



Priručnik

za promatranje i
promicanje sudjelovanja
nacionalnih manjina u
izbornim procesima

Priručnik

za promatranje i promicanje
sudjelovanja nacionalnih manjina
u izbornim procesima

Publikacija OESS-ovog Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)
Ul. Miodowa 10
00-251 Varšava
Poljska

www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2014

Sva prava su pridržana. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, pod uvjetom da svako takvo umnožavanje navođenje OESS-a/ODIHR-a kao izvora.

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

ISBN 978-83-66089-56-3

Fotografija s naslovnice: OESS/ODIHR

Dizajn: Nona Reuter

Tiskano u Poljskoj

Priručnik

za promatranje i promicanje
sudjelovanja nacionalnih manjina
u izbornim procesima

Kazalo

Kratice i akronimi	7
UVOD	9
I. OESS-ova opredjeljenja i drugi važeći međunarodni i regionalni standardi sudjelovanja nacionalnih manjina u izbornim procesima	13
A. Uvod	13
B. Organizacija za europsku sigurnost i suradnju	15
C. Ujedinjeni narodi	18
D. Vijeće Europe	20
II. Temeljna građanska i politička prava bitna za sudjelovanje nacionalnih manjina u izbornim procesima	25
A. Uvod	25
B. Politička i građanska prava	26
1. Pravo glasa	26
2. Pravo kandidiranja za javnu dužnost	27
3. Sloboda udruživanja	29
4. Sloboda izražavanja	32
5. Sloboda mirnoga okupljanja	33
C. Zabrana diskriminacije	34
III. Izborni sustavi i nacionalne manjine	37
A. Uvod	37
B. Vrste izbornih sustava	38
1. Većinski sustavi	39
2. Razmjerni izborni sustavi	40
3. Paralelni sustavi i razmjerni mješoviti izborni sustavi	42
C. Specifični elementi izbornih sustava koji omogućuju zastupljenost manjina	43
1. Niski pragovi	43
2. Preferencijalno glasovanje	44
3. Granice izbornih jedinica i pravedna zastupljenost nacionalnih manjina	44

D. Posebne mjere	46
1. Posebni prag za nacionalne manjine	47
2. Dvojno glasovanje	47
3. Rezervirana zastupnička mjesta	47
IV. ODIHR-ovo promatranje izbora i nacionalne manjine	49
A. Uvod	49
B. Uloga misije za procjenu potreba	50
C. Smjernice za osnovni tim	53
1. Osigurati pregled situacije	54
2. Prikupiti osnovne statističke podatke	54
3. Identificirati i sastati se s ključnim akterima	55
4. Analizirati registriranje birača	55
5. Ocijeniti edukaciju građana i birača	56
6. Pratiti procese nominacije kandidata i stranaka	57
7. Pratiti medijsko izvješćivanje	57
8. Promatrati predizbornu kampanju	58
9. Razmotriti utjecaj izbornoga sustava	59
D. Smjernice za dugoročne promatrače	60
E. Smjernice za kratkoročne promatrače	61
ANEKS. IZVODI IZ OESS-OVIH OPREDJELJENJA I DRUGIH BITNIH MEĐUNARODNIH STANDARDA I INSTRUMENATA VEZANIH ZA SUDJELOVANJE NACIONALNIH MANJINA U IZBORNIM	63
1. Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi	63
CSCE, Kopenhagenski dokument, 1990	63
HCNM, Ljubljanske smjernice o integriranju raznolikih društava, 2012.	71
2. Ujedinjeni narodi	72
3. Vijeće Europe	73
Vijeće Europe, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Izvješće s obrazloženjem, 1993.	73

Kratice i akronimi

ACFC	Savjetodavni odbor Vijeća Europe za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina
AV	Izborni sustav alternativnoga glasovanja
ECHR	Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
EctHR	Europski sud za ljudska prava
EAM	Misija za ocjenu izbora
EOM	Misija za promatranje izbora
FCNM	Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina
FPTP	Izborni sustav relativne većine
HCNM	Visoki povjerenik OEES-a za nacionalne manjine
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
ICERD	Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije
ICESCR	Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima
LEOM	Ograničena misija za promatranje izbora
LTO	Dugoročni promatrač (DP)
MMP	Mješoviti razmjerni izborni sustav
NAM	Misija za procjenu potreba
ODIHR	OEES-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava
OSCE	Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi
PR	Razmjerni izborni sustav
STO	Kratkoročni promatrač (KP)
STV	Izborni sustav pojedinačnog prenosivog glasa
UDHR	Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
UN	Ujedinjeni narodi

Uvod

OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (*eng. Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR) objavio je 2001. *Smjernice za sudjelovanje nacionalnih manjina u izbornom procesu* (Smjernice iz 2001.).¹ Temeljni cilj *Smjernica iz 2001.* bio je državama sudionicama ponuditi specifične savjete o tomu kako mogu provesti *Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu* (Preporuke iz Lunda) kada se radi o izbornim procesima, uz obrazloženje prednosti i mana ponuđenih mogućnosti.²

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

Pored toga, ova publikacija sadrži i novo poglavlje o metodologiji koju koriste ODIHR-ove izborne promatračke misije (*eng. election observation mission*, EOM) pri promatranju sudjelovanja nacionalnih manjina. U ovo poglavlje uvršteni su uvidi i iskustva stečena tijekom gotovo dva desetljeća promatranja izbora. Praktični dio namijenjen je izbornim promatračima osobito iz OESS-a; promatrači iz drugih organizacija koje se bave pitanjem sudjelovanja nacionalnih manjina tu će naći korisne informacije o ovoj temi koje su također bitne i u drugim izbornim kontekstima. Zahvaljujući ovom praktičnom dijelu, publikacija se izdaje kao priručnik, u nadi kako će stručnjacima i praktičarima koji rade u ovoj oblasti ponuditi korisne smjernice.

Dajući solidan temelj za metodologiju promatranja izbora u ovom području, publikacija bi trebala pomoći osigurati profesionalnu i dosljednu provedbu procjena sudjelovanja manjina utemeljenih na opredjeljenjima OESS-a, drugim primjenjivim međunarodnim standardima i dobroj praksi. Spajajući ažurirane informacije s najvažnijim elementima *Smjernica iz 2001.*, ova publikacija u jezgrovitom obliku pruža širok pregled OESS-ovog pristupa promicanju i promatranju sudjelovanja nacionalnih manjina u izborima.

1 OESS/ODIHR, *Smjernice za sudjelovanje nacionalnih manjina u izbornom procesu*, Varšava, 2001.

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

Međutim, čitatelj treba imati na umu da je rad OEES-a vezan za nacionalne manjine samo jedan dio onoga što je potrebno uraditi kako bi se postigao bilo kakav stvarni uspjeh. OEES-ov Visoki povjerenik za nacionalne manjine (eng. *High Commissioner on National Minorities*, HCNM) pruža rana upozorenja o potencijalnim sukobima i savjete za rješavanje rastućih napetosti kako bi se takvi sukobi spriječili, uključujući i putem jamstava učinkovitog sudjelovanja nacionalnih manjina. ODIHR promatra mjeru u kojoj pripadnici nacionalnih manjina doista sudjeluju u izborima i izdaje preporuke o tomu kako svladati prepreke koje im se možda nađu na putu. Kako bi se u modernim demokratskim državama povećalo sudjelovanje i postigla odgovarajuća zastupljenost nacionalnih manjina, vlade država sudionica također moraju učiniti značajne napore na nacionalnoj i lokalnoj razini.³

Pružajući pristupačan pregled i vodič, ovaj dokument također bi trebao biti koristan zakonodavcima i donositeljima političkih odluka na svim razinama. Može se koristiti u svrhu pružanja potpore naporima vlada, političkih stranaka i skupina civilnoga društva, uključujući i one koje zastupaju manjinske zajednice, za promicanje učinkovitog sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu uopće, a osobito u izborima.

Konačno, treba imati na umu kako je ovaj priručnik plod suradnje ODIHR-a i HCNM-a. Utemeljen je na širokom konsenzusu o tomu da je učinkovito sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu od suštinske važnosti za razvoj demokratskoga društva koje poštuje ljudska prava, promiče integraciju i osigurava mir i stabilnost. Razvijanje takvih društava je cilj koji su prepoznali OEES, Vijeće Europe i Ujedinjeni narodi (UN)

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

U Poglavljima II. i III. iscrpno se obrazlaže sadržaj svake od četiri Preporuke iz Lunda vezane za izbore:

- Preporuka br. 7 tiče se izbornih prava, uključujući pasivno i aktivno biračko pravo, kao i jamstvo političkog sudjelovanja;
- Preporuka br. 8 usmjerena je na slobodu udruživanja, a osobito na pravo osnivanja političkih stranaka u zajednici;

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

- Preporuka br. 9 govori o tomu kako različiti izborni sustavi i posebne mjere doprinose ili otežavaju zastupljenost manjina; a
- Preporuka br. 10 se tiče pravedne zastupljenosti putem određivanja granica izbornih jedinica (biračkih tijela).

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

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

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

I.

OESS- ova opredjeljenja i drugi primjenjivi međunarodni i regionalni standardi sudjelovanja nacionalnih manjina u izbornim procesima



A. Uvod

Uključenost nacionalnih manjina u različite aspekte funkcioniranja jednoga društva predstavlja važan čimbenik za njegovu integraciju⁴ i sprječavanje sukoba.⁵ Niz međunarodnih standarda o ljudskim pravima prepoznaje potrebu nacionalnih manjina da učinkovito sudjeluju u javnom životu.

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

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

4 O vezi između integracije i sprječavanja sukoba, vidjeti, općenito, Ljubljanske smjernice. U Ljubljanskim smjernicama integracija se definira kao "dinamičan proces koji podrazumijeva međusobno angažiranje više aktera, čime se doprinosi učinkovitom sudjelovanju svih pripadnika raznolikoga društva u gospodarskom, političkom, društvenom životu i kulturi, te se njeguje uzajamno i sveobuhvatno osjećanje pripadnosti, kako na razini države, tako i na lokalnoj razini."

5 Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo), *Studija o izbornom pravu i nacionalnim manjinama*, CDL-INF(2000)4 (Strasbourg: 25. siječnja 2000.), str. 2.

unutarnjih demokratskih procesa koji omogućuju i olakšavaju sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina.⁶ U sustavima razmjerne zastupljenosti mogu uvrstiti manjinske kandidate na izborne liste ili mogu nominirati pojedinačne kandidate u većinskim izbornim sustavima, a u svojim izbornim programima mogu uzimati u obzir manjinske zahtjeve i interese.

Pored poštovanja specifičnih standarda međunarodnog prava o ljudskim pravima glede aktivnog i pasivnog biračkog prava, također se moraju poštovati i opća načela jednakosti i nediskriminacije. Na primjer, države su dužne zabraniti diskriminaciju i jamčiti da svatko pod njihovom mjerodavnošću ima jednaku i učinkovitu zaštitu od diskriminacije na bilo kojem temelju, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno i društveno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.⁷

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

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

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

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

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

9 Usklađenost domaćih zakona s ugovorom također je važna u svjetlu članka 27. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora u kojemu stoji da se: "strana ne može pozivati na odredbe svoga unutarnjeg prava kao bi opravdala neizvršavanje ugovora."

B. Organizacija za europsku sigurnost i suradnju

OESS djeluje putem političkoga procesa kojim se donose politički obvezujuće norme i načela. Za razliku od mnogih drugih dokumenata glede ljudskih prava, opredjeljenja OESS-a nisu pravno obvezujuća. Iako je pravna izvršivost standarda OESS-a ograničena, opredjeljenja OESS-a predstavljaju više od jednostavnih izjava dobre volje ili namjere; to su politička obećanja o poštovanju tih standarda.

Dogovori o međunarodnim pravnim dokumentima obično podrazumijevaju kako će za postizanje suglasnosti o konačnom tekstu biti potrebno dosta vremena, te da i takvi konačni dokumenti podliježu ratifikaciji i rezervama; to nije slučaj s dokumentima OESS-a. Njihova politička priroda stvara jedinstvenu situaciju u kojoj odluke stupaju na snagu izravno po postizanju konsenzusa među državama sudionicama i postaju politički obvezujuće za sve države sudionice OESS-a.

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

Države sudionice su u Kopenhagenskom dokumentu izjavile brojna temeljna opredjeljenja o pitanjima vezanim za nacionalne manjine i demokratske izborne procese, prvenstveno prihvaćajući da “pitanja vezana za nacionalne manjine mogu biti riješena na zadovoljavajući način samo u demokratskim političkim okvirima.” Također su priznale kako je “poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina u sklopu univerzalno priznatih ljudskih prava neizostavan čimbenik mira, pravde, stabilnosti i demokracije u državama sudionicama.”¹¹ U Dokumentu se također navodi:

“Države sudionice poštovat će prava pripadnika nacionalnih manjina na učinkovito sudjelovanje u javnim poslovima, uključujući i sudjelovanje u poslovima vezanim za zaštitu i promicanje identiteta manjina.”¹²

10 CSCE, Kopenhagenski dokument (Kopenhagen: 29. lipnja 1990.) stavke 30–39.

11 Ibid., stavak 30–31.

12 Ibid., stavak 35.

Ova opća odredba o učinkovitom sudjelovanju dalje je razrađena na Sastanku stručnjaka CSCE-a o nacionalnim manjinama u Ženevi 1991. Zaključci tog sastanka predstavljeni su u Izvješću sa sastanka stručnjaka CSCE-a o nacionalnim manjinama iz 1991. (Ženevsko izvješće) u kojemu se ukazuje da “odgovarajuće demokratsko sudjelovanje u donošenju odluka ili u savjetodavnim tijelima čini važan element učinkovitog sudjelovanja u javnim poslovima”.¹³ Nadalje, Kopenhagensko opredjeljenje vezano za promatranje izbora izričito je dovedeno u vezu s nacionalnim manjinama. U Ženevskom izvješću navodi se kako će države sudionice “u mjeri u kojoj im to zakon dopušta, povoljno ocijeniti nazočnost promatrača na izborima koji se održavaju na razinama nižim od nacionalne, uključujući i u područjima naseljenim nacionalnim manjinama, i nastojati im olakšati pristup tim izborima”.¹⁴ U Izvješću se “savjetodavna tijela i tijela za donošenje odluka u kojima su zastupljene manjine” navode u smislu preporučenog pristupa u nekim ustavnim sustavima.¹⁵

Još jedan važan dokument CSCE-a glede nacionalnih manjina je Helsinški dokument iz 1992.: Izazovi promjena (Helsinški dokument) kojima je uspostavljen OESS-ov Visoki povjerenik za nacionalne manjine (HCNM).¹⁶ HCNM je napravljen kao instrument sprječavanja sukoba glede pitanja nacionalnih manjina.

Sukladno mandatu koji mu je povjeren u Helsinkiju, HCNM može poduzeti niz mjera u svrhu istraživanja i reagiranja na situacije glede nacionalnih manjina, uključujući:

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

HCNM je 1996. uz pomoć stručnjaka počeo raditi na tematskim Preporukama i Smjernicama namijenjenim svim državama sudionicama.¹⁷ Svrha nije izraditi nove međunarodne standarde, već “protumačiti i razjasniti postojeća međunarodna pravila

13 CSCE, Ženevsko izvješće (Ženeva: 19. srpnja 1991.) Poglavlje III., stavak 1.

14 Ibid., Poglavlje III., stavak 5.

15 Ibid., Poglavlje IV., stavak 7.

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

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

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

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

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

ODIHR također osigurava važan forum na kojemu države i nevladina tijela mogu iznijeti pitanja usklađenosti s opredjeljenjima OEES-a i otvoreno o njima raspravljati na godišnjem Provedbenom sastanku o ljudskoj dimenziji, kao i na tri godišnja Dopunska sastanka o ljudskoj dimenziji te na godišnjem Seminaru o ljudskoj dimenziji.²¹

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

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

20 Ljubljanske smjernice, smjernica 9 (Uključivanje i učinkovito sudjelovanje kao načelo integracije), smjernica 38 (Učinkovito sudjelovanje kao ključno područje politike) i smjernica 39 (Sudjelovanje u javnim poslovima).

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

Međutim, aktivnosti koje su najbitnije za ovu temu odnose se na promatranja izbora.²² Tijekom dva desetljeća promatranja izbora, ODIHR je dosljedno usavršavao svoju metodologiju kako bi što bolje sagledao niz različitih pitanja, uključujući i ravnopravnost spolova i sudjelovanje nacionalnih manjina.

