



UDHËZIME PËR TË NDIHMUAR PJESËMARRJEN E PAKICAVE KOMBËTARE NË PROCESIN E ZGJEDHJEVE

OSCE

UDHËZIME PËR TË NDIHMUAR PJESËMARRJEN E PAKICAVE KOMBËTARE NË PROCESIN E ZGJEDHJEVE

osce

UDHËZIME PËR TË NDIHMUAR
PJESËMARRJEN E PAKICAVE
KOMBËTARE NË PROCESIN E
ZGJEDHJEVE

Të drejtat e autorit janë të rezervuara. Përmbajtja e këtij botimi mund lirisht të kopjohet për qëllime edukuese dhe qëllime tjera jokomerciale, me kusht që riprodhimet e tilla të shoqërohen me një mirënjohje të OSBE/ODIHR si burimi i tyre.

Ky publikim është një përkthim i titullit të ODIHR-it “Udhëzime për të Ndhimuar Pjesëmarrjen e Pakicave Kombëtare në Procesin e Zgjedhjeve”, OSCE/ODIHR 2004 përpunuar nga Misioni Vëzhgues i OSBE-së në Shkup.

Fotografitë u mundësuan nga Misioni Vëzhgues i OSBE-së në Shkup.

Misioni Vëzhgues i OSBE-së në Shkup
Ndërtesa QBE, Shkup
11 Oktomvri 25

osce.org/skopje

UDHËZIME PËR TË NDIHMUAR
PJESËMARRJEN E PAKICAVE
KOMBËTARE NË PROCESIN E
ZGJEDHJEVE

PËRMBAJTJA

1. HYRJE	7
2. SFONDI (HISTORIA) E LUND REKOMANDIMEVE	9
3. RËNDËSIA E PROCESIT	11
4. KORNIZA LIGJORE NDËRKOMBËTARE	13
5. REKOMANDIMET E LUNDIT PËR ZGJEDHJET: NR. 7	17
5.1 Shpjegimi i përmbajtjes	17
5.1.1 Të drejtat individuale për të marrë pjesë në zgjedhje	18
5.1.2 Ndalimi kundër diskriminimit	21
5.2 Korniza ligjore dhe Opsionet	24
6. REKOMANDIMETE LUND-it PËR ZGJEDHJET: Nr. 8	27
6.1 Shpjegimi i përmbajtjes.....	27
6.2 Korniza legjislativë	29
7. REKOMANDIMET E LUND-it PËR ZGJEDHJET: Nr. 9	31
7.1 Shpjegimi i përmbajtjes	31
7.2 Korniza dhe Opsionet Legjislativë.....	34
7.3 Mekanizmat e tjerë.....	41
8. REKOMANDIMET E LUND-it PËR ZGJEDHJET: Nr 10	43
8.1 Shpjegimi i përmbajtjes.....	43
8.1.1 Madhësia e zonës zgjedhore.....	43
8.1.2 Caktimi i kufijve territorial	44

9. SIGURIMI I RRJEDHJES KORREKTE TË ZGJEDHJEVE: ADMINISTRATA E ZGJEDHJEVE	47
9.1 Opsionet e Organit Zgjedhor.....	48
9.1.1 Qasja e Qeverisë	48
9.1.2 Qasje mbikëqyrëse ose gjyqësore	49
9.1.3 Qasja e Pavarur	49
9.1.4 Qasja e partive politike	49
9.2 Përbërja e Komisionit apo Organit Zgjedhor.....	50
9.2.1 Transparenca.....	50
9.2.2 Paanshmëria.....	50
9.3 Organet zgjedhore të përhershme/ Ad Hoc	51
Shtojca I	
Listat kontrolluese	52
Shtojca II	
Sistemet Zgjedhore: Fjalori i shprehjeve	55
Shtojca III	
Integrimi i çështjes të pakicave në Vëzhgimin e Zgjedhjeve të ODIHR-it	58
MBIKËQYRJA E ZGJEDHJEVE.....	58
I. Hyrje	58
II. Roli i ODIHR-it në fazën para misionit	59
III. Roli i misionit për vlerësimin e nevojave.....	60
IV. Roli i ekipit thelbësor i misionit për vëzhgimin e zgjedhjeve	62
V. Roli i vëzhguesve afatgjatë (VAGJ)	65
VI. Roli i vëzhguesve afatshkurtër (VASH).....	66
VII. Raportimi për çështjet e pakicave kombëtare.....	67
VIII. Rekomandime për mvz-të e ardhshme	68
SHTOJCA 1	69
Çështjet e Pakicave Kombëtare dhe teknikat e vëzhgimit	69

1.

HYRJE

Komisionari i Lartë i OSBE-së për Pakicave Kombëtare (KLPK) ka autorizuar një grup ekspertësh të njohur ndërkombëtarisht për të përpiluar rekomandimet për Pjesëmarrje Efektive të Pakicave Kombëtare në Jetën Publike (të quajtur “Rekomandimet e Lundit”).¹ Asistenca për Rekomandimet e Lundit, si një referencë e vlefshme, është shprehur brenda Organizatës për Siguri dhe Bashkëpunimin në Evropë (OSBE)² dhe shprehimisht e miratuar nga KLPK (HCNM). Me qëllim për tu dhënë efekt më të mirë atyre Rekomandimeve, Zyra për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (ODIHR) propozoi të përpilohen udhëzime praktike në lidhje me katër rekomandimet lidhur me zgjedhjet.³

Qëllimet e udhëzimeve janë:

- ▶ Të bëjnë më efektive pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në organet

e vendimmarrjes publike me anë të përfaqësimit të zgjeruar;

- ▶ Të informojnë të gjitha palët e interesuara lidhur me:
 - Opsionet e hapura për një shtet për t’ju dhënë fuqi rekomandimeve;
 - Avantazhet dhe disavantazhet e opsioneve të ndryshme;
 - Të ofrojnë këshilla mbi mjetet kushtetuese, legjislative dhe institucionale për të realizuar ato opsione;
- ▶ Të ndihmojnë shtetet anëtare të OSBE-së dhe ODIHR-it për të siguruar koherencë të aplikimit në praktikën e shteteve standardet mbi të cilat Lund Rekomandimet janë zhvilluar.

Udhëzimet janë përpiluar nga ana e ODIHR-it në bashkëpunim me Institutin

¹ Këto udhëzime janë bazuar në Rekomandimet e Lundit, të qershorit 1999. Për një llogari për shtytjen dhe procesin e përpunimit të tyre, shih John Packer, “origjina dhe natyra e Rekomandimeve të Lundit për Pjesëmarrje Efektive të Pakicave Kombëtare në Jetën Publike”, Helsinki Monitor, Vëllimi 11, Nr 4, 2000, f. 29-45, teksti i plotë i Rekomandimeve të Lundit shfaqet në shtojcë në nenin e lartpërmendur në f. 46-61

² Ibid, f. 64-67

³ Projekti u bë i mundur me kontributin bujar nga Agjencia Ndërkombëtare Kanadeze e Zhvillimit (CIDA).

Ndërkombëtar për Demokraci dhe Ndhimë Zgjedhore (International IDEA) dhe Zyrën e KLPK. Ato janë rezultat i bisedimeve të gjera⁴ dhe të dhënave nga ekspertët⁵ në këtë sferë.

Është e rëndësishme të theksohet se udhëzimet nuk ju drejtohen të gjitha Lund Rekomandime - vetëm atyre që kanë të bëjnë me punën e ODIHR-it lidhur me zgjedhjet.

⁴ Një dokument diskutimi në formën e udhëzimeve të draftit është përgatitur nga Peter Harris dhe Halton Cheadle në emër të International IDEA. Drafti ishte objekt i diskutimeve intensive dhe të dhënave nga ekspertët e mbledhur nga ODIHR-i në një seminar të mbajtur në 3-4 korrik të vitit 2000 në Varshavë. Një draft tjetër është përgatitur dhe shqyrtohet përsëri nga ODIHR-i, Zyra e Komisionarit të Lartë për Pakica kombëtare dhe ekspertëve të pavarur para se të finalizohet.

⁵ Ekspertët ishin: Dr Vojin Dimitrijević, Drejtor i Qendrës së Beogradit për të Drejtat e Njeriut, Republika Federale e Jugosllavisë, Dr Yolanta Hristova, Ekspert për të Drejtat e Pakicave, Misioni i OSBE në Kroaci; Dr Jessie Pilgrim, Konsulent ligjor, SHBA; Dr Aleksander Postnikov, Hulumtues, Instituti i Legjislacionit dhe Ligjit Krahasues, Federata Ruse, Dr Andrew Stephen Reynolds, Asistent Profesor, Universiteti i Notre Dame, SHBA, Dr Timothy Sisk, Bashkëpunëtor i lartë për hulumtime, diplomuar Shkolla Shqiptare e Studimeve Ndërkombëtare, Universiteti i Denverit, SHBA, dhe Mark Stevens, Drejtor i Programit, Shërbimet Ndërkombëtare për Reformat zgjedhore, Mbretëria e Bashkuar

2.

SFONDI (HISTORIA) E LUND REKOMANDIMEVE

KLPK është mekanizmi kryesor i OSBE-së për parandalimin e konflikteve lidhur me pakicat. Si një instrument për parandalimin e konflikteve për të vepruar në fazën më të hershme, KLPK punon ngushtë me qeveritë dhe grupet e pakicave për të siguruar se politikat e qeverisë respektojnë standardet ndërkombëtare në këtë sferë dhe miratohen praktika efektive.

KLPK ka identifikuar çështje të caktuara aktuale që janë bërë objekt i vëmendjes së tij në lidhje me potencialin e tyre për konflikt brenda shteteve. Në veçanti, edukimi dhe përdorimi i gjuhës janë identifikuar si burimet potenciale të konfliktit brenda Shteteve anëtare të OSBE-së. Në mënyrë që të zhvillojë politika të përshtatshme të qeverive në lidhje me këto dy çështje, KLPK ka përpiluar dy komplete të rekomandimeve që shërbejnë si referenca për politikë-

bërësit dhe ligjdhënësit në ato shtete. Këto rekomandime janë:

- ▶ Rekomandimet e Hagës lidhur me të Drejtat e Arsimit të Pakicave Kombëtare (1996);⁶
- ▶ Rekomandimet e Oslos lidhur me të Drejtat Gjuhësore të Pakicave Kombëtare (1998).⁷

Në vitin 1998, KLPK ka identifikuar një burim të tretë të konfliktit potencial: pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në qeverisjen e shteteve. Në mënyrë që të marrë pikëpamjet dhe përvojat e Shteteve pjesëmarrëse të OSBE-së në këtë fushë, KLPK dhe ODIHR-i organizuan një konferencë me të gjitha shtetet anëtare të OSBE-së dhe organizatave të caktuara ndërkombëtare të quajtur “Qeverisja dhe Pjesëmarrja: Integrimi i Diversitetit.”⁸ Deklarata e Kryetarit të Konferencës vuri në dukje:

⁶ Për tekstin e plotë të Rekomandimeve të Hagës, së bashku me disa analiza shkencore, shiko çështjet e veçanta në Gazetën Ndërkombëtare mbi të Drejtat e Pakicave dhe Grupeve, Vëllimi 4, nr 2, 1996/97

⁷ Për tekstin e plotë të Rekomandimeve të Oslos, së bashku me disa analiza shkencore, shiko çështjet e veçanta në Gazetën Ndërkombëtare mbi të Drejtat e Pakicave dhe Grupeve, Vëllimi 6, nr 3, 1999

⁸ Konferenca u mbajt në Lokarno në tetor 1998, organizuar nga Konfederata zvicerane

“Dëshira për ‘aktivitetet konkrete vijuese’ duke përfshirë përpunimin e mëtejshëm të koncepteve të ndryshme dhe mekanizmave të qeverisjes së mirë me pjesëmarrjen efektive të pakicave, që çon në integrimin e llojllojshmërive në shtet!”

Si rezultat i Deklaratës së Kryetarit, Qeveria e Suedisë ofroi të financojë një grup ekspertësh të pavarur që të takohen në Lund, Suedi, të përgatisin rekomandimet mbi pjesëmarrjen efektive të pakicave kombëtare në qeverisjen e shteteve demokratike. Këto rekomandime janë të njohura si “Rekomandimet e Lundit”. Qëllimi i Rekomandimeve të Lundit, si edhe Rekomandimet e Hagës dhe Oslos, është të inkurajojë shtetet anëtare të OSBE-së që të zvogëlojnë tensionet, përmes miratimit të masave të veçanta, lidhur me pakicat kombëtare dhe, me këtë, ti shërbejnë qëllimit përfundimtar të KLPK për parandalimin e konflikteve.

Premisat themelore të Rekomandimeve të Lund-it janë:

- ▶ Shtetet do të respektojnë dhe zbatojnë obligimet e të drejtave të njeriut, në veçanti, lirinë nga diskriminimi;
- ▶ Qëllimi i instrumenteve të drejtave të njeriut është të sigurojnë zhvillimin e plotë dhe të lirë të personaliteti të njeriut në kushtet e barazisë;
- ▶ Qëllimi i qeverisjes së mirë demokratike është që t’ju shërbejë nevojave dhe interesave të të gjithë atyre që jetojnë dhe banojnë në atë vend; dhe
- ▶ Qeverisja e mirë demokratike do të lejojë, inkurajojë dhe mbështet të gjithë ata që janë subjekt i vendimeve të tij për të marrë pjesë në marrjen e këtyre vendimeve.

3.

RËNDËSIA E PROCESIT

Këto udhëzime janë përpiluar për të ndihmuar edhe qeveritë edhe organizatat që përfaqësojnë ose mbështesin pakicat kombëtare. Ndihma është e drejtuar drejt përpilimit të një kornize ligjore për një sistem zgjedhor që siguron pjesëmarrje efektive të pakicave kombëtare në jetën publike. Për të bërë këtë janë cituar shembuj të ndryshëm të praktikave të mira në disa vende të caktuara. Këta shembuj nuk kanë për qëllim të jenë të zgjeruar ose gjithëpërfshirës, dhe asnjë konkluzion nuk duhet të nxirret nga shembujt lidhur me shtetet që janë përmendur ose të cilat nuk përmenden.

Procesi i dezenimit dhe modifikimit të sistemeve zgjedhore dhe krijimit të institucioneve zgjedhore është kritik për suksesin dhe qëndrueshmërinë e atyre sistemeve dhe institucioneve. Procesi do të ndikojë dukshëm në cilësinë e rezultatit. Një proces përfshirës ndihmon për të kontribuar në legjitimitetin e rezultateve. Ai ofron mundësi për të debatuar opsionet e

hapura për pakicat kombëtare dhe ndjek alternativat për akomodimin e interesave dhe nevojave të tij.

Me qëllim që të ndihmojmë politikëbërësit dhe vendimmarrësit, janë identifikuar për shqyrtim çështjet dhe parimet kryesore të procesit:

- ▶ Një proces formal është më i mirë se një proces ad hoc;
- ▶ Sa më shumë përfshirës është procesi aq më mirë është. Kjo nuk duhet vetëm ti referohet partive politike por, gjithashtu, edhe shoqërisë civile. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për të siguruar që gratë të marrin pjesë plotësisht në proces;
- ▶ Është thelbësore të ndërtohet besimi dhe legjitimiteti ndaj procesit. Kjo përfshin:
 - Sigurim se të gjitha palët e interesuara janë të përfshira dhe marrin pjesë në hartimin e vetë procesit;⁹

⁹ Kjo mund të arrihet përmes formave të ndryshme të konsultimit, të cilat do të përfshijnë votimet, referendumet, negociatat, forumet për konsensus ose organet dhe komisionet e punës

-
- Të merret parasysh emërimi i lehtësuesve neutral dhe legjitim. Në disa negociata, ishin të angazhuar juristë të respektuar gjerësisht;¹⁰
 - Informata duhet të ndahet sa mund e më gjerë;¹¹
 - ▶ Është e nevojshme për të siguruar që është dhënë kohë e mjaftueshme për procesin;
 - ▶ Është e rëndësishme për të gjitha palët:
 - Të shmangin krijimin e parakushteve ose vënien e pengesave për pjesëmarrje;
 - Të njohin nevojën për fleksibilitet;
 - ▶ Është e rëndësishme të sigurohet që procesi është i financuar. Të gjitha palët në këtë proces duhet të kenë burimet e nevojshme për të marrë pjesë plotësisht në të, dhe asnjë palë ose asnjëra prej palëve nuk duhet të gëzojë avantazh të padrejtë.

¹⁰ Në Irlandën Veriore, senatori Mitchell i Shteteve të Bashkuara i kryesoi bisedimet e paqes. Në Afrikën e Jugut, dy gjykatës kryesuan bisedimet e paqes

¹¹ Roli i mediemeve në lidhje me publikimin dhe shpërndarjen e informatave është kritik. Qasja e barabartë dhe transparente deri te informatat, veçanërisht në lidhje me çështjet e pakicave, është e rëndësishme

4.

KORNIZA LIGJORE NDËRKOMBËTARE

Standardet vijuese ndërkombëtare formojnë bazën normative edhe për Rekomandimet e Lund-it edhe për këto udhëzime:

- ▶ Neni 21 (3) i Deklaratës Universale për të Drejtat e Njeriut që thekson se "dëshira e popullit do të jetë baza e autoritetit të qeverisë";
- ▶ Konventa Ndërkombëtare mbi të Drejtat Civile dhe Politike (ICCPR) garanton të drejtat dhe liritë e mëposhtme:¹²
 - E drejta e lirisë së mendimit, ndërgjegjes dhe fesë dhe shfaqjes të këtyre besimeve (neni 18);
 - E drejta e mendimit pa ndërhyrje dhe lirisë për të shprehur këto mendime (neni 19);
 - E drejta e tubimit paqësor (neni 21);
 - E drejta e lirisë për tu shoqëruar (neni 22);
- E drejta dhe mundësia, pa dallim të çdo lloji, si raca, ngjyra, gjinia, gjuha, besimi fetar, mendimi politik ose mendimi tjetër, origjina kombëtare ose sociale, pasuria, lindja ose statuseve të tjera:
 - ▶ Për të marrë pjesë në kryerjen e punëve publike, drejtpërdrejt ose me anë të përfaqësuesit lirisht të zgjedhur;
 - ▶ Për të votuar dhe për tu zgjedhur në zgjedhje periodike që do të zbatohen me të drejtën e përgjithshme dhe të barabartë për të votuar dhe do të mbahet me votim të fshehtë; dhe
 - ▶ Të kenë qasje në kushte të përgjithshme të barazisë në shërbimet publike të atij shteti (neni 25).
- E drejta për mbrojtje të barabartë dhe efektive nga ligji kundër diskriminimit në çdo bazë të tilla

¹² Duhet të theksohet se, përveç kufizimeve të lejueshme prej disave të drejta të caktuara, Neni 5 (1) i KNDKP parashikon se, "Asgjë në këtë Pakt nuk mund të interpretohet sikur i implikon ndonjë Shteti, grupi apo personi, çfarëdo të drejte për t'u angazhuar në çfarëdo aktivitet ose të kryejë çdo akt që synon kufizimin e tyre në masë më të madhe se sa që është e parashikuar në Konventën aktuale".

