.

(3) Ponovo potvrđuju da je demokratija sastavni dio vladavine prava. One prepoznaju važnost pluralizma u odnosu na političke organizacije.

(4) Potvrđuju da će poštovati pravo jedni drugih da slobodno biraju i razvijaju, u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, svoje političke, društvene, ekonomske i kulturne sisteme. U ostvarivanju ovog prava, one će obezbijediti da su njihovi zakoni, propisi, prakse i politike usklađene sa obavezama prema međunarodnom pravu i da su usaglašene sa odredbama Deklaracije o načelima i drugim obavezama u okviru OEBS-a

(5) Svečano izjavljuju da su sljedeći elementi pravde ključni 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, pod uslovima koji u praksi obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja birača pri izboru njihovih predstavnika;



(5.2) - oblik vladavine koji je po prirodi reprezentativan, u kojem je izvršna vlast odgovorna pred izbranim zakonodavnim tijelom ili biračkim tijelom;

[...]

(5.7) - ljudska prava i osnovne slobode biće zajemčene zakonom i biće u skladu sa njihovim obavezama prema međunarodnom pravu;

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

(5.9) - sva lica su jednaka pred zakonom i imaju pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zaštitu pred zakonom. U tom smislu, zakonom će se zabraniti svaka diskriminacija i zajemčiti svim licima jednaka i djelotvorna zaštita od diskriminacije po bilo kom osnovu;

(5.10) - svakom će biti dostupno djelotvorno sredstvo za žalbu na upravna rješenja, kako bi se zajemčilo poštovanje osnovnih prava i obezbijedio pravni integritet;

[...]

(7) Da bi se obezbijedilo da volja naroda služi kao osnova nadležnosti vlade, države učesnice će:

(7.1) - održavati slobodne izbore u razumnim vremenskim intervalima, na način propisan zakonom;

(7.2) – dozvoliti, prilikom glasanja građana, mogućnost slobodnog nadmetanja za sve mandate u najmanje jednom domu nacionalnog zakonodavnog tijela;

(7.3) - jemčiti opšte i jednako biračko pravo punoljetnim građanima;

(7.4) - obezbijediti da se glasanje obavlja tajno ili u ekvivalentnom postupku za slobodno glasanje, da se glasovi prebrojavaju i prijavljuju pošteno, a da se zvanični rezultati objavljuju;

(7.5) – poštovati pravo građana da traže političku ili javnu funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez diskriminacije;

(7.6) - poštovati pravo pojedinaca i grupa da osnuju, u punoj slobodi, vlastite političke stranke ili druge političke organizacije i da pruže tim političkim strankama i organizacijama neophodne zakonske garancije kako bi im se omogućilo da se međusobno nadmeću na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i od strane vlasti;

(7.7) - obezbijediti da zakoni i rad na javnim politikama omogućavaju da se političke kampanje sprovode u pravičnoj i slobodnoj atmosferi u kojoj upravna radnja, nasilje ili zastrašivanje ne sprječavaju stranke i kandidate da slobodno iznose svoje stavove i kvalifikacije, niti sprječavaju birače da se informišu i raspravljaju o njima ili da glasaju bez straha od odmazde;

(7.8) - predvidjeti da nikakva pravna ili administrativna prepreka ne ometa pristup medijima svih političkih grupa i pojedinaca koji žele da učestvuju u izbornom procesu, bez diskriminacije po bilo kom osnovu;

(7.9) - obezbijediti da su kandidati koji dobiju zakonom propisan broj glasova uredno imenovani na funkcije i da im je dozvoljeno da ostanu na dužnosti dok im mandat ne istekne ili dok im mandat ne bude okončan na način uređen zakonom u skladu sa demokratskim parlamentarnim i ustavnim postupcima.

(8) Države učesnice smatraju da prisustvo posmatrača, kako stranih tako i domaćih, može poboljšati izborni proces u državama u kojima se održavaju izbori. Stoga one pozivaju posmatrače iz bilo koje druge države učesnice KEBS-a i bilo koje odgovarajuće privatne institucije i organizacije koje to žele da učine, da prate tok svojih nacionalnih izbornih procesa, u mjeri u kojoj je to dozvoljeno zakonom. Takođe će nastojati da omoguće sličan pristup izbornim procesima koji se održavaju ispod nacionalnog nivoa. Takvi posmatrači će se obavezati da se neće uplitati u izborne procese.

[...]

(30) Države učesnice priznaju da se pitanja koja se odnose na nacionalne manjine mogu zadovoljavajuće riješiti samo u demokratskom političkom okviru zasnovanom na vladavini prava, sa funkcionalnim nezavisnim sudstvom. Ovaj okvir jemči puno poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, jednaka prava i status za sve građane, slobodno izražavanje svih njihovih legitimnih interesa i težnji, politički pluralizam, društvenu toleranciju i primjenu zakonskih pravila koja djelotvorno ograničavaju zloupotrebu ovlašćenja u vladi. Takođe prepoznaju važnu ulogu nevladinih organizacija, uključujući političke stranke, sindikate, organizacije za ljudska prava i vjerske grupe u promovisanju tolerancije, kulturne raznolikosti i rješavanja pitanja koja se odnose na nacionalne manjine. Dalje potvrđuju da je poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina kao dijela opšte priznatih ljudskih prava bitan faktor za mir, pravdu, stabilnost i demokratiju u državama ugovornicama.

