



Прирачник

за набљудување и
промовирање на
учеството на националните
малцинства во изборните
процеси

Прирачник

за набљудување и промовирање
на учеството на националните
малцинства во изборните процеси

Издава: ОБСЕ – Канцеларија за демократски институции и човекови права
(ОДИХР)

Ul. Miodowa
00-251 Варшава
Полска

www.osce.org/odhr

© OSCE/ODIHR 2014

Сите права се задржани. Содржината на оваа публикација може слободно да се користи и да се копира за образовни и други некомерцијални цели, под услов при секоја репродукција да се наведе ОБСЕ/ОДИХР како нејзин извор.

Овој прирачник за прв пат е издаден во 2014 год. под наслов *Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes*, од страна на Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОДИХР). Оваа верзија е превод. Онаму каде постојат разлики во текстот, упатете се на публикацијата на англиски јазик која претставува конечна и официјална верзија.

Преводот на оваа публикација е овозможен со средства од проектот „Поддршка на изборите во Западен Балкан“, финансиран од Европската Унија и Австриската агенција за развој.

ISBN 978-83-66089-54-9

Насловна фотографија: ОБСЕ/ОДИХР

Дизајн: Нона Ројтер

Печатено во Полска

Прирачник

за набљудување и промовирање
на учеството на националните
малцинства во изборните процеси

Содржина

Скратеници и акроними	7
Вовед	9
I. Заложби на ОБСЕ и други применливи меѓународни и регионални стандарди за учеството на националните малцинства во изборните процеси	13
A. Вовед	13
B. Организација за безбедност и соработка во Европа	15
B. Обединети нации	18
Г. Совет на Европа	20
II. Основни граѓански и политички права релевантни за учеството на националните малцинства на избори	25
A. Вовед	25
B. Политички и граѓански права	26
1. Право на глас	26
2. Право на кандидирање	27
3. Слобода на здружување	29
4. Слобода на изразување	32
5. Слобода на мирно собирање	33
B. Забрана на дискриминација	34
III. Изборни системи и национални малцинства	37
A. Вовед	37
B. Видови на изборни системи	38
1. Мнозински системи	39
2. Системи на пропорционална застапеност	40
3. Паралелни системи и пропорционални мешовити изборни системи	42
B. Специфични елементи на изборните системи кои ја помагаат застапеноста на малцинствата	43
1. Ниски прагови	43
2. Преференцијално гласање	44
3. Граници на изборните единици и правична застапеност на националните малцинства	45

Г. Посебни мерки	47
1. Посебни барања за праг за националните малцинства	47
2. Двојно гласање	47
3. Резервирани мандати	48
IV. Набљудување на изборите на ОДИХР и националните малцинства	49
A. Вовед	49
Б. Улогата на мисијата за оценка на потребите	50
В. Насоки за главниот тим	53
1. Преглед на состојбата	54
2. Прибирање на основни статистички податоци	54
3. Идентификување на и средби со клучни засегнати страни	55
4. Анализа на регистрацијата на гласачи	55
5. Оценка на едукацијата за граѓаните и гласачите	56
6. Следење на процесите на номинирање на партии и кандидати	57
7. Следење на медиумското покривање	58
8. Набљудување на кампањата	59
9. Утврдување на влијанието од изборниот систем	59
Г. Насоки за долгорочните набљудувачи	60
Д. Насоки за краткорочните набљудувачи	61
АНЕКС Извадоци од заложбите на ОБСЕ и други релевантни меѓународни стандарди и инструменти поврзани со учеството на националните малцинства во изборните процеси	63
1. ОБСЕ	
<i>Копенхашки документ, 1990</i>	63
<i>ВКНМ, Препораки од Лунд во врска со ефективното учество на националните малцинства и објаснение, 1999 год.</i>	68
2. Обединети нации	72
3. Совет на Европа	73
<i>Совет на Европа, Рамковна конвенција за заштита на националните малцинства и појаснувачки извештај, 1993</i>	73

Скратеници и акроними

АГ	Изборен систем на алтернативен глас
ВКНМ	Висок комесар за национални малцинства на ОБСЕ
ДН	Долгорочен набљудувач
ЕКЧП	Европска конвенција за заштита на човековите права и основните слободи
ЕСЧП	Европски суд за човекови права
ИЦЕСЦР	Економски пакт за економски, социјални и културни права
ИЦЕРД	Меѓународна конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација
КН	Краткорочен набљудувач
МНИ	Мисија за набљудување на изборите
МОИ	Мисија за оценка на изборите
МОП	Мисија за оценка на потребите
МПГПП	Меѓународен пакт за граѓански и политички права
ОБСЕ	Организација за безбедност и соработка во Европа
ОДИХР	Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права
ОМНИ	Ограничена мисија за набљудување на изборите
ОН	Обединети нации
ПЗ	Изборен систем на пропорционална застапеност
ПМ	Пропорционален мешовит изборен систем
ППГ	Систем на преносливост на поединечен глас
РКНМ	Рамковна конвенција за заштита на националните малцинства
СКРК	Советодавен комитет за Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства на Советот на Европа
УДЧП	Универзална декларација за човекови права
ИСРМ	Изборен систем на релативно мнозинство (first-past-the-post)

Вовед

Во 2001 година, Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОДИХР) ги објави Упатствата за помагање на учеството на националните малцинства во изборниот процес (Упатства од 2001 година).¹ Главната цел на Упатствата од 2001 година беше да им се дадат конкретни совети на земјите членки за тоа како да ги имплементираат Препораките од Лунд во врска со ефективното учество на националните малцинства во јавниот живот (Препораките од Лунд) во однос на изборните процеси, објаснувајќи ги предностите и недостатоците на достапните опции.²

Бидејќи изминаа речиси 13 години од објавувањето на Упатствата од 2001 година, постои добра причина тие одново да се разгледаат и да се ажурира нивната содржина. Оваа публикација ги надополнува Упатствата од 2001 година со тоа што вклучува нови материјали за развивање меѓународни стандарди и добри практики во полето на промовирање на учеството на националните малцинства во изборните процеси.

Покрај тоа, оваа публикација содржи и ново поглавје кое ја сумира методологијата која ја користат мисиите за набљудување на избори (МНИ) на ОДИХР за набљудување на учеството на националните малцинства. Во ова поглавје се вклучени и согледувањата и искуството добиени во текот на речиси двоецениското набљудување на избори. Практичниот дел е конкретно наменет за набљудувачите на избори на ОБСЕ, а набљудувачите од други организации кои се занимаваат со прашањето на учество на националните малцинства ќе најдат корисни информации на темата кои се исто така релевантни и во контекст на други избори. Од причина што овој практичен дел е вметнат во публикацијата, истата е објавена во форма на прирачник со надеж дека ќе обезбеди насоки за експертите и практичарите кои работат во оваа област.

Давајќи цврста основа за методологијата за набљудување на избори во оваа област, оваа публикација треба да помогне да се обезбеди дека оценките за учество на малцинствата на изборите се спроведуваат професионално и доследно и дека се темелат на заложбите на ОБСЕ, другите применливи меѓународни стандарди и добри практики. Преку преглед на најновите информации и најважните точки од Упатствата од 2001 година, оваа публикација дава, следејќи концизен формат, широк осврт на пристапот на ОБСЕ во промовирањето и набљудувањето на учеството на националните малцинства во изборите.

1 ОБСЕ/ОДИХР, Упатствата за помагање на учеството на националните малцинства во изборниот процес, Варшава, 2001 год.

2 ВКНМ, Препораки од Лунд во врска со ефективното учество на националните малцинства, Хаг, 1999 год. (Препораки од Лунд).

Меѓутоа, читателот треба да има предвид дека работата на ОБСЕ поврзана со националните малцинства е само еден дел од она што треба да се преземе за да се постигне вистински успех. Високиот комесар за национални малцинства (ВКНМ) на ОБСЕ навремено предупредува за потенцијални конфликти и дава совети за тоа како да се постапува при заострување на тензии со цел да се спречат таквите конфликти, вклучувајќи и преку гаранции за ефективно учество на националните малцинства. ОДИХР го набљудува степенот до кој припадниците на националните малцинства всушност учествуваат на избори и дава препораки за надминување на пречките кои би можеле да ги спречат во тоа. За да се зголеми учеството и да се постигне соодветна застапеност на националните малцинства во модерните демократски држави, владите на земјите членки мора исто така доста да работат на национално и локално ниво.³

Како лесно достапен преглед и упатство, овој документ треба да биде корисен за законодавците и носителите на политички одлуки на сите нивоа. Тој може да се користи во поддршка на напорите на владите, политичките партии и граѓанските групи, вклучително и оние кои ги застапуваат националните малцинства, за промовирање на ефективно учество на припадниците на националните малцинства општо во јавниот живот, и конкретно на изборите.

Конечно, треба да се истакне дека овој прирачник е плод на заедничките напори на ОДИХР и ВКНМ. Тој се темели на широк консензус дека ефективното учество на припадниците на националните малцинства во јавниот живот е од основно значење за развојот на демократско општество кое ги почитува човековите права, промовира интеграција и обезбедува мир и стабилност. Развојот на такви општества е цел која е препознаена од ОБСЕ, Советот на Европа и Обединетите нации (ОН).

Оваа публикација содржи четири поглавја и еден анекс. Поголвјата I дава сеопфатна листа на регионалните и меѓународни обврски кои се релевантни за ефективното учество на националните малцинства во изборните процеси. Тие вклучуваат конвенции, политички заложби и други стандарди досега усвоени од ОБСЕ, Советот на Европа и ОН.

Поголвјата II и III даваат детално објаснување на содржината на секоја од четирите Препораки од Лунд поврзани со изборите:

- Препорака бр. 7 дава осврт на избирачкото право, вклучително и правото на кандидирање и гласање, како и гаранции за политичко учество;
- Препорака бр. 8 се однесува на слободата на здружување и, особено, на правото на основање на политички партии базирани во заедниците;
- Препорака бр. 9 зборува за тоа како различните изборни системи и посебни мерки ја олеснуваат или обесхрабруваат застапеноста на малцинствата; и
- Препорака бр. 10 се однесува на правичната застапеност преку географска определена на изборните единици.

³ Види, општо, Препораки од Лунд; ВКНМ, Насоките од Љубљана за интеграција на разнолики општества (Насоки од Љубљана), Хаг, 2002 год., особено Насоки 9, 38 и 39.

Поглавја II и III, исто така, нудат можни опции за промовирање на застапеноста на малцинствата во изборните процеси, изведени од добрите практики во различни земји и земајќи ги предвид специфичните карактеристики на малцинските групи (состав, големина, итн.).

Поглавје IV дава опис на методологијата на ОДИХР за набљудување на избори, со особен осврт на следењето и оценката на ефективното учество на националните малцинства.

Анексот содржи извадоци од главните меѓународни и регионални инструменти поврзани со националните малцинства, и заинтересираните читатели ги упатува на лесен пристап до овие документи.

I.

Заложби на ОБСЕ и други применливи меѓународни и регионални стандарди за учеството на националните малцинства во изборните процеси

A. Вовед

Вклученоста на националните малцинства во различните аспекти од функционирањето на општеството е важен фактор за интеграција на општеството⁴ и спречување конфликти.⁵ Потребата од ефективно учество на националните малцинства во јавниот живот е препознаена во различни меѓународни стандарди за човекови права.

Законската еволуција на правото на припадниците на националните малцинства ефективно да учествуваат во изборните процеси произлегува од две поместувања во меѓународното право и меѓународните односи: (1) појавата на правото да се учествува на избори и (2) признавањето на правото на националните малцинства да учествуваат во јавните работи и општествениот и економскиот живот.

4 За врската помеѓу интеграцијата и спречувањето конфликти, види, општо, Насоките од Љубљана. Интеграцијата е дефинирана во Насоките од Љубљана како „динамичен процес на заемно ангажирање на многу учесници со кој се олеснува ефективното учество на сите припадници на различни општества во економскиот, политичкиот, општествениот и културниот живот, и поттикнува заедничко и инклузивно чувство на припадност на национално и локално ниво.“

5 Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), „Студија за изборно право и национални малцинства“, CDL-INF (2000)4 (Стразбур: 25 јануари, 2000 год.), стр. 2.

За да се помогне учеството на малцинствата на избори, државите треба да размислат за воведување на правни одредби во нивните изборни закони и, доколку е неопходно, да преземат соодветни мерки за помагање на застапеноста на малцинствата во изборните органи. Политичките партии може исто така да играат важна улога во помагањето на учеството на припадниците на националните малцинства во јавните работи. Од клучно значење е политичките партии да ги бираат своите кандидати врз основа на внатрешни демократски процеси кои го овозможуваат и помагаат учеството на припадниците на националните малцинства.⁶ Тоа може да подразбира вклучување на кандидати од малцинските групи во своите кандидатски листи во пропорционалните системи, или номинирање на индивидуални кандидати во мнозинските системи, како и вклучување на барањата и интересите на малцинствата во своите изборни програми.

Покрај почитувањето на конкретните стандарди од меѓународното право за правата на човекот да избира и да биде избран, мора да се почитуваат и општите принципи на еднаквост и недискриминација. На пример, државите се обврзани да забранат дискриминација и да гарантираат дека секој еден под нивна јурисдикција ужива еднаква и ефективна заштита од дискриминација по секој основ, вклучително пол, раса, боја, јазик, религија, политичко или друго мислење, национално или општествено потекло, поврзаност со национално малцинство, имот, раѓање или друг статус.⁷

Некои од меѓународните стандарди, исто така, предвидуваат посебни мерки во корист на обесправените групи. Тие може да вклучуваат збир на правни мерки, политики или практики кои обезбедуваат еднаквост, недискриминација и инклузивност. Примената на посебни мерки се смета за оправдана доколку одредени групи или категории на луѓе се традиционално жртви на системска обесправеност или доколку постои де факто нееднаквост. Важно е да се забележи дека, според меѓународното право, таквите мерки не се забранети со принципот на недискриминација, под услов да постои објективно и разумно оправдување за нивната примена (принципот на пропорционалност) и тие да не се во судир со другите загарантирани човекови права.⁸

Меѓународните инструменти презентирани во продолжение на ова поглавје се усвоени од ОБСЕ, ОН и Советот на Европа. Според меѓународното право,

6 Види, Советодавен комитет на Советот на Европа за Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства (ACFC), Коментар за ефективно учество на припадниците на националните малцинства во културниот, општествениот и економскиот живот и јавните работи (Коментар за ефективно учество), усвоена на 27 февруари 2008 год., ACFC/31OC(2008)001, став 78.

7 Види, Универзална декларација за човекови права (УДЧП), членови 2 и 7; Меѓународен пакт за граѓански и политички права (МПГПП), членови 2, 26 и 27; Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права (ИЦЕСЦП), член 2; Меѓународна конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација (ИЦЕРД), Член 1; Европска конвенција за заштита на човековите права и основни слободи (ЕСЧП), член 4; и Протоколот бр. 12 кон ЕСЧП, член 1.

8 Види, на пример, член 2 од ИЦЕРД и третиот рецитал од преамбулата од Протоколот бр. 12 кон ЕСЧП. За дополнителни коментари, види Изборно право (Стразбур: Публикација на Советот на Европа, 2008 год.), стр. 96-98.

меѓународните спогодби кои се ратификувани и влезени во сила имаа правно обврзувачки карактер. Тие треба да бидат интегрирани во домашното законодавство на секоја земја членка.⁹ Декларациите, резолуциите и препораките се вообичаено инструменти кои немаат обврзувачки карактер.

Б. Организација за безбедност и соработка во Европа

ОБСЕ работи преку политички процеси кои креираат политички обврзувачки норми и принципи. За разлика од многу други инструменти за човекови права, заложбите на ОБСЕ не се правно обврзувачки. Иако не постои обврска за законското спроведување на стандардните на ОБСЕ, заложбите на ОБСЕ не се само едноставни декларации на волја и добра намера; тие се политички ветувања за исполнување на овие стандарди.

Разгледувањето на меѓународните правни документи вообичаено значи дека е потребен долг период пред да се постигне договор за конечниот текст, и дека таквите финални документи се предмет на ратификација и воздржаност; а тоа не е случај со документите на ОБСЕ. Нивната политичка природа создава единствена ситуација во која, откако ќе се посигне консензус помеѓу земјите членки, одлуките веднаш влегуваат во сила и се политички обврзувачки за сите земји членки на ОБСЕ.

Тоа ѝ овозможува на ОБСЕ брзо да реагира на потребите кои се јавуваат. На пример, кога човековите права на припадниците на националните малцинства интензивно се кршеа во раните 1990-ти, Конференцијата за безбедност и соработка во Европа (КБСЕ, името на ОБСЕ до 1995 год.) беше првата која усвои сеопфатна збирка на стандарди во полето на заштитата на малцинствата, кои станаа интегрален дел од Документот од Состанокот на Конференцијата за човековата димензија на КБСЕ во Копенхаген (Копенхашки документ).¹⁰ Подоцна, овие политички стандарди служеа како основа за правно обврзувачката Рамковна конвенција за заштита на националните малцинства (РКНМ) на Советот на Европа. Општо земено, Копенхашкиот документ ја одразува трансформацијата на Европа која следуваше по Студената војна кон репрезентативна и плуралистичка демократија, владеење на правото и почитување на човековите права и основни слободи.

Во Копенхашкиот документ, земјите членки направија бројни основни заложби за прашања кои се однесуваат на националните малцинства и демократските изборни процеси, препознавајќи, пред сè, дека „прашањата поврзани со националните малцинства може единствено да бидат поволно решени во демократска политичка рамка.“ Тие исто така препознаваат дека „почитувањето на правата на припадниците на националните малцинства како дел од

9 Усогласеноста на домашното законодавство со одредена спогодба е исто така важно во контекст на член 27 од Виенската конвенција за договорно право, која истакнува дека: „Една земја членка не смее да се повика на одредбите од своето внатрешно законодавство како оправдување за неисполнување на одредена спогодба.“

10 КБСЕ, Копенхашки документ (Копенхаген: 29 јуни 1990 год.), ставови 30-39.

универзално прифатените човекови права е основен фактор за мир, правда, стабилност и демократија во земјите членки.¹¹ Документот исто така истакнува дека:

„Земјите членки ќе го почитуваат правото на припадниците на националните малцинства на ефективно учество во јавните работи, вклучително и на учество во работи поврзани со заштитата и промовирањето на идентитетот на таквите малцинства.“¹²

Општата одредба за ефективно учество беше доработена на Состанокот на КБСЕ на експерти за национални малцинства во Женева во 1991 год. Наодите од состанокот беа одразени во Извештајот од Состанокот на КБСЕ на експерти за национални малцинства (Женевски извештај),¹³ кој подвлече дека „соодветно демократско учество во одлучувачките или консултативните тела претставува важен елемент на ефективното учество во јавните работи.“ Понатаму, беше направена експлицитна врска помеѓу Копенхашката заложба која се однесува на набљудувањето на избори и националните малцинства. Женевскиот извештај истакнува дека земјите членки „ќе дозволат, до степенот дозволен со закон, присуство на набљудувачи на избори кои се одржуваат под национално ниво, вклучително во области населени со национални малцинства, и ќе се залажат да го олеснат нивниот пристап.“¹⁴ Извештајот, исто така, споменува „советодавни и одлучувачки тела во кои се застапени малцинствата“ како препорачливи приоди во рамките на некои уставни системи.¹⁵

Друг важен документ на КБСЕ кој се однесува на националните малцинства е Хелсиншкиот документ од 1992 год.: Предизвиците на промената (Хелсиншки документ), со кој се воспостави ВКНМ.¹⁶ ВКНМ беше воспоставен како инструмент за спречување конфликти поврзани со прашања на националните малцинства.

Во согласност со мандатот даден во Хелсинки, ВКНМ може да презема голем број активности во контекст на истражување и одговор на ситуации кои вклучуваат национални малцинства, и тоа:

- собирање и примање информации кои се однесуваат на националните малцинства;
- посета на земји за добивање извештаи од прва рака;
- давање конкретни препораки за мерки кои може да се преземат за решавање на конкретна ситуација.

11 Ibid., ставови 30-31.

12 Ibid., став 35.

13 КБСЕ, Женевски извештај (Женева: 19 јули 1991 год.), Поглавје III, став 1.

14 Ibid., Поглавје III, став 5.

15 Ibid., Поглавје IV, став 7.

16 КБСЕ, Хелсиншки документ (Хелсинки: 9 јули 1992 год.).

Во 1996 год., ВКНМ започна со подготовка на тематски Препораки и насоки, со помош на експерти, за сите земји членки.¹⁷ Целта не е да се создадат нови меѓународни стандарди туку „да се протолкуваат и разработат постоечките меѓународни правила за предметните прашања.“¹⁸ Препораките и насоките имаат за цел да им обезбедат на земјите членки на ОБСЕ насоки и опции за политики за ефективна и кохерентна имплементација на стандардите за правата на малцинствата, притоа намалувајќи го ризикот од меѓуетнички тензии.

Токму во таа насока ВКНМ ги објави Препораките од Лунд во 1999 год. Иако препораките опфаќаат широк спектар на прашања поврзани со учеството на националните малцинства во јавниот живот, оваа публикација се занимава главно со оние четири кои се однесуваат на избори.¹⁹ Дополнително, Насоките од Љубљана даваат осврт на учеството во јавните работи како на една од клучните области на политиката за интеграција²⁰.

ОДИХР има на располагање голем број инструменти кои ги користи за прашања поврзани со националните малцинства. На пример, Контакт точката за ромски и синтски прашања работи конкретно на различните проблеми со кои се соочуваат Ромите, Синтите и другите групи низ целиот регион на ОБСЕ. Во оваа рамка, ОДИХР се занимава со голем број прашања поврзани со малцинствата во рамките на своето општо работење во областа на човековите права и демократизацијата, вклучително и во областите на толеранција и недискриминација, родова еднаквост и слобода на собирање и здружување.