- siç janë raca, ngjyra, gjinia, gjuha, feja, opinioni politik ose mendimi tjetër, origjina kombëtare ose sociale, pasuria, lindja ose ndonjë status tjetër (Neni 26).
- ▶ Neni 2 i Konventës për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit Racor (CERD) parashikon: “Shtetet anëtare do të dënojnë diskriminimin racor dhe do të angazhohen për të ndjekur me të gjitha mjetet e përshtatshme dhe pa vonesë politikën e eliminimit të diskriminimit racor në të gjitha format e tij dhe promovimin e mirëkuptimit midis të gjitha racave, dhe, në këtë aspekt:
 - (a) Secili Shtet anëtar merr përsipër të mos angazhohet në asnjë veprim ose praktikë të diskriminimit racor kundër personave, grupeve të personave ose institucioneve dhe të sigurojë që të gjitha autoritetet publike dhe institucionet publike, kombëtare dhe lokale, të veprojnë në përputhje me këtë detyrim;
 - (b) Secili Shtet anëtar merr përsipër të mos sponsorojë, mbrojë ose mbështesë diskriminimin nga cilido person ose organizatë;
 - (e) Secili Shtet anëtar merr përsipër të inkurajojnë, kur është e përshtatshme, organizatat dhe lëvizjet integruese multi- raciale dhe mjetet e tjera për eliminimin e barrierave mes racave, dhe për të shkurajuar çdo gjë që ka tendencë për të forcuar ndarjen racore.”
 - ▶ Neni 5 i CERD-it thekson: “Në përputhje me detyrimet themelore të parashtruara në nenin 2 të kësaj Konvente, Shtetet anëtare angazhohen të ndërmarrin ndalimin e rreptë dhe eliminimin e diskriminimit racor në të gjitha format e tij dhe të garantojnë të drejtën e të gjithëve, pa dallime siç janë raca, ngjyra, origjina kombëtare ose etnike, për barazi para ligjit, veçanërisht në gëzimin e të drejtave të mëposhtme:
 - ...
 - (b) të drejtat politike, në veçanti të drejtën për të marrë pjesë në zgjedhje - për të votuar dhe për tu zgjedhur në bazë të së drejtës së përgjithshme dhe të barabartë për të votuar, për të marrë pjesë në Qeveri, si dhe në kryerjen e punëve publike në çdo nivel dhe të kenë qasje të barabartë në shërbimet publike;
 - (d) të drejtat e tjera civile, në veçanti:...
 - (vii) të drejtën e lirisë së mendimit, ndërgjegjes dhe besimit;
 - (viii) të drejtën e lirisë së mendimit dhe të shprehjes;
 - (ix) të drejtën e lirisë së mbledhjes dhe shoqërimit paqësor.
 - ▶ Neni 2 i Deklaratës së KB mbi të Drejtat e Personave që u takojnë Pakicave Kombëtare ose Etnike, Fetare ose Gjuhësore thekson se:
 - (2) Personat që u përkasin pakicave kanë të drejtë të marrin

pjesë në mënyrë efektive në jetën kulturore, fetare, sociale, ekonomike dhe publike;

- (3) Personat që u përkasin pakicave kanë të drejtë të marrin pjesë në mënyrë efektive në vendimet në nivel kombëtar dhe, kur është e përshtatshme, në nivel rajonal lidhur me minoritetin të cilit ata i përkasin apo rajonit në të cilin ata jetojnë, në një mënyrë që nuk është jokompatible me legjislacionin kombëtar;
- (4) Personat që u përkasin pakicave kombëtare kanë të drejtë të themelojnë dhe të mbajnë shoqatat e tyre;
- (5) Personat që u përkasin pakicave kombëtare kanë të drejtë të themelojnë dhe mbajnë, pa asnjë diskriminim, kontakte të lira dhe paqësore me anëtarë të tjerë të grupit të tyre dhe me personat që u përkasin pakicave të tjera, si edhe kontaktet me qytetarët përtej kufijve të shteteve të tjera për të cilin ata janë lidhur me lidhje kombëtare apo etnike, fetare ose gjuhësore.
- ▶ Neni 15 i Konventës Kornizë të Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare thekson:

“Shtete anëtare do të krijojnë kushte të nevojshme për pjesëmarrje efektive të personave që u takojnë pakicave kombëtare

në jetën kulturore, sociale dhe ekonomike dhe çështjet publike, në veçanti ato që ndikojnë mbi ta”

- ▶ Paragrafët 5 dhe 6 të Dokumentit të Kopenhagës Mbledhja e Konferencës mbi Dimensionin Njerëzor të KSBE (Dokumenti i Kopenhagës) specifikon se “në mesin e atyre elementeve të drejtësisë që janë thelbësore për shprehjen e plotë të dinjitetit të lindur të të drejtave të barabarta dhe të patjetërsueshme të të gjithë qenieve njerëzore ... vullneti i popullit, shprehur lirisht dhe në mënyrë të drejtë përmes zgjedhjeve të rregullta dhe korrekte, është baza e autoritetit dhe legjitimitetit të të gjitha qeverive”
- ▶ Paragrafi 35 i Dokumentit të Kopenhagës kërkon që Shtetet anëtare të OSBE-së të “respektojnë të drejtën e personave që ju takojnë pakicave kombëtare për pjesëmarrje efektive në çështjet publike, përfshirë pjesëmarrjen në çështjet që lidhen me mbrojtjen dhe promovimin e identitetit të pakicave të tilla.” Po ashtu, ligji ndërkombëtar parashikon disa kufizime të rëndësishme për liritë dhe të drejtat e theksuara më lart.¹³ Kjo përfshin Nenin 4 të CERD, i cili thotë:

“Shtetet anëtare dënojnë të gjitha propagandat dhe të gjitha organizatat të cilat janë të bazuara në ide ose teori të

¹³ Përveç kufizimeve të lejueshme për liritë dhe të drejtat e theksuara më lart, është e rëndësishme të kujtojmë se aty janë edhe ndalimet e veçanta që mund të jenë relevante, siç janë neni 20 i ICCPR (ndalojnë “propagandë për luftë” dhe “qdo thirrje për urrejtje nacionale, racore dhe fetare që përbën nxitje për diskriminim, armiqësi apo dhunë”) dhe neni 6 (2) i Konventës Kornizë mbi Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare (që kërkon prej shteteve anëtare të marrin masa për të mbrojtur personat kundër diskriminimit, armiqësisë apo dhunës).

superioritetit të një race ose grupi personash të një ngjyre ose origjinë etnike, apo të cilat përpiqen të justifikojnë ose promovojnë urrejtjen racore dhe diskriminimin e cilës do forme, dhe të ndërmarrin miratimin e masave të menjëhershme dhe pozitive të përpiluara për të çrrënjësuar të gjitha nxitjet për të, apo aktet e diskriminimit të tillë dhe, për ta arrit këtë, me një respektim të duhur të parimeve të mishëruara në Deklaratën Universale e të Drejtave të Njeriut dhe të drejtat e parapara shprehimisht në nenin 5 të kësaj Konvente, në mes tjerash:

(a) do të deklarojë si vepër penale të dënueshme me ligj të gjitha përhapjet e ideve të bazuara në superioritetin ose urrejtjen racore, nxitjen e diskriminimit racor, si

dhe të gjitha aktet e dhunës ose të nxitjes për akte të tilla kundër çdo race ose grupi të persona ngjyrës ose origjinës etnike tjetër, si dhe ofrimin e çdo ndihmë për aktivitetet raciste, duke përfshirë financimin e tyre;

(b) do të deklarojë të paligjshme dhe ndalojë organizatat, dhe gjithashtu të gjitha aktivitetet e tjera të organizuara të propagandës, të cilat promovojnë dhe nxisin diskriminimin racor, dhe do të shpallin si një vepër e dënueshme me ligj pjesëmarrjen në organizata ose aktivitete të tilla;

(c) nuk do të lejojnë autoritetet publike ose institucionet publike, kombëtare ose lokale, të promovojnë ose nxisin diskriminim racor”

5.

REKOMANDIMET E LUNDIT PËR ZGJEDHJET: NR. 7

“Përvoja në Evropë dhe gjetiu tregon rëndësinë e procesit zgjedhor për lehtësimin e pjesëmarrjes së pakicave në sferën politike. Shtetet duhet të garantojnë të drejtën e personave që ju takojnë pakicave kombëtare për të marrë pjesë në kryerjen e punëve publike, përfshirë edhe të drejtën e votimit dhe kandidimin për post pa diskriminim”.

5.1 Shpjegimi i përmbajtjes

Prej Shteteve anëtare kërkohet që të garantojnë të drejtat e personave që ju takojnë pakicave kombëtare për të marrë pjesë në jetën publike. Kjo garanci do të mishërohet më mirë duke përfshirë të drejtën në kushtetutë. Kushtetuta duhet ta përforcojë të drejtën.¹⁴ Ajo duhet gjithashtu të specifikojë kushtet nën të cilat legjislatura mund të kufizojë

këta të drejta. Për shembull, Pakti Ndërkombëtar mbi të Drejtat Civile dhe Politike ju lejon shteteve që të kufizojnë të drejtat civile dhe politike në mënyrë që të mbrojnë të drejtat e tjerëve, të garantojë sigurinë kombëtare ose për të mbajtur rendin publik.¹⁵

Ekzistojnë dy aspekte për të drejtën për të marrë pjesë në jetën publike, të cilat kërkojnë përpunim më të detajuar. Ata janë:

¹⁴ Ekzistojnë formula të ndryshme për përforcimin e të drejtave të mbrojtura me Kushtetutë: shih, për shembull, përfshirjen e Deklaratës së të Drejtave të Njeriut në Kushtetutën e Francës të vitit 1789 në Preambulën e asaj Kushtetute; të Drejtat Themelore në nenet 1 deri 19 i Kushtetutës gjermane; Amendamentet I deri në X, XIII deri në XV, XIX, XXIV dhe XXVI të Kushtetutës amerikane; Karta kanadeze e të Drejtave dhe Lirive të Njeriut, e cila formon Pjesën e I-rë të Aktit të Kushtetutës kanadeze; Qëllimet dhe Direktivat Kombëtare Parimet dhe Detyrimet Sociale themelore në Kushtetutën e Papua Guinea e Re; dhe të Drejtat Themelore në Pjesën III të Kushtetutës indiane; Banorët e Luksemburgut dhe Drejtat e tyre, në Kapitullin II të Kushtetutës të Luksemburgut; Parimet Fundamentale në nenet 1 deri 11 i Kushtetutës italiane; të Drejtat Themelore në Kapitullin 1 të Kushtetutës holandeze; Nenet 40 - 44 të Kushtetutës irlandeze; Kapitullin 2 të Instrumentit të Qeverisë suedeze; Pjesa I e Kushtetutës spanjolle; neni 8 dhe Kapitulli XII i Kushtetutës hungareze, etj.

¹⁵ Për më tepër: dispozita të veçanta për kufizim të bashkangjitura me secilën drejtë në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe të drejtat themelore të ndryshme në Kapitullin 1 të Kushtetutës holandeze. Për shembuj të klauzolave për kufizime të përgjithshme shiko: Neni 1 i Kartës Kanadeze i të Drejtave dhe Lirive, Neni 36 i Kushtetutës së Afrikës së Jugut; kufizimet në nenet 18, 18a dhe 19 të Kushtetutës gjermane; dhe nenet 12 deri 14 të Instrumentit të Qeverisë suedeze.

- ▶ Grup i të drejtave individuale që garantojnë pjesëmarrjen në zgjedhje dhe në jetën publike; dhe
- ▶ E drejta për mos tu diskriminuar në ushtrimin e këtyre të drejtave, për shkak se personi i përket ndonjë pakice kombëtare.

5.1.1 Të drejtat individuale për të marrë pjesë në zgjedhje

Ekziston një grup i të drejtave individuale që konsiderohen si thelbësore për themelimin dhe mirëmbajtjen e një demokracie. Ata shtrihen nga e drejta për të formuar shoqata politike dhe shoqata të tjera deri te e drejta për të bërë fushatë, kandidimi për post dhe për të votuar. Të drejtat vazhdojnë edhe përtej të drejtave të votuesve individual deri te të drejtat e partive politike dhe shoqata të tjera për të fituar mbështetje dhe për fushatë.

Ky grup ndahet zakonisht në këto të drejta specifike:

- ▶ E drejta për të votuar, në veçanti e drejta për votim të fshehtë;
- ▶ E drejta për zgjedhje të rregullta dhe korrekte;
- ▶ E drejta për tu kandiduar për funksione publike;
- ▶ Liria e shoqërimit;
- ▶ Liria e tubimit;
- ▶ Liria e shprehjes.

Këto të drejta duhet të jenë të garantuara me kushtetutë. Megjithëse kushtetutat në përgjithësi ju lejojnë legjislaturave ti kufizojnë këto të drejta, këto kufizime duhet të jenë shqyrtuar me kujdes për të siguruar që nuk janë në shkelje të standardeve ndërkombëtare dhe, përgjithësisht, nuk ndikojnë në pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në jetën publike.

Shembuj të kufizimeve problematike janë:

- ▶ Përcaktimi i kërkesës gjuhësore për funksionet publike;
- ▶ Kërkesat e tepruara për regjistrimin e partive politike;
- ▶ Kërkesa për shpërndarje që detyron partitë apo kandidatët që të kandidohen në një numër të krahinave apo qarqeve ose madje edhe t'i detyrojnë ata të kenë një zyrë në çdo krahinë nëse kjo ka efektin e diskriminimit ndaj pakicave kombëtare.

E drejta për të votuar

- ▶ E drejta për të votuar e parashikuar sipas këtij kapitulli është e drejta e përgjithshme për të votuar. Disa shtete ju sigurojnë personave të pakicave kombëtare një votim shtesë.¹⁶ E drejta për votim shtesë është zakonisht një çështje që duhet të merren parasysh në forma të ndryshme për përfaqësimin e pakicave dhe pjesëmarrje në jetën

¹⁶ Për shembuj të shteteve të ndryshme se si ato i kënaqin pakicat kombëtare shih: Artikuj 32B dhe 68 të Kushtetutës hungarez; Kanada (neni 23 i Kartës Kanadeze të të Drejtave dhe Liritë (shih Fusnota 7 më sipër), i cili mbron të drejtat arsimore në gjuhën e pakicave dhe Nenet 53 dhe 55 të Kushtetutës spanjolle

publike. Ata çështje janë trajtuar në Paragrafin 7 më poshtë.

- ▶ Edhe pse është e zakonshme për kushtetutat të kufizojnë të drejtën e votimit për qytetarët, ky kufizim mund të përbëjë një burim të konfliktit në lidhje me shtetet që kanë pakica kombëtare ose popullsi të madhe të përbërë nga jo-shtetasit nëse janë të ngërthyera në mënyrë që diskriminon pakicat kombëtare. Ka shumë shkaqe për këtë konflikt potencial. Ata mund të jenë nga mënyra në të cilën kërkesat për shtetësi janë përcaktuar me ligj (për shembull, kufizimi i shtetësisë të ndonjë grupi etnik duke e bërë administrativisht vështirë të bëhet shtetas). Në thelb, shtetësia nuk duhet të përdoret në mënyrë që të diskriminojë personat që ju takojnë pakicave kombëtare.
- ▶ Kriteret e përshtatshmërisë për regjistrimin si votues mund të kenë pasoja për pakicat kombëtare. Kufizimi i të drejtës për të votuar për banorët e një zone zgjedhore do ndikojë negativisht në popujt nomad. Përfshirja apo përjashtimi i votuesve të jashtëm mundet gjithashtu të ndikojë negativisht në pjesëmarrjen e pakicave kombëtare.

E drejta për zgjedhje të rregullta dhe korrekte (të ndershme)

- ▶ Zgjedhjet nuk duhet vetëm të jenë të rregullta, por duhet gjithashtu të mbahen në intervale të arsyeshme. Në shumicën e kushtetutave, zgjedhjet mbahen midis 2 deri në 5 vjet.

- ▶ E drejta për votim të fshehtë është thelbësore për zgjedhje korrekte. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në shoqëritë me pakica kombëtare. Vijon se shteti duhet të ndërmarrë të gjitha hapat e nevojshme për të siguruar që votuesit që ju përkasin pakicave kombëtare të besojnë se votat e tyre janë të fshehta. Në këtë aspekt, duhet theksuar Paragrafi 7.4 i Dokumentit të Kopenhagës, i cili detajon se shtetet pjesëmarrëse do të "Sigurojnë që votat janë të hedhura me votim të fshehtë ose sipas procedurës ekuivalente të votimit të lirë...."
- ▶ Zgjedhjet duhet të zbatohen në mënyrë korrekte. Ka dy aspekte për këtë të drejtë. Zgjedhjet nuk duhet vetëm të zbatohen në mënyrë korrekte, por gjithashtu duhet të perceptohen se janë të tilla. Legjitimiteti i procesit zgjedhor është veçanërisht i rëndësishëm në shoqëritë me tensione etnike dhe nivel të lartë të mosbesimit.
- ▶ Ka mënyra të ndryshme institucionale dhe procedurale me të cilat shtetet mund të sigurojnë se zgjedhjet janë zhvilluar në mënyrë korrekte. Opsionet e ndryshme shqyrtohen në paragrafin 7 më poshtë.

E drejta për tu kandiduar për post

- ▶ E drejta për tu kandiduar për funksione publike duhet të jetë e garantuar me Kushtetutë. Kufizimet mbi të drejtën duhet të shqyrtohen me kujdes në mënyrë që të sigurohet që personave që u përkasin

pakicave kombëtare nuk ju ndalohet mandati ose kandidimi për funksion. Derisa mund të caktohen rregulla për gjuhën për procedurat e institucioneve publike, duke përfshirë institucionet parlamentare, përjashtimi në bazë gjuhësore i cilit do person për tu kandiduar për funksion është në shkëlqje të nenit 25 të ICCPR dhe, thjesht, ndeshet me lirinë e votuesve për të zgjedhur përfaqësuesit e tyre.¹⁷ Për shembull, kërkesa gjuhësore mund të ketë efekt të përjashtimit të kandidatëve nga pakicat kombëtare për kandidim për funksion.

Liria e shoqërimit

- ▶ Kjo liri është e rëndësishme për dy arsye. Ajo duhet të garantojë jo vetëm të drejtën për të formuar parti politike, por duhet gjithashtu të garantojë formimin e organeve të shoqërisë civile të tilla siç janë organizatat joqeveritare dhe organizatat kulturore që mund të mbështesin ose të përfaqësojnë pakicat kombëtare në një shoqëri.
- ▶ Koncepti për liri të shoqërimit ngërthen një numër të të drejtave plotësuese. Ato përfshijnë:
 - Të drejtën për të formuar parti politike apo shoqatë;
 - Të drejtën për t'ju bashkuar ndonjë partie politike apo shoqatë;
 - Të drejtën për të marrë pjesë në aktivitete të ligjshme të një

partie politike apo shoqate. Kjo e drejtë për të marrë pjesë duhet të shtjellohet që të përfshijë të drejtën e veçantë për tu tubuar dhe për fushatë në emër të ndonjë partisë politike.

- ▶ Shpesh është e mirë të përcaktohen këto të drejta në kushtetutë, në vend se ti lihen legjisllacionit të zakonshëm, rregulloreve ose përpunimeve nga gjykatat.
- ▶ Kjo e drejtë është kufizuar shpesh nga legjisllacioni. Këto kufizime duhet të shqyrtohen me kujdes në mënyrë që të sigurohet se ata nuk shkelin standardet ndërkombëtare ose nuk ndikojnë në mënyrë negative në pjesëmarrjen efektive të pakicave kombëtare në jetën publike.
- ▶ Drejta për vetë-identifikim për pakicat është e rëndësishme. Në këtë drejtim, praktika e imponimit të “përkatësisë etnike” mbi pakicat duhet të dekurajohet. Hungaria, në rastin e grupimit të pakicave është një shembull i mirë i të drejtës për vetë-identifikim, megjithëse gjithashtu kanë ekzistuar edhe probleme në rastin e Hungarisë. Zelanda e Re, me rastin e Maurëve, është një shembull tjetër i mirë.

Liria e tubimit

- ▶ Kjo liri është e lidhur ngushtë me lirinë e shoqërimit. Kjo është liri e rëndësishme në kontekst të

¹⁷ Ekzistojnë shembuj shumë mirë të njohur të përfaqësuesve të zgjedhur të cilët janë të paafte nga shikimi, dëgjimi ose të folurit. Sa më tepër, çdo kërkesë e tillë gjuhësore bëhet shumë problematike në lidhje me caktimin dhe testimin e aftësisë

zgjedhjeve për shkak se e drejta për të zhvilluar takime është pjesë fundamentale e politikës demokratike. E drejta shtrihet në të drejtën për protesta.

- ▶ Kjo liri duhet të jetë e garantuar me Kushtetutë. Kjo është liri që është normalisht subjekt i kufizimeve të tilla siç është mirëmbajtja e rendit publik. Megjithëse rendi publik përgjithësisht konsiderohet si një bazë e justifikueshme për kufizimin e kësaj të drejte, vështirësia e këtij kufizimi është në zbatimin e tij. Përcaktimi i asaj se kur mundet shteti të mbështetet në këtë bazë për të ndaluar ndonjë takim apo protestë ju është lënë shpesh funksionarëve shtetëror. Nëse nuk ka mbikëqyrje të shpejtë gjyqësore lidhur me këto vendime, në praktikë mund të shfuqizohet kjo liri.
- ▶ Kjo liri mund të dëmtohet nga praktika që partive politike apo shoqatave të tjera që përfaqësojnë pakicat kombëtare t'ju kufizohet lejimi i përdorimit të objekteve publike në dispozicion siç janë ndërtesa e komunës, etj.

Liria e shprehjes

- ▶ Kjo liri është një nga themelet e shtetit demokratik dhe është

fundamentale për të siguruar që pakicat kombëtare të marrin pjesë në mënyrë efektive në jetën publike. Më së miri është e garantuar në kushtetutën e shtetit. Qeveritë nganjëherë mundohen të justifikojnë kufizimet e kësaj lirie në bazë të sigurisë kombëtare. Këta kufizime duhet të jenë objekt i një kontrolli të rreptë për të siguruar vlefshmërinë dhe proporcionalitetin e kufizimit. Në veçanti, duhet të analizohet efekti i kufizimeve në pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në jetën publike.

- ▶ Detyra e shtetit për të garantuar lirinë e shprehjes në bazë të ligjeve ndërkombëtare ose të vendit nuk duhet të jetë e kufizuar në detyrimin negativ, p.sh., obligimi që të mos ndërhyjë ndaj lirisë. Ajo duhet të shtrihet për tu siguruar se pakicave kombëtare duhet tu jepet qasje e arsyeshme deri te mediumet në pronësi publike (të shtetit) për ti shprehur pikëpamjet e tyre.

