



Udhëzues

për Vëzhgimin dhe Nxitjen
e Pjesëmarrjes së Pakicave
Kombëtare në Proceset
Zgjedhore

Udhëzues

për Vëzhgimin dhe Nxitjen
e Pjesëmarrjes së Pakicave
Kombëtare
në Proceset Zgjedhore

Botuar nga Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (ODIHR)

ul. Miodowa 10

00-251 Varshavë

Poloni

www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2014

Të gjitha të drejtat janë të rezervuara. Përmbajtja e këtij botimi mund të përdoret dhe të kopjohet lirisht për qëllime edukative dhe qëllime të tjera jotregtare, me kusht që një riprodhim i tillë të shoqërohet me një shënim ku të thuhet se burimi është OSBE/ODIHR-i.

Ky Udhëzues është botuar fillimisht në vitin 2014 me titullin *Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Process* Zgjedhore nga Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (ODIHR). Ky variant është përkthim. Në rast se në tekst hasen mospërputhje, jeni të lutur t'i referoheni botimit në gjuhën angleze si varianti zyrtar dhe përfundimtar.

Përkthimi i këtij publikimi është financuar nga Projekti i Mbështetjes së Zgjedhjeve në Ballkanin Perëndimor, financuar nga Bashkimi Evropian dhe Agjencia Austriake për Zhvillim

ISBN 978-83-66089-53-2

Fotografia e kopertinës nga OSBE/ODIHR

Formulimi grafik nga Nona Reuter

Shtypur në Poloni

Udhëzues

për Vëzhgimin dhe Nxitjen e
Pjesëmarrjes së Pakicave Kombëtare
në Proceset Zgjedhore

Përmbajtje

Shkurtesa	7
Hyrje	9
I. ANGAZHIMET E OSBE-SË DHE STANDARDE TË TJERA TË ZBATUESHME NDËRKOMBËTARE DHE RAJONALE PËR PJESËMARRJEN E PAKICAVE KOMBËTARE NË PROCESET ZGJEDHORE.	13
A. HYRJE	13
B. ORGANIZATA PËR SIGURI DHE BASHKËPUNIM NË EVROPË	15
C. KOMBET E BASHKUARA	18
D. KËSHILLI I EVROPËS	20
II. TË DREJTAT THEMELORE CIVILE DHE POLITIKE NË LIDHJE ME PJESËMARRJEN E PAKICAVE KOMBËTARE NË PROCESET ZGJEDHORE	23
A. HYRJE	23
B. TË DREJTAT POLITIKE DHE CIVILE	24
1. <i>E DREJTA E VOTËS</i>	24
2. <i>E DREJTA E KANDIDIMIT</i>	25
3. <i>LIRIA E ORGANIZIMIT</i>	27
4. <i>LIRIA E SHPREHJES</i>	30
5. <i>LIRIA E TUBIMEVE PAQËSORE</i>	31
C. NDALIMI I DISKRIMINIMIT	31
III. SISTEMET ZGJEDHORE DHE PAKICAT KOMBËTARE	35
A. HYRJE	35
B. LLOJET E SISTEMEVE ZGJEDHORE	36
1. <i>SISTEMET MAZHORITARE</i>	37
2. <i>SISTEMET ME PËRFAQËSIM PROPORCIONAL</i>	38
3. <i>SISTEMET PARALELE DHE SISTEMET PROPORCIONALE ME PËRFAQËSIM TË PËRZIER</i>	40
C. ELEMENTË SPECIFIKË TË SISTEMEVE ZGJEDHORE QË LEHTËSOJNË PËRFAQËSIMIN E PAKICAVE	41
1. <i>PRAGJET E ULËTA</i>	41
2. <i>VOTIMI PREFERENCIAL</i>	42
3. <i>KUFIJTË E ZONAVE ZGJEDHORE DHE PËRFAQËSIMI I BARASVLERSHËM I PAKICAVE KOMBËTARE</i>	42

D. MASAT E POSAÇME	44
1. KRITERET E VEÇANTA TË PRAGUT ZGJEDHOR PËR PAKICAT KOMBËTARE	45
2. VOTIMI I DYFISHTË	45
3. VENDET E REZERVUARA	45
IV. VËZHGIMI I ZGJEDHJEVE NGA ODIHR-I DHE PAKICAT KOMBËTARE	47
A. HYRJJE	48
B. ROLI I MISIONIT PËR VLERËSIMIN E NEVOJAVE	51
C. ORIENTIME PËR EKIPIN BAZË	52
1. Përgatitja e një përmbledhjeje për situatën	52
2. Mbledhja e statistikave bazë	54
3. Identifikimi dhe takimi me palët e interesuara kryesore	53
4. Analiza e regjistrimit të zgjedhësve	53
5. Vlerësimi i edukimit qytetar dhe edukimit të zgjedhësve	54
6. Ndjekja e procesit të caktimit të kandidatëve dhe regjistrimit të partive	55
7. Monitorimi i pasqyrimet nga media	55
8. Vëzhgimi i fushatës	56
9. Shqyrtimi i ndikimit të sistemit zgjedhor	57
D. ORIENTIME PËR VËZHguesIT AFATGJATË	58
E. ORIENTIME PËR VËZHguesIT AFATSHKURTËR	59
SHTOJCË Pjesë TË ZGJEDHURA NGA ANGAZHIMET E OSBE-SË DHE NGA STANDARDET DHE INSTRUMENTET E TJERA NDËRKOMBËTARE NË LIDHJE ME Pjesëmarrjen e Pakicave Kombëtare në Proceset Zgjedhore	61
1. Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë	61
<i>KSBE, Dokumenti i Kopenhagenit, 1990</i>	61
<i>KLPK, Udhëzimet e Lubjanës për Integrimin e Shoqërive të Larmishme, 2012</i>	68
2. Kombet e Bashkuara	69
3. Këshilli i Evropës	71
<i>Këshilli i Evropës, Konventa Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare dhe Raporti Shpjegues, 1993</i>	71

Shkurtesa

KKKK	Komiteti Këshillimor i Këshillit të Evropës për Konventën Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare
VA	Sistem zgjedhor me votim alternativ
KEDNJ	Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore
GJEDNJ	Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut
MVLZ	Mision për Vlerësimin e Zgjedhjeve
MVZ	Mision për Vëzhgimin e Zgjedhjeve
KKPK	Konventa Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare
SZMTH	Sistem zgjedhor me shumicë të thjeshtë
KLPK	Komisioneri i Lartë i OSBE-së për Pakicat Kombëtare
PNDCP	Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike
KNEDR	Konventa Ndërkombëtare mbi Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit Racial
PNDESK	Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore
MKVZ	Mision i Kufizuar për Vëzhgimin e Zgjedhjeve
VAGJ	Vëzhgues afatgjatë
PPP	Sistem zgjedhor proporcional me përfaqësim të përzier
MVN	Mision për Vlerësimin e Nevojave
ODIHR	Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut
OSBE	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
PP	Sistem zgjedhor me përfaqësim proporcional
VASH	Vëzhgues afatshkurtër
VVT	Sistem zgjedhor me votë të vetme të transferueshme
DUDNJ	Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut
OKB	Organizata e Kombeve të Bashkuara

Hyrje

Në vitin 2001, Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (ODIHR) botoi “Udhëzuesin për të ndihmuar në pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në proceset zgjedhore” (Udhëzuesi i vitit 2001).¹ Objektivi kryesor i Udhëzuesit të vitit 2001 ishte që t’u jepte shteteve pjesëmarrëse këshilla specifike për mënyrat se si mund t’i zbatonin Rekomandimet e Lundit për pjesëmarrje efektive të pakicave kombëtare në jetën publike (Rekomandimet e Lundit) sa u përket proceseve zgjedhore, duke shpjeguar avantazhet dhe disavantazhet e opsioneve ekzistuese.²

Duke qenë se kanë kaluar rreth 13 vjet që prej botimit të Udhëzuesit të vitit 2001, është sigurisht me vend të rishikohet dhe të përditësohet përmbajtja e tij. Ky publikim mbështetet tek Udhëzuesi i vitit 2001, përfshirë edhe materiale të reja për zhvillimin e standardeve dhe praktikës së mirë ndërkombëtare në fushën e nxitjes të pjesëmarrjes së pakicave kombëtare në proceset zgjedhore.

Përveç kësaj, ky botim përmban edhe një kapitull të ri, i cili përshkruan metodologjinë e përdorur nga misionet e ODIHR-it për vëzhgimin e zgjedhjeve (MVZ-të) për të vëzhguar pjesëmarrjen e pakicave kombëtare. Në këtë kapitull përfshihen analizat dhe përvojat e fituara për pothuajse dy dekada të vëzhgimit të zgjedhjeve. Pjesa praktike është projektuar për vëzhguesit e zgjedhjeve nga OSBE-ja në veçanti; vëzhguesit nga organizata të tjera, që merren me çështjen e pjesëmarrjes së pakicave kombëtare, do të gjejnë informacion të dobishëm mbi këtë temë, që është i rëndësishëm edhe në kontekste të tjera zgjedhore. Falë përfshirjes së kësaj pjese praktike në këtë botim, ai del në formatin e një udhëzuesi me shpresën se do t’u ofrojë orientime ekspertëve dhe profesionistëve që punojnë në këtë fushë.

Duke ofruar një bazë të qëndrueshme sa i takon metodologjisë për vëzhgimin e zgjedhjeve në këtë fushë, ky botim duhet të ndihmojë në marrjen e masave që vlerësimi i pjesëmarrjes së pakicave në zgjedhje të bëhet në mënyrë profesionale dhe të qëndrueshme dhe të mbështetet në angazhimet e OSBE-së dhe në standardet dhe praktikatat e mira ndërkombëtare që gjejnë zbatim. Duke ofruar informacione të përditësuara së bashku me çështjet më të rëndësishme të Udhëzuesit të vitit 2001, ky botim ofron, në një format të përmbledhur, një vështrim të përgjithshëm të zgjeruar të qasjes së OSBE-së ndaj nxitjes dhe vëzhgimit të pjesëmarrjes së pakicave kombëtare në zgjedhje.

1 OSBE/ODHIR, Udhëzues për të ndihmuar në pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në procesin zgjedhor, Varshavë, 2001.

2 KLPK, Rekomandimet e Lundit për pjesëmarrjen efektive të pakicave kombëtare, Hagë, 1999 (Rekomandimet e Lundit).

Megjithatë, lexuesi duhet të mbajë parasysh se puna e OSBE-së në lidhje me pakicat kombëtare përbën vetëm një pjesë të asaj çka duhet bërë që të arrihet sukcesi i vërtetë. Komisioneri i Lartë i OSBE-së për Pakicat Kombëtare (KLPK) bën paralajmërime të hershme mbi konflikte të mundshme dhe jep këshilla për mënyrën e trajtimit të tensioneve në rritje për parandalimin e konflikteve të tilla, përfshirë edhe përmes garancive për pjesëmarrjen efektive të pakicave kombëtare. ODHIR-i vëzhgon shkallën e pjesëmarrjes reale në zgjedhje të personave që u përkasin pakicave kombëtare dhe bën rekomandime për mënyrën e kapërcimit të pengesave që mund të frenojnë pjesëmarrjen e tyre. Për rritjen e pjesëmarrjes dhe arritjen e përfaqësimit të mjaftueshëm të pakicave kombëtare në shtetet demokratike moderne, edhe qeveritë e shteteve pjesëmarrëse duhet të punojnë shumë në nivel kombëtar dhe vendor.³

Si një vështrim i përgjithshëm dhe udhëzim i gatshëm për t'u zbatuar, ky dokument duhet të jetë i dobishëm edhe për ligjvënësit dhe vendimmarrësit politikë të të gjitha niveleve. Ai mund të përdoret për të mbështetur përpjekjet e qeverive, partive politike dhe grupeve të shoqërisë civile, përfshirë edhe ata që përfaqësojnë komunitetet e pakicave, për nxitjen e pjesëmarrjes efektive të personave që u përkasin pakicave kombëtare, në jetën publike në përgjithësi, dhe në zgjedhje në veçanti.

Më së fundi, duhet theksuar se ky Udhëzues është fryt i përpjekjeve të përbashkëta të ODHIR-it dhe KLPK-së. Ai bazohet në konsensusin e gjerë lidhur me pjesëmarrjen efektive të personave që u përkasin pakicave kombëtare në çështjet publike, si një domosdoshmëri për zhvillimin e një shoqërie demokratike që respekton të drejtat e njeriut, nxit integritimin dhe garanton paqe dhe stabilitet. Zhvillimi i shoqërive të tilla përbën një objektiv që është pranuar nga OSBE-ja, Këshilli i Evropës dhe Kombet e Bashkuara (OKB).

Ky botim përmban katër kapituj dhe një shtojcë. Kapitulli I përmban një listë gjithëpërfshirëse të detyrimeve rajonale dhe ndërkombëtare që lidhen me pjesëmarrjen efektive të pakicave kombëtare në proceset zgjedhore. Këtu përfshihen konventat, angazhimet politike dhe standarde të tjera të miratuara nga OSBE-ja, Këshilli i Evropës dhe OKB-ja deri më sot.

Kapitujt II dhe III ofrojnë një shpjegim të hollësishëm të përmbajtjes së secilit prej katër Rekomandimeve të Lundit për zgjedhjet:

- Rekomandimi nr. 7 trajton të drejtat zgjedhore, përfshirë edhe të drejtën për të kandiduar dhe të drejtën për të votuar, si dhe garancitë për pjesëmarrjen politike;
- Rekomandimi nr. 8 fokusohet tek liria e organizimit dhe, veçanërisht, e drejta për krijimin e partive politike me bazë komunitetin;
- Rekomandimi nr. 9 diskuton se si sisteme të ndryshme zgjedhore dhe masa të posaçme mund ta lehtësojnë ose ta shkurajojnë përfaqësimin e pakicave; dhe
- Rekomandimi nr. 10 trajton përfaqësimin e barabartë përmes ndarjes së zonave zgjedhore.

³ Shih, përgjithësisht, Rekomandimet e Lundit; KLPK, Udhëzuesi i Lubjanës për Integritimin e Shoqërive të Larmishme (Udhëzuesi i Lubjanës), Hagë, 2012, sidomos Udhëzimet 9, 38 dhe 39.

Kapitujt II dhe III ofrojnë gjithashtu disa opsione të mundshme për nxitjen e përfaqësimit të pakicave në proceset zgjedhore, që rrjedhin nga praktika e mirë në një sërë shtetesh dhe duke marrë parasysh karakteristikat specifike të grupeve të pakicave (përbërjen, madhësinë etj.).

Kapitulli IV përshkruan metodologjinë e ODHIR-it për vëzhgimin e zgjedhjeve, duke u fokusuar veçanërisht te monitorimi dhe vlerësimi i pjesëmarrjes efektive të pakicave kombëtare.

Shtojca përmban pjesë nga instrumentet kryesore ndërkombëtare dhe rajonale që lidhen me pakicat kombëtare, duke u ofruar lexuesve të interesuar referenca të gatshme ndaj këtyre dokumenteve.



I.

Angazhimet e OSBE-së dhe standarde të tjera të zbatueshme ndërkombëtare dhe rajonale për pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në proceset zgjedhore

A. Hyrje

Përfshirja e pakicave kombëtare në aspekte të ndryshme të funksionimit të një shoqërie përbën një faktor të rëndësishëm në integrimin e shoqërisë⁴ dhe në parandalimin e konflikteve.⁵ Nevoja për pjesëmarrjen efektive të pakicave kombëtare në jetën publike është njohur në standarde të ndryshme ndërkombëtare për të drejtat e njeriut.

Evoluimi ligjor i të drejtës së personave pjesëtarë të pakicave kombëtare për të marrë pjesë në mënyrë efektive në proceset zgjedhore buron nga dy zhvillime në fushën e të drejtës ndërkombëtare dhe marrëdhënieve ndërkombëtare: (1) lindja e të drejtës për të marrë pjesë në zgjedhje; dhe (2) njohja e të drejtave të pakicave kombëtare për të marrë pjesë në çështjet publike dhe në jetën sociale dhe ekonomike.

Për të lehtësuar pjesëmarrjen në zgjedhje të pakicave, shtetet duhet të shohin mundësinë e miratimit të dispozitave ligjore në ligjet e tyre mbi zgjedhjet dhe,

4 Te linku mes integritimit dhe parandalimit të konflikteve, shih, në përgjithësi, Udhëzuesin e Lubjanës. Në udhëzimet e Lubjanës, integrimi përkufizohet si "një proces dinamik i shumë aktorëve me angazhim reciprok, që lehtëson pjesëmarrjen efektive të të gjithë anëtarëve të një shoqërie të larmishme në jetën ekonomike, politike, sociale dhe kulturore, dhe nxit ndjenjën e përbashkët dhe gjithëpërfshirëse të përkatësisë në nivele kombëtare dhe vendore".

5 Komisioni Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), "Studim për ligjin mbi zgjedhjet dhe pakicat kombëtare", CDL-INF (2000)4 (Strasburg: 25 janar 2000), f. 2.

nëse është e nevojshme, edhe marrjen e masave të përshtatshme për të lehtësuar përfaqësimin e pakicave në organet e zgjedhura. Edhe partitë politike mund të luajnë rol të rëndësishëm në lehtësimin e pjesëmarrjes së personave që u përkasin pakicave kombëtare, në çështjet publike. Është thelbësore që partitë politike t'i përzgjedhin kandidatët e tyre në bazë të proceseve të brendshme demokratike, që mundësojnë dhe lehtësojnë pjesëmarrjen e personave që u përkasin pakicave kombëtare.⁶ Ato mund të përfshijnë kandidatë nga pakicat në listat e tyre zgjedhore në sistemet me përfaqësim proporcional ose të caktojnë kandidatë individualë në sistemet zgjedhore mazhoritare, si dhe të marrin parasysh kërkesat dhe shqetësimet e pakicave në programet e tyre zgjedhore.

Përveç respektimit të standardeve specifike të së drejtës ndërkombëtare për të drejtat e njeriut sa i përket të drejtës për të zgjedhur dhe për t'u zgjedhur, duhet të respektohen gjithashtu edhe parimet e barazisë dhe mosdiskriminimit. Për shembull, shtetet janë të detyruara të ndalojnë diskriminimin dhe të garantojnë që të gjithë njerëzit që varen nga juridiksioni i tyre të kenë mbrojtje të barabartë dhe efektive nga diskriminimi për çfarëdolloj shkak, si gjinia, raca, ngjyra, gjuha, feja, opinioni politik ose çdo opinion tjetër, origjina kombëtare apo shoqërore, përkatësia në një pakicë kombëtare, pasuria, lindja ose çdo gjendje tjetër.⁷

Disa prej standardeve ndërkombëtare parashikojnë edhe marrjen e masave të posaçme në favor të grupeve të pafavorizuara. Këtu mund të përfshihen paketa masash ligjore, politika apo praktika që garantojnë barazinë, mosdiskriminimin dhe gjithëpërfshirjen. Marrja e masave të posaçme konsiderohet e justifikueshme nëse grupe apo kategori të caktuara njerëzish janë përballur tradicionalisht me disavantazhe sistematike ose nëse vazhdon të ketë pabarazi de facto. Është e rëndësishme të theksohet se, sipas të drejtës ndërkombëtare, këto masa nuk ndalohen nga parimi i mosdiskriminimit, me kusht që të ketë një argumentim objektiv dhe të arsyeshëm për zbatimin e tyre (parimi i proporcionalitetit) dhe që masat të mos bien ndesh me të drejta të tjera të garantuara të njeriut.⁸

Instrumentet ndërkombëtare të paraqitura në vazhdim të këtij kapitulli janë miratuar nga OKB-ja, Këshilli i Evropës ose OSBE-ja. Sipas të drejtës ndërkombëtare, traktatet ndërkombëtare përbëjnë detyrim ligjor me ratifikimin dhe hyrjen e tyre në fuqi. Ato duhen të integrohen në legjisllacionin vendas të secilit shtet palë.⁹ Deklaratat, rezolutat dhe rekomandimet janë zakonisht instrumente me natyrë jodetyruese.

6 Shih ACFC "Komentar për pjesëmarrjen efektive të personave që u përkasin pakicave kombëtare në jetën kulturore, sociale dhe ekonomike dhe në çështjet publike" (Komentar për pjesëmarrjen efektive), miratuar më 27 shkurt 2008, ACFC/31DOC(2008)001, paragrafi 78.

7 Shih Deklaratën Universale të të Drejtave të Njeriut (DUDNJ), nenet 2 dhe 7; Paktin Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike (PNDKP), nenet 2, 26 dhe 27; Paktin Ndërkombëtar për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore (PNDESK), neni 2; Konventën Ndërkombëtare për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit Racial (KNEDR), neni 1; Konventën Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore (KEDNJ), neni 14; si dhe protokollin nr. 12 të KEDNJ-së, neni 1.

8 Shih, për shembull, nenin 2 të KNEDR-së dhe pjesën e tretë të preambulës së Protokollit nr. 12 të KEDNJ-së. Për komente të tjera, shih Legjisllacionin Zgjedhor (Strasburg: Botim i Këshillit të Evropës, 2008), f. 96-98.

9 E rëndësishme është gjithashtu përputhshmëria e legjisllacionit vendas me traktate të caktuara në bazë të nenit 27 të Konventës së Vjenës për Ligjin mbi Traktatet, i cili parashikon se: "Një palë nuk mund t'i drejtohet dispozitave të ligjit të saj vendas si arsytim për mosrespektimin e një traktati."

B. Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë

OSBE-ja vepron përmes një procesi politik që krijon norma dhe parime politikisht të detyrueshme. Ndryshe nga shumë dokumente të tjera për të drejtat e njeriut, angazhimet e OSBE-së nuk përbëjnë detyrim ligjor. Ndonëse zbatueshmëria ligjore e standardeve të OSBE-së është e kufizuar, angazhimet e OSBE-së janë më shumë sesa deklarime të thjeshta të vullnetit apo qëllimit të mirë; ato janë premtime politike për të zbatuar standardet.

Zakonisht, shqyrtimi i dokumenteve ligjore ndërkombëtare nënkupton kalimin e një kohe të konsiderueshme deri në arritjen e një marrëveshjeje për tekstin përfundimtar, dhe që këto dokumente përfundimtare i nënshtrohen ratifikimit ose shprehjes së rezervave; nuk ndodh kështu në rastin e dokumenteve të OSBE-së. Natyra e tyre politike krijon një situatë unike, ku sapo arrihet konsensusi mes shteteve pjesëmarrëse, vendimet hyjnë menjëherë në fuqi dhe përbëjnë detyrime politike për të gjitha shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së.

Kjo i jep mundësi OSBE-së t'u përgjigjet menjëherë nevojave të reja. Për shembull, kur në fillim të viteve 1990 të drejtat e njeriut të personave që u përkisnin pakicave kombëtare po shkeleshin gjithmonë e më shumë, Konferenca për Sigurinë dhe Bashkëpunimin në Evropë (KSBE, emri i OSBE-së deri në vitin 1995) ishte e para që miratoi një paketë standardesh gjithëpërfshirëse në fushën e mbrojtjes së pakicave, e cila u bë pjesë e pandashme e Dokumentit të Takimit të Kopenhagenit të Konferencës së OSBE-së për Dimensionin Njerëzor (Dokument i Kopenhagenit).¹⁰ Më pas, këto standarde politike shërbyen si bazë për Konventën Kuadër të Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare (KKPK), që është ligjërish e detyrueshme. Në tërësi, Dokumenti i Kopenhagenit pasqyrore transformimin e Evropës pas Luftës së Ftohtë në rrugën drejt demokracisë përfaqësuese dhe pluraliste, sundimit të ligjit dhe respektimit të të drejtave të njeriut dhe lirive themelore.

Në Dokumentin e Kopenhagenit, shtetet pjesëmarrëse ndërmorën një sërë angazhimesh themelore për çështje lidhur me pakicat kombëtare dhe proceset zgjedhore demokratike, duke vlerësuar, mbi të gjitha, se “çështjet lidhur me pakicat kombëtare mund të zgjidhen si duhet vetëm në një kuadër politik demokratik”. Ato vlerësuan gjithashtu se: “Respektimi i të drejtave të personave që u përkasin pakicave kombëtare, në kuadër të të drejtave të njeriut të pranuar në nivel universal, përbën një faktor thelbësor për paqen, drejtësinë, stabilitetin dhe demokracinë në shtetet pjesëmarrëse”.¹¹ Gjithashtu, në këtë dokument, parashikohet se:

“Shtetet pjesëmarrëse duhet të respektojnë të drejtën e personave që u përkasin pakicave kombëtare për pjesëmarrje efektive në çështjet publike, përfshirë edhe pjesëmarrjen në çështje që kanë të bëjnë me mbrojtjen dhe nxitjen e identitetit të këtyre pakicave.”¹²

10 KSBE, Dokumenti i Kopenhagenit (Kopenhagen: 29 qershor 1990), paragrafët 30-39.

11 Po aty, paragrafët 30-31.

12 Po aty, paragrafi 35.

Kjo dispozitë e përgjithshme për pjesëmarrjen efektive u zhvillua më tej në Takimin e Ekspertëve të KSBE-së për Pakicat Kombëtare në Gjenevë në vitin 1991. Konkluzionet e këtij takimi u pasqyruan në raportin e vitit 1991 të Takimit të Ekspertëve të KSBE-së për Pakicat Kombëtare (Raporti i Gjenevës), ku theksohej se: “Pjesëmarrja e duhur demokratike në organet vendimmarrëse apo organet konsultative përbën një element të rëndësishëm të pjesëmarrjes efektive në çështjet publike.”¹³ Përveç kësaj, në të u theksua lidhja e qartë ndërmjet angazhimit të Kopenhagenit sa i takon vëzhgimit të zgjedhjeve dhe pakicave kombëtare. Raporti i Gjenevës shprehet se shtetet pjesëmarrëse “duhet të shqyrtojnë në mënyrë të favorshme, për aq sa u lejon ligji, praninë e vëzhguesve në zgjedhje që zhvillohen në nivel kombëtar, përfshirë edhe në zona të banuara nga pakicat kombëtare, dhe se duhet të përpiqen të lehtësojnë aksesin e tyre.”¹⁴ Raporti përmend gjithashtu “organet këshillimore dhe vendimmarrëse ku përfaqësohen pakicat”, si qasje të rekomanduara në disa sisteme kushtetuese.¹⁵

Një tjetër dokument i rëndësishëm i KSBE-së në lidhje me pakicat kombëtare është Dokumenti i Helsinkit i vitit 1992: “Sfidat e Ndryshimit” (Dokumenti i Helsinkit), që përcaktoi krijimin e pozicionit të Komisionerit të Lartë të OSBE-së për Pakicat Kombëtare.¹⁶ KLPK-ja u krijua si instrument për parandalimin e konflikteve në lidhje me çështjet e pakicave kombëtare.

Në përputhje me mandatin e marrë në Helsinki, KLPK-ja mund të ndërmarrë një sërë masash për të hetuar dhe për të ndërhyrë në situata që përfshijnë pakicat kombëtare, përfshirë:

- mbledhjen dhe marrjen e informacioneve në lidhje me pakicat kombëtare;
- kryerjen e vizitave në vende të ndryshme për të marrë raporte të drejtpërdrejta; dhe
- bërjen e rekomandimeve specifike për masa që mund të merren për zgjidhjen e një situate të caktuar.

Në vitin 1996, KLPK-ja filloi hartimin e Rekomandimeve dhe Udhëzimeve tematike, me kontributin e ekspertëve, që u drejtoheshin të gjitha shteteve pjesëmarrëse.¹⁷ Kjo bëhet jo për të krijuar standarde të reja ndërkombëtare, por më shumë “për të shpjeguar dhe shtjelluar rregullat ekzistuese ndërkombëtare në lidhje me temat [në fjalë].”¹⁸ Këto Rekomandime dhe Udhëzime kanë për qëllim t’u ofrojnë

13 KSBE, Raporti i Gjenevës (Gjenevë: 19 korrik 1991), Kreu III, paragrafi 1.

14 Po aty, Kreu III, paragrafi 5.

15 Po aty, Kreu IV, paragrafi 7.

16 KSBE, Dokumenti i Helsinkit (Helsinki: 9 korrik 1992).

17 Përveç Rekomandimeve të Lundit dhe Udhëzimeve të Lubjanës, KLPK-ja ka botuar edhe paketat e mëposhtme të Rekomandimeve dhe Udhëzimeve tematike: Rekomandimet e Hagës në lidhje me të drejtat për arsimim të pakicave kombëtare (Rekomandimet e Hagës) (Hagë, 1996); Rekomandimet e Oslos në lidhje me të drejtat e gjuhës të pakicave kombëtare (Rekomandimet e Oslos) (Hagë, 1998); Udhëzimet për përdorimin e gjuhëve të pakicave në mediat transmetuese (Udhëzimet për Mediat) (Hagë, 2003); Rekomandimet për policimin në shoqëritë multietnike (Rekomandimet për Policimin) (Hagë, 2006); dhe Rekomandimet e Bolzanos për pakicat kombëtare në marrëdhëniet ndërshtetërore (Rekomandimet e Bolzanos) (Hagë: 2008).

18 Shih Max van der Stoep, “Rekomandimet e Hagës, Oslos dhe Lundit në lidhje me çështjet e pakicave”, tek M. Bergsmo (red.), “Të drejtat e njeriut dhe sistemi penal i drejtësisë për të shtypurit: ese në nderim të Asbjørn Eide” (Leiden, Boston, Shtëpia Botuese “Martinus Nijhoff”, 2003), f. 505.

shteteve pjesëmarrëse të OSBE-së orientime dhe opsione të ndryshme politikash për mënyrën e zbatimit të standardeve për të drejtat e pakicave në mënyrë efektive dhe koherente, duke ulur kështu rrezikun e tensioneve ndëretnike.

