



Приручник

За посматрање и
унапређење учешћа
националних мањина у
изборним процесима

Приручник

за посматрање и унапређење
учешћа националних мањина у
изборним процесима

Издавач: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права
(ODIHR)
Ул. Miodowa 10
00-251 Варшава
Пољска

www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2014.

Сва права задржана. Садржај ове публикације може се слободно користити и умножавати у циљу едукације и за друге некомерцијалне сврхе уз обавезно навођење ОЕБС-а / ODIHR-а као извора.

Овај приручник првобитно је објавила 2014. године Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ODIHR) као *Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes*. Постојећа верзија представља превод. У случају разлика у тексту, публикација на енглеском језику представља коначну и званичну верзију.

Превод ове публикације подржан је пројектом Подршка изборима на Западном Балкану, који финансирају Европска унија и Аустријска развојна агенција.

ISBN 978-83-66089-58-7

Насловна фотографија: OSCE/ODIHR

Дизајн: Nona Reuter

Штампано у Пољској

Приручник

за посматрање и унапређење
учешћа националних мањина у
изборним процесима

Садржај

Скраћенице	7
Увод	9
I. Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и други примењиви међународни и регионални стандарди за учешће националних мањина у изборним процесима	13
A. Увод	13
B. Организација за европску безбедност и сарадњу	15
B.Уједињене нације	18
Г. Савет Европе	20
II. Основна грађанска и политичка права која су релевантна за националне мањине у изборним процесима	25
A. Увод	25
B. Политичка и грађанска права	26
1. <i>Право гласа</i>	26
2. <i>Право кандидовања за функцију</i>	28
3. <i>Слобода удруживања</i>	29
4. <i>Слобода изражавања</i>	32
5. <i>Слобода мирног окупљања</i>	33
B. Забрана дискриминације	34
III. Изборни системи и националне мањине	37
A. Увод	37
B. Врсте изборних система	38
1. <i>Већински системи</i>	39
2. <i>Пропорционални изборни системи</i>	40
3. <i>Паралелни системи и комбиновани пропорционални систем</i>	42
B. Конкретни елементи изборних система који олакшавају учешће мањина	43
1. <i>Ниски прагови</i>	43
2. <i>Преференцијално гласање</i>	44
3. <i>Границе изборних јединица и правично учешће националних мањина</i>	45

Г. Посебне мере	47
1. Посебни захтеви који се тичу прага за националне мањине	47
2. Систем два гласа	47
3. Резервисана места	48
IV. Посматрање избора од стране ODHR-а и националне мањине	49
А. Увод	49
Б. Улога мисије за процену потреба	50
В. Смернице за главни тим	53
1. Преглед ситуације	54
2. Прикупити основне статистичке податке	54
3. Идентификовати кључна заинтересована лица и састати се са њима	55
4. Анализирати регистрацију бирача	55
5. Проценити грађанске едукације и едукације бирача	56
6. Пратити процесе предлагања кандидата и странака	57
7. Надзирати извештавање медија	57
8. Посматрати кампању	58
9. Анализирати утицај изборног система	59
Г. Смернице за дугорочне посматраче	60
Д. Смернице за краткорочне посматраче	61
ПРИЛОГ. Изводи из обавеза преузетих у оквиру ОЕБС-а и други релевантни међународни стандарди и документи који се односе на учешће националних мањина у изборним процесима	63
1. ОЕБС	63
Документ из Копенхагена, 1990.	63
Високи комесар за националне мањине, Љубљанске смернице за интеграцију разноликих друштава, 2012.	71
2. Уједињене нације	72
Међународна конвенција УН-а о укидању свих облика расне дискриминације, 21. децембар 1965.	72
3. Савет Европе	73
Савет Европе, Оквирна конвенција за заштиту националних мањина и објашњења, 1993.	73

Скраћенице

ECHR	Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода
FPTP	Изборни систем „First-Past-The-Post“
ODIHR	Канцеларија ОЕБС за демократске институције и људска права
ОЕБС	Организација за европску безбедност и сарадњу
STV	Систем једног преносивог гласа
УН	Уједињене нације

Увод

Током 2001. године, Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ODIHR) објавила је Смернице за учешће националних мањина у изборном процесу (Смернице из 2001. године).¹ Главни циљ Смерница из 2001. године био је да се државама учесницама дају конкретни савети о томе како да примене Препоруке из Лунда о делотворном учешћу националних мањина у јавном животу (Препоруке из Лунда) у вези са изборним процесима и објасне предности и недостаци доступних могућности.²

Пошто је од објављивања Смерница из 2001. године прошло око 13 година, сигурно је да постоји добар разлог да се њихов садржај поново прегледа и ажурира. Ова публикација надовезује се на Смернице из 2001, тако што садржи нови материјал о развоју међународних стандарда и добре праксе у области унапређења учешћа националних мањина у изборним процесима.

Поред тога, ова публикација садржи и једно ново поглавље у којем се описује методологија коју користе мисије ODIHR-а за посматрање избора када посматрају учешће националних мањина. У овом поглављу налазе се и запажања и искуство прикупљено током готово две деценије посматрања избора. Практични део усмерен је посебно на посматраче избора ОЕБС-а; посматрачи других организација који се баве питањима учешћа националних мањина наћи ће корисне информације о овој теми које су такође релевантне и у другим изборним контекстима. Због укључивања тог практичног дела у ову публикацију, она се објављује у формату приручника, у нади да ће дати одређене смернице експертима и практичарима који раде у овој области.