ОДИХР, исто така, обезбедува важен форум за државите и невладините тела да ги актуелизираат и отворено да дискутираат за прашањата на почитувањето на заложбите на ОБСЕ на годишната Средба за имплементација на човековата димензија, како и на трите Дополнителни средби за имплементација на

17 Покрај Препораките од Лунд и Насоките од Љубљана, ВКНМ ги објави следните збирки на тематски Препораки и насоки: Препораки од Хаг за правата на образование на националните малцинства (Препораки од Хаг) (Хаг: 1996 год.); Препораки од Осло за лингвистичките права на националните малцинства (Препораки од Осло) (Хаг: 1998 год.); Насоки за користењето на јазиците на малцинствата во радиодифузните медиуми (Насоки за медиумите) (Хаг: 2003 год.); Препораки за полициско работење во мултиетнички општества (Препораки за полициско работење) (Хаг: 2006 год.); Препораки од Болцано за националните малцинства во меѓудржавните односи (Препораки од Болцано) (Хаг: 2008 год.).

18 Види Макс ван дер Стул, „Препораките од Хаг, Осло и Лунд за малцинските прашања“ (Max van der Stoel, „The Hague, Oslo and Lund Recommendations Regarding Minority Issues“), во М. Бергсмо (Издание), Човекови права и кривична правда за прегазените: Есеи во чест на Асбјорн Еид (M. Bergsmo, Human Rights and Criminal Justice for the Down-trodden: Essays in Honour of Asbjørn Eide) (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003), стр. 505.

19 Други Препораки од Лунд, особено Препораката бр. 6, би можеле исто така да бидат релевантни и консултирани. Оваа препорака предвидува дека „Државите треба да обезбедат дека постои можност за малцинствата да имаат ефективен глас на ниво на централна власт, вклучително преку посебни аранжмани доколку е потребно.“

20 Насоки од Љубљана, Насока 9 (Вклученост и ефективно учество како принцип за интеграција), Насока 38 (Ефективно учество како клучна област на политиката) и Насока 39 (Учество во јавниот живот).

човековата димензија и годишниот Семинар за човековата димензија.²¹

Најрелевантно за предметното прашање е, сепак, набљудувањето на изборите.²² Во текот на своето дводецениско работење во набљудување на избори, ОДИХР постојано ја подобрува својата методологија со цел подобро да се земат предвид големиот број различни прашања, меѓу кои и родовата еднаквост и учеството на националните малцинства.

При анализата на учеството на националните малцинства на конкретни избори, ОДИХР не го гледа само степенот до кој националните малцинства учествуваат, туку ги зема целосно предвид сите пречки кои би можеле да го попречат нивното учество. Како што е случај со секој друг аспект од МНИ на ОДИХР, една од нејзините најважни функции е да даде препораки на земјите членки како да се надминат идентификуваните недостатоци и понатаму да се подобрат изборните процеси. Така, набљудувањето на учеството на националните малцинства не е цел сама по себе; тоа е начин да се промовира и помогне ефективно учество на малцинствата во изборните процеси преку обезбедување релевантни препораки на земјите членки.

В. Обединети нации

Член 1 од УДЧК гласи: „Сите човечки суштества се раѓаат слободни и еднакви во достоинството и правата.“ Член 21(1) ја содржи првата универзална формулација на начелото на учество, во прогласот на правото на секој „да учествува во управувањето со јавните работи во својата земја, непосредно или преку слободно избрани претставници.“ Овој принцип произлегува од препознавањето на УДЧП во дел три од истиот член дека „волјата на народот е основа на државната власт.“

Правото на учество во државните и јавните работи подвлечено во необврзувачката УДЧК е оттогаш пренесено во неколку обврзувачки меѓународни спогодби. На пример, член 25 од МПППП предвидува дека:

„Секој граѓанин без каква и да е дискриминација на која се однесува членот 2 и без неразумни ограничувања има право и можности:

- (а) да учествува во водење на јавните работи, било непосредно било преку слободно избраните претставници;
- (б) да гласа и да биде биран на повремени правилно одржани избори, со

21 ОДИХР одржа Семинар за човековата димензија под име „Студии на случај за прашањата на националните малцинства: позитивни резултати“ во 1993 год. Голем број Дополнителни средби за човековата димензија беа посветени конкретно на прашањата на Ромите и Синтите (види, на пример, <http://www.osce.org/institutions/110011> и <http://www.osce.org/odihhr/33663>). Прашањата на националните малцинства се исто така вклучени во Средбата за имплементација на човековата димензија. За повеќе информации, види ги извештаите од поединечните средби на интернет страницата на ОБСЕ: <http://osce.org/odihhr/44078>.

22 За читателите заинтересирани за работата на ОДИХР во полето на изборите општо се препорачуваат публикациите на ОДИХР поврзани со избори, како и извештаите за поединечни избори кои се достапни на интернет страницата на ОБСЕ: <http://www.osce.org/resources?activities=120>,

еднакво и општо бирачко право, спроведени со тајно гласање со кое се обезбедува слободно изразување и волјата на бирачите;
(в) да му биде достапна јавната служба на неговата земја под општите услови на еднаквост;“

Член 2 од МПГПП, исто така, содржи одредба која вели дека сите права препознаени во МПГПП им припаѓаат на сите поединци без какво било разликување, вклучително и „во поглед на национално или социјално потекло“. Дополнително, член 26 гарантира еднаквост пред законот и право, без каква било дискриминација, на еднаква заштита со закон.

Уште едно упатување на обврската за недискриминација на етничка или друга основа во уживањето на политичките права е содржана во ИЦЕРД. Член 5 предвидува:

„Државите членки се обврзуваат да ја забранат и да ја укинат расната дискриминација во сите нејзини форми и да му гарантираат на секој право на еднаквост пред законот без разлика на расата, бојата или националното или етничкото потекло, особено во поглед на уживањето на следните права: [...]

„(в) политичките права, особено правото на учество на избори, правото на глас и кандидатура - според системот на универзално и еднакво право на глас, правото на учество во владата како и во управувањето со јавните работи, на сите нивоа, и правото на пристап, под еднакви услови, до јавните функции.“

МПГПП и ИЦЕРД не само што го предвидуваат правото на секој еден да учествува во владата и јавните работи, вклучително и на избори, туку тие го прават ова човеково право применливо на секој, забранувајќи дискриминација на етничките или националните малцинства.

Поврзаноста помеѓу правата на припадниците на националните малцинства и правото на учество во јавните работи е дополнително зајакната со член 27 од МПГПП, кој јасно ги препознава правата на малцинствата:

„Во државите во кои постојат етнички, верски или јазични малцинства, лицата кои припаѓаат на тие малцинства не можат да бидат лишени од правото да имаат, во заедница со другите членови на својата група, свој сопствен културен живот, да ја исповедаат својата вероисповед и да вршат верски должности и да го употребуваат својот јазик.“

Оваа одредба беше првата одредба која во спогодба на ОН ги препознава правата на етничките, верските или јазичните малцинства. Член 27 не го споменува изречно правото на припадниците на малцинствата да учествуваат во јавните работи, вклучително на избори. Меѓутоа, телото кое ја следи имплементацијата на МПГПП, Комитетот за човекови права, упатува на ефективното политичко

учество на малцинствата во Општиот коментар 25: „Право на учество во јавните работи, право на глас и право на еднаков пристап до јавната служба“ со барање до владите да преземат позитивни мерки за отстранување на различните пречки кои го попречуваат правото на учество во јавните работи, вклучително и јазичните бариери, меѓу другото преку обезбедување пристап до информациите за гласачите на јазиците на малцинствата.²³

Понатаму, иако не е меѓународна спогодба, Декларацијата за правата на припадниците на етничките, верските и јазичните малцинства, усвоена од Генералното собрание на ОН во 1992 год., го потврди „правото на припадниците на малцинствата ефективно да учествуваат во културниот, верскиот, општествениот, економскиот и јавниот живот“, вклучително и во „одлуките на национално, и кога е соодветно, на регионално ниво кои се однесуваат на малцинството на кое припаѓаат или на регионите во кои живеат, на начин кој е во согласност со националното законодавство.“²⁴

Г. Совет на Европа

Советот на Европа беше создаден како организација на европски држави која се темели на принципите на репрезентативна демократија, владеење на правото и почитување на човековите права.²⁵ Од државите се бара да бидат вистински демократии при приемот во Советот и да останат такви сè додека се членки.

Основната спогодба на Советот на Европа, Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (ЕКЧП), прави важна врска, иако не експлицитна, помеѓу избирачкото право и забраната за дискриминација. Член 14 го воспоставува принципот дека сите права и слободи утврдени во ЕКЧП ќе се уживаат без дискриминација:

„Уживањето на правата и слободите признати со оваа Конвенција треба да се обезбеди без никаква дискриминација на основ на пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или друг статус.“

Избирачкото право е утврдено со член 3 од Протокол бр. 1:

„Високите страни договорнички се обврзуваат во разумни интервали да организираат слободни избори со тајно гласање, под услови што му

23 Комитет за човекови права на ОН, Општ коментар 25: Право на учество во јавните работи, правото на глас и правото на еднаков пристап до јавната служба, Член 2, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 јули 1996 год.

24 Види Декларација за правата на припадниците на националните или етничките, верските или јазичните малцинства, Генерално собрание на ОН (1992 год.), член 2, ставови 2 и 3. За повеќе информации и препораки за добри практики, види „Коментар на работната група за малцинства кон Декларација за правата на припадниците на националните или етничките, верските или јазичните малцинства на Обединетите нации“, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

25 Види став 3 од Преамбулата и член 1 од Статутот на Советот на Европа.

овозможуваат на народот слободно да го изрази своето мислење за изборот на законодавното тело.“

Првично, член 3 од Протокол бр. 1 беше конструиран како збир на обврски за државите, наместо како човеково право на кое барателите може да се повикаат пред Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП). Судот подоцна го промени таквото толкување и, од 1987 год., смета дека членот 3 го дава правото на учество во форма на право да се избира и да се биде избран. На тој начин е прифатено дека правото на учество на слободни избори е воспоставено човеково право.²⁶

Советот на Европа забранува дискриминација по основ на поврзаност со национално малцинство кога станува збор за избирачкото право. Член 14 изречно забранува дискриминација по основ на „поврзаност со национално малцинство“.

Првично, принципот на недискриминација имаше ограничена примена во пракса, бидејќи повикувањето на член 14 беше можно во врска со прекршување на некое од суштинските права од ЕКЧП, како што е навод за дискриминација која ја попречува слободата на здружување или избирачкото право на поединецот. Меѓутоа, со усвојувањето на Протоколот бр. 12 кон ЕКЧП, тоа се промени, со тоа што дискриминацијата стана општ, независен и автономен основ за жалби. Според Протокол бр. 12, жалителот може да покрене обвинение за дискриминација без упатување на конкретните права содржани во ЕКЧП.²⁷

Значаен аспект на човековите права според ЕКЧП и нејзините протоколи е нивната судска заштита од ЕСЧП, кој ги разгледува поединечните барања и меѓудржавните предмети. Пресудите и другите одлуки на Судот се обврзувачки за страните, а извршувањето на пресудите се надгледува од Комитетот на министри на Советот на Европа.²⁸

Со усвојувањето на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства (РКНМ) во 1995 год., која влезе во сила во 1998 год., Советот на Европа може да обезбеди поефективна заштита на правата на малцинствата. РКНМ е прва меѓународна спогодба посветена исклучиво на сеопфатна заштита на националните малцинства. Нејзиниот надзорен механизам се темели на редовните извештаи за државите на Комитетот на министри на Советот, со помошта на експертското тело – Советодавниот комитет за Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства (СКРК).

26 Толкувањето на ЕСЧП беше усвоено во предметот *Methieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, пресуда од 2 март 1987 год. За повеќе коментари, види А.Х. Робертсон и Ј.Г. Мерилс, *Човекови права во Европа* (A.H. Robertson and J.G. Merrills, *Human Rights in Europe*) (Manchester and New York: Manchester University Press, 1994), стр.226.

27 Види Протокол бр. 12 кон Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи. Досега е ратификувана од 18 од вкупно 47 земји членки на Советот на Европа.

28 За развојните настани во судската пракса за малцински прашања, види ги редовните извештаи во Европскиот годишник за малцински прашања (*European Yearbook on Minority Issues*) (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers).

Во однос на учеството на националните малцинства, РКНМ истакнува во член 15:

„Страните се обврзуваат да создадат услови потребни за ефикасно учество на припадниците на националните малцинства во културниот, општествениот и економскиот живот, како и во јавните работи, посебно во оние што ги засегаат.“

Постои консензус за толкувањето на член 15 дека ефективното учество на припадниците на националните малцинства ги опфаќа и процесите на носење одлуки и избрани тела, како на национално, така и на локално ниво.²⁹ Иако се прифаќа маргината на одлучување на државите³⁰, СКРК наведува голем опсег на посебни мерки кои државите може да ги применат со цел да постигнат еднакви права за националните малцинства и да ја надминат дискриминацијата врз нив.

Во коментарите за извештаите од државите според РКНМ, СКРК има составено листа на добри практики кои влијаат на толкувањето и примената на четирите Препораки од Лунд кои се разгледуваат во овој прирачник. Овие добри практики се однесуваат, меѓу другото, на заштитата на националните малцинства според уставното право; исцртувањето на изборните единици; воведувањето на пониски изборни прагови и резервирани мандати; заштитата на бројно помалите малцинства; олеснувањето на пристапот до државјанство и заштитата на недржавјаните; воспоставувањето на посебни институции или комисии во парламентите и извршните гранки на владите; и застапувањето кое резултира со вистинско влијание во избраните тела.³¹

Во 2008 год., СКРК го усвои Коментарот за ефективно учество. Неговата цел е да го утврди толкувањето на Советодавниот комитет на одредбите од РКНМ кои се однесуваат на ефективното учество на припадниците на националните малцинства, како што е пропишано во член 1 од РКНМ, користејќи ги Мислењата за поединечни држави на Советодавниот комитет усвоени помеѓу 1999 и 2007 год. Коментарот за ефективно учество е корисна алатка за државните власти и носителите на одлуки, јавните функционери, граѓанските организации, вклучително и оние кои ги застапуваат малцинските заедници, академиците и другите засегнати страни вклучени во заштитата на малцинствата.³²

Во 2012 год., СКРК го усвои Коментарот за јазичните права на припадниците на националните малцинства (Коментар за јазичните права) кој, меѓу другото, се

29 Види, општо, Коментар за ефективно учество, ставови 90-93.

30 Изразот „маргина на одлучување“ се однесува на степенот на дискрецијата кој Советот на Европа го дава на националните власти во исполнувањето на нивните обврски според ЕКЧП. За повеќе информации види “Margin of Appreciation” на интернет страницата на Советот на Европа: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/Themis/ECHR/Paper2_en.asp/.

31 Види, извештаи за државите, мислења на СКРК и резолуции на Комитетот на министри на интернет страницата на СКРК: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs?Table_en_asp.

32 Види фуснота 6 погоре.

занимава со јазичните права и ефективното учество во јавните работи.³³


Друг важен извор на насоки и тематски препораки е Европската комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија). Венецијанската комисија има издадено голем број општи и тематски извештаи за учеството на националните малцинства во изборите и неколку извештаи за учеството на националните малцинства во поединечни држави.³⁴ Овие извештаи го одразуваат заедничкото европско изборно наследство, даваат корисни листи на добри практики и често укажуваат на области во кои се можни подобрувања. Во еден од најважните документи за изборни прашања, Кодексот на добри практики за изборни прашања: Насоки и појаснувачки извештај (Кодекс на добри практики за изборни прашања), Венецијанската комисија посветува значително внимание на изборните практики во врска со националните малцинства. Кодексот истакнува дека:

- мора да бидат дозволени партии кои ги застапуваат националните малцинства;
- посебните правила кои им гарантираат резервирани мандати на националните малцинства или дозволуваат исклучоци од вообичаените критериуми за распределба на мандатите за партиите кои ги застапуваат националните малцинства (на пример, исклучок од условот за кворум) во принцип не се нужно спротивни на еднаквоста на избирачкото право; и
- ниту кандидатите ниту избирачите не се обврзани да откријат дека припаѓаат на национално малцинство.³⁵

33 Види СКПК, Коментар за јазични права, усвоен на 24 мај 2012 год., ACFC/44DOC(2012)001 rev.

34 Види Венецијанска комисија, Изборно право и национални малцинства CDL-INF (2000) 004, 25 јануари 2000 год.; Извештај за изборните правила и афирмативните мерки за учеството на националните малцинства во процесите на носење одлуки во европските земји, Студија бр. 307/2004, Документ CDL-AD (2005)009, 15 март 2005 год.; Извештај за правата на недржавјаните и малцинствата, Студија бр. 294/2004, Документ CDL-AD (2007)001, 18 јануари 2007 год.; и Извештај за двојно гласање за припадниците на националните малцинства, Студија бр. 387/2006, Документ CDL AD (2008)013, 16 јуни 2008 год. Сите овие извештаи се достапни на интернет страницата на Венецијанската комисија: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>.

35 Венецијанска комисија, Кодекс на добри практики за изборни прашања, Мислење бр. 190/2002, Документ CDL AD (2002)023, 23 мај 2003 год., точка 2.4 и соодветниот дел од Појаснувачкиот извештај кон истиот.



II. Основни граѓански и политички права релевантни за учеството на националните малцинства на избори

А. Вовед

Препорака од Лунд бр. 7:

„Искуството во Европа и пошироко укажува на неопходноста од воведување изборни механизми преку кои ќе се олесни учество на малцинствата во политичкиот живот. Државите го гарантираат правото на припадниците на национални малцинства на учество во вршењето на јавните работи, вклучувајќи го правото на гласање и кандидирање за јавни функции без дискриминација.“

Препорака од Лунд бр. 8:

„Уредувањето на можноста за основање и работење на политички партии ќе се изврши во согласност со меѓународно-правниот принцип на слобода на здружување. Овој принцип ја вклучува во себе слободата на основање на политички партии, чија основа е работењето со општинските интереси како и оние кои не можат да се спојат исклучиво со интересите на конкретното општество.“

За да се воспостави и одржи демократија, мора да се гарантира широк опсег на граѓански и политички права, вклучително и правата на основање политички партии и други здруженија, на изразување на политичко мислење, на водење кампањи, на слобода на здружување, на кандидирање за јавна функција и на „слободно и фер изразување на волјата на поединецот... преку периодични и

непосредни избори“.³⁶ Не смее да се поставуваат ограничувања на уживањето на овие права, освен оние кои се предвидени со закон и се неопходни за постигнување на мал број тесно дефинирани цели во едно демократско општество, како што се оние поврзани со националната и јавната безбедност, или со заштитата на правата на другите.

Ограничувања се дозволени само кога нивната цел е легитимна според меѓународното право и кога тие се пропорционални на оправданите потреби кои се наоѓаат во основата на таквите ограничувања. Какви било ограничувања мора, затоа, да се толкуваат и применуваат внимателно за да не доведат до прекршувања на стандардите за човековите права и, конкретно, да не влијаат негативно на еднаквите права на националните малцинства да учествуваат во јавниот живот. Ограничувањата на слободите по основ на национална безбедност треба да бидат предмет на строга анализа за да се осигура нивната валидност, пропорционалност и сообразност со меѓународните стандарди.

Секогаш кога се поставуваат ограничувања на избирачкото право на поединецот, тој/таа треба да има пристап до независен и ефективен правен лек како на национално така и на меѓународно ниво, за да се утврди легитимноста на ограничувањето и неговата сообразност со меѓународните стандарди.

Б. Политички и граѓански права

1. Право на глас

Став 7.3 од Копенхашкиот документ истакнува дека земјите членки на ОБСЕ се обврзуваат „да гарантираат универзално и еднакво право на глас на сите возрасни граѓани.“ Став 7.4 ги обврзува земјите да „обезбедат дека гласовите се даваат тајно или со примена на еквивалентна постапка на слободно гласање.“ Овие заложби се основа за автентични демократски избори и се од клучно значење за националните малцинства, со оглед на нивната често ранлива положба во општеството која може да ги изложи на политички притисок. Земјите членки на ОБСЕ мора да ги преземат сите неопходни чекори за да обезбедат дека гласачите кои припаѓаат на националните малцинства уживаат универзално и еднакво право на глас и дека се почитува нивното право на тајно гласање.

Став 34 од Копенхашкиот документ ги обврзува земјите членки на ОБСЕ „да се заложат да обезбедат дека припадниците на националните малцинства, и покрај потребата да го научат официјалниот јазик или јазици на засегнатата земја, имаат соодветни можности да добијат упатства на својот мајчин јазик, како и, секогаш кога е можно и неопходно, да го користат пред органите на власта, во согласност со важечките национални закони.“ На пример, земјите членки може да се обидат да ги помогнат напорите на припадниците на националните малцинства да го остварат своето право на глас преку воведување на наменски мерки за надминување на конкретни тешкотии, како што се јазичните бариери, вклучително преку обезбедување лесен пристап до информации и материјали

36 Копенхашки документ, став 6.

за гласање на јазиците на малцинствата во областите населени со малцинства.³⁷

Додека државите често го ограничуваат правото на глас на национални избори само на своите државјани, овој пристап може да претставува повреда на човековите права доколку државјанството и изборното законодавство се премногу рестриктивни. Конкретно, тоа може да биде извор на тензии во однос на државите во кои голем дел од населението се недржавјани, вклучувајќи и припадници на националните малцинства. Непропорционалните ограничувања може да имаат различни форми, како на пример наметнување сложени административни процедури или високи трошоци на етничките групи за добивање државјанство. Додека условот за државјанство може да се примени во врска со парламентарните избори, земјите членки се поттикнуваат да им обезбедат можност на недржавјаните кои припаѓаат на националните малцинства да гласаат и да се кандидираат на локални избори.³⁸

СКРК предложи усвојување мерки кои би го направиле процесот на натурализација попристапен.³⁹

Може да постојат и други услови за стекнување право на глас поврзани со барањето за жителство кои би можеле да го ограничат правото на глас на припадниците на националните малцинства. Иако ваквите услови се во принцип дозволени, тие треба да бидат разумни и треба да ја земаат предвид посебната состојба на малцинствата.⁴⁰

37 Општ коментар 25 истакнува дека „[...] треба да се преземат позитивни мерки за надминување на конкретни тешкотии, како што се писменоста, јазичните бариери, сиромаштијата или попречувањето на слободата на движење кои ги спречуваат лицата со право на глас ефективно да го остварат своето право. Треба да се усвојат конкретни методи, како што се фотографии и симболи, за да се осигури дека неписмените гласачи ги имаат соодветните информации врз основа на кои ќе го направат својот избор“, став 12. Види и: Коментар за ефективно учество, став 17, и Насоки од Љубљана, појаснувачка белешка на Насока 27.