Kada ispituje sudjelovanje nacionalnih manjina u određenim izborima, ODIHR razmatra ne samo mjeru u kojoj nacionalne manjine sudjeluju, već uzima u obzir i sve moguće prepreke koje bi mogle spriječiti njihovo sudjelovanje. Kao i kod svakog drugog aspekta izborne promatračke misije ODIHR-a, jedna od njezinih najvažnijih funkcija je državama sudionicama osigurati preporuke o tomu kako svladati uočene nedostatke i unaprijediti izborne procese. Stoga, promatranje sudjelovanja nacionalnih manjina nije samo sebi cilj; to je također i sredstvo za promicanje i olakšavanje učinkovitog sudjelovanja manjina u izbornim procesima tako što će se državama dostaviti relevantne preporuke.

C. Ujedinjeni narodi

U članku 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (UDHR) navodi se: “Sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima.” U članku 21(1) sadržana je prva univerzalna formulacija načela sudjelovanja, u proglašenju prava svakog da “sudjeluje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, izravno ili preko slobodno izabраниh predstavnika”. Ovo načelo oslanja se na priznanje UDHR-a iz stavka 3 istog članka da je “volja naroda temelj državne vlasti”.

Pravo na sudjelovanje u vlasti i javnim poslovima sadržano u neobvezujućoj Univerzalnoj deklaraciji u međuvremenu je preneseno u nekoliko obvezujućih međunarodnih ugovora. Na primjer, u članku 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) stoji:

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

- (a) sudjelovati u vođenju javnih poslova, izravno ili preko slobodno izabраниh predstavnika;
- (b) birati i biti biran na poštenim povremenim izborima s univerzalnim i jednakim pravom glasa, koji se moraju provoditi tajnim glasovanjem, na način kojim se jamči slobodno izražavanje volje birača;
- (c) imati pristup javnim službama u svojoj zemlji sukladno načelu opće jednakosti.”

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

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

I u Međunarodnoj konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (ICERD) pojavljuje se obveza nediskriminacije na temelju etničke pripadnosti ili na bilo kojem drugom temelju u odnosu na uživanje političkih prava. Članak 5. propisuje:

“države članice obvezuju se zabraniti i ukinuti rasnu diskriminaciju u svim njezinim oblicima i svakome jamčiti pravo jednakost pred zakonom bez obzira na rasu, boju kože ili nacionalno ili etničko podrijetlo, osobito glede uživanja sljedećih prava: [...]

(c) političkih prava, osobito prava sudjelovanja na izborima, prava glasa i kandidature - prema sustavu općeg i jednakog prava glasa, prava sudjelovanja u vladi kao i u upravljanju javnim poslovima, na svim razinama, i prava pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim dužnostima.”

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

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

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

Ovo je prva odredba u jednom ugovoru UN-a u kojoj se priznaju prava etničkih, vjerskih i jezičnih manjina. Članak 27 ne spominje izričito pravo pripadnika manjina na sudjelovanje u javnim poslovima, uključujući i izbore. Međutim, tijelo uspostavljeno na temelju ICCPR-a, Povjerenstvo za ljudska prava, govori o učinkovitom političkom sudjelovanju manjina u Općem komentaru br. 25: “Pravo sudjelovanja u javnim poslovima, biračko pravo i pravo jednakog pristupa javnim službama” tako što od vlada traži poduzimanje pozitivnih mjera za svladavanje različitih prepreka koje otežavaju uživanje prava na sudjelovanje u javnim poslovima, uključujući jezične barijere, između ostalog tako što će omogućiti pristup informacijama za birače na jezicima manjina.²³

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

Nadalje, iako nije međunarodni ugovor, Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina, koju je 1992. usvojila Generalna skupština UN-a, reafirmira “pravo pripadnika nacionalnih manjina na učinkovito sudjelovanje u kulturnom, vjerskom, društvenom, ekonomskom i javnom životu”, uključujući i sudjelovanje u “donošenju odluka na nacionalnoj, a po potrebi i na regionalnoj razini, koje se tiču manjine kojoj pripadaju ili područja u kojemu žive, na način koji nije u suprotnosti s nacionalnim zakonodavstvom”.²⁴

D. Vijeće Europe

Vijeće Europe uspostavljeno je kao organizacija europskih država na temelju načela predstavničke demokracije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava.²⁵ Od država se zahtijeva da budu istinske demokracije pri stupanju u članstvo i da takve ostanu sve dok su članice.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (ECHR), kao temeljni ugovor Vijeća Europe, značajno povezuje, iako ne i izričito, biračka prava i zabranu diskriminacije. Člankom 14 uspostavljeno je načelo uživanja svih prava i sloboda sadržanih u ECHR-u bez diskriminacije:

“Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije na bilo kojem temelju, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status.”

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

“Visoke strane ugovornice obvezuju se u primjerenim vremenskim razmacima održavati slobodne izbore s tajnim glasovanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.”

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

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

25 Vidjeti stavak 3 preambule i članak 1 Statuta Vijeća Europe.

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

Vijeće Europe zabranjuje diskriminaciju u biračkim pravima na temelju veze s nacionalnom manjinom. Članak 14 izričito zabranjuje diskriminaciju na temelju “veze s nacionalnom manjinom”.

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

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

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

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

27 Vidjeti Protokol br. 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Dosad ga je ratificiralo 18 od 47 država članica Vijeća Europe.

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

Glede sudjelovanja nacionalnih manjina, u članku 15 FCNM-a stoji:

“Ugovorne strane stvorit će nužne uvjete za učinkovito sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, osobito onima koji se njih tiču.”

Postoji konsenzus o tumačenju članka 15 u smislu da učinkovito sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina obuhvaća procese donošenja odluka i izabrana tijela i na nacionalnoj i na lokalnoj razini.²⁹ Iako je suglasan da države imaju izvjesno područje slobodne procjene,³⁰ ACFC navodi cijeli niz posebnih mjera koje države mogu poduzeti u cilju postizanja jednakih prava nacionalnih manjina i suzbijanja diskriminacije.

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

ACFC je 2008. usvojio Komentar o učinkovitom sudjelovanju. Njegova je svrha odrediti način na koji će Savjetodavni odbor tumačiti odredbe iz FCNM-a vezane za učinkovito sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina, prema članku 15 FCNM-a, oslanjajući se na Mišljenja Savjetodavnog odbora za pojedinačne države usvojena od 1999. do 2007. Komentar o učinkovitom sudjelovanju koristan je za državne vlasti i donositelje odluka, javne dužnosnike, organizacije civilnoga društva, uključujući i one koje zastupaju manjinske zajednice, akademske radnike i druge aktere uključene u zaštitu manjina.³²

29 Vidjeti, općenito, Komentar o učinkovitom sudjelovanju, stavak 90–93.

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

31 Vidjeti: državna izvješća, mišljenja ACFC-a i rezolucije Odbora ministara na internet stranici ACFC-a: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNDdocs/Table_en.asp>.

32 Vidjeti fusnotu 6 *supra*.

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

Još jedan važan izvor smjernica i tematskih preporuka je Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo). Venecijansko povjerenstvo izdalo je niz općih i tematskih izvješća o sudjelovanju nacionalnih manjina u izborima i nekoliko izvješća o sudjelovanju nacionalnih manjina u pojedinačnim državama.³⁴ Ova izvješća odražavaju zajedničko europsko izborno nasljeđe, pružaju korisne popise primjera dobre prakse i često ukazuju na oblasti gdje su moguća unaprjeđenja. U jednom od najvažnijih dokumenata o izbornim pitanjima, Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima: Smjernice i obrazloženje (Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima), Venecijansko povjerenstvo posvećuje značajnu pozornost izbornoj praksi vezanoj za nacionalne manjine. U Kodeksu stoji:

- Treba dopustiti rad stranaka koje zastupaju nacionalne manjine;
- Posebna pravila kojima se nacionalnim manjinama jamče rezervirana mjesta ili koja predviđaju odstupanja od uobičajenih kriterija raspodjele zastupničkih mjesta za stranke koje zastupaju nacionalne manjine (npr. odstupanje od obveznog kvoruma) u načelu nisu u suprotnosti s jednakim pravom glasa, i
- Ni kandidati ni birači ne smiju biti u obvezi izjasniti se o pripadnosti nacionalnoj manjini.³⁵

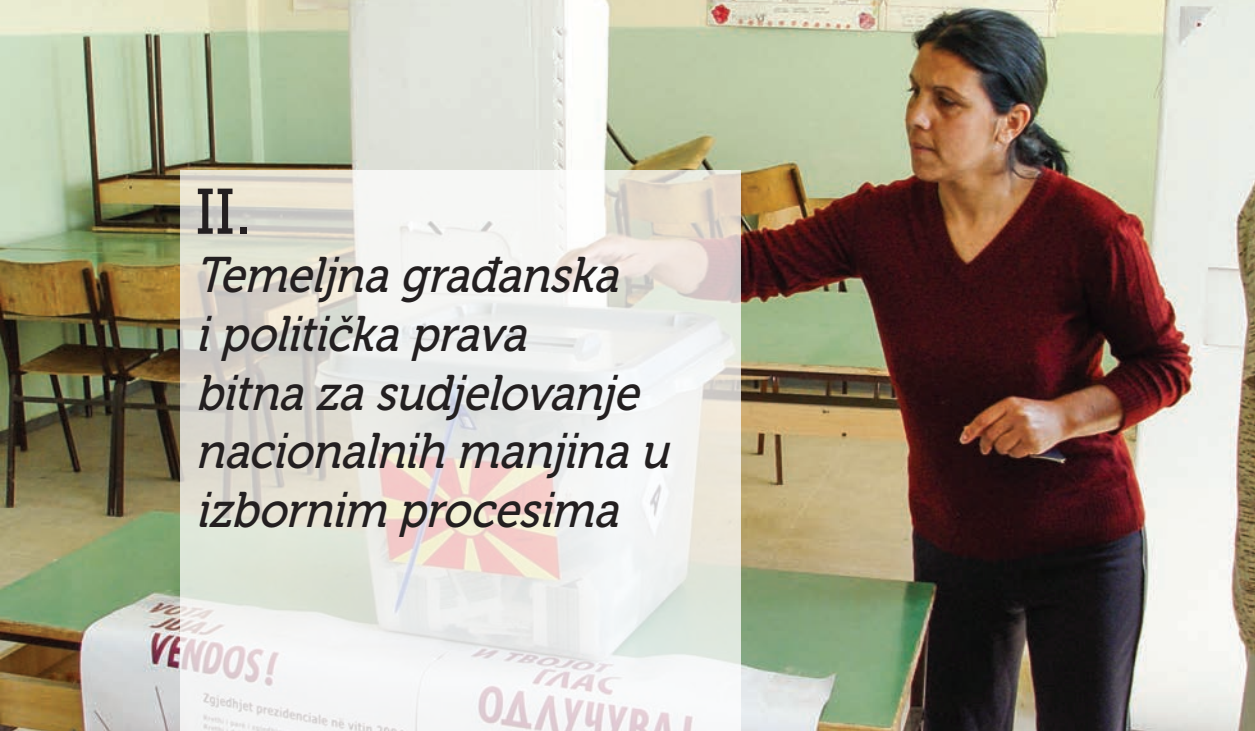
33 Vidjeti: ACFC, Komentar o jezičnim pravima, usvojen 24. svibnja 2012., ACFC/44DOC(2012)001 rev.

34 Vidjeti: Venecijansko Povjerenstvo, Izborna prava i nacionalne manjine, CDL-INF (2000) 004, 25. siječnja 2000.; Izvješće o izbornim pravilima i pozitivnoj diskriminaciji za sudjelovanje nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka u europskim zemljama, studija br. 307/2004, Dokument CDL-AD (2005)009, 15. ožujka 2005.; Izvješće o pravima osoba koje nisu državljani i manjina, studija br. 294/2004, Dokument CDL-AD(2007)001, 18. siječnja 2007. i Izvješće o dvojnoglasovanju za pripadnike nacionalnih manjina, studija br. 387/2006, Dokument CDL-AD (2008)013, 16. lipnja 2008. Sva ova izvješća dostupna su na internet stranici Venecijanskog povjerenstva: <<http://www.venice.coe.int/webforms/events/>>.

35 Venecijansko povjerenstvo, *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima*, Mišljenje br. 190/2002, Dokument CDL-AD (2002)023, 23. svibnja 2003., točka 2.4 i odgovarajući dio pripadajućeg Obrazloženja.

II.

Temeljna građanska i politička prava bitna za sudjelovanje nacionalnih manjina u izbornim procesima



A. Uvod

Preporuka iz Lunda br. 7:

“Iskustva u Europi i drugdje ukazuju na važnost izbornoga procesa za olakšavanje sudjelovanja manjina u političkoj sferi. Države će pripadnicima nacionalnih manjina jamčiti pravo sudjelovanja u vođenju javnih poslova, uključujući i pravo da biraju i budu birani na javne dužnosti bez diskriminacije.”

Preporuka iz Lunda br. 8:

“Propisi o osnivanju i djelovanju političkih stranaka moraju biti sukladni načelu međunarodnoga prava o slobodi udruživanja. Ovo načelo podrazumijeva slobodu osnivanja političkih stranaka na temelju pripadnosti određenoj zajednici, kao i stranaka koje se ne poistovjećuju isključivo s interesom bilo koje pojedinačne zajednice.”

U cilju uspostavljanja i održavanja demokracije nužno je jamčiti cijeli niz temeljnih građanskih i političkih prava, uključujući i pravo osnivanja političkih stranaka i drugih udruženja, pravo izražavanja političkog mišljenja, vođenja kampanje, pravo na slobodu okupljanja, pravo kandidature za javnu dužnost i pravo izražavanja vlastite volje “slobodno i pravedno ... na povremenim i poštenim izborima.”³⁶ Uživane ovih prava ne

36 Kopenhagenski dokument, stavak 6

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

Ograničenja su dopuštena samo kada imaju opravdan cilj sukladno međunarodnom pravu, a ne smiju ići dalje od onoga što je razmjerno opravdanoj potrebi za uvođenjem ograničenja. To znači da se takva ograničenja moraju oprezno tumačiti i primjenjivati kako ne bi došlo do povrede standarda ljudskih prava, a naročito u ovom slučaju, kako ne bi negativno utjecala na jednaka prava nacionalnih manjina na sudjelovanje u javnom životu. Ograničenja sloboda u interesu nacionalne sigurnosti moraju podlijevati strogoj kontroli kako bi se osigurala njihova valjanost, razmjernost i usklađenost s međunarodnim standardima.

Kad god se nametnu ograničenja biračkih prava pojedinca, tom pojedincu treba biti osiguran pristup neovisnom i učinkovitom pravnom lijeku i na nacionalnoj i na međunarodnoj razini, kako bi se utvrdila opravdanost ograničenja i njegova usklađenost s međunarodnim standardima.

B. Politička i građanska prava

1. Pravo glasa

U stavku 7.3 Kopenhagenskog dokumenta stoji da se države sudionice OESS-a opredjeljuju da će “jamčiti univerzalno i jednako pravo glasa svim punoljetnim državljanima”. Stavak 7.4 sadrži opredjeljenje država da će “osigurati tajno glasovanje ili ekvivalentni postupak slobodnoga glasovanja”. Ova opredjeljenja su od temeljnoga značaja za istinski demokratske izbore, a od ključnoga su značaja za nacionalne manjine s obzirom na njihov često nepovoljan položaj u društvu koji ih može izložiti političkom pritisku. Države sudionice OESS-a moraju poduzeti sve nužne korake kako bi osigurale da glasači iz reda nacionalnih manjina uživaju univerzalno i jednako pravo glasa i da se poštuje njihovo pravo na tajno glasovanje.