Обезбеђивањем солидне основе за методологију посматрања избора у овој области, ова публикација би требало да помогне да се учешће мањина на изборима процени на професионалан и доследан начин и да оно буде утемељено у обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а и другим примењивим међународним стандардима и добрим праксама. Спајањем ажурних информација са најважнијим тачкама Смерница из 2001. године, публикација на концизан начин даје

1 ОЕБС/ODIHR, Смернице за учешће националних мањина у изборном процесу, Варшава, 2001.

2 Високи комесар за националне мањине, Препоруке из Лунда о делотворном учешћу националних мањина, Хаг, 1999. (Препоруке из Лунда).

широк увид у ОЕБС-ов приступ подстицању и посматрању учешћа националних мањина на изборима.

Читалац, међутим, треба да има на уму да је рад ОЕБС-а који се односи на националне мањине само део онога што мора да се уради да би се постигао стваран успех. Високи комесар за националне мањине ОЕБС-а пружа својеврсно рано упозорење о потенцијалним сукобима и савете о томе како се изборити са растућим тензијама да би се такви сукоби спречили, укључујући и давање гаранција за ефикасно учешће националних мањина. ODIHR посматра меру у којој лица која припадају националним мањинама заиста учествују на изборима и даје препоруке о томе како превазићи препреке које их могу у томе спречити. Да би се повећало учешће и постигла адекватна заступљеност националних мањина у модерним демократским државама, владе држава учесница такође морају доста да раде на националном и локалном нивоу.³

Као лако доступан преглед и водич, овај документ треба да буде користан и за законодавце и за доносиоце политичких одлука на свим нивоима. Може се користити да подржи напоре које владе, политичке странке и организације цивилног друштва, укључујући и оне које заступају мањинске заједнице, улажу у унапређивање делотворног учешћа припадника националних мањина како у јавном животу уопште, тако и на изборима посебно.

Конечно, треба навести да је овај приручник плод заједничког рада ODIHR-а и Високог комесара за националне мањине. Он се заснива на широком консензусу да је делотворно учешће припадника националних мањина у јавним пословима суштински важно за развијање демократског друштва које поштује људска права, промовише интеграцију и обезбеђује мир и стабилност. Развој таквих друштава је циљ који препознају ОЕБС, Савет Европе и Уједињене нације (УН).

Ова публикација састоји се од четири поглавља и једног прилога. У првом поглављу налази се опсежан списак регионалних и међународних обавеза које су релевантне за делотворно учешће националних мањина у изборним процесима. Те обавезе обухватају конвенције, политичке обавезе и друге стандарде које су до данас усвојили ОЕБС, Савет Европе и УН.

У другом и трећем поглављу дају се детаљна објашњења садржаја сваке од четири Препоруке из Лунда које се односе на изборе:

- Препорука бр. 7. односи се на изборна права, укључујући и право на кандидовање и право гласа, као и гаранције политичког учешћа;

3 Видети, генерално, Препоруке из Лунда; Високи комесар за националне мањине, Љубљанске смернице за интеграцију разноликих друштава (Љубљанске смернице), Хаг, 2012, нарочито Смернице 9, 38. и 39.

- Препорука бр. 8. усредсређује се на слободу удруживања и, посебно, на право формирања партија које се темеље на припадности заједници;
- Препорука бр. 9. говори о томе како различити изборни системи и посебне мере олакшавају или дестимулишу заступљеност мањина; и
- Препорука бр. 10. бави се праведном заступљеношћу утврђивањем граница изборних јединица (бирачких округа).

Друго и треће поглавље такође нуде могуће опције за повећање заступљености мањина у изборним процесима, које проистиче из добре праксе у низу различитих држава и узима у обзир посебне карактеристике мањинских група (састав, величину, итд.).

У четвртном поглављу описује се посматрачка методологија ODIHR-а, са посебним нагласком на мониторингу и процени успешног учешћа националних мањина.

Прилог садржи изводе из главних међународних и регионалних докумената који се односе на националне мањине и заинтересованим читаоцима даје једноставна упућивања на те документе.

I.

Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и други примењиви међународни и регионални стандарди за учешће националних мањина у изборним процесима



A. Увод

Учешће националних мањина у различитим аспектима функционисања друштва представља важан фактор у друштвеној интеграцији⁴ и спречавању сукоба.⁵ Потреба да националне мањине делотворно учествују у јавном животу призната је у различитим међународним стандардима који се односе на људска права.

Правна еволуција права припадника националних мањина на делотворно учешће у изборним процесима почиње од два догађаја у међународном праву и међународним односима: (1) појављивања права на учешће у изборима и (2) признавања права националних мањина да учествују у јавним пословима и у друштвеном и економском животу.

Да би се олакшало учешће мањина на изборима, државе треба да размисле о увођењу законских одредаба у своје изборне законе и, по потреби, о увођењу одговарајућих аранжмана за олакшавање заступљености мањина у изборним

4 О вези између интеграције и спречавања сукоба, видети Љубљанске смернице. Интеграција се у Љубљанским смерницама дефинише као „динамички процес с великим бројем учесника који се ангажују да би се свим припадницима разноликог друштва омогућило делотворно учешће у економском, политичком, друштвеном и културном животу и како би јачао заједнички осећај припадности како на националном, тако и на локалном нивоу”.

5 Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), Студија о изборном праву и националним мањинама, CDL-INF(2000)4 (Стразбур: 25. јануар 2000), стр. 2.