Pikërisht mbi këtë bazë, KLPK-ja botoi në vitin 1999 Rekomandimet e Lundit. Ndonëse këto rekomandime mbulojnë një gamë të gjerë çështjesh që lidhen me pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në jetën publike, ky publikim shtjellon kryesisht katër prej tyre që trajtojnë zgjedhjet.¹⁹ Përveç kësaj, Udhëzimet e Lubjanës për Integrimin e Shoqërive të Larmishme e trajtojnë pjesëmarrjen në çështjet publike si një prej fushave kryesore të politikave integruese.²⁰

ODIHR-i ka në dispozicion një sërë instrumentesh që përdor për trajtimin e çështjeve të pakicave kombëtare. Për shembull, Personi i Kontaktit për Çështjet e Komuniteteve Rome dhe Sinti punon specifikisht për një sërë problemesh që hasin grupet Rome, Sinti dhe grupe të tjera në të gjithë rajonin e OSBE-së. Në këtë kuadër, ODIHR-i zhvillon misione faktmbledhëse në shtetet pjesëmarrëse. Përveç kësaj, ODIHR-i trajton edhe një sërë çështjesh të pakicave në punën e tij të përgjithshme për të drejtat e njeriut dhe demokratizimin, përfshirë edhe fushat e tolerancës dhe mosdiskriminimit, barazisë gjinore dhe lirisë së tubimit dhe të organizimit.

ODHIR-i ofron gjithashtu edhe një forum të rëndësishëm për shtetet dhe organet joqeveritare për të ngritur çështje që kanë të bëjnë me respektimin e angazhimeve të OSBE-së, duke i diskutuar ato hapur në Takimin e përvitshëm për Zbatimin e Dimensionit Njerëzor, si dhe në tre Takime të posaçme të përvitshme për Dimensionin Njerëzor dhe Seminarin e përvitshëm për Dimensionin Njerëzor.²¹

Megjithatë, puna që lidhet më shumë me çështjen në fjalë është vëzhgimi i zgjedhjeve.²² Gjatë dy dekadave të vëzhgimit të zgjedhjeve, ODIHR-i e ka përpunuar në mënyrë të vazhdueshme metodologjinë e tij për të marrë më mirë parasysh një sërë çështjesh, përfshirë edhe barazinë gjinore dhe pjesëmarrjen e pakicave kombëtare.

Gjatë shqyrtimit të pjesëmarrjes së pakicave kombëtare në zgjedhje të caktuara, ODIHR-i nuk sheh vetëm shkallën e pjesëmarrjes së pakicave kombëtare, por merr plotësisht parasysh çdo pengesë që mund të ketë penguar pjesëmarrjen e tyre. Siç ndodh me çdo aspekt tjetër të Misioneve të ODIHR-it për Vëzhgimin e Zgjedhjeve,

19 Edhe rekomandime të tjera të Lundit, veçanërisht Rekomandimi nr. 6, mund të jenë të rëndësishëm dhe të konsultohen. Ky rekomandim parashikon se: "shtetet duhet të marrin masa që të ekzistojnë mundësitë që pakicat të luajnë rol aktiv efektiv në nivel të qeverisë qendrore, përfshirë edhe marrjen e masave të posaçme sipas nevojës."

20 Udhëzimet e Lubjanës, Udhëzimi 9 (Përfshirja dhe pjesëmarrja efektive si parim për integrimin), Udhëzimi 38 (Pjesëmarrja efektive si fushë kryesore politikash) dhe Udhëzimi 39 (Pjesëmarrja në çështjet publike).

21 ODIHR-i ka organizuar në vitin 1993 një Seminar për Dimensionin Njerëzor me titull "Raste studimore për çështje të pakicave kombëtare: rezultate pozitive". Për çështje të komuniteteve Rome dhe Sinti janë zhvilluar edhe një sërë Takimesh të posaçme për Dimensionin Njerëzor (shih, për shembull, <<http://www.osce.org/institutions/110011>> dhe <<http://www.osce.org/odihr/33663>>). Çështjet e pakicave kombëtare përfshihen edhe në Takimet për Zbatimin e Dimensionit Njerëzor. Për më shumë informacion, shih raportet e takimeve të veçanta në faqen e internetit të OSBE-së: <<http://www.osce.org/odihr/44078>>.

22 Lëxuesit e interesuar për punën e ODIHR-it në fushën e zgjedhjeve në përgjithësi, inkurajohen të shohin të gjithë botimet e ODIHR-it për zgjedhjet, si dhe raportet për zgjedhjet e posaçme në faqen e internetit të OSBE-së: <<http://www.osce.org/resources?activities=120>>.

një prej funksioneve të tij më të rëndësishme është ofrimi i rekomandimeve shteteve pjesëmarrëse për mënyrat e kapërcimit të çdo mangësie të identifikuar dhe për përmirësimin e mëtejshëm të proceseve zgjedhore. Kështu, vëzhgimi i pjesëmarrjes së pakicave kombëtare nuk përbën qëllim në vetvete; ai është thjesht një mënyrë për të nxitur dhe për të lehtësuar pjesëmarrjen efektive të pakicave në proceset zgjedhore, duke u ofruar shteteve rekomandimet përkatëse.

C. Kombet e Bashkuara

Neni 1 i DUDNJ-së shprehet se: “Të gjithë njerëzit lindin të lirë dhe të barabartë në dinjitet dhe në të drejta.” Neni 21(1) përmban formulimin e parë universal të parimit të pjesëmarrjes, në shpalljen e së drejtës së gjithkujt për “të marrë pjesë në qeverisjen e vendit të vet, drejtpërsëdrejti ose nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur lirisht.” Ky parim rrjedh nga njohja nga DUDNJ-ja në pjesën 3 të po të njëjtit nen se: “Vullneti i popullit është baza e pushtetit shtetëror.”

E drejta për të marrë pjesë në qeverisje dhe në çështjet publike e shprehur në DUDNJ, e cila nuk është e detyrueshme, është reflektuar qysh atëherë në disa traktate ndërkombëtare të detyrueshme. Për shembull, neni 25 i PNDCP-së parashikon se:

“Çdo qytetar ka të drejtë dhe mundësi që, pa asnjë nga dallimet e përmendura në nenin 2 dhe pa kufizime të paarsyeshme:

- (a) të marrë pjesë në drejtimin e punëve publike, drejtpërsëdrejti ose nëpërmjet përfaqësuesve të zgjedhur lirisht;
- (b) të votojë dhe të zgjidhet gjatë zgjedhjeve të qenësishme periodike, me votim të përgjithshëm dhe të barabartë dhe me votë të fshehtë, të cilat sigurojnë shprehjen e lirë të vullnetit të zgjedhësve;
- (c) të ketë akses, në kushte të përgjithshme barazie, në shërbimet publike në vendin e tij.”

Neni 2 i PNDCP-së përmban edhe një dispozitë sipas të cilës të gjitha të drejtat e njohura në PNDCP u përkasin të gjithë individëve pa dallim, përfshirë edhe ato për shkak të “origjinës kombëtare apo shoqërore”. Përveç kësaj, neni 26 garanton barazinë përpara ligjit dhe të drejtën për mbrojtje të barabartë të ligjit pa kurrfarë dallimi.

Një tjetër referencë ndaj detyrimit për mosdiskriminim me bazë etnike apo motive të tjera në gëzimin e të drejtave politike gjendet në KNEDR. Neni 5 parashikon:

“Shtetet palë zotohen të ndalojnë dhe të eliminojnë diskriminimin racial në të gjitha format e tij dhe të garantojnë të drejtën e secilit për barazi përpara ligjit pa dallim race, ngjyre ose origjine etnike apo kombëtare, sidomos lidhur me gëzimin e këtyre të drejtave: [...]

“(c) të drejtat politike, sidomos të drejtat e pjesëmarrjes në zgjedhje - e drejta për të votuar apo e drejta për të qenë kandidat - sipas sistemit të

votimit të përgjithshëm dhe të barabartë, e pjesëmarrjes në qeveri si dhe në drejtimin e punëve shtetërore në të gjitha nivelet, dhe për të pasur akses të barabartë në shërbimet publike.”

Si PNDCP-ja, ashtu edhe KNEDR-ja, jo vetëm që parashikojnë të drejtën e secilit për të marrë pjesë në qeverisje dhe në çështjet publike, përfshirë edhe zgjedhjet, por ato e bëjnë këtë të drejtë të njeriut të zbatueshme për këdo duke ndaluar diskriminimin ndaj pakicave etnike ose kombëtare.

Lidhja midis të drejtave të personave që u përkasin pakicave kombëtare dhe të drejtës për të marrë pjesë në çështjet publike forcohet më tej me nenin 27 të PNDCP-së, i cili njih shprehimisht të drejtat e pakicave:

“Në shtetet ku ekzistojnë pakica etnike, fetare ose gjuhësore, personat që u përkasin këtyre pakicave nuk duhet të privohen nga e drejta që të kenë, së bashku me pjesëtarët e tjerë të grupit të tyre, jetën e tyre të veçantë kulturore, të deklarojnë dhe të praktikojnë fenë e tyre, ose të përdorin gjuhën e tyre.”

Kjo dispozitë ishte e para në një konventë të OKB-së që njohu të drejtën e pakicave etnike, fetare ose gjuhësore. Neni 27 nuk e përmend shprehimisht të drejtën e personave pjesëtarë të pakicave për të marrë pjesë në çështjet publike, përfshirë edhe zgjedhjet. Megjithatë, organi i ngritur në bazë të PNDCP-së, Komiteti për të Drejtat e Njeriut, i referohet pjesëmarrjes politike efektive të pakicave në Komentin e tij të Përgjithshëm 25: “E drejta për të marrë pjesë në çështjet publike, e drejta e votimit dhe e drejta e aksesit të barabartë në shërbimin publik”, duke u kërkuar qeverive të marrin masa pozitive për të kapërcyer pengesat e ndryshme që pengojnë të drejtën për të marrë pjesë në çështjet publike, përfshirë edhe pengesat gjuhësore, duke garantuar, ndërmjet të tjerash edhe aksesin ndaj informacionit për zgjedhësin në gjuhët e pakicave.²³

Përveç kësaj, ndonëse nuk është traktat ndërkombëtar, Deklarata për të Drejtat e Personave Pjesëtarë të Pakicave Kombëtare ose Etnike, Fetare ose Gjuhësore, miratuar nga Asambleja e Përgjithshme e OKB-së në vitin 1992, rikonfirmoi “të drejtën e personave pjesëtarë të pakicave për të marrë pjesë efektive në jetën kulturore, fetare, sociale, ekonomike dhe publike”, përfshirë edhe pjesëmarrjen në “vendimet në nivel kombëtar, dhe sipas rastit, në nivel rajonal, në lidhje me pakicat të cilave ata u përkasin ose rajoneve ku jetojnë, në një mënyrë që nuk është në përputhje me legjislacionin vendas.”²⁴

23 Komiteti i OKB-së për të Drejtat e Njeriut, Komenti i Përgjithshëm nr. 25: E drejta për të marrë pjesë në çështjet publike, të drejtat e votimit dhe e drejta e aksesit të barabartë në shërbimet publike, neni 25, CCPR/C/21/Rev. 1/Add.7, 12 korrik 1996.

24 Shih Deklaratën për të Drejtat e Personave Pjesëtarë të Pakicave Kombëtare ose Etnike, Fetare ose Gjuhësore, Asambleja e Përgjithshme e OKB-së (1992), neni 2, paragrafët 2 dhe 3. Për informacione të mëtejshme dhe rekomandime për praktikën e mira, shih “Komentarin e Grupit të Punës për Pakicat në Deklaratën e Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Personave Pjesëtarë të Pakicave Kombëtare ose Etnike, Fetare ose Gjuhësore”, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

D. Këshilli i Evropës

Këshilli i Evropës u krijua si një organizatë e shteteve evropiane në bazë të parimeve të demokracisë përfaqësuese, sundimit të ligjit dhe respektimit të të drejtave të njeriut.²⁵ Shtetet janë të detyruara të jenë demokraci të qenësishme kur pranohen si anëtare të Këshillit, dhe duhet të mbeten të tilla për sa kohë zgjat anëtarësimi i tyre.

Traktati themelor i Këshillit të Evropës, Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore (KEDNJ), vendos një lidhje të rëndësishme, ndonëse jo shprehimisht, midis të drejtave zgjedhore dhe ndalimit të diskriminimit. Neni 14 vendos parimin që të gjitha të drejtat dhe liritë e përcaktuara në KEDNJ duhet të gëzohen pa diskriminim:

“Gëzimi i të drejtave dhe i lirive të parashikuara në këtë Konventë duhet të sigurohet pa asnjë lloj diskriminimi me bazë gjininë, racën, ngjyrën, gjuhën, fenë, opinionin politik apo opinione të tjera, origjinën kombëtare apo shoqërore, përkatësinë në një pakicë kombëtare, pasurinë, lindjen ose çdo gjendje tjetër.”

Të drejtat zgjedhore përcaktohen në nenin 3 të Protokollit Nr. 1:

“Palët e Larta Kontraktuese marrin përsipër të organizojnë në intervale të arsyeshme kohore zgjedhje të lira me votim të fshehtë, në kushte që sigurojnë shprehjen e lirë të mendimit të popullit në zgjedhjen e organit ligjvënës.”

Neni 3 i Protokollit nr. 1 u interpretua fillimisht vetëm si një sërë detyrimesh për shtetet dhe jo si një e drejtë e njeriut që mund të përdorej nga palët kërkuese përpara Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ). Gjykata e ndryshoi më pas këtë interpretim dhe, që prej vitit 1987, e ka konsideruar nenin 3 si një dispozitë që nënkupton të drejtat e pjesëmarrjes në formën e të drejtës për të votuar dhe të drejtës për të kandiduar në zgjedhje. Kështu, pranohet se e drejta për të marrë pjesë në zgjedhje të lira është, gjithashtu, një e drejtë e plotë e njeriut.²⁶

Kur bëhet fjalë për të drejta të pjesëmarrjes në zgjedhje, Këshilli i Evropës ndalon diskriminimin për shkak të përkatësisë në një pakicë kombëtare. Neni 14 ndalon shprehimisht diskriminimin me bazë “përkatësinë në një pakicë kombëtare.”

Në fillim, zbatimi i parimit të mosdiskriminimit ishte i kufizuar në praktikë, duke qenë se neni 14 mund të referohet bashkërisht me cenimin e një të drejte materiale të parashikuar nga KEDNJ-ja, si, për shembull, pretendimi për diskriminim që cenon lirinë e individit për t’u organizuar ose të drejtat zgjedhore. Megjithatë, kjo gjë ka ndryshuar me miratimin e Protokollit nr. 12 të KEDNJ-së, pasi diskriminimi cilësohet si shkak i përgjithshëm, i pavarur dhe autonom për ngritje padish. Sipas Protokollit nr. 12, tashmë padia mund të ngrihet mbi pretendime për diskriminim pa iu referuar

25 Shih paragrafin 3 të Preambulës dhe nenin 1 të Statutit të Këshillit të Evropës.

26 Interpretimi i GJEDNJ-së u miratua në çështjen “Mathieu-Mohin dhe Clerfayt kundër Belgjikës”, vendim i datës 2 mars 1987. Për më shumë informacion, shih A. H. Robertson dhe J. G. Merrills, “Të drejtat e njeriut në Evropë” (Manchester dhe Nju Jork: Shtëpia Botuese e Universitetit të Manchesterit, 1994), f. 226.

të drejtave specifike që parashikon KEDNJ-ja.²⁷

Një aspekt i rëndësishëm i legjisllacionit mbi të drejtat e njeriut sipas KEDNJ-së dhe protokolleve të saj është mbrojtja gjyqësore nga GJEDNJ-ja, e cila shqyrton paditë individuale dhe çështjet gjyqësore mes shteteve. Vlerësimet e Gjykatës dhe vendimet e tjera janë të detyrueshme për palët, kurse ekzekutimi i vendimeve gjyqësore mbikëqyret nga Komiteti i Ministrave të Këshillit të Evropës.²⁸

Që prej miratimit të Konventës Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare (KKPK) në vitin 1995, e cila hyri në fuqi në vitin 1998, Këshilli i Evropës ka mundur të ofrojë mbrojtje më efektive për të drejtat e pakicave. KKPK-ja është konventa e parë ndërkombëtare që iu kushtua ekskluzivisht mbrojtjes gjithëpërfshirëse të pakicave kombëtare. Mekanizmi i saj mbikëqyrës bazohet në shqyrtimin e raporteve sistematike të shteteve nga Komiteti i Ministrave të Këshillit, me ndihmën e një organi ekspertësh – Komiteti Këshillimor për Konventën Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare (KPKK).

Sa i përket pjesëmarrjes së pakicave kombëtare, KKPK-ja shprehet në nenin 15 se:

“Palët do të krijojnë kushtet e nevojshme për pjesëmarrjen efektive të personave që u përkasin pakicave kombëtare, në jetën kulturore, shoqërore dhe ekonomike dhe në çështjet publike, veçanërisht për ato që ndikojnë mbi ta.”

Ekziston konsensusi në lidhje me interpretimin e nenit 15, që pjesëmarrja efektive e personave pjesëtarë të pakicave kombëtare ka të bëjë me proceset vendimmarrëse dhe me organet e zgjedhura si në nivel qendror ashtu edhe në atë vendor.²⁹ Ndonëse bie dakord që shtetet të kenë një kufi vlerësimi,³⁰ KPKK-ja ka renditur një sërë masash të posaçme që mund të ndërmerren nga shtetet me qëllim arritjen e të drejtave të barabarta për pakicat kombëtare dhe për kapërcimin e diskriminimit ndaj tyre.

Në komentet mbi raportet e shteteve të ndryshme në kuadër të KKPK-së, KPKK-ja ka hartuar një katalog praktikash të mira që kanë rëndësi për interpretimin dhe zbatimin e katër Rekomandimeve të Lundit që trajtohen në këtë Udhëzues. Këto praktika të mira lidhen, ndër të tjera, me mbrojtjen e pakicave kombëtare në përputhje me të drejtën kushtetuese; konfigurimin e kufijve të zonave zgjedhore; vendosjen e pragjeve më të ulëta zgjedhore dhe vendeve të rezervuara; mbrojtjen e pakicave të vogla në numër; lehtësimin e aksesit në shtetësi dhe mbrojtjen e të drejtave të qytetarëve pa shtetësi; ngritjen e institucioneve ose komisioneve të posaçme në parlamente dhe në degët ekzekutive të qeverive; dhe përfaqësimin që çon në një

27 Shih Protokollin nr. 12 të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore. Ajo është ratifikuar deri tani prej 18 nga 47 vende anëtare të Këshillit të Evropës.

28 Në lidhje me zhvillimet e praktikës gjyqësore për çështjet e pakicave, shih raportet sistematike në Regjistrin Evropian të Çështjeve të Pakicave (Leiden, Boston: Shtëpia Botuese “Martinus Nijhoff”).

29 Shih, përgjithësisht, Komentarin për Pjesëmarrjen Efektive, paragrafët 90-93.

30 Termi “kufi i vlerësimit” i referohet hapësirës për të bërë zgjedhjen e tyre që Këshilli i Evropës është i gatshëm t’u njohë autoriteteve shtetërore në përbushjen e detyrimeve të tyre sipas KEDNJ-së. Për më shumë informacion, shih “Kufirin e Vlerësimit” në faqen e internetit të Këshillit të Evropës, në adresën: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/Themis/ECHR/Paper2_en.asp>.

ndikim real në organet e zgjedhura.³¹

Në vitin 2008, KKKK-ja miratoi Komentarin për Pjesëmarrjen Efektive. Ky Komentari ka për qëllim të përcaktojë interpretimin e Komitetit Këshillimor të dispozitave të KKKK-së në lidhje me pjesëmarrjen efektive të personave që u përkasin pakicave kombëtare, siç parashikohet në nenin 15 të KKKK-së, mbështetur në opinionet specifike të Komitetit Këshillimor për vende të ndryshme, miratuar në periudhën 1999-2007. Komentari për Pjesëmarrjen Efektive është një instrument i dobishëm për autoritetet shtetërore dhe vendimmarrësit, zyrtarët publikë, organizatat e shoqërisë civile, përfshirë edhe ato organizata që përfaqësojnë komunitetet e pakicave, akademikët dhe aktorë të tjerë të interesuar dhe të përfshirë në mbrojtjen e pakicave.³²

Në vitin 2012, KKKK-ja miratoi Komentarin për të Drejtat Gjuhësore për Personat Pjesëtarë të Pakicave Kombëtare (Komentari për të Drejtat Gjuhësore), i cili trajton, ndër të tjera, të drejtat gjuhësore dhe pjesëmarrjen efektive në çështje publike.³³

Një tjetër burim i rëndësishëm orientimesh dhe rekomandimesh tematike është Komisioni Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias). Komisioni i Venecias ka nxjerrë një sërë raportesh të përgjithshme dhe tematike për pjesëmarrjen në zgjedhje të pakicave kombëtare dhe disa raporte për pjesëmarrjen e pakicave në shtete të veçantë.³⁴ Këto raporte pasqyrojnë Trashëgiminë Zgjedhore Evropiane të përbashkët, ofrojnë lista të dobishme të praktikave të mira dhe përcaktojnë shpesh fushat ku mund të bëhen përmirësime. Në një prej dokumenteve më të rëndësishme për çështjet zgjedhore, Kodi i Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore: Udhëzime dhe Raport Shpjegues (Kodi i Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore), Komisioni i Venecias i kushton vëmendje të posaçme praktikave zgjedhore në lidhje me pakicat kombëtare. Ky kod shprehet se:

- Partitë që përfaqësojnë pakicat kombëtare, duhet të lejohen;
- Rregulla të veçanta, të cilat u rezervojnë një numër të caktuar mandatesh pakicave kombëtare ose që parashikojnë rregulla përjashtimore nga kriteret normale të ndarjes së mandateve për partitë përfaqësuese të pakicave kombëtare (për shembull, përjashtimi nga kërkesa për kuorum), parimisht nuk bien ndesh me të drejtën për votë të barabartë; dhe
- Asnjë kandidat dhe asnjë zgjedhës nuk duhet të detyrohen të tregojnë përkatësinë e tyre në një pakicë kombëtare.³⁵

31 Shih raportet për secilin vend, opinionet e KKKK-së dhe rezolutat e Komitetit të Ministrave në faqen e internetit të KKKK-së në adresën:

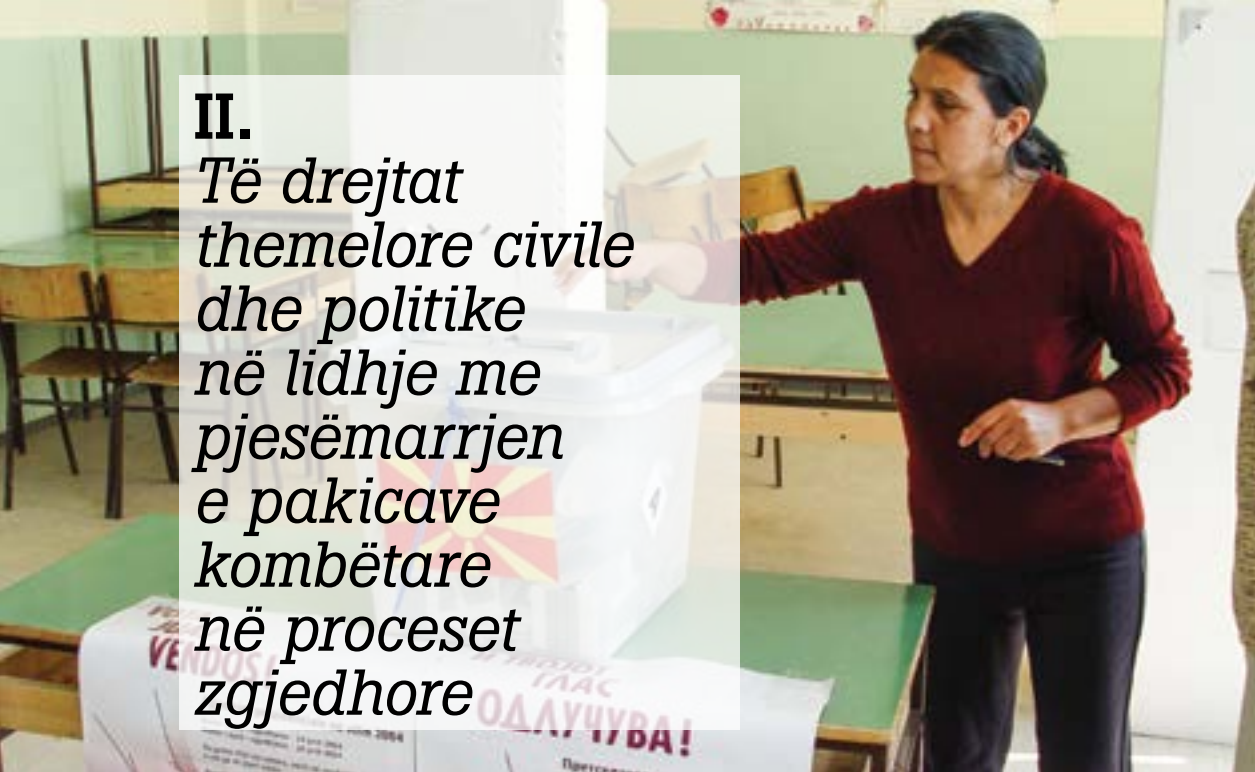
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp>.

32 Shih shënimin 6 më sipër.

33 Shih KKKK, Komentari për të Drejtat Gjuhësore, miratuar më 24 maj 2012, ACFC/44DOC(2012)001, i rishikuar.

34 Shih Komisionin e Venecias, Ligji Zgjedhor dhe Pakicat Kombëtare, CDL-INF (2000) 004, 25 janar 2000; Raport për rregullat zgjedhore dhe veprimin konfirmues për pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në proceset vendimmarrëse në vendet evropiane, Studimi nr. 307/2004, Dokumenti CDL-AD (2005)009, 15 mars 2005; Raport për qytetarët pa shtetësi dhe të drejtat e pakicave, Studimi nr. 294/2004, Dokumenti CDL-AD (2007)001, 18 janar 2007; dhe Raporti për votimin e dyfishtë për personat pjesëtarë të pakicave kombëtare, Studimi nr. 387/2006, Dokumenti CDL AD (2008)013, 16 qershor 2008. Të gjitha këto raporte gjenden në faqen e internetit të Komisionit të Venecias: <<http://www.venice.coe.int/webforms/events/>>.

35 Komisioni i Venecias, Kodi i Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore, Opinioni nr. 190/2002, Dokumenti CD LAD (2002)023, 23 maj 2003, pika 2.4, dhe pjesa përkatëse e Raportit Shpjegues të këtij Dokumenti.



II. *Të drejtat themelore civile dhe politike në lidhje me pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në proceset zgjedhore*

A. Hyrje

Rekomandimi i Lundit nr. 7:

“Përvoja në Evropë dhe gjetkë tregon rëndësinë që ka procesi zgjedhor në lehtësimin e pjesëmarrjes së pakicave në sferën politike. Shtetet duhet t’u garantojnë personave pjesëtarë të pakicave kombëtare të drejtën për të marrë pjesë në kryerjen e punëve publike, përfshirë edhe përmes të drejtës së votës dhe kandidimit pa diskriminim.”

Rekomandimi i Lundit nr. 8:

“Rregullimi i formimit dhe aktivitetit të partive politike duhet të jetë në përputhje me parimin e të drejtës ndërkombëtare për lirinë e organizimit. Ky parim përfshin lirinë e krijimit të partive politike mbi bazën e identiteteve të përbashkëta, si dhe të atyre që nuk identifikohen ekskluzivisht me interesin e një komuniteti specifik.”

Për të ndërtuar dhe ruajtur një demokraci, duhet të garantohen një sërë të drejtash themelore civile dhe politike, përfshirë edhe të drejtën e krijimit të partive politike dhe organizatave të tjera, të shprehjes së opinioneve politike, të bërjes fushatë, të ushtrimit të lirisë së organizimit, të kandidimit për poste publike dhe atë të shprehjes së vullnetit “në mënyrë të lirë dhe të drejtë... përmes zgjedhjeve periodike

dhe të qenësishme.”³⁶ Ndaj ushtrimit të këtyre të drejtave nuk mund të vendoset asnjë kufizim përveç atyre që parashikohen me ligj dhe që janë të nevojshme në një shoqëri demokratike për arritjen e një numri të vogël qëllimesh të përcaktuara ngushtë, si, për shembull, ato që lidhen me sigurinë kombëtare apo sigurinë publike, ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve.

Kufizimet lejohen vetëm nëse ato janë në përputhje me një qëllim që është legjitim sipas të drejtës ndërkombëtare, dhe nuk duhet të shkojnë përtej asaj çka është në raport të drejtë me nevojat e argumentuara që janë në themel të këtyre kufizimeve. Për këtë arsye, çdo kufizim i tillë duhet të interpretohet dhe të zbatohet me kujdes në mënyrë që të mos rezultojë në cenim të standardeve për të drejtat e njeriut dhe, veçanërisht, që të mos ndikojë në mënyrë negative në të drejtat e barabarta të pakicave kombëtare për të marrë pjesë në jetën publike. Kufizimet ndaj lirisë për shkak të sigurisë kombëtare duhet t’i nënshtrohen mbikëqyrjes së rreptë për të garantuar vlefshmërinë, proporcionalitetin dhe pajtueshmërinë e tyre me standardet ndërkombëtare.

Sa herë që ndaj të drejtave të pjesëmarrjes në zgjedhje të një individi vendosen kufizime, ky individ duhet të ketë akses ndaj një mjeti të pavarur dhe efektiv për kthimin e të drejtës në rrugë gjyqësore, si në nivel kombëtar ashtu edhe ndërkombëtar, për të vendosur nëse kufizimi është legjitim dhe në përputhje me standardet ndërkombëtare.

B. Të drejtat politike dhe civile

1. E drejta e votës

Paragrafi 7.3 i Dokumentit të Kopenhagenit shprehet se shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së marrin përsipër “t’u garantojnë të drejtën universale dhe të barabartë e votës qytetarëve në moshë madhore.” Paragrafi 7.4 i angazhon shtetet “të marrin masa që votat të hidhen në fshehtësi ose përmes një procedure votimi të lirë ekuivalente me të.” Këto angazhime janë themelore për zgjedhje qenësish demokratike dhe janë të një rëndësie kyçe për pakicat kombëtare, duke pasur parasysh pozicionin e tyre shpesh të cenueshëm në shoqëri, gjë që mund t’i ekspozojë ato ndaj presioneve politike. Shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së duhet të marrin të gjithë hapat e nevojshme për të garantuar që zgjedhësit pjesëtarë të pakicave kombëtare të gëzojnë të drejtën universale dhe të barabartë të votës dhe të respektohet e drejta e tyre për të votuar në fshehtësi.