(31) Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na potpuno i djelotvorno ostvarivanje svojih ljudskih prava i osnovnih sloboda bez diskriminacije po bilo kom osnovu i uz potpunu jednakost pred zakonom. Države ugovornice će usvojiti, tamo gdje je to neophodno, posebne mjere da bi obezbijedile da su lica koja pripadaju nacionalnim manjinama potpuno jednaka sa drugim građanima u ostvarivanju i uživanju ljudskih prava i osnovnih sloboda.

(32) Pripadnost nacionalnoj manjini je stvar individualnog izbora lica i nikakva nepogodnost ne može proisteći iz takvog izbora. Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da slobodno izražavaju, čuvaju i razvijaju svoj etnički, kulturni, jezički ili vjerski identitet i da održavaju i razvijaju svoju kulturu u svim njenim aspektima, bez ikakvih pokušaja asimilacije protiv njihove volje. Oni naročito imaju pravo da:

(32.1) - slobodno upotrebljavaju svoj maternji jezik u privatnom i javnom životu;

(32.2) – osnivaju i vode sopstvene obrazovne, kulturne i vjerske institucije, organizacije ili udruženja, koja mogu tražiti dobrovoljne finansijske i druge doprinose, kao i javnu pomoć, u skladu sa domaćim zakonodavstvom;

(32.3) - ispovijedaju i praktikuju svoju religiju, uključujući sticanje, posjedovanje i korišćenje vjerskih materijala, i da organizuju vjerske obrazovne aktivnosti na maternjem jeziku;

(32.4) – uspostave i održavaju nesmetane kontakte među sobom unutar svoje zemlje, kao i kontakte preko granica sa građanima drugih država sa kojima dijele zajedničko etničko ili nacionalno porijeklo, kulturno nasljeđe ili vjerska uvjerenja;

(32.5) – šire informacije, imaju im pristup i razmjenjuju ih na maternjem jeziku;

(32.6) – osnivaju i održavaju organizacije ili udruženja unutar svoje zemlje i učestvuju u međunarodnim nevladinim organizacijama. Pripadnici nacionalnih manjina mogu ostvarivati i uživati svoja prava pojedinačno i u zajednici sa drugim članovima svoje grupe. Nikakva nepogodnost ne može nastati za lice koja pripada nacionalnoj manjini zbog ostvarivanja ili neostvarivanja tih prava.

(33) Države učesnice će štiti etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet nacionalnih manjina na svojoj teritoriji i stvoriti uslove za promovisanje tog identiteta. One će preduzeti potrebne mjere u tom smislu nakon odgovarajućih konsultacija, uključujući kontakte sa organizacijama ili udruženjima tih manjina, u skladu sa postupcima odlučivanja svake države. Svaka ta mjera biće u skladu sa načelima ravnopravnosti i nediskriminacije u odnosu na druge građane odnosno države učesnice.

(34) Države učesnice će nastojati da obezbijede da pripadnici nacionalnih manjina, bez obzira na potrebu da nauče službeni jezik ili jezike odnosno države, imaju odgovarajuće mogućnosti za podučavanje svog maternjeg jezika ili na maternjem jeziku, kao i kada god je to moguće i neophodno, za njegovu upotrebu pred javnim organima, u skladu sa važećim domaćim zakonodavstvom. U kontekstu nastave istorije i kulture u obrazovnim ustanovama, one će takođe uzeti u obzir istoriju i kulturu nacionalnih manjina.

(35) Države učesnice će poštovati pravo pripadnika nacionalnih manjina na djelotvorno učešće u javnim poslovima, uključujući i učešće u poslovima koji se odnose na zaštitu i promovisanje identiteta tih manjina. Države učesnice primjećuju napore preduzete u cilju zaštite i stvaranja uslova za promovisanje etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta određenih nacionalnih manjina uspostavljanjem, kao jednim od mogućih načina za postizanje tih ciljeva, odgovarajućih lokalnih ili samostalnih uprava koje odgovaraju specifičnim istorijskim i teritorijalnim okolnostima tih manjina, i u skladu sa politikom odnosno države.

(36) Države učesnice priznaju posebnu važnost poboljšanja konstruktivne saradnje među sobom po pitanjima nacionalnih manjina. Ta saradnja ima za cilj unapređenje uzajamnog razumijevanja i povjerenja, prijateljskih i dobrosusjedskih odnosa, međunarodnog mira, bezbjednosti i pravde. Svaka država učesnica će promovisati okruženje uzajamnog poštovanja, razumijevanja, saradnje i solidarnosti među svim osobama koja žive na njenoj teritoriji, bez razlike u pogledu etničkog ili nacionalnog porijekla ili religije, i podsticati rješavanje problema putem dijaloga zasnovanog na načelima vladavine prava.

(37) Nijedna od ovih preuzetih obaveza se ne može tumačiti kao da podrazumijeva pravo na uključivanje u aktivnost ili na vršenje radnje koje su u suprotnosti sa ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih nacija, drugim obavezama međunarodnog prava ili odredbi Završnog akta, uključujući načelo teritorijalnog integriteta država.