телима. Политичке странке такође могу да играју важну улогу у подстицању учешћа припадника националних мањина у јавним пословима. Од кључне је важности да политичке странке изаберу своје кандидате на основу унутрашњих демократских процеса који дозвољавају и омогућавају учешће припадника националних мањина.⁶ Оне могу да уврсте мањинске кандидате у своје изборне листе у пропорционалним изборним системима или да именују појединачне кандидате у већинским изборним системима, и да у својим изборним програмима узимају у обзир захтеве и интересе мањина.

Поред подршке конкретним стандардима међународног права у области људских права, која се односе на права лица да бирају и да буде изабрана, морају се поштовати и општа начела једнакости и недискриминације. На пример, државе имају обавезу да забрањују дискриминацију и да свакоме ко се налази у њиховој надлежности гарантују једнаку и успешну заштиту од дискриминације по сваком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или друштвено порекло, веза са неком националном мањином, имовина, статус по рођењу или неки други статус.⁷

Неки од тих међународних стандарда предвиђају и посебне мере у корист група које се налазе у неповољном положају. Ту може бити укључен низ правних мера, политика или пракси које обезбеђују једнакост, недискриминацију, и инклузивност. Посебне мере сматрају се оправданим ако одређене групе или категорије људи традиционално доживљавају системске тешкоће или ако неједнакости дефакто остану присутне. Важно је напоменути да, у оквиру међународног права, такве мере нису забрањене на основу начела недискриминације уколико постоји објективно и разумно оправдање за њихову примену (начело сразмерности) и ако нису супротне другим гарантованим људским правима.⁸

Међународне документе представљене у остатку овог поглавља усвојили су УН, Савет Европе или ОЕБС. Међународни уговори су, на основу међународног права, правно обавезујући после ратификације и ступања на снагу. Они треба да буду

6 Видети: Саветодавни комитет Савета Европе за Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина, Коментар о делотворном учешћу припадника националних мањина у културном, социјалном и економском животу и у јавним пословима (Коментар о делотворном учешћу), усвојен 27. фебруара 2008. године, АСF-C/31DOC(2008)001, став 78.

7 Видети: Универзална декларација о људским правима, чланови 2. и 7; Међународни пакт о грађанским и политичким правима, чл. 2, 26. и 27; Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, члан 2; Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације, члан 1; Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода, члан 14; и Протокол бр. 12. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, члан 1.

8 Видети, на пример, члан 2. Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и трећу уводну изјаву преамбуле Протокола бр. 12. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода. За додатне коментаре видети: *Electoral Law (Изборно право)* (Стразбур: Council of Europe Publishing, 2008), стр. 96–98.

интегрисани у домаће законодавство сваке државе потписнице.⁹ Декларације, резолуције и препоруке обично су документи необавезујућег карактера.

Б. Организација за европску безбедност и сарадњу

ОЕБС делује кроз политички процес који ствара политички обавезујуће норме и принципе. За разлику од многих других докумената о људским правима, обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а нису правно обавезујуће. Иако је правна спроводљивост стандарда ОЕБС-а ограничена, обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а више су од једноставних изјава о вољи или доброј намери; оне представљају политичка обећања да ће се ти стандарди поштовати.

Разматрање међународних правних докумената обично значи да ће пре договора о финалном тексту проћи доста времена и да такви финални документи подлежу ратификацији и резервама; то није случај са документима ОЕБС-а. Њихова политичка природа ствара јединствену ситуацију у којој, када постоји консензус међу државама учесницама, одлуке ступају на снагу одмах и политички су обавезујуће за све државе учеснице ОЕБС-а.

То омогућава ОЕБС-у да брзо реагује на нове потребе. На пример, када је почетком деведесетих година 20. века дошло до повећања кршења људских права припадника националних мањина, Конференција за европску безбедност и сарадњу (КЕБС, како се ОЕБС звао до 1995. године) била је прва која је усвојила опсежан низ стандарда у области заштите мањина, а ти стандарди постали су саставни део Документа са копенхашког састанка о људској димензији КЕБС-а (Документ из Копенхагена).¹⁰ Касније су ти политички стандарди послужили као основ за правно обавезујућу Оквирну конвенцију Савета Европе за заштиту националних мањина. Све у свему, Документ из Копенхагена представљао је одраз трансформације постхладноратовске Европе у правцу заступничке и плуралистичке демократије, владавине права и поштовања људских права и основних слобода.

У Документу из Копенхагена, државе учеснице преузеле су бројне основне обавезе у области питања која се односе на националне мањине и демократске изборне процесе, изнад свега признајући да „питања која се односе на националне мањине могу бити решена на задовољавајући начин само у демократском политичком оквиру“. Такође су признале да „поштовање права припадника националних мањина у оквиру универзално признатих људских права представља

9 Усклађеност домаћих закона са неким уговором важна је и у светлу члана 27. Бечке конвенције о уговорном праву, у којој се наводи да: „Држава странка уговора не може се позивати на одредбе свога унутрашњег права да би оправдала неизвршавање тог уговора“.

10 КЕБС, Документ из Копенхагена (Копенхаген: 29. јун 1990. године), ставови 30–39.