Paragrafi 34 i Dokumentit të Kopenhagenit i angazhon shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së të “përpiqen të sigurojnë që personat pjesëtarë të pakicave kombëtare, pavarësisht nevojës për të mësuar gjuhën apo gjuhët zyrtare të shtetit në fjalë, të kenë mundësi të mjaftueshme për të marrë udhëzime për gjuhën e tyre amtare apo në gjuhën e tyre amtare, si dhe, sa herë të jetë e mundur dhe e nevojshme, ta përdorin atë përpara autoriteteve publike, në përputhje me legjislacionin vendas në fuqi.” Për shembull, shtetet pjesëmarrëse mund të marrin në konsideratë lehtësimin e përpjekjeve të

36 Dokumenti i Kopenhagenit, paragrafi 6.

qytetarëve pjesëtarë të pakicave kombëtare për ushtrimin e të drejtës së tyre për të votuar duke marrë masa specifike për kapërcimin e vështirësive të posaçme, siç janë pengesat gjuhësore, përfshirë edhe ofrimin e informacioneve dhe materialeve për votim që janë të gatshme për t'u aksesuar në gjuhët e pakicave në zonat e banuara nga pakicat.³⁷

Ndërkohë që shtetet e kufizojnë shpesh të drejtën e votës në zgjedhjet kombëtare për shtetasit e tyre, kjo qasje mund të përbëjë problem për të drejtat e njeriut nëse shtetësia dhe legjislacioni zgjedhor janë kufizues pa qenë e nevojshme. Kjo mund të përbëjë veçanërisht burim tensioni në ato shtete ku popullsia përfshin një përqindje të lartë qytetarësh pa shtetësi, përfshirë edhe personat pjesëtarë të pakicave kombëtare. Kufizimet joproporcionale mund të marrin forma të ndryshme, si, për shembull, bërja e procesit të marrjes së shtetësisë të vështirë nga ana administrative ose barrë nga ana financiare për pjesëtarë të një grupi etnik. Ndërkohë që kriteret e shtetësisë mund të zbatohen sa u përket zgjedhjeve parlamentare, shtetet pjesëmarrëse nxiten t'u ofrojnë qytetarëve pa shtetësi që u përkasin pakicave kombëtare mundësinë për të votuar dhe për të kandiduar në zgjedhjet vendore.³⁸

KKKK-ja ka rekomanduar marrjen e masave që do ta bënë procesin e natyralizimit më të aksesueshëm.³⁹

Mund të ketë edhe kushte të tjera për të drejtën e votës që lidhen me kriteret e vendbanimit e që mund të kufizojnë të drejtën e personave pjesëtarë të pakicave kombëtare për të votuar. Ndonëse këto kritere janë parimisht të lejueshme, ato duhet të jenë të arsyeshme dhe duhet të marrin parasysh situatën e veçantë të pakicave.⁴⁰

2. E drejta e kandidimit

Në paragrafin 7.5 të Dokumentit të Kopenhagenit, shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së u angazhuan "të respektojnë të drejtën e qytetarëve për të kandiduar për poste politike ose publike, si individë ose si përfaqësues të partive apo organizatave politike, pa asnjë dallim".

37 Komenti i përgjithshëm 25 shpreh se: "[...] duhet të merren masa pozitive për kapërcimin e vështirësive specifike, si analfabetizmi, pengesat gjuhësore, varfëria ose pengesat ndaj lirisë së lëvizjes që çon në mosushtrimin në mënyrë efektive të të drejtave të personave me të drejtë vote. Informacioni dhe materialet rreth votimit duhet të jenë të disponueshme në gjuhët e pakicave. Për t'u siguruar që zgjedhësit analfabetë të kenë informacione të mjaftueshme mbi të cilat të mbështesin zgjedhjen e tyre, duhet të përdoren metoda specifike, si fotografitë dhe simbolet", paragrafi 12. Shih edhe Komentarin për Pjesëmarrjen Efektive, paragrafi 17, dhe Udhëzimet e Lubjanës, shënimet shpjeguese të Udhëzimit 27

38 Komentari për Pjesëmarrjen Efektive, paragrafi 101; Komisioni i Venecias, Raporti për Qytetarët pa Shtetësi dhe të Drejtat e Pakicave, Studimi nr. 294/2004, Dokumenti CDL-AD (2007)001, 18 janar 2007. Shih edhe Asambleja Parlamentare e OSBE-së, Deklarata e Edinburgut e Asamblesë Parlamentare të OSBE-së, korrik 2004, gjendet në: <www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2004-edinburgh-annual-session>; Kongresi i Autoriteteve Vendore dhe Rajonale të Këshillit të Evropës, "Demokracia vendore në Letoni: pjesëmarrja e qytetarëve pa shtetësi në jetën publike dhe politike në nivel vendor", Rekomandimi 257 (2008), gjendet në: <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1613800&SecMode=1&DocId=1328420&Usage=2>>; dhe Deklaratë e Komisionerit të Lartë të OSBE-së për Pakicat Kombëtare në Këshillin e Përhershëm të OSBE-së, 26 qershor 2008, <<http://www.osce.org/hcnm/32569?download=true>>, gjendet në: <<http://www.osce.org/hcnm/32569>>.

39 Shih Rezolutën ResCMN(2006)1 për zbatimin e KKKK-së në Estoni, miratuar nga Komiteti i Ministrave më 15 shkurt 2006.

40 Komenti i përgjithshëm 25, paragrafi 11.

E drejta për të kandiduar për poste publike duhet të garantohet me kushtetutë. Kufizimet e përgjithshme të kësaj të drejte duhet të interpretohen dhe të zbatohen me kujdes për të garantuar që personat pjesëtarë të pakicave kombëtare të mos pengohen në mënyrë të paarsyeshme apo joproporcionale të kandidojnë për poste publike ose politike.⁴¹ Në disa vende, për postin e kreut të shtetit dhe/ose qeverisë kërkohet zotërim i rrjedhshëm i gjuhës së vendit përkatës. Në këto raste, legjislati duhet të parashikojë kritere të qarta, minimale, objektive dhe të arsyeshme për vlerësimin transparent të rrjedhshmërisë gjuhësore.⁴²

Pavarësisht nevojës për të mësuar gjuhën zyrtare apo gjuhët e vendit në fjalë⁴³, kriteret gjuhësore për regjistrimin e kandidatëve aspirues në zgjedhjet parlamentare dhe vendore ngrënë pikëpyetje në lidhje me pajtueshmërinë e tyre me nenin 15 të KKKP-së, duke qenë se ato mund të ndikojnë negativisht në pjesëmarrjen e personave pjesëtarë të pakicave kombëtare.⁴⁴ Edhe përjashtimi i kandidatëve nga kandidimi për mandate në legjislaturën kombëtare ose vendore për shkaqe thjesht gjuhësore mund të çojë në shkeljen e mundshme të nenit 25 të PNDKP-së. Ka pasur raste kur zbatimi i kriterëve të tilla është konsideruar si shkelje e standardeve ndërkombëtare.⁴⁵

Duhet inkurajuar marrja e masave të posaçme për nxitjen e zgjedhjes së kandidatëve nga pakicat kombëtare në poste publike. Për shembull, përvoja ka treguar se ulja e numrit të firmave mbështetëse, që kërkohen për regjistrimin e kandidatëve nga partitë e pakicave kombëtare, mund të jetë një masë e posaçme efektive. Kjo mund të kombinohet edhe me përjashtimin nga kërkesa për kalimin e një pragu kombëtar në sistemet me përfaqësim proporcional. Në përcaktimin e nivelit të depozitave, kontributeve dhe kufirit të shpenzimeve për zgjedhjet, të pragut për kandidim në zgjedhje dhe të parametrave të tjerë të kuadrit zgjedhor, shtetet duhet të kenë parasysh ndikimin që ato mund të kenë në pjesëmarrjen e kandidatëve pjesëtarë të pakicave kombëtare dhe, nëse është e nevojshme, të marrin masa të posaçme për t'u siguruar se e drejta e pakicave për pjesëmarrje efektive në procese zgjedhore nuk kufizohet në mënyrë të panevojshme.

Në disa raste, masat e posaçme që kanë për qëllim nxitjen e pjesëmarrjes së pakicave mund të instrumentalizohen nga persona që nuk kanë asnjë lidhje me pakicat kombëtare, duke krijuar kështu nevojën për vendosjen e disa kufizimeve ose kriterëve për këto masa të posaçme. Ndonëse këto kufizime mund të justifikohen, është e rëndësishme që ato të mbeten proporcionale me qëllimin e parandalimit të abuzimeve.

41 Shih vendimin e GJEDNJ-së në çështjen gjyqësore "Sejdić dhe Finci kundër Bosnje-Hercegovinës" (nr. 27996/06 dhe 34836/06), 22 dhjetor 2009. Kufizimet kushtetuese ndaj të drejtës së kandidimit për një post publik që ishte rezervuar vetëm për "zgjedhësit e zonës zgjedhore", u gjykuan si diskriminuese.

42 Shih Raportin Përfundimtar të OSBE/ODIHR-it, Republika e Kazakistanit, Zgjedhjet e Parakohshme Presidenciale të datës 3 prill 2011, <<http://www.osce.org/odihr/elections/78714>>, Raporti Përfundimtar i OSBE/ODIHR-it, Republika e Kirgistanit, Zgjedhjet Presidenciale të datës 29 tetor 2000, <<http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan/15802>>, dhe Raporti Përfundimtar i OSBE/ODIHR-it, Republika e Kirgistanit, Zgjedhjet Presidenciale të datës 10 korrik 2005, <<http://www.osce.org/odihr/elections/17661>>.

43 Shih Dokumentin e Kopenhagenit, paragrafi 34; KKKP, neni 14.3.

44 Shih Komentarin e KKKK-së për Pjesëmarrjen Efektive, paragrafi 102, dhe Komentari për të Drejtat Gjuhësore, paragrafi 92.

45 Shih Komitetin e OKB-së për të Drejtat e Njeriut: "Ignatane kundër Letonisë" (nr. 884/1999), 25 korrik 2001, ku kufizimet ndaj të drejtës së kandidimit për post publik, bazuar në kërkesat gjuhësore, u konsideruan si cenim i nenit 25 të PNDKP-së, për shkak se nuk mbështeteshin në kritere objektive dhe se nuk ishin zbatuar në mënyrë objektive nga pikëpamja procedurale. Shih edhe vendimin e GJEDNJ-së në çështjen gjyqësore "Podkolzina kundër Letonisë" (nr. 46726/99), 9 prill 2002.

3. Liria e organizimit

Liria e organizimit është pjesë e domosdoshme e proceseve demokratike, përfshirë edhe pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në zgjedhje. Ajo garanton të drejtën e krijimit të partive politike dhe grupeve të shoqërisë civile, si OJQ-të dhe organizata me bazë komuniteti. Këto organizata publike mund të mbështesin ose të përfaqësojnë pakicat kombëtare.

Koncepti i lirisë së organizimit përfshin të drejtën e: (a) krijimit të një partie ose organizate politike; (b) anëtarësimin në një parti politike apo në një organizatë; dhe (c) pjesëmarrjen në aktivitete të ligjshme të një partie apo organizate politike, që përfshin të drejtën e të kërkuarit të votës dhe të bërit fushatë në emër të një partie politike. Këto të drejta mund të specifikohen në kushtetutën e shtetit ose (më pak e këshillueshmja) përmes legjislacionit të zakonshëm ose shtjellimit nga gjykatat.

Shtetet duhet të veprojnë në përputhje me të drejtën ndërkombëtare për lirinë e organizimit. Kjo parashikohet në një sërë instrumentesh ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, përfshirë edhe traktatet e ratifikuara dhe dokumentet që përbëjnë detyrim politik.⁴⁶

Përveç kësaj, sipas paragrafit 7.6 të Dokumentit të Kopenhagenit, shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së kanë rënë dakord “të respektojnë të drejtën e individëve dhe grupeve për të ngritur në lirinë e tyre të plotë, partitë e tyre politike ose organizata të tjera politike dhe për t’u ofruar këtyre partive dhe organizatave politike garanci të nevojshme ligjore që të mund të konkurrojnë me njëra-tjetrën mbi bazën e trajtimit të barabartë përpara ligjit dhe nga ana e autoriteteve.”

E drejta ndërkombëtare në lidhje me lirinë e organizimit nënkupton që individët dhe organizatat e tyre janë të lira: (a) të organizohen me çdo person, qoftë ky qytetar, rezident, refugjat apo i huaj; (b) të formojnë shoqata; (c) të përcaktojnë qëllimin, të përkufizojnë karakteristikat dhe rregullat e brendshme të shoqatave; dhe (d) të vendosin, në mënyrë jodiskriminuese, se kush mund të anëtarësohet ose jo në këto shoqata.⁴⁷

Kjo qasje gjen zbatim për të gjitha shoqatat, përfshirë edhe partitë politike. Ajo gjen zbatim edhe për organizatat kulturore dhe komunitare që përfaqësojnë pakicat kombëtare, dhe për OJQ-të në mbështetje të pakicave. Ndonëse shtetet mund t’i inkurajojnë organizatat të diversifikojnë anëtarësinë e tyre, shtetet duhet të respektojnë të drejtën e pakicave kombëtare për të krijuar organizata, përfshirë edhe

46 Këtu përfshihet Dokumenti i Kopenhagenit, paragrafët 7.6, 32.6, 35 dhe 38; PNDCP-ja, neni 22; KEDNJ-ja, neni 11; KKKP-ja, neni 7; dhe Deklarata e OKB-së për të Drejtat e Personave Pjesëtarë të Pakicave Kombëtare ose Etnike, Fetare ose Gjuhësore, neni 2.

47 Shih nenin 3, paragrafi 1, të KKKP-së, i cili shprehet se: “Çdo person pjesëtar i një pakice kombëtare duhet të ketë të drejtën të zgjedhë lirish të trajtohet apo të mos trajtohet si i tillë, dhe asnjë disavantazh nuk duhet të rrjedhë nga zgjedhja e tij apo nga ushtrimi i të drejtave që lidhen me këtë zgjedhje.”

parti politike, në bazë të identitetit të pakicave apo identiteteve të përbashkëta.⁴⁸

E drejta e vetë-identifikimit është e rëndësishme për pakicat. ⁴⁹ Praktika e mohimit në mënyrë arbitrare të ekzistencës së grupeve të pakicave ose imponimi i përkatësisë etnike ndaj personave pjesëtarë të pakicave kombëtare nuk duhet të lejohet. ⁵⁰ Grupet e pakicave kombëtare mund të krijojnë organizata ose parti politike mbi bazën e një vetë-identifikimi të tillë.⁵¹ Ndonëse çdo shtet ka të drejtën të gjejë mënyrën më të mirë për t'iu përgjigjur larmisë së interesave të qytetarëve të tij, ai duhet të kujdeset që të garantojë respektim të plotë të lirisë së organizimit. Për sa kohë që aktivitetet e individëve që mobilizojnë komunitete sipas identitetit për të formuar parti politike nuk kërkojnë dhe nuk u drejtohen formave të dhunshme, ato nuk duhet të pengohen në asnjë lloj mënyre për t'u organizuar në mënyrën që zgjedhin.

Çdo kufizim ndaj lirisë së organizimit duhet të mbahet brenda kufijve të parashikuar nga e drejta ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, që do të thotë se këto kufizime duhet të jenë qartësisht të justifikueshme për rrethana përjashtimore dhe të jenë proporcionale me rrethanat në fjalë. Të gjitha kufizimet duhet të interpretohen dhe të zbatohen në mënyrë të ngushtë dhe të kujdesshme për t'u siguruar se nuk çojnë në shkelje të standardeve ndërkombëtare, duke ndikuar negativisht në pjesëmarrjen efektive të pakicave kombëtare në jetën publike. Ndërhyrja e shtetit mund të justifikohet vetëm nëse përmbush këto kushte: ndërhyrja parashikohet me ligj; ligji lejon ndërhyrjen vetëm për arsye të sigurisë kombëtare, rendit publik ose sigurisë publike, mbrojtjes së shëndetit ose moralit apo mbrojtjes së të drejtave të të tjerëve; dhe se është e nevojshme në një shoqëri demokratike. I njëjti përfundim buron edhe

48 Shih nenin 2 të Deklaratës së OKB-së për të Drejtat e Personave Pjesëtarë të Pakicave Kombëtare ose Etnike, Fetare ose Gjuhësore, i cili shprehet se: "personat pjesëtarë të pakicave kanë të drejtën të krijojnë dhe të mbajnë shoqatat e tyre." Shih gjithashtu paragrafin 33 të rekomandimeve të Asamblesë së Përgjithshme të OKB-së nga seanca e dytë e Forumit për Çështjet e Pakicave lidhur me pakicat dhe pjesëmarrjen e tyre efektive, i cili shprehet se: "partitë politike të bazuara kryesisht tek përkatësia në bazë pakice apo rajoni nuk duhet të ndalohen vetëm për këtë arsye. Megjithatë, ndaj mbrojtjes së dhunës për arritjen e qëllimeve politike apo platformave politike, që nxisin urrëjtjen ose diskriminimin, mund të vendosen kufizime të ngushta." Shih Forumin e Kombeve të Bashkuara për Çështjet e Pakicave, Përmbledhja e Rekomandimeve të Katër Seancave të Para 2008-2011. Gjetend në: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Forum_On_Minority_Pub_en_low.pdf>. Përveç kësaj, shih edhe Komisionin e Venecias, Kodi i Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore, Opinioni nr. 190/2002, Dokumenti CD LAD (2002)023, 23 maj 2003, pika 2.4 dhe pjesa përkatëse e Raportit të tij Shpjegues të tij.

49 Shih nenin 3, paragrafi 1, të KKKP-së, i cili shprehet se: "Çdo person pjesëtar i një pakice kombëtare duhet të ketë të drejtën të zgjedhë lirisht të trajtohet apo të mos trajtohet si i tillë dhe nga zgjedhja e tij apo nga ushtrimi i të drejtave që lidhen me këtë zgjedhje, nuk duhet të rrjedhë asnjë disavantazh." Shih edhe Udhëzimet e Lubjanës, Udhëzimin 6, i cili shprehet se: "identitetet i nënshtrohen fillimisht zgjedhjes individuale përmes parimit të vetë-identifikimit vullnetar. Të drejtat e pakicave përfshijnë të drejtën e anëtarëve individualë të komuniteteve të pakicave për të zgjedhur trajtimin ose jo si të tillë. Nga kjo zgjedhje apo nga mospranimi për të zgjedhur nuk duhet të rrjedhë asnjë disavantazh. Ndaj kësaj lirie zgjedhjeje nuk duhet të vendoset asnjë kufizim."

50 Në çështjen gjyqësore "Ciubotaru kundër Moldavisë" (kërkesa nr. 27138/2004, 27 prill 2010), GJEDNJ-ja vlerësoi se identiteti etnik duhet të bazohet jo vetëm në perceptimin subjektiv të individit, por edhe në kritere objektive.

51 Në një vendim të saj që tashmë merret si pikë referimi, GJEDNJ-ja u shpreh në mënyrë unanime në korrik 1998 se mospranimi i gjykatës greke për të regjistruar një organizatë kulturore maqedonase përbënte ndërhyrje në ushtrimin nga ana e palëve paditëse të së drejtës së tyre të lirisë së organizimit. Gjykata u shpreh pa ekuivok se: "e drejta për të krijuar një organizatë është pjesë e qenësishme" e të drejtës për lirinë e organizimit. "Që qytetarët të jenë në gjendje të formojnë një subjekt juridik me qëllim të vepruarin bashkërisht në një fushë interesash reciproke është një prej aspekteve më të rëndësishme të së drejtës së lirisë së organizimit, pa të cilën kjo e drejtë do të privohej nga çfarëdolloj kuptimi që ka." Shih vendimin në çështjen gjyqësore "Sidiropoulos & të tjerë kundër Greqisë" (nr. 26695/95), 10 korrik 1998.

nga e drejta kushtetuese krahasuese; çdo kufizim ndaj lirisë duhet të mbikëqyret reptësisht.⁵² Përveç kësaj, duhet të ekzistojë mundësia që çdo kufizim i tillë të kontestohet përpara një gjykate të pavarur dhe të paanshme.

Kufizimet ndaj organizatave që nxisin interesat e pakicave kombëtare justifikohen shpesh me argumentin e sigurisë kombëtare. Përveç rasteve kur këto organizata nxisin përdorimin e dhunës për arritjen e objektivave të tyre, me shumë gjasë këto kufizime nuk mund të argumentohen si frenim kërcënimesh ndaj sigurisë kombëtare. GJEDNJ-ja është shprehur vazhdimisht se, përveçse kur bëhen thirrje për përdorim dhune apo për të sfiduar demokracinë, një organizatë që kërkon të ndryshojë strukturat ekzistuese të shtetit në mënyrë paqësore dhe demokratike nuk përbën, vetëm për këtë arsye, kërcënim ndaj sigurisë kombëtare.⁵³ Fakti që një parti politike kërkon të mobilizojë një pakicë kombëtare për mbështetjen e interesave të veta, nuk e justifikon në vetvete një kufizim të tillë.⁵⁴

Ndonëse respektimi i plotë i të drejtave të barabarta dhe mosdiskriminimi mund të reduktojnë apo madje të eliminojnë kërkesën për parti politike të formuara në bazë të lidhjeve etnike, këto parti të përbashkëta mundet që në situata të caktuara të jenë e vetmja shprehëse për përfaqësimin efektiv të interesave specifike dhe të nxisin, në këtë mënyrë, pjesëmarrjen efektive të pakicave kombëtare. Në të njëjtën kohë, të gjitha partitë duhet të jenë të hapura dhe duhet të përpiqen të përfshijnë pjesëtarë të pakicave, por edhe partitë etnike janë gjithashtu të detyruara, ashtu sikurse çdo aktor tjetër, të ndalojnë diskriminimin.⁵⁵ Për më tepër, platformat politike ndërkomunitare mund të luajnë një rol të rëndësishëm në nxitjen e integritetit të shoqërisë dhe pjesëmarrjes efektive të pakicave.⁵⁶

Ndonëse iu lihet zakonisht shteteve në dorë të vendosin nëse dëshirojnë t'i kufizojnë aktivitetet e një organizate për shkaqe të ligjshme, shtetet kanë detyrimin pozitiv të ndalojnë aktivitetet e caktuara, gjë që mund të kërkojë edhe ndalimin e vetë organizatave. Neni 4 i KNEDR-së kërkon që shtetet të marrin masa pozitive, si ndalimi i organizatave që nxisin dhe nxisin diskriminimin racial.⁵⁷

52 Për qasjen e miratuar nga GJEDNJ-ja, shih vendimin e saj në çështjen gjyqësore "Sidiropoulos & të tjerë kundër Greqisë" (nr. 26695/95), 10 korrik 1998, ku, në paragrafin 38, GJEDNJ-ja shpreh se: "[p]ërrjashtimi nga liria e organizimit duhet të interpretohet në mënyrë të ngushtë."

53 Në çështjen gjyqësore "Partia Socialiste e të tjerë kundër Turqisë" (nr. 26482/95), 25 maj 1998, GJEDNJ-ja u shpreh, në paragrafin 47, se fakti që "programi politik i një partie politike konsiderohet i papajtueshëm me parimet dhe strukturat aktuale të... shtetit, nuk e bëjnë atë të papajtueshëm me rregullat e demokracisë. Thelbi i demokracisë qëndron pikërisht tek propozimi dhe debatimi i programeve politike të larmishme, edhe pse këto programe mund të vënë në pikëpyetje mënyrën e organizimit aktual të shtetit, me kusht që të mos dëmtojnë vetë demokracinë."

54 Shih vendimin e GJEDNJ-së në çështjen gjyqësore "Stankov e të tjerë kundër Bullgarisë" (nr. 68490/01), 12 korrik 2007, ku GJEDNJ-ja shpreh se: "fakti që një grup personash kërkon autonomi, apo madje edhe pjesë të territorit të një vendi – duke kërkuar në këtë mënyrë ndryshime kushtetuese dhe territoriale themelore – nuk mund të justifikojë automatikisht ndalimin e organizimit të tij. Kërkesat për ndryshime territoriale në fjalime dhe demonstrime nuk çojnë automatikisht në kërcënime ndaj integritetit territorial të një vendi dhe sigurisë së tij kombëtare", paragrafi 97.

55 Udhëzimet e Lubjanës, Udhëzimi 27, shënimi shpjgues i Udhëzimit 39, Komentari për Pjesëmarrjen, paragrafi 78.

56 Udhëzimet e Lubjanës, shënimi shpjgues i Udhëzimit 39.

57 Shih, gjithashtu, një vendim të kohëve të fundit të GJEDNJ-së në çështjen gjyqësore "Vona kundër Hungarisë" (nr. 35943/10), 9 korrik 2013, ku Gjykata vendosi se organizata mund të ndalohej me ligj nëse aktivitetet e organizatës çojnë në kanosje e përhapur raciale të një grupi të caktuar.

4. Liria e shprehjes

Liria e shprehjes është një gur themeli i demokracisë. Garantimi i mundësive për pjesëmarrje efektive të pakicave kombëtare në jetën publike përbën çështje me rëndësi themelore. E drejta e lirisë së shprehjes lidhet ngushtësisht me të drejtën për të dhënë lirisht informacione, gjë që është e rëndësishme për pakicat kombëtare si mjet i ruajtjes së identitetit të tyre kulturor.⁵⁸

Në kuadër të OKB-së, kjo e drejtë sigurohet përmes nenit 19 të PNDPC-së, i cili shprehet se kushdo ka të drejtën të ketë opinionin e vet pa ndërhyrje, si dhe të drejtën e lirisë së shprehjes. Kjo e drejtë përfshin lirinë për të kërkuar, për të marrë dhe për të dhënë informacione dhe ide të të gjitha llojeve, pavarësisht kufijve, qoftë me gojë apo me shkrim, në formën e artit ose përmes çfarëdolloj mjeti tjetër të zgjedhur nga vet personi. Paragrafi 9.1 i Dokumentit të Kopenhagenit përmend në mënyrë të përcaktuar qartë se e drejta e lirisë së shprehjes “duhet të përfshijë lirinë [...] për të marrë dhe për të dhënë informacione dhe ide pa ndërhyrjen e autoriteteve publike dhe pavarësisht kufijve.”

Konkretisht, standardet ndërkombëtare parashikojnë të drejtën e pakicave kombëtare për zhvillimin e fushatave zgjedhore në gjuhët e tyre amtare. Paragrafi 32.1 i Dokumentit të Kopenhagenit i angazhon shtetet pjesëmarrëse t'u japin pakicave kombëtare të drejtën “për të përdorur lirisht gjuhën e tyre amtare, si privatisht, ashtu edhe në publik”. Sipas paragrafit 32.5, pakicat kombëtare kanë të drejtën “të shpërndajnë, të kenë akses dhe të shkëmbejnë informacione në gjuhën e tyre amtare.”⁵⁹ Është përgjegjësia e shtetit të marrë masat që pakicat kombëtare të kenë akses të arsyeshëm në mediat publike për të shprehur pikëpamjet e tyre, duke përfshirë edhe përmes përdorimit të gjuhës së tyre amtare në fushatat zgjedhore.⁶⁰

Kufizimi gjerësisht i njohur i lirisë së shprehjes përfshin ndalimin e gjuhës së urrejtjes⁶¹, nxitjen e dhunës dhe nxitjen e terrorizmit. Në paragrafin 6 të Dokumentit të Kopenhagenit, shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së “njojnë përgjegjësinë e tyre për të mbrojtur, në përputhje me ligjet e tyre, detyrimet e tyre ndërkombëtare për të drejtat e njeriut dhe angazhimet e tyre ndërkombëtare, rendin demografik të vendosur lirisht përmes vullnetit të popullit kundër aktiviteteve të personave, grupeve apo organizatave të angazhuara në terrorizëm ose dhunë që ka për qëllim rëzimin e atij rendi ose të rendit të një shteti tjetër pjesëmarrës, ose që nuk pranojnë të heqin dorë prej tyre.” Neni 20.2 i PNDPC-së thotë se: “[ç]do thirrje për urrejtje kombëtare, racore ose fetare, që përbën nxitje për diskriminim, armiqësi dhe dhunë, ndalohej me ligj.”⁶²

58 Shih, ndër të tjera, nenet 6 dhe 9 të KKKP-së; Udhëzimet për Median; si dhe Udhëzimet e Lubjanës, Udhëzimi 48.

59 Shih, gjithashtu, KKKP, neni 9, paragrafi 1, dhe Kodin e Praktikës së Mirë në Ështjet Zgjedhore, paragrafi 1.3.

60 Shih qëndrimin e GJEDNJ-së në çështjen gjyqësore “ukran Aydin dhe të tjerë kundër Turqisë” (nr. 49197/06), 22 janar 2013. Megjithatë, duke pranuar parimisht se shtetet kanë të drejtën e rregullimit të përdorimit të gjuhëve gjatë fushatave zgjedhore, GJEDNJ-ja vlerësoi se ndalimi i tërësishtëm i përdorimit të gjuhëve jozyrtare kombinuar me sanksione penale nuk është i pajtueshëm me lirinë e shprehjes.

61 Shih, përgjithësisht, “të drejtën ndërkombëtare dhe krahasuese për gjuhën e urrejtjes”, në faqen e internetit të Projektit ACE <<http://aceproject.org/ace-en/topics/me/nea/mec03d/mec03d01>>.

62 Shih KNEDR, neni 4.

5. Liria e tubimeve paqësore

E drejta e zhvillimit të takimeve politike është element themelor i demokracisë. Kjo e drejtë përfshin edhe të drejtën për të demonstruar dhe për të protestuar paqësisht. Çdo rregullim i lirisë së tubimit duhet të kufizohet në kërkesën për njoftimin e autoriteteve përkatëse. Ajo nuk duhet të përfshijë edhe kërkesën për marrjen paraprake të lejes nga ato autoritete.