5.1.2 Ndalimi kundër diskriminimit

- ▶ Të drejtat individuale për të marrë pjesë në jetën publike duhet të vlejnë për të gjithë personat pavarësisht nga origjina etnike ose kombëtare, gjuha ose feja. Këto të drejta duhet të aplikohen në mënyrë të barabartë.¹⁸ Diskriminimi nuk duhet

¹⁸ Marrëveshja për Mirëkuptim, Bashkëpunim dhe Fqinjësi të mirë midis Rumanisë dhe Republikës së Hungarisë ka të bëjë vetëm me pakicën hungareze; megjithatë, shumica e dispozitave të kësaj marrëveshjeje dypalëshe ka pasojat për pakicat e tjera në Rumani, gjithashtu. Neni 15.1 (a) konfirmon se Rumania ka ndërmarrë hapa që "në rregullimin e të drejtave dhe detyrimeve të personave që u takojnë pakicave kombëtare "të zbatojë" Konventën kornizë të Këshillit të Evropës në lidhje me pakicat kombëtare nëse "rregullimi i rendit të saj të brendshëm nuk përmban rregulla më të favorshme". Dispozitat e tjera lidhur me pakicat në Rumani në përgjithësi përfshijnë qasjen, dhe këmbimin e lirë të, informatave në gjuhën amtare (neni 15.4); të drejtën për të marrë pjesë në zgjidhjen e çështjeve me interes kombëtar apo lokal përmes përfaqësuesve të zgjedhur në organet e autoriteteve qendrore ose lokale publike (Neni 15.5); dhe respektin për trashëgiminë kulturore dhe historike të pakicave nacionale (neni 15.6).

të jetë me qëllim. Ai mundet të lind pa qëllim. Një kriter neutral mund të veprojë në rrethana të caktuara në mënyrë diskriminuese. Për shembull, banimi është kërkesë e përbashkët për kualifikim për të votuar në një sistem zgjedhor të bazuar në zonën zgjedhore. Kjo kërkesë mundet, megjithatë, të veprojë në mënyrë diskriminuese në lidhje me refugjatët (domethënë qytetarët ose banorët e përhershëm të shtetit që kanë ikur jashtë vendit), popujt nomade apo personat e zhvendosur brenda shtetit. Kërkesat për leje-qëndrim mund të jenë diskriminuese kundër pakicave kombëtare.

Kërkesa për përshtatshmëri për tu regjistruar si votues mund të ketë efekt diskriminues kundër personave që i përkasin një pakice kombëtare. Në vijim janë shembujt se si kërkesat e ligjshmërisë, në përgjithësi, mund të diskriminojnë kundër personave që u takojnë minoriteteve kombëtare:

- ▶ Shtetësia shpesh është kërkesë themelore për ligjshmërinë. Në përputhje me rrethanat, kërkesa për shtetësi ndikon në kualifikimin për të votuar. Më poshtë janë shembujt të llojeve të ndikimeve që mund të kenë ligjet që rregullojnë shtetësinë:
 - Në qoftë se përkatësia etnike është kërkesë për shtetësinë, ajo mund të diskriminojë kundër personave që u përkasin pakicave kombëtare që nuk i takojnë origjinës të njëjtë etnike;
 - Kërkesë për marrjen e shtetësisë që të dy prindërit duhet të jenë shtetas mund të veprojë

në mënyrë diskriminuese ndaj ndonjë pakicës kombëtare, veçanërisht asaj që ka qenë subjekt i zhvendosjen së kufijve kombëtar;

- Kufizimet mbi shtetësinë e dyfishtë mund të ndikojnë në mënyrë të dëmshme për pakicat kombëtare;
- ▶ Njohja rrjedhshëm e gjuhës zyrtare është një kërkesë që mund ta diskriminojë pakicën kombëtare që nuk e flet atë gjuhë;
- ▶ Shtetet nuk duhet të përshkruajnë apo nxjerrin jashtë ligjit përdorimin e cilësdo gjuhë në fushatat zgjedhore;
- ▶ Kërkesat për vendqëndrim mund të diskriminojnë pakicat kombëtare. Vendbanimi mund të veprojë në mënyrë diskriminuese ndaj refugjatëve ose personave të zhvendosur brenda vendit. Personat e zhvendosur brenda vendit duhet të jenë në gjendje të ushtrojnë të drejtën e tyre për të votuar; ku është e mundur, refugjatët duhet të gëzojnë disa lehtësime për të votuar.

Duhet të theksohet se, edhe pse e drejta për të marrë pjesë në jetën publike mund të sanksionohet në kushtetutë dhe në legjislacion, kjo është gjithashtu e nevojshme për të siguruar se nuk ka pengesa administrative apo pengesa të tjera për parandalimin e personave që ju takojnë pakicave kombëtare nga ushtrimi i plotë i të drejtave të tyre. Duhet të ndërmerren hapa për të siguruar që:

- ▶ Deri sa është e mundur, personat që u takojnë pakicave kombëtare të

- bëhen të vetëdijshëm në gjuhën e tyre për të drejtat e tyre për të marrë pjesë në jetën publike dhe se si këto të drejta mund të ushtrohen;
- ▶ Procesi i regjistrimit të votuesve është administruar në mënyrë të tillë që të sigurojë se personat që i përkasin pakicës kombëtare mund të regjistrohen pa vështirësi apo kosto materiale. Llojet e mëposhtme të çështjeve administrative janë të implikuar në bazë të këtij kreu:
 - Sa të jetë e mundur, formularët e regjistrimit dhe çdo dokumentacion shpjegues duhet të jetë në gjuhën e pakicës kombëtare;
 - Zyrat e regjistrimit duhet të jenë të vendosura dhe të hapura për regjistrimin në vende dhe në kohë që nuk e bëjnë të vështirë ose të kushtueshme për një person që të regjistrohet;
 - ▶ Është krijuar një klimë ku personat që i përkasin një pakice kombëtare mund të rekrutojnë, mbështesin, votojnë, dhe kandidohen për zyra dhe të marrin pjesë në jetën publike. Shteti duhet haptazi të dekurajojë diskriminimin dhe dhunën ndaj pakicave kombëtare dhe për të marrë aktiv hapa për parandalimin e diskriminimit dhe dhunës dhe të ndëshkojë autorët e këtyre veprave;
 - ▶ Pengesat nuk janë shumë të vështira, duke mos ju lejuar personave që të paraqiten si kandidatë ose të regjistrohen si parti politike, të tilla si shpenzimet e paarsyeshme, duke përfshirë edhe shqiptimin e depozitave të lartë;
 - ▶ Ligji për financimin e partisë politike nuk duhet të jetë diskriminues ose i padrejtë. Në veçanti çështja e financimit të jashtëm apo të huaj të partive politike apo të lëvizjeve të pakicave kombëtare nuk duhet të rregullohet në mënyrë që është diskriminuese;
 - ▶ Çfarëdo lloj financimi i partive politike nga fondet e shtetit duhet të jetë jo-diskriminues sa i përket diskriminimit ndërmjet grupeve të pakicave etnike apo kombëtare;
 - ▶ Mbledhja e nënshkrimeve nga kandidatët është e rregulluar në mënyrë apo formë që nuk i diskriminon në mënyrë të padrejtë grupet minoritare;
 - ▶ Kërkesat për të paraqitur kandidatë në një numër të caktuar të zonave të votimit apo rajoneve nuk janë diskriminuese;
 - ▶ Nuk duhet të ketë kufizim në fushatën në ndonjë gjuhë të veçantë;
 - ▶ Njohja rrjedhshëm e një gjuhe nuk duhet të përdoret si mundësi për tu regjistruar si votues ose për kandidim për funksionet publike;
 - ▶ Banimi jashtë vendit, veçanërisht në situatat post-konfliktuale, ku mund të ekziston një numër i konsiderueshëm i refugjatëve nga një grup minoritar, nuk duhet të përdoret si kriter i ligjshmërisë. Çështja e votimit të jashtëm është me rëndësi për atë që ajo mund të ndikojnë në të drejtat e pakicave.

5.2 Korniza ligjore dhe Opsionet

Ligji kombëtar duhet t'ju japë fuqi normave dhe standardeve ndërkombëtare. Është e preferueshme që e drejta për të marrë pjesë në jetën publike, pa diskriminim të përfshihet në kushtetutë dhe që ato dispozita të përforcohen në Kushtetutë. Ligjet zgjedhore duke i dhënë fuqi këtyre të drejtave duhet ti shpalosin detajet.

Të drejtat kushtetuese

Kushtetuta duhet të japë të gjithë personave të drejtën për të marrë pjesë në jetën publike pa diskriminim. Shtetet e ndryshme anëtare të OSBE-së tashmë sigurojnë kushte për këto të drejta në kushtetutat e tyre përkatëse:¹⁹

- ▶ E drejta e përgjithshme për të marrë pjesë në jetën publike. Për shembull:
 - Neni 70 i Kushtetutës së Hungarisë;
 - Neni 38 i Kushtetutës Gjermane;
 - Nenet 3 dhe 4 të Kushtetutës së Holandës;
 - Neni 39 i Kushtetutës së Republikës të Moldavisë;
- ▶ E drejta për mos tu diskriminuar në bazë të racës ose kombëtare, etnike ose origjinës sociale. Për shembull:
 - Neni 14 i Kushtetutës Spanjolle;
 - Neni 3 i Kushtetutës Gjermane;
 - Neni 70A e Kushtetutës së Hungarisë;

- Neni 16 (2) të Kushtetutës së Republikës të Moldavisë;
- Neni 14 i Kushtetutës së Gjeorgjisë;
- Neni 15 (3) të Kushtetutës së Republikës së Kirgistanit;
- Neni 19 i Kushtetutës së Federatës së Rusisë;

- ▶ Drejta për të votuar. Për shembull:
 - Neni 4 i Kushtetutës së Holandës;
 - Neni 16 i Kushtetutës së Irlandës;
 - Neni 70 i Kushtetutës së Hungarisë;
 - Neni 38 i Kushtetutës Gjermane;
 - Neni 1 (6) të Kushtetutës së Republikës së Kirgistanit;
 - Neni 49 (2) të Kushtetutës së Gjeorgjisë;
 - Neni 38 i Kushtetutës së Republikës së Moldavisë.

Përforcimet kushtetuese

Disa dispozita dhe të drejta të caktuara në kushtetutë mund të jenë aq të rëndësishme kështu që ata mund të kenë nevojë të përforcohen (fortifikohen). Dispozitat Kushtetuese mund të përforcohen në atë mënyrë që do të jetë e shumë më e vështirë që ndonjë ligj ta ndryshojë atë. Qëllimi i përforcimit kushtetues nuk është vetëm për të sinjalizuar karakterin themelor të dispozitave të përforcuara dhe zotimeve të kushtetutës për vlerat që përmbahen në ato dispozita, por edhe

¹⁹ Këto shembuj nuk janë të plota dhe nuk do të thotë se për shkak se këto të drejta janë të përfshira në kushtetutë që këto të drejta janë zbatuar. Dispozitat e kushtetutave janë që nga 15 gushti i vitit 2000.

për të dhënë siguri për përfituesit e këtyre dispozitave.

Përforsimet mund të marrin forma të ndryshme. Në këtë drejtim, një mekanizëm standard është të kërkohet rritja e pragut të votimit me ligj.

Mekanizmat e tjerë mund të kërkojnë një procedurë të veçantë që duhet të ndiqet duke kërkuar angazhim me të

gjitha palët e interesuara relevante ose mbështetjen e shumicës për secilin ligj suplementar në sistemin federal të qeverisjes.

Përdorimi i referendumit ose plebishitit mund të jetë i përshkruar dhe shfrytëzuar në rastet që përfshijnë çështjet e të drejtave.

6.

REKOMANDIMETE LUND-it PËR ZGJEDHJET: Nr. 8

“Rregullimi i formimit dhe aktivitetit të partive politike duhet të përputhet me parimin e ligjit ndërkombëtar për lirinë e shoqërimin. Ky parim përfshin lirinë për të themeluar parti politike të bazuar në identitetet shoqërorë si dhe ata të cilat nuk identifikohen vetëm me interesat e një komuniteti të caktuar”.

6.1 Shpjegimi i përmbajtjes

Fjalja e parë e këtij rekomandimi është normative. Shtetet duhet të respektojnë parimet ndërkombëtare të lirisë së shoqërimin. Ky parim mund të gjendet i theksuar në standardet ndërkombëtare në vijim:

- ▶ Neni 22 i Paktit Ndërkombëtar mbi të Drejtat Civile dhe Politike;
- ▶ Neni 2 i Deklaratës së KB mbi të Drejtat e Personave që u takojnë Pakicave Kombëtare ose Etnike, Fetare ose Gjuhësore në mënyrë eksplicite thotë se personat që u takojnë këtyre pakicave kanë të drejtë të themelojnë dhe të mbajnë:
 - Shoqatat e tyre; dhe
 - Kontakte me anëtarët e tjerë të grupit të tyre edhe nëse ata janë shtetas të një shteti tjetër;
- ▶ Neni 11 i Konventës për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut;
- ▶ Neni 7 i Konventës Kornizë të Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare (ETS Nr. 157, 1995) thekson se palët do të sigurojnë respekt për të drejtën e çdo personi që i përket ndonjë pakice kombëtare për lirinë e grumbullimit të qetë, liria e shoqërimin, lirinë e shprehjes dhe lirinë e mendimit, ndërgjegjes dhe besimit;
- ▶ Paragrafi 7.6 i Dokumentit të Kopenhagës të OSBE-së: “respekton të drejtën e individëve dhe grupeve për të krijuar, në liri të plotë, partitë e tyre politike ose organizata të tjera politike dhe të siguron partive politike dhe organizatave të tilla garancitë e nevojshme ligjore për t’u mundësuar atyre të konkurrojnë

- me njëri-tjetrin në bazë të trajtimit të barabartë përpara ligjit dhe nga ana e autoriteteve”;
- ▶ Parimi ndërkombëtar parashikon se individët janë të lirë:
 - ▶ Të shoqërohen me cilin do person qoftë ai qytetar, banor, refugjat ose i huaj;
 - ▶ Të themelojë shoqatë;
 - ▶ Të përcaktojë qëllimet, definojë karakteristikat dhe rregullat e brendshme të shoqatës; dhe
 - ▶ Të vendosë, në baza jo-diskriminuese, se kush mund të bashkëngjitet dhe kush nuk mundet në shoqatë.²⁰
- Edhe pse shteteve ju është lejuar që të rregullojnë ushtrimin e lirisë për tu shoqëruar, shteti nuk mund të ndërhyjë në ta me përjashtim të rastit kur ndërhyrja është e justifikuar në bazë detyruese (imponuese). Edhe në ligjin ndërkombëtar edhe në ligjin krahasues kushtetues, çdo ndërhyrje me lirinë është rreptësisht e vëzhguar.²¹
- ▶ Ndërhyrja mund të justifikohet vetëm nëse:
 - ▶ Ndërhyrja është e përcaktuar me ligj;
- ▶ Ligji lejon ndërhyrje vetëm mbi arsyet e mëposhtme:
 - Siguria kombëtare;
 - Rendi publik dhe siguria;
 - Mbrojtja e shëndetit ose e moralit;
 - Mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të të tjerëve (siç përcaktohet në instrumentet ndërkombëtare e të drejtave të njeriut);
 - ▶ Ndërhyrja është e nevojshme në një shoqëri demokratike.
 - ▶ Kufizimet mbi shoqatat që promovojnë interesat e pakicave kombëtare janë bazuar normalisht në sigurinë kombëtare. Përveç nëse shoqata nxit përdorimin e dhunës në mënyrë që të arrijë qëllimet e saj, kufizimi nuk ka gjasa të jetë i justifikuar si një kërcënim për sigurinë kombëtare. Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut ka theksuar vazhdimisht se po qe se nuk ekziston ndonjë thirrje për të përdorë dhunën ose aktet jodemokratike, shoqata e cila kërkon të ndryshojë strukturat ekzistuese të shtetit në mënyrë paqësore dhe demokratike, vetëm në këto kushte, nuk kërcënon sigurinë kombëtare.²² Fakti që një parti politike kërkon të

²⁰ Shteti është i detyruar, veçanërisht në bazë të nenit 2D dhe Nenit 5 të Konventës mbi Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit Racor, të ndalojë anëtarët e shumicës të përjashtojnë personat që ju takojnë pakicave kombëtare që të marrin pjesë në shoqatat e krijuara nga anëtarët e shumicës. Shumica nuk mund të themelojë sindikata që janë të mbyllura për anëtarët e pakicave, as që munden organizatat profesionale të rregullohen ashtu që anëtarët e pakicave kombëtare të mos kenë qasje. I njëjti parim vlen edhe për shoqatat e themeluara nga pjesëtarët e pakicave. Shtetet duhet të ndalojnë përjashtimet mbi, për shembull, baza etnike ose kombëtare. Kështu, shoqatat e themeluara nga minoritetet për të promovuar kulturën e një pakice nuk mund të përjashtojnë një person që i përket grupeve të tjera nga anëtarësimi nëse ata dëshirojnë.

²¹ Shih, për shembull, qasjen e miratuar nga Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut në Sidiropoulos & të tjerët kundër Greqisë (57/1997/841/1047) në të cilin Gjykata thekson që "përjashtimi prej lirisë për tu shoqëruar duhet të interpretohet ngushtë", në paragrafin 38.

²² Në rastin Partia Socialiste dhe të tjerët kundër Turqisë (00021237/93), ECHR vlerësoi se fakti që "Programi politik i ndonjë partie politike konsiderohet si i papajtueshëm me parimet aktuale dhe strukturat e ... shtetit nuk e bën atë të papajtueshëm me rregullat e demokracisë. Ky është thelbi i demokracisë për të mundësuar programe të ndryshme politike për të propozuar dhe të debatohet, madje edhe ato që ta vë në pyetje mënyrën se si është organizuar shteti për momentin, me kusht që ato nuk e dëmtojnë vetë demokracinë", në paragrafin 47.

mobilizojë pakicën kombëtare për të ndjekur interesat e tij nuk e justifikon ndërhyrjen.

Edhe pse është lënë normalisht shtetit që të vendosë nëse ai dëshiron të kufizojë aktivitetet e ndonjë shoqate në aspektin e ligjit, ekzistojnë obligime pozitive mbi shtetet që të ndalojnë lloje të caktuara të aktiviteteve të cilat mund të përfshijnë edhe ndalimin e vetë shoqatave. Neni 4 i Konventës mbi Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit Racor kërkon shtetet të miratojnë masa të tilla pozitive siç është ndalimi i organizatave të cilat promovojnë dhe nxisin diskriminim racor.

Parimi zbatohet për të gjitha shoqatat dhe jo vetëm për shoqatat politike. Për qëllim të këtyre udhëzimeve, parimi vlen për partitë politike, kulturore dhe shoqatave të komunitetit që përfaqësojnë pakicat kombëtare dhe shoqatat joqeveritare që mbështesin ato pakica.

Aplikimi i parimit në kontekstin e pakicave kombëtare në mënyrë të qartë parashikon të drejtën për të themeluar shoqata të bazuara në identitetet shoqërore dhe të atyre që organizohen me më shumë komunitete. Edhe pse shtetet mund të marrin hapa për të inkurajuar shoqatat të për të shpërndarë zonat e tyre votuese, shteti duhet t'ju garantojë pakicave kombëtare të drejtën me ligj për të themeluar shoqata të bazuara në identitet të tyre shoqërorë..

Është e qartë se, ndërsa kjo është e domosdoshme për çdo shtet për të gjetur mënyrën më të mirë për t'ju përgjigjur polarizimit të interesave të popullsisë të saj të ndryshme, duhet, në baza minimale, të sigurojë se ekziston liria e shoqërimit. Me kusht që aktivitetet e atyre individëve për mobilizimin përgjatë vijave të identitetit shoqërorë (etnik) për të formuar një parti politike të mos përdorin dhunën ose të kundërshtojnë të drejtat e të tjerëve, nuk duhet të ketë asnjë pengesë për ata që të shoqërohen në atë mënyrë.

6.2 Korniza legjislativ

- ▶ E drejta për lirinë e shoqërimit duhet të jenë ngulitur në kushtetutën e shtetit dhe nuk duhet të lejojë kufizim legjislativ ose ekzekutiv të kësaj të drejte përveç në masën e nevojshme në një shoqëri demokrate.

Çdo kufizim mbi lirinë e shoqërimit duhet të jetë i përcaktuar me ligj. Nuk duhet të ekzistojë pëlqimi paraprak i nevojshëm për të krijuar një shoqatë, edhe pse është e lejueshme që një shtet të kërkojë nga shoqata të regjistrohet për qëllime të caktuara, me kusht që Procedura e regjistrimit në fakt nuk e bën të vështirë për shoqatat që të regjistrohen dhe veprojnë.

7.

REKOMANDIMET E LUND-it PËR ZGJEDHJET: Nr. 9

“Sistemi zgjedhor duhet të lehtësojë përfaqësimin dhe ndikimin e pakicave kombëtare.

- ▶ Ku pakicat janë të koncentruar në mënyrë territoriale, qarqet me një anëtarë mund të sigurojnë përfaqësim të mjaftueshëm të pakicave;
- ▶ Sistemet e përfaqësimit proporcional, ku pjesa e një partie politike në zgjedhjet kombëtare reflekton në numrin e mandateve legjislative, mund të ndihmojë në përfaqësimin e pakicave;
- ▶ Disa forma të votimit me preferencë, ku votuesit gradojnë kandidatët me radhitje sipas dëshirës, mund të lehtësojnë përfaqësimin e pakicave dhe promovimin e bashkëpunimit ndër-komunal.
- ▶ Pragu i ulët numerik për përfaqësimin në legjislaturë mund të rritë përfshirjen e pakicave kombëtare në qeverisje”.