U stavku 34 Kopenhagenskog dokumenta države sudionice OESS-a opredjeljuju se kako će “nastojati osigurati da pripadnici nacionalnih manjina, bez obzira na potrebu da nauče službeni jezik ili jezike države o kojoj je riječ, imaju dovoljne mogućnosti poduke iz njihovog materinskog jezika ili na njihovom materinskom jeziku, kao i, kad god je to moguće i nužno, da taj jezik koriste u obraćanju javnim vlastima, sukladno primjenjivom nacionalnom zakonodavstvu.” Na primjer, države sudionice mogu razmotriti mogućnost da pomognu napore svojih državljana koji su pripadnici nacionalnih manjina da ostvare svoje pravo glasa tako što će uvesti ciljne mjere za otklanjanje određenih poteškoća,

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

Iako države pravo glasa na nacionalnim izborima često ograničavaju na svoje državljane, ovaj pristup može predstavljati problem sa stanovišta ljudskih prava ako su zakoni o državljanstvu i izborni zakoni neopravdano restriktivni. To osobito može biti povod za napetosti u državama čije stanovništvo obuhvaća veliki udio nedržavljana, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina. Nerazmjerna ograničenja pojavljuju se u različitim oblicima, od administrativnih prepreka do financijskih opterećenja koja se nameću pripadnicima određene etničke skupine u procesu stjecanja državljanstva. Dok se uvjet državljanstva može primjenjivati u odnosu na parlamentarne izbore, države sudionice se ohrabruju da osobama koje nisu državljani iz reda nacionalnih manjina pruže mogućnost da biraju i budu birani na lokalnim izborima.³⁸

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

Moguća su i druga uvjetovanja biračkoga prava vezana za prebivalište koja mogu predstavljati ograničenje biračkoga prava pripadnika nacionalnih manjina. Iako su ovakva uvjetovanja u načelu dopuštena, trebaju biti razumna i uzeti u obzir posebni položaj manjina.⁴⁰

2. Pravo kandidiranja za javnu dužnost

Države sudionice OESS-a su se u stavku 7.5 Kopenhagenskog dokumenta opredijelile da će “bez diskriminacije poštovati pravo građana da se kandidiraju za političke i javne dužnosti, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija”.

37 U Općem komentaru br. 25 stoji da je “[...] potrebno poduzeti pozitivne mjere kako bi se svladale određene poteškoće, kao što su nepismenost, jezične barijere, siromaštvo i ograničenja slobode kretanja, koje sprječavaju osobe s pravom glasa da učinkovito ostvare to pravo. Informacije i materijale o glasovanju treba učiniti dostupnima na manjinskim jezicima. Usvajanjem određenih metoda, kao što su fotografije i simboli, nepisanim glasačima treba osigurati dovoljno informacija na kojima mogu temeljiti svoj izbor” stavak 12. Vidjeti i: Komentar o učinkovitom sudjelovanju, stavak 17 i Ljubljanske smjernice, obrazloženje uz smjernicu br. 27.

38 Komentar o učinkovitom sudjelovanju, stavak 101; Venecijansko povjerenstvo, *Izješće o nedržavljanima i pravima manjina*, studija br. 294/ 2004, Dokument CDL-AD(2007)001, 18. siječnja 2007. Vidjeti i: Parlamentarna skupština OESS-a, Edinburška deklaracija Parlamentarne skupštine OESS-a, srpanj 2004, dostupna na: <www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2004-edinburgh-annual-session>; Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, “Lokalna demokracija u Latviji: sudjelovanje nedržavljana u javnom i političkom životu na lokalnoj razini”, Preporuka 257 (2008), dostupna na: <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1613800&SecMode=1&DocId=1328420&Usage=2>> i Izjava Visokoga povjerenika OESS-a za nacionalne manjine Stalnom vijeću OESS-a, 26. lipnja 2008., <[http://www.osce.org/hcnm/32569](http://www.osce.org/hcnm/32569?download=true)>, available at: <<http://www.osce.org/hcnm/32569>>.

39 Vidjeti Rezoluciju ResCMN(2006)1 o provedbi FCNM-a u Estoniji, koju je usvojio Odbor ministara 15. veljače 2006.

40 Opći komentar br. 25, stavak 11.

Pravo kandidiranja za javnu dužnost treba biti zajamčeno ustavom. Opća ograničenja ovoga prava trebaju se pažljivo tumačiti i primjenjivati kako bi se osiguralo da pripadnici nacionalnih manjina ne budu nerazumno ili nerazmjerno spriječeni kandidirati se za javne i političke dužnosti.⁴¹ U nekim zemljama je poznavanje jezika države uvjet za obnašanje dužnosti predsjednika države i/ili vlade. U tom slučaju zakonodavstvo treba propisati jasne, minimalne, objektivne i razumne kriterije za transparentnu ocjenu poznavanja jezika.⁴²

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

Ohrabruju se posebne mjere za promicanje izbora kandidata iz reda nacionalnih manjina na javne dužnosti. Na primjer, iskustva su pokazala kako smanjenje broja potpisa potrebnih za registriranje kandidata iz stranaka nacionalnih manjina može predstavljati učinkovitu posebnu mjeru. Takva mjera može se također kombinirati s iznimkom iz uvjeta prelaznja praga na nacionalnoj razini u sustavima razmjerne zastupljenosti. Pri određivanju iznosa izbornih pologa, ograničenja doprinosa i troškova, pragova za ostvarenje prava i drugih parametara izbornih okvira, države trebaju razmotriti njihov utjecaj na sudjelovanje kandidata iz reda nacionalnih manjina i po potrebi uvesti ciljane mjere kako bi bile sigurne da pravo učinkovitog sudjelovanja nacionalnih manjina u izbornim procesima ne bude neopravdano ograničeno.

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

42 Vidjeti: Konačno izvješće OEES/ODIHR-a, Republika Kazahstan, Prijevremeni predsjednički izbori 3. travnja 2011., <<http://www.osce.org/odihr/elections/78714>>, Konačno izvješće OEES/ODIHR-a, Republika Kirgistan, Predsjednički izbori 29. listopada 2000., <<http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan/15802>> i Konačno izvješće OEES/ODIHR-a, Republika Kirgistan, Predsjednički izbori 10. srpnja 2005., <<http://www.osce.org/odihr/elections/17661>>.

43 Vidjeti: Kopenhagenski dokument, stavak 34; FCNM, stavak 14.3.

44 Vidjeti Komentar ACFC-a o učinkovitom sudjelovanju, stavak 102. i Komentar o jezičnim pravima, stavak 92.

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

U nekim slučajevima mjere pozitivne diskriminacije uvedene s ciljem promicanja sudjelovanja manjina mogu iskoristiti osobe koje nemaju nikakve veze s nekom nacionalnom manjinom, pa je stoga potrebno uvesti i određena ograničenja ili kriterije za takve posebne mjere. Iako su takva ograničenja opravdana, važno je da ostanu razmjerna cilju sprječavanja zlouporabe istih.

3. Sloboda udruživanja

Sloboda udruživanja je neizostavan dio demokratskoga procesa, uključujući i sudjelovanje nacionalnih manjina na izborima. Njome se jamči pravo osnivanja političkih stranaka i skupina civilnoga društva, kao što su NVO i udruge koje osnivaju zajednice. Takve javne udruge mogu podržavati ili zastupati nacionalne manjine.

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

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

Nadalje, prema stavku 7.6 Kopenhagenskog dokumenta, države sudionice OESS-a opredijelile su se da će “poštovati prava pojedinaca i skupina da u potpunoj slobodi osnivaju svoje političke stranke i druge političke organizacije i da će takvim političkim strankama i organizacijama pružiti nužna pravna jamstva kako bi se mogle međusobno natjecati na temelju jednakog postupanja pred zakonom i od strane vlasti”.

Međunarodno pravo o slobodi udruživanja podrazumijeva slobodu pojedinaca i njihovih udruuga na: (a) udruživanje s bilo kojom osobom, bila ona državljanin, stanovnik, izbjeglica ili stranac; (b) osnivanje udruuga; (c) određivanje svrhe, definiranje značajki i unutarnjih pravila udruuga i (d) odlučivanja, na nediskriminacijski način, o tomu tko može i tko ne može pristupiti udruzi.⁴⁷

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

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

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

Za manjine je bitno pravo na samoopredjeljenje.⁴⁹ Ne treba biti dopuštena praksa proizvoljnoga negiranja postojanja manjinskih skupina i nametanja etničke pripadnosti osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama.⁵⁰ Manjinske skupine mogu osnivati udruge i političke stranke na temelju svog samoopredjeljenja.⁵¹ Iako svaka država ima pravo pronaći najbolji način kako odgovoriti na različite interese svojih građana, mora u potpunosti poštovati njihovu slobodu udruživanja. Sve dok aktivnosti pojedinaca koji mobiliziraju zajednice na temelju zajedničkog identiteta s ciljem osnivanja političke stranke ne pozivaju na nasilje i ne pribjegavaju nasilju, ne bi trebalo biti nikakvih prepreka za njihovo udruživanje na ovaj način.

Svako ograničenje slobode udruživanja mora ostati u granicama uspostavljenim međunarodnim pravom o ljudskim pravima, što znači da mora biti jasno opravdano iznimnim okolnostima i razmjerno okolnostima u danom slučaju. Sva takva ograničenja

48 Vidjeti članak 2. UN-ove Deklaracije o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičnih manjina, u kojemu stoji: "Pripadnici manjina imaju pravo osnivati i održavati svoje udruge." Vidjeti i stavak 33 preporuka Generalne skupštine UN-a s druge sjednice Foruma o manjinskim pitanjima koji se tiče manjina i učinkovitog sudjelovanja i u kojemu stoji: "političke stranke utemeljene prvenstveno na manjinskoj ili regionalnoj pripadnosti ne smiju biti zabranjene isključivo iz tog razloga. Ipak, dopuštena su precizna ograničenja glede zagovaranja nasilja u svrhu postizanja političkih ciljeva ili političkih platformi koje potiču na nasilje ili na diskriminaciju." Vidjeti Zbirku preporuka Foruma Ujedinjenih naroda o manjinskim pitanjima s prve četiri sjednice od 2008. do 2011. Dostupno na: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Forum_On_Minority_Pub_en_low.pdf>. Dodatno, vidjeti i: Venecijansko povjerenstvo, *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima*, Mišljenje br. 190/2002, Dokument CDL-AD (2002)023, 23. svibnja 2003., točka 2.4 i odgovarajući dio pripadajućeg Obrazloženja.

49 Vidjeti članak 3, stavak 1 FCNM-a u kojemu stoji: "Svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo slobodno birati da se prema njemu postupa ili ne postupa kao takvom i neće doći u nepovoljan položaj zbog takvog opredjeljenja ili ostvarenja prava vezanih za to opredjeljenje." Vidjeti i u *Ljubljanskim Smjernicama*, smjernicu br. 6 koja glasi: "Identiteti su prvenstveno predmet pojedinačnog izbora sukladno načelu dobrovoljnog samo-identificiranja. Manjinska prava uključuju pravo izbora pojedinih članova manjinske zajednice da se prema njima odnose ili ne odnose kao prema manjini. Taj izbor, ili odbijanje izbora, ne smije prouzročiti nikakav nepovoljan položaj. Pravo na slobodu izbora ne smije trpjeti nikakva ograničenja."

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

51 Značajna je i jednoglasna odluka ECtHR-a iz srpnja 1998. kojom je odbijanje grčkih sudova da registriraju makedonsku kulturnu udruhu proglašeno miješanjem u pravo podnositelja predstavke na slobodu udruživanja. Sud je nedvosmisleno naveo da "pravo osnivanja udruge čini sastavni dio" prava na slobodu udruživanja. "To da građani mogu osnovati pravnu osobu kako bi zajednički djelovali na polju od uzajamnog interesa predstavlja jedan od najvažnijih aspekata prava na slobodu udruživanja bez kojeg bi to pravo bilo lišeno svoga smisla." Vidjeti presudu u predmetu *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke* (br. 26695/95), 10. srpnja 1998.

moraju se tumačiti i primjenjivati usko i pažljivo kako ne bi dovela do povrede međunarodnih standarda tako što će negativno utjecati na učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu. Miješanje države može biti opravdano samo ako ispunjava sljedeće uvjete: miješanje je propisano zakonom; zakon dopušta miješanje samo u interesu nacionalne sigurnosti, javnoga reda ili sigurnosti, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava drugih i nužno je u demokratskom društvu. Isti zaključak proizlazi i iz komparativnog ustavnog prava; svako miješanje u ovu slobodu treba biti podvrgnuto strogoj kontroli.⁵² Pored toga, sva ograničenja ove vrste trebala bi podlijegati osporavanju pred neovisnim i nepristranim sudovima.

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

Iako bi puno poštovanje jednakih prava i nediskriminacije smanjilo, pa čak i u potpunosti ukinulo potrebu za političkim strankama utemeljenim na temelju etničke povezanosti, u nekim situacijama takve stranke koje zastupaju zajednice mogu predstavljati jedinu nadu za učinkovitu zastupljenost specifičnih interesa i stoga promiču učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina. U isto vrijeme, sve stranke trebaju biti otvorene i nastojati uključiti pripadnike manjina, pri čemu su i etničke stranke, kao i svi drugi akteri, obvezne primjenjivati zabranu diskriminacije.⁵⁵ Štoviše, političke platforme koje povezuju različite zajednice igraju važnu ulogu u promoviranju integracije društva i učinkovitog sudjelovanja manjina.⁵⁶

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

53 U predmetu *Socijalistička partija i drugi protiv Turske* (br. 26482/95), 25. svibnja 1998., ECtHR je u stavku 47 naveo da to što se "politički program [stranke] smatra nespojivim s aktualnim načelima i strukturama ... države ne čini ga nespojivim i s pravilima demokracije. Suštinski smisao demokracije je omogućiti predlaganje i raspravu o različitim političkim programima, čak i onim koji dovode u pitanje aktualni ustroj države, pod uvjetom da ne narušavaju samu demokraciju."

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

55 Ljubljanske smjernice, smjernica br. 27, obrazloženje uz smjernicu br. 39, Komentar o sudjelovanju, stavak 78.

56 Ljubljanske smjernice, obrazloženje uz smjernicu br. 39.

Iako se obično državama prepušta odlučivanje o tomu hoće li ograničiti aktivnosti neke udruge na temelju zakona, one imaju pozitivnu obvezu zabraniti određene aktivnosti, a zbog te obveze može biti nužno zabraniti i određene udruge. Prema članku 4 ICERD-a, države su dužne usvojiti pozitivne mjere, kao što je zabrana organizacija koje promiču i potiču rasnu diskriminaciju.⁵⁷

4. Sloboda izražavanja

Sloboda izražavanja je kamen temeljac demokracije. Od suštinske je važnosti za osiguravanje učinkovitoga sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu. Pravo na slobodu izražavanja usko je vezano za pravo na slobodu prenošenja informacija, koje za nacionalne manjine predstavlja bitno sredstvo za očuvanje njihovoga kulturnog identiteta.⁵⁸

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

Vrijedi istaknuti kako međunarodni standardi osiguravaju pravo nacionalnih manjina da vode predizborne kampanje na svom materinskom jeziku. Stavkom 32.1 Kopenhagenskog dokumenta države sudionice su se opredijelile da nacionalnim manjinama dodijele pravo “slobodne uporabe materinskog jezika kako u privatnoj tako i u javnoj sferi”. Prema stavku 32.5 Kopenhagenskog dokumenta nacionalne manjine imaju pravo na “širenje, pristup i razmjenu informacija na svom materinskom jeziku”.⁵⁹ Država je dužna osigurati nacionalnim manjinama razuman pristup javnim medijima kako bi izražavale svoja stajališta, što treba uključivati i uporabu materinskog jezika u predizbornim kampanjama.⁶⁰

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

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

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

60 Vidjeti stajalište ECtHR-a u predmetu *Şükran Aydın i drugi protiv Turske* (br. 49197/06), 22. siječnja 2013. Načelno prihvaćajući kako države imaju pravo uređivati uporabu jezika u predizbornim kampanjama, ECtHR je, međutim, naveo da potpuna zabrana uporabe neslužbenih jezika, uz krivične sankcije, nije sukladna slobodi izražavanja.

Široko priznato ograničenje slobode govora podrazumijeva zabranu govora mržnje,⁶¹ poticanja na nasilje i promicanja terorizma. U stavku 6 Kopenhagenskog dokumenta države sudionice OESS-a “uviđaju svoju odgovornost da sukladno svojim zakonima brane i štite svoje međunarodne obveze glede ljudskih prava i svoja međunarodna opredjeljenja, kao i svoj demokratski poredak, slobodno uspostavljen voljom naroda, protiv aktivnosti osoba, skupina i organizacija koje se upuštaju u ili odbijaju odbaciti terorizam i nasilje s ciljem svrgavanja toga poretka ili poretka neke druge države sudionice”. U članku 20.2 ICCPR-a stoji da je “zakonom zabranjen” “svaki poziv na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju koji predstavlja poticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje”.⁶²

5. Sloboda mirnoga okupljanja

Pravo na održavanje političkih skupova predstavlja bitnu komponentu demokracije. Ovo pravo obuhvaća i pravo na mirne prosvjede i proteste. Propisi vezani za slobodu okupljanja trebaju biti ograničeni na uvjet da mjerodavne vlasti budu unaprijed obaviještene. Sloboda okupljanja ne treba biti uvjetovana pribavljanjem prethodnog odobrenja od tih vlasti.