Kjo liri duhet të garantohet me kushtetutë. Ajo mund të kufizohet për qëllime legjitime, si, për shembull, për ruajtjen e rendit publik. Megjithatë, kufizimet nuk duhet të shkojnë përtej asaj çka është rreptësisht e nevojshme dhe proporcionale me nevojat që qëndrojnë në thelb të kufizimeve, dhe as nuk duhet të zgjasin më gjatë sesa është e nevojshme. Vështirësia e këtyre kufizimeve qëndron tek zbatimi i tyre. Vendimi se kur duhet ndaluar një takim apo protestë publike i lihet shpesh në dorë policisë ose zyrtarëve shtetërorë, por legjislacioni duhet të përmbajë rregulla të qarta lidhur me kushtet në të cilat mund të merren vendime të tilla. Përveç kësaj, duhet gjithashtu të ekzistojë mundësia që ndalimi i demonstrimeve dhe ushtrimit në forma të tjera të lirisë së organizimit të shqyrtohen nga një gjykatë e pavarur brenda një kohe të arsyeshme. Nëse nuk ekzistojnë zgjidhje të tilla efektive, atëherë liria e tubimit mund të shfuqizohet në praktikë.⁶³

Liria e tubimit paqësor mund të cenohet edhe nga praktikat e pabarabarta ose diskriminuese, nëse parti politike apo organizata të tjera që përfaqësojnë pakicat kombëtare nuk lejohen të përdorin objektet ekzistuese publike, si, për shembull, sallat e takimeve në bashki apo stadiumet sportive, në mënyrë të barabartë me parti dhe/ose organizata të tjera politike.

C. Ndalimi i diskriminimit

Mosdiskriminimi është një parim i ndërthurur që prek çdo të drejtë të njeriut dhe që duhet të qëndrojë në themel të ushtrimit të çdo të drejte të njeriut, përfshirë edhe të drejtat e personave pjesëtarë të pakicave kombëtare. Paragrafi 7.5 i Dokumentit të Kopenhagenit u kërkon “Shteteve pjesëmarrëse [...] të respektojnë të drejtën e qytetarëve për të kërkuar poste politike ose publike, si individë ose përfaqësues të partive ose organizatave politike, pa asnjë lloj diskriminimi”.

E drejta e individit për të marrë pjesë në jetën publike, përfshirë edhe pjesëmarrjen në zgjedhje si zgjedhës dhe si kandidat, duhet të përfshijë të gjithë qytetarët, pavarësisht etnisë, gjuhës amtare apo besimit fetar.⁶⁴ Kjo e drejtë duhet të zbatohet

63 Për më shumë informacion për këtë çështje, shih “Udhëzime për lirinë e tubimit paqësor” (Varshavë: ODIHR, Komisioni i Venecias), 2010.

64 Shih çështjen gjyqësore “Aziz kundër Qipros” (nr. 69949/01), GJEDNJ 2004-V. Pala kërkuese nuk ishte në gjendje të votonte në zgjedhjet parlamentare të vitit 2001 për arsye se, sipas Kushtetutës së Qipros, anëtarët e komunitetit turko qipriot ishin të përjashtuar nga listat zgjedhore të greko-qipriotëve. GJEDNJ-ja gjeti se kjo përbënte shkelje të nenit 14 (ndalimi i diskriminimit) të KEDNJ-së, së bashku me nenin 3 të Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së. GJEDNJ-ja ritheksoi se shtetet kanë hapësirë të konsiderueshme për të vendosur rregulla për zgjedhjet parlamentare, por këto rregulla duhet të argumentohen për shkaqe të arsyeshme dhe objektive. Ndryshimi sa i takon trajtimit për të cilën ankohej pala kërkuese, i cili rridhte nga fakti që ai ishte turko-qipriot, nuk mund të argumentohet me shkaqe të arsyeshme dhe objektive, bazuar veçanërisht në faktin që turko-qipriotët në situatën e palës kërkuese nuk ishin lejuar të votonin në asnjë zgjedhje parlamentare.

në mënyrë të barabartë, pa asnjë lloj diskriminimi në ligj apo në zbatimin e tij.⁶⁵ Ndonëse e drejta për të marrë pjesë në jetën publike duhet të mishërohet në legjisllacion, është gjithashtu e nevojshme të merren masa që të mos ketë asnjë pengesë administrative që nuk do t'i lejonte njerëzit pjesëtarë të pakicave kombëtare ta ushtronin plotësisht këtë të drejtë. Pengesa të tilla duhet të jenë të mundura të kundërshtohen përpara një gjykate të pavarur dhe të paanshme.

Shtetësia është normalisht një kërkesë që duhet t'a përmbushin individët që kandidojnë për një funksion publik dhe për të drejtën për të votuar.⁶⁶ Vendosija e kriterit të shtetësisë së të dy prindërve për marrjen e shtetësisë mund të rezultojë në diskriminim ndaj individëve nga grupet e pakicave, sidomos atyre që jetojnë në zonat kufitare. Edhe kufizimet ndaj shtetësisë së dyfishtë mund të cenojnë të drejtën e personave pjesëtarë të pakicave kombëtare për të marrë pjesë në jetën publike.

Për garantimin e mosdiskriminimit, shtetet duhet, përveç të tjerash, të marrin masa që:

- Komunitetet e pakicave kombëtare të informohen siç duhet, nëse është e mundur në gjuhën e tyre amtare, për të drejtën e tyre për të marrë pjesë në jetën publike dhe për mënyrën se si mund të ushtrohet sa më mirë kjo e drejtë;
- Përfaqësuesit e pakicave kombëtare të mos pengohen në mënyrë të paarsyeshme apo shpërpjesëtimore që të kandidojnë për poste publike ose politike;
- Çdo kufizim ndaj lirisë së organizimit dhe lirisë së tubimit të mbahet brenda kufijve të parashikuar nga e drejta ndërkombëtare për të drejtat e njeriut; të jetë qartësisht i justifikueshëm për rrethana përjashtimore dhe përpjesëtimore me rrethanat e çështjes;
- Pakicat kombëtare të përfaqësohen në organet e administrimit të zgjedhjeve. Rregullat për përbërjen e organeve të administrimit të zgjedhjeve nuk duhet të krijojnë pengesa për pjesëmarrjen e pakicave kombëtare;⁶⁷

65 Diskriminimi nuk është e thënë të jetë domosdoshmërisht i qëllimshëm. Në rrethana të caktuara, ato që mund të duken si kritere objektive mund të rezultojnë në diskriminim të tërthortë. Për shembull, regjistrimi i vendbanimit është një kërkesë e zakonshme që individit të përmbushë kriteret për të votuar. Megjithatë, një kërkesë e tillë mund të rezultojë në diskriminim ndaj grupeve nomade dhe njerëzve të zhvendosur brendapërbrenda vendit, të cilët shpesh janë pjesëtarë të pakicave kombëtare. Shtetet pjesëmarrëse duhet të jenë të vetëdijshme për rrethana të tilla specifike dhe të gjejnë mënyra për të shmangur diskriminimin që mund të ndodhë në mënyrë të paqëllimshme.

66 Shumë shtete kanë nënshkruar traktate ndërkombëtare që nxisin pjesëmarrjen e qytetarëve pa shtetësi në zgjedhjet vendore ose mbikombëtare. Një shembull i tillë është Konventa e Këshillit të Evropës për Pjesëmarrjen e të Huajve në Jetën Publike në Nivel Vendor, e cila ka hyrë në fuqi në vitin 1997, <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/144.doc>>. Ndonëse vazhdon të ketë diskutime të përgjithshme rreth shtrirjes së të drejtës për të votuar edhe tek qytetarë pa shtetësi, në Shtetet Anëtare të Bashkimit Evropian ka një tendencë në rritje për ta zgjeruar rrethin e personave që e kanë këtë të drejtë vote. Në Shtetet Anëtare të BE-së, banorët e përhershëm që përjashtohen nga zgjedhjet kombëtare, kanë të drejtën të votojnë në zgjedhjet për Parlamentin Evropian dhe, herë pas here, edhe në zgjedhjet vendore.

67 Kodi i Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore, paragrafi 3.1 d (iv).

-
- Procesi i regjistrimit të zgjedhësve të administrohet në mënyrë të tillë që të garantojë që personat pjesëtarë të pakicave kombëtare të mos diskriminohen;⁶⁸

 - Diskriminimi dhe nxitja e dhunës të shkurajohen hapur dhe zyrtarisht, përfshirë edhe përmes parandalimit dhe sanksioneve ndaj autorëve;

 - Financimi i partive politike, përfshirë edhe nga fondet e brendshme dhe të jashtme, të rregullohet në mënyrë të tillë që parandalon diskriminimin ndaj pakicave kombëtare dhe partive politike ose grupeve qytetare të lidhura me to;

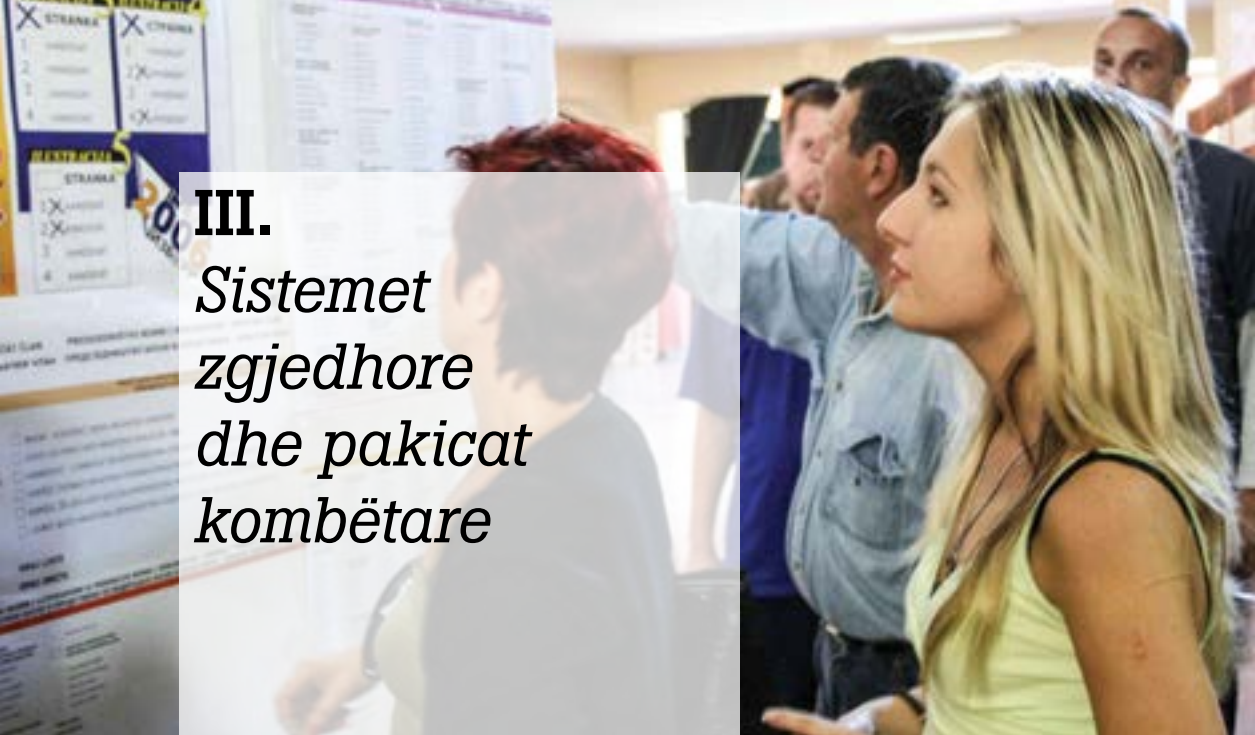
 - Mbledhja e firmave nga kandidatët e ardhshëm të rregullohet në një formë ose mënyrë të tillë që të mos rezultojë në diskriminim ndaj grupeve të pakicave;

 - Kërkesat që partitë t'i caktojnë kandidatët dhe/ose t'i regjistrojnë zyrat në një numër të specifikuar zonash zgjedhore ose rajonesh administrative të mos jenë diskriminuese, sidomos në qoftë se këto kërkesa vlejné për një zonë e cila shtrihet përtej asaj ku jeton pjesa më e madhe e anëtarëve të një pakice;

 - Të mos ketë kufizime ndaj zhvillimit të fushatës në një gjuhë të caktuar; dhe

 - Kërkesat për zotërim të rrjedhshëm të gjuhës të mos përdoren për të mohuar regjistrimin si zgjedhës apo si kandidat.
-

68 Shih Kapitullin VII. A të Udhëzuesit për Vëzhgimin e Regjistrimit të Zgjedhjeve" (Varshavë: ODIHR, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/elections/92058>>.



III.

Sistemet zgjedhore dhe pakicat kombëtare

A. Hyrje

Rekomandimi i Lundit Nr. 9:

“Sistemi zgjedhor duhet ta lehtësojë përfaqësimin dhe ndikimin e pakicave. (1) Në rastet kur pakicat janë të përqendruara në mënyrë territoriale, zonat me një anëtar duhet të ofrojnë përfaqësim të mjaftueshëm të pakicave. (2) Sistemet me përfaqësim proporcional, ku përqindja e votave të marra nga një parti politike në shkallë kombëtare pasqyrohet në numrin e saj të mandateve në parlament, mund të ndihmojë në përfaqësimin e pakicave. (3) Forma të caktuara të votimit preferencial, ku zgjedhësi i rendit kandidatët sipas zgjedhjes së tij, mund ta lehtësojnë përfaqësimin e pakicave dhe të nxisin bashkëpunimin mes komuniteteve. (4) Pragjet më të ulëta numerike për përfaqësimin në legjislaturë mund të rrisin përfshirjen e pakicave kombëtare në qeverisje.”

Rekomandimi i Lundit nr. 10:

“Kufijtë gjeografikë të zonave zgjedhore duhet të lehtësojnë përfaqësimin e barabartë të pakicave kombëtare.”

Qëllimi i sistemeve zgjedhore është përkthimi i votave të hedhura përmes votimit popullor në mandate të fituara nga partitë politike dhe nga kandidatët në institucionet përfaqësuese.⁶⁹ Çdo sistem zgjedhor bazohet në një apo në disa zona ose ndarje zgjedhore, të cilat përfaqësojnë një element të domosdoshëm të sistemit.

69 Kjo dhe për faktin e dukshëm se, sipas paragrafit 7.2 të Dokumentit të Kopenhagenit, “Shtetet pjesëmarrëse duhet ... të lejojnë që të gjitha mandatet të paktën në një nga dhomat e legjislaturës kombëtare të kontestohen lirisht përmes votimit popullor”.

Për sistemet zgjedhore nuk ekziston ndonjë standard ndërkombëtar dhe zgjedhja e sistemit zgjedhor konsiderohet si vendim sovran i çdo shteti. Në rajonin e OSBE-së, të gjitha sistemet zgjedhore janë të pranueshme për aq kohë sa janë në përputhje me angazhimet e OSBE-së.

Zgjedhja e një sistemi zgjedhor është në thelb rezultat i një procesi politik, ndaj dhe zgjedhjet rezultuese vështirë të jenë neutrale. Në shoqëritë demokratike, preferohet përgjithësisht që sistemet zgjedhore të jenë rrjedhojë e një procesi të hapur, gjithëpërfshirës dhe transparent që përfshin një gamë të gjerë palësh të interesuara zgjedhore, sidomos parti politike, por edhe përfaqësues të shoqërisë civile, përfshirë edhe ekspertë për zgjedhjet dhe grupe që përfaqësojnë interesat e grave dhe të pakicave. Arritja e konsensusit mbi zgjedhjen e një sistemi zgjedhor duhet të kontribuojë në pranimin, legjitimitetin dhe stabilitetin e atij sistemi, duke minimizuar kështu akuzat për njëanshmëri. Përveç kësaj, një proces i tillë gjithëpërfshirës ofron një mundësi të mirë për diskutimin e opsioneve të ndryshme për garantimin e një përfaqësimi kuptimplotë të pakicave kombëtare në postet e zgjedhura. Ajo çka është më e rëndësishmja është që shtetet demokratike duhet të përpiqen të miratojnë një sistem zgjedhor që synon krijimin e një qeverie sa më përfaqësuese që të jetë e mundur. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për personat që u përkasin pakicave kombëtare, të cilët mund të mos kenë mënyrë tjetër përfaqësimi dhe ndikimi të duhur.

Është e rëndësishme të theksohet se ndikimi që mund të ketë sistemi zgjedhor në përfaqësimin e pakicave kombëtare varet ndjeshëm nga konteksti i vendit përkatës. Pakicat kombëtare mund të miratojnë edhe strategji të ndryshme për pjesëmarrjen e tyre në çështje publike, përfshirë edhe pjesëmarrjen në proceset politike. Nuk duhet të merret si e mirëqenë që këto interesa kufizohen vetëm në zgjedhjet e bazuara ekskluzivisht sipas komuniteteve. Në kushte ideale, sistemet zgjedhore që mundësojnë përfaqësimin e pakicave dhe pjesëmarrjen kuptimplotë që ndikon në proceset politike duhet të përpiqen që të lejojnë edhe konkurrencë të hapur për vota ndërmjet të gjithë segmenteve të shoqërisë. Kështu, platformat politike ndërkombëtare mund të luajnë rol të rëndësishëm jo vetëm në nxitjen e pjesëmarrjes së pakicave, por edhe në forcimin e integritit më të mirë të shoqërisë.⁷⁰

B. Llojet e sistemeve zgjedhore

Në vija të përgjithshme, sistemet zgjedhore mund të ndahen në tri kategori kryesore. E para përfshin sistemet mazhoritare të përfaqësimit, të cilat karakterizohen nga konkurrimi mes individëve. E dyta përfshin sistemet proporcionale të përfaqësimit, të cilat karakterizohen nga konkurrimi mes partive politike të përfaqësuara nga listat e kandidatëve. Ekzistojnë edhe sisteme zgjedhore që kombinojnë elementë të sistemeve mazhoritare dhe proporcionale, sisteme paralele dhe me përfaqësim të kombinuar. Zgjedhja e një prej këtyre sistemeve zgjedhore dhe specifikat e tyre në praktikë mund të ndikojnë në përfaqësimin e pakicave kombëtare: disa mund ta kufizojnë përfaqësimin e pakicave, kurse disa të tjera mund ta bëjnë atë më të lehtë. Më poshtë shtjellohen pasojat që mund të ketë secili sistem.

70 Shih Shënimin Shpjegues të Udhëzimit 39 të Udhëzimeve të Lubjanës.

1. Sistemet mazhoritare

Njihen dy sisteme kryesore mazhoritare që përdoren përgjithësisht. I pari është sistemi me shumicë të thjeshtë (e njohur si “first-past-the-post”), kurse i dyti njihet shpesh si sistemi mazhoritar. Në sistemin me shumicë të thjeshtë, kandidati që merr numrin më të madh të votave në një zonë zgjedhore bëhet përfaqësuesi i zgjedhur për atë zonë. Në sistemin mazhoritar, kandidati duhet të fitojë më shumë se 50% të të gjitha votave të vlefshme për t’u zgjedhur në raundin e parë. Nëse asnjëri prej kandidatëve nuk merr shumicën absolute, atëherë organizohet një raund i dytë mes dy kandidatëve që kanë marrë numrin më të madh të votave në raundin e parë. Kandidati që merr numrin më të madh të votave në raundin e dytë është fitues, dhe bëhet përfaqësuesi i zgjedhur për atë zonë zgjedhore.

Sistemet mazhoritare janë të thjeshta dhe lehtësisht të kuptueshme nga qytetarët. Disa mbrojnë tezën se këto sisteme sigurojnë përgjithësisht një lidhje të fortë llogaridhënieje midis përfaqësuesve të zgjedhur dhe zonave të tyre zgjedhore, dhe se ato kanë më shumë gjasa të prodhojnë shumica të qëndrueshme. Nga ana tjetër, sistemet mazhoritare dhe veçanërisht sistemi me shumicë të thjeshtë, mund të çojnë në marginalizimin e partive më të vogla, që sjell si rezultat bipolarizim të jetës politike. Kjo mund të rezultojë në zgjedhjen e shumicës së ligjvënësve me më pak sesa gjysmën e votave, gjë që mund të ngrejë pikëpyetje në lidhje me gjithëpërfshirjen dhe shkallën e përfaqësimit të organeve të zgjedhura.

Në shumicën e rasteve, sistemet mazhoritare që bazohen në zonat zgjedhore me një mandat të vetëm janë të favorshme vetëm për përfaqësimin e pakicave në ato shtete ku pakicat janë të përqendruara nga pikëpamja e territorit. Nëse pakicat janë të përqendruara nga pikëpamja e territorit, me një numër të mjaftueshëm personash pjesëtarë të pakicave kombëtare të regjistruar si zgjedhës në atë territor, dhe nëse sistemi është mazhoritar, atëherë mundësitë e zgjedhjes së një personi që i përket asaj pakice rriten. Nëse komuniteti i një pakicë kombëtare është i shpërndarë në të gjithë shtetin, këto sisteme nuk garantojnë domosdoshmërisht përfaqësimin, sepse mund të mos ketë vota të mjaftueshme për të garantuar fitues nga pakicat kombëtare në asnjë prej zonave zgjedhore me një mandat të vetëm.

Përfaqësimi i një pakice kombëtare me përqendrim të konsiderueshëm që arrihet në një zonë zgjedhore me një mandat të vetëm, mund të rezultojë më i ulët sesa përfaqësimi që do të arrihej në një sistem proporcional, pasi kandidatët mazhoritarë mund të marrin më shumë vota sesa nevojitet për të fituar mandatet. Thënë ndryshe, këto zona zgjedhore mund të rezultojnë jokonkurruese, në kuptimin që njerëzit nga grupet etnike dominuese në nivel vendor do të zgjidheshin gjithmonë. Kjo mund të çojë edhe në ndarje të pakicave kombëtare ose në shfaqje tensionesh mes komuniteteve. Përveç kësaj, në rastet kur preferencat e votuesve ndahen mes më shumë sesa një partie të pakicave kombëtare, fragmentimi i votave të tyre mund të prodhojë rezultatin e kundërt dhe mund të çojë në mospërfaqësimin sa duhet të një pakice kombëtare, edhe nëse kjo pakicë përbën numrin më të madh në zonën zgjedhore përkatëse.

Në vendimin për të zgjedhur mes sistemit zgjedhor me shumicë të thjeshtë dhe atij mazhoritar ka edhe implikime të tjera për pakicat kombëtare. Në një sistem me shumicë të thjeshtë, nuk ka asnjë stimul për të kërkuar vota në të gjitha zonat zgjedhore në qoftë se pakica kombëtare përfaqëson përqindjen më të madhe të zgjedhësve, por jo shumicën. Një sistem mazhoritar mund të përmbajë stimuj për të kërkuar vota edhe jashtë pakicës kombëtare me qëllim arrijtjen e shumicës së nevojshme.

Një tjetër lloj sistemi mazhoritar, jo edhe aq i përhapur, është votimi alternativ (VA), i cili zbatohet në zona zgjedhore me një anëtar (si i tillë, VA-ja mund të konsiderohet si variant i votimit preferencial në një sistem mazhoritar). Kjo u jep zgjedhësve më shumë opsione për të votuar dhe, në varësi të numrit të preferencave të votimit që iu jepen zgjedhësve, mund t'i lejojë ata t'i rendisin kandidatët e ndryshëm që kanë zgjedhur sipas preferencës. Në sistemin VA, zgjedhësit i rendisin kandidatët sipas radhës, duke shënuar zgjedhjen e tyre të parë, të dytë e kështu me radhë, siç e lejon ligji. Në sistemin VA, nëse asnjë kandidat nuk merr shumicën e votave si zgjedhje apo preferencë e parë, merren parasysh votat e marra si zgjedhje e dytë e kështu me radhë. Numri i votave që duhet të marrë një kandidat për të fituar, varet nga lloji i caktuar i sistemit VA. Në disa raste, për të fituar mjafton që kandidati të marrë shumicën e votave. Megjithatë, në sisteme të tjera VA, numërimi i preferencave vijuese vazhdon derisa kandidati të marrë shumicën. Në rrethana të caktuara, këto sisteme i shtyjnë më shumë kandidatët të përipiqen të tërheqin preferencat e dyta nga votuesit e grupeve të tjera. Kjo ndodh për shkak se fituesve iu duhet të marrin vota të tjera sipas rregullave të VA-së. Kandidatët që arrijnë të zgjidhen si preferencë e parë dhe arrijnë gjithashtu të zgjidhen si preferencë e dytë nga grupe të tjera, mund të jenë më të suksesshëm sesa ata që nuk arrijnë të zgjidhen si preferencë e dytë. Për këtë arsye, në kuadër të sistemeve VA, kandidatët e pakicave kombëtare mund të zgjidhen si preferencë e dytë apo e tretë e kështu me radhë nga votuesit, që nuk i kanë zgjedhur ata si preferencën e tyre të parë, duke rritur kështu përfaqësimin e pakicave.

2. Sistemet me përfaqësim proporcional

Sistemet me përfaqësim proporcional (PP) janë krijuar me qëllim garantimin e përfaqësimit të partive politike në raport me popullaritetin e tyre. Mandatet ndahen në mënyrë proporcionale sipas përqindjes së votave të marra në një zonë të vetme zgjedhore në të gjithë vendin ose në zonat zgjedhore rajonale. Prandaj, sistemet me PP mund të jenë kombëtare ose rajonale. Mandatet mund të ndahen brendapërbrenda një zone zgjedhore të vetme, e cila korrespondon me të gjithë territorin e shtetit, ose brenda zonave zgjedhore me disa mandate secila. Ndonëse më gjithëpërfshirëse, ka zëra se sistemet me PP mund të çojnë në parlamente më të fragmentuara dhe me shumica më pak të qëndrueshme. Megjithatë, shumë vende me sistem PP nuk kanë pasur probleme me stabilitetin apo fragmentimin politik në parlament. Fragmentimi dhe stabiliteti ndikohen më shumë nga historia dhe konteksti politik dhe kulturor sesa nga lloji i sistemit zgjedhor. Përveç kësaj, për të pasur një shumicë në organet e zgjedhura, edhe në sistemet mazhoritare nevojiten shpesh koalicione partish.

Një tipar karakteristik i sistemeve PP është ekzistenca e një pragu ligjor. Pragu ligjor vendoset me ligj, shprehet zakonisht në përqindje, dhe përfaqëson përqindjen minimale të të gjitha votave që duhet të marrë një parti për të marrë mandate në parlament. Pragu mund të vendoset në nivel vendi ose rajoni. Pragu ndikon tek partitë e përfaqësuara në organet legjislativë, përfshirë edhe ato që përfaqësojnë pakicat kombëtare (shih Nënseksionet III.C.1 dhe 2).

Një variant i sistemit me PP është sistemi me votë të vetme të transferueshme (VVT), i cili përdoret në zona zgjedhore relativisht të vogla dhe me shumë mandate. VVT-ja është një sistem votimi preferencial proporcional, që i lejon votuesve t'i rendisin kandidatët sipas preferencës. Shprehja e preferencave është zakonisht fakultative, dhe votuesi mund të zgjedhë një kandidat ose t'i rendisë të gjithë kandidatët. Në këtë rast, kuota është e barabartë me numrin e votave që duhet të marrë një kandidat si preferencë e parë e votuesve, për të marrë një mandat. Çdo kandidat që merr më shumë vota si preferencë e parë sesa kuota, zgjidhet automatikisht. Nëse asnjë kandidat nuk e arrin kuotën, kandidati me numrin më të ulët të votave si preferencë e parë eliminohet, dhe votat e dhëna si preferencë e dytë e kandidatit të eliminuar shpërndahen mes kandidatëve të tjerë që kanë mbetur në garë.

Sistemet proporcionale prodhojnë rezultate më përfaqësuese të opinionëve të ndryshme, përfshirë edhe ato të pakicave kombëtare. Këto sisteme u japin partive mundësinë për të paraqitur lista të ndryshme kandidatësh, që ofrojnë mundësi për të lehtësuar zgjedhjen e përfaqësuesve të pakicave kombëtare. Kjo krijon mundësinë e ndërtimit të urave mes pakicave të ndryshme kombëtare dhe mes pakicave kombëtare dhe shumicave, që të hiqet dorë nga partitë e bazuara vetëm tek pakicat. Përveç kësaj, sistemet proporcionale janë më pak të manipulueshëm, përfshirë edhe në konfigurimin e kufijve të zonave zgjedhore në shërbim të interesave partiake, siç mund të ndodhë me sistemet mazhoritare. Nga ana tjetër, vlerësohet se në sistemet proporcionale, lidhja mes përfaqësuesve të zgjedhur dhe elektoratit mund të jetë e dobët dhe se pushteti brendapërbrenda një partie politike mund të përqendrohet në duart e drejtuesve përgjegjës për hartimin e listave partiake.

Është thelbësore që sistemet zgjedhore duhet të marrin parasysh ekzistencën e pakicave kombëtare, që janë ose që mund të kenë qenë nomade, si edhe popullatat e pakicave pa një vendbanim apo grupim fiks. Këto sisteme duhet të marrin parasysh edhe ata zgjedhës që janë zhvendosur, siç ndodh shpesh pas konflikteve etnike, ku mund të ketë një numër të konsiderueshëm personash të zhvendosur brendapërbrenda vendit që u përkasin pakicave kombëtare ose komuniteteve të tjera. Garantimi i të drejtave zgjedhore për të gjitha këto grupe mund të arrihet përmes sistemesh të ndryshme zgjedhore. Megjithatë, sistemet mazhoritare mund të mos jenë opsioni më i mirë për shkak të vështirësive që mund të hasin përfaqësuesit e këtyre grupeve sa i përket aksesit në zona zgjedhore me qëllim zhvillimin e fushatës së tyre, regjistrimin e zgjedhësve ose votimin, çka faktikisht iu heq atyre të drejtën për të votuar. Në këtë kontekst, sistemet me PP janë një opsion më i mirë.