(38) Države učesnice, u svojim naporima da zaštite i promovišu prava pripadnika nacionalnih manjina, će u potpunosti poštovati svoje obaveze preuzete prema postojećim konvencijama o ljudskim pravima i drugim relevantnim međunarodnim instrumentima i razmotriti pridržavanje relevantnih konvencija, ukoliko to još nije učinjeno, uključujući i one koje predviđaju pravo na žalbu od strane pojedinaca.

(39) Države učesnice će blisko sarađivati u nadležnim međunarodnim organizacijama kojima pripadaju, uključujući Ujedinjene nacije i, prema potrebi, Savjet Evrope, imajući u vidu njihov stalni rad na pitanjima koja se odnose na nacionalne manjine. One će razmotriti sazivanje sastanka stručnjaka radi detaljne rasprave o pitanju nacionalnih manjina.

## **Visoki komesar za nacionalne manjine, Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina i Eksplanatorna izjava, iz 1999. godine**

### **II. UČEŠĆE U DONOŠENJU ODLUKA**

#### **B. Izbori**

*7) Iskustvo u Evropi i drugdje pokazuje važnost izbornog procesa za omogućavanje učešća manjina u političkoj sferi. Države jemče pravo pripadnika nacionalnih manjina da učestvuju u vođenju javnih poslova, uključujući biračko pravo i pravo kandidovanja bez diskriminacije.*

7) Reprezentativna vlast kroz slobodne, poštene i povremene izbore je znak savremene demokratije. Prema članu 21 stav 3 **Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima**, glavni cilj je da „volja naroda bude osnov nadležnosti vlasti“. Ovaj osnovni standard je izražen i u univerzalnim i evropskim ugovorima, odnosno članu 25 **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima** i članu 3 Protokola I **Evropske konvencije o ljudskim pravima**. Za države učesnice OEBS-a, stavovi 5 i 6 Dokumenta iz Kopenhagena navode da „među elementima pravde koji su ključni za potpuno ostvarivanje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića“, „volja naroda, slobodno i pošteno izražena kroz povremene i istinske izbore, predstavlja osnov nadležnosti i legitimiteta svake vlade“.

Iako države imaju značajnu slobodu u odabiru načina na koji će se pridržavati ovih obaveza, one to moraju učiniti bez diskriminacije i treba da teže ka što je moguće većoj reprezentativnosti. Zaista, u kontekstu Ujedinjenih nacija, Komitet za ljudska prava je u stavu 12 svog **Opšteg komentara 25** u vezi sa članom 25 (57. sjednica, 1996. godine) objasnio da su „sloboda izražavanja, okupljanja i udruživanja osnovni uslovi za djelotvorno ostvarivanje prava glasa i da oni moraju biti potpuno zaštićeni. ... Informacije i materijali o glasanju treba da budu dostupni na manjinskim jezicima.“ Osim toga, u stavu 5 **Opšteg komentara 25** se pojašnjava da je „vođenje javnih poslova ... širok pojam koji se odnosi na ostvarivanje političke moći, a naročito na vršenje zakonodavnih, izvršnih i upravnih ovlašćenja. On obuhvata sve aspekte javne uprave i formulisanje i sprovođenje politike na međunarodnom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.“

S obzirom da nijedan izborni sistem nije neutralan sa stanovišta različitih stavova i interesa, države treba da usvoje sistem koji bi rezultirao najreprezentativnijom vladom u njihovoj specifičnoj situaciji. Ovo je posebno važno za pripadnike nacionalnih manjina koji inače ne bi imali adekvatnu zastupljenost.

*8) Regulisanje osnivanja i djelovanja političkih stranaka mora biti u skladu sa međunarodnopravnim načelom slobode udruživanja. Ovo načelo podrazumijeva slobodu osnivanja političkih stranaka zasnovanih na zajedničkim identitetima, kao i onih koji se ne identifikuju isključivo sa interesima određene zajednice.*

8) U načelu, demokratije ne treba da se upliću u način na koji se ljudi politički organizuju - sve dok su njihova sredstva mirna i poštuju prava drugih. U suštini, ovo je pitanje slobode udruživanja kako je izraženo u širokom spektru 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 **Dokumenta iz Kopenhagena**. Sloboda udruživanja takođe je posebno zajemčena za pripadnike nacionalnih manjina prema stavu 32.6 **Dokumenta iz Kopenhagena** i članu 7 **Okvirne konvencije**. Konkretnije, stav 24 dio VI **Helsinškog dokumenta** obavezuje države učesnice OEBS-a da „obezbjede pripadnicima nacionalnih manjina, pojedinačno ili u zajednici sa drugima, da slobodno ostvaruju svoja ljudska prava i osnovne slobode, uključujući pravo na puno učešće, ... u političkom ... životu njihovih zemalja, uključujući ... preko političkih stranaka i udruženja.“

Iako će potpuno poštovanje jednakih prava i nediskriminacije smanjiti ili ukinuti tražnju i potrebu za političkim strankama osnovanim na osnovu etničkih veza, u nekim situacijama te stranke u zajednici mogu biti jedina nada za djelotvorno predstavljanje specifičnih interesa i, prema tome, za djelotvorno učešće. Naravno, stranke mogu biti osnovane na drugim osnovama, npr. regionalnim interesima. U idealnom slučaju, stranke treba da budu otvorene i da se pozabave uskim etničkim pitanjima koja utiču na sve strane; dakle, konvencionalne stranke treba da nastoje da uključe pripadnike manjina kako bi se smanjila potreba ili želja za etničkim strankama. Odabir izbornog sistema može biti važan u tom pogledu. U svakom slučaju, nijedna politička stranka ili drugo udruženje ne smije podsticati rasnu mržnju, što je zabranjeno članom 20 **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima** i članom 4 **Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije**.