Ova sloboda treba biti zajamčena ustavom. Može biti ograničena u opravdane svrhe, kao što je očuvanje javnoga reda i mira. Međutim, ograničenja ne smiju prelaziti ono što je strogo nužno i razmjerno potrebama danog ograničenja, niti bi trebala trajati duže nego što je nužno. Poteškoća s takvim ograničenjima je njihova primjena. Odlučivanje o tomu kada javni skup ili prosvjed treba biti zabranjen često se prepušta policiji ili državnim dužnosnicima, ali zakonodavstvo treba sadržavati jasne propise o uvjetima pod kojima se takve odluke mogu donositi. Također, treba postojati mogućnost da zabrane prosvjeda i drugih vidova ostvarivanja slobode udruživanja pravovremeno razmotri neovisni sud. U odsutnosti takvoga učinkovitog pravnoga lijeka može doći do povrede slobode okupljanja u praksi.⁶³

Sloboda mirnoga okupljanja može biti ugrožena i zbog nejednakih ili diskriminacijskih praksi, ako se političkim strankama ili drugim udrugama koje zastupaju nacionalne manjine ne dopusti uporaba javnih objekata, kao što su gradske vijećnice i sportski stadioni, na jednakoj osnovi s drugim političkim strankama i/ili udrugama.

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

62 Vidjeti ICERD, članak 4.

63 Za više informacija o ovoj temi, vidjeti: *Smjernice o slobodi mirnoga okupljanja* (Varšava: ODIHR, Venecijansko povjerenstvo), 2010.

C. Zabrana diskriminacije

Nediskriminacija je poprečno načelo ljudskih prava koje treba biti temelj uživanja svih ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika nacionalnih manjina. Stavak 7.5 Kopenhagenskog dokumenta zahtijeva da “države sudionice [...] bez diskriminacije poštuju pravo građana na kandidiranje za političke i javne dužnosti, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija”.

Pravo pojedinca na sudjelovanje u javnom životu, uključujući i pravo sudjelovanja na izborima u ulozi glasača i kandidata, mora biti osigurano svim građanima, bez obzira na njihovu etničku pripadnost, materinski jezik i vjeru.⁶⁴ Ovo pravo se treba primjenjivati na jednakoj osnovi, a ni u zakonu ni u njegovoj primjeni ne smije biti diskriminacije.⁶⁵ Pored toga što pravo na sudjelovanje u javnom životu treba biti sadržano u zakonodavstvu, također je potrebno osigurati nepostojanje administrativnih prepreka koje sprječavaju pripadnike nacionalnih manjina da u potpunosti ostvare ovo pravo. Sve moguće takve prepreke trebaju podlijegati mogućnosti osporavanja pred neovisnim i nepristranim sudom.

Državljanstvo je obično uvjet za pravo pojedinca da bude biran na javnu dužnost i za pravo glasa.⁶⁶ Kada se za potrebe stjecanja državljanstva zahtijeva da oba roditelja budu državljani, to može prouzročiti diskriminaciju pripadnika manjinskih skupina, osobito onih koji žive u pograničnim područjima. Ograničavanje prava na dvojno državljanstvo također mogu utjecati na pravo sudjelovanja u javnom životu pripadnika nacionalnih manjina.

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

65 Diskriminacija ne mora biti namjerna. U nekim okolnostima naoko objektivni kriteriji mogu dovesti do neizravne diskriminacije. Na primjer, registriranje prebivališta je uobičajen uvjet koji mora ispuniti pojedinac kako bi ostvario pravo glasa. Međutim, takav uvjet može dovesti do diskriminacije nomadskih skupina i raseljenih osoba unutar države, koje često pripadaju nacionalnim manjinama. Države sudionice trebaju obratiti pozornost na takve specifične okolnosti i tražiti načine kako izbjeći moguću nenamjernu diskriminaciju.

66 Mnoge države sklopile su međunarodne ugovore kojima se promiče sudjelovanje nedržavljana na izborima ispod ili iznad nacionalne razine. Primjer jednoga takvog ugovora je Konvencija Vijeća Europe o sudjelovanju stranaca u javnom životu na lokalnoj razini koja je stupila na snagu 1997., <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/144.doc>>. Iako su još uvijek u tijeku opće rasprave o proširenju prava glasa i na nedržavljanima, među državama članicama Europske unije (EU) sve je jači trend proširenja ovoga prava. U državama članicama EU, stalni stanovnici koji su isključeni iz nacionalnih izbora imaju pravo glasa na izborima za Europski parlament, a ponekad i na lokalnim izborima.

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

- › Da su zajednice nacionalnih manjina pravilno informirane, po mogućnosti na njihovom materinskom jeziku, o njihovom pravu na sudjelovanje u javnom životu i kako najbolje ostvariti to pravo;
- › Da predstavnici nacionalnih manjina nisu nerazumno ili nerazmjerno spriječeni kandidirati se za javne i političke dužnosti;
- › Da sva ograničenja slobode udruživanja i okupljanja ostaju unutar granica uspostavljenih međunarodnim pravom o ljudskim pravima; da su jasno opravdana iznimnim okolnostima i razmjerna okolnostima u danom slučaju;
- › Da su nacionalne manjine zastupljene u tijelima izborne administracije i da pravila za sastav tijela izborne administracije ne stvaraju prepreke za sudjelovanje nacionalnih manjina;⁶⁷
- › Da se proces registriranja birača odvija tako da osigura nediskriminaciju pripadnika nacionalnih manjina;⁶⁸
- › Da otvoreno i službeno odvrću od diskriminacije i poticanja nasilja, uključujući i putem prevencije i sankcioniranja počinitelja;
- › Da financiranje političkih stranaka, uključujući domaće i inozemno financiranje, bude uređeno na način kojim se sprječava diskriminacija nacionalnih manjina i političkih stranaka i građanskih skupina koje se dovode u vezu s njima;
- › Da prikupljanje potpisa od strane potencijalnih kandidata bude uređeno na način ili u obliku koji neće prouzročiti diskriminaciju manjinskih skupina;
- › Da uvjeti koji od stranaka zahtijevaju da ponude kandidate i/ili registriraju urede u određenom broju izbornih jedinica ili administrativnih regija nisu diskriminacijski, osobito ako se odnose na područja izvan onoga u kojemu živi većina pripadnika neke manjine;
- › Da ne postoje ograničenja glede vođenja kampanje na određenom jeziku i
- › Da se uvjeti poznavanja jezika ne koriste u svrhu onemogućavanja registracije birača i kandidata.

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

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



III.

Izborni sustavi i nacionalne manjine

A. Uvod

Preporuka iz Lunda br. 9:

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

Preporuka iz Lunda br. 10:

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

Svrha izbornoga sustava je glasove dane na izborima prevesti u zastupnička mjesta koja su osvojile političke stranke i kandidati.⁶⁹ Svaki izborni sustav temelji se na jednoj ili nekoliko izbornih jedinica koje predstavljaju ključni element sustava. Ne postoje međunarodni

⁶⁹ Važno je napomenuti da će prema stavku 7.2 Kopenhagenskog dokumenta “države sudionice... dopustiti da se svi zastupnici u najmanje jednom domu nacionalnog zakonodavnog tijela izravno biraju na slobodnim izborima”.

standardi o izbornim sustavima, a svaka država suvereno odlučuje o svom izbornom sustavu. U regiji OESS-a prihvatljivi su svi izborni sustavi koji se pridržavaju opredjeljenja OESS-a.

Odabir izbornoga sustava je u biti ishod jednoga političkog procesa i, kao takav, teško može biti neutralan. Općenito govoreći, u demokratskom društvu je bolje da izborni sustav proizlazi iz otvorenog, uključujućeg i transparentnog procesa koji obuhvaća široki spektar izbornih aktera, osobito političkih stranaka, ali i predstavnika civilnoga društva, uključujući stručnjake za izbore i skupine koje zastupaju interese žena i manjina. Postizanje konsenzusa po pitanju odabira izbornoga sustava trebalo bi doprinijeti njegovoj prihvatljivosti, legitimnosti i stabilnosti, svodeći tako na minimum optužbe o stranačkoj pristranosti. Nadalje, takav uključiv proces pruža dobru priliku za raspravu o različitim opcijama koje mogu osigurati istinsku zastupljenost nacionalnih manjina na javnim dužnostima. Konačno, demokratske države trebaju nastojati usvojiti izborni sustav koji za cilj ima postizanje najreprezentativnije moguće vlade. Ovo je osobito važno za pripadnike nacionalnih manjina koji bi inače mogli ostati bez odgovarajuće zastupljenosti i utjecaja.

Važno je istaknuti kako mjera u kojoj će rješenje izbornoga sustava utjecati na zastupljenost nacionalnih manjina značajno ovisi o specifičnom kontekstu u zemlji. Nacionalne manjine također mogu usvojiti različite strategije s ciljem sudjelovanja u javnim poslovima, uključujući i političke procese. Pogrešno je pretpostaviti kako su njihovi interesi ograničeni na biranje isključivo unutar svojih zajednica. U idealnom slučaju, izborni sustav koji omogućuje zastupljenost manjina i njihovo svrsishodno sudjelovanje putem kojega mogu ostvariti utjecaj na politički proces također nastoji omogućiti otvoreno natjecanje za glasove među svim sektorima društva. Kao takve, političke platforme koje povezuju više zajednica mogu odigrati važnu ulogu ne samo u promicanju sudjelovanja manjina, već i u smislu bolje integracije društva u cijelosti.⁷⁰

B. Vrste izbornih sustava

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

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

1. Većinski sustavi

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

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

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

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

Razlika između FPTP i sustava apsolutne većine također ima implikacije za nacionalne manjine. FPTP sustav ne potiče kandidate da traže glasove u više izbornih jedinica ako nacionalna manjina čini najveći postotak glasača, ali ne i većinu. U sustavu apsolutne većine može postojati poticaj za traženje glasova izvan granica nacionalne manjine kako bi kandidat pribavio nužnu većinu.

Jedna manje uobičajena vrsta većinskoga sustava je sustav alternativnoga glasa (*eng. alternative vote, AV*) koji se primjenjuje u jednomandatnim izbornim jedinicama (kao takav, AV se može smatrati inačicom preferencijalnoga glasovanja u većinskom izbornom sustavu). Na ovaj način se biračima daje više opcija za glasovanje, a u ovisnosti o broju preferencijalnih opcija koje su na raspolaganju, birači mogu rangirati nekoliko kandidata prema svojim preferencijama. U AV sustavu, birači rangiraju kandidate tako što označe svoju prvu, drugu i naredne preferencije koje im zakon dopušta. U AV sustavu, ako nijedan kandidat ne osvoji većinu glasova prve preferencije, računaju se druge i naredne preferencije. Broj glasova koje kandidat mora osvojiti kako bi pobijedio ovisi o specifičnom AV sustavu. U nekim slučajevima je relativna većina glasova dovoljna za pobjedu. Međutim, u drugim AV sustavima naredne preferencije se broje sve dok jedan kandidat ne osvoji apsolutnu većinu. Pod određenim okolnostima, takav sustav kandidatima daje snažan poticaj da pokušaju privući drugi preferencijalni glas od birača izvan svoje temeljne skupine. To je zato što, prema pravilima AV sustava, pobjednici moraju pribaviti dodatne glasove. Kandidati koji uspješno spoje glasove prve preferencije s glasovima druge preferencije koje dobiju od drugih skupina mogu biti uspješniji od onih koji ne privuku nimalo glasova druge preferencije. To znači da u AV sustavu kandidati iz reda nacionalnih manjina mogu dobiti glasove druge i narednih preferencija od birača koji ih nisu izabrali kao svoj prvi preferencijalni izbor, što može povećati zastupljenost manjina.

2. Razmjerni izborni sustavi

Razmjerni izborni sustavi osmišljeni su kako bi osigurali da zastupljenost političkih stranaka bude razmjerna njihovoj popularnosti. Zastupnička mjesta dodjeljuju se razmjerno, prema udjelu glasova osvojenih u državnoj izbornoj jedinici ili u regionalnim izbornim jedinicama. Prema tome, razmjerni sustavi mogu biti *nacionalni* ili *regionalni*. Zastupnička mjesta se mogu dodjeljivati unutar jedne izborne jedinice koja obuhvaća cijeli teritorij države ili u višemandatnim izbornim jedinicama. Iako su više uključivi, neki tvrde da razmjerni sustavi mogu dovesti do veće rascjepkanosti parlamenata i umanjiti stabilnost parlamentarne većine. Međutim, mnoge zemlje s razmjernim sustavima nisu imale problema vezanih za političku stabilnost i rascjepkanost parlamenta. Na rascjepkanost i stabilnost više utječu politički, kulturni, povijesni i aktualni kontekst nego vrsta izbornoga sustava. Nadalje, čak i u većinskim izbornim sustavima stranke često moraju stupati u koalicije kako bi oformile većinu u izabranim tijelima.

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

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

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

Od ključne je važnosti da izborni sustav uzme u obzir postojanje nacionalnih manjina koje su trenutačno, ili su nekad bile nomadske, kao i manjinskih populacija i skupina bez stalnoga prebivališta. Također treba uzeti u obzir glasače koji su raseljeni, što je često slučaj nakon etničkih sukoba, kada se javlja značajan broj raseljenih osoba unutar države koje su ujedno i pripadnici nacionalne manjine ili neke druge zajednice. Osiguravanje biračkih prava za sve ove skupine može se postići putem različitih izbornih sustava. Međutim, većinski izborni sustavi vjerojatno nisu najbolja opcija zbog poteškoća s kojima se predstavnici takvih skupina susreću pri pokušaju da ostvare pristup izbornoj jedinici u svrhu vođenja kampanje, registracije birača i glasovanja, a zbog čega u praksi bivaju obespravljani. U ovom kontekstu su razmjerni sustavi bolja opcija.

3. Paralelni sustavi i razmjerni mješoviti izborni sustavi

Paralelni sustav predstavlja kombinaciju većinskog i razmjernog sustava bez bilo kakvog rješenja ili uvjeta za ukupnu razmjernost izbornih rezultata. Mješoviti razmjerni sustav (*eng. mixed member proportional system*, MMP) također podrazumijeva kombinaciju većinskog i razmjernog sustava, ali sadrži ili rješenje ili zakonski uvjet za ukupnu razmjernost izbornih rezultata. U paralelnom i MMP sustavu birači daju dva glasa: jedan za kandidata u jednomandatnoj izbornoj jedinici, a drugi za stranku koja se natječe na izborima u višemandatnoj izbornoj jedinici. To znači da se neki predstavnici biraju u jednomandatnim izbornim jedinicama, a drugi putem razmjerne zastupljenosti, obično u jedinstvenoj višemandatnoj izbornoj jedinici za cijelu državu.

Govoreći o razmjernosti, paralelni sustavi obično proizvode rezultate koji se svrstavaju negdje između sustava relativne/apsolutne većine i razmjernoga izbornoga sustava. Iako neki tvrde da je koncept paralelnoga sustava osmišljen kako bi spojio ključne prednosti obje vrste izbornih sustava, paralelni sustavi ne jamče ukupnu razmjernost, a neke stranke još uvijek mogu biti isključene iz zastupanja unatoč značajnom broju osvojenih glasova. Paralelni sustavi su također prilično složeni i mogu biti zbunjujući za birače koji nastoje razumjeti prirodu i način funkcioniranja izbornoga sustava. Jedna prednost im je to što, kada ima dovoljno zastupničkih mjesta u razmjernom sustavu, male manjinske stranke, koje nisu postigle uspjeh na izborima relativne/apsolutne većine, još uvijek mogu biti nagrađene za osvojene glasove tako što će osvojiti mjesta putem razmjerne raspodjele. Pored toga, paralelni sustav bi teoretski trebao dovesti do manje stranačke rascjepkanosti od čisto razmjernoga izbornoga sustava.