7.1 Shpjegimi i përmbajtjes

Premisa themelore e udhëzimeve sipas këtij paragrafi është që shtetet të cilat kanë institucione demokratike politike mirë të projektuar janë më të suksesshme në menaxhimin e konfliktit dhe zgjidhjen e ankesave politike, veçanërisht ato që kanë të bëjnë me pakicat kombëtare. Rrjedhimisht, hartimi i institucioneve politike dhe sistemit zgjedhor, në veçanti, kryen një rol të rëndësishëm në menaxhimin e konfliktit dhe ofrimin e rezultatit paqësor duke drejtuar interesat që mundën ndryshe të nxisin konflikt

në pjesëmarrjen efektive në jetën publike. Kjo ndodh kështu sidomos në shoqëritë në të cilat konkurrojnë grupet etnike. Nëse një sistem zgjedhor nuk adreson nevojat reale të një shoqërie dhe formacioneve sociale brenda saj, ai jo vetëm që do të çojë në vështirësi politike dhe administrative por mund që, nga vetja, të jetë shkak i konfliktit. Ai vijon, prandaj, se një aplikim i rëndësishëm praktik i Rekomandimeve të Lundit duhet së pari të shqyrtojë sistemin ekzistues zgjedhor dhe të përmirësojë projektimin, nëse është e nevojshme, me qëllim që të arrijë objektiva.

Sistemet zgjedhore mund të rregullohen në mënyrë specifike për të trajtuar nevojat e veçanta në shoqëri. Kjo ndodh për shkak se ata përshkruajnë se sa vota janë kthyer në mandate. Zgjedhja e sistemit mund të çojë në rezultate të ndryshme me numër të njëjtë të votave. Për shembull, një sistem zgjedhor bazuar në zona shpesh do të çojë në një rezultat të ndryshëm nga ai i sistemit të përfaqësimit të pastër proporcional.²³ Kjo mund, në rrethana të caktuara, të bëjë dallimin kritik midis partisë që e merr dhe partisë që e humb pushtetin. Kjo do të përcaktojë nivelin e përfaqësimit të partive në veçanti përfaqësuesve të pakicave.

Pastaj, zgjedhja e sistemit më të përshtatshëm bëhet zgjedhje kritike. Por, sistemet zgjedhore vetëm nuk zgjidhin konfliktin e mundshëm etnik. Sistemi zgjedhor duhet të shihet si njëri nga shumëllojshmëria e mekanizmave të ndërlydhura që, të marra së bashku, do të ketë efektin e akomodimit të pakicave kombëtare dhe do të sigurojnë pjesëmarrjen e tyre efektive në jetën publike. Nëpërmjet të ilustrimit, mandatet e rezervuara për një komunitet të veçantë mund të sigurojnë përfaqësimin e tyre, por, përveç nëse proceset themelore dhe mekanizmat, të tilla si financimi, e drejta, trajnimi dhe arsimit, janë të siguruar, ai përfaqësim mund të ketë ndikim të vogël.

Kështu, përderisa sistemi zgjedhor mund të sigurojë përfaqësimin e pakicave në legjislaturë, nuk mbetet asnjë garanci që pakicave të përfaqësuar në legjislaturë do t'ju akordohet ndonjë rol i rëndësishëm në parlament apo në strukturat e qeverisë. Shpesh herë përfaqësimi nuk mjafton. Ai duhet të mbështetet nga masat e tjera. Për shembull, në parlament, pakicave mund të jepen vende kyçe në komisionet parlamentare që kanë të bëjnë me interesat e pakicave kombëtare, ose mund të themelohen procedura të veçanta për t'u marrë me vendosjen e vetos të pakicave në lidhje me çështjet e pakicave. Në strukturat qeveritare, shpërndarja proporcionale e pozicioneve të shërbimit civil mund të jetë një mekanizëm që mund të konsiderohet për t'i dhënë kuptim të vërtetë pjesëmarrjes së pakicave në jetën publike. Këta lloje të masave mbështetëse të gjitha të kontribuojnë për të kthyer atë që përndryshe do të jetë pakicë zyrtare të vendeve në parlament në pjesëmarrjen e kuptimplotë të një pakice kombëtare në jetën publike. Gjithashtu mund të ekzistojë perceptimi i dhënies dhuratat në ndarjen e mandateve të pakicës kombëtare, pa ato që ato mandate të përbëjnë një platformë për ndikim kuptimplotë në vendimet që ndikojnë te pakicat. Ky perceptim minon legjitimitetin e masave të shtetit për të akomoduar pakicat, duke lejuar sipërmarrësve etnike të sulmojnë dhe

²³ Për shembull, në zgjedhjet e fundit në vitin 1997 në Mbretërinë e Bashkuar, 43 për qind të votave të siguruan 63 përqind të mandateve (418 në total) për Partinë e Punës. Një sistem përfaqësimi proporcional në mënyrë rigorozë do të kishte dhënë atyre vetëm 263 vende. Një shembull veçanërisht i zymtë se si një sistem zgjedhor mund të çojë në konflikt serioz është Lesoto. Në zgjedhjet e vitit 1998, partia në pushtet ka fituar 79 nga 80 zonat me vetëm 60,5 përqind të votave. Dhuna post-zgjedhore duke protestuar për rezultatet çoi deri te ndërhyrja e armatosur nga shtetet fqinjë dhe krijimin e një autoriteti të përkohshëm politik të ngarkuar me përgjegjësinë e hartimit të një sistemi të ri zgjedhor me elemente edhe të sistemit të bazuar në zonën e votimit edhe të përfaqësimit proporcional

në këtë mënyrë prishin strehimin e akorduar për të minoritetin nga shteti.

Është me rëndësi që sistemi zgjedhor të marrë parasysh personat e zhvendosur apo refugjatët, të cilët mund të jenë banues jashtë vendit. Ky rast veçanërisht paraqitet pas konflikteve serioze etnike kur refugjatët ose personat e zhvendosur mund të përbëhen kryesisht nga një grup komunal. Në këtë rast, sistemi i zonës zgjedhore ndoshta nuk është më i përshtatshëm për shkak të vështirësive që lidhen me qasjen në zonë ose për qëllim të regjistrimit ose për të votuar.

Është gjithashtu thelbësore për një sistem zgjedhor të marrë në konsideratë ekzistencën e pakicave kombëtare që janë, ose që në të kaluarën mund të kenë qenë, nomadë. Kërkesa e aplikimit të rreptë të sistemit të zonës zgjedhore mund t'ju heqë në mënyrë efektive të drejtën e tyre. Themelimi i një zonë zgjedhore në ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë për të mundësuar zgjedhjen e një përfaqësuesi të komunitetit rom është një shembull i praktikës së mirë. Ky qark i votimit, Shuto Orizari, përfshin përqendrim më të madh të romëve në Evropë.

Dispozitat e votimit të jashtëm duhet të zbatohen në mënyrë të barabartë dhe nuk duhet të ketë efekt të dëmshëm mbi përfaqësimin e pakicave kombëtare. Nëse ekzistojnë dispozita

për votim të jashtëm, duhet të inkurajohet e drejta për të votuar dhe përfaqësimi i pakicave kombëtare.

Mënyra dhe forma në të cilën janë hartuar statistikat, ose në të cilin zbatohet regjistrimi kombëtar, është i rëndësishme në atë se besueshmëria, saktësia dhe ndershmëria mund të ketë ndikim mbi çështjen e përfaqësimit të pakicave kombëtare në zona të veçanta.²⁴ Kjo është një çështje shumë e ndjeshme dhe delikate që nuk duhet të kërkojë deklarimin e përkatësisë e cila në fund mund të përdoret në një mënyrë diskriminuese.²⁵

Nëse ndonjë pakice kombëtare i është dhënë e drejta e veçantë për të zgjedhur përfaqësues të pakicave në ndonjë organ legjislativ, është e domosdoshme që kjo "votë e pakicave" duhet të jetë si shtesë e jo si alternativë e të drejtës së rëndomtë për të zgjedhur përfaqësuesit. Kështu, nëse konsiderohet e nevojshme për një sistem zgjedhor për të mundësuar votuesve që ju përkasin pakicave kombëtare të kenë votim të veçantë, ata votues duhet të kenë të drejtë të votojnë në të dyja zgjedhjet. Në Zgjedhjet parlamentare kroate (dhoma e poshtme), pjesëtarët e pakicave kombëtare mund të zgjedhin të votojnë për një listë të përgjithshme kombëtare, por gjithashtu mund të votojnë edhe për listat e veçanta të pakicave (pakicat hungareze, serbe dhe italiane kanë secili nga një mandat, ndërsa pakicat

²⁴ Në çështjen e ndërlkuar dhe të ndjeshme të grumbullimit të të dhënave dhe regjistrimit, shih kontributet e Konferencës së Asociacioni Ndërkombëtar të Punëtorëve të Statistikës "Statistikat, Zhvillimi dhe të Drejtat e Njeriut" të mbajtur në Montro, Zvicër, në 4 - 8 shtator 2000, në veçanti, sesionin e 6 shtatorit për minoritetet (botimi në vijim). Shumica e dokumenteve janë në dispozicion në faqen e internetit të Konferencës në www.iaos2000.admin.ch

²⁵ Shumica e pakicave (ndër të tjera, çifutët dhe romët) kanë pasur përvoja të rënda si rezultat i këtyre përcaktimeve në të kaluarën.

me numër të vogël të anëtarëve janë të grupuara së bashku për të zgjedhur një deputet në mesin e tyre). Arsyeja është se është gabim të supozohet se pjesëtarët e komuniteteve etnike ose të tjera do të votojnë automatikisht përgjatë vijave të tilla. Palët duhet, kur është e mundur, të inkurajohen që të përfshijnë përfaqësuesit e pakicave në partitë e tyre, të cilët, nga ana tjetër, do të sigurojnë përfaqësim më të madh dhe do të kontribuojnë në izolimin e mobilizimit etnik.

Jo gjithmonë duhet të supozohet se pakicat kombëtare duan të marrin pjesë në qeveri. Në këtë drejtim, mund të ekzistojnë rrethana të cilat kanë ndikuar që ata të përfundojnë se ndoshta nuk është në interesin e tyre që të pranojnë ndonjë profil të caktuar politik. Pavarësisht nga kjo, nuk duhet të ketë asnjë pengesë për pjesëmarrjen e tyre nëse ata vendosin të bëjnë këtë.

7.2 Korniza dhe Opsionet Legjislative

Në këtë parim të përgjithshëm të Rekomandimeve të Lundit, janë të detajuar katër opsione. Secili është një mekanizëm që mundet, në varësi prej rrethanave, të lehtësojë dhe inkurajojë përfaqësimin e pakicave dhe ndikim në legjislaturë. Ata janë:

- ▶ Përdorimi njësisë zgjedhore një-anëtarëshe;

- ▶ Një sistem i përfaqësimit proporcional;
- ▶ Përdorimi i votimit me preferencë;
- ▶ Krijimi i pragut numerik më të ulët për përfaqësim.

Secili opsion është elaboruar më poshtë. As opsionet dhe as këto udhëzime nuk janë shteruese.

Opsioni 1 Aty ku e pakicat janë të koncentruar në aspektin territorial, njësitë zgjedhore një anëtarësh ofrojnë përfaqësim të mjaftueshëm etnik

Shumica prej sistemeve zgjedhore janë të bazuara mbi përfaqësuesit e zgjedhur nga njësitë zgjedhore me anëtar të vetëm - të quajtura si sisteme me një anëtar të vetëm. Ekzistojnë dy variante:

- ▶ Një sistem i shumicës së votave ku i pari që kalon fiton postin. Ky sistem i jep fitoren kandidatit me më tepër vota edhe nëse kandidati nuk gëzon mbështetjen e shumicës;²⁶
- ▶ Një sistem i shumicës siç është votimi me dy runde ose votimi alternativ. Ky sistem kërkon që fituesi të fitojë të paktën shumicën e votave të hedhura në mënyrë që të zgjidhet. Kjo mund të nënkuptojë një balotazh ndërmjet dy kandidatëve me më së tepërmi vota nëse asnjëri prej kandidatëve në raundin e parë

²⁶ Kështu, në qoftë se ka pesë kandidatë, është teorikisht e mundur që një kandidat me vetëm 21 përqind të votave mund të shpallet fitues.

nuk e merr shumicën e votave të hedhura.

Përfaqësuesit e zgjedhur në këto lloje të sistemeve zgjedhore për këtë arsye janë të lidhur me votuesit të cilët e kanë zgjedhur atë për postin. Nëse një pakicë kombëtare është përqendruar në një zonë të caktuar, atëherë ajo do të ketë gjasa më të mira të ketë përfaqësuesit e saj të zgjedhur.

Në shumicën e rasteve, sistemet e votimit me anëtar të vetëm do të jenë një ndihmë për përfaqësimin e pakicave vetëm në vendet ku pakicat janë të koncentruar në aspektin territorial. Në qoftë se pakicat kombëtare janë koncentruar në aspektin territorial dhe ekziston një sistem zgjedhor i shumicës, atëherë gjasat e një anëtar të pakicave të tilla kombëtare për tu zgjedhur janë shumë të larta. Ky është rasti, për shembull, në Shqipëri me minoritetin grek në jug të vendit, në Kanada me popullatën e Kebekut që flet frëngjisht dhe në Itali me minoritetin frëngjisht-folës në Valle d'Aosta dhe pakicën gjermano-folëse në krahinën e Bolzanos. Nëse pakicat përgjithësisht janë të shpërndara në të gjithë vendin, në varësi të numrit të tyre, atyre nuk do t'ju sigurohet përfaqësimi me domosdoshmëri, sepse mundet që të mos ketë vota të mjaftueshme për të siguruar fitues prej pakicave në ndonjë nga qarqet e votimit me anëtar të vetëm.

Përparësitë e mundshme të sistemi të zonës së votimit me anëtar të vetëm janë:

- ▶ Pakicës që është e përqendruar në aspektin territorial mund ti sigurohet përfaqësimi;
- ▶ Përgjegjësi e drejtpërdrejtë e kandidatëve ndaj zonave të votimit.

Disavantazhet potenciale e një sistemi të tillë janë:

- ▶ Ekziston stimulim për pakicat kombëtare të bëjnë fushatë në zonën e tyre, rezultuar në një qasje dhe fushatë të mundshme shoviniste dhe përjashtuese. Kjo gjithashtu rezulton me potencial për ndarjen e pakicave kombëtare dhe tërheqjen e linjave të mundshme të gabuara etnike për konflikte të ardhshme;
- ▶ Kjo mund të çojë gjithashtu në zona votimi jo-konkurruese pasi që personat nga grupet dominuese etnike gjithmonë do të jenë të zgjedhur;
- ▶ Përveç se nëse ekzistojnë dispozita të përshtatshme për votim të jashtëm, personat e zhvendosur të cilët mund të kenë qenë të larguar nga komuniteti i tyre nuk do të kenë mundësi të votojnë;
- ▶ Ekzistojnë implikime për pakicat kombëtare në zgjedhjen midis pluralitetit (i pari fiton postin) dhe sistemet e shumicës. Në një sistem pluraliteti votash, nuk ka asnjë nxitje për të kërkuar vota në të gjithë zonën nëse pakica kombëtare paraqet përqindje më të madhe të votuesve, por jo shumicë. Në një sistem të shumicës, ekziston nxitje për të kërkuar vota jashtë pakicave kombëtare në mënyrë që të fitojnë shumicën e kërkuar.

Nëse një pakicë kombëtare është përqendruar në disa zona, por një numër i konsiderueshëm i asaj pakice është i shpërndarë në nivel kombëtar, sistemi i përzier mund të jetë më i përshtatshëm për të siguruar përfaqësimin e drejtë të pakicave kombëtare në organin ligjdhënës. Një sistem i tillë i përzier quhet sistemi i përzier proporcional i anëtarëve (MMP). Ky është një variant i sistemit me anëtar të vetëm dhe sistemit të përfaqësimit proporcional (PR). Ky sistem përdoret në Gjermani, Zelandën e Re, Bolivi, Itali, Meksikë, Venezuelë dhe Hungari. Ky sistem përipiqet të kombinojë anët pozitive të që të sistemeve. Një pjesë e përfaqësuesve²⁷ janë të zgjedhur në njësitë zgjedhore një anëtarëshe dhe baraspeshimi nga përfaqësimi proporcional (PR). Mandatet e PR përdoren në sistem për të kompensuar çdo lloj dis-proporcionaliteti të prodhuar nga rezultatet e mandateve të zonave. Zonat e votimit me anëtar të vetëm sigurojnë që votuesit të kenë përfaqësim gjeografik.

Një sistem tjetër i përzier quhet sistemi paralel. Ashtu si edhe sistemi MMP, ai kombinon sistemin me zonë të votimit me anëtar të vetëm me sistemin PR. Por në këtë sistem, mandatet e PR nuk përdoren për të kompensuar ndonjë dis-proporcionalitet. Vendet e PR janë ndarë në përputhje me numrin e votave në favor të partisë politike. Këto vota janë vendosur ose nga numërimi votave në favor të partisë politike që kanë paraqitur kandidatët në zgjedhjet

e zonës së votimit me anëtar të vetëm ose nga votimi i dytë. Shembuj të vendeve që përdorin sistemet paralele janë Shqipëria, Armenia, Kroacia, Gjeorgjia, Rusia dhe Lituania.

Opsioni 2: Sistemet e përfaqësimit proporcional, ku hisja e partisë politike në votimin kombëtar është pasqyruar në hisen e saj të mandateve legjislativë, mund të ndihmojë në përfaqësimin e minoriteteve

Sistemi i listës së PR është forma më e përhapur e PR dhe zgjedhja më e zakonshme e sistemeve zgjedhore në mesin e shteteve anëtare të OSBE-së. Sipas këtij sistemi, secila palë paraqet një listë të kandidatëve para elektoratit, dhe votuesit prandaj votojnë për një parti e kundërt me votimin për një kandidat individual. Ky sistem është aplikuar në shtetet e shumta, p.sh., Azerbajxhan, Bullgari, Kroaci, Spanjë, Portugali dhe Rumani. Sa më shumë një sistem zgjedhor është proporcional, aq më tepër ju lejon pakicave, madje edhe atyre të shpërndara, që të përfaqësohen në organ të zgjedhur, të paktën nëse pragu është i plotësuar. Sistemi proporcional në Finlandë i lejon pakicës Suedeze, e cila është në shumicë vetëm në Ishujt Åland, të jenë të përfaqësuar nga lista e vet në tre zona të tjera. Ajo gjithashtu ka një mandat në një zonë votuese tjetër nëpërmjet aleancave me partitë e tjera.

²⁷ Rreth gjysma e përfaqësuesve parlamentar në sistemin e Gjermanisë, Zelandës së Re, Bolivisë dhe Venezuelës.

Ky sistem ka një numër të avantazhe të qarta:

- ▶ Ai jep rezultate zgjedhore shumë proporcionale. Numri i votave të fituara është proporcional me numrin e mandateve të fituara;
- ▶ Forma është relativisht pa ndikim të madh nga manipulimet zgjedhore (gerrymandering), shpërndarjes së keqe dhe formave të tjera të manipulimit të rezultateve dhe manipulimit të kufijve elektorale;
- ▶ Është relativisht i thjeshtë si për votuesit ashtu edhe për zyrtarët elektorale;
- ▶ Për shkak të nivelit të lartë të proporcionalitetit, sistemet e listave të PR janë favorizuar sikur janë më të sigurt për përfaqësimin madje edhe të pakicave më të vogla.

Duhet të theksohet se lista e PR mund të ketë efekt në përforcimin e politikave etnike në vend që të inkurajojë aleancat ndër-etnike. Përvoja e listës PR në Bosnjë e post-Dejtonit është një shembull i mirë i se si vetëm proporcionaliteti nuk do të inkurajojnë akomodimin. Në Bosnje, grupet etnike janë të përfaqësuara në parlament në proporcion me numrin e tyre në komunitet si një tërësi. Por, për shkak se partitë mbështeten vetëm në votat e anëtarëve të komunitetit të tyre për suksesin e tyre elektorale, ka pak motivim për të akomoduar çështjet etnike. Në fakt, nxitja funksionon në drejtimin tjetër. Për shkak se është

lehtë për të mobilizuar mbështetje duke luajtur në kartën "etnike", partitë e mëdha në Bosnjë kanë çdo nxitje për të theksuar çështjet etnike dhe apelet e ndarjes. Zgjedhjet e Bosnjës të vitit 1996 ishin faktikisht mënyrë efektive e regjistrimit etnik, me zgjedhës që votonin në linjën etnike dhe secila prej partive të mëdha nacionaliste duke fituar mbështetjen e pothuajse ekskluzivisht vetëm nga grupi i tyre etnik. Në rastin e Bosnjës, ky sistem zgjedhor jo vetëm që nxiti mobilizimit etnik por ka shërbyer edhe për të inkurajuar elementet më ekstreme brenda atyre grupeve etnike.

Në situatat post-konfliktuale ku mund të ketë votim të jashtëm nga refugjatët, sistemi i përfaqësimit proporcional në përgjithësi do t'ju shërbejë më mirë interesave të tyre.