9) *Izborni sistem treba da omogući zastupljenost i uticaj manjina.*

- *Kada su manjine koncentrisane teritorijalno, jednomandatne izborne jedinice mogu pružiti dovoljnu zastupljenost manjina.*
- *Sistemi proporcionalne zastupljenosti, gdje se udio političke stranke u nacionalnom glasanju ogleda u njenom učešću u zakonodavnim mandatima, može pomoći u predstavljanju manjina.*
- *Neki oblici preferencijalnog glasanja, gdje birači rangiraju kandidate po izboru, mogu olakšati predstavljanje manjina i promovisati saradnju među zajednicama.*
- *Niži brojčani cenzus za predstavljanje u zakonodavnom tijelu može unaprijediti uključenost nacionalnih manjina u upravljanje.*

9) Izborni sistem može da predvidi izbor zakonodavnog i drugih organa i institucija, uključujući i pojedinačne službenike. Iako jednomandatne izborne jedinice mogu pružiti dovoljnu zastupljenost manjina, u zavisnosti od toga kako je definisana izborna jedinica u smislu njenih granica i koncentracije manjinskih zajednica, proporcionalna

zastupljenost može pomoći da se jemči zastupljenost manjina. Različiti oblici proporcionalne zastupljenosti se praktikuju u državama učesnicama OEBS-a, uključujući sljedeće: „*preferencijalno glasanje*“, pri čemu birači rangiraju kandidate po izboru; „*sistemi otvorenih lista*“, pri čemu birači mogu izraziti preferenciju za nekog kandidata na stranačkoj listi, kao i glasati za stranku; „*panaširanje*“ (fr. panachage), odnosno alternativno glasanje pri čemu birači mogu glasati za više od jednog kandidata preko različitih stranačkih linija; i „*kumulacija*“, pri čemu birači mogu dati više od jednog glasa za željenog kandidata. Cenzusi ne treba da budu toliko visoki da ometaju zastupljenost manjina.

*10) Geografske granice izbornih jedinica treba da omoguće ravnopravnu zastupljenost nacionalnih manjina.*

10) Pri crtanju granica izbornih jedinica, treba uzeti u obzir zabrinutost i interese nacionalnih manjina kako bi se obezbijedila njihova zastupljenost u tijelima koja donose odluke. Pojam „*pravednosti*“ znači da niko ne treba da bude oštećen odabranom metodom i da sva pitanja koja izazivaju zabrinutost i interese treba pošteno razmotriti. U idealnoj situaciji, granice određuje nezavisno i nepristrasno tijelo kako bi se, između ostalog, obezbijedilo poštovanje manjinskih prava. Ovo se često ostvaruje u državama učesnicama OEBS-a putem stalnih, profesionalnih izbornih komisija.

U svakom slučaju, države ne treba da mijenjaju izborne granice ili da na drugi način mijenjaju udio stanovništva u jedinici u svrhu razvodnjavanja ili isključivanja manjinske zastupljenosti. Ovo je izričito zabranjeno članom 16 **Okvirne konvencije**, dok član 5 **Evropske povelje o lokalnoj samoupravi** propisuje da se „*promjene u granicama lokalnih vlasti neće vršiti bez prethodne konsultacije sa lokalnim zajednicama o kojima je riječ, eventualno putem referenduma gdje je to dozvoljeno ustavom*“ (vidjeti preporuku 19 u vezi sa teritorijalnim aranžmanima).

***Visoki komesar za nacionalne manjine, Smjernice iz Ljubljane o integraciji raznolikih društava, iz 2012. godine***<sup>84</sup>

[...] Adekvatno predstavljanje obezbjeđuje neposredno učešće i predstavlja važno sredstvo za pružanje stvarne mogućnosti da se čuje glas manjina. Da bi bila adekvatna, zastupljenost ne mora biti matematički srazmjerna, već treba da ima za cilj odražavanje strukture društva. Treba voditi računa da se obezbijedi da brojčano male grupe takođe imaju priliku da djelotvorno učestvuju. Istovremeno države treba da nastoje da podrže načela rodne ravnopravnosti u omogućavanju predstavljanja pripadnika manjina i njihovog učešća javnosti.