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

Bez obzira na njihovo specifično rješenje, oba sustava se mogu razmotriti u kontekstu promicanja zastupljenosti nacionalnih manjina u određenom zakonodavnom tijelu. Prednost oba sustava je to što, kada ima dovoljno zastupničkih mjesta za raspodjelu, manje stranke koje nisu bile uspješne na većinskim izborima još uvijek mogu osvojiti zastupnička mjesta u razmjernom natjecanju. Učinak koji će to imati na zastupljenost i utjecaj manjina

ovisi o mnoštvu čimbenika, kao što su koncentriranost ili raštrkanost manjina po izbornim jedinicama i djelovanje političkih stranaka na promicanju manjinskih interesa.

C. Specifični elementi izbornih sustava koji omogućuju zastupljenost manjina

Dva čimbenika su važna pri odlučivanju o tomu koji je izborni sustav najprimjereniji okolnostima u državi. Prvi je glede toga je li ukupna populacija nacionalne manjine dovoljno velika kako bi omogućila biranje predstavnika bez primjene posebnih mjera. Vjerojatnoća takve mogućnosti može se odrediti usporedbom procijenjene veličine manjinske populacije s prosječnim brojem glasova potrebnih za osvajanje mandata.⁷¹ Drugi čimbenik je geografska koncentriranost nacionalne manjine. Neke nacionalne manjine gusto su naseljene unutar jasno razgraničenih oblasti u državi, a nema ih na ostatku državnog područja. Postoje i nacionalne manjine koje su raštrkane širom države među većinskim stanovništvom.

1. Niski pragovi

Kako bi se osigurala dovoljna zastupljenost, izborni prag za ulazak u parlament u razmjernom izbornom sustavu treba biti dovoljno nizak kao bi omogućio ulazak jedne ili više stranaka koje zastupaju nacionalne manjine. Ako se broj zastupničkih mjesta koje se dodjeljuju političkim strankama koje prijeđu prag, uključujući i stranke nacionalnih manjina, određuje na nacionalnoj razini, onda će sustav bolje osigurati zastupljenost koja je u potpunosti razmjerna glasovima i manjinskih i drugih stranaka. Zastupljenost tada neće ovisiti o tomu je li nacionalna manjina geografski koncentrirana ili raštrkana širom države. Ako se regionalni izborni pragovi primjenjuju širom zemlje, to u biti može spriječiti zastupljenost manjinskih stranaka na državnoj razini. Idealno bi bilo da su i nacionalni i regionalni pragovi dovoljno niski da daju priliku kandidatima stranaka nacionalnih manjina da budu izabrani u državno zakonodavno tijelo.

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

⁷¹ Prosječan broj važećih glasova potreban za osvajanje mandata može se procijeniti na temelju ranijih izbora kao odnos između broja važećih glasova podijeljenog s brojem zastupničkih mjesta osvojenih u izornoj jedinici, uzimajući u obzir način na koji dani izborni sustav funkcionira.

Svaki izborni sustav ima prirodni prag koji ne treba miješati sa zakonski propisanim pragom. Prirodni je prag minimalni broj glasova nužan za osvajanje jednoga mandata, a određuje se na temelju broja mandata za raspodjelu. Stranka koja osvoji broj glasova jednak ili veći od prirodnoga praga sigurno će imati bar jedan mandat u izabranom tijelu. Prirodni pragovi uglavnom ovise o srednjim vrijednostima veličine izborne jedinice (prosječnog broja zastupnika koji se biraju po izbornim jedinicama), ali na njih utječe i formula za raspodjelu mandata, broj političkih stranaka u utrci i veličina zakonodavnoga tijela.

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

2. Preferencijalno glasovanje

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

Međutim, i AV i STV sustavi imaju i svoje mane. Mogu biti prilično komplicirani i za glasače i za izborne dužnosnike, osobito u fazi prebrojavanja glasova, a njihova učinkovita provedba zahtijeva i određeni stupanj tehničke pismenosti. Pored toga, uslijed kompliciranog načina brojanja glasova, takvi sustavi su najprimjereniji u slučajevima visoke razine povjerenja u izborni proces.

3. Granice izbornih jedinica i pravedna zastupljenost nacionalnih manjina

Izborne jedinice su sastavni dio svakoga izbornoga sustava, a utvrđivanje njihovih granica može biti od presudne važnosti za uspješnost sustava kada je riječ o zastupljenosti nacionalnih manjina, u smislu ograničavanja ili pospješivanja te zastupljenosti.

72 Vidjeti: Venecijansko povjerenstvo Vijeća Europe, "Komparativno izvješće o pragovima i drugim značajkama izbornih sustava koje sprječavaju pristup stranaka parlamentu", CDL-AD(2008)037, Strasbourg, 15. prosinca 2008., str. 8.

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

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

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

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

U razmjernom izbornom sustavu, izborne jedinice u kojima se bira mali broj zastupnika imaju smanjenu razmjernost između danih glasova i osvojenih zastupničkih mjesta. Pored toga, povećava se broj glasova koji ostaju bez zastupnika jer se manje stranaka uspijeva kvalificirati za zastupnička mjesta. Izborne jedinice u kojima se bira veći broj zastupnika imaju povećan stupanj razmjernosti i smanjen broj nezastupljenih glasova. Smanjenje stupnja razmjernosti obično negativno utječe na uključenost manjih stranaka, uključujući i stranke koje zastupaju nacionalne manjine.

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

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

iz jedne izborne jedinice u drugu može utjecati na ishod izbora u obje izborne jedinice, osobito u FPTP sustavu u kojemu kandidati moraju osvojiti jednostavnu relativnu većina glasova kako bi bili izabrani. Takve nove podjele izbornih jedinica u stranačke svrhe nisu opravdane. Kako bi se to spriječilo, valja razmotriti niz načela.

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

U određenom broju država sudionica OESS-a, utvrđivanje izbornih jedinica spada u odgovornost središnjih ili lokalnih vlasti, dok su u drugima za to mjerodavna zakonodavna tijela. Ponekad je utvrđivanje izbornih jedinica neformalno prepuštano *ad hoc* višestranačkim tijelima koja bi izradila plan podjele izbornih jedinica i njegov nacrt prosljedila zakonodavnom tijelu na konačno usvajanje. Iako je dobra praksa konačni plan izbornih jedinica uvrstiti u zakonodavstvo, prepuštanje izrade plana izbornih jedinica isključivo zakonodavnom tijelu može prouzročiti sukobe interesa. Pojavljuje se novi pozitivni trend u kojemu je tijelo zaduženo za utvrđivanje izbornih jedinica po svom sastavu i strukturi neovisno kako o vladi tako i o zakonodavnom tijelu.

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

D. Posebne mjere

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

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

1. Posebni prag za nacionalne manjine

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

2. Dvojno glasovanje

Države imaju značajno diskrecijsko pravo odlučivanja o tomu kako će postići učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina u javnim poslovima. Iako se načelo jedna osoba - jedan glas ubraja u temeljna pravila demokratskoga izbornoga sustava, u nekim slučajevima se za potrebe promicanja zastupljenosti manjinskih zajednica može primijeniti sustav dvojnoga glasovanja. Ovu mjeru vrijedi razmotriti ako je u javnom interesu i ako postojeći sustav nije dovoljno uključiv. U takvim iznimnim okolnostima, glasačima iz reda nacionalne manjine moguće je zakonski dodijeliti posebno pravo da izaberu predstavnike svoje manjine na rezervirana zastupnička mjesta u zakonodavnom tijelu tako što će im uz redovito glasovanje biti omogućeno i dodatno glasovanje.

Prema jednoj studiji Venecijanskoga povjerenstva, dvojno glasovanje je iznimna mjera koja mora biti sukladna zakonskom okviru ustava, a može se primijeniti ako poštuje načelo razmjernosti u njegovim različitim aspektima. To znači da je opravdana samo ako zadovoljava sljedeće uvjete:

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

3. Rezervirana zastupnička mjesta


Postoje manjinske zajednice, osobito autohtone populacije, koje zbog svoje malobrojnosti teško mogu osvojiti zastupničko mjesto unutar danoga izbornog sustava. Ako postoji politička volja za osiguravanje zastupljenosti takvih manjina, ona se može postići uvođenjem posebnih mjera u vidu rezerviranih zastupničkih mjesta. Natjecanje za

⁷⁴ Vidjeti: "Zaključak" u Izvješću o dvojnoglasovanju za pripadnike nacionalnih manjina, stavak 71, *op. cit.*, bilješka 34.

rezervirana zastupnička mjesta odvija se unutar manjinske zajednice i na njih se biraju ljudi koji zastupaju manjinske zajednice. Ovaj mehanizam može se kombinirati i s drugim posebnim mjerama, kao što je prevelika zastupljenost, kada se manjinama dodjeljuje više (rezerviranih) zastupničkih mjesta nego što bi ih zapalo da je brojnost stanovništva jedini kriterij.

Jedan način da se popune zastupnička mjesta rezervirana za nacionalne manjine je da se dopusti samo glasačima iz reda nacionalnih manjina da glasuju za kandidate za rezervirana mjesta. Iako je ovo učinkovito za potrebe formalne zastupljenosti, rezervirana mjesta potencijalno mogu promicati tek simboličnu zastupljenost manjina, biti protumačena kao nešto što podupire razlike među manjinama i većinskim stanovništvom, a čak mogu postati i uzrokom diskriminacije. Još jedan problematičan aspekt sustava rezerviranih mjesta je to što od glasača i kandidata iz reda nacionalnih manjina zahtijeva da se registriraju kao takvi. Ovo može biti osjetljivo pitanje zbog eventualnoga straha od moguće zlouporabe prikupljenih podataka. Povijesno su takve informacije često korištene u svrhu progona na temelju etničke pripadnosti i za potrebe drugih teških kršenja ljudskih prava. Ako se država u sklopu posebne mjere za osiguravanje zastupljenosti manjina odluči koristiti registracijom pripadnosti glasača ili kandidata nacionalnoj manjini, ta registracija treba biti dragovoljna i sukladna načelu samoopredjeljenja i zaštite osobnih podataka.

Još jedan način popunjavanja mjesta je formiranje posebnih izbornih jedinica uspostavljanjem niza biračkih mjesta koja pokrivaju područja gusto naseljena pripadnicima nacionalne manjine. Ovakve posebne izborne jedinice ne moraju biti sukladne uobičajenim geografskim značajkama izborne jedinice (npr. ne moraju biti kompaktne i neprekidne) i ne moraju se poklapati s administrativnim teritorijskim podjelama. Koriste se samo kao sredstvo natjecanja za rezervirana mjesta među strankama nacionalne manjine ili pojedinačnim kandidatima koji zastupaju određenu manjinu. U okviru takvoga rješenja, svi glasači imaju pravo glasovati za stranku po vlastitom izboru u redovitim izbornim jedinicama ili u posebnoj jedinici u kojoj se manjinske stranke natječu za rezervirana mjesta.



IV. ODIHR-ovo promatranje izbora i nacionalne manjine

A. Uvod

Svrha ODIHR-ove izborne promatračke misije (*eng. election observation mission, EOM*) je procijeniti mjeru u kojoj je izborni proces usklađen s opredjeljenjima OESS-a i međunarodnim standardima, uključujući i glede sudjelovanja nacionalnih manjina. Temeljna načela univerzalnog i jednakog prava glasa naglašavaju obveze država da osiguraju učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina u izborima, kako u ulozi glasača tako i u ulozi kandidata. Kako bi izbori ispunili opredjeljenja OESS-a i međunarodne standarde, moraju se pružiti prilike za ostvarenje sudjelovanja nacionalnih manjina.

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

Cilj ovoga poglavlja je pružiti informacije koje su nužne kako bi EOM-ovi ostvarili dosljedan pristup praćenju pitanja vezanih za sudjelovanje nacionalnih manjina. Sadrži smjernice za članove EOM-a, uključujući osnovni tim, dugoročne promatrače-DP (*eng.*

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

long-term observers, LTO) i kratkoročne promatrače-KP (*eng. short-term observers*, STO), koje im pomažu identificirati čimbenike koji bi mogli utjecati na sudjelovanje nacionalnih manjina.

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

B. Uloga misije za procjenu potreba

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

Prije provedbe NAM-a, ODIHR prikuplja materijale za brifing o zemlji i njezinom političkom procesu, uključujući i o položaju nacionalnih manjina. U tom smislu ODIHR obično održava kontakt s HCNM-om kako bi utvrdio postoje li možda neka aktualna pitanja vezana za sudjelovanje nacionalnih manjina koja prouzrokuju zabrinutost te kako bi pribavio mjerodavna izvješća i druge informacije. Još neki od izvora informacija su izvješća domaćih i međunarodnih NVO, izvješća Vijeća Europe o provedbi FCNM-a, izvješća misije OEES-a unutar zemlje, informacije od Kontaktna točke OEES/ODIHR-a za pitanja Roma i Sinta i konačno izvješće ODIHR-ovih prethodnih misija za promatranje izbora.

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

jezicima. U mnogim slučajevima, ODIHR je već ranije pregledao pravni okvir za izbore, a takvi pregledi korisni su za rad NAM-a. Pravni pregledi ODIHR-a obuhvaćaju razmatranje svih mogućih pitanja vezanih za sudjelovanje nacionalnih manjina. Ako pravni pregled nije proveden, NAM treba pokušati utvrditi osnovne zabrinutosti i političke implikacije mjerodavnih zakona, kako putem preliminarnoga pregleda zakonodavstva tako i kroz sastanke s akterima.

Neka pitanja koja vrijedi razmotriti u svezi s pravnim okvirom navedena su u izdvojenom dijelu teksta ispod.

-
- › Jamči li ustav opće pravo glasa bez nerazumnih ograničenja?

 - › Koje su implikacije izbornoga sustava glede zastupljenosti nacionalnih manjina?

 - › Primjenjuju li se na biračka prava posebni uvjeti vezani za nacionalne manjine i jesu li razlog za zabrinutost?

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

 - › Je li pravo osnivanja političke stranke zajamčeno zakonom i poštuje li se u praksi, bez nerazumnih ograničenja?

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

 - › Nameće li izborni zakon administrativna ograničenja kojima se sputava učinkovito sudjelovanje kandidata ili stranaka iz reda nacionalnih manjina?

 - › Postiže li se zastupljenost nacionalnih manjina primjenom redovitih pravila izbornoga zakona koji prema pripadnicima nacionalnih manjina postupaju jednako kao i prema drugima?

 - › Predviđa li izborni zakon neke posebne mjere s ciljem postizanja zastupljenosti nacionalnih manjina?

 - › Podliježu li kandidati uvjetima poznavanja jezika i ako da, kako ti uvjeti utječu na sudjelovanje nacionalnih manjina u izbornom procesu?

 - › Postoje li ograničenja vođenja kampanje na manjinskom jeziku?

 - › Dodjeljuje li se državno financiranje stranaka ili kandidata (tamo gdje postoji) na pravičnoj osnovi?

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

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

Članovi NAM-a obično održavaju sastanke s predstavnicima ministarstva vanjskih poslova, izborne administracije, ministarstva unutarnjih poslova, mjerodavnih institucija za nacionalne manjine ili ljudska prava, političkih stranaka, medija, skupina civilnoga društva, terenskih operacija OESS-a (gdje postoje), veleposlanstava država sudionica OESS-a i drugih zainteresiranih međunarodnih organizacija. Na tim sastancima NAM treba razgovarati o specifičnim zabrinutostima vezanim za sudjelovanje nacionalnih manjina, uključujući i pitanja identificirana tijekom pregleda zakona ili za vrijeme prethodnih izbora ili aktualnih događanja.

NAM treba utvrditi očekuju li predstavnici manjinskih zajednica da će se pojaviti prepreke za njihovo potpuno sudjelovanje u izbornom procesu, kako u ulozi birača tako i u ulozi kandidata. Na temelju toga, NAM može ključna pitanja istaknuti u ranoj fazi procesa, kako bi ih vlasti mogle razmotriti, a može identificirati i prioriteta pitanja za moguću misiju promatranja i ocjenjivanja izbora koje će uslijediti.

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

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

- › Diskriminacijske granice izbornih jedinica;
- › Poteškoće pri registraciji kandidata;
- › Prepreke za registraciju birača;
- › Nedostatak osobnih dokumenata;
- › Nedostatak izbornih materijala na jezicima manjina;
- › Retorika političkih kampanja koja je netolerantna prema manjinama;
- › Nedostatak pristupa medijima;
- › Nedovoljna edukacija birača;
- › Nedostatak zastupljenosti nacionalnih manjina u tijelima izborne administracije i drugim službenim tijelima uključenim u uređenje izbora (npr. medijski odbori i povjerenstva za utvrđivanje izbornih jedinica) i
- › Niska razina povjerenja u nepristranost izborne administracije.