Përdorimi i detyruar i listave multi-etnike në të cilat palët janë të detyruara me ligj të përfshijnë përfaqësues multi-etnike në listat e tyre partiake është një mekanizëm i mëtejshëm që mund të përdoret për të siguruar që në vend të themelohen thjesht parti etnike, grupet janë asimiluar në parti politike "të rregullta".²⁸

Sistemet MMP dhe sistemet paralele të diskutuara më lart janë forma të PR dhe mund të përdoren për të rritur përfaqësimin e pakicave. Megjithatë, siç u vu në dukje më parë, proporcionaliteti i rezultateve nuk është i garantuar në qoftë se është përdorur sistemi paralel, veçanërisht në qoftë se shumica e vendeve janë zgjedhur në të

²⁸ Marrëveshja Taef për Libanin parashikon: "Përderisa Dhoma e Deputetëve të miraton një ligj zgjedhor pa kufizime sektare, mandatet parlamentare do të ndahen në bazën si vijon: a) Njëllor mes të krishterëve dhe myslimanëve, b) në mënyrë proporcionale midis prerjeve të secilit sekt, c) në mënyrë proporcionale midis zonave të votimit".

vërtetë nga zonat e votimit me anëtar të vetëm se sa nga listat e partive kombëtare. Në Shqipëria, Armeni dhe Azerbajxhan, për shembull, mbi tre të katërtat e të gjitha mandateve janë të zgjedhur nga zonat e votimit e jo në shkallë kombëtare.

Avantazhet e sistemeve të PR janë si vijon:

- ▶ Ata me besnikëri përkthejnë votat e hedhura në mandate të fituar dhe në këtë mënyrë shmangin disa nga rezultatet më destabilizuese dhe “jo korrekte” të vendosura nga sistemet zgjedhore pluraliste – të shumicës;
- ▶ Ata lehtësojnë qasjen e partive të pakicave në përfaqësimin;
- ▶ Ata inkurajojnë palët që të paraqesin lista gjithëpërfshirëse dhe të llojllojshme shoqërore të kandidatëve;
- ▶ Ata japin më shumë mundësi që përfaqësuesit e kulturave minoritare ose të grupeve të zgjidhen;
- ▶ Ata japin më shumë mundësi që të zgjidhen gratë;
- ▶ Ato kufizojnë rritjen e “çifligjeve rajonale”; dhe
- ▶ Ata e bëjnë ndarjen e pushtetit mes partive dhe grupeve të interesit më të dukshme.

Disavantazhet janë si vijon:

- ▶ Mungesa e llogaridhënies dhe përgjegjshmërisë në mesin e politikanëve të zgjedhur dhe votuesve;
- ▶ Fakti se liderët etnike mund të zgjidhen vetëm nga anëtarët e grupeve

të tyre, duke përsëritur me këtë, në vend se të shpartallojnë ndarjet sociale në legjislaturë;

- ▶ Përqendrimi i pushtetit në qendër të partisë politike është në duart e liderit i cili mund të jetë përgjegjës për hartimin e listave të partisë;
- ▶ Problemi i formimit të qeverisë dhe të stabilitetit në rastet e koalicionit të shumë partive;
- ▶ Në rastet e kandidaturës multi-etnike, mund të ketë raste ku “si shenja vetëm” përfaqësues të pakicave kombëtare janë të përfshira në “listat” e partive, i cili mund të japë një përshtypje të rrejshme të përfaqësimit dhe përfshirjes.

Opsioni 3: Disa forma të votimit preferencë, ku votuesit i radhisin kandidatët sipas zgjidhjes së tyre, mund të lehtësojnë përfaqësimin e pakicave dhe promovimin e bashkëpunimit ndër-etnik

Sistemet e votimit me preferencë ju mundësojnë zgjedhësve të tregojnë se si ata do të votonin nëse kandidati i favorizuar i tyre kishte humbur dhe do të duheshe të zgjedhin prej kandidatëve të cilët kishin mbetur. Kjo është ajo karakteristika e veçantë që e dallon votimin preferencial nga zgjedhjet prej sistemeve tjera zgjedhore. Dy format kryesore të votimit preferencial janë sistemi proporcional, Vota e vetme që transferohet (STV); dhe sistemi i shumicës, votimi alternativ (AV). Sipas

të dy sistemeve, zgjedhësit radhisin kandidatët në bazë të zgjedhjes, duke shënuar një 1 “kandidatin e tyre të preferuar”, “2” për zgjedhjen e tyre të dytë, “3” për zgjedhjen e tyre të tretë, dhe kështu me radhë. Në thelb, votuesit ju porosisin zyrtarëve të zgjedhjeve: “në qoftë se zgjedhja ime e parë nuk fiton, shfrytëzoni votën time të dytë”

STV zgjedhjet në përgjithësi përdoren në zona zgjedhore të vogla, me shumë anëtarë. Pasi të numërohet numri i përgjithshëm i votave të preferencës së parë, përcaktohet një “kuotë” e votave, që një kandidat duhet ti fitojë për t’u zgjedhur. Secili kandidat, i cili ka më shumë vota të para preferencë se kuota, zgjidhet menjëherë. Në qoftë se askush nuk ka arritur kuotën, kandidat me numrin më të ulët të preferencave të para eliminohet dhe preferencat e tyre të dytë shpërndahen midis kandidatëve të mbetur, dhe votat tepriçë të kandidatit të zgjedhur shpërndahen në bazë të preferencave të dyta në fletëvotimet derisa të fitohen të gjitha mandatet për zonën zgjedhore. Ky sistem është mirë i themeluar në Irlandë dhe në Maltë dhe gjithashtu është përdorur edhe për zgjedhjet në Irlandën Veriore dhe Estoni.

STV është përdorur me sukses në zgjedhjet e vitit 1998 në Irlandën Veriore me marrëveshjen “E premtja e mirë”. Duket sikur ka promovuar një shkallë të maturisë dhe akomodimit në procesin politik. Për shkak të fletëvotimit të tij preferencial, STV ju mundëson votuesve të kalojnë preferenca e tyre në radhitje më të ulët mbi palët e “pro-marrëveshjes” dhe

gjithashtu i inkurajon disa prej partive oportuniste të zbusin retorikën dhe politikën e tyre me shpresë të fitimit të votave të tilla me preferencë. Ai sistem gjithashtu prodhon rezultate korrekte proporcionale. Në lidhje me akomodimin e interesave të pakicave, ka shumë arsye për të rekomanduar atë, veçanërisht në shoqëritë thellësisht të ndara.

Nga ana tjetër, partitë politike kanë tendencë që të mos pëlqejnë STV, pasi e largon vendimin mbi kandidatët. Përveç kësaj, për shkak të natyrës të ndërlikuar dhe teknike të procesit të numërimit të votave, mund të krijohet perceptim për manipulim apo mashtrim.

Duhet gjithashtu të theksohet se sistemi duket sikur funksionoi mirë në Estoni në vitin 1992 kur nuk kishte parti politike, por funksionoi më pak mirë në vitin 1995, kur ekzistonin partitë politike.

Sistemi tjetër kryesor preferencial i shumicës, votimi alternativ (AV), është sistem i shumicës që zakonisht funksionon në zonat e votimit me anëtar të vetëm, që kërkon që kandidati fitimtar të fitojë shumicën absolute të votave për t’u zgjedhur, qoftë në mënyrë të drejtpërdrejtë ose në mënyrë indirekte nga shpërndarja e votave alternative. Për shembull, nëse asnjë kandidat nuk ka mbi 50 për qind të votave të drejtpërdrejta, transferohen votat alternative më të ulëta në radhitje deri sa të paraqitet një fitues me shumicë të votave. Nën disa rrethana, kjo veti ju mundëson kandidatëve një stimul të fortë për tu përpjekur për të tërhequr preferencat e dyta nga votuesit nga grupet e tjera (duke supozuar se preferenca

e parë e votuesve zakonisht do të jetë për kandidatin nga grupi i tij). Kjo ndodh për shkak se fituesit duhet të fitojnë një shumicë absolute të votave sipas rregullave të votimit alternativ. Kandidatët të cilët me sukses grumbullojnë preferencat e tyre të para dhe preferencat e dyta të personave të tjerë do të jenë më të suksesshëm se sa ato kandidatë të cilët nuk do të tërheqin ndonjë mbështetje të radhitjes në vendin e dytë. Ky sistem është përdorur në Australi dhe për zgjedhjet presidenciale në Republikën e Irlandës. Kjo është veçanërisht përshtatshme për zgjedhjen e një personi për mandatin siç është mandati i presidentit. Një sistem i ngjashëm me këtë, votimi shtesë, ka qenë përdorur kohët e fundit për zgjedhjet për kryetar të qytetit (bashkisë) në Londër.

Avantazhet e sistemit preferencial të votimit janë si vijon:

- ▶ Ata mund të prodhojnë stimuj për të akomoduar interesat e pakicave;
- ▶ Ata ju japin votuesve një shkallë më të madhe të zgjidhjes midis kandidatëve - ata nuk janë të kufizuar në një zgjidhje të vetme;
- ▶ Kandidatët të cilët janë të zgjedhur ndonjëherë do të jenë të varur nga votat e grupeve të tjera dhe jo vetëm nga grupet e tyre;
- ▶ Ata kanë avantazhin e përdorimit të zonave të vogla me anëtar të vetëm dhe me multi-anëtarë (STV), duke garantuar përgjegjshmërinë gjeografike.

Disavantazhet e sistemeve preferenciale ose alternative të votimit janë si vijon:

- ▶ Sistemet preferenciale të votimit janë më të ndërlikuara se zgjedhjet e tjera edhe për votuesit dhe për zyrtarët zgjedhor dhe mund të jenë problematike në rrethanat e analfabetizmit të lartë;
- ▶ Versionet e shumicës si votim alternativ mund të prodhojnë rezultate jo-proporcionale;
- ▶ Versionet proporcionale si STV mund të inkurajojnë kandidatët nga partia e njëjtë të konkurrojnë me njëri-tjetrin për votat;
- ▶ Ata nuk janë përdorur gjerësisht në praktikë, dhe, rrjedhimisht, është vështirë për të vlerësuar meritat e tyre në situata konkrete.

Opsioni 4: Pragje më të ulëta numerike për përfaqësimin në legjislativë mund të rrisin përfshirjen e pakicave kombëtare në qeveri

Pragu i përfaqësimit në legjislaturë do të thotë niveli minimal i mbështetjes që i nevojitet një partie për të fituar përfaqësim. Pragu do të ndikojë në aftësinë e partive të vogla, veçanërisht partive të pakicave, për të marrë përfaqësimin në parlament. Një prag i lartë do të dekurajonte përfaqësimin e pakicave. Disa vende të tilla si Gjermania dhe Rusia e kanë prapun 5 për qind, që është niveli minimal

që ju nevojitet partive që të sigurojnë vende në mënyrë që të fitojnë mandate nga listat e PR. Gjithsesi, duhet të theksohet se në lidhje me Gjermaninë, ekziston një mekanizëm suplementar kualifikues lidhur me rregullën e pragut e cila nuk aplikohet për minoritetet kombëtare. Nga ana tjetër, në Rusi në vitin 1995 nuk kishte rrugë të tjera të kualifikimit zgjedhor, e cila kishte si rezultat që një numër të konsideruar të votave të listave partiake për partitë e vogla nuk ka patë efekt.

Pragu ligjor ndryshon në atë masë, nga 0,67 përqind në Holandë dhe 2 përqind në Danimarkë deri në 10 përqind në Turqi dhe në Sejshell. Në shumë raste, pragjet e lartë kanë tendencë për të rritur nivelet e jo-proporcionalitetit sepse mund të ketë shumë vota të hedhura që nuk kanë asnjë efekt. Nëpërmjet mënyrës së ilustrimit, në Poloni në vitin 1993 mbi 34 për qind të votave ishin hedhur për partitë që nuk plotësonin pragun prej 5 përqind, edhe pse në Poloni rregullat e pragut nuk vlejnë për pakicat kombëtare. Duhet gjithashtu të theksohet se në qoftë se pragu është shumë i ulët, atëherë kjo mund të rezultojë në fragmentimin e partive politike dhe përforcimin e të partive të pakicave, veçanërisht në qoftë se financimi është gjithashtu në dispozicion.

Pragjet e Lartë mund të shërbejnë për ti diskriminuar partitë e vogla - në të vërtetë, në disa raste ky është qëllimi i vërtetë. Një prag i lartë mund të detyrojë partitë më të vogla të grumbullohen së bashku veçanërisht në qoftë se ekziston dispozitë në ligjin zgjedhor që lejon partitë politike të

bëjnë këtë, duke krijuar kështu një “aleancë të dukshme” për konkurrim në zgjedhjet. Kjo do të thotë se vetë palët mbeten entitete të ndara dhe janë të regjistruara veçmas në fletëvotime, por votat e tyre llogariten si një, duke rritur gjasat e tyre për ta plotësuar pragun. Kjo pajisje është një tipar i një numri të listave të sistemeve të PR në Evropën kontinentale, Amerikën Latine dhe në Izrael.

7.3 Mekanizmat e tjerë

Përveç mekanizmave dhe sistemeve të mësipërme, ka metoda tjera që mund të shfrytëzohen për të ndihmuar dhe lehtësuar përfaqësimin e pakicave. Dy nga këto janë të shënuara më poshtë:

Mandatet e rezervuara

- ▶ Mandatet e rezervuara janë mandate të veçanta të caktuara për pakicat kombëtare. Përfaqësuesit e këtyre mandateve janë zgjedhur vetëm nga anëtarët e grupit të veçantë të pakicave. Shembuj të përfaqësimit të rezervuar të mandateve mund të gjenden në Kroaci, Slloveni, Rumani, dhomën e lartë të Federatës Ruse dhe pjesëmarrjes jashtë zyrës së Sami popullatës në Finlandë. Formulari i veçantë që mund të kërkohet për përfaqësimin e pakicave kombëtare kërkon shqyrtim të hollësishëm të procesit, përfaqësimit, strukturës, implementimit dhe mirëmbajtjes. Në Federatën Ruse, votuesit e pakicave kombëtare preferojnë të votojnë

“kundër të gjithëve” në vend se vendet e rezervuara të mbushen me kandidatët që ata nuk kanë menduar se do të përfaqësojnë interesat e tyre.

- ▶ Duhet të theksohet se mund të jetë më mirë të mos përforcohen dallimet etnike nëpërmjet të vendeve të rezervuara, sepse ajo mundet në fakt, në vetvete, të jetë një shkak i mundshëm i mosbesimit dhe antagonizmit. Sa më tepër, në disa situata mund të jetë rrezik për votuesit që të identifikojnë veten në listat e veçanta të votuesve. Kundërshtimi primar për përdorimin e mandateve të rezervuara është se ajo mund të përjetësojnë identifikimin dhe ndarjen e kandidatëve duke u bazuar në përkatësinë etnike dhe që etiketat e tilla mund të rezultojnë në dallime dhe diskriminime.
- ▶ Në shumicën e rasteve, mandatet e rezervuara ose të veçanta janë krijuar si mekanizma afat-shkurtër në situata kalimtare në mënyrë që ti

adresohen frikës dhe shqetësimeve të minoriteteve të ndjeshme. Përvoja është, megjithatë, se këto mekanizma nuk përjashtohen më vonë, por qëndrojnë edhe më tutje pasi që bëhen pjesë e peizazhit zgjedhor të shtetit.

- ▶ Mjetet tjera të komunitetit që në mënyrë eksplicite e njohin identitetin etnik si pjesë e procesit zgjedhor përfshijnë përdorimin e listave etnikisht të përziera të kandidatëve të mandatuara, si në Liban, dhe përdorimin e vendeve “humbësit më të mirë” për pakicat etnike të nënpërfaqësuar, si në Mauricius.

Tej-përfaqësimi

- ▶ Mekanizmi i tej-përfaqësimit të grupeve të pakicave mundet gjithashtu të shfrytëzohet. Ky është rasti në Britaninë e Madhe, ku Skocia dhe Uellsit kanë më shumë deputetë në Dhomën Britanike të Poshtme se ata do të kishin të drejtë nëse numri i popullsisë do të ishte kriteri i vetëm.

8.

REKOMANDIMET E LUND-it PËR ZGJEDHJET: Nr 10

"Kufijtë gjeografik të njërive zgjedhore duhet të lehtësojnë përfaqësimin e barabartë të pakicave kombëtare".

8.1 Shpjegimi i përmbajtjes

Në çdo sistem zgjedhor, hartimi i zonave zgjedhore do të përcaktojë nivelin e përfaqësimit të fituar nga pakicat kombëtare. Zonat zgjedhore mund të përpilohen ose që të sigurojnë përfaqësim apo që të sigurojnë se ekziston përfaqësim i kufizuar ose madje edhe mos përfaqësim.

Ka dy aspekte për çështjen e kufijve të zonave zgjedhore që mund të kenë një efekt mbi përfaqësimin e barabartë të pakicave. Këto janë:

- ▶ Madhësia e zonës zgjedhore;
- ▶ Caktimi i kufijve territoriale.

8.1.1 Madhësia e zonës zgjedhore

Përcaktues i rëndësishëm i aftësisë së një sistemi zgjedhor për të përkthyer votat e hedhura në mandate të fituar në mënyrë proporcionale është madhësia e zonës zgjedhore, që domethënë numri i anëtarëve për t'u

zgjedhur në secilën zonë zgjedhore. Sipas një sistemi të anëtarit të vetëm si i tillë i pari kalon postin, votimit alternativ ose sistemit me dy runde, ka edhe zonë zgjedhore për anëtar të vetëm, që domethënë se votuesit zgjedhin një përfaqësues të vetëm. Sipas sistemit multi-anëtarësh, nga ana tjetër, do të ketë, sipas definicionit, më shumë se një anëtar i zgjedhur në secilën zonë zgjedhore. Sipas secilit sistem proporcional, numri i anëtarëve të zgjedhur në secilën zonë zgjedhore përcakton, në një masë të konsiderueshme, sa proporcional do të jenë rezultatet e zgjedhjeve. Lidhur me këtë, sistemet të cilat arrijnë shkallët më të mëdha të proporcionalitetit do të shfrytëzojnë shumë zona zgjedhore të mëdha, sepse zonat e tilla zgjedhore janë në gjendje të sigurojnë se edhe partitë shumë të vogla të jenë të përfaqësuara në legjislaturë. Për shembull, në një zonë zgjedhore në të cilën duhet të zgjidhen vetëm tre anëtarë do të thotë se një parti duhet të fitojë të paktën 25 për qind + 1 të

votave për t'u siguruar që të fitojë një mandat. Një parti që ka mbështetjen e vetëm 10 përqind të elektoratit nuk do të fitojë asnjë mandat, dhe votat e mbështetësve të kësaj partie, pra mund të thuhet se janë tretur. Problemi është se sa më shumë zgjerohen zonat zgjedhore, si në drejtim të numrit të mandateve dhe shpesh, si pasojë, edhe në madhësinë gjeografike, ashtu edhe lidhja në mes një anëtarit të zgjedhur dhe zonën së tij ose të saj zgjedhor bëhet më e dobët. Kjo mund ketë pasoja serioze në shoqëritë ku faktorët lokal luajnë rol të rëndësishëm në politikë ose ku votuesit presin që anëtarët tyre të mbajnë lidhje të forta me elektoratin e tyre dhe të veprojnë si "të deleguar" të tyre në legjislaturë.

Gjithmonë do të ekzistojë një shkallë e devijimit në mesin e madhësive të ndryshme të zonave zgjedhore të përcaktuara. Shumë ligje zgjedhore përcaktojnë shkallën e pranueshme të devijimit, të tilla si 5 përqind në Kroaci dhe 10 përqind në Britani të Madhe. Megjithatë, disa shtete lejojnë shkallë më të madhe të devijimit, dhe prandaj është e vështirë të referomi në shkallë të pranueshme të devijimit pa marrë parasysh rrethanat specifike të aplikueshme për çdo shtet. Është e rëndësishme që secila shkallë e devijimit që mund të gjendet, devijimet e tilla nuk duhet në asnjë mënyrë të paragjykojnë pakicat kombëtare në kuptimin e përfaqësimit të tyre apo fuqisë votuese.

Zonat zgjedhore me disa mandate, madje edhe nën sistemin e shumicës, mund ta bëjnë më të lehtë për pjesëtarët e pakicave të zgjidhen në

zonat ku pakica nuk është shumicë. Nëse ka vetëm një mandat për t'u mbushur, votuesit nga shumica kanë tendencë të zgjedhin kandidat nga shumica, ndërsa në një sistem zgjedhorë me shumë mandate, votuesit mund të votojnë për një listë të kandidatëve që përfshin kandidatët e shumicës dhe të pakicave. Kështu, në Greqi, partitë përfshijnë kandidatë mysliman në listat e tyre, dhe të paktën dy prej tyre zakonisht janë zgjedhur. Në Poloni dhe në Zvicër, partitë kanë tendencë të baraspeshojnë listat e tyre në atë mënyrë që të sigurojnë që pakicat të jenë tërësisht të përfaqësuara.