84 Originalne fusnote su izostavljene.

Na osnovu međunarodnih standarda i obećavajućih praksi, kao i na osnovu iskustva Visokog komesara za nacionalne manjine, ciljane politike mogu uključivati jednu ili više od sljedećih izjava:

- Posebni aranžmani za predstavljanje i učešće manjina u izabranim skupštinama i/ili u izvršnoj vlasti, kao i u granama vlasti i širem javnom sektoru na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Ti posebni aranžmani mogu uključivati, u zavisnosti od okolnosti: rezervisane mandate u jednom ili oba doma skupštine ili u skupštinskim odborima i druge oblike garantovanog učešća u zakonodavnom procesu, olakšanu zastupljenost manjina u izbornom sistemu, afirmativnu akciju za raspodjelu funkcija u kabinetu, kao i mandata u vrhovnom ili ustavnom sudu ili u nižim sudovima, i/ili funkcija u imenovanim savjetodavnim tijelima ili drugim organima na visokom nivou, kao i posebne mjere za učešće manjina u državnoj službi;
- Izborni sistemi koji omogućavaju predstavljanje i uticaj manjina, istovremeno otvarajući konkurenciju za glasanje u svim sektorima u društvu. Političke platforme između zajednica mogu igrati važnu ulogu u integraciji društva i djelotvornom učešću manjina;
- Savjetodavna ili konsultativna tijela i mehanizmi koji djeluju kao formalni ili neformalni kanali komunikacije između vlada i predstavnika zajednice;
- Organi i procesi osmišljeni da obezbijede i promovišu djelotvoran dijalog;
- Neteritorijalni aranžmani samouprave ili aranžmani podjele vlasti u cilju jačanja uticaja pojedinih grupa na pitanja od posebnog interesa za njih;
- U određenim okolnostima, aranžmani teritorijalne samouprave, kao što je teritorijalno prenošenje ovlašćenja, mogu takođe omogućiti predstavljanje pojedinih manjinskih grupa. Bez obzira na oblik, institucije samouprave moraju biti zasnovane na demokratskim načelima i procesima da bi se obezbijedilo da legitimno izražavaju stavove svih zajednica naseljenih na odnosnoj teritoriji i da u potpunosti poštuju ljudska prava svih lica, uključujući manjine, u okviru svojih nadležnosti. U tom kontekstu, aranžmani podjele vlasti, ako postoje, ne treba da budu strukturirani na način koji isključuje bilo koju zajednicu iz predstavljanja.

## 2. Ujedinjene nacije

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

### **Član 1**

1. U ovoj Konvenciji, izraz „rasna diskriminacija” označava svako razlikovanje, isključivanje, ograničenje ili preferenciju zasnovanu na rasi, boji, porijeklu ili nacionalnom ili etničkom porijeklu koja ima za cilj ili posljedicu poništavanje ili



narušavanje priznavanja, uživanja ili ostvarivanja, na ravnopravnoj osnovi, ljudskih prava i osnovnih sloboda u političkoj, ekonomskoj, socijalnoj, kulturnoj ili bilo kojoj drugoj sferi javnog života.

## Član 2

1. Države ugovornice osuđuju rasnu diskriminaciju i obavezuju se da će svim prikladnim sredstvima i bez odlaganja sprovoditi politiku ukidanja rasne diskriminacije u svim njenim oblicima i promovirati razumijevanje među svim rasama, i u tom cilju:

(a) Svaka država ugovornica se obavezuje da neće učestvovati ni u jednom postupku ili praksi rasne diskriminacije protiv lica, grupa lica ili institucija i da će obezbijediti da svi državni organi i javne institucije, nacionalne i lokalne, djeluju u skladu sa ovom obavezom;

(b) Svaka država ugovornica se obavezuje da neće sponzorirati, braniti ili podržavati rasnu diskriminaciju od strane bilo kog lica ili organizacije;

[...]

(e) Svaka država ugovornica se obavezuje da će podsticati, gdje je to prikladno, integracijske multirasne organizacije i pokrete i druga sredstva za uklanjanje prepreka između rasa, te da će obeshrabriti sve ono što teži jačanju rasne podjele.

## Član 5

U skladu sa osnovnim obavezama utvrđenim u članu 2 ove konvencije, države ugovornice se obavezuju da će zabraniti i ukinuti rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima i da će jamčiti pravo svakoga na ravnopravnost pred zakonom bez obzira na rasu, boju, nacionalnu ili etničku pripadnost, a naročito u uživanju sljedećih prava:

[...]

(c) Politička prava, a naročito pravo da učestvuju na izborima - da glasaju i da se kandiduju - na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, da učestvuju u vladi, kao i u vođenju javnih poslova na bilo kom nivou i da imaju jednak pristup javnim uslugama;

(d) Ostala građanska prava, a naročito:...

[...]

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

(viii) pravo na slobodu mišljenja i izražavanja;

(ix) pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja [...]

[...]

### 3. Savjet Evrope

#### *Savjet Evrope, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Eksplanatorni izvještaj, iz 1993. godine*

##### **Član 15**

Države ugovornice stvaraju uslove neophodne za djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, posebno onima koji ih se tiču.

##### **Član 16**

Države ugovornice se uzdržavaju od mjera koje mijenjaju udio stanovništva u područjima u kojima žive pripadnici nacionalnih manjina i koje imaju za cilj ograničavanje prava i sloboda proisteklih iz sloboda ugrađenih u Okvirnu konvenciju.