3. Sistemet paralele dhe sistemet proporcionale me përfaqësim të përzier

Sistemet paralele përfaqësojnë kombinime të sistemeve mazhoritare dhe proporcionale, në të cilat nuk synohet apo kërkohet arritja e proporcionalitet të përgjithshëm në rezultatet e zgjedhjeve. Edhe sistemet proporcionale me përfaqësim të përzier (PPP) përdorin një kombinim të sistemeve mazhoritare dhe proporcionale, por ose projektohen ose parashikojnë një detyrim ligjor për proporcionalitet të përgjithshëm në rezultatet e zgjedhjeve. Në sistemet paralele dhe në ato me PPP, zgjedhësit hedhin dy vota: një për kandidatin në zona zgjedhore me një mandat të vetëm dhe tjetrën për partinë që kandidon në zona zgjedhore me shumë mandate. Prandaj, disa përfaqësues zgjidhen në zonat zgjedhore me një mandat të vetëm, kurse të tjerët me përfaqësim proporcional, zakonisht në një zonë zgjedhore të vetme në shkallë vendi me shumë mandate.

Sa i përket proporcionalitetit, sistemet paralele zakonisht prodhojnë rezultate që ndodhen diku midis sistemeve të pastra me shumicë të thjeshtë/mazhoritare dhe sistemeve të pastra me PP. Ndonëse ka pasur argumente sipas të cilave sistemi paralel është krijuar në përpjekje për të kombinuar avantazhet kryesore të të dy sistemeve të përfaqësimit, këto sisteme nuk garantojnë proporcionalitet të përgjithshëm, dhe parti të caktuara mund të përjashtohen nga përfaqësimi pavarësisht se mund të fitojnë një numër të konsiderueshëm votash. Përveç kësaj, sistemet paralele janë relativisht komplekse dhe mund t'i çorodisin zgjedhësit për nga natyra dhe mënyra sesi funksionojnë ato. Një avantazh është se, kur numri i mandateve është i mjaftueshëm për përfaqësim proporcional, partitë e vogla të pakicave që nuk kanë qenë të suksesshme në zgjedhjet me shumicë të thjeshtë/mazhoritare, mund që edhe të shpërblehen në këtë sistem për votat e tyre, duke fituar vende nga ndarja proporcionale e mandateve. Përveç kësaj, sistemet paralele, teorikisht, duhet që të jenë më pak fragmentuese për sistemin partiak sesa sistemet zgjedhore me përfaqësim të pastër proporcional.

Sistemet PPP janë të ngjashme me forma të tjera me përfaqësim proporcional, në kuptimin që numri i përgjithshëm i anëtarëve të partisë në organet e zgjedhura synon të pasqyrojë raportin e përgjithshëm të votave të marra. Ato ndryshojnë nga përfaqësimi proporcional për shkak të përfshirjes së një numri anëtarësh të zgjedhur nga zona zgjedhore gjeografike, të cilët zbriten nga numri i përgjithshëm i kandidatëve fitues të partisë për të ruajtur proporcionalitetin e përgjithshëm. Ashtu si në shumë sisteme me përfaqësim proporcional, që një parti të ketë të drejtën të marrë mandate në shumë modele me PPP ajo duhet të marrë të paktën një përqindje të caktuar të numrit të përgjithshëm të votave të partisë, përndryshe nga lista e asaj partie nuk zgjidhet dot asnjë kandidat. Gjithsesi kandidatët që fitojnë në një zonë zgjedhore, e fitojnë mandatin.

Pavarësisht modelit të secili sistem, të dy këto sisteme mund të merren në konsideratë në përpjekjet për nxitjen e përfaqësimit të pakicave kombëtare në një legjislaturë të caktuar. Avantazhi që kanë këto dy sisteme është se, kur ka një numër të mjaftueshëm mandatesh për t'u ndarë nga përfaqësimi proporcional, partitë më të vogla që nuk kanë qenë të suksesshme në zgjedhjet mazhoritare prapëseprapë

mund të fitojnë mandate në garën proporcionale. Ndikimi që kanë këto sisteme në përfaqësimin dhe ndikimin e pakicave do të varet nga faktorë si: përqendrimi apo shpërndarja e pakicave nëpër zona zgjedhore dhe nga roli i partive politike në nxitjen e interesave të pakicave.

C. Elemente specifike të sistemeve zgjedhore që lehtësojnë përfaqësimin e pakicave

Për të zgjedhur sistemin zgjedhor që i përshtatet sa më mirë rrethanave të vendit, kanë rëndësi dy faktorë. I pari është nëse popullsia e përgjithshme e një pakice kombëtare është aq e madhe sa t'i japë asaj mundësi të zgjedhë një përfaqësues pa qenë nevoja të merren masa të posaçme. Probabiliteti i një mundësie të tillë mund të përcaktohet duke krahasuar përmasat e llogaritura të një popullate pakicash me numrin mesatar të votave që nevojiten për sigurimin e një mandati.⁷¹ Faktori i dytë është përqendrimi gjeografik i popullatës së pakicave kombëtare. Ka pakica kombëtare të cilat banojnë në zona të përcaktuara qartë të një shteti, ndërkohë që mund të mos jenë të pranishme në pjesën tjetër të atij shteti. Ekzistojnë edhe pakica kombëtare të cilat mund të jenë të shpërndara në një shtet dhe të përziera me popullsinë e shumicës.

1. Pragjet e ulëta

Për të garantuar përfaqësim të mjaftueshëm, pragu ligjor në sistemet me PP që duhet të kapërcejnë partitë për të hyrë në parlament duhet të jetë mjaftueshmërisht i ulët sa të garantojë kapërcimin e tij nga një apo më shumë parti të pakicave kombëtare. Nëse numri i mandateve të ndara mes partive politike që fitojnë të drejtën e përfaqësimit, përfshirë edhe partitë e pakicave kombëtare, përcaktohet në nivel kombëtar, ky sistem garanton më mirë një përfaqësim që është plotësisht në raport të drejtë me votat e hedhura, si për partitë e pakicave kombëtare ashtu edhe për partitë e tjera. Në këtë rast, përfaqësimi nuk varet nga fakti nëse popullsia e një pakice kombëtare është gjeografikisht e përqendruar apo e shpërndarë në të gjithë shtetin. Nëse në të gjithë vendin aplikohen pragje ligjore rajonale, kjo mund të pengojë ndjeshëm përfaqësimin e partive të pakicave në nivel kombëtar. Në kushte ideale, si pragjet kombëtare, ashtu edhe ato rajonale, duhet të jenë mjaftueshmërisht të ulëta sa t'u japin mundësi partive të pakicave kombëtare të zgjedhin kandidatët e tyre në legjislaturën kombëtare.

Nga ana tjetër, pragjet e larta ligjore mund të jenë instrumente që përdoren për të penguar përfaqësimin e partive të pakicave kombëtare. Edhe në rastin e pragjeve ligjore në shkallë vendi, nëse mandatet ndahen mes partive që fitojnë të drejtën e përfaqësimit brenda secilës zonë zgjedhore individuale, përveçse në zonat me popullatë të konsiderueshme pakicash kombëtare, partitë e pakicave kombëtare mund të hasin vështirësi në arritjen e përfaqësimit nëse pragjet natyrore (të cilat quhen gjithashtu pragje matematikore ose efektive) janë të larta.

⁷¹ Numri mesatar i votave të vlefshme të nevojshme për të fituar një mandat mund të përcaktohet në bazë të zgjedhjeve të kaluara si raporti i votave të vlefshme të hedhura pjesëtuar me numrin e mandateve të fituara për zonë zgjedhore, duke marrë parasysh mënyrën se si funksionon një sistem zgjedhor i caktuar.

Çdo sistem zgjedhor ka një prag natyror, i cili nuk duhet të ngatërrohet me pragu ligjor. Pragu natyror është numri minimal i votave që nevojiten për të fituar një mandat dhe përcaktohet nga numri i mandateve që ndahen. Një parti që merr një numër votash të barasvlershëm ose më të madh sesa pragu natyror, ka të garantuar të paktën një mandat në institucionet e zgjedhura. Pragjet natyrore varen kryesisht nga madhësia mesatare e zonës zgjedhore (numri mesatar i ligjvënësve të përfutur për zonë zgjedhore), por ndikohen edhe nga formula e ndarjes së mandateve, numri i partive politike pjesëmarrëse në zgjedhje dhe madhësia e legjislaturës.

Edhe nëse nuk ka asnjë prag ligjor, partitë e vogla, përfshirë edhe partitë e pakicave kombëtare, mund të hasin megjithatë pragje të konsiderueshme natyrore që duhet të kapërcejnë për të hyrë në parlament. Për të mundësuar përfaqësimin e pakicave, rritja e numrit të mandateve ul pragu matematikor që duhet arritur për marrjen e një mandati.⁷² Në mënyrë që një parti politike të fitojë një mandat, mjafton qoftë edhe një ulje e vogël e pragut matematikor, kur kjo parti është paksa nën pragu e caktuar.

2. *Votimi preferencial*

Sistemet zgjedhore që ofrojnë mundësinë e votimit preferencial, si sistemet VA dhe VVT, u japin mundësi votuesve të tregojnë se si do të votonin nëse kandidati i tyre i preferuar do të humbiste, duke bërë kështu zgjedhje të dyta, të treta e kështu me radhë. Këto sisteme krijojnë stimuj edhe për përmbushjen e interesave të pakicave. Kandidatët mund të kenë nevojë të komunikojnë me një gamë më të gjerë zgjedhësish, përfshirë edhe pakicat kombëtare, në mënyrë që të zgjidhen. Ata mund të inkurajohen të përfshijnë çështje të pakicave kombëtare në platformat e tyre në mënyrë që të marrin mbështetjen e tyre.

Megjithatë, si sistemi VA ashtu edhe ai VVT kanë disavantazhet e tyre. Ato mund të jenë mjaft të ndërlikuar si për zgjedhësit ashtu edhe për zyrtarët zgjedhorë, sidomos gjatë fazës së numërimit, dhe kërkojnë një nivel të caktuar njohurish teknike që të zbatohen në mënyrë efikase. Përveç kësaj, për shkak të numërimit të ndërlikuar të votave, këto sisteme janë më të përshtatshme në rastet kur besimi në procesin zgjedhor është i lartë.

3. *Kufijtë e zonave zgjedhore dhe përfaqësimi i barasvlershëm i pakicave kombëtare*

Ndonëse zonat zgjedhore janë pjesë e pandashme e çdo sistemi zgjedhor, përcaktimi i kufijve të tyre mund të jetë me rëndësi vendimtare për performancën e sistemit sa u përket përfaqësimit të pakicave kombëtare, duke kufizuar ose duke rritur rrjedhimisht edhe përfaqësimin e tyre.

Ekziston jo vetëm detyrimi pozitiv për lehtësimin e përfaqësimit të barasvlershëm të pakicave, por edhe një detyrim negativ për të mos lejuar marrjen e masave që mund të ndikojnë negativisht në kufijtë e zonave zgjedhore dhe/ose përbërjen së tyre. Masa të tilla mund të përfshijnë, për shembull, shpronësimin, përzënien dhe dëbimin dhe rikonfigurimin ose rregullimin e kufijve të zonave administrative ose zgjedhore.

72 Shih raportin e Komisionit të Venecias të Këshillit të Evropës, "Raport krahasues për pragjet dhe karakteristika të tjera të sistemeve zgjedhore që u ndalojnë partive aksesin në parlament", CDL-AD(2008)037, Strasburg, 15 dhjetor 2008, f. 8.

Caktimi i zonave zgjedhore, pavarësisht vetë sistemit zgjedhor, duhet të respektojë standardin e të drejtës së barabartë të votës. Me fjalë të tjera, madhësia e zonave zgjedhore duhet të jetë e krahasueshme, në mënyrë që çdo përfaqësues i zgjedhur të përfaqësojë një numër pothuajse të barabartë banorësh.⁷³ Përveç kësaj, praktikatat e mira tregojnë se zonat zgjedhore duhet të jenë kompakte dhe të njëtrajtshme, duhet të respektojnë ndarjen administrative-territoriale dhe duhet të ruajnë komunitetet me interes.

Kufijtë e zonave zgjedhore duhet të përcaktohen në mënyrë të tillë që zgjedhësit të kenë mundësi të zgjedhin kandidatë prej të cilëve ndihen vërtet të përfaqësuar. Kufijtë e zonave zgjedhore mund të përcaktohen duke marrë parasysh ndarjet administrative, linjat etnike apo kulturore, ose komunitetet natyrore të përcaktuara nga kufijtë fizikë (si, për shembull, ishujt). Megjithatë, kjo duhet bërë në bazë të parimeve objektive dhe të pranura gjerësisht. Është me rëndësi gjithashtu që përfaqësuesit e zgjedhur të pakicave kombëtare të mos përfaqësojnë një numër më të madh banorësh sesa përfaqësuesit e popullatës së shumicës.

Dy aspekte të përcaktimit të zonave zgjedhore mund të kenë një ndikim veçanërisht të madh në përfaqësimin e pakicave: (1) ndarja territoriale në sistemet mazhoritare; dhe (2) numri i përfaqësuesve të zgjedhur nga një zonë zgjedhore në sistemet me PP.

Në sistemet me PP, në zonat zgjedhore nga ku zgjidhen një numër i vogël përfaqësuesish, shkalla e proporcionalitetit mes votave të marra dhe mandateve të fituara zvogëlohet. Përveç kësaj, rritet edhe numri i votave që mbeten të papërfaqësuar, për shkak të kualifikimit të më pak partive për fitimi e mandateve. Në zonat zgjedhore nga ku zgjidhen një një numër i lartë përfaqësuesish, shkalla e proporcionalitetit rritet dhe numri i votave të papërfaqësuar ulët. Zakonisht, zvogëlimi i shkallës së proporcionalitetit ka ndikim negativ në përfshirjen e partive më të vogla, përfshirë edhe partitë që përfaqësojnë pakicat kombëtare.

Përcaktimi i kufijve të zonave zgjedhore mund të ketë pasoja vendimtare në rezultatet e zgjedhjeve dhe, rrjedhimisht, në përfaqësimin e zonave të caktuara. Për shembull, zhvendosja e një qendre të vogël votimi nga një zonë zgjedhore në një tjetër mund të ndikojë në rezultatin e zgjedhjeve në të dyja zonat zgjedhore në fjalë, veçanërisht në sistemet me shumicë të thjeshtë, ku kandidatët duhet të marrin një shumicë të thjeshtë votash që të mund të zgjidhen. Kjo rindarje e zonave zgjedhore për qëllime partiake është e paligjshme. Që kjo gjë të mos ndodhë, duhet të respektohen disa parime.

73 Shih pikën 2.2.IV të Kodit të Praktikës së Mirë në Ështjet Zgjedhore të Komisionit të Venecias: “Devijimi i lejueshëm nga norma nuk duhet të jetë më shumë se 10% dhe kursesi nuk duhet të jetë më i lartë se 15%, me përjashtim të rrethanave të veçanta (mbrojtja e një minoriteti të përqendruar, njësi administrative me dendësi të ulët).” Në Seksionin 2.2 “Fuqia e Barabartë e Votës”, Kodi parashikon hollësi të mëtejshme sa i përket përcaktimit të kufijve të zonave zgjedhore, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-e)>.

Procedurat për përcaktimin e zonave zgjedhore dhe për rindarjen e tyre duhet të formulohen qartë në legjislacion, në mënyrë që rregullat mbi bazën e të cilave zhvillohet ky proces të zbatohen në mënyrë uniforme, pavarësisht se kush i vendos kufijtë e zonave zgjedhore. Që procesi i ndarjes së zonave zgjedhore të jetë jopartiak, të gjitha partitë politike nuk duhet të përpiqen të ndikojnë në rezultatin e kësaj ndarjeje. Nëse procesi është partiak, në të duhet të marrin pjesë të gjitha partitë politike, përfshirë edhe ato që përfaqësojnë interesat e pakicave. Rregullat duhet të jenë të qarta, transparente dhe të aksesueshme për të gjitha partitë politike përkatëse dhe pjesëmarrësit në procesin e rindarjes së zonave zgjedhore. Përveç kësaj, procesi i ndarjes së zonave zgjedhore duhet të jetë objekt i mbikëqyrjes gjyqësore. Kufijtë e zonave zgjedhore duhet të rishikohen në mënyrë periodike për të pasqyruar ndryshimet në popullsi. Zakonisht, këto rishikime bëhen pas regjistrimit të popullsisë (censurit). Procesi i rishikimit duhet të ndërmerret në një kohë të mjaftueshme përpara zgjedhjeve të planifikuara.

Në disa shtete pjesëmarrëse të OSBE-së, ndarja e zonave zgjedhore është kompetencë e autoriteteve qendrore ose vendore, kurse në disa të tjera kjo është detyrë e legjislativave. Në disa raste, ndarja e zonave zgjedhore ka qenë jozyrtarisht përgjegjësi e organeve shumëpalëshe të posaçme, të cilat propozojnë ndarje të caktuara dhe ua paraqesin propozimet e tyre legjislativave për miratim përfundimtar. Ndonëse përfshirja e planeve të finalizuara për ndarjen e zonave zgjedhore në legjislacion përbën një praktikë të mirë, praktika e ngarkimit të kësaj detyre vetëm legjislativës mund të krijojë konflikte të mundshme interesi. Një tendencë e re pozitive që po shfaqet së fundmi është ajo ku organi përgjegjës për ndarjen e zonave zgjedhore është i pavarur si nga qeveria, ashtu edhe nga legjislativa, sa i përket përbërjes dhe strukturës së tij.

Ajo që duhet pasur parasysh është që zonat zgjedhore të ndahen në mënyrë të tillë që të rritet dhe të lehtësohet përfaqësimi i pakicave kombëtare. Ndonëse parimi kryesor është që ndarja e zonave zgjedhore të bëhet pa paragjykime për përfaqësimin e një partie apo grupi popullate të caktuar, është e pranueshme që zonat zgjedhore të ndahen në mënyrë të tillë që të garantohet e madje të rritet përfaqësimi i pakicave.

D. Masat e posaçme

Disa shtete kanë miratuar masa të posaçme për personat që u përkasin pakicave kombëtare, me qëllim që atyre t'u garantohen të drejta të barabarta, të eliminohet diskriminimi dhe të lehtësohet pjesëmarrja efektive të pakicave në jetën publike, me theks të veçantë mbi pjesëmarrjen në zgjedhje. Pavarësisht se ekziston mundësia e aplikimit të masave të posaçme, partitë politike duhet të nxiten që në fushatat e tyre zgjedhore të përfshijnë përfaqësues të pakicave, përfshirë si kandidatë. Kjo krijon mundësinë e rritjes së përfaqësimit të pakicave kombëtare përmes partive që përfaqësojnë interesa dhe pikëpamje më të gjera të shoqërisë.

1. Kriteret e veçanta të pragut zgjedhor për pakicat kombëtare

Rekomandimi i Lundit nr. 9 parashikon një mekanizëm për rritjen e përfaqësimit të pakicave kombëtare përmes përfshirjes së kritereve (ligjore) të pragut zgjedhor, të cilat janë më të favorshme për partitë e pakicave kombëtare. Ky mekanizëm mund të zbatohet vetëm në sistemet me PP. Për shembull, për partitë e pakicave kombëtare mund të hiqet pragu ligjor për ndarjen e mandateve, ose për to mund të aplikohet një prag më i ulët sesa për partitë e tjera me qëllim që të sigurohet përfaqësimi i tyre.

2. Votimi i dyfishtë

Shtetet kanë diskrecion të gjerë për mënyrat e arritjes së pjesëmarrjes efektive të pakicave kombëtare në çështjet publike. Parimi “një person, një votë” është një nga rregullat më themelore të sistemeve zgjedhore demokratike; por, në disa raste, mund të aplikohet edhe sistemi i votimit të dyfishtë me qëllim nxitjen e përfaqësimit të komuniteteve të pakicave. Kjo masë mund të merret në shqyrtim nëse është në interes të publikut dhe nëse sistemi ekzistues nuk është gjithëpërfshirës sa duhet. Në të tilla rrethana të jashtëzakonshme, zgjedhësve pjesëtarë të një pakice kombëtare mund t’u jepet ligjërisht një e drejtë e veçantë që, për të marrë vende të rezervuara në organin legjislativ, t’i zgjedhin përfaqësuesit e tyre përmes një votimi të dytë, përveç votimit të tyre të zakonshëm.

Sipas një studimi të Komisionit të Venecias, votimi i dyfishtë është një masë e jashtëzakonshme që duhet të jetë brenda kuadrit ligjor kushtetues dhe mund të lejohet vetëm nëse respekton parimin e proporcionalitetit në aspekte të ndryshme. Kjo nënkupton se votimi i dyfishtë mund të jetë i justifikuar vetëm nëse:

- është e pamundur të arrihet qëllimi i synuar përmes masave të tjera më pak ndërhyrëse që nuk cenojnë të drejtën e barabartë të votës;
- ka natyrë kalimtare; dhe
- prek vetëm një pakicë të vogël në numër.⁷⁴

3. Vendet e rezervuara

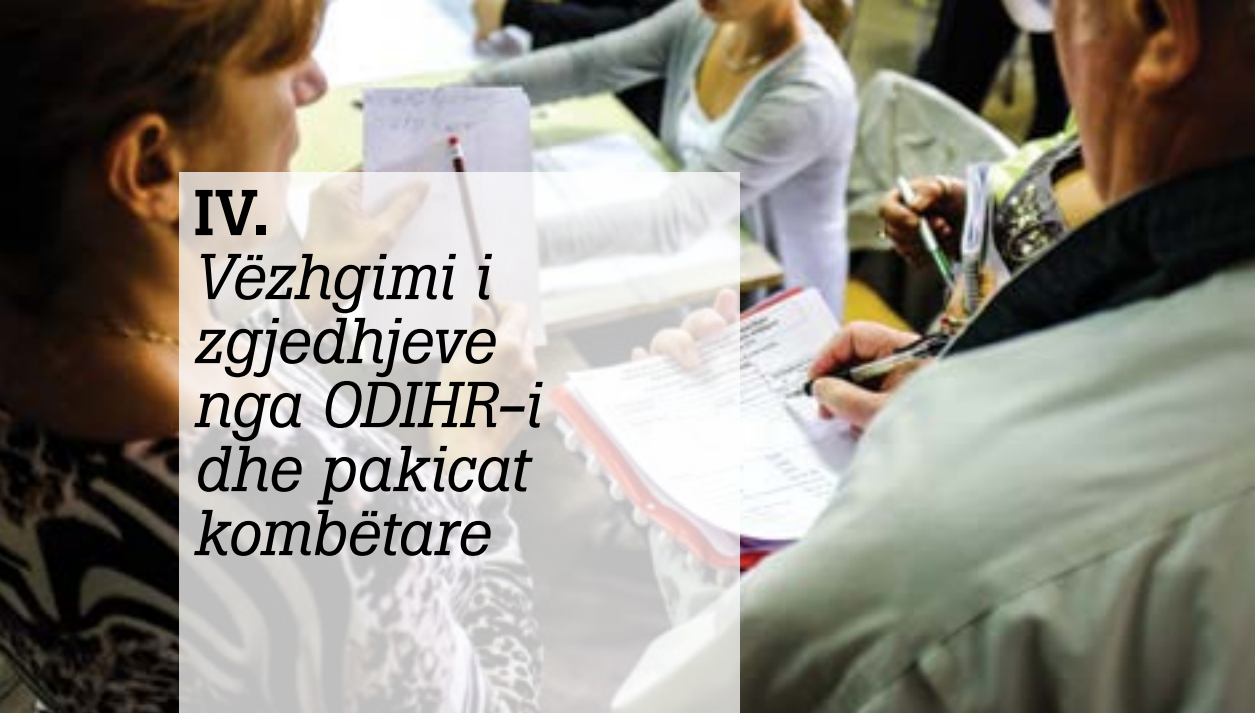
Disa komunitete pakicash kombëtare të vogla në numër, siç janë popullatat indigjene, e kanë të vështirë të fitojnë një mandat në sistemin e miratuar zgjedhor. Nëse ekziston vullneti politik për t’i pasur këto pakica të përfaqësuara, kjo mund të arrihet me marrjen e masave të posaçme përmes sigurimit të vendeve të rezervuara. Për vendet e rezervuara garojnë përfaqësues nga vetë komuniteti i pakicës dhe ato fitohen nga individë që përfaqësojnë komunitetet e pakicave. Ky mekanizëm mund të kombinohet edhe me masa të tjera të posaçme, si mbipërfaqësimi, ku pakicave u caktohen më shumë vende (të rezervuara) sesa do t’u takonin nëse numri i popullsisë do të ishte kriteri i vetëm.

Një mënyrë për të plotësuar vendet e rezervuara për pakicat kombëtare mund të jetë që për kandidatët për vendet e rezervuara të votojnë vetëm zgjedhësit nga pakicat

⁷⁴ Shih “Konkluzionin” në Raportin për Votimin e Dyfishtë për Personat Pjesëtarë të Pakicave Kombëtare, paragrafi 71, vep. e cit, shënimi 34.

kombëtare. Edhe pse efikase për sigurimin e përfaqësimit formal, vendet e rezervuara mund të kenë efektin e përfaqësimit simbolik të pakicave, mund të perceptohen sikur thellojnë dallimet mes pakicës dhe shumicës apo mund të rezultojnë madje edhe në diskriminim. Një tjetër aspekt problematik i sistemit me vende të rezervuara është se ai kërkon që zgjedhësit dhe kandidatët e pakicës kombëtare të jenë të regjistruar si të tillë. Edhe kjo është një çështje e ndjeshme, sepse mund të ndërlikohet më tej nga frika e abuzimit të mundshëm me të dhënat e mbledhura. Historia ka treguar se këto të dhëna shpesh kanë shërbyer për përndjekje mbi bazë përkatësie etnike, si dhe në shkelje të rënda të të drejtave të njeriut. Nëse një shtet zgjedh të përdorë regjistrimin e origjinës nga pakica kombëtare nga ana e zgjedhësve apo kandidatëve në kuadër të masave të posaçme për të garantuar përfaqësimin e pakicave kombëtare, atëherë ky regjistrim duhet të jetë mbi baza vullnetare dhe të respektojë parimin e vetëidentifikimit dhe mbrojtjen e të dhënave personale.

Një tjetër mënyrë për të plotësuar vendet e rezervuara është krijimi i një zone zgjedhore të posaçme, me disa qendra votimi që mbulojnë zonat me popullsi të dendur të një komuniteti pakice kombëtare. Kjo zonë zgjedhore e posaçme nuk është e nevojshme të jetë në përputhje me veçori gjeografike të zakonshme të një zone zgjedhore (për shembull: nuk ka pse të jetë kompakte apo e përbërë nga territore ngjitur me njëri-tjetrin), as nuk duhet të respektojë ndarjet administrative-territoriale. Ajo është thjesht një mjet që partitë e pakicave kombëtare apo kandidatët individualë, që përfaqësojnë një pakicë të caktuar, të garojnë mes tyre për vendet e rezervuara. Me një organizim të tillë, të gjithë zgjedhësit kanë mundësi të votojnë për partinë që duan në zonat e rregullta zgjedhore ose në zonat e veçanta zgjedhore, ku partitë e pakicave garojnë për vendet e rezervuara.



IV. Vëzhgimi i zgjedhjeve nga ODIHR-i dhe pakicat kombëtare

A. Hyrje

Qëllimi i çdo misioni të ODIHR-it për vëzhgimin e zgjedhjeve (MVZ) është të vlerësojë se në çfarë mase procesi zgjedhor i përmbush angazhimet e OSBE-së dhe standardet ndërkombëtare, përfshirë edhe pjesëmarrjen e pakicave kombëtare. Parimet themelore të së drejtës universale dhe të barabartë për të votuar theksojnë detyrimin e shteteve për të garantuar pjesëmarrje efektive të pakicave kombëtare në zgjedhje, qoftë si zgjedhës, qoftë si kandidatë. Që zgjedhjet të përmbushin angazhimet e OSBE-së dhe standardet ndërkombëtare, duhet të krijohen mundësi që lehtësojnë pjesëmarrjen e pakicave kombëtare.

Duke njohur rëndësinë e kësaj çështjeje në zgjedhjet demokratike, ODIHR-i ka integruar vlerësimin e pjesëmarrjes së pakicave kombëtare në metodologjinë e vet të përgjithshme për vëzhgimin e zgjedhjeve.⁷⁵ Çdo MVZ shqyrton plotësisht se si ndikon procesi zgjedhor te pakicat kombëtare dhe nëse është mundur apo penguar pjesëmarrja e tyre në zgjedhje. Meqë ODIHR-i i sheh zgjedhjet si procese afatgjata dhe jo si ngjarje njëditore, MVZ-të shqyrtojnë çështjet e pjesëmarrjes së pakicave kombëtare gjatë periudhave parazgjedhore dhe paszgjedhore, si dhe gjatë ditës së zgjedhjeve.

Qëllimi i këtij kapitulli është të japë informacionin e nevojshëm për MVZ-të që të ndjekin qasje të qëndrueshme në monitorimin e çështjeve që lidhen me pjesëmarrjen

⁷⁵ Për një shpjegim të plotë rreth metodologjisë që përdor ODIHR-i për vëzhgimin e zgjedhjeve, shih Udhëzuesin për Vëzhgimin e Zgjedhjeve (Varshavë: ODIHR, 2010), botimi i 6-të, <<http://www.osce.org/odihr/elections/68439?download=true>>.

e pakicave kombëtare. Ky kapitull jep orientime për anëtarët e MVZ-së – përfshirë edhe ekipin bazë, vëzhguesit afatgjatë (VAGJ-të) dhe vëzhguesit afatshkurtër (VASH-të) – gjatë identifikimit të çfarëdolloj faktori që mund të ndikojë në pjesëmarrjen e pakicave kombëtare.