8.1.2 Caktimi i kufijve territorial

Mënyra në të cilën janë përcaktuar kufijtë e zonave zgjedhore do të ketë një efekt përcaktues mbi natyrën e përfaqësimit në sfera të veçanta. Derisa parimet e përgjithshme lidhur me përcaktimin e kufijve janë subjekt i asaj që vijon, mbetet me rëndësi për politikë-miratuesit dhe vendimmarrësit që së pari të vendosin se a thua duan të përcaktojnë kufijtë zgjedhor në mënyrë që do të rrisë dhe lehtësojë përfaqësim më të madh të pakicave kombëtare. Përcaktimi i njësive zgjedhore është më së shpeshti lidhur me sistemin e pluralitetit ose sistemin zgjedhor të shumicës. Të dy sisteme mbështeten shumë, nëse jo ekskluzivisht, në zonat me një mandat të vetëm. Këta zona zgjedhore të rindahen periodikisht për të reflektuar ndryshimet në popullsi.

Legjislacioni zgjedhor duke përshkruar strukturën formale dhe rregullat për rindarjen e zonave zgjedhore duhet t'ju adresohet çështjeve të mëposhtme:

- ▶ Kush e cakton organin?
- ▶ Kush do t'i tërheq linjat e qarkut ose kufijtë?
- ▶ Kush do të ketë përgjegjësinë përfundimtare për zgjedhjen e planit përfundimtar për rindarjen e zonave zgjedhore?
- ▶ A duhet që personat që përcaktojnë zonat zgjedhore të jenë të pavarur nga legjislativi dhe të jenë politikisht neutral?
- ▶ A thua duhet legjislatura të ketë ndonjë rol zyrtar në procesin?
- ▶ A duhet të ekzistojë ndonjë mekanizëm për informatat e popullatës në procesin e rindarjes së zonave zgjedhore?
- ▶ A thua duhet kriteret e rindarjes së zonave zgjedhore të miratohen për ata që tërheqin vijat në vijim?
- ▶ Sa shpesh duhet rrethet të rindahen, dhe sa kohë duhet të merr procesi rindarjes së zonave zgjedhore?
- ▶ Cilat janë burimet e financimit të organit?

Parimi themelor në lidhje me caktimin e kufijve të zonave zgjedhore është se ndarja duhet të bëhet në mënyrë korrekte dhe nuk duhet të ketë efektin e paragjykitimit të përfaqësimit të ndonjë partie ose grupi të pakicave kombëtare. Në disa raste, njësitë zgjedhore mund të jenë projektuar dhe përcaktuar

qëllimisht për të siguruar që grupet e pakicave janë të përfaqësuara. Përsëri, kjo do të varet nga shpërndarja e grupit të pakicave, nëse ajo është e koncentruar në aspektin territorial në një zonë të caktuar gjeografike ose është e përhapur në mënyrë të barabartë në pjesën më të madhe të shtetit.

Është një trend në shtetet në zhvillim, si edhe në disa demokraci të themeluara, që organi i përcaktimit të kufijve të jetë i pavarur nga qeveria dhe të jetë përfaqësues dhe legjitim në përbërjen dhe strukturën. Ndërsa, siç është rasti me komisionet zgjedhore, shumica e shteteve në Evropën Perëndimore vendosin këtë përgjegjësi brenda një departamenti qeveritar, nuk ka dyshim se legjitimiteti dhe kredibiliteti i organit është rritur dukshëm duke e vendosur atë jashtë qeverisë me burimet të ndara të financimit që në këtë mënyrë të sigurojnë legjitimitetin dhe pavarësinë operative të tij. Përveç kësaj, vendimet e organit të demarkacionit duhet tu nënshtrohen shqyrtimit gjyqësor, si edhe të gjitha vendimet ekzekutive. Në disa shtete, ky vendim mbetet në duart e ligjdhënësve, megjithatë, lënia e kësaj sfere kritike të vendimmarrjes thjesht në duart e ligjdhënësve duhet të konsiderohet me kujdes.

Refugjatëve ose personave të zhvendosur duhet kushtuar konsideratë të kujdesshme në lidhje me zgjedhjen e zonave të tyre zgjedhore ose për dispozitat e votimit të jashtëm në lidhje me ta. Kjo duhet të aplikohet për grupimet nomade për të siguruar që ata janë të përfaqësuar. Leja

zyrtare për popullin beduin në Jordani mundëson një shembull të mirë. Në mënyrë të ngjashme, themelimi i zonës zgjedhore për mundësimin e zgjedhjes së përfaqësuesit të komunitetit rom në zonën zgjedhore 85, në Shuto Orizari në ish Republikën Jugosllave të Maqedonisë, e cila përfshin popullsinë më të madhe të romëve në Evropë, është një shembull i mirë.

Praktikat më të mira për përcaktimin e kufijve janë si vijojnë:

- ▶ Përfaqësimi. Kufijtë e zonave zgjedhore duhet të përcaktohen ashtu që zgjedhësit të kenë mundësi të zgjedhin kandidatë që ata ndjejnë se me të vërtetë i përfaqësojnë ata. Kjo zakonisht do të thotë se kufijtë e zonës zgjedhore duhet të përkohjnë me interesat e komunitetit sa më shumë që është e mundur. Komunitetet e interesit mund të jenë përcaktuar në mënyra të ndryshme që mund të përfshijnë ndarjet administrative, lagjet etnike apo kulturore ose komunitetet natyrore të përcaktuar nga kufijtë fizik (të tilla si ishujt). Nëse zonat zgjedhore nuk janë të përbëra nga komunitetet e interesit, sidoqoftë të përcaktuara, do të mund të ishte e vështirë për kandidat të vetëm që të përfaqësojë tërë elektoratin;
- ▶ Barazia e forcës së votimit. Kufijtë e zonave zgjedhore duhet të përpilohen në mënyrë që zonat zgjedhore të kenë numër relativisht të barabartë të popullsisë. Këto zona zgjedhore ju lejojnë votuesve të kenë një votim të peshuar në mënyrë të barabartë në zgjedhjen e përfaqësuesve;
- ▶ Reciprociteti. Procedura për përcaktimin e zonave zgjedhore duhet të jetë në mënyrë të qartë e theksuar në legjislacion në mënyrë që rregullat që rregullojnë këtë proces të jenë të njëjta, pa marrë parasysh se kush i tërheq kufijtë e zonës zgjedhore. Nëse procesi i rindarjes së zonave zgjedhore është në mënyrë të paanshme, atëherë të gjitha partitë politike duhet të përmbahen nga përpjekjet për të ndikuar mbi rezultatin. Nëse shqetësimeve politike ju lejohej të luajnë ndonjë rol në proces, atëherë të gjitha partitë politike duhet të kenë qasje në këtë proces. Rregullat duhet të kuptohet në mënyrë të qartë dhe duhet të jenë në dispozicion për të gjitha partitë relevante politike dhe pjesëmarrësve në procesin e rindarjes së zonave zgjedhore.

9.

SIGURIMI I RRJEDHJES KORREKTE TË ZGJEDHJEVE: ADMINISTRATA E ZGJEDHJEVE

Udhëzimet dhe opsionet të detajuara më lartë janë mekanizma thelbësore dhe përshkrime legjislative që kanë për qëllim për të adresuar çështjen e përfaqësimit të pakicave dhe për parandalimin e diskriminimit kundër minoriteteve. Efikasiteti i vërtetë i këtyre dispozitave, megjithatë, do varet nga dy faktorë kritikë: së pari, angazhimit të fortë të gjitha partive politike dhe aktorëve kryesor për të siguruar që këto dispozita dhe mekanizma janë në mënyrë efektive të instaluar dhe të mirëmbajtura, me vëmendje të veçantë që u jepen mekanizmave të monitorimit. Mekanizmat e monitorimit mund të përfshijnë komisionet e përbashkëta ose komisione që do të sigurojnë pajtueshmëri nga partitë politike me kodin zgjedhor të sjelljes ose dispozitat tjera që mund të jenë të dizajnuara për të siguruar se nuk ka diskriminim ndaj pakicave kombëtare dhe se procesi zgjedhor bëhet në një atmosferë që është edhe e lirë edhe e ndershme. Në këtë aspekt, është e nevojshme ti kushtohet vëmendje mekanizmave të

duhura gjyqësore (gjykatat zgjedhore/ gjykatat) që do jenë përgjegjëse për respektim dhe sanksionim në rast shkelje.

Mekanizmat gjyqësore

Çështja e konflikteve/ ankesave që mund të dalin gjatë rrjedhës së procesit zgjedhor është ajo që shkakton ngritjen e shumë debateve dhe, në raste të caktuara, kundërtënie.²⁹ Këto mosmarrëveshje dhe ankesa do të përfshijnë ato që kanë të bëjnë me sjelljen dhe zbatimin, si edhe ato të natyrës administrative, të cilat i përkasin procesit zgjedhor dhe ndikojnë mbi barazinë dhe korrektësinë e atij procesi. Ekziston një numër i qasjeve dhe strukturave të ndryshme të cilat janë përdorur për të trajtuar mosmarrëveshjet zgjedhore, disa prej të cilave janë dëshmuar të jenë efektive, ndërsa të tjerat janë përdorur me kosto të madhe financiare dhe me pasoja shkatërruese për procesin

²⁹ OSBE / ODIHR-it botim "Zgjidhja e mosmarrëveshjeve të Zgjedhjeve në zonën e OSBE-së: Drejt një Sistemi standard për monitorimin e kontesteve zgjedhore", Varshavë, Tetor 2000

zgjedor dhe, në raste të caktuara, për procesin demokratik. Çështja fillestare është mënyra dhe efikasiteti me të cilin janë zgjedhur mosmarrëveshjet zgjedhore. Në adresimin e çështjes së zgjidhjes së kontesteve zgjedhore, duhet të theksohet aspektet vijuese:

- ▶ Rëndësinë e kornizës gjithëpërfshirëse ligjore për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve zgjedhore;
- ▶ Miratimin dhe përdorimin e sistemeve ose institucioneve të pavarura në lidhje me zgjidhjen e kontesteve dhe ankesave zgjedhore;
- ▶ Zbatimin e modeleve dhe sistemeve me kosto-efektive për drejtësinë zgjedhore dhe zgjidhjen e kontesteve;
- ▶ Nevoja për konsistencë, besueshmëri dhe stabilitet në administrimin e drejtësisë zgjedhore;
- ▶ Nevojë për zgjidhje konstruktive, në kohë dhe efektive të mosmarrëveshjeve dhe ankesave;
- ▶ Nevojë për përmirësimin e trajnimit në aspektet ligjore, pajtimin, dhe administrimin e drejtësisë zgjedhore;
- ▶ Nevojë për zgjedhjen e personelit të paanshëm dhe profesional për të administruar dhe ekzekutuar sistemin e drejtësisë zgjedhore.

Komponenti i dytë është rëndësia e të pasurit të organit përkatës të pavarur dhe/ose neutral për të siguruar zbatimin e duhur, i cili do të garantojë përfundimisht që dispozitat dhe përcaktimet për pakicat kombëtare nuk do të bëhen vetëm dispozita në “letër.”

Në këtë drejtim, organi kryesor në lidhje me zbatimin e ligjeve zgjedhore, sistemeve dhe administratës do të jetë administrata zgjedhore apo komisioni zgjedhor në një shtet të caktuar. Në mënyrë që të ndërtojë besimin dhe të inkurajojë pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në zgjedhje, anëtarët e pakicave duhet të përfshihen në komisionet zgjedhore.

9.1 Opsionet e Organit Zgjedhor

Pasi që tanimë funksionet dhe tiparet e organit zgjedhor janë shqyrtuar, atëherë është e nevojshme të përcaktohet se ku duhet të vendoset ai organ. Për ta vënë në formën e tij më të thjeshtë, ka dy opsione konkurruese: brenda qeverisë ose jashtë qeverisë në një Komision zgjedhor. Gjithsesi, ekzistojnë dallime në këto dy opsione, bazuar në shumëllojshmërinë e fakteve dhe rrethanave, katër prej të cilave janë diskutuar më poshtë:

9.1.1 Qasja e Qeverisë

Modeli i parë është që organi zgjedhor të ndodhet brenda një ministrie të qeverisë dhe të jetë ngarkuar me përgjegjësinë e zbatimit dhe menaxhimit të zgjedhjeve dhe shfrytëzimin e burimeve të asaj ministrie dhe nëpunësve shtetëror për të përmbushur obligimin. Ky sistem funksionon mirë në rastet kur nëpunësit shtetëror janë të respektuar si profesionistë dhe politikisht neutral.

9.1.2 Qasje mbikëqyrëse ose gjyqësore

Një variacion i asaj më sipër është se ndonjë ministri e qeverisë është e ngarkuar me zbatimin e procesit zgjedhor, por është e mbikëqyrur nga një komision i pavarur zgjedhor i përbërë prej gjyqtarëve të zgjedhur. Detyra e komisionit është të mbikëqyrë dhe të monitorojë zbatimin e procesit zgjedhor nga ministria përkatëse e qeverisë. Kështu ndodh në Evropën Lindore dhe Qendrore në shtetet e tilla siç janë Shqipëria, Kroacia, Republika Çeke, Hungaria, Rumania dhe Sllovakia.

9.1.3 Qasja e Pavarur

Modeli i tretë është që të themelohet një komision i pavarur zgjedhor që është në mënyrë të drejtpërdrejtë përgjegjës para parlamentit apo komisionit parlamentar. Komisionet e pavarura zgjedhore duhet të kenë një shkallë të konsiderueshme të pavarësisë financiare dhe administrative nga dega ekzekutive e qeverisë. Procesi i përzgjedhjes për emërimin e komisionarëve të zgjedhjeve duhet të jetë transparent dhe i paanshëm. Në rastin ideal, zgjedhja duhet të bazohet në një konsensus të partive politike që konkurrojnë në zgjedhjet dhe të jenë individë me përvojë dhe ekspertizë përkatëse të cilët gjithashtu kanë një reputacion për pavarësi dhe integritet. Përdorimi i personave të njohur ndërkombëtarisht apo të shquar, i cili gjithashtu do të përfshijë anëtarë të shquar të shoqërisë civile, gjithashtu është dëshmuar si i suksesshëm në

shtetet ku ka pasur konflikt ose thyerja e besimit në mes të palëve.

9.1.4 Qasja e partive politike

Një alternativë tjetër në drejtim të krahasimit është që të gjitha partitë politike të kenë të regjistruara përfaqësuesit e emëruar në komisionin kombëtar të zgjedhjeve. Kjo siguron përfaqësimin e interesave të ndryshme në komision dhe që secila palë të ushtrojë një formë të mbikëqyrjes lidhur me funksionimin e komisionit. Problemi lidhur me këtë është se në situata të tranzicionit, numri i partive shtohet shpesh, duke rezultuar kështu me një komision kaba dhe të paefektshëm. Së dyti, komisioni mund të përbëhet nga individë që nuk posedojnë aftësitë dhe/ ose përvojën e nevojshme për të siguruar pjesëmarrje efektive në komision.

Në Evropën Lindore dhe Qendrore, në praktikisht të gjitha demokracitë e reja, zgjedhjet menaxhohen ose nga komisionet e pavarura (71 përqind) ose nga qeveria nën autoritetin mbikëqyrës (29 përqind), e cila zakonisht përfshin përfaqësues të partive politike.. Gjithsesi, duhet të theksohet se, edhe pse mund të ekzistojnë dispozita legjislative për pavarësinë dhe neutralitetin e komisioneve zgjedhore, në praktikë kjo shumë shpesh është vështirë të arrihet. Çështje të tilla si mënyra e emërimit dhe nga kush, si dhe financimi i komisioneve zgjedhore, janë aspekte të cilat e ulin vlerën dhe ndikojnë mbi pavarësinë ose neutralitetin e organit zgjedhor.

9.2 Përbërja e Komisionit apo Organit Zgjedhor

Është me rëndësi që në lidhje me përbërjen e komisionit apo organit zgjedhor, të ketë përfaqësim të përshtatshëm të pakicave kombëtare. Kjo do të zbatohet për të gjitha qasjet e detajuara më lartë, edhe pse do të ishte e vështirë të arrihet në qoftë se organi zgjedhor është vendosur brenda ministrisë të qeverisë. Pavarësisht nga kjo, nëse organi duhet të vendoset brenda ministrisë të qeverisë, atëherë duhet të ketë përfaqësim të mjaftueshëm dhe transparencë për të siguruar se jo vetëm që pakicat kombëtare luajnë një rol në vendimmarrje, por që të gjitha vendimet dhe arsyet përkatëse duhet të bëhen publike.

Kjo pjesëmarrje e pakicave, ku është e përshtatshme, në përbërjen e komisionit në nivel të lartë duhet të riprodhohet për të siguruar që ekziston pjesëmarrja e pakicave dhe përfaqësimin në secilin nivel të administratës zgjedhore, nga niveli kombëtare deri në nivelin lokal. Në komunitetet ku individët dhe votuesit do ndërveprojnë me përfaqësuesit e administratës zgjedhore, është veçanërisht e rëndësishme për grupet e pakicave të jenë të përfaqësuar dhe të përfshira në administratë. Përveç kësaj, parimet e transparencës dhe paanshmërisë janë të rëndësishme në shmangien e frikës dhe brengave të pakicës.

9.2.1 Transparenca

Besueshmëria e përgjithshme në procesin zgjedhor thellësisht varet nga të gjitha grupet relevante nga qeveria dhe shoqëria civile që marrin pjesë në formimin dhe funksionimin e strukturave dhe proceset zgjedhore. Në këtë drejtim, vlera e konsultimit të vazhdueshëm, komunikimit dhe bashkëpunimit midis administratës zgjedhore, partive politike dhe institucioneve të shoqërisë nuk mund të theksohet sa duhet. Në formimin e kuadrit ligjor të një administrate zgjedhore, ky aspekt duhet të fitojë një vëmendje të veçantë.

9.2.2 Paanshmëria

Funksionimi i një trupi zgjedhor nuk duhet të jetë subjekt i drejtimin nga ndonjë person, autoritet apo parti politike; ai duhet të funksionojë pa favorizim politik ose anshmëri. Organi përgjegjës për administrimin ose mbikëqyrjen e zgjedhjeve duhet të jetë në gjendje të veprojë pa ndërhyrje, thjesht sepse çdo akuzë për manipulim, perceptim për anshmëri, ose ndërhyrje të dyshuara do të ketë ndikim të drejtpërdrejtë jo vetëm në besueshmërinë e organit përgjegjës, por, në të gjithë procesin. Ka shumë raste në të cilat ndikimi i perceptuar i ndonjë partie ose partive mbi makinerinë zgjedhore ka lëkundur ashpër vlefshmërinë e rezultateve zgjedhore. Veçanërisht në demokracitë

në zhvillim dhe demokracitë e reja, ekziston shkallë shumë më e madhe e ndjeshmërisë ndaj dyshimeve të ndikimit të panevojshëm dhe anshmërisë, duke e bërë tërë procesin më të dyshuar për gjykime të besueshme, që pastaj në mënyrë të pashmangshme të rezultojnë në një pranim të kufizuar të rezultateve të zgjedhjeve dhe të procesit zgjedhor si një tërësi.

9.3 Organet zgjedhore të përhershme/ Ad Hoc

Duhet të vendoset se a thua komisioni zgjedhor duhet të jetë i përhershëm, i cili do të emërohet dhe do të veprojë në mënyrë të vazhdueshme, si kundërshtim i një organi ad hoc, që do të grumbullohet vetëm gjatë periudhës së zgjedhjeve dhe pastaj të shpërbëhet deri në veprimtarinë e ardhshme zgjedhore. Ekziston trendi ndaj organeve të përhershme zgjedhore, të

cilat ofrojnë administratë shumë më të qëndrueshme dhe efektive zgjedhore. Avantazhet e organit të përhershëm zgjedhor, veçanërisht lidhur me pakicat kombëtare, janë si vijojnë:

- ▶ Një organ i zyrtarëve të përhershëm dhe të përgjegjshëm të cilët janë të njohur për publikun dhe që krijojnë reputacion në sferën e zgjedhjeve;
- ▶ Ruajtje e aftësive profesionale nga zgjedhje në zgjedhje, si edhe memorien institucionale që është e nevojshme në këtë sferë;
- ▶ Aftësia e pakicave kombëtare për të bashkëvepruar me një grup të themeluar në mënyrë të duhur dhe të përhershme të individëve dhe profesionistëve;
- ▶ Aftësia e zyrtarëve zgjedhor për të bashkëvepruar ndërkombëtarisht dhe gjithashtu të sigurojnë që respektohen normat ndërkombëtare në lidhje me çështjet e pakicave.