38 Коментар за ефективно учество, став 101; Венецијанска комисија, Извештај за правата на недржавјаните и малцинствата, Студија бр. 294/2004, Документ CDL-ADD(2007)001, 18 јануари 2007 год. Види и: Парламентарно собрание на ОБСЕ, Декларација од Единбург на Парламентарното собрание на ОБСЕ, јули 2004 год., достапна на www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2004-edinburgh-annual-session/; Конгрес на локални и регионални власти на Советот на Европа, „Локална демократија во Латвија: учеството на недржавјаните во јавниот и политичкиот живот на локално ниво“, Препорака 257 (2008), достапна на <http://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1613800&SecMode=1&DocId=1328420&Usage=2>; и изјавата на Високиот комесар на ОБСЕ за национални малцинства до Постојаниот совет на ОБСЕ, 26 јуни 2008 год., <http://www.osce.org/hcnm/32569?download=true>.

39 Види Резолуција ResCMN(2006)1 за имплементацијата на РКНМ од страна на Естонија, усвоена од Комитетот на Министри на 15 февруари 2006 год.

40 Општ коментар 25, став 11.

2. Право на кандидирање

Во став 7.5 од Копенхашкиот документ, земјите членки на ОБСЕ се обврзале „да го почитуваат правото на граѓаните да се кандидираат за политичка или државна функција, поединечно или како претставници на политички партии или организации, без дискриминација.

Правото на кандидирање за јавна функција треба да биде загарантирано со устав. Општите ограничувања на ова право треба внимателно да се толкуваат и применуваат за да се избегне неразумно и непропорционално спречување на припадниците на националните малцинства да се кандидираат за јавна или политичка функција.⁴¹ Во некои земји, од шефот на државата/владата се бара познавање на официјалниот јазик на државата. Во таков случај, законодавството треба да пропише јасни, минимални, објективни и разумни критериуми за транспарентна оценка на познавањето на јазикот.⁴²

И покрај потребата да се научи официјалниот јазик или јазиците на засегнатата земја,⁴³ јазичните услови за регистрација на потенцијалните кандидати на парламентарни и локални избори го покренуваат прашањето на сообразност со член 15 од РКНМ, бидејќи тие може негативно да влијаат врз учеството на припадниците на националните малцинства.⁴⁴ Исклучувањето на кандидати од можноста да се кандидираат на национални или локални избори поради чисто јазични причини може да претставува и потенцијално прекршување на член 25 од МПГПП. Постојат примери кога примената на таквите услови претставувала прекршување на меѓународните стандарди.⁴⁵

Треба да се поттикнува примена на посебни мерки за промовирање на изборот на кандидати кои припаѓаат на националните малцинства за јавни функции. На пример, искуството покажува дека намалување на бројот на потписи потребни за регистрација на кандидати од партиите на националните малцинства може да биде ефективна посебна мерка. Тоа исто така може да се комбинира со исклучок од условот за надминување на изборниот праг во пропорционалните изборни модели. При утврдувањето на ограничувањата на изборните депозити,

41 Види пресуда на ЕСЧП во предметот *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina* (Nos. 27996/06 и 34836/06), 22 декември 2009 год. Уставните ограничувања на правото на кандидатура само на „конститутивните народи“ се прогласија за дискриминаторски.

42 Види Конечен извештај на ОБСЕ/ОДИХР, Република Казахстан, Предвремени парламентарни избори од 3 април 2011 год., <http://www.osce.org/odihr/elections/78714>, Конечен извештај на ОБСЕ/ОДИХР, Република Киргистан, Претседателски избори од 29 октомври 2000 год., <http://osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan/15802>, и Конечен извештај на ОБСЕ/ОДИХР, Република Киргистан, Претседателски избори од 10 јули 2005 год., <http://www.osce.org/odihr/elections/17661>.

43 Види Копенхашки документ, став 34; РКНМ, член 14.3.

44 Види Коментар на СКРК за ефективно учество, став 102, и Коментар за јазични права, став 92.

45 Види Комитет на ОН за човекови права. *Ignatane v. Latvia* (Бр. 884/1999), 2 јули 2001 год., каде ограничувањата на правото на кандидатура врз основа на условот за јазик беа прогласени за прекршување на член 25 од МПГПП поради тоа што не се темелеле на објективни критериуми и не биле применети на процедурално објективен начин. Види и пресуда на ЕСЧП во *Podkolzina v. Latvia* (Бр. 46726/99), 9 април 2002 год.

придонеси и трошоци, праговите за прифатливост на кандидатура и другите параметри на изборната рамка, државите треба да го земат предвид нивното влијание врз учеството на кандидатите кои припаѓаат на националните малцинства и, доколку е потребно, да преземат наменски мерки за да обезбедат дека правото на ефективно учество на малцинствата во изборните процеси не е прекумерно ограничено.

Во некои случаи, посебните мерки насочени кон промовирање на учеството на малцинствата може да бидат инструментализирани од страна на лица кои не се поврзани со националните малцинства, со што се создава потреба од воспоставување ограничувања или критериуми за таквите посебни мерки. Иако таквите ограничувања може да се оправдани, важно е тие да останат пропорционални на целта за да се спречат злоупотребите.

3. Слобода на здружување

Слободата на здружување е неделив дел од демократскиот процес, вклучително и за учеството на националните малцинства на избори. Таа го гарантира правото на основање политички партии и групи на граѓанско општество, како што се невладини организации (НВО-и) и здруженија на граѓани. Таквите јавни здруженија може да ги поддржуваат или застапуваат националните малцинства.

Концептот на слобода на здружување ги вклучува правата на: (а) формирање политичка партија или здружение; (б) вклучување во политичка партија или здружение; и (в) учество во законските активности на политичка партија или здружение, што го вклучува и правото на агитирање и водење кампања во име на политичка партија. Овие права може да бидат определени во уставот на државата или (најмалку препорачливо) преку обични закони или судски образложенија.

Државите мора го почитуваат меѓународното право во однос на слободата на здружување. Тоа е утврдено во низа инструменти за човековите права, вклучително и ратификувани спогодби и политички обврзувачки документи⁴⁶.

Понатаму, според став 7.6 од Копенхашкиот документ, земјите членки на ОБСЕ се согласиле „да го почитуваат правото на поединците и групите да основаат, со целосна слобода, свои политички партии или други политички организации и да им ги обезбедат на таквите политички партии и организации неопходните правни гаранции за да им овозможат меѓусебно да се натпреваруваат врз основа на еднаков третман пред законот и органите.“

Меѓународното право кое се однесува на слободата на здружување подразбира дека поединците и нивните здруженија се слободни да: (а) се здружуваат со кое било лице, независно дали тоа е државјанин, жител, бегалец или странец; (б)

46 Тие ги вклучуваат Копенхашкиот документ, ставови 7.6, 32.6, 35 и 38; МППП, член 22; ЕКЧП, член 11; РКНМ, член 7; и Декларацијата на ОН за правата на припадниците на националните или етничките, верските или јазичните малцинства, член 2.

формираат здружение; (в) ја утврдат целта, ги дефинираат карактеристиките и внатрешните правила на здружението; и (г) одлучуваат, на недискриминаторска основа, кој може или не може да се приклучи на здружението.⁴⁷

Овој пристап се применува на сите здруженија, вклучително и политички партии. Тој исто така се применува на културните и граѓанските здруженија кои ги застапуваат националните малцинства и НВО-и кои ги поддржуваат малцинствата. Иако државите може да ги поттикнуваат здруженијата да внесуваат разновидност во нивното членство, државата треба да ги почитува правата на националните малцинства да основаат здруженија, вклучително и политички партии, врз основа на малцински или заеднички идентитети.⁴⁸

Правото на самоидентификување е важно за малцинствата.⁴⁹ Праксата на произволно негирање на постоењето на малцински групи или наметнувањето етничка поврзаност на припадниците на националните малцинства не смее да се дозволи.⁵⁰ Малцинските групи може да основаат здруженија или политички партии врз основа на таквото самоидентификување.⁵¹ Иако секоја држава има

47 Види Член 3, став 1 од РКНМ, кој истакнува: „Секој припадник на национално малцинство има право слободно да избере да биде или да не биде третиран како таков, а никаква штета не смее да произлезе од таквиот избор или од остварувањето на правата поврзани со тој избор.“

48 Види член 2 од Декларацијата на ОН за правата на припадниците на националните или етничките, верските и јазичните малцинства, кој вели: „припадниците на малцинствата имаат право да основаат и одржуваат свои здруженија.“ Види и став 33 од препораките на Генералното собрание на ОН за втората седница на Форумот за малцински прашања за малцинствата и ефективното учество, кој вели: „политичките партии кои се темелат примарно на малцинска или регионална поврзаност не смее да бидат забранети единствено од таа причина. Меѓутоа, тесни ограничувања може да се постават на повикувањето на насилство заради постигнување политички цели или на политичките платформи кои поттикнуваат омраза или дискриминација.“ Види Збирка препораки на Форумот за малцински прашања на Обединетите нации од првите четири седници 2008-2011, достапна на: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Forum_On_Minority_Pub_en_low.pdf. Понатаму, види и Венецијанска комисија, Кодекс на добри практики за изборни прашања, Мислење Бр. 190/2002, Документ CDL AD (2002)023, 23 мај 2003 год., точка 2.4 и соодветниот дел од Појаснувачкиот извештај кон истиот.

49 Види член 3, став 1 од РКНМ, кој истакнува дека: „Секој припадник на национално малцинство има право слободно да избере да биде или да не биде третиран како таков, а никаква штета не смее да произлезе од таквиот избор или од остварувањето на правата поврзани со тој избор.“ Види и Насоки од Љубљана, Насока 6, која вели дека Идентитетите се предмет на приматот на индивидуалниот избор по принципот на доброволно самоидентификување. Правата на малцинствата го вклучуваат правото на индивидуалните припадници на малцинските заедниците да изберат да бидат третирани како такви или не. Никаква штета не смее да произлезе од таквиот избор или од одбивањето да се избере. Не смее да се поставуваат ограничувања на оваа слобода на избор.“

50 Во *Ciubotaru v. Moldova* (App. No. 27138/2004, 27 април 2010 год.), ЕСЧП сметаше дека етничкиот идентитет треба да се темели не само на субјективната перцепција на поединецот, туку и на објективни критериуми.

51 Во историска одлука, ЕСЧП едногласно одлучи во јули 1998 год. дека одбивањето на грчките судови да регистрираат македонско културно здружение претставува мешање во остварувањето на правото на слобода на здружување на барателите. Судот неотповикливо истакна дека „правото на формирање здружение е составен дел“ од правото на слобода на здружување. „Можноста на граѓаните да формираат правен субјект со цел колективно да делуваат во поле на заеднички интерес е еден од најважните аспекти на правото на слобода на здружување, без која правото ќе биде лишено од секакво значење.“ Види пресуда во *Sidiropoulos & Others v. Greece* (Бр.26695/95), 10 јули 1998 год.

право да го најде најдобриот начин да одговори на различните интереси на своите граѓани, таа мора да осигура целосно почитување на слободата на здружување. Сè додека активностите на поединци кои мобилизираат заедница по линија на идентитет заради формирање политичка партија не повикуваат на или користат насилство, не треба да постојат пречки за таквото нивно здружување.

Сите ограничувања на слободата на здружување мора да бидат во рамките на границите утврдени согласно меѓународното право за правата на човекот, што значи дека тие мора да бидат јасно оправдани за исклучителни околности и пропорционални на дадените околности. Сите ограничувања мора тесно и внимателно да се толкуваат и применуваат за да се осигура дека тие нема да доведат до прекршување на меѓународните стандарди така што негативно ќе влијаат врз ефективното учество на националните малцинства во јавниот живот. Мешањето на државата може да биде оправдано само доколку ги исполнува следните услови: тоа е пропишано со закон; законот дозволува мешање само по основ на националната безбедност, јавниот ред или безбедноста, заштитата на здравјето или моралот, или заштитата на правата на другите; и доколку е неопходно во демократското општество. Истиот заклучок произлегува од споредбеното уставно право; секое мешање во слободата треба да биде предмет на целосна анализа.⁵² Покрај тоа, треба да постои можност за оспорување на таквите ограничувања пред независен и непристрасен суд.

Оправдувањата за ограничување на слободата на здружување кои промовираат интереси на националните малцинства често се повикуваат на националната безбедност. Освен доколку здружувањето промовира употреба на насилство за исполнување на својата цел, ограничувањето нема да може да се оправда како закана по националната безбедност. ЕСЧП постојано истакнува дека, освен доколку постои повик на насилство или друг вид на загрозување на демократијата, здружувањето кое бара промена на постојните структури на државата на мирен и демократски начин не претставува, по самиот тој основ, закана по националната безбедност.⁵³ Фактот што политичка партија сака да мобилизира национално малцинство за да ги оствари своите интереси само по себе не го оправдува мешањето.⁵⁴

52 За пристапот усвоен од ЕСЧП, види пресуда во *Sidiropoulos & Others v Greece* (Бр. 26695/95), 10 јули 1998, каде, во став 38, ЕСЧП истакнува дека: „исклучоците на слободата на здружување мора тесно да се интерпретираат“.

53 Во *The Socialist Party & Others v Turkey* (Бр. 26482/95), 25 мај 1998, ЕСЧП истакнал, во став 47, дека фактот што „политичката програма на политичката партија се смета за неусогласена со постојните принципи и структури на ... држава, не ја прави неусогласена со правилата на демократијата. Во суштината на демократијата е да овозможи разновидни политички програми да се предлагаат и дебатираат, дури и такви кои го преиспитуваат начинот на кој државата е организирана, под услов да не ѝ наштетуваат на демократијата.“

54 Види пресуда на ЕСЧП во *Stankov et. al. v Bulgaria* (Бр.68490/01), 12 јули 2007, во кој ЕСЧП истакнал дека: „фактот што група лица повикува на автономија или дури бара преземање на дел од територијата на земјата – а со тоа и фундаментални уставни и територијални промени – не може автоматски да оправда забрана на здружување. Барањето територијални промени во говори и демонстрации не значи автоматски закана по територијалниот интегритет на земјата и националната безбедност,“ став 97.

Иако целосното почитување на еднаквите права и недискриминацијата може да ја намалат, па дури и елиминираат, потребата од политички партии формирани на етничка основа, во некои ситуации таквите партии на заедниците може да бидат единствена надеж за ефективно застапување на конкретни интереси и, со тоа, за промовирање на ефективно учество на националните малцинства. Истовремено, сите партии треба да бидат отворени и да се залагаат во своите редови да вклучуваат припадници на малцинствата, но етничките партии се исто така обврзани, како и секој друг чинител, со забраната за дискриминација⁵⁵. Покрај тоа, политичките платформи кои вклучуваат повеќе заедници може да играат важна улога во промовирањето на интеграцијата на општеството и ефективното учество на малцинствата.⁵⁶

Иако вообичаено се остава на државата да одлучи дали сака да ги ограничи активностите на здружување на правна основа, државите имаат позитивни обврски да забранат одредени активности, што може да подразбира и забрана на самото здружување. Член 4 од ИЦЕРД бара од државите да усвојат позитивни мерки, како што се забрана на организации кои промовираат и поттикнуваат расна дискриминација.⁵⁷

4. Слобода на изразување

Слободата на изразување е камен темелник на демократијата. Таа е неопходна за да се осигури дека националните малцинства може ефективно да учествуваат во јавниот живот. Правото на слобода на изразување е тесно поврзано со правото на слободно споделување на информации, што е значајно за националните малцинства како начин на одржување на нивниот културен идентитет.⁵⁸

На ниво на ОН, правото е загарантирано во член 19 од МПГПП, кој вели дека секој има право на мислење без мешање и право на слобода на изразување. Ова право подразбира слобода да се бараат, примаат и споделуваат информации и идеи од секој вид, без оглед на границите, било усно, писмено, по пат на печат или во уметничка форма, или преку кое било друго средство по сопствен избор. Став 9.1 од Копенхашкиот документ конкретно укажува дека правото на слобода на изразување „ќе ја вклучува слободата [...] да се примаат и споделуваат информации и идеи без мешање од страна на јавните власти и без оглед на границите.“

Особено, меѓународните стандарди го предвидуваат правото на националните малцинства да спроведуваат изборни кампањи на својот мајчин јазик. Став 32.1

55 Насоки од Љубљана, Насока 27, појаснувачка забелешка на насока 39, Коментар за учество, став 78.

56 Насоки од Љубљана, појаснувачка забелешка на насока 39.

57 Види и неодамнешна пресуда на ЕСЧП во *Vona v. Hungary* (Бр. 35943/10), 9 јули 2013, каде Судот одлучи дека здружувањето може законски да се забрани во случај кога активностите на здружението претставуваат широко распространето расистичко заплашување на група.

58 Види, меѓу другото, РКНМ, членови 6 и 9; Насоки за медиумите; и Насоки од Љубљана, Насока 48.

од Копенхашкиот документ ги обврзува земјите членки да им го дозволат на националните малцинства правото на „слободно користење на мајчиниот јазик во приватниот и јавниот живот.“ Според став 32.5, националните малцинства имаат право „да шират, имаат пристап до и разменуваат информации на својот мајчин јазик.“⁵⁹ Државата има одговорност да се осигура дека националните малцинства имаат разумен пристап до јавните медиуми за да ги изразат своите гледишта, вклучително и преку користење на нивниот мајчин јазик во изборни кампањи.⁶⁰

Широко препознаеното ограничување на слободата на говорот ги вклучува забраната на говор на омраза,⁶¹ поттикнување на насилство и промовирање на тероризам. Во став 6 од Копенхашкиот документ, земјите членки на ОБСЕ „ја препознаваат својата одговорност да ги бранат и штитат, во согласност со домашните закони, своите меѓународни обврски за човекови права и меѓународните заложби, и слободно воспоставениот демократски поредок преку волјата на луѓето од активности на поединци, групи или организации кои се вклучени во или не одрекуваат вклученост во тероризам и насилство со цел рушење на тој поредок или на поредокот на друга земја членка.“ Член 20.2 од МПГПП вели дека „секако промовирање на национална, расна или верска омраза кое претставува поттикнување на дискриминација, непријателство или насилство е забрането со закон.“⁶²

5. Слобода на мирно собирање

Правото на одржување политички собири е основна компонента на демократијата. Ова право го опфаќа и правото на демонстрации и мирно протестирање. Каква било регулација на слободата на собирање треба да биде ограничена на условот да се известат релевантните надлежни органи. Таа не треба да вклучува барање за претходно одобрение од таквите органи.

Оваа слобода треба да биде загарантирана со устав. Таа може да биде ограничена од легитимни причини, како што е одржување на јавниот ред. Меѓутоа, ограничувањата не смеат да излегуваат од рамките на она што е строго неопходно и пропорционално на потребите кои се во основата на таквото ограничување, ниту пак треба да траат подолго од неопходното. Проблемот со таквите ограничувања е нивната примена. Одлуката кога политички собир или протест треба да се забрани најчесто се остава на полицијата или на државните функционери, но законодавството треба јасно да ги пропишува условите во кои може да се донесе таква одлука. Треба да постои и можност за навремено

59 Види и РКНМ, член 9, став 1 и Кодексот на добри практики за изборни прашања, став 1.3.

60 Види го мислењето на ЕСЧП во *Şükran Aydın and Others v Turkey* (Бр. 49197/06), 22 јануари 2013. Прифаќајќи, во принцип, дека земјите имаат право да го регулираат користењето на јазикот за време на изборна кампања, ЕСЧП забележа, сепак, дека целосната забрана на користењето на неслужбените јазици заедно со кривични санкции не е во согласност со слободата на изразување.

61 Види, општо, „Меѓународно и компаративно право за говор на омраза, интернет страница на Ace Project, <<http://aceproject.org/ace-en/topics/me/mea/mec03d/mec03d01>>.

62 Види ИЦЕРД, член 4.

ревидирање на забраните на демонстрациите и другите изрази на слободата на здружување од страна на независни судови. Доколку не постојат такви ефективни лекови, тогаш слободата на здружување може да биде поништена во пракса.⁶³

Слободата на мирно собирање може исто така да биде поткопана и од нееднакви и дискриминаторски практики доколку на политичките партии или други здруженија кои го застапуваат националните малцинства не им се дозволи да ги користат јавните простории, како што се зградите на градските собранија или спортските стадиони, на еднаква основа со другите политички партии и/или здруженија.

В. Забрана на дискриминација

Недискриминацијата е повеќестран принцип на човековите права кој треба да го поддржи остварувањето на човековите права, вклучително и на оние на припадниците на националните малцинства. Став 7.5 од Копенхашкиот документ бара од „земјите членки [...] да го почитуваат правото на граѓаните да се кандидираат за политичка или јавна функција, индивидуално или како претставници на политички партии или организации, без дискриминација.“

Индивидуалното право на учество во јавниот живот, вклучително на избори како гласачи или кандидати, мора да се прошири на сите граѓани, независно од нивната етничка припадност, мајчиниот јазик или религијата.⁶⁴ Ова право треба да се применува на еднаква основа, без дискриминација во законот или неговата имплементација.⁶⁵ Иако правото на учество во јавниот живот треба да биде втемелено во законодавството, неопходно е и да се обезбеди дека не постојат административни пречки кои ги спречуваат припадниците на националните малцинства целосно да го остварат ова право. Треба да постои можност таквите пречки да бидат оспорени пред независни и непристрасни судови.