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

- › Izborni sustav osmišljen za promicanje ili osiguravanje smislene i dovoljne zastupljenosti nacionalnih manjina;
- › Predstavnici manjina u tijelima izborne administracije i drugim službenim tijelima koja sudjeluju u uređenju izbora;
- › Kampanja za edukaciju birača, uključujući i na emitiranim medijima, namijenjena manjinskim skupinama;
- › Glasački i izborni materijali dostupni na jezicima manjina i
- › Kodeks ponašanja za sudionike na izborima kojim se zabranjuje jezik mržnje u kampanjama.

C. Smjernice za osnovni tim

Osnovni tim ima vodeću ulogu u EOM-u, a uključuje analitičare koji prate i izvještavaju o svim aspektima izbornoga procesa. Dok će šef misije imati ukupnu odgovornost za usmjeravanje praćenja sudjelovanja nacionalnih manjina, svi članovi osnovnoga tima dijele odgovornost za praćenje sudjelovanja nacionalnih manjina tijekom prikupljanja informacija od izbornih aktera za vrijeme svojih dužnosti u sklopu promatranja izbora. Nalazi u svezi sa sudjelovanjem nacionalnih manjina uvrstavaju se u redovita izvješća EOM-a, uključujući i privremena izvješća, preliminarnu izjavu i konačno izvješće, koje također može sadržavati preporuke o tomu kako unaprijediti proces.

U zemljama gdje su pitanja nacionalnih manjina naročito istaknuta, ODIHR može u misiju uvrstiti analitičara posvećenog pitanjima nacionalnih manjina. U zemljama gdje je aktivan, HCNM može odrediti člana osoblja koji će se priključiti misiji kako bi pratio sudjelovanje nacionalnih manjina. Misija će imati koristi od stručnih znanja i iskustva HCNM-a u danoj zemlji. EOM će zahvaljujući posvećenom analitičaru biti u mogućnosti detaljnije ispitati sudjelovanje nacionalnih manjina i proširiti kontakte s organizacijama civilnoga društva i drugim predstavnicima manjinskih zajednica. U odsutnosti analitičara za nacionalne manjine, unutar osnovnoga tima imenuje se kontakt osoba, a obično je to politički analitičar, sa zadatkom preuzimanja vodstva u praćenju sudjelovanja nacionalnih manjina i koordinacije s drugim članovima osnovnoga tima u svezi sa specifičnim pitanjima.

Slijede neki od ključnih zadataka članova osnovnoga tima za potrebe učinkovitoga praćenja sudjelovanja nacionalnih manjina.

1. Osigurati pregled situacije

Za vrijeme prvoga tjedna misije, analitičar ili kontakt osoba za nacionalne manjine treba pripremiti kratak pregled položaja nacionalnih manjina u zemlji domaćinu koji će poslužiti kao kontekstualni dokument za sve članove misije. Taj pregled treba obuhvatiti:

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

Pregled služi kao polazna točka za rad osnovnoga tima vezan za praćenje sudjelovanja nacionalnih manjina, a također sadrži informacije za materijale za brifing dugoročnih i kratkoročnih promatrača i za sastanke o ovim pitanjima.

2. Prikupiti osnovne statističke podatke

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

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

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

-
- › Broj samoproglašanih predstavnika nacionalnih manjina u parlamentu koji završavaju svoj mandat i predstavljaju li stranke nacionalnih manjina ili druge stranke;

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

 - › Broj predstavnika nacionalnih manjina u lokalnim vijećima;

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

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

Svi osobni podatci osjetljive prirode vezani za omjer pripadnika nacionalnih manjina registriranih za glasovanje trebaju biti zaštićeni.⁷⁷

3. Identificirati ključne aktere i sastati se s njima

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

4. Analizirati registriranje birača

Analitičar izbora ili registriranja birača treba analizirati proces registriranja birača i izrade popisa birača kako bi utvrdio susreću li se nacionalne manjine sa specifičnim preprekama pri registriranju za glasovanje ili upisu na popise birača.⁷⁸ Takvi problemi mogu biti vezani za šire procese stjecanja državljanstva. Iako pitanja državljanstva općenito izlaze izvan djelokruga promatranja izbora, treba ih ispitati u kontekstu biračkoga prava i registriranja birača. U većini zemalja se preliminarni popisi birača prije izbora izlažu na uvid javnosti.

⁷⁷ Podatci o registriranim biračima iz reda nacionalnih manjina možda neće biti dostupni, jer se smatra suprotno dobroj praksi uvrštavati etničku ili vjersku pripadnost na popise birača, a može biti suprotno i međunarodnim standardima o zaštiti osobnih podataka osjetljive prirode. Međutim, mogu biti dostupni podatci iz anketa javnoga mišljenja i iz drugih izvora, uključujući i procjene stručnjaka.

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

Kod analiziranja registriranja birača potrebno je razmotriti sljedeća pitanja:

- › Koji se sustav koristi za registriranje birača? Je li aktivan ili pasivan?⁷⁹ Povremen ili stalan?⁸⁰ Utječe li sustav na registriranje i sudjelovanje nacionalnih manjina na izborima?
- › Je li registriranje stalnoga prebivališta ili adrese uvjet za registriranje birača?
- › Koji su osobni dokumenti nužni za registriranje birača?
- › Jesu li nacionalne manjine imale na raspolaganju dovoljno informacija o procesu registriranja birača? Jesu li informacije bile dostupne na manjinskim jezicima?
- › Jesu li se neke manjinske zajednice suočile s problemima pri registriranju za glasovanje ili stjecanju državljanstva? Ako jesu, jesu li ti problemi bili pravne, administrativne ili političke prirode?
- › Trude li se vlasti uistinu otkloniti eventualne nedostatke?
- › Kakve bi mogle biti političke posljedice mogućih nedostataka procesa registriranja birača u smislu zastupljenosti nacionalnih manjina?

5. Ocijeniti edukaciju građana i birača

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

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

- › Obvezuje li zakon tijela izborne administracije ili druga službena tijela poznati birače sa svim aspektima izbornoga procesa? Je li ova obveza ispunjena u odnosu na nacionalne manjine? Jesu li pripadnici nacionalnih manjina u zabačenim krajevima imali pristup materijalima za edukaciju građana i birača?
- › Jesu li nacionalni i lokalni mediji ispunili svoju dužnost informiranja javnosti? Jesu li programi edukacije birača koje su emitirali mediji dopri do svih dijelova zemlje? Jesu li mediji posebno emitirali takve programe na jezicima manjina?

79 U sustavu aktivnoga registriranja, odgovornost za upisivanje u i ispisivanje iz popisa birača pripada biraču, dok u sustavu pasivnog registriranja inicijativu preuzima administrativno tijelo odgovorno za izradu popisa birača.

80 Periodični popisi birača uspostavljaju se za specifičan izborni događaj, a kao takvi se ne održavaju i ne ažuriraju za buduću uporabu. Stalne popise birača održavaju i redovito ažuriraju tijela odgovorna za registriranje birača.

-
- › Jesu li potencijalni kandidati koji zastupaju nacionalne manjine bili na odgovarajući način obaviješteni o procedurama za kandidiranje i registriranje?
 - › Je li broj nevažećih glasačkih listića bio visok, što bi moglo ukazivati na to da među biračima postoji nerazumijevanje procesa? Jesu li nevažeći glasački listići bili koncentrirani u određenoj oblasti i jesi li pogodili specifičnu zajednicu?
-

6. Pratiti proces nominiranja kandidata i stranaka

Politički analitičar treba pratiti proces nominiranja i registriranja kandidata i ispitati sve moguće slučajeve odbijanja registriranja i de-registriranja, uključujući i potencijalne kandidate iz stranaka nacionalnih manjina i/ili zajednica. U takvim slučajevima EOM treba dogovoriti sastanak s pogodnim kandidatom ili strankom, zatražiti preslike bitne dokumentacije i obaviti naknadni razgovor s tijelom izborne administracije kako bi razjasnio razloge za odbijanje. Također je potrebno obaviti analizu kako bi se utvrdilo jesu li u takvim slučajevima određeni pravni, administrativni ili politički čimbenici negativno utjecali na kandidate iz reda nacionalnih manjina. Potrebno je procijeniti i je li uvjet prikupljanja potpisa za kandidaturu i/ili nerazmjernost pologa mogao spriječiti sudjelovanje nacionalnih manjina.

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

7. Pratiti medijsko izvještavanje

Država je dužna nacionalnim manjinama pružiti odgovarajući pristup medijima. Mediji također igraju važnu ulogu u promicanju pluralizma i tolerancije u društvu i u svladavanju diskriminacije i suzbijanju rasizma. Za vrijeme izbora, mediji trebaju manjinskim kandidatima i političkim strankama pružiti pristup pod razumnim uvjetima i trebaju izvještavati o pitanjima od interesa za nacionalne manjine. Javni mediji osobito su dužni promicati razvoj demokratskoga društva tako što će omogućiti da se u njihovim programima pojavi pluralno mišljenje, pri čemu neće biti naklonjeni nijednoj određenoj političkoj stranci, skupini, vjeroispovijesti ili vjeri. Privatni mediji također ne smiju diskriminirati kandidate i stranke zbog toga što zastupaju nacionalne manjine. Nijedna vrsta medija ne bi smjela predstavnik nacionalnih manjina i odgovarajuću problematiku predstavljati putem stereotipa koji bi mogli narušiti njihovu vjerodostojnost i važnost u očima birača.

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

Medijski analitičar naročito treba utvrditi sljedeće:

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

8. Promatrati predizbornu kampanju

Promatranje predizborne kampanje je važan pokazatelj o tomu poštuju li se temeljne slobode, kao što su sloboda udruživanja, okupljanja, govora i kretanja, uključujući i u slučaju kandidata manjina, stranaka i birača. Politički analitičar i analitičar za nacionalne manjine trebaju pažljivo pratiti kampanju i ispitati sva potencijalna pitanja vezana za predstavnike nacionalnih manjina. Također trebaju utvrditi jesu li kandidatima manjina i strankama pružene jednake prilike da vode kampanju, osobito u zemljama gdje stranke počinju s promoviranjem prije službenoga početka predizborne kampanje.

Specifična pitanja na koja se treba osvrnuti glede vođenja kampanje uključuju:

- › Poštuju li se u manjinskim područjima sloboda kretanja i okupljanja? Jesu li birači mogli biti nazočni događajima u sklopu kampanje bez smetnji? Jesu li stranke i kandidati mogli slobodno putovati i organizirati predizborne događaje u sklopu kampanje?

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

82 Nekoliko međunarodnih dokumenata o kojima se govori u ovom priručniku imaju za cilj ne samo zabraniti izravnı govır mržnje, već i izričito "poticati duh tolerancije i međukulturnog dijalođa i poduzimati učinkovite mjere za unaprjeđenje uzajamnog poštovanja i razumijevanja...", FCNM, članak 6. Vidjeti i ICERD, članak 1 i 2 i Kopenhagenskog dokumenta, stavak 2 i 30.

-
- › Jesu li kandidati manjina, udruženja i stranke mogli koristiti javne objekte za vrijeme kampanje na pravičnoj osnovi?

 - › Jesu li nacionalne manjine mogle tiskati i isticati predizborne plakate? Jesu li mogli isticati plakate na jezicima manjina?

 - › Jesu li se kandidati i stranke na predizbornim događajima mogli obratiti na jezicima manjina?

 - › Jesu li neke druge skupine ili vlasti provodile kampanju protiv manjina ili zastrašivanje? Je li bilo slučajeva govora mržnje u predizbornim kampanjama?

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

9. Razmotriti utjecaj izbornoga sustava

Izborni i pravni analitičari trebaju procijeniti potencijalni utjecaj izbornoga sustava na sudjelovanje nacionalnih manjina. U toj procjeni trebaju ocijeniti formulu pomoću koje se osvojeni glasovi pretvaraju u zastupnička mjesta i razmotriti utječe li to na raspodjelu zastupničkih mjesta manjinskim kandidatima i strankama. Potrebno je razmotriti i utjecaj izbornoga sustava na nomadske populacije. Iako opaske o tomu kakav je izborni sustav neka zemlja usvojila općenito ne trebaju biti sastavni dio politike EOM-a, može biti bitno ukazati na sve mehanizme koji sprječavaju ili promiču zastupljenost manjina.

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

Sljedeća pitanja pružaju smjernice za ocjenu izbornoga sustava, uključujući i pitanja vezana za utvrđivanje granica izbornih jedinica.

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

 - › Postoji li vjerojatnost da će u postojećem izbornom sustavu neke manjinske skupine biti stavljene u nepovoljniji položaj?

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

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

 - › Jesu li etnički miješane stranačke liste obvezne?

 - › Ohrabruje li izborni sustav političke platforme koje okupljaju različite zajednice? Je li političkim strankama dopušteno formirati blokove za potrebe izbora, ali da ostanu zasebni subjekti?

 - › Jesu li manjine zastupljene u tijelu zaduženom za izradu izbornih jedinica i mogu li službeno doprinositi radu toga tijela?

 - › Uzima li sustav utvrđivanja granica izbornih jedinica u obzir interese manjinskih zajednica?

 - › Postoje li mehanizmi za izbjegavanje raštrkanosti malih manjinskih skupina između nekoliko izbornih jedinica, čime se ograničava utjecaj njihovih glasova?

 - › Smatraju li se osobe zadužene za izradu ili reviziju granica izbornih jedinica profesionalnim i politički nepristranim?

 - › Kakav je proces preraspodjele izbornih jedinica? Omogućuje li sudjelovanje javnosti?

 - › Jesu li izborne jedinice relativno jednake ili ravnopravne u smislu stanovništva?

 - › Postoji li proces za praćenje i sprječavanje mogućih stranačkih manipulacija procesom uspostavljanja granica izbornih jedinica?
-

D. Smjernice za dugoročne promatrače

Dugoročni promatrači brinu se za to da EOM ima u perspektivi cijelu zemlju kada promatra izborni proces.⁸³ Oni prikupljaju informacije na regionalnoj i lokalnoj razini koje potkrepljuju nalaze EOM-a, a istovremeno identificiraju regionalne specifičnosti koje bi mogle utjecati na izborni proces. Budući da dugoročni promatrači kontaktiraju s lokalnim akterima, u dobroj su ključnoj poziciji da prikupljaju informacije vezane za sudjelovanje nacionalnih manjina, osobito kada pokrivaju područja u kojima su koncentrirane populacije nacionalnih manjina.

Prije preuzimanja dužnosti, dugoročni promatrači trebaju biti upoznati s pristupom ODIHR-a praćenju sudjelovanja nacionalnih manjina u izborima, uključujući i u svezi s Preporukama iz Lunda i ulogom HCNM-a. Ova pitanja trebaju se obraditi za vrijeme brifinga za dugoročne promatrače i biti uvrštena u dokument za brifing dugoročnih promatrača.

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

Koordinator dugoročnih promatrača osigurava da oni razumiju ulogu EOM-a u praćenju sudjelovanja nacionalnih manjina i pomaže njihovo izvještavanje o ovim pitanjima u suradnji s drugim članovima osnovnoga tima. Koordinator dugoročnih promatrača blisko surađuje s kontakt sobom ili analitičarom za nacionalne manjine na poslovima dodjeljivanja zadataka vezanih za pitanja nacionalnih manjina dugoročnim promatračima. U područjima gdje su nacionalne manjine koncentrirane, dugoročni promatrači mogu redovito komunicirati s analitičarom za nacionalne manjine preko koordinatora dugoročnih promatrača, a analitičar za nacionalne manjine može obavljati posjete tom području za potrebe naknadne obrade specifičnih pitanja. Dugoročni promatrači redovito izvještavaju o svojim nalazima vezanim za sudjelovanje nacionalnih manjina u zasebnom odjeljku svoga obrasca za tjedno izvještavanje.

Dugoročni promatrači trebaju ispitati problematiku sudjelovanja nacionalnih manjina u okviru svojih redovitih dužnosti. Svaki njihov sastanak s lokalnim izbornim akterima predstavlja priliku za prikupljanje informacija o sudjelovanju nacionalnih manjina. Dugoročnim promatračima u tu svrhu mogu biti korisni popisi za provjeru navedeni u prethodnom poglavlju. Dugoročni promatrači u područjima gdje se nalaze manjinske zajednice također trebaju identificirati predstavnike civilnoga društva i političke vođe koji zastupaju te zajednice i sastati se s njima. Osim političkih stranaka i kandidata iz reda nacionalnih manjina, lokalne NVO, novine i druge udruge često također zastupaju zajednicu. Na sastancima s takvim predstavnicima važno je imati na umu kako unutar zajednice mogu postojati razilaženja u mišljenjima i podjele. Iz tog razloga se preporučaju sastanci sa što više različitih sugovornika.