Shtojca I

Listat kontrolluese

Lista kontrolluese e dispozitave kryesore për hartimin e sistemeve zgjedhore

	Çështja	Po	Jo
1	Cila është struktura e shoqërisë? A është e ndarë në aspektin etnik, fetar, gjuhësor ose në aspekt tjetër?		
2	A thua institucionet ekzistuese politike lehtësojnë menaxhimin e konfliktit dhe zgjidhjen e ankesave lidhur me çështjet e pakicave?		
3	Grupeve etnike a thua janë të përqendruara në një apo disa rajone të ndryshme? A thua grupet etnike janë përhapur në të gjithë vendin si një tërësi?		
4	A ekziston ndonjë konflikt mes grupeve të veçanta që mund të adresohet nëpërmjet projektimit të sistemit zgjedhor? Cili është burimi i këtij konflikti, p.sh., mbi resurset, territorin, të drejtat e grupit, etj?		
5	A thua projektimi i preferuar i sistemit zgjedhor në mënyrë adekuate do të përfaqësonte të gjitha grupet në parlament?		
6	A thua ndonjë grup ka gjasa të jetë në pozitë të pafavorshme nga projektimi i propozuar? A mund të sigurohet përfaqësimi i tyre në mënyra të tjera?		
7	Si do të ndikojnë sistemi zgjedhor në zhvillimin e sistemit të partive politike? A është e mundur të inkurajohet zhvillimi i partive multi-etnike?		
8	Atje ku ka përfaqësim të pakicave në legjislaturë, a ekzistojnë mekanizma për përfaqësimin e tyre efektiv?		
9	A ekzistojnë dispozita të veçanta që nxisin emërimet e pakicave në postet e shërbimeve publike?		
10	A ekziston prag numerik ose me përqindje që rrit ose zvogëlon mundësitë e përfshirjes së pakicave kombëtare në qeveri?		
11	A siguron sistemi ekzistues zgjedhor një lidhje të qartë në mes të disa ose të gjithë anëtarëve të zgjedhur dhe elektoratit të pakicave apo komunitetit?		
12	A thua sistemi zgjedhor inkurajon aleanca ndër-etnike?		
13	A janë partitë të inkurajuara të paraqesin kandidatë dhe lista të kandidatëve përfshirëse dhe me përbërje sociale të ndryshme?		

14	A tenton sistemi të promovojë modernizim dhe akomodim dhe zbutjen e rivalitetit etnik?		
15	A janë të lejuara partitë e vogla të bashkohen së bashku për qëllime zgjedhore por në të njëjtën kohë të mbetet entitete të ndara?		
16	A ka mandate të rezervuara ose kuotë për grupet e pakicave?		
17	A ka lista të kandidatëve etnikisht të përziera të detyrueshme?		
18	A është mekanizmi i mbi-përfaqësimi i grupeve të pakicave i përdorur për të lehtësuar pjesëmarrjen e tyre?		

Në varësi prej sistemit zgjedhor në vend, a thua kufijtë zgjedhor marrin në konsiderim ose parashikojnë:

	Çështja	Po	Jo
1	Kufizimet dhe objektet fizike/gjeografike të tilla siç janë lumenjtë, malet, rrugët, etj.		
2	Komunitetet e interesave		
3	Lehtësinë e qasjes nga ana e grupeve minoritare		
4	Identifikimin e ngushtë nga votuesit me përfaqësuesin e zgjedhur		
5	Shmangien e ndarjes dhe shpërndarjes së grupeve të pakicave në aspektin e ndikimit të votimit		
6	“Pavarësinë” dhe neutralitetin e atyre që janë ngarkuar të përpilojnë apo ndryshojnë kufijtë zgjedhor		
7	Mundësi për informata prej popullatës në procesin e rindarjes së kufijve të njëjësive votuese		
8	Intervale midis versioneve të mëdha në kufijtë ekzistues		
9	Kriteret (përtej dhe mbi ato të përmendura më sipër) që ndikojnë në përcaktimin e vijave kufitare		
10	Që zonat zgjedhore të jenë relativisht të barabarta ose të barabarta në lidhje me popullsinë/ raporti gjeografik		
11	Nevoja për të dhëna të barabartë dhe të baraspeshuara nga të gjitha palët në qoftë se është e lejuar ndërhyrja politike		
12	Ekzistenca e përfaqësimit të pakicave, ose informimi zyrtar ndaj, organit përgjegjës për përpilimin kufijve zgjedhor		
13	Shmangien e përcaktimit artificial të kufijve zgjedhor ose manipulimin e kufijve		
14	Të drejtat e refugjatëve dhe personave të zhvendosur		

Masat mbrojtëse për të adresuar frikën dhe shqetësimet e pakicave

	Çështja
1	Emërimi i një mekanizmi të pavarur për ankesat gjyqësore dhe për të siguruar emërimin e nivelin e nevojshëm të përfaqësimit të pakicave në organet gjyqësore
2	Disponueshmëria e mekanizmave të veçanta për ankesat/ apelet të përkushtuara për shqetësimet e pakicave
3	Emërimi i një "komitet të veçantë për demarkacion" përgjegjës para parlamentit dhe në të cilët janë të përfaqësuara pakicat kombëtare
4	Përfaqësimin e pakicave ose pjesëmarrja në një "komision për regjistrimin" për popullatën llogaritet si bazë për shënimin e zonave zgjedhore
5	Sigurimi që aspektet e tilla si financat dhe shpërndarja buxhetore për zgjedhjet të jenë transparente dhe në dispozicion të popullatës
6	Organet specifike për mbikëqyrje në të cilat minoritetet mund të jenë të përfaqësuara dhe që janë ngarkuar me përgjegjësi për të vëzhguar aspekte të tilla si përdorimi i burimeve të qeverisë dhe përdorimin e medimeve shtetërore, duke përfshirë kohën në TV dhe radio, etj.
7	Pjesëmarrjen e pakicave në hartimin e financave të fushatës dhe rregulloret e financimit të partive politike për të siguruar barazi
8	Përdorimi i komiteteve ndërlidhëse të partive politike brenda administratës zgjedhore për të siguruar se ekziston komunikim i vazhdueshëm dhe koordinim me partitë politike dhe veçanërisht grupet e pakicave kombëtare lidhur me shqetësimet e tyre dhe nevojat e veçanta zgjedhore.
9	Dispozita për vëzhguesit ndërkombëtar dhe vendor të zgjedhjeve në legjislacionin zgjedhor për të siguruar mbikëqyrjen dhe shqyrtimin e lirisë dhe korrektësisë së zgjedhjeve
10	Sigurimi se rregullat specifike/ direktivat janë lëshuar nga organi drejtues zgjedhor që mbështesin dispozitat kushtetuese dhe/ ose dispozitat ligjore lidhur me të drejtat e pakicave kombëtare.

Shtojca II

Sistemet Zgjedhore: Fjalori i shprehjeve

Vota Alternativa (AV) - Një sistem preferencial, pluralist – i shumicës i përdorur në zonat zgjedhore me një mandat të vetëm në të cilin votuesit përdorin numrat për të shënuar preferencat e tyre në fletëvotimin. Kandidati i cili fiton mbi 50 përqind të preferencave të para shpallet i zgjedhur. Nëse asnjë kandidat nuk fiton shumicën absolute të preferencave të parë, votat rivendosen deri sa një kandidat të ketë shumicën absolute të votave të hedhura.

Bllok i votave (BV) – Një sistem pluralist – i shumicës i përdorur në zonat zgjedhore me më tepër mandate në të cilën zgjedhësit kanë aq vota sa ka kandidatë për t'u zgjedhur. Votimi mund të jetë i bazuar në kandidatin ose në partinë politike. Numërimi është identik me sistemin i pari që kalon fiton postin, me kandidatin i cili ka më tepër vota në përgjithësi fiton postin.

Lista e mbyllur - Një formë e përfaqësimit proporcional në listën e zgjedhësve të cilat janë të kufizuara të votojnë vetëm për partinë dhe nuk mund të shprehin preferencë për ndonjë kandidat brenda listës së partisë.

I pari që kalon fiton postin (FPTP) - forma më e thjeshtë e sistemit zgjedhor pluralist – e shumicës, duke përdorur zonat zgjedhore me mandat të vetëm, fletëvotim kategorik dhe votim të orientuar ndaj kandidatit. Kandidati fitues është ai që fiton më shumë vota

se secili kandidat tjetër, por jo edhe domosdo shumicën e votave.

Lista e lirë - Një formë e listës së përfaqësimit proporcional që mundëson mbledhje ose grumbullim.

Vota e kufizuar – Një sistem pluralist – i shumicës i përdorur në zonat zgjedhore me më tepër mandate në të cilin votuesit kanë më shumë se një votë, por më pak vota se sa ka kandidatë për t'u zgjedhur. Numërimi është identik me sistemin i pari që kalon postin fiton, me kandidatët të cilët fitojnë numër më të madh të votave fitojnë mandatet.

Lista e përfaqësimit proporcional (Lista PR) - Në formën e saj më të thjeshtë, Lista PR përfshin secilën palë që dorëzon një listë të kandidatëve para votuesve, votuesit që votojnë për një parti, dhe partitë fitojnë mandatet në proporcion me pjesën e tyre të përgjithshme të votave kombëtare. Kandidatët fitues nxirren nga listat.

Shumica-pluralizmi (Sistemi me dy - raunde) – Në sistemin francez me dy raunde, secili kandidat i cili ka fituar mbi 12.5 përqind të votave të elektoratit të regjistruar në raundin e parë mund të kandidohet në raundin e dytë. Kushdo që fiton numrin më të madh të votave në raundin e dytë më pas shpallet si fitues, pavarësisht nëse ato kanë fituar shumicën absolute apo jo. Në pra i referohemi këtij sistemi si

sistemi i shumicës – pluralist me dy raunde.

Shumica - balotazhi (Sistemi me dy raunde) - Mënyra më e zakonshme për raundin e dytë të votimit në një sistem me dy raunde është konkurrimi i drejtpërdrejtë në “balotazh” mes dy kandidatëve që fitojnë numrin më të madh të votave në raundin e parë – këtë ne e quajmë sistemi i shumicës në balotazh.

Proporcional me anëtar të përzier (MMP) - Sistemet në të cilin një pjesë e parlamentit (zakonisht gjysmë) është zgjedhur nga zonat zgjedhore pluraliste – me shumicë, ndërsa anëtarët e tjerë janë zgjedhur nga listat e PR. Sipas MMP, mandatet e Listës PR kompensojnë secilin jo-proporcionalitet prodhuar nga rezultatet e zonës zgjedhore.

Lista e Hapur - Një formë e Listës PR në të cilën votuesit mund të shprehin preferencën për një kandidat brenda një listë të partisë, si dhe votimin për partinë.

Sistemi paralel - Një sistem gjysmë – proporcional në të cilin përfaqësimi proporcional përdoret së bashku me sistemin pluralist – të shumicës, por ku, për dallim nga MMP, mandatet e PR nuk kompensojnë jo-proporcionalitetit që dalin nga zgjedhjet e mandateve pluraliste – të shumicës.

Bllok votimi për parti (BP) - Një formë e BV, në të cilin votuesit zgjedhin midis partive e jo mes kandidatëve. Partia e suksesshme në mënyrë tipike do të fitojë secilin mandat në zonën zgjedhore.

Sistemet pluraliste – të shumicës

– karakteristika dalluese e sistemeve pluraliste – të shumicës janë se ata pothuajse gjithmonë përdorin zonat zgjedhore me mandat të vetëm. Në një sistem FPTP, fituesi është kandidat me shumicën e votave, por jo domosdo një shumicë absolute të votave. Kur ky sistem përdoret në zonë zgjedhore me shumë mandate, ai bëhet BV. Shumica e sistemeve, të tilla si sistemi australian i votës alternative (AV) dhe sistemi francez me dy raunde, përpqen të sigurojnë që kandidati fitues të fitojë shumicën absolute të votave të hedhura.

Votimi preferencial - sistemet zgjedhore në të cilat votuesit mund të përcaktojnë radhitjen e kandidatëve në fletëvotim në mënyrë si dëshirojnë ata. AV, Vota e vetme e transferueshme dhe sistemi i përdorur për të zgjedhur presidentin e Shri Lankës janë të gjithë shembujt të votimit preferencial.

Përfaqësimi proporcional (PR) - Çdo sistem i cili në mënyrë të vetëdijshme përpqet të reduktojë pabarazinë midis hises së partisë të votave të fituara në nivel kombëtarë dhe hises së sajë të mandateve parlamentare. Për shembull, nëse një parti fiton 40 përqind të votave, ajo duhet të fitojë përafërsisht 40 përqind të mandateve.

Sistemet gjysmë - proporcionale (Gjysmë - PR) - Ata sisteme zgjedhore që sigurojnë, mesatarisht, rezultatet që bien diku në mes të sistemeve PR proporcionale dhe jo-proporcionalitetit të sistemeve pluraliste – të shumicës.

Vota e vetme e pa transferueshme (SNTV) - Një sistem gjysmë –

proporcional që kombinon zonat zgjedhore me shumë mandate me metodën FPTP të numërimit të votave dhe në të cilin votuesit kanë vetëm një votë.

Vota e vetme e transferueshme (STV) - Një sistem proporcional preferencial përfaqësimit i përdorur në zonat zgjedhore me më tepër mandate. Për të fituar zgjedhjet, kandidatët duhet të tejkalojnë një kuotë të caktuar të votave me preferencë të parë.

Preferencat e votuesve rivendosen te kandidatët e tjerë kur një kandidat i pasuksesshëm përjashtohet apo nëse një kandidat i zgjedhur ka tepriçë të votave.

Sistemi i dy raundeve - Një sistem pluralist – i shumicës në të cilin mbahen zgjedhjet e dyta në qoftë se asnjë kandidat nuk arrin shumicën absolute të votave në zgjedhjet e para.

Shtojca III

Integrimi i çështjes të pakicave në Vëzhgimin e Zgjedhjeve të ODIHR-it

MBIKËQYRJA E ZGJEDHJEVE

I. Hyrje

PËRMBAJTJA

I. HYRJE

II. ROLI I ODIHR-it NË FAZËN PARAMISIONIT

Tabela 1: Shqyrtimi legjislativ

III. ROLI I MISIONIT TË VLERËSIMIT TË NEVOJAVE

Tabela 2: Çështjet e regjistrimit të votuesve

IV. ROLI I EKIPIT THELBËSOR TË MISIONIT PËR VËZHGININ E ZGJEDHJEVE (MVZ)

Tabela 3: Çështjet e edukimit të votuesve

V. ROLI I VËZHGUESVE AFATGJATË

VI. ROLI I VËZHGUESVE AFATSHKURTËR

VII. RAPORTIMI PËR ÇËSHTJET E PAKICAVE NACIONALE

VIII. REKOMANDIME PËR MVZ-të NË TË ARDHMEN

SHTOJCA 1 Çështjet e Pakicave Kombëtare dhe teknikat e vëzhgimit

Në çfarë mase sistemi zgjedhor i Shteteve anëtare mund të ndihmojë përfaqësimin e pakicave kombëtare në organet e zgjedhura ngrit probleme interesante për Misionet Vëzhguese të Zgjedhjeve (MVZ) të ODIHR-it në drejtim të standardeve ndërkombëtare. Sfida për ODIHR-in është t'ju sigurojë MVZ-ve kornizë për të vlerësuar shkallën në të cilën Shtete anëtare plotësojnë këto standarde, duke marrë tërësisht parasysh përvojën krahasuese në rajonin e OSBE-së dhe dinamikën politike të vendit në fjalë.

Ky seksion do të përpiqet për ti vendosur Rekomandimet e Lundit në kontekstin e punës dhe metodologjisë ekzistuese të një MVZ të ODIHR-it, duke theksuar faktorët e rëndësishëm që duhet të merren parasysh dhe duke kërkuar të identifikojnë mënyra me të cilat ata mund të jenë në mënyrë adekuate të adresuara.

Formati i dokumentit konsideron secilën komponent të MVZ, nga Seksioni i Zgjedhjeve i ODIHR-it për vendosjen e vëzhguesve afat shkurtër (VASH). Sugjerimet janë ofruar gjithashtu për atë se si rezultatet mund të raportohen, si brenda një MVZ ashtu edhe publikisht. Së fundi, janë rekomanduar disa ndryshime në metodologjinë ekzistuese të MVZ-ve të ODIHR-it me qëllim që të akomodojnë këtë qasje të re.

II. Roli i ODIHR-it në fazën para misionit

- ▶ Seksioni zgjedhor i ODIHR-it rregullisht shqyrton legjislacionin përkatës para fillimit të Misionit të Vlerësimit të Nevojave (NAM). Kjo do të përfshijë:
 - Ligjin e zgjedhjeve;
 - Kushtetutën;
 - Ligjin për partitë politike;
 - Ligjet dhe vendimet e tjera relevante që ndikojnë në proces, të tilla si themelimi i komisioneve (këshillave) zgjedhore dhe mbu- limi i fushatës nga mediumet.
- ▶ Përveç kësaj, ODIHR-i duhet të merr kopjet e secilit raport mbi gjendjen e pakicave kombëtare në vend që të shqyrtojë. Kjo mund të përfshijë:
 - Ligjin mbi pakicat kombëtare;
 - Raportet e OSBE-së, raportet e KLPK, raportet e Këshillit të Evropës mbi zbatimin e Kon- ventës Kornizë për Mbrojtjen e Pakicat Kombëtare, ose raportet e misionit të vetë shtetit;
 - Raportet e OJQ-ve ndërkom- bëtare dhe të vendit, etj.
- ▶ Kur ODIHR-i kryen vlerësimin e legjislacionit zgjedhor, duke definuar se a thua korniza ligjore që rregullon procesin zgjedhor është në për- uthje me Zotimet e OSBE-së, vlerësimi duhet të përfshijë konsid- erimin e çështjes së pakicave kom- bëtare në përputhje me udhëzimet e pranishme.

Tabela e mëposhtme ngre disa nga çështjet themelore që mund të parashtrohen:

Tabela 1

- ✓ thua kushtetuta ofron të drejtën e përgjithshme të votimit pa kufizime që kanë të bëjnë me pakicat kombëtare?
- ✓ ka ndonjë kriter të veçantë për të drejtat e votimit lidhur me pakicat kom- bëtare, dhe athua ata shkaktojnë shqetësime?
- ✓ ka dispozita të veçanta brenda ligjeve zgjedhore për pjesëmarrjen e paki- cave kombëtare?
- ✓ është e drejtë për të formuar një parti politike apo grupim politik e aplikuar nga të gjithë pa kufizimeve që kanë për qëllim parandalimin e pjesëmar- rjes së pakicave kombëtare?
- ✓ ka ndonjë kufizim në krijimin e partive politike bazuar në identitetin sho- qërorë?
- ✓ thua ligji zgjedhor shkakton ndonjë lloj pengese administrative që kufizon pjesëmarrjen e drejtë të kandidatëve/ partive nga pakicat kombëtare?
- ✓ thua pjesëmarrja e kandidatëve nga pakicat kombëtare paragjykohet nga kërkesat e paarsyeshme?
- ✓ thua dispozita për financimin e partive/ kandidatëve (ku është e aplikue- shme) është e barabartë në ligj dhe në praktikë?
- ✓ thua rregulloret e medimeve ju ofrojnë kandidatëve/ partive të pakicave kombëtare qasje të arsyeshme dhe qasje të drejtë?

III. Roli i misionit për vlerësimin e nevojave

▶ **Vlerëson Kornizën e Përgjithshme Legjislative**

Varësisht nëse analiza e kornizës legjislative ka qenë kryer para NAM, ekipi NAM duhet të kërkojë të identifikojë shqetësimet kryesore dhe implikimet politike të ligjeve përkatëse.

Bazuar në tabelën 1 më sipër, NAM duhet të vlerësojë në çfarë mase dispozitat ligjore mund të kufizojnë pjesëmarrjen e pakicave kombëtare.

Nëse një analizë e plotë është tanimë e realizuar, NAM duhet të ngre çështjet dhe brengat kryesore me bashkëbiseduesit e tyre për të fituar njohuri më të madhe për çështjet.

▶ **Takon Përfaqësuesit e Shoqërisë Politike dhe Shoqërisë Civile**

Një nga arsyt kryesore për NAM është që të takohet me përfaqësuesit e institucioneve dhe organizatave kryesore. Lidhur me çështjet e pakicave kombëtare, bashkëbiseduesit mund të përfshijnë:

- Komisionin Qendror të Zgjedhjeve/ Ministrinë përgjegjëse për zgjedhjet;
- Ministrinë qeveritare përgjegjëse për pretendimet e qytetarëve;

- Partitë politike, duke përfshirë edhe partitë që përfaqësojnë pakicat kombëtare;
- Grupet/ përfaqësuesit e interesave të pakicave kombëtare;
- OJQ-të ndërkombëtare dhe vendore që merren me çështjet e pakicave kombëtare;
- Mediumet lokale, duke përfshirë edhe përfaqësuesit e pakicave kombëtare.

Gjatë këtyre takimeve, NAM duhet të ngre ndonjë shqetësim të veçantë që ka dalë në pah, të tilla si gjatë analizës së kornizës ligjore, ose në bazë të zgjedhjeve të mëparshme apo zhvillimeve të fundit.

▶ **Vlerëson Procesin e marrjes së Shtetësisë dhe Implikimet për regjistrimin e votuesve**

Gjatë takimeve për NAM, është e rëndësishme të verifikohet nëse ndonjë pakicë kombëtare ka hasur në pengesa duke u përpjekur të regjistrohet për të votuar. Kjo mund të jetë për shkak të problemeve me marrjen e shtetësisë, në të cilin rast NAM duhet të shqyrtojë çështjen e shtetësisë me organin përkatës.