63 За повеќе информации на оваа тема, види Насоки за слобода на мирно собирање (Варшава: ОДИХР, Венецијанска комисија), 2010.

64 Види *Aziz v Cyprus* (Бр. 69949/01), ЕСЧП 2004-V. Барателот не можел да гласа на парламентарните избори во 2001 год. бидејќи, според Уставот на Кипар, членовите на турско-кипарската заедница биле исклучени од грчко-кипарскиот изборен список. ЕСЧП одлучи дека тоа е спротивно на член 14 (забрана на дискриминација) од ЕКЧП, толкуван заедно со член 3 Протокол бр. 1 кон ЕКЧП. ЕСЧП повторил дека земјите имаат значителна слобода во утврдувањето на правилата за парламентарни избори, но дека таквите правила треба да бидат оправдани врз основа на разумни и објективни причини. Разликата во третманот на која се појавила барателот, која резултирала од фактот што тој бил кипарски Турчин, не може да се оправда на разумна и објективна основа, особено ако се земе предвид фактот дека на кипарските Турци во иста ситуација како барателот не им било дозволено да гласаат на ниту едни парламентарни избори.

65 Дискриминацијата не треба да биде намерна. Во одредени околности, навидум објективни критериуми може да резултираат со индиректна дискриминација. На пример, регистрацијата на живеалиште не е вообичаен услов за поединецот да биде подобен да гласа. Меѓутоа, таквиот услов може да доведе до дискриминација на номадски групи и внатрешно раселени лица, кои често припаѓаат на националните малцинства. Земјите членки треба да внимаваат на таквите специфични околности и да бараат начини да избегнат можна ненамерна дискриминација.

Државјанството е вообичаен услов за кандидирање за јавна функција и за правото на глас.⁶⁶ Условот обајцата родители да бидат државјани за да се стекне државјанство може да резултира со дискриминација против поединци од малцинските групи, особено оние кои живеат во пограничните области. Ограничувањата на двојно државјанство може да влијаат врз правото на припадниците на националните малцинства да учествуваат во јавниот живот.

За да гарантираат недискриминација, земјите треба, помеѓу другото, да обезбедат дека:

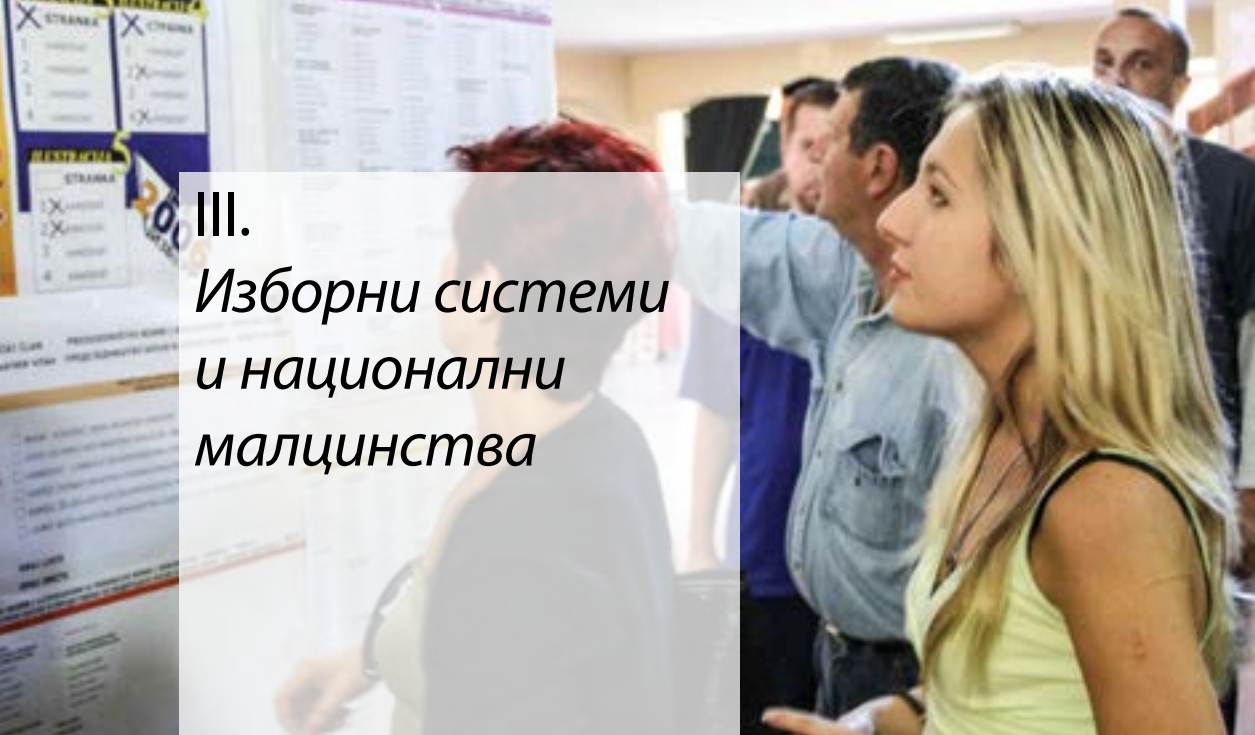
- Заедниците на националните малцинства се соодветно информирани, на својот мајчин јазик доколку е можно, за своето право да учествуваат во јавниот живот и како најдобро да го остварат тоа право;
- Претставниците на националните малцинства не се неразумно или несразмерно спречени да се кандидираат за јавна или политичка функција;
- Сите ограничувања на слободата на здружување и собирање се во рамките на границите утврдени според меѓународното право за правата на човекот; се разумни за исклучителни околности и се пропорционални на околностите во прашање;
- Националните малцинства се застапени во телата на изборната администрација. Правилата за составот на изборната администрација не треба да создаваат пречки за учеството на националните малцинства;⁶⁷
- Процесот на регистрација на гласачи се спроведува на начин кој обезбедува дека припадниците на националните малцинства не се дискриминирани;⁶⁸
- Дискриминацијата и поттикнувањето на насилство отворено и официјално се обесхрабруваат, вклучително и преку превенција и санкционирање на сторителите;
- Финансирањето на политичките партии, вклучително и домашното и странското финансирање, се регулира на начин кој спречува

66 Многу земји имаат склучено меѓународни договори за да го промовираат учеството на недржавјаните на субнационални и супранационални избори. Еден пример е Конвенцијата на Советот на Европа за учество на странците во јавниот живот на локално ниво, која стапи на сила во 1997 год., <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/144.doc>>. Иако за проширувањето на правото на глас на недржавјаните сè уште се дискутира, помеѓу земјите членки на Европската Унија (ЕУ) има растечки тренд за проширување на тоа право. Во земјите членки на ЕУ, постојаните жители кои се исклучени од националните избори имаат право да гласаат на избори за Европскиот парламент и, понекогаш, на локални избори.

67 Кодекс на добри практики за изборни прашања, став 3.1 d (iv).

68 Види Поглавје VII. А од Прирачник за набљудување на регистрацијата на гласачите (Варшава: ОДИХР, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/elections/92058>>.

-
- дискриминација на националните малцинства и политичките партии или граѓанските групи поврзани со нив;
-
- Собирањето потписи на потенцијалните кандидати се регулира на начин или форма која не резултира со дискриминација против малцинските групи;
-
- Барањата за партиите да номинираат кандидати и/или да регистрираат седишта во одреден број на изборни единици или административни региони не се дискриминаторски, особено ако таквите барања ги надминуваат границите на областа во која живее поголемиот дел од припадниците на малцинствата;
-
- Нема ограничување на водењето кампања на мајчиниот јазик и
 - Условот за познавање на јазик не се користи за да се одбие регистрација на гласач или кандидат.
-



III. Изборни системи и национални малцинства

А. Вовед

Препорака од Лунд бр. 9:

Изборниот систем би требало да биде уреден на начин кој ќе овозможи застапеност и влијателност на малцинствата. (1) Ако малцинствата се концентрирани на одредена територија, со еден член можат да обезбедат доволен обем на застапеност на малцинствата во изборната единица. (2) Системите на пропорционална застапеност, каде што уделот на политичката партија во националните избори се рефлектира во бројот на места во законодавните тела, може да помогнат во застапеноста на малцинствата. (3) Одредени форми на приоритетно гласање, каде што гласачите вршат рангирање на кандидатите по редоследот на нивниот избор, може да ја помогнат соодветната застапеност на малцинствата и да поттикнат соработка меѓу заедниците. (4) Пониските прагови за влез на претставници во законодавните тела може да го зголемат степенот на вклученост на националните малцинства во органите на управување со државата.“

Препорака од Лунд бр. 10:

„Географските граници на изборните единици би требало да доведат до правична застапеност на националните малцинства“.

Целта на изборните системи е да се преточат гласовите дадени на јавни избори во места освоени од политички партии и кандидати во претставничките

институции.⁶⁹ Секој изборен систем се темели на една или повеќе изборни единици, кои претставуваат основен елемент на системот. Не постојат меѓународни стандарди за изборни системи и изборот на изборниот систем се смета за суверена одлука на секоја земја. Во рамките на регионот на ОБСЕ, сите изборни системи се прифатливи, сè додека тие се во согласност со заложбите на ОБСЕ.

Изборот на изборен систем е во суштина резултат на политички процес, а изборите кои произлегуваат ретко се неутрални. Општо, во едно демократско општество се препорачува изборниот систем да биде резултат на отворен, инклузивен и транспарентен процес кој вклучува широк опсег на изборни чинители, особено политички партии, но и претставници на граѓанското општество, вклучително и изборни експерти и групи кои ги застапуваат интересите на жените и малцинствата. Градењето консензус за изборот на изборниот систем треба да придонесе кон прифаќањето, легитимноста и стабилноста на системот, со што ќе се намалат до најниско можно ниво обвинувањата за пристрасност. Понатаму, таквиот инклузивен процес дава добра можност да се дебатираат различните опции кои ќе обезбедат соодветна застапеност на националните малцинства на избраните функции. Конечно, демократските земјите треба да се залагаат да усвојат изборен систем кој има за цел да даде колку што е можно порепрезентативна влада. Тоа е особено важно за припадниците на националните малцинства, кои поинаку може да не добијат соодветна застапеност и влијателност.

Важно е да се подвлече дека степенот до кој поставеноста на изборниот систем може да влијае врз застапеноста на националните малцинства зависи значително од контекстот на дадената земја. Националните малцинства може исто така да усвојат различни стратегии за нивно учество во јавниот живот, вклучително и во политичките процеси. Не треба да се претпостави дека таквите интереси се ограничени на избори кои се прават исклучиво врз основа на припадност на заедницата. Идеално, изборните системи со кои се подобрува застапеноста на малцинствата и значајното учество во политичкиот процес треба исто така да се залагаат да дозволат отворен натпревар за гласови во сите сектори на општеството. Како такви, политичките платформи на заедниците може да играат важна улога не само во промовирањето на учеството на малцинствата, туку и во негувањето на подобра интеграција на општеството.⁷⁰

Б. Видови на изборни системи

Изборните систем може грубо да се поделат на три главни категории. Првата ги вклучува мнозинските системи, кои се применуваат кога се врши избор на поединци. Втората ги вклучува пропорционалните системи, кои се применуваат кога се избираат повеќе претставници од предложени листи на политички партии. Постојат и изборни системи кои комбинираат елементи од мнозинските

69 Особено, според став 7.2 од Копенхашкиот документ, „земјите членки ќе ... дозволат сите места во барем еден дом од националното законодавство да бидат слободно бирани на јавни избори“.

70 Биди појаснувачка белешка на Насока 39 од Насоките од Љубљана.

и пропорционалните системи, паралелни и мешовити системи. Изборот на еден од овие изборни системи и спецификите на поставеноста во пракса може да влијаат врз застапеноста на националните малцинства: некои може да ја ограничат застапеноста на малцинствата, додека други може да ја помогнат. Подолу во текстот се анализираат можните ефекти на различните системи.

1. Мнозински системи

Постојат два главни мнозински системи кои вообичаено се користат. Првиот е плуралниот систем или системот на релативно мнозинство (first-past-the-post), додека вториот често се нарекува систем на апсолутно мнозинство. Кај системот на апсолутно мнозинство, кандидатот треба да освои повеќе од 50 проценти од сите важечки гласови за да биде избран во првиот круг. Доколку никој од кандидатите не освои апсолутно мнозинство, тогаш се спроведува втор круг гласање за двајцата кандидати кои освоиле најголем број гласови во првиот круг. Кандидатот кој ќе го освои најголемиот број гласови во вториот круг ќе се смета за победник и избран претставник за изборната единица.

Мнозинските системи се едноставни и лесни за граѓаните да ги разберат. Постои мислење дека тие општо обезбедуваат силна врска на отчетност помеѓу избраните претставници и нивните гласачи, и дека е поверојатно дека ќе дадат стабилни мнозинства. Од друга страна, мнозинските системи, а особено системот на релативно мнозинство, може да доведат до маргинализација на помалите партии, што пак може да доведе до биполаризација на политичкиот живот. Тие може да резултираат со мнозинство претставници избрани со помалку од половина од гласовите, што може да отвори прашања за инклузивноста и репрезентативноста на избраното тело.

Во поголемиот број случаи, мнозинските системи кои се темелат на едномандатни изборни единици ќе бидат поповолни за застапеноста на малцинствата во земјите каде малцинствата се територијално концентрирани. Доколку малцинствата се територијално концентрирани, со доволен број припадници на националните малцинства регистрирани како гласачи на територијата, и се применува систем на апсолутно мнозинство, тогаш се зголемува веројатноста да биде избран припадник на малцинството. Доколку заедницата на националното малцинство е распрскана низ земјата, веројатноста да се обезбеди застапеност е помала бидејќи може да нема доволно гласови за да се осигура победник од редот на малцинството во која било едномандатна изборна единица.

Застапеноста на значително концентрирано национално малцинство која може да се постигне во едномандатна изборна единица може да е помала од застапеноста која би се постигнала со примена на пропорционален систем, бидејќи мнозинските кандидати може да добијат повеќе гласови од неопходното за да освојат места. Со други зборови, таквите изборни единици може да се покажат како неконкурентни, во смисла што секогаш ќе се избираат припадници од локално доминантните етнички групи. Тоа може исто така да резултира со поделба на националните малцинства или појава на тензија помеѓу заедниците.

Понатаму, во случаи кога постои поделба на наклонетоста на гласачите на повеќе партии на националните малцинства, фрагментацијата на нивните гласови може да предизвика спротивен резултат и да доведе до недоволна застапеност на националното малцинство, дури и кога тоа е најголемата група во таа изборна единица.

Постојат импликации за националните малцинства и во изборот помеѓу системите на релативно и апсолутно мнозинство. Доколку се применува систем на релативно мнозинство, отсутствува предизвикот да се бараат гласови од сите гласачи во изборните единици доколку националното малцинство го претставува најголемиот процент од гласачите, но не мнозинството. Кај системот на апсолутно мнозинство, постои предизвик да се бараат гласови и надвор од редовите на националното малцинство за да се освои потребното мнозинство.

Друг, помалку познат вид на мнозински систем е Алтернативниот глас (АГ), кој се применува со едномандатни изборни единици (како таков, АГ може да се смета за форма на преференцијалното гласање во мнозински систем). Тоа им дава на гласачите повеќе опции на гласање и, во зависност од преференциите кои им се даваат на гласачите, може да им овозможи да рангираат неколку кандидати по редослед на преференција. Според системот на АГ, гласачите ги рангираат кандидатите така што ги означуваат како свој прв, втор и последователен избор во согласност со законот. Според системот на АГ, доколку ниту еден кандидат не добие мнозинство како прво избран, се сметаат вторите и последователните избори. Бројот на гласови кој е потребен за кандидат да победи зависи од конкретниот систем на АГ. Во некои случаи, мнозинството гласови е доволно за победа. Во други системи на АГ, броењето на последователните избори продолжува сè додека одреден кандидат не добие мнозинство. Во некои околности, таквиот систем им дава силен поттик на кандидатите да се обидат да привлечат втора преференција од гласачите од други групи. Тоа е поради тоа што победниците мора да освојат дополнителни гласови според правилата на АГ. Кандидатите кои успешно ја добиваат првата преференција, а ја добиваат втората од други групи, може да бидат поуспешни од оние кои воопшто не привлекуваат втора преференција. Затоа, според АГ, кандидатите од редот на националните малцинства може да ги освојат вторите или последователните преференцијални гласови од гласачи кои не ги избрале тие кандидати како своја прва преференција, со што може да се зголеми застапеноста на малцинствата.

2. Системи на пропорционална застапеност

Системите на пропорционална застапеност (ПЗ) се развиени за да се обезбеди застапеност на политичките партии која е пропорционална на нивната популарност. Мандатите се распределуваат пропорционално на делот од гласовите добиени на национално ниво или на ниво на регионални изборни единици. Системите на ПЗ можат, оттука, да бидат национални или регионални. Мандатите може да бидат распределени во рамките на едномандатна изборна единица, која може да ја претставува целата територија на земјата, или во рамките на повеќемандатни изборни единици. Иако се поинклузивни,

постои мислење дека системите на ПЗ може да доведат до пофрагментирани парламенти и помалку стабилни мнозинства. Меѓутоа, многу земји кои ги применуваат системи на ПЗ немале проблеми со политичката стабилност или со фрагментација во парламентот. Фрагментацијата и стабилноста се повеќе под влијание на политичката и културната историја и контекст отколку на видот на изборниот систем кој се применува. Понатаму, партиски коалиции се често неопходни за да се формира мнозинство во избраните тела дури и во мнозински системи.

Карактеристична одлика на системите на ПЗ е постоењето на законски праг. Законскиот праг е утврден со закон, вообичаено изразен како процент, и претставува минималниот процент од сите гласови кои една партија треба да ги освои за да добие место во законодавните тела. Прагот може да се утврди на национално или на регионално ниво. Прагот ќе влијае врз партиите кои се застапени во законодавните тела, вклучително и врз оние кои ги застапуваат националните малцинства (види поддел III. B.1 и 2).

Варијација на системот на ПЗ е системот на преносливост на поединечен глас (ППГ), кој се користи во релативно мали, повеќемандатни изборни единици. ППГ е пропорционален преференцијален систем на гласање кој им дозволува на гласачите да ги рангираат кандидатите по редослед на преференција. Назначувањето на преференцијата е вообичаено опционално, и гласачот може да означи еден кандидат или да ги рангира сите кандидати. Квота е бројот на гласови како прва преференција кои кандидатот мора да ги освои за да биде избран. Секој кандидат кој ќе освои повеќе гласови како прва преференција од квотата ќе биде веднаш избран. Доколку ниту еден кандидат не ја достигне квотата, кандидатот со најмал број на гласови како прва преференција ќе биде елиминиран, а гласовите кои елиминираниот кандидат ги освоил како втора преференција ќе бидат распределени на преостанатите кандидати.

Пропорционалните системи даваат резултати во кои се повеќе застапени различните мислења, вклучително и оние на националните малцинства. Таквите системи им даваат на партиите можност да состават разнолики листи на кандидати кои имаат потенцијал да го помогнат изборот на националните малцинства. Тоа создава можност за градење мост помеѓу различни национални малцинства и помеѓу националните малцинства и мнозинствата, и да се напушти принципот на чисто малцински партии. Покрај тоа, пропорционалните системи се помалку подложни на манипулација, вклучително и во воспоставувањето на граници на изборните единици во корист на партиски интереси, како што може да е случај со мнозинските системи. Од друга страна, постои мислење дека врската помеѓу избраните претставници и гласачите кај пропорционалните системи е слаба, и дека моќта на политичка партија може да е концентрирана во рацете на лидерите одговорни за составувањето на партиските листи.

Од основно значење е изборниот систем да го земе предвид постоењето на националните малцинства кои се, или можеби биле, номадски, како и малцинското население без постојано живеалиште или припадност во конкретна група.

Тој треба исто така да ги земе предвид раселените гласачи, што е често случај по етнички конфликти, кога може да постои голем број внатрешно раселени лица кои се припадници на националното малцинство или други заедници. Различни изборни системи може да го обезбедат остварувањето на изборните права на сите овие групи. Меѓутоа, мнозинските системи можеби не се најдобрата опција поради тешкотиите со кои претставниците на таквите групи се соочуваат во однос на пристапот до изборните единици за целите на кампања, регистрација на гласачите или гласање, со што тие ефективно се обесправуваат. Во овој контекст, системите на ПЗ се подобра опција.

3. Паралелни системи и пропорционални мешовити изборни системи

Паралелен систем е комбинација на мнозински и пропорционални системи, без намера или услов за севкупна пропорционалност во изборните резултати. Пропорционален мешовит изборен систем (ПМ) исто така користи комбинација од мнозинските и пропорционалните системи, но тој е наменет, или подразбира законски услов, за постигнување на севкупна пропорционалност во изборните резултати. Во паралелните и ПМ системите, гласачите треба да дадат два гласа: еден за кандидат во едномандатна изборна единица, и еден за партија која се натпреварува во повеќемандатна изборна единица. Така, некои претставници се бираат во едномандатни изборни единици, а други со пропорционална застапеност, вообичаено во една национална повеќемандатна изборна единица.

Во однос на пропорционалноста, паралелните системи вообичаено даваат резултати кои спаѓаат некаде помеѓу чист плурализам/мнозинство и системите на чиста ПЗ. Иако постои мислење дека паралелните системи се развиени во обид да се комбинираат клучните предности на обата системи на застапеност, таквите системи не гарантираат севкупна пропорционалност, и некои партии и понатаму може да не бидат застапени и покрај тоа што освоиле значителен број на гласови. Паралелните системи се исто така релативно комплексни и може да ги збунат гласачите во однос на природата и функционирањето на изборниот систем. Една предност е тоа што, во случај на доволно мандати на ПЗ, малите малцински партии кои биле неуспешни на плуралистички/мнозински избори може да бидат наградени за освоените гласови со тоа што ќе добијат мандати при пропорционалната распределба. Покрај тоа, паралелниот систем би требало, во теорија, помалку да го фрагментира партискиот систем во споредба со изборниот систем на чиста ПЗ.