##### **Eksplanatorni izvještaj:**

##### **Član 15**

80. Ovaj član ugovornicama nalaže da stvore uslove neophodne za djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, posebno onima koji ih se tiču. Ima za cilj da prije svega podstakne stvarnu ravnopravnost između pripadnika nacionalnih manjina i onih koji čine dio većine. U cilju stvaranja neophodnih uslova za takvo učešće lica koja pripadaju nacionalnim manjinama, ugovornice bi mogle promovisati - u okviru svojih ustavnih sistema - između ostalog, sljedeće mjere:

- konsultacije sa ovim licima, putem odgovarajućih postupaka, a naročito kroz njihove predstavničke institucije, kada stranke razmatraju zakonske ili upravne mjere koje bi mogle neposredno uticati na njih;
- uključivanje ovih lica u pripremu, implementaciju i procjenu nacionalnih i regionalnih razvojnih planova i programa koji bi mogli neposredno uticati na njih;
- sprovođenje studija, u saradnji sa ovim licima, da bi se procijenio mogući uticaj predviđenih razvojnih aktivnosti na njih;
- djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u procesima donošenja odluka i u izabranim tijelima na nacionalnom i lokalnom nivou;
- decentralizovani ili lokalni oblici vlasti.

## Član 16

81. Svrha ovog člana je zaštita od mjera koje mijenjaju udio stanovništva u područjima u kojima žive pripadnici nacionalnih manjina i koje imaju za cilj ograničavanje prava i sloboda proisteklih iz ove Okvirne konvencije. Primjeri takvih mjera mogu biti eksproprijacija, iseljavanje i protjerivanje ili prekranje administrativnih granica u cilju ograničavanja uživanja tih prava i sloboda (*eng. gerrymandering*).

82. Članom su zabranjene samo mjere koje imaju za cilj ograničavanje prava i sloboda proisteklih iz Okvirne konvencije. Smatralo se nemogućim da se zabrana proširi na mjere koje imaju za posljedicu ograničavanje tih prava i sloboda jer te mjere ponekad mogu biti potpuno opravdane i legitimne. Jedan primjer može biti preseljenje stanovnika sela kako bi se izgradila brana.

**Savjetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu manjina, Komentar na djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, usvojen 27. februara 2008. godine**<sup>85</sup>

### a) Učešće nacionalnih manjina u zakonodavnom procesu

#### i. Političke stranke

75. Pravo svakog lica koje pripada nacionalnoj manjini na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja, kako je propisano u članu 7 Okvirne konvencije, podrazumijeva, između ostalog, pravo na osnivanje političkih stranaka i/ili organizacija. Zakonodavstvo koje zabranjuje osnivanje političkih stranaka na etničkoj ili vjerskoj osnovi može dovesti do neopravdanih ograničenja ovog prava. Bilo koje ograničenje u svakom slučaju treba da bude u skladu sa normama međunarodnog prava i načelima ugrađenim u Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

76. Na registraciju organizacija nacionalnih manjina i političkih stranaka mogu se primjenjivati određeni uslovi. Međutim, ti uslovi treba da budu osmišljeni tako da ne ograničavaju, neopravdano ili nesrazmjerno, mogućnosti pripadnika nacionalnih manjina da osnivaju te organizacije čime bi se ograničile njihove prilike da učestvuju u političkom životu i procesu donošenja odluka. Ovo se, između ostalog, tiče brojčanih i geografskih uslova za registraciju.

77. Države ugovornice treba da obezbijede da stranke koje predstavljaju ili uključuju pripadnike nacionalnih manjina imaju adekvatne mogućnosti u predizbornoj kampanji. To može podrazumijevati prikazivanje izbornog oglašavanja na manjinskim jezicima. Organi takođe treba da razmotre obezbjeđivanje mogućnosti upotrebe

<sup>85</sup> Originalne fusnote su izostavljene.

manjinskih jezika u televizijskim i radio programima javnih emitera koji su posvećeni izbornim kampanjama, kao i na glasačkim listićima i u drugim izbornim materijalima, u područjima u kojima žive pripadnici nacionalnih manjina, tradicionalno ili u značajnom broju.

78. Političke stranke, kako konvencionalne tako i one koje čine pripadnici nacionalnih manjina, mogu igrati važnu ulogu u omogućavanju učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima. Unutrašnji demokratski procesi odabira kandidata konvencionalnih stranaka su ključni za obezbjeđivanje učešća pripadnika nacionalnih manjina. Međutim, uključivanje predstavnika manjina u konvencionalne političke stranke ne znači nužno da se interesi manjina djelotvorno zastupaju.

79. U zemljama u kojima postoje istaknute manjinske stranke, važno je obezbijediti da i druge manjinske stranke ili političke organizacije koje žele da zastupaju interese drugih lica koja pripadaju istim nacionalnim manjinama imaju tu mogućnost.

## **ii. Osmišljavanje izbornih sistema na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou**

80. Učešće pripadnika nacionalnih manjina u izbornim procesima je suštinski važno da bi se manjinama omogućilo da izraze svoja gledišta prilikom osmišljavanja zakonodavnih mjera i javnih politika od značaja za njih.