кључни фактор мира, правде, стабилности и демократије у државама учесница-ма”.¹¹ У том документу се такође наводи следеће:

„Државе учеснице ће поштовати права припадника националних мањина на ефикасно учешће у јавним пословима, укључујући учешће у пословима који се односе на заштиту и унапређење идентитета таквих мањина.”¹²

Ова општа одредба о делотворном учешћу даље је разрађена на састанку експерата КЕБС-а за националне мањине у Женеви 1991. године. Резултати тог састанка приказани су у Извештају са састанка експерата КЕБС-а о националним мањинама (Извештај из Женеви), у коме се истиче да „одговарајуће демократско учешће у одлучивању или консултативним телима представља важан елемент делотворног учешћа у јавним пословима”.¹³ Поред тога, направљена је и јасна веза између обавезе из Копенхагена која се односи на посматрање избора, с једне стране, и националних мањина, с друге. У Извештају из Женеви наводи се да ће, у мери у којој то дозвољава закон, државе учеснице „благонаклоно гледати на присуство посматрача на изборима који се одржавају испод националног нивоа, укључујући и области насељене националним мањинама, и да ће настојати да им олакшају приступ”.¹⁴ У извештају се, као препоручени приступи у оквиру неких уставних система, такође помињу и „саветодавна тела и тела са правом одлучивања у којима су заступљене мањине”.¹⁵

Још један важан документ КЕБС-а у вези са националним мањинама јесте Документ из Хелсинкија из 1992. године: „Изазови промене” (Документ из Хелсинкија), на основу кога се формира Канцеларија Високог комесара за националне мањине ОЕБС-а.¹⁶ Канцеларија Високог комесара за националне мањине је основана као инструмент за спречавање сукоба у вези са питањима националних мањина.

У складу са мандатом усвојеним у Хелсинкију, Високи комесар за националне мањине може да предузме низ мера како би проучио и одговорио на ситуације у вези са националним мањинама, укључујући:

- прикупљање и примање информација у вези са националним мањинама;
- посете земљама да би се добили извештаји из прве руке; и
- давање конкретних препорука у вези са мерама које се могу предузети да би се решила нека конкретна ситуација.

11 Ibid, ставови 30–31.

12 Ibid, став 35.

13 КЕБС, Женевски извештај (Женева: 19. јул 1991), Поглавље III, став 1.

14 Ibid, Поглавље III, став 5.

15 Ibid, Поглавље IV, став 7.

16 КЕБС, Документ из Хелсинкија (Хелсинки: 9. јул 1992).

Током 1996. године, Високи комесар за националне мањине је, уз учешће експерата, почео да израђује тематске препоруке и смернице које су упућене свим државама учесницама.¹⁷ Циљ није био да се израде нови међународни стандарди, већ да се „гумаче и разраде постојећа међународна правила која се односе на субјекте [који су у питању]“.¹⁸ Циљ препорука и смерница је да државама учесницама ОЕБС-а обезбеде инструкције и политичке опције које се односе на то како да се успешно и кохерентно примене стандарди мањинских права, и на тај начин смањи ризик од међуетничких тензија.

У том светлу је 1999. године Високи комесар за националне мањине објавио Препоруке из Лунда. Иако те препоруке обухватају широк спектар питања која се односе на учешће националних мањина у јавном животу, ова публикација се првенствено односи на четири које се тичу избора.¹⁹ Поред тога, Љубљанске смернице за интеграцију разноликих друштава односе се на учешће у јавним пословима, као на једну од политичких области кључних за интеграцију.²⁰

ODIHR на располагању има низ инструмената које користи за решавање питања националних мањина. На пример, контакт особа за питања Рома и Синта ради конкретно на разним проблемима са којима се суочавају Роми, Синти и друге групе широм региона ОЕБС-а. У том оквиру, ODIHR шаље мисије за утврђивање чињеница у држави учеснице. Поред тога, у свом општем раду у области људских права и демократизације, ODIHR се бави низом питања у вези са националним мањинама, укључујући и области толеранције и недискриминације, родне равноправности и слободе окупљања и удруживања.

ODIHR такође за државе и невадина тела представља важан форум где оне на видело износе питања усклађености са обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а, тако што отворено говоре о њима на годишњем имплементационом састанку

17 Поред Препорука из Лунда и Љубљанских смерница, Високи комесар за националне мањине објавио је следеће тематске Препоруке и смернице: Хашке препоруке о праву националних мањина на образовање (Хашке препоруке) (Хаг: 1996); Препоруке из Осла о праву националних мањина на употребу сопственог језика (Препоруке из Осла) (Хаг: 1998); Смернице о употреби мањинских језика у електронским медијима (Медијске смернице) (Хаг: 2003); Препоруке за рад полиције у мултиетничким друштвима (Препоруке за рад полиције) (Хаг: 2006); и Препоруке из Болцана/Бозена о националним мањинама у међудржавним односима (Препоруке из Болцана) (Хаг: 2008).

18 Видети: Max van der Stoep, „Hague, Oslo and Lund Recommendations Regarding Minority Questions“ (Препоруке из Хага, Осла и Лунда у вези са мањинским питањима), у M. Bergsmo (Ed.), *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden: Essays in Honour of Asbjørn Eide* (Људска права и кривично правосуђе за угњетене: Есеји у част Асбјорна Ејдеа) (Лајден, Бостон: Martinus Nijhoff Publishers, 2003), стр. 505.

19 Друге Препоруке из Лунда, посебно Препорука бр. 6, такође би могле бити релевантне и консултоване. Ова Препорука предвиђа да „Државе морају да обезбеде мањинама да се чује њихов глас на нивоу централних власти, што се, према потреби, може остварити посебним решењима“.

20 Љубљанске смернице, Смерница 9. (Укључивање и делотворно учешће као принцип за интеграцију), Смерница 38. (Делотворно учешће као кључна политичка област) и Смерница 39. (Учешће у јавним пословима).

Људске димензије, као и на три годишња Допунска састанка Људске димензије и годишњем семинару Људске димензије.²¹

Најрелевантнији рад за то питање, међутим, јесте рад на посматрању избора.²² Током две деценије рада на посматрању избора, ODIHR је стално усавршавао своју методологију како би боље узео у обзир низ питања, укључујући и родну равноправност и учешће националних мањина.