Ndonëse ky kapitull supozon vendosjen e një MVZ-je të plotë në një vend, orientimet vlejné edhe për lloje të tjera misionesh, siç është misioni i kufizuar për vëzhgimin e zgjedhjeve (MKVZ - pa vëzhgues afatshkurtër) apo misioni për vlerësimin e zgjedhjeve (MVLZ – pa vëzhgues afatshkurtër apo afatgjatë). Për shkak se MVLZ-ja vendoset për t'u përqendruar në problematika të veçanta në zgjedhje, është mjaft e rëndësishme të përcaktohet nëse problematikat e pjesëmarrjes së pakicave kombëtare mund të jenë të rëndësishme. Nëse rezulton kështu, mund të jetë e nevojshme të identifikohet një ekspert për pakicat kombëtare që t'i bashkohet MVLZ-së, në mënyrë që problematikat përkatëse të shtjellohen plotësisht.

B. Roli i misionit për vlerësimin e nevojave

Disa muaj përpara zgjedhjeve, ODIHR-i kryen misione për vlerësimin e nevojave (MVN), të cilat shërbejnë për të vlerësuar përgatitjet paraprake për zgjedhjet dhe për të dhënë rekomandime lidhur me objektin e punës së mundshme vëzhguese të ODIHR-it. MVN-të realizohen për një periudhë disaditore nga anëtarët e Departamentit për Zgjedhje të ODIHR-it dhe, ndonjëherë, nga një përfaqësues i Asamblesë Parlamentare të OSBE-së. Misioni përmbyllet me publikimin e një raporti të MVN-së. Në kontekstin e pakicave kombëtare, MVN-të përpiqen të identifikojnë çdo problematikë paraprake lidhur me pjesëmarrjen e pakicave kombëtare, në legjislacion apo në praktikë, që duhet të shqyrtohet dhe të monitorohet më tej nga një mision për vëzhgimin ose vlerësimin e zgjedhjeve. Gjithashtu, MVN-të përpiqen të përcaktojnë se deri në çfarë mase janë zbatuar rekomandimet e mëparshme të ODIHR-it, përfshirë edhe ato që lidhen me pakicat kombëtare, të cilat mund të demonstrojnë se në këtë fushë është shënuar përparim.

Para kryerjes së MVN-së, ODIHR-i përgatit materiale informuese për vendin dhe procesin e tij politik, ku përfshihet edhe situata e pakicave kombëtare. Në këtë drejtim, ODIHR-i zakonisht konsultohet me KLPK-në për të përcaktuar nëse ka çështje shqetësuese të vazhdueshme në lidhje me pjesëmarrjen e pakicave kombëtare, si edhe për të marrë raporte përkatëse dhe informacione të tjera. Si burim për informacione shtesë shërbejnë raportet e OJQ-ve vendore dhe ndërkombëtare, raportet e Këshillit të Evropës për zbatimin e Konventës Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare, raportet mbi situatën në vend që hartojnë misionet e OSBE-së, informacionet e ofruara nga pikat e kontaktit të OSBE/ODIHR-it për çështje të popullsisë Rome dhe Sintit, dhe raportet përfundimtare të MVZ-ve të mëparshme të ODIHR-it.

ODIHR-i merr edhe legjislacionin përkatës që lidhet me zgjedhjet, përfshirë edhe Kushtetutën, legjislacionin zgjedhor, ligjet mbi partitë politike dhe çdo ligj apo akt normativ tjetër që ka të bëjë me zhvillimin e zgjedhjeve, përfshirë edhe ato mbi pakicat kombëtare ose mbi gjuhët e pakicave. Në shumë raste, ODIHR-i e shqyrton paraprakisht kuadrin ligjor të zgjedhjeve, dhe ky shqyrtim mbështet më pas punën

e MVN-së. Shqyrtimet ligjore të ODIHR-it përfshijnë shqyrtimin e çdo problematike që lidhet me pjesëmarrjen e pakicave kombëtare. Nëse nuk është bërë ky shqyrtim ligjor, MVN-ja duhet të përpiqet të identifikojë shqetësimet kryesore dhe implikimet politike të ligjeve përkatëse, qoftë përmes shqyrtimit paraprak të legjislationit, ashtu edhe përmes takimeve me palët e interesuara kryesore.

Disa pyetje që duhen mbajtur parasysh lidhur me kuadrin ligjor jepen në kutinë më poshtë:

- A garanton kushtetuta të drejtën universale të votës pa kufizime të paarsyeshme?
- Çfarë implikimesh ka sistemi zgjedhor në përfaqësimin e pakicave kombëtare?
- A ekzistojnë kushte të veçanta për të drejtën e votës që lidhen me pakicat kombëtare dhe a përbëjnë ato shqetësim?
- A përmban legjislationi zgjedhor dispozita të veçanta për pjesëmarrjen e pakicave kombëtare si kandidatë dhe si zgjedhës?
- A garantohet me ligj e drejta e formimit të partive politike dhe a respektohet ajo në praktikë pa kufizime të paarsyeshme?
- A ekzistojnë kufizime sa i takon krijimit të partive politike bazuar në identitetin e komunitetit?
- A parashikon legjislationi zgjedhor ndonjë kufizim administrativ që pengon pjesëmarrjen efektive të kandidatëve apo partive të pakicave kombëtare?
- A arrihet përfaqësimi i pakicave kombëtare përmes zbatimit të rregullave të zakonshme të legjislationit zgjedhor, që i trajton personat pjesëtarë të pakicave kombëtare dhe të tjerët në mënyrë të barabartë?
- A parashikon legjislationi zgjedhor ndonjë masë të posaçme për përfaqësimin e pakicave kombëtare?
- A ekzistojnë kriteret e zotërimit të gjuhës për kandidatët dhe, nëse po, sa ndikojnë ato në pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në procesin zgjedhor?
- A ekzistojnë kufizime sa i takon zhvillimit të fushatës në gjuhët e pakicave?
- A jepen fonde shtetërore për partitë dhe kandidatët (sipas rastit) mbi baza të drejta?
- A garantojnë aktet normative për mediat akses të arsyeshëm dhe të drejtë për kandidatët ose partitë e pakicave kombëtare?
- A ekzistojnë masa të posaçme për të garantuar përfaqësimin e duhur të grave pjesëtare të pakicave kombëtare?

Në përgjithësi, anëtarët e MVN-së takohen me përfaqësues të Ministrisë së Punëve të Jashtme, administratës zgjedhore, Ministrisë së Brendshme, institucioneve përgjegjëse për pakicat kombëtare ose të drejtat e njeriut, partive politike, medias, grupeve të shoqërisë civile, përfaqësive në terren të OSBE-së (sipas rastit), ambasadave të shteteve pjesëmarrëse të OSBE-së dhe çdo organizatë tjetër të interesuar ndërkombëtare. Gjatë këtyre takimeve, MVN-ja ngre shqetësime specifike në lidhje me pjesëmarrjen e pakicave kombëtare, përfshirë edhe ato që identifikohen gjatë çdo shqyrtimi ligjor ose bazuar në zgjedhjet e mëparshme apo zhvillimet më të fundit.

MVN-ja duhet të përcaktojë nëse përfaqësuesit e komuniteteve të pakicave kombëtare parashikojnë ndonjë pengesë për pjesëmarrjen e tyre të plotë në procesin zgjedhor, qoftë si zgjedhës ashtu edhe si kandidatë. Në këtë mënyrë, MVN-ja arrin të ngrejë që herët gjatë procesit çështje të rëndësishme që të merren në shqyrtim nga autoritetet, si edhe të identifikojë çështjet prioritare që duhet të ndjekë misioni i mundshëm për vëzhgimin apo vlerësimin e zgjedhjeve.

Nëse popullsia e një pakice kombëtare është e përqendruar në një pjesë të caktuar të vendit, MVN-ja mund të marrë parasysh që të shkojë në atë zonë për të kuptuar më mirë opinionet e përfaqësuesve politikë dhe qytetarë të pakicave kombëtare. Nëse për MVN-në kjo është e pamundur, një vizitë e tillë duhet të bëhet nga anëtarët e ekipit bazë që në fazën e hershme të misionit.

Disa problematika të mundshme që mund të identifikojë MVN-ja lidhur me pjesëmarrjen e pakicave kombëtare janë:

- Ndarje diskriminuuese e zonave zgjedhore;
- Vështirësi në regjistrimin e kandidatëve;
- Pengesa në regjistrimin e zgjedhësve;
- Mungesë të dokumenteve të identifikimit;
- Mungesë e materialeve zgjedhore në gjuhët e pakicave;
- Retorikë e patolerueshme ndaj pakicave në fushatat politike;
- Mungesë aksesit në media;
- Edukim i pamjaftueshëm i zgjedhësve;
- Mospërfaqësim i pakicave kombëtare në organet e administrimit të zgjedhjeve dhe organe të tjera shtetërore, që kanë rol në rregullimin e zgjedhjeve (për shembull: në bordet e medias dhe në komisionet e përcaktimit të kufijve të zonave zgjedhore); dhe
- Nivel i ulët besimi në paanshmërinë e administratës zgjedhore.

Disa hapa pozitivë që mund të identifikojë MVN-ja lidhur me pjesëmarrjen e pakicave kombëtare janë:

- Sistem zgjedhor që nxit ose garanton përfaqësim të rëndësishëm dhe të përshtatshëm të pakicave kombëtare;
- Përfaqësues të pakicave në organet e administrimit të zgjedhjeve dhe organe të tjera shtetërore kanë rol në rregullimin e zgjedhjeve;
- Fushatë për edukimin e zgjedhësve me fokus grupet e pakicave, përfshirë edhe transmetimet në media;
- Materiale të votimit dhe zgjedhore në gjuhët e pakicave; dhe
- Një kod sjelljeje për pjesëmarrësit në zgjedhje që ndalon gjuhën e urrejtjes gjatë fushatës.

C. Orientime për ekipin bazë

Ekipi bazë luan rol udhëheqës në një MVZ, me analistë të ngarkuar me monitorimin dhe raportimin e të gjitha aspekteve të procesit zgjedhor. Ndërkohë që kreu i misionit ka përgjegjësinë e përgjithshme për drejtimin e monitorimit të pjesëmarrjes së pakicave kombëtare, të gjithë anëtarët e ekipit bazë kanë përgjegjësi të përbashkët për monitorimin e pjesëmarrjes së pakicave kombëtare, përgjatë mbledhjes së informacionit prej palëve të interesuara në zgjedhje gjatë ushtrimit të detyrave vëzhguese. Faktet e gjetura lidhur me pjesëmarrjen e pakicave kombëtare përfshihen në raportimin periodik të MVZ-së, përfshirë raportet e ndërmjetme, deklaratën paraprake dhe raportin përfundimtar, i cili mund të përmbajë edhe rekomandime për mënyrat e përmirësimit të procesit.

Në vendet ku spikasin problematika të pakicave kombëtare, ODIHR-i mund të caktojë në mision një analist posaçërisht për pakicat kombëtare. Në vendet ku KLPK-ja është aktiv, mund të caktojë një anëtar të personelit që t'i bashkohet misionit për të monitoruar pjesëmarrjen e pakicave kombëtare. Misioni përfiton nga ekspertiza dhe përvoja e KLPK-së në vendin në fjalë. Duke patur një analist të posaçëm, MVZ-ja arrin të hulumtojë në mënyrë të thelluar pjesëmarrjen e pakicave kombëtare dhe të shtojë kontaktet me organizatat e shoqërisë civile dhe përfaqësuesit e tjerë të komuniteteve të pakicave kombëtare. Në mungesë të një analisti për pakicat kombëtare, nga ekipi bazë zgjidhet një pikë kontakti për pakicat kombëtare – zakonisht analisti politik – që merr rol udhëheqës në monitorimin e pjesëmarrjes së pakicave kombëtare dhe koordinohet me anëtarët e tjerë të ekipit bazë për çështje të veçanta.

Më poshtë renditen disa detyra kyçe për anëtarët e ekipit bazë për monitorimin efektiv të pjesëmarrjes së pakicave kombëtare.

1. Përgatitja e një përmbledhjeje për situatën

Gjatë javës së parë të misionit, analisti ose pika e kontaktit për pakicat kombëtare duhet të përgatisë një përmbledhje të shkurtër të situatës së pakicave kombëtare në shtetin pritës, që shërben si dokument informues për të gjithë anëtarët e misionit. Kjo përmbledhje duhet të përfshijë:

- Listën e të gjitha grupeve të pakicave kombëtare të pranishme në vend dhe numrin e përafërt të popullatës, bazuar në regjistrimin e fundit të popullsisë (censusin) ose në të dhëna të tjera të fundit dhe të besueshme;⁷⁶
- Identifikimin e zonave gjeografike që banoen tradicionalisht ose në përqindje të lartë nga pakicat kombëtare;
- Informacion të përgjithshëm për statusin shoqëror të grupeve të pakicave kombëtare, përfshirë edhe problematikat e mundshme lidhur me të drejtat e njeriut;
- Informacion rreth partive, kandidatëve apo OJQ-ve që përfaqësojnë grupet e pakicave kombëtare apo interesat e tyre; dhe
- Problematikat kryesore paraprake të ngritura nga misioni për vlerësimin e nevojave, analizën e kuadrit ligjor dhe raportet e mëparshme të MVZ-së.

Kjo përmbledhje i shërben ekipit bazë si pikënisje për monitorimin e pjesëmarrjes së pakicave kombëtare, dhe vlen gjithashtu si informacion për materialet dhe seancat informuese me VAGJ-të dhe VASH-të për këto çështje.

2. Mbledhja e statistikave bazë

Çdo MVZ duhet të mbledhë të dhëna sasiore mbi pjesëmarrjen e pakicave kombëtare, të cilat përfshihen në raportet e MVZ-së. Edhe pse vetëm informacioni sasior nuk ofron një panoramë të plotë të pjesëmarrjes së pakicave kombëtare në vend, ai mund të shërbejë si një tregues i dobishëm i tendencave pozitive dhe negative, veçanërisht në lidhje me përfaqësimin. Këto të dhëna mund të përdoren edhe për të rekomanduar masa që synojnë rritjen e përfaqësimit të pakicave kombëtare.

Analisti ose pika e kontaktit për pakicat kombëtare duhet të mbledhë këto informacione bazë, nëse disponohen:

- Numrin e përfaqësuesve të vetëdeklaruar të pakicave kombëtare në parlamentin e mëparshëm, si dhe nëse ata përfaqësojnë parti të pakicave kombëtare apo parti të tjera;
- Numrin e përfaqësuesve të vetëdeklaruar të pakicave kombëtare që shërbejnë si ministra apo në funksione të tjera të larta qeverisëse;

⁷⁶ Meqë shifrat e censusit jo gjithmonë pasqyrojnë numrin aktual të të gjitha pakicave, sidomos të romëve, përveç censusit duhet të merren parasysh edhe vlerësimet e ekspertëve.

-
- Numrin e përfaqësuesve të pakicave kombëtare në këshillat vendore;
 - Numrin dhe raportin e kandidatëve të vetëdeklaruar të pakicave kombëtare në listat e partive politike;
 - Numrin dhe raportin e përfaqësuesve të pakicave kombëtare në organet e administrimit të zgjedhjeve në nivele të ndryshme.
-

Të gjitha të dhënat personale të një natyre konfidenciale lidhur me përqindjen e pakicave kombëtare të regjistruara për të votuar duhet të mbrohen.⁷⁷

3. Identifikimi dhe takimi me palët e interesuara kryesore

Që në fillim të MVZ-së, anëtarët e ekipit bazë duhet të përcaktojnë organizatat dhe individët që duhen takuar për të identifikuar problematikat kryesore lidhur me pjesëmarrjen e pakicave kombëtare. Disa prej këtyre bashkëbiseduesve mund të jenë organizata që përfaqësojnë pakicat kombëtare, ndërsa disa të tjerë mund të jenë zyrtarë shtetërorë përgjegjës për administrimin e proceseve që prekin pakicat kombëtare, si për shembull: regjistrimi i zgjedhësve apo ndarja e zonave zgjedhore. Duke ditur që disa problematika janë përgjegjësi e përbashkët e disa anëtarëve të ekipit bazë, analistët duhet të koordinohen mirë mes tyre për të caktuar kalendarin e takimeve.

4. Analiza e regjistrimit të zgjedhësve

Analisti për zgjedhjet ose analisti për regjistrimin e zgjedhësve duhet të analizojë procesin e regjistrimit të zgjedhësve dhe përpilimin e listave të zgjedhësve, me qëllim që të përcaktojë nëse pakicat kombëtare përballen me ndonjë pengesë të veçantë gjatë regjistrimit si zgjedhës apo gjatë përfshirjes së emrit në listat e zgjedhësve.⁷⁸ Probleme të tilla mund të kenë lidhje me procesin më të gjerë të marrjes së nënshtetësisë. Çështjet e shtetësisë përgjithësisht janë jashtë objektivit të vëzhgimit të zgjedhjeve, megjithatë ato duhen hulumtuar në kontekstin e të drejtës së votës dhe regjistrimit të zgjedhësve. Në shumicën e vendeve publikohen lista paraprake të zgjedhësve që të shqyrtohen nga publiku.

77 Gjasat janë të mos disponohen të dhëna për regjistrimin e zgjedhësve nga pakicat kombëtare, sepse përfshirja e përkatësisë etnike apo besimit fetar në listat e zgjedhësve cilësohet se është në kundërshtim me praktikën e mira, si dhe mund të jetë në kundërshtim me standardet ndërkombëtare për mbrojtjen e të dhënave personale të një natyre konfidenciale. Gjithsesi, mund të ekzistojnë anketa të opinionit publik apo të dhëna të tjera të shoqëruara me vlerësimet e ekspertëve.

78 Për më shumë informacion, shih Udhëzuesin për Vëzhgimin e Regjistrimit të Zgjedhësve (Varshavë: ODIHR, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/elections/92058>>.

Për analizën e regjistrimit të zgjedhësve, u duhet dhënë përgjigje këtyre pyetjeve:

- Çfarë sistemi përdoret për regjistrimin e zgjedhësve? A është ky një sistem aktiv apo pasiv?⁷⁹ Periodik apo i vazhdueshëm?⁸⁰ A e pengon ky sistem regjistrimin dhe pjesëmarrjen në zgjedhje të pakicave kombëtare?
- A është vendbanimi i përhershëm apo adresa e regjistruar kriter për regjistrimin e zgjedhësve?
- Çfarë dokumentesh identifikimi nevojiten për t'u regjistruar si zgjedhës?
- A kanë pasur komunitetet e pakicave kombëtare informacion të mjaftueshëm për procesin e regjistrimit të zgjedhësve? A ka qenë informacioni i disponueshëm edhe në gjuhët e pakicave?
- A ka pasur ndonjë komunitet i pakicave kombëtare probleme gjatë regjistrimit si zgjedhës apo gjatë marrjes së shtetësisë? Nëse po, a kanë qenë këto probleme të natyrës ligjore, administrative apo politike?
- A po bëjnë autoritetet përpjekje të mirëfillta që të korrigjojnë ndonjë mangësi të mundshme?
- Çfarë pasojash politike mund të ketë ndonjë boshllëk në procesin e regjistrimit të zgjedhësve sa i përket përfaqësimit të pakicave kombëtare?

5. Vlerësimi i edukimit qytetar dhe edukimit të zgjedhësve

Analistët politikë, të medias dhe për pakicat kombëtare duhet të vlerësojnë edukimin e zgjedhësve dhe edukimin qytetar për zgjedhësit dhe kandidatët e pakicave kombëtare. Në mënyrë të veçantë, analistët duhet të përcaktojnë nëse ka ndonjë fushatë edukimi të zgjedhësve të fokusuar posaçërisht te komunitetet e pakicave kombëtare dhe në çfarë mase materialet zgjedhore dhe për edukimin e zgjedhësve janë ofruar në gjuhët e pakicave. Disa komunitete pakicash kombëtare mund të kenë shkallë më të lartë analfabetizmi, prandaj ky element duhet pasur parasysh gjatë analizës së fushatave për edukimin e zgjedhësve.

Sa i takon edukimit të zgjedhësve, u duhet dhënë përgjigje këtyre pyetjeve:

- A i detyron ligji organet e administrimit të zgjedhjeve ose organet e tjera shtetërore t'i informojnë zgjedhësit për të gjitha aspektet e procesit zgjedhor? A është respektuar ky detyrim në lidhje me pakicat kombëtare? A kishin akses personat e pakicave kombëtare në zona të largëta ndaj materialeve të edukimit qytetar dhe të zgjedhësve?

79 Në një sistem regjistrimi aktiv, përgjegjësinë për shtimin apo heqjen e emrit nga lista e zgjedhësve e ka zgjedhësi, ndërsa në një sistem regjistrimi pasiv, nismën e ka administrata përgjegjëse për përpilimin e listave të zgjedhësve.

80 Listat periodike të zgjedhësve përpilohen për një palë zgjedhje dhe nuk ruhen apo përditësohen për t'u përdorur në të ardhmen. Listat e vazhdueshme ruhen dhe përditësohen rregullisht nga organet përgjegjëse për regjistrimin e zgjedhësve.

-
- A e kanë përmbushur mediat kombëtare dhe vendore përgjegjësinë e tyre për të informuar publikun? A kanë arritur programet e edukimit të zgjedhësve të transmetuara në media në të gjitha pjesët e vendit? A i ka transmetuar media posaçërisht këto programe në gjuhët e pakicave?
 - A janë informuar siç duhet kandidatët e mundshëm që përfaqësojnë pakicat kombëtare, në lidhje me procedurat e caktimit dhe regjistrimit të kandidatëve?
 - A ka pasur një numër të lartë fletësh votimi të pavlefshme, gjë që tregon se ndoshta zgjedhësit nuk e kanë kuptuar procesin zgjedhor? A janë përqendruar fletët e pavlefshme të votimit në zona të caktuara apo kanë prekur vetëm një komunitet të caktuar?
-

6. Ndjekja e procesit të caktimit të kandidatëve dhe regjistrimit të partive

Analisti politik duhet të ndjekë procesin e caktimit dhe të regjistrimit të kandidatëve, si edhe të hetojë rastet e refuzimit të regjistrimit apo të çregjistrimit, përfshirë edhe kandidatët që mund të përfaqësojnë partitë dhe/ose komunitetet e pakicave kombëtare. Në çdo rast të tillë, MVZ-ja duhet të organizojë një takim me kandidatin apo partinë në fjalë, të kërkojë kopje të dokumentacionit përkatës dhe të zhvillojë diskutime në vijimësi me organin e administrimit të zgjedhjeve për të sqaruar shkaqet e refuzimit. Për këto raste, duhet parë edhe nëse ekzistojnë faktorë specifikë ligjorë, administrativë apo politikë, që ndikojnë negativisht te kandidatët e pakicave kombëtare. Gjithashtu, duhet analizuar nëse ka kritere për firma mbështetëse dhe/ose depozita të shpërpjesëtuara që mund të pengojnë pjesëmarrjen e pakicave kombëtare.

Po kështu, analisti politik duhet të përcaktojë nëse ndonjë parti politike i është refuzuar regjistrimi apo nëse është çregjistruar, si dhe nëse ndonjëra prej tyre është parti e pakicave kombëtare. Edhe pse këto raste ndodhin zakonisht përpara periudhës zgjedhore, ato duhet të hetohen pasi mund të lidhen megjithatë drejtpërsëdrejti me procesin zgjedhor.

7. Monitorimi i pasqyrit nga media

Shteti ka përgjegjësinë t'u garantojë pakicave kombëtare aksesin e duhur në media. Edhe mediat luajnë rol të rëndësishëm në nxitjen e pluralizmit dhe tolerancës në shoqëri, në tejkalimin e diskriminimit dhe në luftën kundër racizmit. Gjatë zgjedhjeve, operatorët mediatikë duhet t'u ofrojnë akses të arsyeshëm kandidatëve dhe partive politike të pakicave dhe të pasqyrojnë çështje me interes për pakicat kombëtare. Mediat publike kanë përgjegjësi të veçantë në nxitjen e zhvillimit të një shoqërie demokratike, duke lejuar pluralizmin e mendimit në programet e tyre, pa shfaqur parapëlqim për ndonjë parti politike, grup, besim fetar apo përkatësi. As mediat private nuk duhet të diskriminojnë asnjë kandidat apo parti për faktin se përfaqësojnë pakicat kombëtare. Asnjë operator mediatik nuk duhet t'i paraqesë përfaqësuesit dhe problematikat e pakicave kombëtare me stereotipa që mund të cenojnë besueshmërinë dhe rëndësinë e tyre në sytë e zgjedhësve.

Si pjesë e metodikës standarde të MVZ-së për monitorimin e medias, analisti i medias duhet të vlerësojë pasqyrimin që u bëhet kandidatëve, partive dhe problematikave të pakicave kombëtare nga mediat, me qëllim që të përcaktojë nëse u është dhënë akses dhe mbulim i drejtë.⁸¹

Analisti i medias duhet të përcaktojë veçanërisht nëse:

- Partitë politike dhe kandidatët e pakicave kombëtare kishin akses në media për të paraqitur pikëpamjet e tyre;
- Zonat e pakicave kombëtare janë pasqyruar nga media kombëtare;
- Mjedisi mediatik është i polarizuar sipas përkatësive etnike;
- Informacioni për fushatën dhe zgjedhjet është transmetuar në gjuhët e pakicave; dhe
- Ka pasur incidente të gjuhës së urrejtjes që mund të ndikojnë negativisht te kandidatët, partitë apo komunitetet e pakicave kombëtare, si edhe në procesin zgjedhor në tërësi.⁸²

8. Vëzhgimi i fushatës

Vëzhgimi i fushatës është një tregues i rëndësishëm nëse janë respektuar liritë themelore, përfshirë liria e tubimit dhe organizimit, liria e fjalës dhe e lëvizjes, duke përfshirë edhe kandidatët, partitë dhe zgjedhësit nga pakicat kombëtare. Analistët politikë dhe ata për pakicat kombëtare duhet ta monitorojnë fushatën me kujdes dhe të hetojnë çdo problematikë të mundshme lidhur me përfaqësuesit e pakicave kombëtare. Gjithashtu, ata duhet të përcaktojnë nëse kandidatëve dhe partive të pakicave kombëtare u janë dhënë të njëjtat mundësi për të bërë fushatë, veçanërisht në vendet ku partitë fillojnë të nxisin veten përpara fillimit zyrtar të fushatës.

Pyetjet specifike që duhen shqyrtuar lidhur me zhvillimin e fushatës janë:

- A u respektuan liria e lëvizjes dhe e tubimit në zonat e pakicave? A patën mundësi zgjedhësit të merrnin pjesë pa pengesa në aktivitetet e fushatës? A patën mundësi partitë dhe kandidatët të udhëtonin lirisht dhe të organizonin aktivitetet e fushatës?
- A patën mundësi kandidatët, shoqatat dhe partitë e pakicave kombëtare t'i përdornin ambientet publike gjatë fushatës njësoj si të tjerët?

81 Për informacion të mëtejshëm, shih Udhëzuesin për Monitorimin e Medias për Misionet për Vëzhgimin e Zgjedhjeve (Varshavë: ODIHR, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/92057>>.

82 Shumë dokumente ndërkombëtare të përmendura në këtë Udhëzues synojnë jo vetëm ndalimin e gjuhës së drejtpërdrejtë të urrejtjes, por edhe parashikojnë shprehimisht "nxitjen e frymës së tolerancës dhe dialogut ndërkulturor dhe marrjen e masave efektive për të nxitur respektin dhe mirëkuptimin e ndërsjellë ...", KKKP, neni 6. Shih edhe KNEDR, nenet 1 dhe 2, Dokumenti i Kopenhagenit, paragrafët 2 dhe 30.

-
- A patën mundësi pakicat kombëtare t'i shtypnin dhe afishonin posterat e fushatës? A patën mundësi t'i afishonin posterat në gjuhët e pakicave?
 - A patën mundësi kandidatët dhe partitë të flisnin në aktivitetet e fushatës në gjuhët e minoriteteve?
 - A pati fushatë apo kanosje kundër pakicave nga grupet e tjera apo autoritetet? A pati raste të përdorimit të gjuhës së urrejtjes gjatë fushatës?
 - A u trajtuan në fushatë problematikat që lidhen me pakicat kombëtare?
-

9. Shqyrtimi i ndikimit të sistemit zgjedhor

Analisti për zgjedhjet dhe analisti ligjor duhet të vlerësojnë ndikimin që mund të ketë sistemi zgjedhor në pjesëmarrjen e pakicave kombëtare. Vlerësimi duhet të shqyrtojë formulën që konverton votat e hedhura në mandate dhe nëse ajo ndikon në ndarjen e mandateve mes kandidatëve dhe partive të pakicave. Ata duhet, gjithashtu, të shqyrtojnë se sa ndikon sistemi i përdorur zgjedhor mbi çdo popullatë nomade. Ndërkohë që MVZ-ja nuk komenton zakonisht mbi sistemin zgjedhor që zgjedh një shtet, mund të jetë e rëndësishme që ajo të vërë në dukje mekanizmat që pengojnë apo nxisin përfaqësimin e pakicave.

Analisti zgjedhor duhet të vlerësojë edhe ndikimin që mund të ketë përcaktimi i kufijve të zonave zgjedhore në përfaqësimin e pakicave kombëtare në organet e sapozgjedhura. Vëmendje e veçantë i duhet kushtuar ndarjes së zonave zgjedhore, ku: (a) kandidatët e pakicave fitojnë shumë më tepër vota sesa u nevojiten; dhe (b) popullatat e pakicave janë të shpërndara në zona të ndryshme zgjedhore, ku mund të humbasin me rezultat të ngushtë. Analisti për zgjedhjet duhet të analizojë edhe procesin e ndarjes së zonave zgjedhore, nëse ka qenë politikisht gjithëpërfshirës dhe nëse në të janë përfshirë përfaqësues të pakicave kombëtare.

Pyetjet e mëposhtme shërbejnë si orientim në vlerësimin e sistemit zgjedhor, përfshirë edhe çështjen e ndarjes së zonave zgjedhore.