81. Imajući u vidu da su države ugovornice suverene u odlučivanju o svojim izbornim sistemima, Savjetodavni komitet je naglasio da je važno obezbijediti mogućnosti za uključivanje manjinskih interesa u javnu politiku. To se može postići kroz prisustvo predstavnika manjina u izabranim tijelima i/ili kroz uključivanje njihovih interesa u programe rada izabranih tijela.

82. Savjetodavni komitet je primijetio da, kada izborni zakoni predviđaju uslov za cenzus, njegov potencijalno negativan uticaj na učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu mora biti pravilno uzet u obzir. Izuzeci od uslova za cenzusom pokazali su se korisnim za poboljšanje učešća nacionalnih manjina u izabranim tijelima.

83. Ustavna jemstva za predstavljanje pripadnika nacionalnih manjina u izabranim organima moraju biti kombinovana sa djelotvornim podzakonskim aktima i pratećim mjerama u razumnom roku. Savjetodavni komitet smatra da je od suštinske važnosti da pripadnici nacionalnih manjina učestvuju ili da budu konsultovani u procesu izrade tih akata i u praćenju njegove primjene.

84. Države ugovornice podstiču da se poveća učešće pripadnika nacionalnih manjina, uključujući i one u nepovoljnom položaju, u lokalnim izabranim savjetima. U tom

smislu, Savjetodavni komitet je naglasio da treba posvetiti dužnu pažnju mogućem negativnom uticaju određenih uslova za prebivalište na učešće pripadnika nacionalnih manjina na lokalnim izborima.

85. Odredbe o izborima koje imaju za cilj promovisanje uravnoteženog prisustva žena u izabranim tijelima mogu biti osmišljene tako da imaju pozitivan uticaj na učešće žena koje pripadaju nacionalnim manjinama u javnim poslovima.

86. Bez obzira na aranžman koji bude odabran, uopšteno je preporučljivo da se sprovede periodična analiza da bi se obezbijedilo da oni adekvatno odražavaju kretanja u društvu i potrebe pripadnika nacionalnih manjina.

87. Tamo gdje su mogućnosti za zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u izabranim tijelima u praksi ograničene, potrebno je razmotriti alternativne kanale kao što su specifični aranžmani za omogućavanje predstavljanja manjina, u cilju poboljšanja njihovog učešća.

### **iii. Granice administrativnih i izbornih jedinica**

88. Promjene izbornih jedinica mogu uticati na napore da se obezbijedi djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima, uključujući i izabrana tijela. Prilikom razmatranja reformi koje vode ka promjenama u izbornim jedinicama, države ugovornice treba da obezbijede da one ne narušavaju mogućnosti pripadnika nacionalnih manjina da budu izabrani.

89. Prilikom razmatranja reformi koje imaju za cilj izmjenu administrativnih granica, organi treba da se konsultuju sa pripadnicima nacionalnih manjina i da pažljivo razmotre mogući uticaj tih reformi na njihovo učešće u javnim poslovima.

90. U svakom slučaju, države ugovornice ne treba da usvajaju mjere koje imaju za cilj smanjenje udjela stanovništva u područjima u kojima žive pripadnici nacionalnih manjina ili ograničavanje prava zaštićenih Okvirnom konvencijom. Naprotiv, cilj upravnih reformi u tim oblastima, između ostalog, treba da bude povećanje mogućnosti za učešće manjina.

### **iv. Sistem rezervisanih mandata**

91. Aranžmani koji uključuju rezervisane i/ili zajedničke mandate za predstavnike nacionalnih manjina su se u određenom broju slučajeva pokazali kao korisno sredstvo za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka. Obezbeđivanje rezervisanih mandata, bilo da su oni podijeljeni između različitih nacionalnih manjina ili su osmišljeni za jednu grupu, je jedan od načina na koji se može obezbijediti predstavljanje pripadnika nacionalnih manjina u izabranim tijelima.

92. Sistem „zajedničkih mandata“ posebno je prilagođen potrebama brojčano malih manjina. Da bi takav aranžman imao značajan uticaj na učešće svih nacionalnih manjina predstavljenih kroz zajednički(e) mandat(e), važno je da se manjine dogovore o zajedničkoj strategiji i zajedničkim ciljevima koje treba postići putem predstavljanja u izbornom tijelu. Izabrani predstavnici koji imaju zajednički mandat treba da vode računa o tome da zastupaju interese svih pripadnika nacionalnih manjina u izornoj jedinici. Rotacija predstavnika različitih nacionalnih manjina može pomoći u stvaranju osjećaja zajedničkog mandata.

93. Kako bi se obezbijedilo da aranžman garantovanih mandata značajno doprinosi djelotvornom učešću, važno je da izabrani predstavnici manjina budu djelotvorno uključeni u procese donošenja odluka. Štaviše, oni treba da imaju stvarnu mogućnost da utiču na odluke koje donosi izabrano tijelo, uključujući i one koje nijesu strogo vezane za nacionalne manjine. Stoga je važno da oni imaju pravo da govore i glasaju u izabranom tijelu i da njihova uloga nije ograničena samo na status posmatrača.