МП се слични на другите форми на ПЗ во тоа што вкупниот број на партиски членови во избраното тело има за цел да го одрази севкупниот дел од добиените гласови. Тој се разликува од ПЗ во тоа што вклучува број на членови избрани по географска изборна единица кој се одзема од вкупниот број на членови на партијата за да се одржи севкупната пропорционалност. Како и во голем број системи на ПЗ, за да бидат подобни за листи на мандати во многу модели на МП, партијата мора да освои најмалку одреден процент од вкупниот број гласови за партијата, во спротивно ниту еден кандидат нема да биде избран од партиската листа. Кандидатите кои победиле во изборна единица ќе ги имаат освоено своите мандати.

Независно од конкретната поставеност, обата системи може да се земат предвид при обидите за промовирање на застапеноста на националните малцинства во одредена влада. Предноста на обата системи е тоа што кога постојат доволно мандати на ПЗ кои треба да бидат распределени, помалите партии кои биле неуспешни на мнозински избори можат да добијат мандати во пропорционалниот натпревар. Влијанието врз застапеноста и влијателноста на малцинствата ќе зависи од фактори како што се концентрација или расцепканост на малцинствата низ изборните единици и улогата на политичките партии во промовирањето на малцинските интереси.

V. Специфични елементи на изборните системи кои ја помагаат застапеноста на малцинствата

Два фактори се важни при изборот на изборен систем кој е најдобро прилагоден на националните околности. Првиот е дали севкупната популација на националното малцинство е доволно голема да му овозможи да избере претставник без примена на посебни мерки. Веројатноста за тоа може да се одреди со споредба на приближниот број на малцинската популација и просечниот број на гласови потребни за да се освои мандат.⁷¹ Другиот фактор е географската концентрација на популацијата на националното малцинство. Некои национални малцинства густо населуваат јасно исцртани области и не се присутни во останатите делови од земјата. Некои национални малцинства се распркани низ земјата помеѓу мнозинската популација.

1. Ниски прагови

За да се обезбеди соодветна застапеност, законскиот праг за партиите да влезат во парламентот според системите на ПЗ треба да биде доволно низок за да обезбеди дека една или повеќе партии на малцинствата ќе го надминат. Доколку бројот на мандати распределени на подобните политички партии, вклучително и партиите на националните малцинства, се утврдува на национално ниво, системот подобро ќе обезбеди застапеност која е во целост пропорционална на гласовите дадени и за партиите на националните малцинства и за другите партии. Застапеноста нема да зависи од тоа дали малцинската популација е географски концентрирана или расцепкана низ земјата. Доколку во целата земјата се применуваат регионални законски прагови, тоа може ефективно да ја спречи застапеноста на малцинските партии на национално ниво. Идеално, и националните и регионалните прагови треба да бидат доволно ниски за да им овозможат избор на кандидатите од партиите на националните малцинства во законодавните тела.

Од друга страна, високите законски прагови може да бидат алатки кои се користат за да се спречи застапеноста на партиите на националните малцинства. Дури и со национален законски праг, доколку мандатите се распределени на подобни

71 Просечниот број на важечки гласови потребен за да се освои мандат може да се одреди брз основа на претходни избори така што бројот на дадените важечки гласови ќе се подели со бројот на вратени мандати од изборната единица, замајќи го предвид начинот на кој функционира одреден изборен систем.

партии во рамките на секоја поединечна изборна единица, освен во изборни единици со значителна малцинска популација, партиите на националните малцинства може да се соочат со тешкотии во обезбедувањето на застапеност доколку природните (исто така наречени математички или ефективни) прагови се високи.

Секој изборен систем има природен праг и тој треба да се разликува од законскиот праг. Природниот праг е минималниот број на гласови потребни за да се освои мандат и се утврдува од бројот на мандати кои треба да се распределат. Партијата која ќе добие број на гласови кој е еднаков на или поголем од природниот праг има загарантирано најмалку еден мандат во избраната институција. Природните прагови главно зависат од средната големина на изборната единица (просечниот број на законодавци добиени по изборна единица), но се засегнати и од формулата за распределба на мандати, бројот на политички партии кои учествуваат на изборите и големината на законодавството кое се бира.

Дури и кога не постои законски праг, малите партии, вклучително и партиите на националните малцинства, може да се соочат со значителни природни прагови за пристап во парламентот. За да се помогне застапеноста на малцинствата, зголемувањето на бројот на мандати ќе го намали математичкиот праг кој мора да се достигне за да се освои мандат.⁷² Дури и мало намалување на математичкиот праг може да биде доволно за политичка партија да освои мандат кога партијата е малку под прагот.

2. Преференцијално гласање

Изборните системи кои даваат можност за преференцијално гласање, како што се АГ и ППГ им овозможуваат на гласачите да назначат како би гласале доколку нивниот претпочитан кандидат загуби, со тоа што ќе назначат втор, трет и последователен избор. Овие системи, исто така, поттикнуваат задоволување на малцинските интереси. Кандидатите можеби ќе треба да посегнат по поширок круг на гласачи, вклучувајќи ги и националните малцинства, за да бидат избрани. Тие може да се охрабрат да вклучат прашања кои се однесуваат на националните малцинства во своите платформи за да ја придобијат нивната поддршка.

Истовремено, и системите на АГ и системите на ППГ имаат недостатоци. Тие може да бидат прилично комплицирани и за гласачите и за изборните службеници, особено при броењето, и бараат одреден степен на техничка писменост за да бидат ефективно имплементирани. Покрај тоа, поради комплицираното броење на гласовите, таквите системи се поподобни за системи во кои постои висока доверба во изборниот процес.

⁷² Види „Споредбен извештај за праговите и други карактеристики на изборните системи кои го спречуваат пристапот на партиите во парламентот“ на Венецијанската комисија на Советот на Европа, Стразбур, 15 декември 2008, стр. 8.

3. Граници на изборните единици и правична застапеност на националните малцинства

Иако изборните единици се интегрален дел од секој изборен процес, исцртувањето на нивните граници може да биде од клучно значење за тоа каква застапеност на националните малцинства ќе обезбеди системот, односно дали ќе ја ограничи или засили нивната застапеност како резултат на тоа.

Покрај позитивната обврска да се помогне правичната застапеност на малцинствата, постои и негативна обврска за воздржување од мерки кои би можеле негативно да влијаат врз границите на изборните единици и/или нивниот состав. Таквите мерки може да вклучуваат, на пример, незаконско присвојување, иселување и протерување, или прецртување или прилагодување на границите на административните или изборните единици.

Исцртувањето на изборните единици, независно од самиот изборен систем, треба да го почитува стандардот за еднаквото право на глас. Со други зборови, големината на изборните единици треба да биде споредлива, така што секој избран претставник ќе претставува приближно еднаков број на жители.⁷³ Покрај тоа, добрата практика предлага изборните единици да бидат компактни и гранични, да ја почитуваат административната територијална поделба, и да ги зачуваат заедниците кои се темелат на заеднички интерес.

Границите на изборните единици треба да бидат така исцртани за да им овозможат на гласачите да изберат кандидат кој тие веруваат дека вистински ќе ги застапува. При исцртувањето на границите на изборните единици, може да се земат предвид административните поделби, етничките или културните линии, или природните заедници исцртани со физички граници (како што се островите). Меѓутоа, тоа треба да се стори врз основа на објективни и општоприфатени принципи. Исто така е важно претставниците на националните малцинства да не застапуваат поголем број на жители во споредба со претставниците на мнозинското население.

Постојат два аспекти на исцртувањето на изборните единици кои може да имаат особено силно влијание врз застапеноста на малцинствата: (1) територијално исцртување според мнозински систем; и (2) бројот на членови кој треба да се избере од изборна единица според систем на пропорционална застапеност.

Според системот на ПЗ, изборните единици кои даваат мал број на претставници ја смалуваат пропорционалноста помеѓу добиените гласови и освоените мандати. Покрај тоа, се зголемува бројот на гласови кои остануваат без претставник затоа што помалку партии се квалификуваат за мандати. Изборните единици кои

⁷³ Види точка 2.2.IV од „Кодексот на добри практики за изборни прашања“ на Венецијанската комисија: „Дозволеното отстапување од нормата не треба да биде поголемо од 10 проценти, и во никој случај не смее да надмине 15 проценти, освен во посебни околности (заштита на концентрирано малцинство, ретко населена административна единица)“. Во Дел 2.2, „Еднаква гласачка моќ“, Кодексот дава дополнителни детали за исцртувањето на границите на изборните единици, <[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)>.

даваат голем број на претставници го зголемува степенот на пропорционалност и го намалуваат бројот на гласови без претставник. Намалувањето на степенот на пропорционалност обично има негативен ефект врз инклузијата на помалите партии, вклучително и на партиите кои ги застапуваат националните малцинства.

Исцртувањето на границите на изборните единици може да има одлучувачки ефект врз изборните резултати и, оттаму, врз застапеноста на одредена област. На пример, едно избирачко место пренесено од една изборна единица во друга може да влијае врз исходот на изборите во двете изборни единици, особено доколку се применува системот на релативно мнозинство, кој бара кандидатите да освојат повеќе од половина од дадените гласови за да бидат избрани. Таквото менување на границите на изборните единици за партиски цели не е дозволено. За тоа да се спречи, треба да се земат предвид неколку принципи.

Процедурите за исцртување и менување на границите на изборните единици треба да бидат јасно наведени во законодавството за да се овозможи усогласена примена на правилата кои го регулираат процесот. За процесот на исцртување на границите да биде непартиски, сите политички партии треба да се воздржат од обиди да влијаат врз исходот од таквото исцртување. Доколку процесот е партиски, сите политички партии, вклучително и оние кои ги застапуваат националните малцинства, треба да учествуваат. Правилата мора да бидат јасни, транспарентни и достапни за сите релевантни политички партии и учесници во процесот на менување на границите. Покрај тоа, исцртувањето на границите треба да биде предмет на судски надзор. Границите на изборните единици треба периодично да се прегледуваат со цел да се обезбеди дека тие ги одразуваат промените во населението. Таквите прегледи вообичаено се вршат по спроведување на попис. Процесот на прегледување на границите треба да се спроведе значително пред закажаните избори.

Во голем број земји членки на ОБСЕ, исцртувањето на границите на изборните единици е одговорност на централните и локалните власти, додека во други тоа е одговорност на законодавните тела. Понекогаш, исцртувањето на границите е неформално одговорност на ад хок повеќепартиски тела кои подготвуваат планови за исцртување на границите и ги поднесуваат до законодавните тела за конечно одобрување. Иако вклучувањето на конечниот план за исцртување на границите на изборните единици во законодавството е добра практика, може да дојде до судир на интереси доколку само законодавните тела имаат обврска да го подготват планот за исцртување. Во последно време се јавува нов позитивен тренд во кој телото одговорно за исцртување на границите е независно по состав и структура од владата и законодавните тела.

Треба да се размисли за дефинирање на границите на изборните единици на начин кој ќе ја засили и помогне застапеноста на националните малцинства. Иако клучниот принцип е дека исцртувањето на изборните единици не смее да ја загрози застапеноста на ниту една партија или група на население, прифатливо е изборните единици да се креираат така што ќе се осигура, дури и засили, застапеноста на малцинствата.

Г. Посебни мерки

Голем број земји предвидуваат посебни мерки за припадниците на националните малцинства за да се гарантираат нивните еднакви права, да се елиминира дискриминацијата и да се помогне ефективното учество на малцинствата во јавниот живот, со посебен акцент на учеството на избори. И покрај исклучителната можност за примена на посебни мерки, политичките партии треба да се охрабрат да вклучуваат претставници на малцинствата во своите изборни кампањи, вклучително и како кандидати. Тоа има потенцијал да ја засили застапеноста на националните малцинства преку партии кои застапуваат пошироки интереси и погледи на општеството.

1. Посебни барања за праг за националните малцинства

Препораката од Лунд бр. 9 предвидува механизам за зголемување на застапеноста на националните малцинства преку воведување на барање за поповолен (законски) праг за партиите на националните малцинства. Таквиот механизам може да се примени само во системите на ПЗ. На пример, партиите на националните малцинства може да бидат ослободени од потребата да го надминат законскиот праг за да се квалификуваат за распределба на мандати, или за нив да постои понизок законски праг во споредба со другите партии за да се обезбеди застапеност.

2. Двојно гласање

Земјите имаат значителна дискреција во утврдувањето на начините за постигнување на ефективно учество на националните малцинства во јавниот живот. Иако принципот едно лице еден глас е едно од најосновните правила на демократските изборни системи, во некои случаи може да се примени системот на двојно гласање за да се промовира застапеноста на малцинските заедници. Оваа мерка може да се земе предвид доколку е од јавен интерес и доколку постојниот систем не се чини доволно инклузивен. Во такви исклучителни околности, гласачите кои припаѓаат на националните малцинства може да добијат посебно право да ги изберат своите малцински претставници кои ќе ги добијат резервираните мандати во законодавното тело со користење на втор глас, покрај регуларниот глас.

Според една студија на Венецијанската комисија, двојното гласање е исклучителна мерка која мора да биде во законската рамка на уставот и може да се дозволи доколку го почитува принципот на пропорционалност во сите свои различни аспекти. Тоа подразбира дека таа може да биде оправдана само доколку:

- е невозможно да се постигне целта преку други помалку интрузивни мерки кои не задираат во еднаквите гласачките права;
- има преоден карактер; и

- се однесува само на бројно мало малцинство.⁷⁴

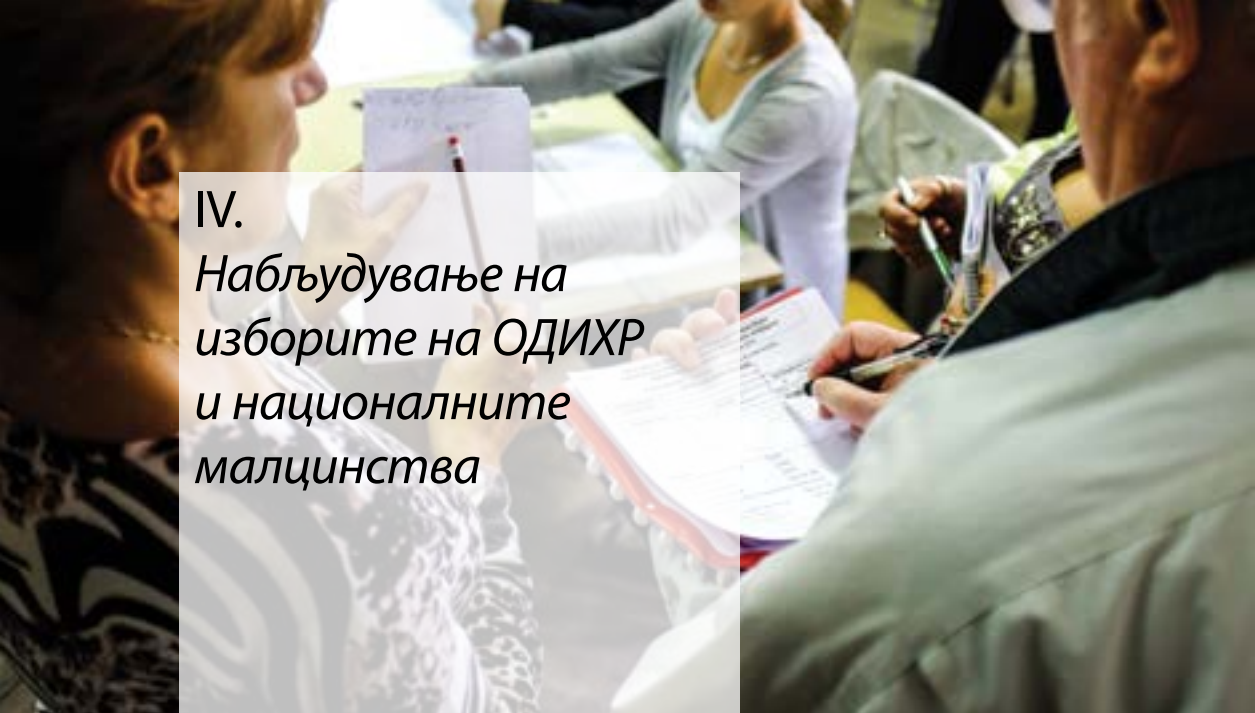
3. Резервирани мандати

Може да постојат заедници на национални малцинства, особено домородно население, чии мали популации го отежнуваат добивањето на мандат според воспоставениот изборен систем. Доколку постои политичка волја да се обезбеди застапеност на таквите малцинства, тоа може да се постигне со воведување на посебни мерки преку резервирани мандати. Резервираните мандати се наменети за малцинските заедници и за нив се кандидираат лица кои ги застапуваат таквите заедници. Овој механизам може да се комбинира и со други посебни мерки, како што се прекумерна застапеност, со која на малцинствата им се дава поголем број на (резервирани) мандати од оној на кој би имале право доколку големината на популацијата би бил единствениот критериум.

Еден можен начин да се добијат мандатите резервирани за националните малцинства е да се дозволи за резервираните мандати да гласаат само гласачи кои се припадници на националните малцинства. И покрај нивната ефикасност во обезбедувањето на формална застапеност, резервираните мандати може потенцијално да промовираат слаба застапеност на малцинствата, да ги зацврстат разликите помеѓу малцинствата и мнозинството, па дури и да доведат до дискриминација. Друг проблематичен аспект на системот на резервирани мандати е што тој бара гласачите кои се припадници на националните малцинства и кандидатите да бидат регистрирани како такви. Тоа е потенцијално чувствително прашање, бидејќи може дополнително да биде усложнето од стравот за можна злоупотреба на собраните податоци. Историјата покажува дека таквите информации често имале улога на прогон по етничка основа и други сериозни повреди на човековите права. Доколку земја избере да користи регистрација на малцински гласачи и кандидати како дел од посебна мерка за да се обезбеди застапеност на малцинствата, таа треба да биде доброволна и да го почитува принципот на самоидентификација и заштита на личните податоци.

Друг начин да се освојат резервираните мандати е да се формира посебна изборна единица преку креирање на неколку гласачки места кои покриваат област која е густо населена од малцинска заедница. Оваа посебна изборна единица не мора да е во согласност со некои од вообичаените географски одлики на изборната единица (на пр. не мора да биде компактна или гранична), ниту пак мора да ја почитува административната територијална поделба. Таа е само начин да се овозможи натпревар за резервираните мандати помеѓу партиите на националните малцинства или поединечните кандидати кои застапуваат одредено малцинство. Во такви услови, на сите гласачи им е дозволено да гласаат за партијата на нивниот избор во регуларните изборни единици или во посебната изборна единица каде малцинските партии се натпреваруваат за резервираните мандати.

74 Види „Заклучок“ во Извештајот за двојно гласање за припадниците на националните малцинства, став 71, op. cit., белешка 34.



IV. Набљудување на изборите на ОДИХР и националните малцинства

А. Вовед

Целта на мисијата за набљудување на избори (МНИ) на ОДИХР е да го оцени степенот до кој изборниот процес е во согласност со заложбите на ОБСЕ и меѓународните стандарди, вклучително и во однос на учеството на националните малцинства. Основниот принцип на универзално и еднакво право на глас ја подвлекува обврската на земјите да обезбедат ефективно учество на националните малцинства на избори, и како гласачи и како кандидати. За едни избори да ги исполнат заложбите на ОБСЕ и меѓународните стандарди, мора да се обезбедат можности да се помогне учеството на националните малцинства.

Препознавајќи ја важноста на ова прашање во демократски избори, ОДИХР ја интегрираше оценката на учеството на националните малцинства во севкупната методологија за набљудување на избори.⁷⁵ Секоја МНИ го зема целосно предвид начинот на кој изборниот процес влијае врз националните малцинства и дали нивното учество на изборите било помогнато или отежнато. Бидејќи ОДИХР гледа на изборите како на долгорочни процеси наместо како на еднодневни настани, МНИ разгледуваат прашања поврзани со учеството на националните малцинства во текот на предизборниот и постизборниот период, како и на денот на изборите.

⁷⁵ За целосно објаснување на методологијата за набљудување на избори на ОДИХР, види Прирачник за набљудување на изборите (Варшава: ОДИХР, 2010), шесто издание, <<http://www.osce.org/odihr/elections/68439?download=true>>.

Целта на ова поглавје е да ги даде информациите кои се неопходни за да се обезбеди дека МНИ усвојуваат конзистентен пристап кон следењето на прашањата поврзани со учеството на националните малцинства. Тоа дава насоки за членовите на МНИ – вклучувајќи го главниот тим, долгорочните набљудувачи (ДН-и) и краткорочните набљудувачи (КН-и) – за идентификување на факторите кои би можеле да имаат влијание врз учеството на националните малцинства.

Иако ова поглавје зборува во контекст на испраќање на целосна МНИ во дадена земја, насоките се исто така применливи и за други видови на мисии, како што се ограничените мисии за набљудување на избори (ОМНИ – без краткорочни набљудувачи) или мисиите за оценка на изборите (МОИ – без краткорочни и долгорочни набљудувачи). Бидејќи целта на МОИ е да се фокусира на конкретни прашања поврзани со изборите, особено е важно да се утврди дали прашањата на учеството на националните малцинства може да бидат релевантни. Доколку тоа е случај, може да е неопходно да се идентификува експерт за национални малцинства кој ќе се приклучи на МОИ со цел релевантните прашања да бидат целосно испитани.

Б. Улогата на мисијата за оценка на потребите

Неколку месеци пред дадени избори, ОДИХР спроведува мисија за оценка на потребите (МОП) за да ги оцени подготовките за изборите и да даде препораки во однос на опсегот на можните набљудувачки активности на ОДИХР. МОП се спроведува во период од неколку дена од страна на членови на Одделението за избори на ОДИХР и, понекогаш, претставник на Парламентарното собрание на ОБСЕ. Мисијата завршува со објавување на извештај на МОП. Во контекст на националните малцинства, МОП се обидува да идентификува прелиминарни прашања поврзани со учеството на националните малцинства, во законите и во праксата, кои треба дополнително да се истражат и следат од страна на мисијата за набљудување или оценка на изборите. МОП, исто така, се обидува да го утврди степенот до кој се спроведени претходните препораки на ОДИХР, вклучително и оние поврзани со прашањата на националните малцинства, кои би можеле да покажат напредок во таа област.