Када испитује учешће националних мањина на неким конкретним изборима, ODIHR не само да посматра меру у којој оне учествују, већ потпуно сагледава и све препреке које могу спречити њихово учешће. Као и код сваког другог аспекта мисије за посматрање избора ODIHR-а, једна од њених најважнијих функција је давање препорука државама учесницама о томе како да превазиђу све утврђене недостатке и додатно побољшају изборне процесе. Стога, посматрање учешћа националних мањина није само по себи циљ; то је средство за унапређење и олакшавање успешног учешћа мањина у изборним процесима путем давања релевантних препорука државама.

В. Уједињене нације

У члану 1. Универзалне декларације о људским правима наводи се: „Сва људска бића рађају се слободна и једнака у достојанству и правима“. Прву општу формулацију начела учешћа, члан 21(1). садржи тиме што проглашава право свакога „да учествује у управљању јавним пословима своје земље, непосредно или преко слободно изабраних представника“. То начело проистиче из признања Универзалне декларације о људским правима у 3. делу истог члана да је „воља народа основа државне власти“.

Право учешћа у државним и јавним пословима, које је описано у необавезујућој Универзалној декларацији о људским правима, од тада је пренето у неколико обавезујућих међународних уговора. На пример, члан 25. Међународног пакта о грађанским и политичким правима предвиђа да:

„Сваки грађанин има право и могућност, без икакве дискриминације поменуте у члану 2. и без неоснованих ограничења:

21 ODIHR је 1993. године био домаћин Семинара Људске димензије под називом „Студије случајева о питањима националних мањина: позитивни резултати“. Известан број даљих састанака Људске димензије посвећен је конкретно питањима Рома и Синта (Видети, на пример: <<http://www.osce.org/institutions/110011>>, и <<http://www.osce.org/odihr/33663>>). Питања националних мањина такође су обухваћена имплементационим састанцима Људске димензије. За више информација, видети извештаје са појединачних састанака на интернет страници ОЕБС-а: <<http://www.osce.org/odihr/44078>>.

22 Читаоци које интересује рад ODIHR-а у области избора уопште, могу да погледају све публикације ODIHR-а које се односе на изборе, као и извештаје о конкретним изборима на интернет страници ОЕБС-а: <<http://www.osce.org/resources?activities=120>>.

- а) да учествује у управљању јавним пословима, било непосредно, било преко слободно изабраних представника;
- б) да бира и да буде биран на повременим истинским, општим, једнаким и тајним изборима, који обезбеђују слободно изражавање воље бирача;
- в) да буде примљен, под општим једнаким условима, у јавне службе своје земље.“

Члан 2. Међународног пакта о грађанским и политичким правима такође садржи одредбу у којој се наводи да сва права призната у Пакту, укључујући и „национално или социјално порекло“, припадају свим лицима без разлике. Поред тога, чланом 26. гарантује се једнакост пред законом и право, без дискриминације, на једнаку законску заштиту.

Још једно позивање на обавезу недискриминације по етничкој или другим основама приликом остваривања политичких права налази се у Међународној конвенцији о укидању свих облика расне дискриминације. Члан 5. предвиђа следеће:

„Државе чланице се обавезују да забране и да укину расну дискриминацију у свим њеним облицима и да гарантују право свакоме на једнакост пред законом без разлике на расу, боју или национално или етничко порекло, нарочито у погледу остваривања следећих права: [...]

„(с) политичких права, нарочито права учешћа на изборима, права гласа и кандидатуре – према систему општег и једнаког права гласа, права учествовања у влади као и у управљању јавним пословима, на свим нивоима, и права приступа, под једнаким условима, јавним функцијама.“

Не само што и Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације предвиђају да свако има право да учествује у влади и јавним пословима, укључујући и изборе, већ то људско право чине примењивим на све, тако што забрањују дискриминацију етничких или националних мањина.

Веза између права припадника националних мањина и права учествовања у јавним пословима даље се продубљује у члану 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, који изричито признаје мањинска права:

„У државама где постоје етничке, верске или језичке мањине, лица која припадају тим мањинама не могу бити лишена права да имају, заједно са другим члановима своје групе, свој сопствени културни живот, да испољавају и упражњавају своју сопствену веру или да се служе својим језиком.“

Ово је била прва одредба у уговору УН-а у којој су призната права етничких, верских или језичких мањина. У члану 27. не помиње се изричито право припадника мањина да учествују у јавним пословима, укључујући изборе. Међутим, тело Међународног пакта о грађанским и политичким правима које се заснива на уговору, Комитет за људска права, осврће се на делотворно политичко учешће мањина у свом Општем коментару бр. 25: „Право учешћа у јавним пословима, право гласа и право на једнак приступ јавној служби” тако што од влада тражи да предузму позитивне мере да превазиђу различите препреке које ограничавају право учешћа у јавним пословима, укључујући и језичке препреке, између осталог тако што ће бирачима обезбедити приступ информацијама на језицима мањина.²³

Поред тога, иако није у питању међународни уговор, Декларација о правима припадника националних или етничких, верских или језичких мањина, коју је 1992. усвојила Генерална скупштина УН-а, потврдила је „право припадника мањина да делотворно учествују у културном, верском, друштвеном, економском и јавном животу”, укључујући и „доношење одлука на националном, и када је то подесно, регионалном нивоу, које се тичу мањина којима припадају или области у којима живе, на начин који није у супротности с националним законодавством”.²⁴

Г. Савет Европе

Савет Европе формиран је као организација европских држава која се заснива на начелима представничке демократије, владавине права и поштовању људских права.²⁵ Од држава се захтева да, када буду примљене, буду стварне демократије и да то остану докле год су чланице.