Tabela 2 poshtë paraqet disa prej çështjeve të cilat mund të parashtrohen:

Tabela 2
✓ është vendbanimi ose adresa e përhershme e kërkesës për regjistrim?
✓ thua ndonjë pakicë kombëtare në veçanti përballohet me problemin e regjistrimit si votues?
✓ janë këto probleme legjislative, administrative ose politike?
✓ janë autoritetet duke bërë përpjekje të mirëfilltë për të korrigjuar mangësitë?
✓ Cila duhet të jetë shtrirja politike e boshllëqeve në procesin e regjistrimit?
✓ do të ndikojë në nivelin e përfaqësimit të pakicave kombëtare?
✓ mundet një qytetar pa dokumente identifikimi të regjistrohet për të votuar?

Vlerëson deri në çfarë mase mund të ketë kufizime në mundësinë për përfaqësimin e pakicave kombëtare për shkak të dispozitave në procesin për emërimin e kandidatëve, formimin e partive, etj

Kufizimet e tilla mund të përfshijnë:

- Kufizimet mbi formimin e partive me një identitet të shoqërisë;
- Kërkesa gjuhësore për kandidatët e propozuar.

▶ Vlerëson rregulloret për mediumet

NAM duhet të konstatojë se a ka kufizime për pakicat kombëtare që të kenë qasje deri te mediumet.

Kufizimet mund të përfshijnë:

- Mungesa e mbulimit nga mediumet në zonat periferike të populluara nga pakicat kombëtare;
- Nuk ka transmetim në gjuhën e pakicës kombëtare;
- Mungesa e qasjes për kandidatët/ partitë e pakicave kombëtare;
- Mbulimi i pabarabartë për kandidatët/ partitë e pakicave kombëtare.

IV. Roli i ekipit thelbësor i misionit për vëzhgimin e zgjedhjeve

▶ Përgatit Pasqyrën e Pakicave Kombëtare në shtet

Një nga detyrat e para të një MVZ duhet të jetë të përpilojë një pasqyrë të pakicave kombëtare në shtet. Kjo pasqyrë mund të përfshijë:

- Identifikimin e zonave në të cilat pakicat kombëtare janë të pranishme;
- Identifikimin e çështjeve kryesore të ngritura nga NAM / shqyrtimi i ligjit/ raporte të tjera;
- Identifikimin e partive kryesore/ kandidatëve/ grupeve që përfaqësojnë pakicat kombëtare;
- Përfshirja e zonave të pakicave kombëtare në planin e shpërndarjes të VAGJ;
- Informimi i shkurtër për vëzhguesit afatgjatë (VAGJ) të vendosur në këto zona (shih VAGJ më poshtë).

▶ Takon Përfaqësuesit e Shoqërisë Politike dhe Civile në vazhdimsi

MVZ duhet të vazhdojë të takohet me përfaqësues të qeverisë, partive, sho-

qërisë civile dhe grupeve të pakicave kombëtare në gjithë misionin, duke kërkuar të marrin informata kthyesë për çështjet dhe shqetësimet.

▶ Ndjekin Regjistrimin e votuesve dhe përpilimin e listave zgjedhore

Përdorimi i informatave nga takimet e VAGJ dhe takimet e vazhdueshme me përfaqësuesit lokal, ndjekin çështjet e ngritura në Tabelën 2 më sipër.

▶ Edukimi qytetar dhe edukimi i votuesve

Secili edukim i votuesve i ndërmarrë duhet të jetë gjithashtu në gjuhët e pakicave kombëtare. Informatat lidhur me zgjedhjet normalisht duhet të përfshijnë:

- Informatat për kandidatët e mundshëm;
- Informatat para zgjedhore për votuesit;
- Informatat për ditën e votimit për votuesit.

Një MVZ mund të përfshijnë pikat e mëposhtme në kornizën e saj analitike për personelin kryesor dhe VAGJ:

Tabela 3

- ✓ A thua ligji e obligon komisionin qendror zgjedhor, apo ndonjë organ tjetër, që në mënyrë adekuate të informojë zgjedhësit për të gjitha aspektet e procesit zgjedhor? A u plotësua ky detyrim?
- ✓ A thua mediomet kombëtare dhe lokale kanë përmbushur përgjegjësinë e tyre përkatëse për të informuar popullatën?
- ✓ A thua ish-in kandidatët e ardhshëm të informuar mjaft mirë për të kërkuar dhe të zbatuar regjistrimin?
- ✓ A kishte numër të madh të fletëvotimeve të pavlefshme, duke treguar mungesën e të kuptuarit në mesin e votuesve?
- ✓ A ish-in fletëvotimet e pavlefshme të përqendruara në një zonë të veçantë ose në mesin e ndonjë grupi të veçantë shoqëror?
- ✓ A ish-in mjetet e komunikimit të fushatës së edukimit të votuesve dhe edukimit qytetar të përshtatshme për të arritur të gjitha pjesët e vendit?
- ✓ A thua pakicat në zonat e largëta kanë qasje deri te materialet e edukimit të votuesve dhe edukimit qytetar?
- ✓ A ish-in gjuhët e pakicave të shfrytëzuara për programet për votuesit dhe edukimin qytetar?

- ▶ Ndjek procedurat për emërimin e kandidatëve dhe partive

Përveç analizimit të shkallës në të cilën legjislati ekzistues mund të kufizojë ose parandalojë pjesëmarrjen e pakicave (të tilla si me kërkesë strikte gjuhësore), një MVZ duhet gjithashtu të ndjekë zbatimin e legjislatit aktual.

Stafi i përshtatshme bazë dhe VAGJ duhet të monitorojnë procesin e emërimit dhe hetojnë rastet e refuzimit të propozimit të emërimit. Personeli bazë dhe VAGJ duhet të takohen rregullisht me përfaqësuesit e partive të pakicave/ grupet/ kandidatët dhe, në rastet kur emërimin është refuzuar, duhet të mbledhen të gjitha kopjet e dokumentacionit përkatës. Pastaj duhet

të mbahen takimet me komisionin zgjedhor përkatës/ ministrinë për sqarimin e çështjes.

- ▶ Moniton mediomet

Konsiderimi i pjesëmarrjes korrekte të pakicave kombëtare duhet të jetë pjesë e metodologjisë standarde të ODIHR-it për monitorimin e medimeve.

Brengat kryesore janë:

- A thua partitë e pakicave/ kandidatët kanë qasje të arsyeshme dhe korrekte deri te mediomet?
- A thua janë mediomet në dispozicion në gjuhën (t) e pakicave kombëtare?
- A thua pakicat në zonat e largëta kanë qasje të mjaftueshëm në medime?

► Vëzhgon fushatën

Si pjesë e vëzhgimit të rregullt të fushatës zgjedhore, MVZ duhet inkorporoj konsideratën e pakicave kombëtare në metodologji.

Pyetje të rëndësishme që parashtrihen në metodologjinë themelore të fushatës përfshijnë:

- A kishte liri të lëvizjes dhe grumbullimit në zonat e pakicave? A ishin votuesit të penguar nga pjesëmarrja në mbledhjet, ose a ishin partitë dhe kandidatët e parandaluar të lëvizin rreth zonave të tyre zgjedhore dhe organizimin e takimeve?
- A ju lejohet shoqatave dhe partive të pakicave kombëtare të përdorin objektet publike gjatë fushatës?
- A mund pakicat kombëtare të shtypin dhe shfaqin posterë të fushatës publikisht?
- A munden të printojnë këto posterë dhe të bëjnë fushatë në gjuhën e pakicave?
- A thua kishte ndonjë fushatë ose frikësim kundër pakicave kombëtare nga grupe ose autoritete të tjera, që ndoshta kanë dashur të nxisin urrejtje?

► Vlerëson ndikimin e sistemit dhe zonave zgjedhore mbi pakicat kombëtare

Nëpërmjet takimeve me përfaqësuesit e pakicave kombëtare dhe duke analizuar rezultatet e zgjedhjeve, MVZ duhet të jetë në gjendje të verifikojë nëse sistemi zgjedhor dhe përpilimin i zonave zgjedhore ka pasur ndikim mbi përfaqësimin e pakicave kombëtare.

Faktorë të rëndësishëm për t'u marrë parasysh janë:

- A kanë siguruar pakicat përfaqësimin? Nëse po, në çfarë mase është i krahasueshëm me proporcionin e tyre të popullsisë?
- A thua janë zonat zgjedhore të përpiluara në mënyrë që ju shërben të minimizojnë ose përjashtojnë përfaqësimin e pakicave kombëtare?
- A thua njësitë zgjedhore janë tërhequr përtej kufijve natyrore demografike, dhe me këtë pakica kombëtare është e ndarë dhe prandaj edhe e nënshtruar nga popullata shumicë në zonat zgjedhore?
- Bazuar në numrin e personave të regjistruar si votues, a thua pakicat kombëtare janë të papërfaqësuar duke pasur një numër më të madh të votuesve në zonat e tyre zgjedhore se sa në tjerat?
- A është dhënë ndonjë konsiderim për qytetarët nomadë?

V. Roli i vëzhguesve afatgjatë (VAGJ)

- ▶ Kornizë e përpiluar nga Ekipi thelbësor

Ekipi thelbësor i MVZ duhet të përfshijnë çështjet dhe pyetjet e pakicave kombëtare si pjesë e kuadrit analitik për VAGJ.

Kjo do të përfshijë:

- Ngërthimin e pyetjeve dhe çështjeve në materialet informuese të VAGJ duke përfshirë:
 - ▶ Listën e personave relevant/organizatave që duhet ti takojnë VAGJ, të tillë siç janë komisionet zgjedhore, partitë politike/kandidatët, përfaqësuesit e pakicave kombëtare, grupet e shoqërisë civile, mediumet;
 - ▶ Lista e pyetjeve të rëndësishme për të parashtruar lidhur me opinionet mbi ligjin dhe sistemin zgjedhor, emërimin e kandidatëve, regjistrimin e votuesve, fushatën zgjedhore, etj.
- Shpërndarja e VAGJ duhet të marrë në konsiderim zonat me

përqendrim të pakicave kombëtare, dhe ekipet e tilla të VAGJ duhet të informohet posaçërisht.

- ▶ VAGJ duhet plotësisht të informojnë VASH

VAGJ me përgjegjësi për zonat me përqendrim të pakicave kombëtare duhet të sigurojnë që ekipet e VASH të vendosura në ato zona të jenë të informuar plotësisht për veçoritë e zonës.

Materialet e shkruara nga VAGJ duhet t'ju shpjegojnë qartë VASH përbërjen demografike të zonës dhe të identifikojnë çështjet dhe shqetësimet kryesore.

VAGJ duhet të sigurojnë që VASH në mënyrë të duhur të mbulojnë vendvotimet (qendrat e votimit) që ju shërbejnë komuniteteve të pakicave kombëtare. Çështjet që duhet të konsiderohen janë të përshkruara më poshtë.

VI. Roli i vëzhguesve afatshkurtër (VASH)

Ku është e përshtatshme, Formularët e raportimit të VASH duhet të përfshijnë seksione të veçanta për çështjet e pakicave, dhe informimi i VASH duhet të mbulojë të njëjtat pyetje.

- ▶ Niveli i pjesëmarrjes dhe i kuptimit të procesit

Formularët e raportimit të VASH mund të bëjnë pyetje lidhur me nivelin e pjesëmarrjes dhe të kuptuarit të procesit nga ana e votuesve.

VASH në zonat me pakicë kombëtare duhet të inkurajohen të raportojnë në mënyrë specifike mbi këto çështje, pasi ato janë shumë të rëndësishme për vlerësimin e pjesëmarrjes së pakicave dhe masën në të cilën çështjet e regjistrimit të votuesve dhe edukimi i votuesve kanë qenë drejtuar nga autoritetet.

- ▶ Dëshmi mbi kërcënimet ose kufizimin e lëvizjes

Si më sipër, prej të gjithë VASH do të pyeten për raste të frikësimit të votuesve ose kufizimit të lëvizjes.

VASH duhet të pyetet se a thua ka pasur, për shembull, postblloqe ose numër të madh të policisë/ forcave të sigurisë/ aktivistëve partiak ose që pengonin votuesit të marrin pjesë ose i

frikësonin ata që të votojnë për ndonjë parti/ kandidat të veçantë.

- ▶ Saktësia e Listave të votuesve

Nga VASH duhet të kërkohet që të vëzhgojnë nga afër përpilimin e votuesve në zonat me pakica kombëtare dhe të kontrollojnë rastet e votuesve të cilët nuk janë në listat e votuesve. Në qoftë se rastësia e emrave që mungojnë është e lartë, VASH duhet të kërkojë prej komisioneve zgjedhore (përfshirë në nivel të zonave) dhe votuesit për sqarim të mundshëm?

- ▶ Sigurimi i vendvotimeve (qendrave të votimit) dhe përbërja e komisioneve zgjedhore

VASH duhet të raportojnë për qasjen në vendvotime për pakicat kombëtare. Për shembull, a ishin vendvotimet e vendosura në vend që e bënin të pamundur të votojnë pa pengesë të panevojshme dhe pa pasur nevojë të udhëtojnë në distanca të tepërta?

VASH duhet gjithashtu të kenë një ndjenjë të përbërjes së komisioneve zgjedhore dhe se në çfarë mase ato pasqyrojnë komunitetin lokal.

VII. Raportimi për çështjet e pakicave kombëtare

▶ NAM Raporti

NAM raport duhet të përfshijë një seksion të veçantë për pakicat kombëtare në qoftë se ka shqetësime serioze që duhet theksuar. Kjo është e rëndësishme, pasi që ajo ngre çështje që mundën pastaj të inkorporohen në kuadër të kornizës analitike të MVZ, duke përfshirë vendosjen e vëzhguesve në zonat në fjalë.

▶ Raportet e Misionit të Brendshëm: Raporti Javor/Raportet e VAGJ/Raportet e VASH

Siç u përshkrua më lartë, VAGJ do të raportojnë mbi çështjet me interes për pakicat kombëtare. Çështjet e rëndësishme mundën gjithashtu të ngrihen në raportet javore të MVZ të Seksionit zgjedhor të ODIHR-it.

VASH mund të raportojnë edhe nëpërmjet të formave të raporteve të rregullta edhe gjatë debriefing-ut të VASH, cili do të përqendrohet në rajonin e informatës specifike.

▶ Deklaratë për shtyp dhe Rezultatet paraprake dhe konkluzionet

Nëse ka ndonjë shqetësim të rëndësishëm gjatë MVZ, këto mund të jenë të përfshira në deklaratën për shtyp pas zgjedhjeve dhe rezultateve dhe përfundimeve paraprake.

▶ Raporti përfundimtar/ Shtojcat

Çështjet dhe shqetësimet në lidhje me pakicat kombëtare duhet të jenë ngritur në Raportin përfundimtar të ODIHR-it mbi zgjedhjet e dhënë në fjalë. Nëse ka çështje të rëndësishme kombëtare në lidhje me minoritetet, atëherë duhet të konsiderohet një shtojcë më e gjatë në raportin përfundimtar. Kjo do të lejojë më tepër fushëveprim për diskutim të çështjeve.

▶ Raporti Special për Minoritetet (pakicat) kombëtare

Shiko më poshtë.

VIII. Rekomandime për mvz-të e ardhshme

- ▶ Kontakt personi për Pakicat Kombëtare

Një ekspert në MVZ, ndoshta Analisti politik, duhet të jetë Kontakt Personi për pakicat kombëtare.

Kontakt Personi mund të punojë me Shefin e Misionit për të përcaktuar kornizën analitike për VAGJ dhe për të përpiluar raportet me shkrim. Kontakt Personi do të jetë gjithashtu përgjegjës për grumbullimin e të gjitha raporteve

të VAGJ mbi çështjet e pakicave kombëtare.

Një specialist vendas për pakicat kombëtare duhet të përfshihet në punën e MVZ-së nën mbikëqyrjen e Analistit politik ose Kontakt Personit.

VASH dhe VAGJ në zonat ku ka përqendrim të madh të pakicave kombëtare duhet t'ju sigurohet përkthyes me gojë në dy gjuhët edhe të pakicës edhe të shumicës.

SHTOJCA 1

Çështjet e Pakicave Kombëtare dhe teknikat e vëzhgimit

Rekomandimi	Çështja	Teknikat e vëzhgimit	Përgjegjësia
E drejta e personave që ju takojnë pakicave kombëtare për të marrë pjesë në zbatimin e punëve publike, përfshirë këtu edhe nëpërmjet të drejtës për të votuar dhe për tu kandiduar për zyrë pa diskriminim	Korniza legjislative	Vlerësimi i kushtetutës, ligjit zgjedhor dhe të legjislacionit tjetër përkatës për të vlerësuar nëse ato në mënyrë të përshtatshme mundësojnë të drejtat themelore të njeriut për pakicat kombëtare Takimi me përfaqësuesit e pakicave kombëtare, partive politike dhe përfaqësuesit e qeverisë për identifikimin e çështjeve kryesore për pakicat kombëtare në shtet	Vlerësimi paraprak për pakicat kombëtare (NAM)/ NAM/ MVZ
	Regjistrimi i votuesve dhe shtetësisë	Kontrolloni me grupet e pakicave kombëtare dhe zyrtarët relevant nëse ka probleme për pakicat kombëtare në lidhje me sigurimin e shtetësisë dhe/ ose regjistrimin e votuesve Kontrollo shifrat e regjistrimit të votuesve për zonat zgjedhore relevante dhe vëzhgo procesin administrativ për ndryshimin/ azhurnimin e listave zgjedhore	NAM/ MVZ/ VAGJ NAM/ MVZ/ VAGJ VAGJ

Rekomandim	Çështja	Teknika e vëzhgimit	Përgjegjësia
Duhet të ekzistojë liri për të vendosur themelimin e partive politike të bazuara mbi identitetet shoqërore si dhe ato që identifikohen vetëm me interesin e një komuniteti të veçantë	Edukimi zgjedhor dhe qytetar	Kontrolloni nëse edukimi i votuesve dhe qytetarëve janë të targetuar për të përmbushur nevojat e pakicave kombëtare, si në gjuhën e përdorur ashtu edhe në mënyrën e komunikimit	MVZ/VAGJ
	Emërimi i kandidatëve dhe partive politike	Kontrolloni nëse ka ndonjë dispozitë që lidhet me emërimin e partive dhe kandidatëve, të tilla si dispozita e gjuhës, që mund të shërbejë për të parandaluar pjesëmarrjen e përfaqësuesve të pakicave kombëtare	NAM /MVZ
	Të drejtat e fushatës dhe qasja te mediumet	Kontrolloni nëse kandidatët/ partitë nga pakicat kombëtare janë të lirë të zbatojnë fushatën në gjuhën e zgjedhur të tyre, në mitingje, në materialet e shtypura dhe përmes transmetimeve në mediumet	NAM /MVZ
	Themelimi i partive politike	Kontrolloni në qoftë se kandidatët e pakicave/ partitë janë të lira të organizojnë dhe mbajnë tubime dhe takime politike pa kërcënime ose ndërhyrje të pa-nevojshme	MVZ/VAGJ
	Themelimi i partive politike	A ka ndonjë pengesë legislative ose administrative për formimin e partive politike të bazuara mbi identitetin shoqërorë?	NAM /MVZ

Rekomandim	Çështja	Teknika e vëzhgimit	Përgjegjësia
	Financimi i partive politike	<p>MVZ duhet të ndjekin procesin e emërimit për të kontrolluar nëse fryma dhe teksti i legjisllacionit janë ndjekur në praktikë</p> <p>Vlerësoni se a thua mekanizmi për sigurimin e mbështetjes financiare të partive/kandidatëve është korrekt dhe nëse është zbatuar siç duhet</p>	MVZ/VAGJ
Sistemi zgjedhor duhet të lehtësojë përfaqësimin dhe ndikimin e pakicave kombëtare	Zgjedhja e sistemit zgjedhor	<p>Duhet të bëhet një analizë e plotë e sistemit zgjedhor dhe implikimeve të tyre mbi secilën pakicë kombëtare</p> <p>Një analizë përfundimtare mbi korrektesinë e sistemit lidhur me pakicat kombëtare që duhet të konsideratë të plotë për kulturën politike kombëtare, historinë politike të kohëve të fundit, implikimet e sistemeve të tjera mbi zhvillimin politik dhe demokratik të shtetit, dhe kontekstin rajonal</p>	MVZ
Kufijtë gjeografik të zonave zgjedhore duhet të lehtësojnë përfaqësimin e pakicave kombëtare	Përcaktimi i kufijve të zonave zgjedhore	<p>Të vlerësojë se a thua përcaktimi i kufijve të zonave është dizajnuar për qëllim që të përjashtojë ose përfaqësojë nën nivelin e duhur pakicën kombëtare</p> <p>Një vlerësim i tillë duhet të konsiderojë zgjidhjen e modeleve të pakicave në fjalë dhe masën në të cilat ata mund të kenë qenë akomoduar.</p>	MVZ/VAGJ

Rekomandim	Çështja	Teknika e vëzhgimit	Përgjegjësia
	Madhësia e zonës zgjedhore	Në bazë të shifrave të regjistrimit për secilën zonë zgjedhore, duhet të bëhet një vlerësim në numrin e votuesve për secilën zonë zgjedhore për të verifikuar se a thua madhësia e zonës zgjedhore është në përputhje me trendin e përgjithshëm kombëtar dhe në përputhje me legjislacionin zgjedhor.	MVZ/VAGJ