Пред спроведувањето на МОП, ОДИХР подготвува материјали за брифинг за земјата и нејзините политички процеси, вклучително и за состојбата со националните малцинства. Во тој поглед, ОДИХР вообичаено се поврзува со ВКНМ за да утврди дали постојат актуелни прашања кои се причина за загриженост во врска со учеството на националните малцинства и да добие релевантни извештаи или други информации. Дополнителни извори на информации може да вклучуваат извештаи за имплементацијата на РКНМ, извештаи на мисиите на ОБСЕ за земјата, информации од Контакт-точката за прашања поврзани со Ромите и Синтите на ОБСЕ/ОДИХР и конечните извештаи на претходни МНИ на ОДИХР.

ОДИХР, исто така, добива релевантно законодавство поврзано со изборите, односно, уставот, изборните закони, законите за политичките партии и други

закони и прописи поврзани со спроведувањето на изборите, вклучително и оние за национални малцинства и јазиците на националните малцинства. Во многу случаи, ОДИХР претходно ќе има извршено анализа на законската рамка за избори, и таквите анализи потоа ја поткрепуваат работата на МОП. Правните анализи на ОДИХР вклучуваат осврт на сите прашања поврзани со учеството на националните малцинства. Доколку не е спроведена правна анализа, МОП треба да се обиде да ги идентификува главните причини за загриженост и политичките импликации на релевантните закони, како преку прелиминарна анализа на законодавството, така и за време на средбите со засегнатите страни.

Подолу се дадени некои од прашањата кои треба да се разгледаат во врска со правната рамка.

- Дали уставот гарантира универзално право на глас без неразумни ограничувања?
- Кои се импликациите на изборниот систем по застапеноста на националните малцинства?
- Дали постојат посебни услови за гласачките права поврзани со националните малцинства, и дали се тие причина за загриженост?
- Дали постојат конкретни одредби во изборното законодавство за учество на националните малцинства како кандидати или гласачи?
- Дали правото на формирање на политичка партија е загарантирано со закон и почитувано во пракса, без неразумни ограничувања?
- Дали постојат ограничувања на основањето на политички партии врз основа на идентитет на заедница?
- Дали изборниот закон налага административни ограничувања кои го ограничуваат ефективното учество на кандидатите или партиите од редовите на националните малцинства?
- Дали е застапеноста на националните малцинства постигната преку примена на вообичаените правила кои произлегуваат од изборниот закон кои обезбедуваат еднаков третман на припадниците на националните малцинства и другите?
- Дали изборниот закон предвидува посебни мерки за застапеноста на националните малцинства?
- Дали постојат барања за познавање на јазик за кандидатите и, доколку да, какво е нивното влијание врз учеството на националните малцинства во изборниот процес?
- Дали постојат ограничувања на кампањите на јазиците на малцинствата?
- Дали државното финансирање за партиите и кандидатите (онаму каде што е применливо) се врши на фер основа?

-
- › Дали регулативата за медиумите овозможува разумен и фер пристап за кандидатите и партиите на националните малцинства?
 - › Дали постојат посебни мерки за да се обезбеди соодветна застапеност на жените припаднички на националните малцинства?
-

Општо, членовите на МОП се среќаваат со претставници на Министерството за надворешни работи, изборната администрација, Министерството за внатрешни работи, институциите кои се одговорни за националните малцинства и човековите права, политичките партии, медиумите, граѓанските организации, теренските операции на ОБСЕ (кога е релевантно), амбасадите на земјите членки на ОБСЕ и други заинтересирани меѓународни организации. За време на овие средби, МОП треба да зборува за сите конкретни прашања поврзани со националните малцинства, вклучително и за оние идентификувани преку правната анализа или кои се засновани на претходни избори или скорешни случувања.

МОП треба да утврди дали претставниците на заедниците на националните малцинства очекуваат пречки за нивно целосно учество во изборниот процес, и како гласачи и како кандидати. На тој начин, МОП може да даде отвори клучни прашања рано во процесот и кои органите треба да ги разгледаат, како и да идентификува приоритетни прашања кои потенцијалната мисија за оценка или набљудување треба да ги следи.

Доколку постои малцинска популација концентрирана во одреден дел од земјата, МОП може да размисли дали е изводливо да се патува до таа локација за подобро да се разберат мислењата на политичките и граѓанските претставници на националните малцинства. Доколку тоа не е можно во текот на МОП, таква посета може да остварат членовите на главниот тим на почетокот од мисијата.

Можни прашања поврзани со учеството на националните малцинства кои може да бидат идентификувани од МОП вклучуваат:

-
- › Дискриминаторски граници на изборните единици;
 - › Тешкотии при регистрацијата на кандидатите;
 - › Пречки за регистрација на гласачите;
 - › Отсуство на документи за идентификација;
 - › Отсуство на изборни материјали на јазиците на малцинствата;
 - › Реторика на нетолерантност кон малцинствата во текот на политичката кампања;
 - › Отсуство на пристап до медиумите;
 - › Несоодветна едукација на гласачите;
-

-
- › Отсуство на застапеност на националните малцинства во телата на изборната администрација и други службени тела кои имаат улога во регулирање на изборите (пр. медиумски одбори и комисии за исцртување на граници); и
 - › Ниско ниво на доверба во непристрасноста на изборната администрација.
-

Позитивни чекори поврзани со учеството на националните малцинства кои може да бидат идентификувани од МОП вклучуваат:

-
- › Изборен систем дизајниран да промовира или обезбеди значајна и соодветна застапеност на националните малцинства;
 - › Претставници на малцинствата во телата на изборната администрација и други службени тела кои имаат улога во регулирање на изборите;
 - › Кампања за едукација на гласачите, вклучително и преку радиодифузните медиуми, наменети за малцинските групи;
 - › Материјали за гласање и изборни материјали достапни на јазиците на малцинствата; и
 - › Кодекс на однесување за учесниците на изборите со кој се забранува говор на омраза во кампањата.
-

В. Насоки за главниот тим

Главниот тим игра водечка улога во МНИ, со аналитичари назначени да ги следат и да известуваат за сите аспекти на изборниот процес. Додека шефот на мисијата има севкупна одговорност да го насочи следењето на учеството на националните малцинства, сите членови на главниот тим ја делат одговорноста да го следат учеството на националните малцинства преку прибирање информации од засегнатите страни во изборите за време на тековното извршување на нивните набљудувачки задачи. Наодите за вклученоста на националните малцинства се вклучени во редовните извештаи на МНИ, вклучително и во времените извештаи, прелиминарната изјава и конечниот извештај, кој може исто така да содржи и препораки за тоа како да се подобри процесот.

Во земјите каде прашањата на националните малцинства се особено истакнати, ОДИХР може да назначи наменски аналитичар за национални малцинства во мисијата. Во земјите каде е активен ВКНМ, тој може да назначи член на персоналот кој ќе се приклучи на мисијата за да го следи учеството на националните малцинства. Мисијата има придобивки од експертизата на ВКНМ и неговото искуство за конкретната земја. Со наменскиот аналитичар, МНИ може подлабински да го истражи учеството на националните малцинства и да ги зголеми своите контакти со граѓанските организации и другите претставници на заедниците на националните малцинства. Во отсуство на аналитичар

за национални малцинства, ќе се избере фокална точка за националните малцинства од редовите на главниот тим, вообичаено политичкиот аналитичар, да преземе водство во следењето на учеството на националните малцинства и да се координира со другите членови на главниот тим по специфични прашања.

Подолу се дадени некои од клучните задачи за членовите на главниот тим за ефективно следење на учеството на националните малцинства.

1. Преглед на состојбата

Во текот на првата недела на мисијата, аналитичарот за национални малцинства или фокалната точка треба да изготви краток преглед на состојбата на националните малцинства во земјата домаќин, кој ќе послужи како консултативен документ за сите членови на мисијата. Таквиот преглед треба да вклучува:

- Листа на сите групи на национални малцинства присутни во земјата и нивната приближна популација, врз основа на попис или други понови и веродостојни податоци;⁷⁶
- Идентификување на географските области во кои национални малцинства традиционално живеат или во кои се населени во значителен број;
- Позадина за статусот на националните малцинства во општеството, вклучително релевантни прашања на човекови права;
- Информации за сите партии, кандидати или НВО кои ги застапуваат групите на националните малцинства или нивните интереси; и
- Главните прелиминарни прашања покренати од МОП, анализата на законската рамка и поранешни извештаи на МНИ.

Прегледот служи како почетна основа за следењето на учеството на националните малцинства од страна на главниот тим, а исто така обезбедува и информации за материјалите за брифинг на ДН-и и КН-и за состаноците по овие прашања.

2. Прибирање на основни статистички податоци

Секоја МНИ треба да собира квантитативни податоци за учеството на националните малцинства кои ќе бидат вклучени во извештаите на МНО. Иако квантитативните податоци сами по себе не даваат целосна слика за учеството на националните малцинства во земјата, тие може да послужат како корисен инструмент за мерење на позитивните и негативните трендови, особено во однос на застапеноста. Овие податоци може исто така да се користат за да се препорачаат мерки насочени кон зголемување на застапеноста на националните малцинства.

76 Бидејќи пописот не секогаш ја одразува реалната бројка на сите малцинства, особено Ромите, во предвид треба да се земат дополнителни проценки на експерти заедно со резултатите од цензусот.

Аналитичарот за национални малцинства или фокалната точка треба да ги прибира следните основни податоци, кога се достапни:

- Бројот на самопрогласени претставници на националните малцинства во парламентот на заминување, и дали тие ги застапуваат партиите на националните малцинства или други партии;
- Бројот на самопрогласени претставници на националните малцинства кои се министри или на други повисоки владини функции;
- Бројот на претставници на националните малцинства во локалните совети;
- Бројот и соодносот на самопрогласени кандидати на националните малцинства на партиските листи;
- Бројот и соодносот на претставници на националните малцинства во телата на изборната администрација на различни нивоа.

Сите достапни чувствителни лични податоци за размерот на националните малцинства регистрирани да гласаат треба да бидат заштитени.⁷⁷

3. Идентификување на и средби со клучни засегнати страни

На почетокот на МНИ, членовите на главниот тим треба да утврдат со кои организации и поединци би било значајно да се сретнат за да разговараат за клучните прашања поврзани со учеството на националните малцинства. Додека некои од овие соговорници може да се претставници на организации на национални малцинства, други може да бидат владини функционери одговорни за водење на процесите кои влијаат врз националните малцинства, како што се регистрацијата на гласачи или исцртување на границите на изборните единици. Препознавајќи дека некои теми се заедничка одговорност на неколку членови на главниот тим, аналитичарите треба одблизу да го координираат закажувањето на состаноците.

4. Анализа на регистрацијата на гласачи

Изборниот аналитичар или аналитичарот за регистрација на гласачи треба да го анализира процесот на регистрација на гласачи и составувањето на избирачкиот список за да утврди дали националните малцинства се соочени со конкретни пречки во регистрацијата за гласање или во вклучувањето во избирачкиот список.⁷⁸ Таквите проблеми може да бидат поврзани со поширокиот процес

⁷⁷ Може да не се достапни податоци за регистрација на гласачи за националните малцинства, бидејќи истакнувањето на етничката припадност или верата во избирачкиот список се смета за спротивно на добрата практика, а може да биде и спротивно на меѓународните стандарди за заштита на чувствителни лични податоци. Меѓутоа, може да бидат достапни анкети на јавното мислење или други податоци, вклучително и експертски оценки.

⁷⁸ За повеќе информации види, Прирачник за набљудување на регистрацијата на гласачи (Варшава: ОДИХР, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/elections/92058>>.

на добивање државјанство. Додека прашањата за државјанство се генерално надвор од опсегот на набљудување на изборите, тие треба да се истражуваат во контекст на подобност и регистрација на гласачите. Во повеќето земји, прелиминарниот гласачки список е изложен за увид на јавноста пред изборите.

Следните прашања може да се земат предвид при анализата на регистрацијата на гласачите:

- Каков систем се користи за регистрација на гласачи? Дали е активен или пасивен?⁷⁹ Периодичен или континуиран?⁸⁰ Дали системот влијае врз регистрацијата и учеството на националните малцинства на избори?
- Дали пријавено постојано живеалиште или адреса е услов за регистрација на гласач?
- Кои документи за идентификација се неопходни за регистрација за гласање?
- Дали на заедниците на националните малцинства им биле достапни соодветни информации за процесот на регистрација на гласачи? Дали информациите биле достапни на јазиците на малцинствата?
- Дали некои заедници на националните малцинства се соочени со проблеми при регистрацијата како гласачи или при добивањето државјанство? Доколку да, дали тоа се правни, административни или политички проблеми?
- Дали властите прават сè што е во нивна моќ да ги поправат сите можни недостатоци?
- Какви може да бидат политичките последици од недостатоците во процесот на регистрација на гласачите во однос на учеството на националните малцинства.

5. Оценка на едукацијата за граѓаните и гласачите

Аналитичарот за национални малцинства, политичкиот и медиумскиот аналитичар треба да ја оценат едукацијата за граѓаните и гласачите која им е достапна на гласачите и кандидатите од редовите на националните малцинства. Конкретно, аналитичарите треба да утврдат дали постоеле кампањи за едукација на гласачите наменети конкретно за заедниците на националните малцинства и до кој степен материјалите за едукација на гласачите и изборните материјали

79 Во активен систем на регистрација, гласачот ја носи одговорноста да биде додаден или отстранет од избирачкиот список, додека во пасивниот систем, тоа е одговорност на администрацијата која го составува списокот.

80 Периодичните избирачки списоци се составуваат за конкретни изборни настани и не се одржуваат или ажурираат за идна употреба. Континуираните списоци се водат и редовно се одржуваат од телата одговорни за регистрација на гласачите.

биле достапни на јазикот на малцинствата. Некои заедници на националните малцинства може да имаат повисок степен на писменост, и тоа треба да се земе предвид при проценката на кампањата за едукација на гласачите.

Следните прашања треба да се одговорат во однос на едукацијата на гласачите:

- Дали законот ги обврзува органите на изборната администрација или други службени тела да ги информираат гласачите за сите аспекти на изборниот процес? Дали таа обврска е исполнета во однос на националните малцинства? Дали припадниците на националните малцинства во подалечните области имаат пристап до материјалите за едукација на граѓаните и гласачите?
- Дали националните и локалните медиуми ја исполниле својата обврска да ја информираат јавноста? Дали програмите за едукација на гласачите се емитуваат во сите делови од земјата? Дали медиумите емитуваат такви програми на јазиците на националните малцинства?
- Дали идните кандидати кои ги застапуваат националните малцинства биле соодветно информирани за процедурите за номинирање и регистрација?
- Дали бројот на неважечки гласачки ливчиња бил висок, што укажува дека гласачите можеби не го разбираат процесот? Дали неважечките ливчиња биле концентрирани во конкретна област и дали тие влијаат на конкретна заедница?

6. Следење на процесите на номинирање на партии и кандидати

Политичкиот аналитичар треба да го следи процесот на номинирање и регистрација на кандидати и да истражи примери кога е одбиена регистрација или дерегистрација, вклучително на потенцијални кандидати од партиите и/или заедниците на националните малцинства. Во такви случаи, МНИ треба да се сретне со засегнатиот кандидат или партија, да побара копии од релевантната документација и да разговара со органот на изборната администрација за да го разјасни основот за одбивање. Треба да се направи анализа за да се утврди дали одредени правни, административни или политички фактори негативно влијаеле врз кандидатите на националните малцинства во овие случаи. Треба исто така да се оцени дали условите за потписи на поддршка и/или несразмерните депозити можеле да го попречат учеството на националните малцинства.

Слично, политичкиот аналитичар треба да утврди дали на некои политички партии не им било дозволено да гласаат или биле дерегистрирани, и дали некои од нив биле партии на националните малцинства. Иако тоа најверојатно би се случило пред изборниот период, сепак може да има непосредна важност за изборниот процес и треба да се истражи.

7. Следење на медиумското покривање

Државата има одговорност да обезбеди соодветен пристап до медиумите за националните малцинства. Медиумите исто така играат важна улога во промовирањето на плурализам и толеранција во општеството, во надминувањето на дискриминација и борба против расизмот. За време на избори, медиумите треба да обезбедат разумен пристап за кандидатите и политичките партии на малцинствата, и да покриваат прашања кои се од интерес за националните малцинства. Јавните медиуми особено имаат одговорност да го промовираат развојот на демократското општество така што ќе дозволат плурализам на мислења во нивните програми без да даваат предност на одредена политичка партија, група, религија или вера. Приватните медиуми исто така не треба да дискриминираат кандидати или партии само поради тоа што тие застапуваат национални малцинства. Ниту еден медиум не треба да ги претставува претставниците и прашањата на националните малцинства во стереотипи кои би можеле негативно да влијаат врз нивната кредибилност и важност за гласачите.

Како дел од стандардниот приод на МНО кон следењето на медиумите, медиумскиот аналитичар треба да го оцени известувањето за кандидатите, партиите и прашањата на националните малцинства за да утврди дали им бил овозможен фер пристап и покриеност.⁸¹

Конкретно, Медиумскиот аналитичар треба да утврди дали:

- Партиите и кандидатите на националните малцинства имале пристап до медиумите за да ги презентираат своите ставови;
- Областите населени со национални малцинства можеле да добијат национална медиумска покриеност;
- Медиумскиот пејзаж е поларизиран по етничка линија;
- Информациите за кампањата и изборите биле емитувани на јазиците на малцинствата; и
- Имало инциденти на говор на омраза кои би можеле да имаат негативно влијание врз кандидатите, партиите или заедниците на националните малцинства, како и врз целокупниот изборен процес.⁸²

81 За повеќе информации, види Прирачник за следење на медиумите за мисиите за набљудување на изборите (Варшава: ОДИХР, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/92057>>.

82 Неколку меѓународни документи споменати во овој прирачник имаат за цел не само да го забранат говорот на омраза, туку и експлицитно да „поттикнат дух на толеранција и меѓукултурен дијалог и да преземат ефективни мерки за промовирање на меѓусебна почит и разбирање...“; РКНМ, член 6. Види и: ИЦЕРД, членови 1 и 2, и Копенхашки документ, ставови 2 и 30.

8. Набљудување на кампањата

Набљудувањето на кампањата е важен индикатор за тоа дали се почитуваат основните слободи, вклучително и слободата на здружување, собирање, говор и движење, вклучително и за кандидатите, партиите и гласачите на националните малцинства. Политичкиот аналитичар и аналитичарот за национални малцинства треба внимателно да ја следат кампањата и да ги истражат сите можни прашања кои се однесуваат на претставниците на националните малцинства. Тие треба исто така да утврдат дали кандидатите и партиите на националните малцинства ги добиле истите можности за кампања, особено во земјите каде партиите започнуваат со својата промоција пред почетокот на официјалната кампања.

Конкретни прашања кои треба да се разгледаат во однос на спроведувањето на кампањата вклучуваат:

- Дали се почитувала слободата на движење и собирање во областите населени со малцинства? Дали гласачите можеле непречено да присуствуваат на настани од кампањата? Дали партиите и кандидатите можеле слободно да патуваат и да организираат настани во рамките на кампањата?
- Дали кандидатите, здруженијата и партиите на националните малцинства можеле да користат јавни простории за време на кампањата на фер основа?
- Дали националните малцинства можеле да отпечатаат и изложат постери за кампањата? Дали можеле да изложат постери на јазиците на малцинствата?
- Дали кандидатите и политичките партии можеле да водат настани од кампањата на јазиците на малцинствата?
- Дали се водела кампања против малцинствата и дали се вршело заплашување од страна на други групи или властите? Дали имало случаи кога се користел говор на омраза во кампањата?
- Дали во кампањата се дало осврт на прашањата поврзани со националните малцинства?

9. Утврдување на влијанието од изборниот систем

Изборниот и правниот аналитичар треба да го оценат потенцијалното влијание на изборниот систем врз учеството на националните малцинства. Тука треба да се оцени формулата за претворање на дадените гласови во мандати и да се согледа дали таа влијае врз распределбата на мандатите за кандидатите и партиите на малцинствата. Треба да се разгледа и влијанието на изборниот систем врз која било номадска популација. Иако давањето коментари за изборот на изборниот систем на земјата не е генерално политика на МНИ, може да е значајно да се забележи секој механизам кој го инхибира или промовира учеството на малцинствата.

Изборниот аналитичар треба исто така да го оцени можното влијание на исцртувањето на границите на изборните единици врз застапеноста на националните малцинства во новоизбраното тело.

Посебно внимание треба да се посвети на исцртувањето на границите на изборните единици каде: (а) кандидатите на малцинствата победуваат со повеќе гласови од неопходното; и (б) малцинското население е разредено низ различни изборни единици каде може да загуби со мали разлики. Изборниот аналитичар треба да го разгледа и процесот на исцртување на границите на изборните единици, дали бил политички инклузивен и дали вклучувал претставници на националните малцинства.

Прашањата подолу даваат насоки за оценка на изборниот систем, вклучувајќи го и прашањето на исцртување на границите на изборните единици.

-
- Каков е изборниот систем и како влијае врз застапеноста на националните малцинства?

 - Дали постои веројатност дека некои групи на национални малцинства ќе бидат обесправени од постојниот изборен систем?

 - Дали постојат законски прагови и, доколку да, како тие влијаат врз можностите за застапеност на националните малцинства?

 - Дали постојат посебни мерки, како што се резервирани мандати и/или двојно гласање за групите на националните малцинства?

 - Дали се задолжителни етнички мешани кандидатски листи?

 - Дали изборниот систем поттикнува политички платформи меѓу заедниците? Дали на политичките партии им е дозволено да формираат блокови за изборни цели, но да останат посебни субјекти?