Основни уговор Савета Европе – Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода – успоставља важну, иако не изричиту, везу између изборних права и забране дискриминације. Чланом 14. успоставља се принцип да се сва права и слободе изнете у Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода уживају без дискриминације:

„Уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или

23 Комитет УН за људска права, Општи коментар бр. 25: Право учешћа у јавним пословима, право гласа и право једнаког приступа јавним услугама, члан 25, CCPI/C/21/Rev.1/Add.7, 12. јула 1996.

24 Видети: Декларација о правима особа које припадају националним или етничким, верским или језичким мањинама, Генерална скупштина УН (1992), члан 2. ставови 2. и 3. За даље информације и препоруке о добрим праксама, видети: „Commentary of the Working Group on Minorities to the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities” (Коментар Радне групе за мањине на Декларацију УН о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина), E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

25 Видети став 3. Преамбуле и члан 1. Статута Савета Европе.

социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус.”

Изборна права се утврђују чланом 3. Протокола бр. 1:

„Високе стране уговорнице се обавезују да у примереним временским размацама одржавају слободне изборе с тајним гласањем, под условима који обезбеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних тела.”

У почетку, члан 3. Протокола бр. 1 био је тумачен само као низ обавеза за државе, а не као људско право на које се подносиоци предствани могу позвати пред Европским судом за људска права. Суд је потом променио то тумачење и од 1987. сматра се да члан 3. пружа право учешћа у облику права гласа и права кандидовања за изборе. Стога је прихваћено да је право учешћа на слободним изборима такође целовито људско право.²⁶

Што се тиче изборних права, Савет Европе забрањује дискриминацију на основу повезаности са неком националном мањином. Члан 14. изричито забрањује дискриминацију на основу „повезаности с неком националном мањином”.

У почетку, примена начела недискриминације била је ограничена у пракси, јер на члан 14. се може позвати у вези са кршењем неког суштинског права Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, као у случају дискриминације којом се омета право неког лица на слободу удруживања или изборна права. Међутим, то се променило када је усвојен Протокол бр. 12. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, јер је дискриминација постала општи, независни и самостални основ за жалбе. На основу Протокола бр. 12, подносилац представке може да се жали на дискриминацију без позивања на конкретна права која су садржана у Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода.²⁷

На основу Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода и њених протокола, важан аспект људских права је судска заштита коју пружа Европски суд за људска права, који испитује појединачне примене

26 Тумачење Европског суда за људска права усвојено је у предмету *Mathieu-Mohin и Clerfayt против Белгије*, пресуда од 2. марта 1987. године. За додатне коментаре, видети: А. Н. Robertson и Ј. G. Merrills, *Human Rights in Europe (Људска права у Европи)* (Manchester and New York: Manchester University Press, 1994), стр. 226.

27 Видети Протокол бр. 12 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода. До сада га је ратификовало 18 од 47 држава чланица Савета Европе.

и међудржавне предмете. Пресуде и друге одлуке Суда обавезују странке, а извршење пресуда надзире Комитет министара Савета Европе.²⁸

После усвајања Оквирне конвенције за заштиту националних мањина 1995. године, и њеног ступања на снагу 1998. године, Савет Европе успео је да обезбеди успешнију заштиту мањинских права. Оквирна конвенција за заштиту националних мањина представља први међународни уговор искључиво посвећен свеобухватној заштити националних мањина. Њен механизам надзора заснива се на испитивању редовних извештаја о државама од стране Комитета министара Савета, уз помоћ експертског тела – Саветодавног комитета Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.

У вези са учешћем националних мањина, члан 15. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина гласи:

„Стране уговорнице ће створити услове потребне за делотворно учешће припадника националних мањина у културном, друштвеном и економском животу и јавним односима, посебно оним који се на њих односе.”

Што се тиче тумачења члана 15, постигнут је консензус да делотворно учешће припадника националних мањина обухвата процесе одлучивања и изабрана тела и на националном и на локалном нивоу.²⁹ Иако се слаже да државе имају маргину дискреције,³⁰ Саветодавни комитет Оквирне конвенције за заштиту националних мањина је навео читав низ посебних мера које државе могу да предузму да би обезбедиле једнака права за националне мањине и спречиле њихову дискриминацију.

Коментаришући државне извештаје из Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, Саветодавни комитет Оквирне конвенције за заштиту националних мањина израдио је каталог добре праксе која утиче на тумачење и примену четири Препоруке из Лунда које се разматрају у овом приручнику. Та добра пракса односи се, између осталог, на заштиту националних мањина на основу уставног права; утврђивање граница изборних јединица; увођење нижих цензуса на изборима, као и на увођење резервисаних места; заштиту мањина које имају мали број припадника; олакшавање приступа држављанству и заштиту права недржављана; формирање специјалних институција или одбора у парламентима

28 За развој судске праксе о мањинским питањима, видети редовне извештаје у *European Yearbook of Minority Issues* (Европски годишњак о мањинским питањима) (Лајден, Бостон: Martinus Nijhoff Publishers).

29 Видети, генерално, Коментар о делотворном учешћу, ставови 90–93.

30 Термин „маргина дискреције” односи се на простор дискреционог права које је Савет Европе вољан да додели националним властима када испуњавају своје обавезе на основу Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода. За више информација, видети: „Margin of Appreciation” на страници Савета Европе на адреси: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/Themis/ECHR/Paper2_en.asp>.