E. Smjernice za kratkoročne promatrače

Kratkoročni promatrači usredotočeni su na procedure na dan izbora, uključujući otvaranje biračkih mjesta, glasovanje, prebrojavanje glasačkih listića i tabeliranje glasova. Kratkoročni promatrači raspoređeni su širom zemlje, a informacije prikupljaju putem obrasca za izvještavanje koji EOM može upotrijebiti za izradu profila cijeloga procesa na dan izbora i za izvlačenje zaključaka. Informacije koje dostavljaju kratkoročni promatrači mogu biti osobito važne za rasuđivanje o tomu jesu li bitni događaji ili izborni prekršaji anomalija ili dio rasprostranjenijeg trenda u zemlji ili regiji.

Dugoročni promatrači u područjima gdje su nacionalne manjine koncentrirane trebaju se pobrinuti da kratkoročni promatrači raspoređeni u njihova područja budu u potpunosti upoznati s lokalnom situacijom. Dugoročni promatrači u materijalima koje pripremaju za regionalni brifing kratkoročnih promatrača trebaju obrazložiti etnički sastav područja i identificirati moguće povode za zabrinutost. Dugoročni promatrači trebaju se pobrinuti da na biračka mjesta u manjinskim zajednicama na dan izbora bude raspoređeno dovoljno

kratkoročnih promatrača dodijeljenih tom području i da su prevoditelji dostupni tamo gdje je rasprostranjena uporaba jezika manjina.

U zemljama s poznatim koncentracijama nacionalnih manjina, od kratkoročnih promatrača može se tražiti da na obrascu za izvještavanje naznače nalaze li se biračka mjesta koja su posjetili u manjinskoj ili miješanoj zajednici. Ove informacije omogućuju statističkom analitičaru EOM-a utvrditi postojanje specifičnih obrazaca unutar manjinskih zajednica koji bi mogli utjecati na sudjelovanje nacionalnih manjina. Na primjer, ako neki birači ne mogu naći svoja imena na popisima birača, ovi podatci pokazat će je li taj problem bio učestaliji u manjinskim područjima.

Iskustvo pokazuje da, u ovisnosti o političkoj dinamici određene zemlje ili regije, birači iz manjinskih zajednica mogu biti podložniji neregularnostima na dan izbora. Takvi problemi mogu podrazumijevati: skupno glasovanje, kupovinu glasova, suzbijanje glasovanja i zastrašivanje. Kratkoročni promatrači trebaju biti svjesni ovih mogućih problema, ali također biti otvoreni i suzdržati se od predrasuda u svojim opažanjima.

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

ANEKS.

Izvodi iz OEES-ovih opredjeljenja i drugih bitnih međunarodnih standarda i instrumenata vezanih za sudjelovanje nacionalnih manjina u izbornim procesima

1. OEES

Kopenhagenski dokument, 1990.

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

(2) Odlučne su podržati i unaprijediti načela pravednosti koja čine temelj vladavine prava. Smatraju da vladavina prava ne znači samo formalnu legalnost kojom se osigurava regularnost i dosljednost u postizanju i provedbi demokratskoga poretka, već da označava i pravdu utemeljenu na priznavanju i potpunom uvažavanju najviše vrijednosti ljudske osobe i zajamčenu putem institucija koje osiguravaju okvir za njezino najpotpunije izražavanje.

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

(4) Potvrđuju kako će uzajamno poštovati pravo svake države na slobodno biranje i razvijanje, sukladno međunarodnim standardima ljudskih prava, svoj politički, društveni, ekonomski i kulturni sustav. Uživajući ovo pravo, države će se pobrinuti da njihovi zakoni, propisi, praksa i politike budu usklađeni s njihovim obvezama prema međunarodnom pravu i usuglašeni s odredbama Deklaracije o načelima i drugim opredjeljenjima CSCE-a.

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

(5.1) — slobodni izbori koji će se održavati u razumnim intervalima tajnim glasovanjem ili ekvivalentnim postupkom slobodnoga glasovanja, u uvjetima koji u praksi osiguravaju slobodno izražavanje volje birača u izboru svojih predstavnika;

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

[...]

(5.7) — ljudska prava i temeljne slobode jamče se zakonom i sukladno njihovim obvezama prema međunarodnom pravu;

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

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

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

[...]

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

(7.1) — održavati slobodne izbore u razumnim vremenskim intervalima sukladno zakonu;

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

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

(7.4) — pobrinuti se za tajnost glasovanja ili istoznačan postupak slobodnoga glasovanja, kao i za ispravno prebrojavanje, izvještavanje i službeno objavljivanje rezultata;

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

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

(7.7) — pobrinuti se za djelovanje zakona i javnih politika na omogućavanju pravičnog i slobodnog okruženja za provedbu političkih kampanja u kojemu ni administrativno djelovanje ni nasilje ni zastrašivanje neće sprječavati stranke i kandidate da slobodno predstave svoja stajališta i kvalifikacije, i neće sprječavati glasače da budu obaviješteni i da o njima raspravljaju, kao i da glasuju bez straha od odmazde;

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

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

(8) Države sudionice smatraju kako nazočnost promatrača, kako stranih tako i domaćih, može unaprijediti izborni proces u državama gdje se izbori održavaju. Stoga pozivaju promatrače iz bilo koje druge države sudionice CSCE-a, kao i iz odgovarajućih privatnih institucija i organizacija koje se žele uključiti, da promatraju tijek njihovih nacionalnih izbora u mjeri u kojoj to zakon dopušta. Također nastojat će omogućiti usporediv pristup izborima na nižoj razini od nacionalnog. Promatrači se obvezuju da se neće miješati u izborne procese.

[...]

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

kulturne raznolikosti i rješavanju pitanja vezanih za nacionalne manjine. Usto, iznova potvrđuju da je poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina u sklopu univerzalno priznatih ljudskih prava neizostavan čimbenik mira, pravde, stabilnosti i demokracije u državama sudionicama.

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

(32) Pripadanje nacionalnoj manjini je pitanje osobnoga izbora, a takav izbor ne smije osobu staviti u nepovoljniji položaj na bilo koji način. Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na slobodno izražavanje, očuvanje i razvijanje svoga etničkoga, kulturnoga, jezičkoga i vjerskoga identiteta i na očuvanje i razvijanje svoje kulture u svim njezinim aspektima, bez bilo kakvih pokušaja asimilacije protiv njihove volje. Osobito imaju pravo:

(32.1) — slobodno koristiti svoj materinski jezik, kako u privatnoj tako i u javnoj sferi;

(32.2) — osnivati i voditi vlastite obrazovne, kulturne i vjerske institucije, organizacije i udruge, za šta mogu tražiti dragovoljne financijske i druge priloge, kao i javna sredstva, sukladno nacionalnom zakonodavstvu;

(32.3) — ispovijedati i očitovati svoju vjeru, uključujući i nabavu, posjedovanje i uporabu vjerskih materijala, kao i provoditi vjerske obrazovne aktivnosti na svom materinskom jeziku;

(32.4) — uspostaviti i nesmetano voditi međusobnu komunikaciju unutar zemlje, kao i preko granice s državljanima drugih država s kojima dijele zajedničko etničko ili nacionalno podrijetlo, kulturno naslijeđe ili vjeroispovijest;

(32.5) — širiti informacije, imati pristup informacijama i razmjenjivati ih na svom materinskom jeziku;

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

(33) Države sudionice štitiće etnički, kulturni, jezični i vjerski identitet nacionalnih manjina na svom državnom području i stvoriti uvjete za promicanje toga identiteta. Poduzet će nužne mjere u tom smislu nakon odgovarajućih konzultacija, uključujući i kontakte s organizacijama ili udrugama manjina, sukladno procedurama donošenja odluka u svakoj državi. Sve takve mjere bit će usklađene s načelima jednakosti i nediskriminacije u odnosu na ostale građane države sudionice o kojoj je riječ.

(34) Države sudionice nastojat će osigurati pripadnicima nacionalnih manjina, bez obzira na potrebu da nauče službeni jezik ili jezike države o kojoj je riječ, dovoljne mogućnosti poduke iz njihovog materinskoga jezika ili na njihovom materinskom jeziku, kao i, kad god je to moguće i nužno, da taj jezik koriste u obraćanju javnim vlastima, sukladno primjenjivom nacionalnom zakonodavstvu. Glede podučavanja povijesti i kulture u obrazovnim ustanovama, mora se uzeti u obzir povijest i kultura nacionalnih manjina.

(35) Države sudionice poštovat će prava pripadnika nacionalnih manjina na učinkovito sudjelovanje u javnim poslovima, uključujući i sudjelovanje u poslovima vezanim za zaštitu i promicanje identiteta manjina. Države sudionice uvažavaju napore koji se poduzimaju s ciljem zaštite i stvaranja uvjeta za promicanje etničkog, kulturnog, jezičnog i vjerskog identiteta određenih nacionalnih manjina uspostavljanjem, kao jednim od mogućih načina postizanja ovih ciljeva, odgovarajućih lokalnih ili autonomnih administracija sukladno specifičnim povijesnim i teritorijalnim okolnostima danih manjina i s politikama države o kojoj je riječ.

(36) Države sudionice priznaju posebnu važnost povećanja konstruktivne međusobne suradnje u svezi s pitanjima nacionalnih manjina. Cilj te suradnje je promicanje uzajamnog razumijevanja i povjerenja, prijateljskih i dobrosusjedskih odnosa, međunarodnog mira, sigurnosti i pravde. Svaka država sudionica promicat će ozračje uzajamnoga poštovanja, razumijevanja, suradnje i solidarnosti među svim osobama koje žive na njezinoj teritoriji, bez razlike u odnosu na etničko ili nacionalno podrijetlo ili vjeru, a ohrabrivat će rješavanje problema putem dijaloga utemeljenog na načelima vladavine prava.

(37) Ova opredjeljenja ne smiju se tumačiti u smislu davanja prava na poduzimanje bilo kakve aktivnosti ili djelovanja koje je u suprotnosti s ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih naroda, drugim obvezama prema međunarodnom pravu i odredbama Završnoga akta, uključujući i načelo teritorijalnog integriteta država.

(38) Države sudionice će u svojim naporima da zaštite i promiču prava pripadnika nacionalnih manjina u potpunosti poštovati njihove pothvate sukladno postojećim konvencijama o ljudskim pravima i drugim bitnim međunarodnim instrumentima te razmotriti pristupanje bitnim konvencijama, kojima još nisu pristupile, uključujući i onima koje predviđaju pravo pojedinačne žalbe.

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

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

II. SUDJELOVANJE U DONOŠENJU ODLUKA

B. Izbori

7) Iskustva iz Europe i drugdje pokazuju važnost izbornoga procesa za olakšavanje sudjelovanja manjina u političkoj sferi. Države će pripadnicima nacionalnih manjina jamčiti pravo sudjelovanja u vođenju javnih poslova, uključujući i pravo da biraju i da budu birani na javne dužnosti bez diskriminacije.

7) Predstavnička vlast izabrana na slobodnim, poštenim i povremenim izborima predstavlja temelj suvremene demokracije. Temeljni cilj je, prema riječima članka 2(3) **Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima**, da “volja naroda bude temelj državne vlasti”. Ovaj temeljni standard artikuliran je u univerzalnim i europskim ugovorima, kao što je članak 25 **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima** i članak 3 Protokola I uz **Europsku konvenciju o ljudskim pravima**. Za države sudionice OESS-a, stavak 5 i 6 **Kopenhagenskog dokumenta** preciziraju da “među elementima pravde koji su od ključne važnosti za potpuno ostvarenje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića”, “volja naroda, slobodno i pošteno izražena na povremenim i istinskim izborima, predstavlja temelj autoriteta i legitimiteta svake vlade”.

Iako države imaju značajnu slobodu pri odabiru specifičnog načina na koji će ispuniti ove obveze, moraju to učiniti bez diskriminacije i trebaju nastojati postići što bolju zastupljenost. Doista, Odbor za ljudska prava je u kontekstu Ujedinjenih naroda u stavku 12 svog **Općeg komentara br. 25** o članku 25 (57. zasjedanje, 1996.) objasnio da su “sloboda izražavanja, okupljanja i udruživanja ključni preduvjeti za učinkovito ostvarenje prava glasa i moraju biti u potpunosti zaštićeni. ...Informacije i materijale o glasovanju treba učiniti dostupnima na jezicima manjina.” Štoviše, u stavku 5 **Općeg komentara br. 25** navodi se obrazloženje prema kojemu je “obavljanje javnih poslova ... širok koncept vezan za ostvarenje političke moći, osobito u smislu vršenja zakonodavnih, izvršnih i

administrativnih ovlasti. Obuhvaća sve aspekte javne administracije te izradu i provedbu politika na međunarodnoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.”

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

8) Propisi o osnivanju i djelovanju političkih stranaka moraju biti sukladni načelu međunarodnoga prava o slobodi udruživanja. Ovo načelo podrazumijeva slobodu osnivanja političkih stranaka na temelju pripadnosti određenoj zajednici, kao i stranaka koje se ne poistovjećuju isključivo s interesom bilo koje pojedinačne zajednice.

8) Demokratska se društva u načelu ne bi trebala miješati u način na koji se ljudi politički organiziraju – sve dok to čine mirnim putem i dok poštuju prava drugih. Ovdje se u biti radi o slobodi udruživanja koja je sadržana u mnoštvu različitih međunarodnih instrumenata, uključujući: članak 20. **Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima**; članak 22 **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima**; članak 11. **Europske konvencije o ljudskim pravima** i stavak 6 **Kopenhagenskog dokumenta**. Sloboda udruživanja posebno je zajamčena za pripadnike nacionalnih manjina stavkom 32.6 **Kopenhagenskog dokumenta** i člankom 7 **Okvirne konvencije**. Još konkretnije, države sudionice OESS-a opredijelile su se u stavku 24 Dijela VI. **Helsinškog dokumenta** da će “pripadnicima nacionalnih manjina, pojedinačno i u zajednici s drugima, osigurati slobodno uživanje njihovih ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući i pravo na potpuno sudjelovanje ... u političkom ... životu svojih zemalja ... putem političkih stranaka i udruga”.

Iako bi puno poštovanje jednakih prava i nediskriminacije smanjilo, pa čak i u potpunosti ukinulo potrebu za političkim strankama osnovanim na temelju etničke povezanosti, u nekim situacijama takve stranke koje zastupaju zajednice mogu predstavljati jedinu nadu za učinkovitu zastupljenost specifičnih interesa, pa tako i za njihovo učinkovito sudjelovanje. Stranke se, naravno, mogu osnivati i na drugim temeljima, npr. na temelju regionalnih interesa. Stranke bi u idealnom slučaju trebale biti otvorene i svladavati uska etnička pitanja; stoga, središnje stranke trebaju nastojati uključiti pripadnike manjina kako bi se smanjila potreba ili želja za etničkim strankama. Odabir izbornoga sustava može biti važan u tom smislu. U svakom slučaju, nijedna stranka ni udruga ne smiju poticati rasnu mržnju, koja je zabranjena člankom 20 **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima** i člankom 4 **Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije**.

9) Izborni sustav treba manjinama omogućiti zastupljenost i utjecaj.

- Tamo gdje su manjine koncentrirane na određenom teritoriju, izborne jedinice u kojima se bira po jedan predstavnik mogle bi osigurati njihovu dovoljnu zastupljenost.
- Razmjerni izborni sustavi, u kojima udio glasova koje dobije jedna stranka odlučuje o broju osvojenih zastupničkih mjesta u zakonodavnom tijelu, mogu pomoći da se ostvari bolja zastupljenost manjina.
- Neki oblici preferencijalnoga glasovanja u kojima glasači rangiraju kandidate po svom izboru mogu pospješiti zastupljenost manjina i promicati suradnju među zajednicama.
- Niži brojčani prag za zastupanje u zakonodavnom tijelu može poboljšati uključivanje nacionalnih manjina u proces upravljanja.