 - Дали се застапени малцинствата, или дали се во можност да дадат официјален придонес, во телото одговорно за исцртување на границите на изборните единици?

 - Дали системот за исцртување на границите на изборните единици ги зема предвид интересите на заедниците на малцинствата?

 - Дали постојат механизми за избегнување на дисперзија на мали малцински групи помеѓу изборни единици и, со тоа, на ограничувањето на нивното гласачко влијание?

 - Дали оние кои се одговорни за исцртување или преглед на границите на изборните единици се сметат за професионални и политички непристрасни?

 - Каков е процесот на прецртување на изборните единици? Дали може јавноста да даде свој придонес?
-

-
- › Дали изборните единици се релативно еднакви или рамномерни во однос на населението?
-
- › Дали постои процес за следење и спречување на можни партиски манипулации во утврдувањето на границите на изборните единици?
-

Г. Насоки за долгорочните набљудувачи

ДН-и овозможуваат МНИ да го согледа изборниот процес на ниво на целата земја⁸³. Тие собираат информации на регионално и локално ниво кои ги зајакнуваат наодите на МНИ и, истовремено, ги идентификуваат регионалните особености кои може да влијаат врз изборните процеси. Бидејќи ДН-и имаат интеракција со локалните засегнати страни, тие се во клучна позиција да собираат информации поврзани со учеството на националните малцинства, особено доколку покриваат области со концентрација на малцинско население.

Пред нивното испраќање, ДН-и треба да бидат брифирани за приодот на ОДИХР во следењето на учеството на националните малцинства на избори, вклучително и со упатување на препораките од Лунд и улогата на ВКНМ. Овие прашања треба да бидат опфатени во текот на брифинг сесијата на ДН-и и да бидат инкорпорирани во брифинг книгата за ДН-и.

Координаторот на ДН-и обезбедува дека ДН-и ја разбираат улогата на МНИ во следењето на учеството на националните малцинства и го помагаат нивното известување за овие прашања во соработка со другите членови на главниот тим. Координаторот на ДН-и тесно соработува со фокалната точка или аналитичарот за национални малцинства за да додели конкретни задачи поврзани со прашањата на националните малцинства на ДН-и. Во области со концентрирано малцинско население, ДН-и може да имаат редовна комуникација со аналитичарот за национални малцинства преку координаторот на ДН-и, а аналитичарот за национални малцинства може да патува до областа за да истражи конкретни прашања. ДН-и редовно известуваат за своите наоди поврзани со учеството на националните малцинства во делот наменет за тоа на образецот за неделно известување на ДН-и.

ДН-и треба да истражуваат прашања поврзани со учеството на националните малцинства како дел од нивните редовни обврски. Секоја нивна средба со локалните засегнати страни претставува можност да се соберат информации за учеството на националните малцинства. Листата на проверка од претходниот дел може исто така да им биде корисна на ДН-и при собирањето на релевантни информации за време на средбите. ДН-и во области со заедници на национални малцинства треба исто така да ги идентификуваат и да се сретнат со граѓанските организации и политичките лидери кои ги застапуваат тие заедници. Покрај политичките партии и кандидатите на малцинствата, тука се и локалните НВО, весници и други здруженија кои ја застапуваат заедницата. При средбите со таквите претставници, важно е да се има на ум дека може да постојат разлики во

83 За дополнителни информации за улогата на ДН-и, види Прирачник за долгорочни набљудувачи на избори (Варшава: ОДИХР, 2007), <<http://www.osce.org/odhr/elections/24678>>.

мислењата и поделби во рамки на заедницата. Од таа причина, добра практика е да се остварат средби со колку што е можно поширок спектар на соговорници.

Д. Насоки за краткорочните набљудувачи

КН-и се фокусирани на процедурите на денот на изборите, вклучително и отворањето на гласачките места, гласањето, броењето на гласачките ливчиња и сумирањето на гласовите. КН-и се распоредени низ целата земја и собираат информации во обрасци за известување кои МНИ ќе може да ги искористи за да направи профил на целокупниот процес на денот на изборите и да извлече заклучоци. Информациите кои ги обезбедуваат КН-и може да се особено важни при распознавањето дали значајни настани или изборни прекршувања се аномалија или дел од поширок национален или регионален тренд.

ДН-и во области со концентрирани национални малцинства треба да обезбедат дека тимовите на КН-и распоредени во нивните области се целосно брифирани за локалната ситуација. Регионалните материјали за брифрирање на КН-и подготвени од ДН-и треба да го објаснат етничкиот состав на областа и да идентификуваат можни проблеми или причини за загриженост. ДН-и треба да обезбедат дека гласачките места во заедниците на националните малцинства се соодветно покриени од КН-и на денот на изборите, и дека се обезбедени толкувачи во областите каде се зборуваат јазиците на малцинствата.

Искуството покажало дека, во зависност од динамиката на политички случувања на земјата или регионот, гласачите од заедниците на националните малцинства може да се поранливи на нерегуларности на денот на изборите. Таквите проблеми може да вклучуваат: групно гласање, купување на гласови, спречување на гласање и заплашување. КН-и треба да бидат свесни за овие можни проблеми, но сепак треба да бидат отворени и да не бидат пристрасни во набљудувањето.

Техничките и административните проблеми може исто така да бидат позастапени во малцинските заедници. Тие може да вклучуваат: отсуство на гласачки ливчиња или друг изборен материјал на јазиците на малцинствата, отсуство на разбирање кај гласачите на изборните процедури поради несоодветна едукација на гласачите и/или писменост, непознавање на службениот јазик во државата и проблеми со гласачкиот список поради грешки во преводи или други недоследности. Во земјите во кои се идентификувани прашања поврзани со националните малцинства, обрасците на набљудувачите може да вклучуваат и конкретни прашања.

АНЕКС

Извадоци од заложбите на ОБСЕ и други релевантни меѓународни стандарди и инструменти поврзани со учеството на националните малцинства во изборните процеси

1. ОБСЕ

Копенхашки документ, 1990

(1) Земјите членки ја изразуваат својата убеденост дека заштитата и промовирањето на човековите права и основните слободи е една од основните цели на владата, и потврдуваат дека препознавањето на овие права и слободи претставува основа за слобода, права и мир.

(2) Тие се решени да ги поддржуваат и унапредуваат овие принципи на правдата кои ја формираат основата на владеењето на правото. Тие сметаат дека владеењето на правото не претставува само формална законитост која гарантира регуларност и доследност во постигнувањето и спроведувањето на демократскиот поредок, туку правда која се темели на препознавање и целосно прифаќање на врховната вредност на човековата личност и која се гарантира од институциите кои обезбедуваат рамка за нејзина целосна изразеност.

(3) Тие повторуваат дека демократијата е неделив елемент на владеењето на правото. Тие ја препознаваат важноста на плурализмот во однос на политичките организации.

(4) Тие потврдуваат дека ќе го почитуваат меѓусебното право на слободен избор и развој, во согласност со меѓународните стандарди за човекови права, нивните политички, општествени, економски и културни системи. Во остварувањето на ова право, тие ќе обезбедат дека нивните закони, прописи, практики и политики се во согласност со нивните обврски според меѓународното право и се усогласени со одредбите од Декларацијата за принципите и другите заложби на КБСЕ.

(5) Тие свечено изјавуваат дека помеѓу тие елементи на правда кои се суштински за целосно изразување на неделивиот интегритет и на еднаквите и неотуѓиви права на сите луѓе спаѓаат:

(5.1) — слободни избори кои ќе се одржуваат во разумни интервали по пат на тајно гласање или еквивалентна постапка на слободно гласање, во услови кои во пракса обезбедуваат слободно изразување на мислењето на избирачите во изборот на нивните претставници;

(5.2) — форма на влада која е репрезентативна по карактер, во која извршната власт е отчетна пред избраните законодавни тела или електоратот;

[...]

(5.7) — човековите права и основните слободи ќе се гарантираат со закон и во согласност со нивните обврски според меѓународното право;

(5.8) — законодавството, усвоено како резултат на јавна постапка, и регулативите ќе бидат објавени, што ќе биде услов за нивна применливост. Тие текстови ќе бидат достапни за сите;

(5.9) — сите се еднакви пред законот и имаат право на еднаква заштита од законот без дискриминација. Во тој поглед, законот ќе забранува дискриминација и ќе им гарантира на сите еднаква и ефективна заштита од дискриминација по кој било основ;

(5.10) — секој ќе има пристап до ефективен правен лек против административни одлуки, за да се гарантира почитувањето на основните права и да се осигура правниот интегритет;

[...]

(7) За да обезбедат дека волјата на луѓето претставува основа за авторитетот на секоја влада, земјите членки

(7.1) — ќе одржуваат слободни избори во разумни интервали, како што е утврдено со закон;

(7.2) — ќе дозволат сите места во барем еден законодавен дом да бидат слободно бирани на јавни избори;

(7.3) — ќе го гарантираат универзалното и еднаквото право на глас на возрасните граѓани;

(7.4) — ќе обезбедат дека гласовите се даваат тајно или со примена на еквивалентна постапка на слободно гласање, и дека чесно се бројат и известуваат со јавно објавување на официјалните резултати;

(7.5) — ќе го почитуваат правото на граѓаните да се кандидираат за политичка или јавна функција, индивидуално или како претставници на политички партии или организации, без дискриминација;

(7.6) — ќе го почитуваат правото на поединци и групи да формираат, со целосна слобода, сопствени политички партии или други политички организации и ќе им ги обезбедат на таквите политички партии и организации неопходните законски гаранции за меѓусебен натпревар врз основа на еднаков третман пред законот и од страна на властите;

(7.7) — ќе обезбедат дека законите и јавната политика се залагаат за водење на политички кампањи во фер и слободна атмосфера во која никакво административно дејство, насилство или заплашување нема да ги спречи партиите и кандидатите слободно да ги изразат своите ставови и определби, ниту ќе ги спречи гласачите да се информираат и да дискутираат за истите, или да го дадат својот глас без страв од одмазда;

(7.8) — ќе обезбедат дека не постојат правни или административни пречки во пристапот до медиумите на недискриминаторска основа за сите политички групации и поединци кои сакаат да учествуваат во изборниот процес;

(7.9) — ќе обезбедат дека кандидатите кои ќе го добијат потребниот број гласови според закон ќе бидат соодветно поставени на функција и ќе им се дозволи да останат на функција сè додека нивниот мандат не истече или поинаку не заврши на начин кој е регулиран со закон во сообразност со демократските парламентарни и уставни процедури.

(8) Земјите членки сметаат дека присуството на набљудувачи, како странски така и домашни, може да го зајакне изборниот процес за земјите во кои се одржуваат изборите. Затоа, тие канат набљудувачи од другите земји членки на ОБСЕ и кои било други соодветни приватни институции и организации кои би сакале да го набљудуваат текот на нивните национални избори, до степенот дозволен со закон. Тие исто така ќе се заложат да овозможат сличен пристап и за изборни процеси кои се одржуваат под националното ниво. Таквите набљудувачи ќе се обврзат да не се мешаат во изборниот процес.

[...]

(30) Земјите членки препознаваат дека прашањата поврзани со националните малцинства може единствено да бидат поволно решени во демократска политичка рамка која се темели на владеењето на правото, со функционално независно судство. Оваа рамка гарантира целосно почитување на човековите права и основните слободи, еднаквите права и статус за сите граѓани, слободното изразување на сите нивни легитимни интереси и аспирации, политичкиот плурализам, општествената толеранција и спроведувањето на законските правила кои ефективно ја ограничуваат злоупотребата на власта. Тие исто така ја препознаваат важната улога на невладините организации, вклучително и на политичките партии, синдикатите, организациите за човекови права и верските групи, во промовирањето на толеранција, културна разноликост и решавањето на прашањата поврзани со националните малцинства. Тие понатаму повторуваат дека почитувањето на правата на припадниците на националните малцинства

како дел од универзално препознаените човекови права е основен фактор за мир, правда, стабилност и демократија во земјите членки.

(31) Припадниците на националните малцинства имаат право на целосно и ефективно остварување на своите човекови права и основни слободи без дискриминација и со целосна еднаквост пред законот. Земјите членки ќе усвојат, кога е неопходно, посебни мерки за да обезбедат целосна еднаквост на припадниците на националните малцинства со другите граѓани во остварувањето и уживањето на човековите права и основните слободи.

(32) Припадноста на национално малцинство е прашање на личен избор и остварувањето на тој избор не смее да доведе до обесправеност. Припадниците на националните малцинства имаат право слободно да го изразат, зачуваат и развиваат својот етнички, културен, јазичен или верски идентитет и да ја одржуваат и развиваат својата култура во сите нејзини аспекти, ослободени од секакви обиди за асимилација против нивна волја. Конкретно, тие имаат право:

(32.1) — слободно да го користат својот мајчин јазик во приватниот и јавниот живот;

(32.2) — да воспостават и одржуваат сопствени образовни, културни и верски институции, организации или здруженија, кои може да бараат доброволни финансиски или други придонеси како и јавна помош, во согласност со националното законодавство;

(32.3) — да ја проповедаат и практикуваат својата религија, вклучително и да стекнуваат, поседуваат и користат верски материјали и да спроведуваат верски едукативни активности на својот мајчин јазик;

(32.4) — да воспостават и одржуваат непречени меѓусебни контакти во рамките на својата земја, како и контакти преку границите со граѓани од други земји со кои споделуваат заедничко етничко или национално потекло, културно наследство или верски убедувања

(32.5) — да шират, имаат пристап до и разменуваат информации на својот мајчин јазик;

(32.6) — да воспоставуваат и одржуваат организации или здруженија во рамките на својата земја и да учествуваат во меѓународни невладини организации. Припадниците на националните малцинства може да ги остваруваат и уживаат своите права индивидуално како и во заедница со други членови на нивната група. Припадниците на националните малцинства не смее да бидат обесправени поради остварување или неостварување на таквите права.

(33) Земјите членки ќе го заштитуваат етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на националните малцинства на својата територија и ќе создадат услови за промовирање на тој идентитет. Тие ќе ги преземат неопходните мерки

за таа цел по соодветни консултации, вклучително и контакти со организации или здруженија на такви малцинства, во согласност со процедурите за носење одлуки на секоја земја. Сите такви мерки ќе бидат во согласност со принципите на еднаквост и недискриминација во однос на другите граѓани на засегнатата земја членка.

(34) Земјите членки ќе се зложат да обезбедат дека припадниците на националните малцинства, без оглед на потребата да го научат официјалниот јазик или официјалните јазици на засегнатата земја, имаат еднакви можности за упатства на нивниот мајчин јазик, како и, секогаш кога е можно и неопходно, за негова употреба пред јавните органи, во согласност со важечкото национално законодавство. Во контекст на учењето на историјата и културата во образовните институции, тие исто така ќе ја земат предвид историјата и културата на националните малцинства.

(35) Земјите членки ќе го почитуваат правото на припадниците на националните малцинства на ефективно учество во јавниот живот, вклучително и учество во работи поврзани со заштитата и промовирањето на идентитетот на таквите малцинства. Земјите членки ги бележат напорите за заштита и создавање услови за промовирање на етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на одредени национални малцинства преку воспоставување, како еден од можните начини за постигнување на таа цел, соодветни локални или автономни администрации кои одговараат на специфичните историски и територијални околности на таквите малцинства и во согласност со политиките на засегнатата земја.

(36) Земјите членки ја препознаваат особена важност од зголемувањето на конструктивната меѓусебна соработка за прашања поврзани со националните малцинства. Таквата соработка има за цел да промовира меѓусебно разбирање и доверба, пријателски и добрососедски односи, меѓународен мир, безбедност и правда. Секоја земја членка ќе промовира клима на заемна почит, разбирање, соработка и солидарност помеѓу сите жители на нејзината територија, без разлика на етничкото или националното потекло или религија, и ќе поттикнува решавање на проблемите преку дијалог кој се темели на принципите на владеење на правото.

(37) Ниту една од овие зложби не може да се толкува дека подразбира какво било право на вклученост во активност или преземање акција во спротивност на целите и принципите на Повелбата на Обединетите нации, другите обврски според меѓународното право или одредбите од Финалниот акт, вклучително и принципот на територијален интегритет на земјите.

(38) Земјите членки, во своите напори да ги заштитат и промовираат правата на припадниците на националните малцинства, целосно ќе ги почитуваат нивните активности според постојните конвенции за човекови права и други релевантни меѓународни инструменти и ќе размислат за приклучување кон релевантните конвенции, доколку веќе не го сториле тоа, вклучително и оние кои го предвидуваат правото на жалба од поединци.

(39) Земјите членки тесно ќе соработуваат со надлежните меѓународни организации на кои припаѓаат, вклучително и во Обединетите нации и, како што е соодветно, Советот на Европа, имајќи ја на ум нивната тековна работа во однос на прашањата поврзани со националните малцинства. Тие ќе размислат за свикнување на средба со експерти за темелно да дискутираат за прашањето на националните малцинства.

ВКНМ, Препораки од Лунд во врска со ефективното учество на националните малцинства и објаснение, 1999 год.

II. УЧЕСТВО ВО НОСЕЊЕ ОДЛУКИ

Б. Избори

7) *Искусството во Европа и пошироко ја истакна неопходноста од воведување на изборни механизми преку кои ќе се обезбеди учество на малцинствата во политичкиот живот. Државите ќе го гарантираат правото на припадниците на национални малцинства на учество во раководењето со јавните работи, вклучувајќи го правото на гласање и кандидирање за јавни функции без дискриминација.*

7) Репрезентативната влада добиена преку слободни, фер и периодични избори претставува камен темелник на модерната демократија. Основна цел, согласно одредбите од Член 21 став 3 од Универзалната декларација за човекови права е дека „волјата на луѓето ќе биде основа за вршење на власта“. Овој основен стандард наоѓа свој израз во универзалните и во европските спогодби, конкретно во член 25 од **Меѓународниот пакт за граѓански и политички права** и во Протокол 1 член 3 кон **Европската конвенција за човекови права**. Во став 5 и 6 од **Копенхашкиот документ** за државите членки на ОБСЕ е утврдено дека „меѓу елементите на правда, кои се од клучно значење за обезбедување целосен израз на достоинството и еднаквоста на неотуѓивите права на сите лица“, волјата на луѓето изразена слободно и фер преку периодични и непосредни избори претставува основа на авторитетот и легитимноста на секое владеење.

Додека државите имаат значителна слобода во изборот на конкретниот начин на кој тие ќе ги исполнат овие обврски, тие мора да го извршат тоа без каква било дискриминација и треба да се стремат кон обезбедување на соодветна застапеност во најголем можен обем. Во рамките на Обединетите нации, Комитетот за човекови права истакна во став 12 од **Општиот коментар бр. 25** кон член 25 (57-ма сесија, 1996 година), дека „слободата на мислење, на здружување и на собирање претставуваат битни услови за ефективно уживање на правото на глас и истите мора целосно да бидат заштитени. /.../ Информациите и материјалите во врска со гласањето треба да бидат достапни на јазикот на малцинствата.“ Покрај тоа, член 5 од **Општиот коментар бр. 25** утврдува, дека „вршењето на јавните работи /.../ претставува еден широк концепт кој се поврзува со вршењето на политичката власт, особено вршењето на законодавната, извршната и административната власт. Овој поим ги опфаќа сите делови од

јавната администрација, како и дефинирањето и спроведувањето на политиката на меѓународно, национално, регионално и локално ниво“.

Со оглед на тоа дека ниту еден избран систем не е ослободен од можноста за постоење на разни гледишта и интереси, државите треба да воведат систем кој ќе обезбеди најголем степен на застапеност на населението при управувањето со државите во дадена ситуација. Ова е особено важно за припадниците на националните малцинства, кои во спротивно не би биле соодветно застапени.

8) Уредувањето на можноста за основање и работење на политички партии ќе се врши во согласност со меѓународно-правниот принцип на слобода на здружување. Овој принцип во себе ја вклучува слободата на основање на политичките партии, чија основа на работењето се општинските интереси, како и оние кои не можат да се поврзат исклучиво со интересите на конкретното општество.

8) Во основа, демократските општества не треба да се мешаат во начинот на кој луѓето ќе се организираат политички, сè додека нивните средства се мирољубиви и сè додека ги почитуваат правата на останатите. Во основа, тука се работи за слободата на здружување, како што е дефинирано во една широка палета на меѓународните акти, вклучително и следните: член 20 од **Универзалната декларација за човековите права**; член 22 од **Меѓународниот пакт за граѓански и политички права**; член 11 од Европската конвенција за човекови права; и став 6 од **Копенхашкиот документ**. Слободата на здружување е исто така гарантирана особено за лица припадници на националните малцинства според став 32.6 од Копенхашкиот документ и член 7 од **Рамковната конвенција**. Поглавје 6 став 24 од Хелсиншкиот документ ги обврзува земјите членки на ОБСЕ „да обезбедат слободно уживање на припадниците на националните малцинства, поединечно или во заедница со други, на своите човекови права и основни слободи, вклучувајќи го правото на целосна учество, / ... / во политички / ... / живот во нивните земји, вклучително / ... / преку политички партии и здруженија.

Додека целосното почитување на еднаквите права и недискриминацијата ќе ја намалат или отстранат потребата од политички партии основани на етничка основа, во одредени ситуации ваквите локални партии може да бидат единствена надеж за соодветно застапување на специфични интереси и за ефективно учество. Се разбира, партиите може да се основаат и на друга основа, на пример врз основа на регионалните интереси. Во идеален случај, партиите треба да бидат отворени и директно да се занимаваат со потесни етнички прашања; така, главните партии треба да се стремат кон вклучување на припадници на малцинствата, со цел да се намали потребата или желбата за етнички партии. Во таа смисла од големо значење може да биде изборот на соодветниот избран систем. Во секој случај, ниту една партија или друг вид здружение не смее да повиква на расна омраза, што е забрането со членот 20 од **Меѓународниот пакт за граѓански и политички права** и со член 4 од **Конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација**.

9) Изборниот систем треба да биде уреден на начин кој ќе овозможи застапеност и влијателност на малцинствата.