94. Međutim, Savjetodavni komitet smatra da samo uspostavljanje takvih aranžmana ne obezbjeđuje pripadnicima nacionalnih manjina da ostvare istinski i značajan uticaj na donošenje odluka.

#### **v. Parlamentarna praksa**

95. U onim državama ugovornicama u kojima postoje posebni skupštinski odbori koji se bave pitanjima manjina, ova tijela su, u brojnim slučajevima, pomogla da se u procesima donošenja odluka uzmu u obzir problemi nacionalnih manjina. Mogućnost upotrebe manjinskih jezika u ovim odborima pokazala se posebno djelotvornom. Ipak, ne treba zanemariti ni važnost djelotvornog učešća u drugim skupštinskim odborima koji su takođe uključeni u aspekte zaštite manjina. Saradnja između stranaka u skupštinskim odborima jača napore koji vode ka uključivanju manjinskih pitanja u politike.

96. Da bi rad tih odbora bio djelotvoran, neophodno je posvetiti odgovarajuću pažnju njihovim preporukama, naročito kada se radi o nacrtu ili izmjenama i dopunama zakona koji se odnose na nacionalne manjine. Pored toga, treba da se vodi redovan dijalog između odbora i relevantnih organa, kao i između njih i manjinskih udruženja. [...]

#### **vii. Uslovi za državljanstvo**

100. Državljanstvo je važan element koji može bitno uticati na učešće u javnim poslovima. Iskustvo je pokazalo da uslovi za državljanstvo mogu ometati djelotvorno učešće u određenim oblastima javnih poslova. Prilikom ispitivanja ličnog područja primjene Okvirne konvencije, Savjetodavni komitet je u velikom broju slučajeva

pozvao na fleksibilnost i inkluzivnost u pristupu koji su zauzele države ugovornice. Štaviše, Savjetodavni komitet je dosljedno naglašavao činjenicu da primjena Okvirne konvencije na nedržavljanima koji pripadaju nacionalnim manjinama može unaprijediti duh tolerancije, međukulturnog dijaloga i saradnje.

101. Iako je legitimno uvesti određena ograničenja nedržavljanima u pogledu njihovog prava da glasaju i da budu izabrani, ta ograničenja ne treba da se primjenjuju šire nego što je potrebno. Dok se uslovi za državljanstvo mogu primijeniti na parlamentarne izbore, države ugovornice se podstiču da obezbijede nedržavljanima koji pripadaju nacionalnim manjinama mogućnost glasanja i kandidovanja na lokalnim izborima i upravnim odborima kulturnih autonomija. Državljanstvo ne treba da bude uslov za pridruživanje pripadnika nacionalnih manjina sindikatima i drugim udruženjima civilnog društva. Ovo je posebno važno u državama ugovornicama u kojima je politika državljanstva u stanju neizvjesnosti.

102. Uslovi vezani za poznavanje jezika postavljeni kandidatima za parlamentarne i lokalne izbore nijesu usaglašeni sa članom 15 Okvirne konvencije. Oni negativno utiču na djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima.

**Savjetodavni komitet za zaštitu nacionalnih manjina, Komentar o jezičkim pravima osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama prema Okvirnoj konvenciji, usvojen 24. maja 2012. godine<sup>86</sup>**

92. Države ugovornice treba da u predizbornoj kampanji obezbijede jednake mogućnosti političkim strankama koje predstavljaju ili uključuju pripadnike nacionalnih manjina. To može da podrazumijeva izbornu oglašavanje na manjinskim jezicima. Organi takođe treba da razmotre pružanje mogućnosti za upotrebu manjinskih jezika u televizijskim i radijskim programima javnih emitera koji su posvećeni izbornim kampanjama, kao i na glasačkim listićima i u drugim izbornim materijalima u područjima u kojima žive pripadnici nacionalnih manjina, tradicionalno ili u značajnom broju. Uslovi za poznavanje jezika koji se postavljaju kandidatima za parlamentarne i lokalne izbore mogu dovesti u pitanje usklađenost sa članom 15 Okvirne konvencije jer negativno utiču na učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima. Konkretno, u okviru izabranih organa na lokalnom nivou, mogućnost upotrebe manjinskih jezika može omogućiti pripadnicima nacionalnih manjina da djelotvornije učestvuju u donošenju odluka. Savjetodavni komitet je pozdravio napore da se omogući da se manjinski jezici upotrebljavaju interno u javnoj upravi u područjima koja su značajno nastanjena pripadnicima nacionalnih manjina.

<sup>86</sup> Originalna fusnota je izostavljena.

Uključivanje nacionalnih manjina u različite aspekte funkcionisanja društva je važan faktor u integraciji društva i sprečavanju sukoba. Potreba da nacionalne manjine djelotvorno učestvuju u javnom životu prepoznata je u različitim međunarodnim standardima ljudskih prava.

Evolucija prava pripadnika nacionalnih manjina na djelotvorno učešće u izbornim procesima proizlazi iz dva kretanja u oblasti međunarodnog prava i međunarodnih odnosa: (1) pojave prava na učešće na izborima i (2) priznavanja prava nacionalnih manjina da učestvuju u javnim poslovima i u društvenom i ekonomskom životu.