-
- Çfarë sistemi zgjedhor përdoret dhe si ndikon ai te përfaqësimi i pakicave kombëtare?
 - A është sistemi ekzistues zgjedhor i pafavorshëm për ndonjë grup pakice kombëtare?
 - A ekzistojnë pragje ligjore dhe, nëse po, si ndikojnë ato në mundësitë e pakicave kombëtare për t'u përfaqësuar?
 - A ekzistojnë masa të posaçme për grupet e pakicave kombëtare, si vendet e rezervuara dhe/ose votimi i dyfishtë?
 - A janë të detyrueshme listat e kandidatëve me përkatësi etnike të përzier?
-

- A nxit sistemi zgjedhor platforma politike ndërkomunitare? A u lejonhet partive politike të formojnë blloqe për qëllime zgjedhore, por duke mbetur si subjekte më vete?
- A janë të përfaqësuara pakicat në organin përgjegjës për ndarjen e zonave zgjedhore, ose a munden ato të kontribuojnë zyrtarisht pranë tij?
- A merr parasysh sistemi për ndarjen e zonave zgjedhore interesat e komuniteteve të pakicave?
- A ekzistojnë mekanizma për të shmangur shpërndarjen e grupeve të vogla të pakicave në zona të ndryshme zgjedhore, gjë që kufizon ndikimin e tyre në votim?
- A konsiderohen personat e ngarkuar me hartimin e ndarjes apo rishikimin e zonave zgjedhore si profesionistë dhe politikisht të paanshëm?
- Si është procesi i rishikimit të zonave zgjedhore? A e lejon ai kontributin e publikut?
- A janë zonat zgjedhore relativisht të barabarta ose proporcionale në raport me popullsinë?
- A ekziston një proces monitorimi dhe parandalimi për manipulimin e mundshëm partiak në përcaktimin e kufijve të zonave zgjedhore?

D. Orientime për vëzhguesit afatgjatë

VAGJ-të i sigurojnë MVZ-së një perspektivë mbarëkombëtare të procesit zgjedhor.⁸³ Ata mbledhin informacion në nivel vendor dhe rajonal i cili mbështet gjetjet e mbledhura nga MVZ-ja dhe, njëkohësisht, evidentojnë veçoritë rajonale me ndikim të mundshëm në procesin zgjedhor. Për shkak se VAGJ-të ndërveprojnë me palët e interesuara vendore, ata janë në pozita të favorshme për të mbledhur informacion lidhur me pjesëmarrjen e pakicave kombëtare, sidomos kur mbulojnë zona ku ka përqendrim popullatash të pakicave kombëtare.

Përpara mbërritjes në terren, VAGJ-të duhet të informohen mbi metodikën e ODIHR-it për monitorimin e pjesëmarrjes së pakicave kombëtare në zgjedhje, përfshirë edhe në kuadër të Rekomandimeve të Lundit dhe rolit të KLPK-së. Këto çështje duhen trajtuar gjatë takimit informues të VAGJ-ve dhe pasqyrohen në manualin informues të VAGJ-ve.

Koordinatori i VAGJ-ve bën të mundur që VAGJ-të të kuptojnë rolin e MVZ-së në monitorimin e pjesëmarrjes së pakicave kombëtare dhe mundëson raportimin e tyre për këto çështje, në bashkëpunim me anëtarët e tjerë të ekipit bazë. Koordinatori i VAGJ-ve punon ngushtë me pikën e kontaktit ose analistin për pakicat kombëtare, me qëllim që t'u ngarkojë VAGJ-ve detyra specifike lidhur me çështjet e pakicave

⁸³ Për më shumë informacion mbi rolin e VAGJ-ve, shih Udhëzuesin për Vëzhguesit Afatgjatë të Zgjedhjeve (Varshavë: ODIHR, 2007), <<http://www.osce.org/odihr/elections/24678>>.

kombëtare. Në zonat me përqendrim të pakicave kombëtare, VAGJ-të komunikojnë sistematikisht - përmes Koordinatorit të VAGJ-ve - me analistin për pakicat kombëtare, dhe ky i fundit mund të udhëtojë drejt këtyre zonave për t'i ndjekur problematikat nga afër. VAGJ-të kanë një rubrikë të veçantë në formularin javor të raportimit, ku raportojnë rregullisht faktet e mbledhura lidhur me pjesëmarrjen e pakicave kombëtare

VAGJ-të duhet të hetojnë çështjet që kanë të bëjnë me pjesëmarrjen e pakicave kombëtare si pjesë e detyrave të tyre të zakonshme. Çdo takim që kanë me palët e interesuara vendore zgjedhore përbën një mundësi për të mbledhur informacion mbi pjesëmarrjen e pakicave kombëtare. Për këtë, mund t'u vijnë në ndihmë listat e pyetjeve në seksionin më sipër. Në zonat me komunitete pakicash kombëtare, VAGJ-të duhet të identifikojnë dhe të takohen me drejtues të shoqërisë civile dhe udhëheqës politikë që përfaqësojnë ato komunitete. Përveç partive politike dhe kandidatëve të pakicave kombëtare, komuniteti mund të përfaqësohet edhe nga OJQ-ë, gazeta apo shoqata të tjera vendore. Gjatë takimeve me përfaqësues të tillë, është e rëndësishme të mbahet parasysh se brenda një komuniteti mund të ketë mendime të ndryshme dhe ndarje. Për këtë arsye, praktikë e mirë është mbajtja e takimeve me një numër sa më të madh bashkëbiseduesish.

E. Orientime për vëzhguesit afatshkurtër

VASH-të fokusohen në procedurat e ditës së zgjedhjeve, përfshirë hapjen e qendrave të votimit, votimin, numërimin e votave dhe përgatitjen e tabelave të të rezultateve. VASH-të dërgohen në mbarë vendin dhe mbledhin informacione që i hedhin në formularët e raportimit, që MVZ-të mund t'i përdorin për të krijuar profilin e të gjithë procesit në ditën e zgjedhjeve dhe për të nxjerrë përfundime. Informacioni që mbledhin VASH-të mund të jetë mjaft i rëndësishëm për të vlerësuar nëse ngjarjet apo parregullsitë zgjedhore janë anomali sporadike apo tendencë në shkallë më të gjerë rajonale apo mbarëkombëtare.

Në zonat me përqendrim pakicash kombëtare, VAGJ-të duhet t'i njohin ekipet e VASH-ve me situatën e plotë në zonat e tyre. Në materialet informuese që VAGJ-të përgatisin për VASH-të rajonale, duhet të shpjegohet përbërja etnike e zonës dhe të evidentohet çdo problematikë apo shqetësim i mundshëm. VAGJ-të duhet të garantojnë praninë e një numri të mjaftueshëm të VASH-ve në ditën e zgjedhjeve në qendrat e votimit në zonat me komunitete pakicash kombëtare, si edhe të sigurojnë përkthyes në zonat ku flitet gjerësisht gjuha e pakicave.

Në shtetet me përqendrim pakicash kombëtare, VASH-ve mund t'u kërkohet të shënojnë në formularin e raportimit nëse qendrat e votimit që ata vizitojnë gjenden në komunitete pakicash apo komunitete të përziera. Ky informacion u mundëson analistëve statistikorë të MVZ-ve të përcaktojnë nëse brenda komuniteteve të pakicave hasen praktika të veçanta, të cilat mund të cenojnë pjesëmarrjen e pakicës kombëtare. Për shembull, nëse disa zgjedhës nuk i gjejnë emrat në listat e zgjedhësve, këto të dhëna do të tregojnë nëse problemi ka qenë më i përhapur në zonat e pakicës.

Përvoja ka treguar se, në varësi të dinamikave politike të shtetit apo rajonit, zgjedhësit në komunitetet me pakica kombëtare mund të jenë më të prekurit nga parregullsitë në ditën e zgjedhjeve. Probleme të tilla mund të jenë: votimi në grup, shitblerja e votës, kërcënimi dhe frikësimi i zgjedhësve. VASH-të duhet të jenë të vetëdijshëm për këto probleme të mundshme, por duhet të qëndrojnë mendjehapur dhe jo paragjykes në vëzhgimet e tyre.

Problemet teknike apo administrative mund të jenë gjithashtu më të përhapura në komunitetet e pakicave. Probleme të tilla mund të jenë: mungesa e fletëve të votimit apo e materialeve të tjera zgjedhore në gjuhët e pakicave, moskuptimi nga zgjedhësit i procedurave zgjedhore për shkak të edukimit të pamjaftueshëm dhe/ose analfabetizmit të zgjedhësve, moszotërimi i rrjedhshëm i gjuhës zyrtare dhe probleme me listat e zgjedhësve për shkak të gabimeve në shkronjëzim ose mospërputhjeve të tjera. Në shtetet ku janë evidentuar problematika me pakicat kombëtare, formularët e vëzhgimit mund të përmbajnë edhe pyetje specifike.

SHTOJCË

Pjesë të zgjedhura nga angazhimet e OSBE-së dhe nga standardet dhe instrumentet e tjera ndërkombëtare në lidhje me pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në proceset zgjedhore

1. OSBE

Dokumenti i Kopenhagenit, 1990

(1) Shtetet pjesëmarrëse shprehin bindjen se mbrojtja dhe përkrahja e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore është një prej qëllimeve bazë të qeverisjes dhe ripohojnë se njohja e këtyre të drejtave dhe lirive përbën themelin e lirisë, drejtësisë dhe paqes.

(2) Ato janë të përkushtuara t'i mbështesin dhe t'i përparojnë ato parime të drejtësisë, që përbëjnë bazën e sundimit të ligjit. Ato vlerësojnë se sundimi i ligjit nuk do të thotë thjesht ligjshmëri formale, që siguron rregullsinë dhe qëndrueshmërinë për arritjen dhe zbatimin e rendit demokratik, por do të thotë drejtësi në bazë të njohjes dhe pranimit të plotë të vlerës së epërme të personalitetit njerëzor, e cila garantohet nga institucionet që ofrojnë kuadrin për shprehjen e tij në formën më të plotë.

(3) Ato ripohojnë se demokracia është element i natyrshëm i sundimit të ligjit. Ato njohin rëndësinë e pluralizmit sa u takon organizatave politike.

(4) Ato pohojnë se do të respektojnë të drejtën e njëri-tjetrit për të zgjedhur dhe për t'u zhvilluar lirisht, në përputhje me standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut dhe me sistemet e tyre politike, sociale, ekonomike dhe kulturore. Përgjatë ushtrimit të kësaj të drejte, ato do të sigurojnë që ligjet, rregulloret, praktikat dhe politikatat e tyre të jenë në përputhje me detyrimet që rrjedhin nga e drejta ndërkombëtare, dhe të harmonizohen me dispozitat e Deklaratës për Parimet dhe angazhimet e tjera të OSBE-së.

(5) Ato deklarojnë solemnisht se ndër elementet e drejtësisë që janë thelbësorë për shprehjen e plotë të dinjitetit të qenësishëm, si dhe të të drejtave të barabarta dhe të patjetërsueshme të të gjitha qenieve njerëzore, përfshihen si më poshtë:

(5.1) — zgjedhjet e lira që organizohen në intervale të arsyeshme kohore dhe me votim të fshehtë ose sipas procedurave të lira të barasvlershme të votimit, sipas kushteve që sigurojnë në praktikë shprehjen e lirë të mendimit të zgjedhësve për të zgjedhur përfaqësuesit e tyre;

(5.2) — një formë qeverisjeje me karakter përfaqësues, në të cilën ekzekutivi jep llogari përpara legjislaturës së zgjedhur dhe zgjedhësve;
[...]

(5.7) — të drejtat e njeriut dhe liritë themelore garantoohen me ligj dhe në përputhje me detyrimet e tyre që rrjedhin nga e drejta ndërkombëtare;

(5.8) — legjislacioni, i miratuar pas kryerjes së një procedure publike, dhe rregulloret duhet të botohen, si kusht për zbatueshmërinë e tyre. Ato duhet të jenë të aksesueshme nga gjithë;

(5.9) — të gjithë njerëzit janë të barabartë përpara ligjit dhe kanë të drejtë të mbrohen prej tij në mënyrë të barabartë pa kurrfarë diskriminimi. Në këtë drejtim, ligji duhet të ndalojë çfarëdolloj diskriminimi dhe t'u garantojë të gjithë njerëzve mbrojtje të barabartë dhe të efektshme kundër diskriminimit mbi çfarëdolloj baze;

(5.10) — çdokush duhet të ketë mjetet e efektshme për t'u ankuar ndaj vendimeve administrative, me qëllim që të garantohet respektimi i të drejtave themelore dhe të sigurohet integriteti ligjor;
[...]

(7) Për t'u siguruar që vullneti i popullit të shërbejë si bazë e autoritetit të qeverisjes, shtetet pjesëmarrëse duhet:

(7.1) — të organizojnë zgjedhje të lira në intervale të arsyeshme kohore, siç përcaktohet me ligj;

(7.2) — të lejojnë që të gjitha vendet, të paktën në një nga dhomat e legjislaturës kombëtare, t'i nënshtrohen lirisht votës popullore;

(7.3) — të garantojnë të drejtën universale dhe të barabartë të votës për shtetasit në moshë për të votuar;

(7.4) — të sigurojnë që votimi të jetë i fshehtë ose të kryhet nëpërmjet një procedure të barasvlershme votimi të lirë, dhe që votat të numërohen dhe të raportohen ndershmërisht dhe që rezultatet zyrtare të bëhen publike;

(7.5) — të respektojnë të drejtën e shtetasve për t'u zgjedhur në një post politik ose publik, individualisht ose si përfaqësues të partive apo organizatave politike, pa u diskriminuar;

(7.6) — të respektojnë të drejtën e individëve ose grupeve të individëve për të krijuar, në liri të plotë, partitë e tyre politike ose organizata të tjera politike dhe t'u ofrojnë këtyre partive dhe organizatave politike të gjitha garancitë e nevojshme ligjore, për t'u dhënë mundësi të konkurrojnë me njëra-tjetrën në mënyrë të barabartë përpara ligjit dhe autoriteteve;

(7.7) — të sigurojnë që ligji dhe politikat publike të bëjnë të mundur që fushatat politike të zhvillohen në një atmosferë të lirë e të ndershme, gjatë së cilës as veprimet administrative, dhuna apo kërcënimet të mos i pengojnë partitë dhe kandidatët të prezantojnë lirisht pikëpamjet dhe vlerat e tyre, dhe të mos i pengojnë zgjedhësit të mësojnë dhe të diskutojnë rreth tyre ose që ta hedhin votën pa patur frikë nga shpagimi;

(7.8) — të sigurojnë që asnjë pengesë ligjore ose administrative të mos vështirësojë aksesin e lirë në media, mbi baza jodiskriminuese, për të gjitha grupimet politike dhe individët që dëshirojnë të marrin pjesë në procesin zgjedhor;

(7.9) — të sigurojnë që kandidatët që fitojnë numrin e nevojshëm të votave, siç e kërkon ligji, të marrin postin që u takon, dhe të lejohen të qëndrojnë në atë post derisa t'u përfundojë mandati ose, sipas rastit, derisa mandati t'u ndërpritet sipas një mënyre të rregulluar me ligj, në përputhje me procedurat demokratike parlamentare dhe kushtetuese.

(8) Shtetet pjesëmarrëse vlerësojnë se prania e vëzhguesve, të huaj dhe vendas, mund ta përmirësojë procesin zgjedhor në shtetet ku zhvillohen zgjedhjet. Prandaj, ato ftojnë vëzhgues nga çdo shtet tjetër anëtar të KSBE-së, si dhe nga çdo institucion privat i përshtatshëm dhe organizatë që mund të dëshirojë ta bëjë një gjë të tillë, të vëzhgojë zhvillimin e proceseve zgjedhore kombëtare, në shkallën që lejohet me ligj. Ato do të përpiqen gjithashtu të mundësojnë akses të ngjashëm për të ndjekur proceset zgjedhore në nivel më të ulët se ai kombëtar. Vëzhguesit duhet të zotohen të mos ndërhyjnë në proceset zgjedhore.

[...]

(30) Shtetet pjesëmarrëse pranojnë se çështjet në lidhje me pakicat kombëtare mund të zgjidhen në mënyrë të kënaqshme vetëm me anë të një kuadri politik demokratik që bazohet në sundimin e ligjit dhe me anë të një sistemi gjyqësor funksional të pavarur. Ky kuadër garanton respektimin e plotë të të drejtave të njeriut dhe lirive themelore, të drejtave dhe statusit të barabartë për të gjithë shtetasit, shprehjen e lirë të të gjitha interesave dhe aspiratave të tyre legjitime, pluralizmin politik, tolerancën sociale dhe zbatimin e rregullave ligjore që normojnë kufizime të efektshme ndaj abuzimit të pushtetit. Ato njohin gjithashtu rolin e rëndësishëm të organizatave joqeveritare, përfshirë edhe partitë politike, sindikatat, organizatat e të drejtave të njeriut dhe grupeve të besimeve fetare, për nxitjen e tolerancës, larmisë kulturore dhe për zgjidhjen e çështjeve që lidhen me pakicat kombëtare. Ato ripohojnë se respektimi i të drejtave të personave që u përkasin pakicave kombëtare, në kuadër të të drejtave të njeriut të njohura në mënyrë universale, është faktor thelbësor për paqe, drejtësi, qëndrueshmëri dhe demokraci në shtetet pjesëmarrëse.

(31) Personat që u përkasin pakicave kombëtare kanë të drejtën të ushtrojnë plotësisht dhe në mënyrë të efektshme të drejtat e njeriut dhe liritë themelore, pa diskriminim dhe në barazi të plotë përpara ligjit. Shtetet pjesëmarrëse duhet të miratojnë, kur është e nevojshme, masa të posaçme për t'u siguruar personave pjesëtarë të pakicave kombëtare barazi të plotë me qytetarët e tjerë në ushtrimin dhe gëzimin e të drejtave të njeriut dhe liritë themelore.

(32) Përkatësia në një pakicë kombëtare është zgjedhje personale e individit dhe nuk mund të sjellë asnjë disavantazh nga ushtrimi i një zgjedhjeje të tillë. Personat pjesëtarë të pakicave kombëtare kanë të drejtën që të shprehin, të ruajnë dhe të zhvillojnë lirisht identitetin e tyre etnik, kulturor, gjuhësor apo fetar, si dhe të ruajnë dhe të zhvillojnë kulturën e tyre në të gjitha aspektet, pa u përballur me përpjekje asimilimi kundër vullnetit të tyre. Veçanërisht, ata kanë të drejtën:

(32.1) — të përdorin lirisht gjuhën e tyre amtare, si privatisht ashtu edhe publikisht;

(32.2) — të krijojnë dhe të mbajnë institucionet, organizatat apo shoqatat e tyre arsimore, kulturore dhe fetare, të cilat mund të kërkojnë kontribut vullnetar financiar ose të ndonjë lloji tjetër, si dhe ndihmë publike, në përputhje me legjislativën vendas;

(32.3) — të shprehin dhe të praktikojnë besimin e tyre fetar, përfshirë edhe blerjen, mbajtjen dhe përdorimin e materialeve fetare, dhe të zhvillojnë veprimtari edukative fetare në gjuhën e tyre amtare;

(32.4) — të krijojnë dhe të mbajnë kontakte të papenguara ndërmjet njëri-tjetrit brenda shtetit të tyre, si dhe kontakte përtej kufijve me qytetarë të shteteve të tjera, me të cilët ndajnë origjinën e përbashkët etnike ose kombëtare, trashëgiminë kulturore ose besimin fetar;

(32.5) — të shpërndajnë, të kenë akses dhe të shkëmbejnë informacione në gjuhën e tyre amtare;

(32.6) — të krijojnë dhe të mbajnë organizata ose shoqata brenda shtetit të tyre dhe të marrin pjesë në organizata joqeveritare ndërkombëtare. Personat që u përkasin pakicave kombëtare mund t'i ushtrojnë dhe t'i gëzojnë të drejtat e tyre në baza individuale, si dhe në baza komuniteti, me anëtarë të tjerë të grupit të tyre. Asnjë disavantazh nuk mund të lindë për personat pjesëtarë të pakicave kombëtare për arsye të ushtrimit apo mosushtrimit të këtyre të drejtave.

(33) Shtetet pjesëmarrëse do të mbrojnë identitetin etnik, kulturor, gjuhësor dhe fetar të pakicave kombëtare në territorin e tyre dhe do të krijojnë kushte për nxitjen e atij identiteti. Ato do të marrin masat e nevojshme, për këtë qëllim, pas konsultimeve të gjera, përfshirë edhe kontaktet me organizatat ose shoqatat e pakicave në fjalë, në përputhje me procedurat vendimmarrëse të secilit shtet. Çdo masë e tillë do të jetë në përputhje me parimet e barazisë dhe të mosdiskriminimit kundrejt qytetarëve të tjerë të shtetit pjesëmarrës në fjalë.

(34) Shtetet pjesëmarrëse do të përpiqen të sigurojnë që personat pjesëtarë të pakicave kombëtare, pavarësisht nevojës për të mësuar gjuhën apo gjuhët zyrtare të shtetit përkatës, të kenë mundësi të mjaftueshme për mësimin e gjuhës së tyre amtare ose për t'u arsimuar në gjuhën e tyre amtare, si dhe, sa herë është e mundur dhe e nevojshme, për ta përdorur atë përpara autoriteteve publike, në përputhje me legjislacionin vendas në fuqi. Në kontekstin e mësimdhënies së historisë dhe kulturës në mjediset mësimore, ato do të marrin gjithashtu parasysh historinë dhe kulturën e pakicave kombëtare.

(35) Shtetet pjesëmarrëse do të respektojnë të drejtën e personave pjesëtarë të pakicave kombëtare për pjesëmarrje efektive në çështje publike, përfshirë edhe pjesëmarrjen në çështjet që kanë të bëjnë me mbrojtjen dhe nxitjen e identitetit të këtyre pakicave. Shtetet pjesëmarrëse vënë në dukje përpjekjet e ndërmarra për të mbrojtur dhe për të krijuar kushtet për nxitjen e identitetit etnik, kulturor, gjuhësor dhe fetar të pakicave kombëtare të caktuara, duke krijuar, si një nga mjetet e mundshme për arritjen e këtyre qëllimeve, administrata të përshtatshme vendore ose autonome, që përkojnë me rrethanat specifike historike dhe territoriale të këtyre pakicave dhe në përputhje me politikat e shtetit përkatës.

(36) Shtetet pjesëmarrëse njohin rëndësinë e veçantë të rritjes së bashkëpunimit konstruktiv ndërmjet tyre për çështje që kanë të bëjnë me pakicat kombëtare. Ky lloj bashkëpunimi synon të nxisë mirëkuptim dhe besim të ndërsjellë, marrëdhënie miqësore dhe të fqinjësisë së mirë, dhe paqe, siguri dhe drejtësi në botë. Secili shtet pjesëmarrës do të nxisë klimën e respektit, mirëkuptimit, bashkëpunimit dhe solidaritetit të ndërsjellë ndërmjet të gjithë personave që jetojnë në territorin e tij, pa dallim origjine etnike ose kombëtare apo besimi fetar, dhe do të inkurajojë zgjidhjen e problemeve me anë të dialogut në bazë të parimeve të sundimit të ligjit.

(37) Asnjë prej këtyre angazhimeve nuk mund të interpretohet si e drejtë për t'u angazhuar në aktivitete apo për të kryer veprime në kundërshtim me qëllimet dhe parimet e Kartës së Kombeve të Bashkuara, detyrimeve të tjera që rrjedhin nga e drejta ndërkombëtare, ose dispozitat e Aktit Final, përfshirë edhe parimet e integritetit territorial të shteteve.

(38) Shtetet pjesëmarrëse, në përpjekjet e tyre për të mbrojtur dhe përkrahur të drejtat e personave që u përkasin pakicave kombëtare, do të respektojnë plotësisht sipërmarrjet e tyre në bazë të konventave ekzistuese për të drejtat e njeriut dhe të instrumenteve të tjera ndërkombëtare përkatëse dhe do të shqyrtojnë aderimin në konventat përkatëse, nëse nuk e kanë bërë ende një gjë të tillë, përfshirë edhe ato që parashikojnë të drejtën e ankimit nga individët.

(39) Shtetet pjesëmarrëse do të bashkëpunojnë ngushtësisht në organizatat ndërkombëtare përkatëse ku bëjnë pjesë, përfshirë edhe Kombet e Bashkuara, dhe, sipas rastit, Këshillin e Evropës, duke pasur parasysh punën e tyre të vazhdueshme në lidhje me çështje që kanë të bëjnë me pakicat kombëtare. Ato do të shohin mundësinë e organizimit të një takimi të ekspertëve për të diskutuar çështjet e pakicave kombëtare në mënyrë tërësore.

KLPK, Rekomandimet e Lundit për pjesëmarrjen efektive të pakicave kombëtare dhe Shënimi Shpjegues, 1999

II. PJESËMARRJA NË VENDIMARRJE

B. Zgjedhjet

7) Përvoja në Evropë dhe gjetkë tregon rëndësinë e procesit zgjedhor për mundësimin e pjesëmarrjes së pakicave kombëtare në sferën politike. Shtetet garantojnë të drejtën e personave që u përkasin pakicave kombëtare për të marrë pjesë në zhvillimin e çështjeve publike, përfshirë me anë të së drejtës së votës dhe kandidimit për poste zyrtare pa u diskriminuar.

7) Qeverisja me përfaqësim nëpërmjet zgjedhjeve të lira, të ndershme dhe periodike është gur themeli i demokracisë bashkëkohore. Qëllimi kryesor sipas formulimit të nenit 21(3) të **Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut** është se: "Vullneti i popullit është baza e pushtetit qeverisës". Ky standard bazë përmendet në konventat universale dhe evropiane, përkatësisht, në nenin 25 të **Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike** dhe në nenin 3 të Protokollit I, shtojcë e **Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut**. Për shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së, paragrafët 5 dhe 6 të **Dokumentit të Kopenhagenit** përcaktojnë se "ndër elementet e drejtësisë që janë thelbësorë për shprehjen e plotë të dinjitetit të qenësishëm, si dhe të të drejtave të barabarta dhe të patjetërsueshme të të gjitha qenieve njerëzore", "vullneti i popullit, i shprehur lirisht dhe ndershmërisht nëpërmjet zgjedhjeve periodike dhe të qenësishme, është baza e autoritetit dhe legjitimitetit të të gjithë qeverisjes".

Ndonëse shtetet kanë liri të konsiderueshme veprimi për zgjedhjen e mënyrës së posaçme për t'i përmbushur këto detyrime, ato duhet ta bëjnë një gjë të tillë pa diskriminim dhe duhet të synojnë arritjen e një përfaqësimi sa më të madh që të jetë i mundshëm. Kështu, në kontekstin e Kombeve të Bashkuara, Komisioni për të Drejtat e Njeriut ka dhënë shpjegim për nenin 25 (në mbledhjen e 57të të vitit 1996) në paragrafin 12 të **Komentit të Përgjithshëm 25** se: "Liria e shprehjes, tubimit dhe organizimit janë kushte thelbësore për ushtrimin e efektshëm të së drejtës për të votuar dhe duhet të mbrohen plotësisht. ... Informacionet dhe materialet rreth votimit duhet të jenë të disponueshme në gjuhën e pakicave". Gjithashtu, paragrafi 5 i **Komentit të Përgjithshëm 25** qartëson se: "Zhvillimi i çështjeve publike ... është një koncept i gjerë, i cili lidhet me ushtrimin e pushtetit politik, në veçanti me ushtrimin e pushtetit legjislativ, ekzekutiv dhe administrativ. Ky koncept përmbledh të gjitha aspektet e administrimit publik, si dhe hartimin dhe zbatimin e politikave në nivel ndërkombëtar, kombëtar, rajonal dhe vendor."

Duke qenë se asnjë sistem zgjedhor nuk është neutral në lidhje me pikëpamjet dhe interesat e ndryshme, shtetet duhet të aplikojnë atë sistem që do të sillte si rezultat qeverisjen sa më përfaqësuese në situatën e tyre specifike. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për personat pjesëtarë të pakicave kombëtare, të cilët, në të kundërt, mund të mos kenë përfaqësim të përshtatshëm.

8) *Normimi i formimit dhe veprimtarisë së partive politike duhet të përputhet me parimin e të drejtës ndërkombëtare për lirinë e organizimit. Ky parim përfshin lirinë për të krijuar parti politike në bazë të identiteteve të përbashkëta, si dhe të atyre që nuk identifikohen veçanërisht me interesat e një komuniteti të caktuar.*

8) Në parim, demokracitë nuk duhet të ndërhyjnë në mënyrën se si organizohen njerëzit politikisht — për aq sa mjetet e tyre janë paqësore dhe respektojnë të drejtat e të tjerëve. Në thelb, këtu bëhet fjalë për lirinë e organizimit, siç shprehet në një larmi instrumentesh ndërkombëtare, përfshirë edhe nenin 20 të **Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut**; nenin 22 të **Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike**; nenin 11 të **Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut**; dhe paragrafin 6 të Dokumentit të Kopenhagenit. Gjithashtu, liria e organizimit u garantohet posaçërisht personave pjesëtarë të pakicave kombëtare në bazë të paragrafit 32.6 të **Dokumentit të Kopenhagenit** dhe nenit 7 të Konventës Kuadër. Më konkretisht, paragrafi 24 i Pjesës VI të **Dokumentit të Helsinkit** i angazhon shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së “t’u sigurojnë personave pjesëtarë të pakicave kombëtare, në mënyrë individuale ose bashkë me të tjerët, ushtrimin e lirë të të drejtave të njeriut dhe lirive themelore, përfshirë edhe të drejtën për pjesëmarrje të plotë, ... në jetën politike ... të shteteve të tyre, përfshirë edhe ... nëpërmjet partive politike dhe shoqatave.”

Ndonëse respektimi i plotë i të drejtave të barabarta dhe mosdiskriminimit pakësojnë ose eliminojnë kërkesën dhe nevojën për parti politike që formohen mbi baza etnike, në situata të caktuara këto parti të përbashkëta mund të jenë e vetmja shpresë për përfaqësim efektiv të interesave të posaçme dhe, si rrjedhojë, për pjesëmarrje efektive. Kuptohet që partitë mund të formohen edhe mbi baza të tjera, si për shembull: në bazë të interesave rajonale. Në kushte ideale, partitë duhet të jenë të hapura dhe të shkojnë përtej çështjeve të ngushta etnike; kështu, partitë kryesore duhet të përpiqen të përfshijnë pjesëtarë të pakicave për të zvogëluar nevojën ose dëshirën për parti etnike. Në këtë aspekt, zgjedhja e sistemit zgjedhor mund të jetë e rëndësishme. Në çdo rast, asnjë parti politike ose organizatë tjetër nuk mund të nxisë urrëjtje për shkak të racës, e cila ndalohet nga neni 20 i **Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike** dhe nga neni 4 i **Konventës për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit Racial**.