9) Izborni sustav može predviđati odabir kako zakonodavnog tako i drugih tijela i institucija, uključujući i pojedinačne dužnosnike. Dok izborne jedinice u kojima se bira po jedan predstavnik mogu osigurati dovoljnu zastupljenost manjina, u ovisnosti o rasporedu izbornih jedinica i koncentraciji manjinskih zajednica, razmjerna zastupljenost može pomoći jamčiti odgovarajuću zastupljenost manjina. U državama sudionicama OESS-a postoje različiti oblici razmjernog zastupljenosti, uključujući i “preferencijalno glasovanje”, gdje glasači rangiraju kandidate po vlastitom izboru; “sustav otvorenih lista” gdje se glasači mogu opredijeliti za određenog kandidata na stranačkoj listi, a istovremeno glasovati i za tu stranku; “*panachage*”, gdje glasači mogu glasovati za više kandidata s različitim stranačkih listi i sustav “*kumulacije*”, gdje glasači mogu odabranom kandidatu dati više od jednoga glasa. Pragovi ne smiju biti previsoki kako ne bi sputavali zastupljenost manjina.

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

10) Prigodom određivanja granica izbornih jedinica potrebno je uzeti u obzir zabrinutosti i interese nacionalnih manjina kako bi se osigurala njihova zastupljenost u tijelima koja donose odluke. Pod pojmom “pravičnosti” podrazumijeva se da nitko ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj izabranom metodom i da se sva pitanja i interesi moraju uzeti u obzir na pravičnoj osnovi. U idealnom slučaju, granice treba odrediti neovisno i nepristrano tijelo koje će, između ostalog, nastojati osigurati poštovanje prava manjina. To se u mnogim državama sudionicama OESS-a postiže putem stalnih i profesionalnih izbornih povjerenstava.

U svakom slučaju, države ne smiju mijenjati granice izbornih jedinica, niti na neki drugi način mijenjati omjer stanovništva u tim jedinicama, s namjerom da umanje ili isključe mogućnost zastupljenosti manjina. Ovo je izričito zabranjeno člankom 16 **Okvirne konvencije**, dok je člankom 5 **Europske povelje o lokalnoj samoupravi** predviđeno

da “promjene granica lokalnih vlasti neće biti izvršene bez prethodnih konzultacija s lokalnim zajednicama kojih se to tiče, po mogućnosti putem referenduma tamo gdje je to predviđeno zakonom” (vidi preporuku 19 glede teritorijalnih rješenja).

HCNM, Ljubljanske smjernice o integriranju raznolikih društava, 2012.⁸⁴

[...] Odgovarajuća zastupljenost osigurava izravno sudjelovanje i važno je sredstvo za pružanje istinskih mogućnosti da se čuje glas manjina. Kako bi bila odgovarajuća, zastupljenost ne treba biti matematički razmjerna, ali treba imati za cilj odražavanje sastava društva. Potrebno je pobrinuti se da i brojčano male skupine dobiju priliku za učinkovito sudjelovanje. U isto vrijeme, države trebaju nastojati pridržavati se načela rodne jednakosti u omogućavanju zastupljenosti i javnoga sudjelovanja pripadnika manjina.

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

- Posebne sporazume za zastupljenost i sudjelovanje manjina u izabranim skupštinama i/ili izvršnim tijelima kao i u vladinom i širem javnom sektoru na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Takvi posebni sporazumi mogu, ovisno o okolnostima, uključivati: rezervirana mjesta u jednom ili oba doma parlamenta ili parlamentarnim odborima, kao i druge oblike zajamčenog sudjelovanja u zakonodavnom procesu, olakšanu zastupljenost manjina u izbornom sustavu, potporu za dodjeljivanje ministarskih pozicija, mandata na vrhovnom ili ustavnom sudu ili na nižim sudovima, i/ili položaja u imenovanim savjetodavnim tijelima ili drugim tijelima na visokoj razini, kao i posebne mjere za zapošljavanje manjina u državnoj službi;
- Izborni sustav koji omogućuje zastupljenost i utjecaj manjina kod nadmetanja za glasove u svim sektorima društva. Političke platforme koje povezuju različite zajednice mogu imati važnu ulogu u promicanju integracije društva i učinkovitog sudjelovanja manjina;
- Savjetodavna ili konzultativna tijela i mehanizme koji djeluju kao formalni ili neformalni kanali komunikacije između vladinih predstavnika i predstavnika zajednice;
- Tijela i procese osmišljene s ciljem osiguravanja i promicanja svrsishodnog dijaloga;
- Neteritorijalne samoupravne sporazume ili dogovore o podjeli vlasti s ciljem jačanja utjecaja određenih skupina na pitanja koja su za njih od posebnoga interesa;
- U određenim okolnostima, sporazume koji podrazumijevaju teritorijalnu samoupravu, kao što je prenošenje odgovornosti na niže teritorijalne jedinice, i koji mogu poboljšati zastupljenost pojedinih manjinskih skupina. Bez obzira na oblik,

84 Izostavljene su fusnote iz izvornika.

institucije samouprave moraju se temeljiti na demokratskim načelima i procesima kako bi se osiguralo legitimno zastupanje stavova svih zajednica nastanjenih na određenom teritoriju i moraju u potpunosti poštovati ljudska prava svih osoba u njihovoj oblasti odgovornosti, uključujući pripadnike manjina. U tom kontekstu, dogovori i svezi s podjelom vlasti, tamo gdje postoje, ne trebaju biti koncipirani tako da isključuju zastupljenost bilo koje zajednice.

2. Ujedinjeni narodi

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

Članak 1

1. U ovoj konvenciji izraz “rasna diskriminacija” odnosi se na svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se temelje na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom podrijetlu, koji imaju za svrhu ili rezultat narušiti ili kompromitirati priznavanje, uživanje ili ostvarenje, pod jednakim uvjetima, ljudskih prava i temeljnih sloboda na političkoj, ekonomskoj, socijalnoj i kulturnoj razini ili u svakoj drugoj oblasti javnoga života.

Članak 2

1. Države članice osuđuju rasnu diskriminaciju i obvezuju se provoditi svim odgovarajućim sredstvima i bez odgode politiku koja teži ukinuti svaki oblik rasne diskriminacije i potpomagati razumijevanje između svih rasa, i u tu svrhu:

(a) Svaka država članica obvezuje se ne počinuti nikakvo djelo rasne diskriminacije ili ne vršiti rasnu diskriminaciju protiv osoba, skupina osoba ili ustanova kao i postupati tako da se sve javne vlasti i javne, nacionalne i lokalne ustanove pridržavaju ove obveze;

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

[...]

(e) Svaka država članica obvezuje se potpomagati, tamo gdje postoje, višerasne integracijske organizacije i pokrete i druga sredstva u svrhu ukidanja prepreka između rasa kao i boriti se protiv onoga što teži ka ojačavanju rasnih podjela.

Članak 5

Prema osnovnim obvezama navedenim u članku 2 ove konvencije, države članice obvezuju se zabraniti i ukinuti rasnu diskriminaciju u svim njezinim oblicima i jamčiti pravo svakome na jednakost pred zakonom bez razlike u odnosu na rasu, boju ili nacionalno ili etničko podrijetlo, osobito glede uživanja sljedećih prava:

[...]

(c) političkih prava, osobito prava sudjelovanja na izborima, prava glasa i kandidature - prema sustavu općega i jednakoga prava glasa, prava sudjelovanja u vladi kao i u upravljanju javnim poslovima, na svim razinama, i prava pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim dužnostima;

(d) ostalih građanskih prava, osobito:

[...]

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

(viii) prava na slobodu mišljenja i izražavanja;

(ix) prava na slobodu mirnoga okupljanja i udruživanja

[...]

3. Vijeće Europe

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

Članak 15

Ugovorne strane stvorit će nužne uvjete za učinkovito sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, posebice onim koji se njih tiču.

Članak 16

Ugovorne strane suzdržat će se od mjera koje mijenjaju omjere stanovništva u područjima naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina i koje imaju za cilj ograničavanje prava i sloboda koje proizlaze iz načela sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji.

Izješće s obrazloženjem:

Članak 15

80. U ovom članku se od ugovornih strana traži da stvore nužne uvjete za učinkovito sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, posebice onima koji se njih tiču. Primarni cilj je osigurati stvarnu jednakost pripadnika nacionalnih manjina i većinskog stanovništva. Za potrebe

stvaranja nužnih uvjeta za takvo sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina, Ugovorne strane mogu promicati – u okviru svojih ustavnih sustava – između ostalog i sljedeće mjere:

- konzultacije s pripadnicima manjina putem odgovarajućih procedura, a osobito putem institucija koje ih zastupaju, onda kada Ugovorne strane razmatraju zakonodavstvo ili administrativne mjere koje se izravno odnose na njih;
- uključivanje pripadnika manjina u pripremu, provedbu i ocjenu nacionalnih i regionalnih razvojnih planova i programa koji se izravno odnose na njih;
- provođenje studija, zajedno s pripadnicima manjina, za potrebe procjene mogućeg utjecaja planiranih razvojnih aktivnosti na te manjine;
- učinkovito sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u procesima donošenja odluka i izabranim tijelima, kako na nacionalnoj tako i na lokalnoj razini;
- decentralizirani ili lokalni oblici vlasti.

Članak 16

81. Svrha ovog članka je pružiti zaštitu od mjera koje mijenjaju omjere stanovništva u područjima naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina i koje imaju za cilj ograničavanje prava i sloboda koje proizlaze iz načela sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji. Primjeri takvih mjera su eksproprijacija, deložacija i protjerivanje ili mijenjanje administrativnih granica s ciljem ograničavanja uživanja prava i sloboda (tzv. “gerrymandering”).

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

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

a) Sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u zakonodavnom procesu

i. Političke stranke

75. Pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na slobodu mirnoga okupljanja i slobodu udruživanja, prema članku 7 Okvirne konvencije, podrazumijeva, između ostalog, pravo na osnivanje političkih stranaka i/ili organizacija. Zakonodavstvo kojim se zabranjuje

⁸⁵ Izostavljene su fusnote iz izvornika.

osnivanje političkih stranaka na etničkoj ili vjerskoj osnovi može dovesti do neopravdanog ograničavanja ovog prava. Ograničenje, u svakom slučaju, treba biti sukladno normama međunarodnog prava i načelima sadržanim u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima.

76. Registriranje organizacija i političkih stranaka nacionalnih manjina može podlijegati određenim uvjetima. Međutim, ti uvjeti trebaju biti osmišljeni na način da ne ograničavaju, nerazumno i nerazmjerno, sposobnost pripadnika nacionalnih manjina da osnivaju takve organizacije, čime bi se ograničile njihove mogućnosti sudjelovanja u političkom životu i procesu donošenja odluka. Ovo se, između ostalog, tiče brojčanih i geografskih uvjeta za registriranje.

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

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

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

ii. Rješenja izbornih sustava na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini

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

81. Imajući u vidu da države ugovornice suvereno odlučuju o svom izbornom sustavu, Savjetodavni odbor ističe kako je važno pružiti priliku za uvrštavanje pitanja manjina na dnevni red javnih poslova. To se može postići ili prisustvom predstavnika manjina u izbornim tijelima i/ili uvrštavanjem pitanja koja ih se tiču na dnevni red izabranih tijela.

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

83. Ustavna jamstva zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u izabranim tijelima moraju ići ruku pod ruku s učinkovitom provedbom zakonodavstva i popratnih mjera u razumnim rokovima. Savjetodavni odbor smatra kako je od ključne važnosti da pripadnici nacionalnih manjina sudjeluju ili da se s njima obave konzultacije u procesu izrade takvoga zakonodavstva i praćenja njegove primjene.

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

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

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

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

iii. Administrativne granice i granice izbornih jedinica

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

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

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

iv. Sustav rezerviranih zastupničkih mjesta

91. Rješenja koja podrazumijevaju rezervirana i/ili zajednička zastupnička mjesta za predstavnike nacionalnih manjina ispostavila su se u nizu slučajeva kao korisna za unaprijeđenje sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka. Rezervirana zastupnička mjesta, koja će biti zajednička za razne nacionalne manjine ili određena za samo jednu skupinu, predstavljaju jedan od načina osiguravanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u izabranim tijelima.

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

93. Kako bi se osiguralo da rješenje zajamčenog zastupničkog mjesta bitno doprinosi učinkovitom sudjelovanju, važno je da izabrani predstavnici manjina budu učinkovito uključeni u procese donošenja odluka. Štoviše, trebaju imati stvarnu mogućnost da utječu na odluke koje donosi izabrano tijelo, uključujući i one koje nisu strogo vezane za nacionalne manjine. Stoga je važno imati pravo obraćati se i glasovati u izbornom tijelu i da njihova uloga ne bude ograničena na puki status promatrača.

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

v. Parlamentarna praksa

95. U državama ugovornicama u kojima postoje posebna parlamentarna povjerenstva za pitanja manjina, takva tijela su u nizu slučajeva doprinijela uzimanju u obzir interesa nacionalnih manjina u procesima donošenja odluka. Mogućnost uporabe jezika manjina u takvim povjerenstvima ispostavila se naročito učinkovito. Ipak, ne treba zanemariti važnost učinkovitoga sudjelovanja u drugim parlamentarnim povjerenstvima koje se također dotiču nekih aspekata zaštite manjina. Međustranačka suradnja unutar tih parlamentarnih povjerenstava jača napore koji doprinose uključivanju pitanja manjina u središnje politike.

96. Kako bi rad takvih povjerenstava bio učinkovit, od ključne je važnosti da se odgovarajuća pozornost posveti njihovim preporukama, osobito prigodom izrade novoga ili izmjena postojećega zakonodavstva o nacionalnim manjinama. Pored toga, povjerenstva trebaju imati redovit dijalog s mjerodavnim vlastima, kao i s udrugama manjina.

[...]

vii. Uvjeti vezani za državljanstvo

100. Državljanstvo je važan element koji bitno može utjecati na sudjelovanje u javnim poslovima. Iskustva pokazuju kako uvjeti vezani za državljanstvo mogu sputavati učinkovito sudjelovanje u određenim područjima javnih poslova. Kada je razmatrao područje primjene Okvirne konvencije na pojedince, Savjetodavni odbor je u nekoliko slučajeva pozivao na prilagodljivost i uključivost u pristupima država ugovornica. Štoviše, Savjetodavni odbor je dosljedno isticao činjenicu da primjena Okvirne konvencije na nedržavljanima koji pripadaju nacionalnim manjinama može unaprijediti duh tolerancije, međukulturalnoga dijaloga i suradnje.

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

102. Uvjeti poznavanja jezika koji se nameću kandidatima za parlamentarne i lokalne izbore nisu sukladni članku 15 Okvirne konvencije. Oni negativno utječu na učinkovito sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima.

ACFC, Komentar o jezičnim pravima pripadnika nacionalnih manjina prema Okvirnoj konvenciji, usvojen 24. svibnja 2012.⁸⁶

92. Države ugovornice trebaju se pobrinuti da političke stranke koje zastupaju ili obuhvaćaju pripadnike nacionalnih manjina imaju jednake mogućnosti za vođenje predizborne kampanje. To može podrazumijevati isticanje predizbornih oglasa na jezicima manjina. Vlasti također trebaju razmotriti pružanje mogućnosti za uporabu jezika manjina u televizijskim i radio programima javnih emitera posvećenim predizbornoj kampanji i na glasačkim listićima i drugim izbornim materijalima u područjima koja su tradicionalno ili u značajnom broju naseljena pripadnicima nacionalnih manjina. Uvjeti vezani za poznavanje jezika koji se nameću kandidatima na parlamentarnim i lokalnim izborima mogu povlačiti pitanja usklađenosti s člankom 15 Okvirne konvencije, iz razloga što negativno utječu na sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima. Posebice u slučaju lokalno izabranih tijela, mogućnost uporabe jezika manjina omogućuje pripadnicima nacionalnih manjina učinkovitije sudjelovanje u donošenju odluka. Savjetodavni odbor pozdravlja napore da se dopusti uporaba jezika manjina unutar javne administracije u područjima koja su naseljena značajnim brojem pripadnika nacionalnih manjina.

⁸⁶ Izostavljene su fusnote iz izvornika.

Uključenost nacionalnih manjina u različite aspekte funkcioniranja jednoga društva predstavlja važan čimbenik njegove integracije i sprječavanja sukoba. Potreba nacionalnih manjina za učinkovitim sudjelovanjem u javnom životu priznaje se u nizu raznih međunarodnih standarda o ljudskim pravima.

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