- Ако малцинствата се концентрирани на одредена територија, едномандатните изборни единици можат да обезбедат доволна застапеност на малцинството.
- Системите на пропорционална застапеност, каде што уделот на политичката партија на националните избори се рефлектира во бројот на места во законодавните тела, може да помогнат во застапеноста на малцинствата.
- Одредени форми на преференцијално гласање, каде гласачите вршат рангирање на кандидатите по редослед на избор, може да ја помогнат соодветната застапеност на малцинствата и да поттикнат соработка меѓу заедниците.
- Пониски прагови за влез на претставници во законодавните тела може да го зголемат степенот на вклученост на националните малцинства во органите на управување со државата.

9) Изборниот систем може да се примени за избор на законодавните и другите тела и институции, вклучувајќи го и изборот на поединечни функционери. Додека едномандатните изборни единици може да обезбедат доволен степен на застапеност на малцинствата, во зависност од тоа како се исцртани изборните единици и колкава е концентрацијата на малцинските заедници, пропорционалниот изборен модел може да гарантира обезбедување на таква застапеност на малцинствата. Во земјите членки на ОБСЕ се применуваат различни форми на пропорционална застапеност, вклучувајќи ги следните: „преференцијално гласање“, каде што гласачите ги рангираат кандидатите по редослед на избор; „системи на отворени листи“, каде гласачите може да дадат приоритетни гласови за одреден кандидат од кандидатската листа на партијата, како и да гласа за целата партија; „панаширање“ каде може да гласаат за повеќе од еден кандидат од различни кандидатски листи; и „кумулятивно“, каде гласачите може да дадат повеќе од еден глас за одреден кандидат. Праговите не треба да бидат високи за да ја попречат застапеноста на малцинствата.

10) Географските ограничувања на изборните единици би требало да ја помогнат еднаквата застапеност на националните малцинства.

10) При исцртувањето на границите на изборните единици, интересите на националните малцинства би требало да бидат земени предвид со цел да се обезбеди нивна застапеност во одлучувачките тела. Изразот „еднаквост“ значи дека никој не треба да биде фаворизиран со избраниот метод и дека ќе им се даде еднаква важност на интересите. Во идеален случај, границите треба да бидат утврдени од страна на независно и непристрасно тело со цел да се обезбеди, меѓу другото, почитување на правата на малцинствата. Ова честопати се постигнува во земјите членки на ОБСЕ преку основање на постојани, професионални изборни комисии.

Во секој случај, државите не треба да ги менуваат границите на изборните единици или на друг начин да ги менуваат пропорциите на населението во соодветната изборна единица поради разводнување или целосно отстранување на застапеноста на малцинствата. Тоа е изречно забрането со членот 16 од Рамковната конвенција, додека член 5 од Европска повелба за локална самоуправа утврдува дека „промени во границите на единиците на локалната самоуправа не смее да се вршат без претходни консултации со засегнатите локални заедници, по можност преку референдум, дотолку истото е дозволено со статутот“ (види препорака бр.19 во врска со територијалното уредување на единиците на локалната самоуправа).

ВКНМ, Насоки од Љубљана за интеграција на разнолики општества, 2012⁸⁴

[...] Соодветната застапеност обезбедува директно учество и е исто така важна како средство за обезбедување вистински можности за малцинствата да го искажат своето мислење. За да биде соодветна, застапеноста не треба да биде математички пропорционална, туку треба да биде насочена кон отсликување на составот на општеството. Треба да се води грижа и за групите кои се во помал број да им се обезбеди можност ефективно да учествуваат. Во исто време, државите треба да тежнеат кон остварување на принципите на родова еднаквост при овозможувањето застапеност и јавно учество на лицата кои припаѓаат на малцинствата.

Врз основа на меѓународните стандарди и добрите практики, како и врз основа на искуството на ВКНМ, наменските политики може да вклучат едно или повеќе од следното:

- посебни аранжмани за застапеноста и учеството на малцинствата во избраните парламенти и/или во извршната власт, како и во сектори во владата и поширокиот јавен сектор на национално, регионално и локално ниво. Таквите посебни аранжмани во зависност од околностите може да вклучат: резервирани места во еден или во двата дома на Собранието или во собраниските комисии и други облици на загарантирано учество во законскиот процес, олеснета застапеност на малцинствата во изборниот систем, позитивна дискриминација за распределба на функции во владата, места во Врховниот суд или во Уставниот суд или во пониските судови, и/или позиции во номинирани советодавни тела или други тела на високо ниво, како и посебни мерки за учество на малцинствата во државната служба
- Изборни системи со кои се олеснува застапеноста и влијанието на малцинствата, притоа отворајќи натпревар за гласови меѓу сите сектори во општеството. Политичките платформи на повеќе заедници може да имаат важна улога за интеграцијата на општеството и за ефективното учество на малцинствата;
- Советодавни или консултативни тела и механизми кои дејствуваат како формални или неформални канали за комуникација помеѓу владите и претставниците на заедниците;

84 Оригинаалните фусноти не се вклучени.

- Тела и процеси дизајнирани за обезбедување и промоција на ефективен дијалог;
- Аранжмани за нетериторијални форми на самоуправување или аранжмани за поделба на власта насочени кон зајакнување на влијанието на конкретни групи за прашања од посебен интерес за нив;
- Во одредени околности, аранжманите за територијални форми на управување, како што е територијалното пренесување на овластувања, исто така може да ја олеснат застапеноста на поединечни малцински групи. Без разлика на обликот, институциите за самоуправување мора да се засноваат на демократски принципи и процеси за да се обезбеди тие да може легитимно да бараат отсликување на ставовите на сите заедници населени на односната територија и целосно да ги почитуваат човековите права на сите лица, вклучувајќи ги и малцинствата, во рамките на нивната надлежност. Во овој контекст, аранжманите за поделба на власта, онаму каде што се воспоставени, не треба да се подготвуваат на начин на кој се исклучува која било заедница од тоа да биде застапена.

2. Обединети нации

Меѓународна конвенција на ОН за елиминирање на сите форми на расна дискриминација, 21 декември 1965

Член 1

1. Во оваа конвенција изразот „расна дискриминација“ се однесува на секое разликување, исклучување, ограничување или давање првенство што се заснова врз расата, бојата, предците, националното или етничкото потекло што имаат за цел или за резултат да го нарушат или да го компромитираат признавањето, уживањето или вршењето, под еднакви услови, на правата на човекот и основните слободи на политичко, економско, социјално и културно поле или во секоја друга област на јавниот живот.

Член 2

1. Државите членки ја осудуваат расната дискриминација и се обврзуваат со сите соодветни средства и без одлагање да ја спроведуваат политиката што се стреми кон тоа да укине секоја форма на расна дискриминација и да го помагаат разбирањето помеѓу сите раси, и, за таа цел:

(а) секоја држава членка се обврзува да не стори никакво дело на расна дискриминација или да не врши расна дискриминација против лица, групи на лица или установи, како и да постапува така што сите јавни власти и јавни национални и локални установи ќе се придржуваат кон оваа обврска;

б) секоја држава членка се обврзува да не ја поттикнува, брани или поддржува расната дискриминација што ја спроведува кое било лице или организација;

[...]

(д) секоја држава членка се обврзува да поттикнува, кога е соодветно, мултикултурни организации и движења и други средства заради укинување на пречките помеѓу расите, како и да се бори против она што се стреми да ја зајакне расната поделба.

Член 5

Според основните обврски наведени во членот 2 на оваа Конвенција, државите членки се обврзуваат да ја забранат и да ја укинат расната дискриминација во сите нејзини форми и да му гарантираат на секој право на еднаквост пред законот без разлика на расата, бојата или националното или етничкото потекло, особено во поглед на уживањето на следните права:

[...]

(в) политичките права, особено правото на учество на избори, правото на глас и кандидатура - според системот на општото и еднаквото право на глас, правото на учествување во владата како и во управувањето со јавните работи, на сите нивоа, и правото на пристап, под еднакви услови, до јавните функции;

(г) другите граѓански права, особено:

[...]

(VII) правото на слобода на мисла, совест и вера;

(VIII) правото на слобода на мислење и изразување;

(IX) правото на слобода на мирољубив собир и здружување;

[...]

3. Совет на Европа

Совет на Европа, Рамковна конвенција за заштита на националните малцинства и појаснувачки извештај, 1993

Член 15

Страните ќе ги создадат неопходните услови за ефективно учество на припадниците на националните малцинства во културниот, општествениот и економскиот живот и во јавните работи, особено оние кои ги засегаат.

Член 16

Страните ќе се воздржуваат од мерки кои ги менуваат пропорциите на населението во областите населени со припадници на националните малцинства и се насочени кој ограничување на правата и слободите кои произлегуваат од принципите втемелени во постојната рамковна Конвенција.

Појаснувачки извештај:

Член 15

80. Овој член бара од членките да ги создадат неопходните услови за ефективно учество на припадниците на националните малцинства во културниот, општествениот и економскиот живот и во јавните работи, особено оние кои ги засегаат. Неговата цел е пред сè да поттикне вистинска еднаквост помеѓу припадниците на националните малцинства и мнозинството. За да се создадат неопходните услови за такво учество на националните малцинства, членките треба да ги промовираат – во рамките на своите уставни системи – меѓу другото, следните мерки:

- консултации со овие лица, преку соодветни процедури и, особено, преку нивните репрезентативни институции, кога страните размислуваат за законодавство или административни мерки кои директно ги засегаат;
- вклучување на овие лица во подготовката, спроведувањето и оценката на националните и регионалните развојни планови и програми кои директно ги засегаат;
- спроведување студии, заедно со овие лица, за оценка на можното влијание на предвидените развојни активности врз нив;
- ефективно учество на припадниците на националните малцинства во процесите на носење одлуки и избраните тела на национално и локално ниво;
- децентрализирана или локална власт.

Член 16

81. Целта на овој член е да обезбеди заштита од мерки кои го менуваат соодносот на населението во областите населени со припадници на националните малцинства и се насочени кон ограничување на правата и слободите кои произлегуваат од постојната рамковна Конвенција. Примери на такви мерки се незаконско присвојување, иселување и протерување, или прецртување или прилагодување на границите на административните единици со цел ограничување на уживањето на таквите права и слободи („изборна географија“).

82. Овој член забранува само мерки кои се насочени кон ограничување на правата и слободите кои произлегуваат од рамковната Конвенција. Се сметаше за невозможно да се прошири забраната на мерки кои имаат ефект на ограничување на таквите права и слободи, бидејќи таквите мерки може понекогаш да бидат во целост оправдани и легитимни. Еден пример е иселување на жителите од село за да се изгради брана.

СКРК: Коментар за ефективно учество на припадниците на националните малцинства во културниот, општествениот, економскиот и јавниот живот, усвоен на 27 февруари 2008 год.

а) Учество на припадниците на националните малцинства во законодавниот процес

і. Политички партии

75. Правото на секое лице кое припаѓа на национално малцинство на слобода на мирно собирање и слобода на здружување, како што е регулирано во членот 7 од Рамковната конвенција, значи, меѓу другото, право на формирање политички партии и/или организации. Законодавство што забранува формирање политички партии на етничка или верска основа може да доведе до непотребно ограничување на ова право. Секое ограничување треба, во секој случај, да биде во согласност со нормите на меѓународното право и принципите што се втемелени во Европската конвенција за човекови права.

76. Регистрирањето на организации и политички партии на национални малцинства може да биде предмет на одредени услови. Таквите услови, меѓутоа, треба да бидат такви што нема да ги ограничуваат, на неразумен или непропорционален начин, можностите на припадниците на националните малцинства да формираат такви организации и со тоа да ги ограничат нивните можности да учествуваат во политичкиот живот и процесот на одлучување. Ова, меѓу другото, се однесува и на нумеричките и географските услови за регистрација.

77. Државите треба да обезбедат партиите што ги претставуваат или ги вклучуваат припадниците на националните малцинства да имаат адекватни можности во изборните кампањи. Тоа може да значи изборното рекламирање да биде и на малцинските јазици. Властите исто така треба да размислат за тоа да обезбедат можности за употреба на малцинските јазици во програмите на националната телевизија и радио посветени на изборните кампањи, како и на гласачките ливчиња и другиот изборен материјал во областите традиционално или во значителен дел населени од припадници на националните малцинства.

78. Политичките партии, како водечките така и оние формирани од припадниците на националните малцинства, може да играат важна улога во олеснувањето на учеството на припадниците на националните малцинства во јавниот живот. Внатрешните демократски процеси на избор на кандидати од страна на водечките партии се клучни во осигурувањето на учеството на припадниците на националните малцинства. Меѓутоа, вклученоста на претставниците на малцинствата во водечките политички партии не секогаш значи и ефективно застапување на интересите на малцинствата.

79. Во земјите каде постојат проминентни малцински партии, важно е да се обезбеди и другите малцински партии или политички организации кои сакаат да ги претставуваат интересите на другите припадници на националните малцинства да имаат можност тоа да го направат.

ii. Каков вид на изборни системи има на национално, регионално и локално ниво

80. Учеството на припадниците на националните малцинства во изборните процеси е од клучна важност за да им се овозможи на малцинствата да ги изразат своите гледишта при креирањето на законодавните мерки и релевантните политики што се релевантни за нив.

81. Имајќи на ум дека државите се суверени да одлучат за своите изборни системи, Советодавниот комитет нагласи дека е важно да се обезбедат можности прашањата што им се битни на малцинствата да бидат вклучени во јавната агенда. Ова може да се постигне преку присуство на припадниците на малцинствата во избраните тела и/или преку вклучување на нивните интереси во агендата на избраните тела.

82. Советодавниот комитет забележува дека кога изборните закони наметнуваат праг, неговите потенцијални негативни последици по учеството на националните малцинства во изборните процеси треба да бидат земени предвид. Исклучоците од барањата за праг се покажаа како корисни за зголемување на учеството на националните малцинства во избраните тела.

83. Уставните гаранции за застапеност на претставниците на националните малцинства во избраните тела треба да бидат проследени со ефективно законодавство и пропратни мерки во разумно време. Советодавниот комитет смета дека е неопходно припадниците на националните малцинства да учествуваат или да се консултираат во процесот на изготвување на такво законодавство и во процесот на мониторинг на неговата имплементација.

84. Државите се охрабруваат да го зајакнат учеството на припадниците на националните малцинства, вклучително и на оние во незавидна позиција, во избраните локални совети. Во однос на тоа, Советодавниот комитет нагласува дека треба да се посвети внимание на можните негативни последици од одредени барања за жителство на припадниците на националните малцинства за истите да може да учествуваат на локални избори.

85. Изборните одредби насочени кон промовирање на балансирано присуство на жените во избраните тела може да бидат поставени да имаат позитивни последици по учеството на жените-припаднички на националните малцинства во јавниот живот.

86. Без разлика на форматот кој ќе се избере, општо се препорачува да се врши периодична проверка со цел да се осигура дека тој соодветно ги отсликува случувањата во општеството и потребите на припадниците на националните малцинства.

87. Онаму каде што во пракса се ограничени можностите за припадниците на националните малцинства да бидат застапени во избраните тела, треба да се размисли за алтернативни канали, како што се специфични аранжмани со кои ќе се олесни застапеноста на малцинствата и ќе се зголеми нивното учество.

iii. Административни граници и граници на изборните единици

88. Промените во изборните единици може да влијаат врз напорите да се обезбеди ефективно учество на припадниците на националните малцинства во јавниот живот, вклучително и во избраните тела. Кога се размислува за реформи што водат кон измени во изборните единици, државите треба да обезбедат дека тие не ги поткопуваат можностите за припадниците на националните малцинства да бидат избрани.

89. Кога се размислува за реформи чија цел е да се изменат административните граници, властите треба да ги консултираат припадниците на националните

малцинства и внимателно да ги разгледаат можните последици од таквите реформи врз нивното учество во јавниот живот.

90. Во секој случај, државите не треба да усвојуваат мерки чија цел е да се намали соодносот на населението во областите населени од припадници на националните малцинства или да се ограничат правата заштитени со Рамковната конвенција. Напротив, административните реформи во тие области треба, меѓу другото, да имаат за цел да ги зголемат можностите за учество на малцинствата.

iv. Систем на резервирани мандати

91. Аранжманите кои вклучуваат резервирани и/или заеднички места за претставниците на националните малцинства во повеќе случаи се покажаа како корисен начин да се подобри учеството на националните малцинства во процесот на одлучување. Одредбите за резервирани мандати, било да ги делат различни национални малцинства или да се креирани за една група, се еден од начините да се обезбеди застапеност на претставниците на националните малцинства во избраните тела.

92. Системот на „заеднички мандати“ е особено прилагоден на потребите на бројно малите малцинства. За таквиот аранжман да има значително влијание врз учеството на сите национални малцинства застапени преку заедничките мандати, важно е засегнатите малцинства да се согласат на заедничка стратегија и заеднички цели кои би се постигнале преку застапеноста во изборните тела во прашање. Избраните претставници кои го делат мандатот треба да се погрижат да ги застапуваат интересите на сите припадници на националните малцинства во изборната единица. Ротацијата на претставниците на различни национални малцинства може да помогне во креирањето чувство на заеднички мандат.

93. Со цел да се обезбеди дека аранжманот на заеднички мандат значително ќе придонесе кон ефективно учество, важно е избраните претставници на малцинствата ефективно да бидат инволвирани во процесите на одлучување. Исто така, тие треба да имаат вистинска можност да влијаат на одлуките што ги носат избраните тела, вклучително и оние што не се строго поврзани со националните малцинства. Затоа е важно тие да имаат право на изразување и глас во избраните тела, и нивната улога да не е ограничена на статус на обични набљудувачи.

94. Меѓутоа, Советодавниот комитет е на мислење дека воведувањето на такви аранжмани само по себе не им обезбедува на припадниците на националните малцинства вистинско и значително влијание во процесот на одлучување.

v. Парламентарна пракса

95. Во државите во кои постојат специјални собраниски комисии кои работат на малцински прашања, овие тела, во голем број случаи, помогнале да се земат предвид интересите на националните малцинства во процесите на одлучување.

Можноста за користење на малцинските јазици во овие комисии се покажала како особено ефективна. Покрај тоа, не треба да се занемари важноста од ефективно учество во други собраниски комисии кои се исто така вклучени во одредени аспекти од заштитата на малцинствата. Соработката помеѓу партиите во рамките на собраниските комисии ги зајакнува напорите кои може да доведат до преточување на малцинските прашања во политики.

96. За работата на таквите комисии да биде ефективна, важно е да се посвети соодветно внимание на нивните препораки, особено при изготвување или менување и дополнување на законите кои се однесуваат на националните малцинства. Покрај тоа, треба да постои редовен дијалог помеѓу комисиите и релевантните власти, како и помеѓу нив и малцинските здруженија.
[...]

vii. Услови за државјанство

100. Државјанството е важен елемент кој може значително да влијае на учеството во јавниот живот. Искуството покажува дека условот за државјанство може да го попречи ефективното учество во одредени области од јавниот живот. При проверката на индивидуалниот опсег на примена на Рамковната конвенција, Советодавниот комитет во повеќе случаи побарал флексибилност и инклузивност во пристапот на државите. Исто така, Советодавниот комитет постојано го нагласува фактот дека примената на Рамковната конвенција на недржавјаните-припадници на националните малцинства може да поттикне дух на толеранција, меѓукултурен дијалог и соработка.

101. Иако е легитимно да се наметнат одредени ограничувања за недржавјаните во однос на нивното право да бираат и да бидат избрани, таквите ограничувања не смее да се применуваат пошироко од потребното. Иако условот за државјанство може да се примени во врска со парламентарните избори, државите се охрабруваат да им дадат можност на недржавјаните-припадници на националните малцинства да гласаат и да се кандидираат на локалните избори и во управните одбори на културните автономии. Државјанството не смее да биде услов за припадниците на националните малцинства да се приклучат на синдикати или други граѓански здруженија. Ова е особено важно во државите со нестабилна политика за државјанство.

102. Условите за познавање на јазик што им се наметнуваат на кандидатите за парламентарни и локални избори не се во согласност со член 15 од Рамковната конвенција. Тие може да имаат негативно влијание врз ефективното учество на припадниците на националните малцинства во јавниот живот.

СКРК, Коментар за јазичните права на припадниците на националните малцинства според Рамковната конвенција, усвоен на 24 мај 2012⁸⁵

92. Земјите членки треба да обезбедат дека политичките партии кои ги застапуваат или вклучуваат припадници на националните малцинства имаат еднакви можности во изборната кампања. Тоа може да се однесува на изборни реклами на јазиците на малцинствата. Властите треба да размислат и за создавање можности за користење на јазиците на малцинствата во јавните телевизиски и радио програми посветени на изборните кампањи, и на гласачките ливчиња и другиот изборен материјал во областите кои се традиционално населени со припадници на националните малцинства или во кои постои нивна значителна концентрација. Барањата за познавање на јазик наметнати врз кандидатите за парламентарни и локални избори може да предизвикаат проблеми во однос на сообразноста со член 15 од Рамковната конвенција, бидејќи тие имаат негативно влијание врз учеството на националните малцинства во јавниот живот. Конкретно, во рамките на локално избраните тела, можноста за користење на јазиците на малцинствата може да им овозможи на припадниците на националните малцинства поефективно учество во одлучувањето. Советодавниот комитет ги поздравува напорите да се дозволи интерно користење на јазиците на малцинствата во јавната администрација во деловите кои се населени со значителен број припадници на националните малцинства.

85 Оригинаалните фусноти се испуштени.

Вклученоста на националните малцинства во различните аспекти од функционирањето на општеството е важен фактор за интеграција на општеството и спречување конфликти. Потребата од ефективно учество на националните малцинства во јавниот живот е препознаена во различни меѓународни стандарди за човекови права.

Законскиот развој на правото на припадниците на националните малцинства ефективно да учествуваат во изборните процеси произлегува од две промени во меѓународното право и меѓународните односи: (1) појавата на правото на учество на избори и (2) признавањето на правото на националните малцинства да учествуваат во јавните работи и општествениот и економскиот живот.