9) *Sistemi zgjedhor duhet të mundësojë përfaqësimin dhe ndikimin e pakicave.*

- *Aty ku pakicat janë të përqendruara nga pikëpamja territoriale, zonat zgjedhore në të cilat zgjidhet një përfaqësues mund të sigurojnë përfaqësim të mjaftueshëm të pakicave.*
- *Sistemet me PP, ku numri i votave të një partie politike në nivel kombëtar pasqyrohen në numrin e vendeve të saj në organet legjislative, mund të ndihmojnë në arritjen e përfaqësimit të pakicave.*
- *Disa forma të votimit preferencial, ku zgjedhësit i radhisin kandidatët sipas rendit që ata zgjedhin, mund të ndihmojnë në realizimin e përfaqësimit të pakicave dhe nxitjen e bashkëpunimit ndërmjet komuniteteve.*
- *Pragjet më të ulëta numerike për përfaqësim në legjislaturë mund të shërbejnë në rritjen e përfshirjes së pakicave kombëtare në qeverisje.*

9) Sistemi zgjedhor mund të parashikojë si zgjedhjen e legjislaturës ashtu edhe zgjedhjen e organeve dhe institucioneve të tjera, përfshirë edhe zgjedhjen e zyrtarëve të veçantë. Ndonëse zonat zgjedhore në të cilat zgjidhet një përfaqësues mund të sigurojnë nivel të mjaftueshëm përfaqësimi të pakicave, në varësi të mënyrës se si caktohen zonat zgjedhore dhe përqendrimin të komuniteteve të pakicave, përfaqësimi proporcional mund të ndihmojë në garantimin e përfaqësimit të pakicave në fjalë. Shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së praktikojnë forma të ndryshme të përfaqësimit proporcional, përfshirë edhe: “votimin preferencial”, ku zgjedhësit i rendisin kandidatët sipas zgjedhjes së tyre; “sistemet me lista të hapura”, ku zgjedhësit mund të shprehin preferencë për një kandidat brenda listës së një partie, si dhe të votojnë për një parti; “lista të përziera”, ku zgjedhësit ndërtojnë listën e tyre duke i përzgjedhur kandidatët nga listat e partive të ndryshme; dhe “sistemin me grumbullim”, ku zgjedhësit mund të hedhin më shumë se një votë për kandidatin e preferuar. Pragjet nuk duhet të jenë aq të larta sa të pengojnë përfaqësimin e pakicave.

10) Kufijtë gjeografikë të zonave zgjedhore duhet të bëjnë të mundur përfaqësimin e drejtë të pakicave kombëtare.

10) Gjatë përcaktimit të kufijve të zonave zgjedhore, shqetësimet dhe interesat e pakicave kombëtare duhet të merren parasysh me qëllim sigurimin e përfaqësimit të tyre në organet vendimmarrëse. Koncepti i “barazisë” do të thotë se askush nuk duhet të paragjykohet nga metoda e zgjedhur dhe se çdo shqetësimi dhe interesi duhet t’i jepet vëmendja e duhur. Në kushte ideale, kufijtë duhet të përcaktohen nga një organ i pavarur dhe i paanshëm për të siguruar, ndër të tjera, respektimin e të drejtave të pakicave. Kjo shpesh arrihet në shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së me anë të komisioneve të përhershme zgjedhore profesionale.

Në çdo rast, shtetet nuk duhet t’i ndryshojnë kufijtë e zonave zgjedhore, ose të ndryshojnë raportin e popullatës në një zonë të caktuar, me qëllim dobësimin ose përjashtimin e përfaqësimit të pakicave. Një gjë e tillë ndalohet shprehimisht nga neni 16 i **Konventës Kuadër**, ndërsa neni 5 i **Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Vendore** përcakton se: “Për çdo ndryshim të kufijve territorialë vendorë, bashkësive vendore përkatëse duhet t’u merret mendimi paraprakisht, mundësisht me anë referendumi, aty ku e lejon ligji” (shih rekomandimin 19 në lidhje me organizimet territoriale).

KLPK, Udhëzimet e Lubjanës për Integrimin e Shoqërive të Larmishme, 2012⁸⁴

[...] Përfaqësimi i përshtatshëm siguron pjesëmarrjen e drejtpërdrejtë dhe është gjithashtu i rëndësishëm si mjet për të siguruar një mundësi të vërtetë për të dëgjuar zërin e pakicave. Në mënyrë që të jetë i përshtatshëm, përfaqësimi nuk ka nevojë të jetë matematikisht përpjesëtimor, por duhet të synojë të pasqyrojë përbërjen e shoqërisë. Duhet pasur kujdes për t’u siguruar që edhe grupet e vogla në numër të kenë mundësi të marrin pjesë në mënyrë të efektive. Në të njëjtën kohë, teksa mundësojnë përfaqësimin dhe pjesëmarrjen publike të personave pjesëtarë të pakicave, shtetet duhet të përpiqen të respektojnë edhe parimet e barazisë gjinore.

84 Shënimet origjinale në fund të faqes janë hequr.

Bazuar në standardet ndërkombëtare dhe në praktikat premtuese, si dhe në përvojën e KLPK-së, politikat e synuara mund të përfshijnë një ose disa prej këtyre masave:

- Masa të posaçme për përfaqësimin dhe pjesëmarrjen e pakicave në trupa të zgjedhura dhe/ose në pushtetin ekzekutiv, si dhe në degët e qeverisjes dhe të sektorit të gjerë publik në nivel kombëtar, rajonal dhe vendor. Masa të tilla të posaçme mund të përfshijnë, në varësi të rrethanave: vende të rezervuara në një ose në të dyja dhomat e parlamentit apo në komisionet parlamentare dhe forma të tjera të pjesëmarrjes së garantuar në procesin legjislativ, mundësimin e përfaqësimit të pakicave në sistemin zgjedhor, veprime konfirmuese për ndarjen e posteve të kabinetit qeveritar, vende në gjykatën e lartë ose kushtetuese apo në gjykatat e niveleve më të ulëta, dhe/ose pozicione në organet këshillimore të emëruara apo në organe të tjera të nivelit të lartë, si dhe masa të posaçme për pjesëmarrjen e pakicave në shërbimin civil;
- Sisteme zgjedhore që mundësojnë përfaqësimin dhe ndikimin e pakicave, ndërkohë që hapin garimin për votat nga të gjithë segmentet e shoqërisë. Platformat politike ndërmjet komuniteteve mund të luajnë rol të rëndësishëm për integrimin e shoqërisë dhe pjesëmarrjen efektive të pakicave;
- Organe këshillimore ose konsultative dhe mekanizma që veprojnë si kanale komunikimi zyrtare ose jozyrtare ndërmjet qeverive dhe përfaqësuesve të komuniteteve;
- Organe dhe procese të hartuara për të siguruar dhe nxitur dialogun efektiv;
- Masa joterritoriale të vetëqeverisjes ose masa për ndarjen e pushtetit me qëllim rritjen e ndikimit të grupeve të caktuara në lidhje me çështjet me interes të veçantë për ta;
- Në rrethana të caktuara, masat territoriale të vetëqeverisjes, siç janë masat për delegimin territorial të kompetencave, mund të lehtësojnë edhe përfaqësimin e grupeve të caktuara të pakicave. Pavarësisht nga forma, institucionet e vetëqeverisjes duhet të bazohen në parimet dhe proceset demokratike për t'u siguruar që të mund të kërkohet në mënyrë legjitime që ato të pasqyrojnë pikëpamjet e të gjitha komuniteteve të vendosura në territorin në fjalë dhe që të respektojnë plotësisht të drejtat e njeriut të të gjithëve, përfshirë edhe të pakicave, brenda juridiksioneve të tyre. Në këtë kontekst, masat për ndarjen e pushtetit, aty ku ekzistojnë, nuk duhet të hartohen në mënyrë të tillë që të përjashtojnë ndonjë komunitet nga përfaqësimi.

2. Kombet e Bashkuara

Konventa Ndërkombëtare e OKB-së për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit Racial, 21 dhjetor 1965

Neni 1

1. Shprehja “diskriminim racial” në këtë Konventë nënkupton çdo dallim, përjashtim, kufizim ose preferencë që bazohet në racën, ngjyrën, prejardhjen apo origjinën kombëtare ose etnike, që ka për qëllim apo për efekt të shkatërrojë ose të

kompromentojë njohjen, gëzimin ose ushtrimin, në kushte barazie, të të drejtave të njeriut dhe lirive themelore në fushat politike, ekonomike, shoqërore dhe kulturore ose në çdo fushë tjetër të jetës publike.

Neni 2

1. Shtetet palë dënojnë diskriminimin racial dhe zotohen të ndjekin me të gjitha mjetet e përshtatshme dhe pa vonesë një politikë për eliminimin e çdo forme të diskriminimit racial dhe të ndihmojnë mirëkuptimin midis të gjitha racave. Për këtë qëllim:

(a) Çdo shtet palë zotohet se nuk do të kryejë asnjë veprim apo praktikë të diskriminimit racial kundër personave, grupeve të personave apo institucioneve dhe se do të sigurojë që të gjitha autoritetet publike dhe institucionet publike, kombëtare dhe vendore, do t'i përmbahen këtij detyrimi;

(b) Çdo shtet palë zotohet se nuk do të nxisë, mbrojë apo mbështesë diskriminimin racial që zbatohet nga cilido person apo organizatë;

[..]

(e) Çdo shtet palë zotohet se do të përkrahë, në rast nevojë, organizatat dhe lëvizjet integruese shumëacore, si dhe mjetet e tjera për të eliminuar barrierat midis racave dhe për të shkurajuar çdo gjë që synon forcimin e përçarjes raciale.

Neni 5

Në përputhje me detyrimet themelore të parashtruara në nenin 2 të kësaj Konvente, shtetet palë zotohen të ndalojnë dhe të eliminojnë diskriminimin racial në të gjitha format e tij dhe të garantojnë të drejtën e secilit për barazi përpara ligjit pa dallim race, ngjyre apo origjine etnike ose kombëtare, sidomos lidhur me gëzimin e këtyre të drejtave:

[..]

(c) Të drejtat politike, sidomos të drejtat e pjesëmarrjes në zgjedhje - e drejta e votimit apo e drejta për të qenë kandidat - në bazë të së drejtës universale dhe të barabartë të votës, e pjesëmarrjes në qeverisje, si dhe në drejtimin e punëve publike, në të gjitha nivelet, dhe për të pasur akses të barabartë në shërbimet publike;

(d) Të drejtat e tjera civile, sidomos:

[..]

(vii) e drejta e lirisë së mendimit, ndërgjegjes dhe besimit fetar;

(viii) e drejta e lirisë së mendimit dhe shprehjes;

(ix) e drejta e lirisë së tubimit dhe organizimit paqësor

[..]

3. Këshilli i Evropës

Këshilli i Evropës, Konventa Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare dhe Raporti Shpjegues, 1993

Neni 15

Palët do të krijojnë kushtet e nevojshme për pjesëmarrjen efektive të personave që i përkasin pakicave kombëtare në jetën kulturore, shoqërore dhe ekonomike dhe në çështjet publike, veçanërisht për ato që ndikojnë mbi ta.

Neni 16

Palët nuk do të ndërmarrin masa që ndryshojnë përbërjen e popullsisë në zonat e banuara nga personat që u përkasin pakicave kombëtare, dhe synojnë kufizimin e të drejtave dhe lirive që burojnë nga parimet e parashikuara në këtë Konventë Kuadër.

Raport Shpjegues:

Neni 15

80. Ky nen u kërkon palëve që të krijojnë kushtet e nevojshme për pjesëmarrjen efektive të personave që i përkasin pakicave kombëtare në jetën kulturore, shoqërore dhe ekonomike, dhe në çështjet publike, veçanërisht për ato që ndikojnë mbi ta. Qëllimi i tij parësor është të inkurajojë barazinë reale ndërmjet personave që i përkasin pakicave kombëtare dhe atyre që formojnë shumicën. Për të krijuar kushtet e nevojshme për këtë pjesëmarrje nga personat e pakicave kombëtare, palët mund të nxisin - në kuadër të sistemeve të tyre kushtetuese - ndër të tjera, masat e mëposhtme:

- konsultimin me këta persona, me procedura të përshtatshme dhe, në veçanti, nëpërmjet institucioneve të tyre përfaqësuese, kur palët synojnë hartimin e legjisllacionit apo marrjen e masave administrative që mund të ndikojnë drejtpërsëdrejti mbi ta;
- angazhimin e këtyre personave në hartimin, zbatimin dhe vlerësimin e planeve dhe programeve të zhvillimit kombëtar e rajonal që mund të ndikojnë drejtpërsëdrejti mbi ta;
- ndërmarrjen e studimeve në bashkëpunim me këta persona, për të vlerësuar ndikimin që mund të kenë tek ata aktivitetet zhvillimore të planifikuara;
- pjesëmarrjen efektive të personave që u përkasin pakicave kombëtare në proceset vendimmarrëse dhe organet e zgjedhura në nivel kombëtar dhe vendor;
- format e decentralizuara apo vendore të qeverisjes.

Neni 16

81. Ky nen ka për qëllim të sigurojë mbrojtjen kundër masave që ndryshojnë raportet e popullsisë në zonat e banuara nga personat që u përkasin pakicave kombëtare, dhe synojnë kufizimin e të drejtave dhe lirive që burojnë nga kjo Konventë Kuadër. Shembuj të këtyre masave mund të jenë shpronësimi, largimi dhe dëbimi apo ndryshimi i kufijve administrativë me qëllim që të kufizohet gëzimi i këtyre të drejtave dhe lirive (e njohur si “gerrymandering”).

82. Neni ndalon vetëm masat që synojnë kufizimin e të drejtave dhe lirive që burojnë nga Konventa Kuadër. U gjykua e pamundur që të shtrihet ndalimi edhe për masat që ndikojnë në kufizimin e këtyre të drejtave dhe lirive, pasi këto masa ndonjëherë mund të jenë plotësisht të justifikuara dhe legjitime. Për shembull, një masë e tillë mund të jetë zhvendosja e banorëve të një fshati për të ndërtuar një digë.

Komiteti Këshillimor i Konventës Kuadër, Komentari për pjesëmarrjen efektive të personave pjesëtarë të pakicave kombëtare në jetën kulturore, shoqërore dhe ekonomike, si dhe në çështjet publike, miratuar më 27 shkurt 2008

a) Pjesëmarrja në procesin legjislativ e personave pjesëtarë të pakicave kombëtare

i. Partitë politike

75. Liria e tubimeve paqësore dhe e organizimit për çdo person që i përket një pakice kombëtare, parashikuar në nenin 7 të Konventës Kuadër, nënkupton, ndër të tjera, të drejtën për të formuar parti politike dhe/ose organizata. Legjislacioni që ndalon formimin e partive politike mbi baza etnike apo fetare, mund të përbëjë kufizim të paligjshëm të kësaj të drejte. Në çdo rast, çdo kufizim duhet të jetë në përputhje me normat e të drejtës ndërkombëtare dhe parimet e mishëruara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

76. Regjistrimi i organizatave dhe partive politike të pakicave kombëtare mund t'i nënshtrohet disa kushteve. Por këto kërkesa duhet të jenë të tilla që të mos kufizojnë, në mënyrë të paarsyeshme ose të shpërpjesëtuar, mundësitë e personave pjesëtarë të pakicave kombëtare për të formuar organizata të tilla dhe të mos kufizojnë mundësitë e tyre për pjesëmarrje në jetën politike dhe në proceset e vendimmarrjes. Kjo ka të bëjë, ndër të tjera, me madhësinë e popullatës dhe kushtet gjeografike për regjistrimin e saj.

77. Shtetet palë duhet t'u garantojnë mundësi të mjaftueshme për zhvillimin e fushatës zgjedhore partive, që përfaqësojnë apo përfshijnë persona pjesëtarë të pakicave kombëtare. Një masë e tillë mund të jetë afishimi i reklamave zgjedhore në gjuhën e pakicave. Gjithashtu, autoritetet duhet të shohin mundësinë e përdorimit të gjuhëve të pakicave në programet e televizioneve dhe radiove publike që u kushtohen fushatave zgjedhore, dhe në fletët e votimit dhe materiale të tjera zgjedhore, në zonat që banohen tradicionalisht ose në përqindje të lartë nga persona pjesëtarë të pakicave kombëtare.

78. Partitë politike, si ato tradicionale ashtu edhe ato të formuara nga personat pjesëtarë të pakicave kombëtare, mund të luajnë rol të rëndësishëm në mundësimin e pjesëmarrjes në çështjet publike të personave pjesëtarë të pakicave kombëtare. Në partitë tradicionale, proceset e brendshme demokratike për përzgjedhjen e kandidatëve janë thelbësore për të garantuar pjesëmarrjen e personave pjesëtarë të pakicave kombëtare. Gjithsesi, përfshirja e përfaqësuesve të pakicave në partitë politike tradicionale nuk sjell domosdoshmërisht përfaqësimin efektiv të interesave të pakicave kombëtare.

79. Në vendet ku ekzistojnë parti të mirënjohura të pakicave kombëtare, është e rëndësishme të garantohet që edhe partitë dhe organizatat e tjera politike të pakicave kombëtare, që dëshirojnë të përfaqësojnë interesat e personave të tjerë pjesëtarë të së njëjtës pakicë kombëtare, të kenë mundësinë për ta bërë këtë.

ii. Hartimi i sistemeve zgjedhore në nivel kombëtar, rajonal dhe vendor

80. Pjesëmarrja në proceset zgjedhore e personave pjesëtarë të pakicave kombëtare është thelbësore, sepse u mundëson pakicave të shprehin pikëpamjet e tyre gjatë hartimit të masave legjislativë dhe politikave publike që kanë lidhje me ta.

81. Meqë shtetet palë kanë sovranitetin ta zgjedhin vetë sistemin zgjedhor, Komiteti Këshillimor ka theksuar se është e rëndësishme që agjenda publike të ofrojë mundësi për të përfshirë shqetësimet e pakicave. Kjo mund të arrihet ose përmes pranisë së përfaqësuesve të pakicave në organet e zgjedhura dhe/ose përmes përfshirjes së shqetësimeve të tyre në agjendën e organeve të zgjedhura.

82. Komiteti Këshillimor ka vënë në dukje se ligjet zgjedhore që vendosin prapësi si kusht për pjesëmarrje ka shumë gjasa të kenë ndikim negativ në pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në proceset zgjedhore, prandaj kjo duhet pasur parasysh siç duhet. Përrjashtimet nga kriteri për kalimin e prapësive kanë rezultuar të dobishme për të rritur pjesëmarrjen e pakicave kombëtare në organet e zgjedhura.

83. Garancitë kushtetuese për përfaqësimin e personave pjesëtarë të pakicave kombëtare në organet e zgjedhura duhet të plotësohen me legjisllacion efektiv zbatues dhe masa shoqëruese brenda një kohe të arsyeshme. Për Komitetin Këshillimor është e domosdoshme që personat pjesëtarë të pakicave kombëtare të marrin pjesë ose të konsultohen gjatë procesit të hartimit të këtij legjisllacioni dhe të monitorojnë zbatimin e tij.

84. Shtetet palë inkurajohen të forcojnë pjesëmarrjen në këshillat e zgjedhur vendorë të personave që u përkasin pakicave kombëtare, përfshirë pakicat në pozitë të pafavorshme. Në këtë drejtim, Komiteti Këshillimor thekson se i duhet kushtuar vëmendja e duhur ndikimit negativ që mund të kenë kërkesat e caktuara për vendbanimin në pjesëmarrjen e personave që u përkasin pakicave kombëtare në zgjedhjet vendore.

85. Për të pasur ndikim pozitiv në pjesëmarrjen e grave që u përkasin pakicave kombëtare në çështjet publike, mund të miratohen dispozita zgjedhore që synojnë të nxisin praninë e ekuilibruar të grave në organet e zgjedhura.

86. Cilado alternativë të zgjidhet, këshillohet të kryhet një rishikim periodik për t'u siguruar që masat pasqyrojnë siç duhet zhvillimet në shoqëri dhe nevojat e personave që u përkasin pakicave kombëtare.

87. Nëse në praktikë rezulton se personat që u përkasin pakicave kombëtare kanë mundësi të kufizuara përfaqësimi në organet e zgjedhura, duhet të shihet mundësia e kanaleve alternative si për shembull masa specifike që lehtësojnë përfaqësimin e pakicave, me qëllim që të rritet pjesëmarrja e tyre.

iii. Kufijtë administrativë dhe të zonave zgjedhore

88. Ndryshimet e zonave zgjedhore mund të cenojnë përpjekjet për të siguruar pjesëmarrje efikase të personave që u përkasin pakicave kombëtare në çështjet publike, përfshirë edhe në organet e zgjedhura. Kur shqyrtohen reforma për ndryshime në zonat zgjedhore, shtetet palë duhet të sigurojnë që këto reforma të mos dëmtojnë mundësitë për t'u zgjedhur të personave që u përkasin pakicave kombëtare.

89. Kur shqyrtohen reforma që synojnë të ndryshojnë kufijtë administrativë, autoritetet duhet të konsultohen me personat që u përkasin pakicave kombëtare dhe të analizojnë me kujdes ndikimin e mundshëm të reformave të tilla në pjesëmarrjen e tyre në çështjet publike.

90. Në çdo rast, shtetet palë nuk duhet të miratojnë masa që synojnë të zvogëlojnë përqindjen e popullsisë në zonat e banuara nga personat që u përkasin pakicave kombëtare ose të kufizojnë të drejtat e mbrojtura nga Konventa Kuadër. Përkundrazi, reformat administrative në fusha të tilla duhet të synojnë, ndër të tjera, rritjen e mundësive për pjesëmarrjen e pakicave.

iv. Sistemi me vende të rezervuara

91. Masat që përfshijnë vendet e rezervuara dhe/ose të përbashkëta për përfaqësuesit e pakicave kombëtare kanë rezultuar në mjaft raste mjet i dobishëm për rritjen e pjesëmarrjes në vendimmarrje të personave që u përkasin pakicave kombëtare. Ofrimi i vendeve të rezervuara, si vende të përbashkëta midis pakicave të ndryshme kombëtare ose të përcaktuara për një grup të vetëm, është një nga mënyrat që u garanton personave që u përkasin pakicave kombëtare pjesëmarrjen në organet e zgjedhura.

92. Sistemi me "vende të përbashkëta" është veçanërisht i përshtatshëm për nevojat e pakicave të vogla në numër. Që kjo mënyrë të ketë ndikim të qenësishëm në pjesëmarrjen e të gjitha pakicave kombëtare, është e rëndësishme që të gjitha pakicat në fjalë të bien dakord për një strategji të përbashkët dhe për objektiva të përbashkëta që do të arrihen përmes përfaqësimit në organin zgjedhor në fjalë. Përfaqësuesit e zgjedhur që zënë vendet e përbashkëta duhet të tregojnë kujdesin e duhur që të përfaqësojnë shqetësimet e të gjithë personave që u përkasin pakicave

kombëtare në zonën e tyre zgjedhore. Rotacioni ndërmjet përfaqësuesve të pakicave të ndryshme kombëtare mund të ndihmojë në krijimin e kuptimit që ka një vend i përbashkët.

93. Me qëllim që alternativa me vende të garantuara të kontribuojë ndjeshëm në pjesëmarrjen efikase, është e rëndësishme që përfaqësuesit e zgjedhur të pakicave të përfshihen faktikisht në proceset vendimmarrëse. Për më tepër, ata duhet të kenë mundësi reale për të ndikuar në vendimet që merr organi i zgjedhur, përfshirë edhe vendimet që nuk lidhen drejtpërdrejt me pakicat kombëtare. Prandaj, është e rëndësishme që ata të kenë të drejtën e shprehjes dhe të drejtën e votës në organin e zgjedhur dhe që të mos kenë thjesht rol vëzhgues.

94. Sidoqoftë, Komiteti Këshillimor beson se edhe miratimi i këtyre modaliteteve nuk u garanton automatikisht personave që u përkasin pakicave kombëtare ndikim të mirëfilltë dhe të qenësishëm në vendimmarrje.

v. Praktika parlamentare

95. Në ato shtete palë që kanë komisione të posaçme parlamentare që merren me çështjet e pakicave, këto organe kanë ndihmuar në mjaft raste që në proceset vendimmarrëse të merren parasysh shqetësimet e pakicave kombëtare. Mundësia e përdorimit të gjuhëve të pakicave ka rezultuar mjaft efektiv në këto komisione. Por, nuk duhet anashkaluar rëndësia e pjesëmarrjes efikase edhe në komisionet e tjera parlamentare që trajtojnë aspekte të mbrojtjes së pakicave. Bashkëpunimi brenda komisioneve parlamentare përtej përkatësive partiake forcon përpjekjet për integrimin e problematikave të pakicave në politikat që hartohen.

96. Që puna e këtyre komisioneve të jetë efikase, është thelbësore që t'i kushtohet vëmendja e duhur rekomandimeve që ato bëjnë, sidomos gjatë hartimit apo miratimit të ndryshimeve ligjore në legjisllacionin për pakicat kombëtare. Përveç kësaj, duhet të krijohet dialog sistematik mes komisioneve dhe autoriteteve përkatëse, si edhe mes tyre dhe shoqatave të pakicave.

[...]

vii. Kërkesat për shtetësi

100. Shtetësia është element i rëndësishëm që mund të ndikojë ndjeshëm te pjesëmarrja në çështjet publike. Përvoja ka treguar se kriteret e shtetësisë mund të pengojnë pjesëmarrjen efikase në fusha të caktuara të çështjeve publike. Komiteti Këshillimor, gjatë shqyrtimit të objektit të Konventës Kuadër në aspektin personal, ka bërë disa herë thirrje që modalitetet e ndjekura prej shteteve palë të kenë fleksibilitet dhe gjithëpërfshirje. Përveç kësaj, Komiteti Këshillimor ka nënvizuar vazhdimisht faktin se zbatimi i Konventës Kuadër për personat pa shtetësi që u përkasin pakicave kombëtare mund të rrisë frymën e tolerancës, dialogun ndërkulturor dhe bashkëpunimin.

101. Edhe pse vendosja e kufizimeve të caktuara ndaj personave pa shtetësi lidhur me të drejtën e votës dhe për t'u zgjedhur është legjitime, kufizime të tilla nuk duhet të aplikohen në masë më të gjerë se ç'është e nevojshme. Ndonëse kriteret e shtetësisë mund të zbatohen për zgjedhjet parlamentare, shtetet palë nxiten t'u japin personave pa shtetësi që u përkasin pakicave kombëtare mundësinë për të votuar dhe për të garuar si kandidatë në zgjedhjet vendore dhe në këshillat drejtues të autonomive kulturore.

Shtetësia nuk duhet të jetë kusht për anëtarësimin e personave që u përkasin pakicave kombëtare në sindikata dhe shoqata të tjera të shoqërisë civile. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në shtetet palë ku rregullat e shtetësisë kanë pësuar ndryshime të shpeshta.

102. Kriteret e zotërimit të gjuhës që u vendosen kandidatëve për zgjedhjet parlamentare dhe vendore nuk janë në përputhje me nenin 15 të Konventës Kuadër. Ato ndikojnë negativisht në pjesëmarrjen efikase të personave që u përkasin pakicave kombëtare në çështjet publike.

KKKK, Komentar për të drejtat gjuhësore të personave pjesëtarë të pakicave kombëtare në bazë të Konventës Kuadër, miratuar më 24 maj 2012

92. Shtetet palë duhet t'u garantojnë mundësi të barabarta në fushatë zgjedhore partive politike që përfaqësojnë ose përfshijnë persona që u përkasin pakicave kombëtare. Kjo mund të përfshijë afishimin e reklamave zgjedhore në gjuhën e pakicave. Gjithashtu, autoritetet duhet të shohin mundësinë e përdorimit të gjuhëve të pakicave në programet e televizioneve dhe radiove publike që u kushtohen fushatave zgjedhore, dhe në fletët e votimit dhe materiale të tjera zgjedhore në zonat që banohen tradicionalisht ose në përqindje të lartë nga persona që u përkasin pakicave kombëtare. Kriteret e zotërimit të gjuhës që u vendosen kandidatëve për zgjedhjet parlamentare dhe vendore mund të mos jenë në përputhje me nenin 15 të Konventës Kuadër, pasi ato ndikojnë negativisht në pjesëmarrjen efikase të personave që u përkasin pakicave kombëtare në çështjet publike. Në veçanti, brenda organeve të zgjedhura vendore, përdorimi i gjuhës së pakicave iu mundëson personave që u përkasin pakicave kombëtare të marrin pjesë në vendimmarrje më me efektivitet. Komiteti Këshillimor ka përshëndetur përpjekjet për lejimin e përdorimit të gjuhëve të pakicave brenda administratës publike në zonat që banohen kryesisht nga persona që u përkasin pakicave kombëtare.

Përfshirja e pakicave kombëtare në aspekte të ndryshme të funksionimit të një shoqërie përbën një faktor të rëndësishëm në integrimin e shoqërisë dhe në parandalimin e konflikteve. Nevoja për pjesëmarrjen efektive të pakicave kombëtare në jetën publike është njohur nga standarde të ndryshme ndërkombëtare për të drejtat e njeriut.

Evoluimi ligjor i të drejtës së personave pjesëtarë të pakicave kombëtare për të marrë pjesë në mënyrë efektive në proceset zgjedhore buron nga dy zhvillime në fushën e të drejtës ndërkombëtare dhe marrëdhënieve ndërkombëtare: (1) lindja e të drejtës për të marrë pjesë në zgjedhje; dhe (2) njohja e të drejtave të pakicave kombëtare për të marrë pjesë në çështjet publike dhe në jetën sociale dhe ekonomike.