и извршним органима власти; и заступљеност која за резултат има стварни утицај у представничким телима.³¹

Током 2008. године, Саветодавни комитет Оквирне конвенције за заштиту националних мањина усвојио је Коментар о делотворном учешћу. Његов циљ је да изнесе тумачење Саветодавног одбора о одредбама Оквирне конвенције за заштиту националних мањина које се односе на делотворно учешће припадника националних мањина, како је предвиђено чланом 15. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, ослањајући се на мишљења о појединачним земљама Саветодавног одбора која су усвојена између 1999. и 2007. године. Коментар о делотворном учешћу је корисно средство за државне органе и доносиоце одлука, функционере, организације цивилног друштва, укључујући и оне које представљају мањинске заједнице, научне раднике и друге интересне групе које се баве заштитом мањина.³²

Током 2012. године, Саветодавни комитет Оквирне конвенције за заштиту националних мањина усвојио је Коментар о језичким правима припадника националних мањина (Коментар о језичким правима) који се, између осталог, бави језичким правима и делотворним учешћем у јавним пословима.³³

Још један важан извор смерница и тематских препорука јесте Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија). Венецијанска комисија издала је низ општих и тематских извештаја о учешћу националних мањина на изборима и неколико извештаја о учешћу мањина у појединачним државама.³⁴ Ти извештаји су одраз заједничког европског изборног наслеђа, доносе листу корисних добрих пракси и често наводе области за могућа побољшања. У једном од најважнијих докумената о изборним питањима, Кодексу добре праксе у изборним питањима: Смернице и образложења (Кодекс добре праксе

31 Видети извештаје о земљама, мишљења Саветодавног комитета Оквирне конвенције за заштиту националних мањина и резолуције Комитета министара на интернет страници Саветодавног комитета Оквирне конвенције за заштиту националних мањина: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp>.

32 Видети горњу напомену 6.

33 Видети Саветодавни комитет Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, Коментар о језичким правима, усвојен 24. маја 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev.

34 Видети: Венецијанска комисија, Electoral Law and National Minorities (Изборно право и националне мањине), CDL-INF (2000) 004, 25. јануар 2000; Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision Making Process in European Countries (Извештај о изборним правилима и афирмативној акцији за учешће националних мањина у процесу одлучивања у европским земљама), Студија бр. 307/2004, Документ CDL-AD (2005)009, 15. март 2005; Report on Non Citizens and Minority Rights (Извештај о недржављанима и мањинским правима), Студија бр. 294/2004, Документ CDL-AD(2007)001, 18. јануара 2007; и Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities (Извештај о систему два гласа за припаднике националних мањина), Студија бр. 387/2006, Документ CDL AD (2008)013, 16. јун 2008. Сви ови извештаји доступни су на интернет страници Венецијанске комисије: <<http://www.venice.coe.int/webforms/events>>.

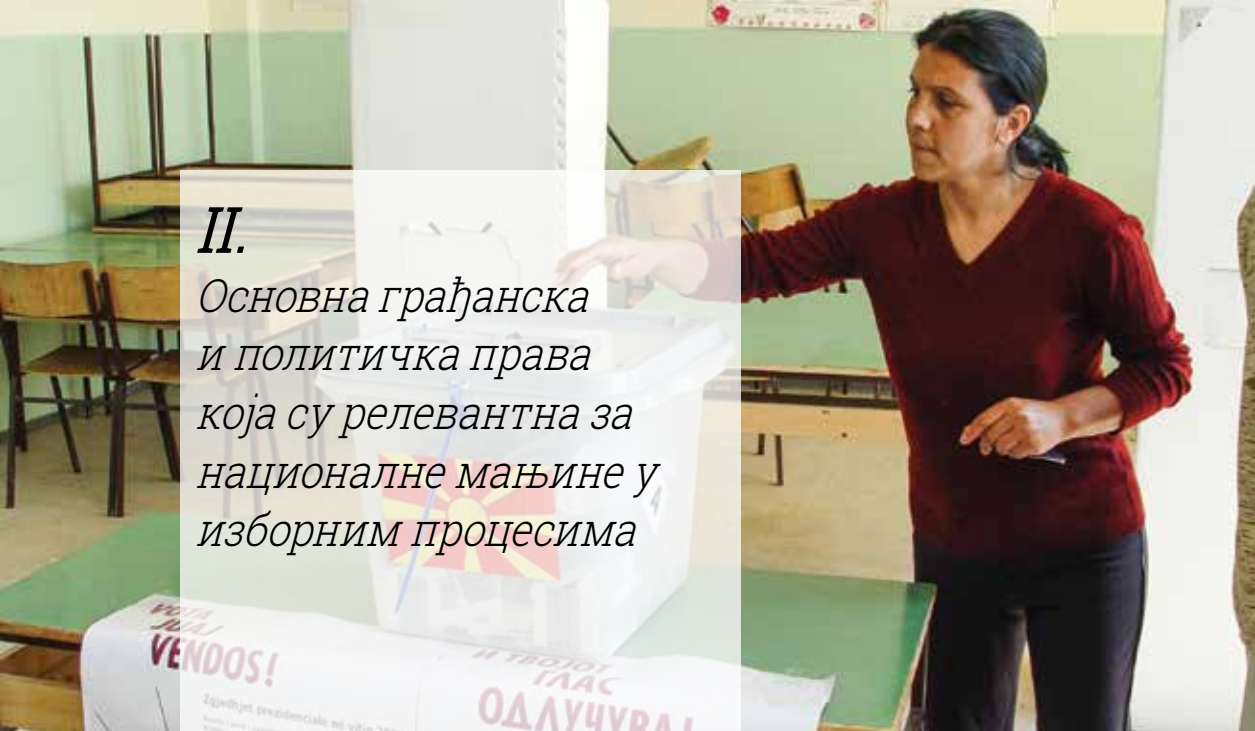
у изборним питањима), Венецијанска комисија придаје велику пажњу изборним праксама у вези са националним мањинама. У Кодексу се наводи да:

- Треба дозволити рад странака које заступају националне мањине;
- Посебна правила којима се националним мањинама гарантују резервисана места или која предвиђају одступања од уобичајених критеријума расподеле места за странке које заступају националне мањине (нпр. одступање од обавезног кворума) у начелу нису у супротности с једнаким правом гласа; и
- Ни кандидати ни бирачи не смеју имати обавезу да открију своју припадност националној мањини.³⁵

35 Венецијанска комисија, Кодекс доброг владања у изборним питањима, Мишљење бр. 190/2002, Документ CDL AD (2002)023, 23. маја 2003, тачка 2.4 и одговарајући део његовог образложења.

II.

Основна грађанска и политичка права која су релевантна за националне мањине у изборним процесима



А. Увод

Препорука из Лунда бр. 7:

„Искуства у Европи и другде показују значај изборног процеса за олакшавање учешћа мањина у политичком животу. Државе ће гарантовати право лицима која припадају националним мањинама да учествују у вођењу јавних послова, што подразумева право да без дискриминације гласају и да се кандидују за јавне функције.”

Препорука из Лунда бр. 8:

„Прописи о оснивању и активностима политичких партија морају да буду у складу с начелом међународног права о слободи удруживања. Ово начело обухвата слободу оснивања политичких партија које се темеље на припадности заједници, као и партија које се искључиво не поистовећују са интересима одређене заједнице.”

Да би се успоставила и одржавала демократија, мора се гарантовати читав низ основних грађанских и политичких права, укључујући и право оснивања политичких странака и других удружења, изражавања политичких мишљења, вођења кампања, остваривање слободе удруживања, кандидовања за јавну функцију и изражавање воље „слободно и правично... путем периодичних

и стварних избора.”³⁶ За остваривање тих права не могу се увести ограничења, осим оних која су прописана законом и која су неопходна у демократском друштву да би се постигао мали број уско дефинисаних циљева, као што су циљеви који се односе на националну или јавну безбедност, или заштиту права других лица.

Ограничења су дозвољена само када имају међународноправно легитиман циљ и не смеју превазићи оно што је сразмерно оправданим потребама које стоје иза њих. Сва таква ограничења, стога, морају бити пажљиво тумачена и примењивана како не би довела до кршења стандарда људских права и посебно да не би негативно утицала на једнако право националних мањина да учествују у јавном животу. Ограничавање слобода из разлога националне безбедности треба подвргнути строгој контроли да би се обезбедила валидност, сразмерност и поштовање међународних стандарда.

Кад год се нечија изборна права ограниче, та особа треба да има приступ независном и делотворном правном средству како на националном, тако и на међународном нивоу како би се утврдила легитимност таквог ограничења и саобразност са међународним стандардима.

Б. Политичка и грађанска права

1. Право гласа

У ставу 7.3. Документа из Копенхагена наводи се да се државе учеснице ОЕБС-а обавезују да „гарантују опште и једнако право гласа свим пунолетним грађанима”. Став 7.4. намеће државама обавезу да обезбеде да се „гласање обавља тајно или другом еквивалентном процедуром слободног гласања”. Те обавезе су од суштинске важности за инстински демократске изборе и кључне су за националне мањине, с обзиром на њихов често осетљив положај у друштву због којег могу бити изложене политичком притиску. Државе учеснице ОЕБС-а морају да предузму све потребне мере како би обезбедиле опште и једнако право гласа бирачима који припадају некој националној мањини, као и поштовање њиховог права на тајност гласања.

Документ из Копенхагена у ставу 34. обавезује државе учеснице ОЕБС-а да „покушају да обезбеде да припадници националних мањина, без обзира на потребу учења једног или више званичних језика те државе, имају одговарајуће могућности за наставу свог матерњег језика или наставу на свом матерњем језику, као и, кад год је то могуће и потребно, за његово коришћење пред органима јавне власти, у складу са важећим националним законодавством”. На пример, државе учеснице ОЕБС-а могле би да размотре да својим држављанима из редова националних мањина помогну да остваре право гласа, тако што ће увести циљане мере за превазилажење конкретних тешкоћа, нпр.

³⁶ Документ из Копенхагена, став 6.

језичких баријера, које подразумевају обезбеђивање информација и материјала о гласању на језицима мањина којима се одмах може приступити у областима насељеним мањинама.³⁷

Иако државе својим држављанима често ограничавају право гласа на националним изборима, овај приступ би са аспекта људских права могао да представља проблем ако би држављанство и изборни прописи били неоправдано рестриктивни. Ово посебно може бити извор тензија код држава са становништвом у којем има много недржављана, укључујући и припаднике националних мањина. Несразмерна ограничења могу имати различите облике, као што су административне препреке или финансијска оптерећења са којима се сусрећу припадници етничких група приликом стицања држављанства. Иако се захтеви за добијање држављанства могу применити у вези са парламентарним изборима, државе учеснице подстичу се да припадницима националних мањина који немају држављанство обезбеде могућност гласања и кандидовања на локалним изборима.³⁸

Саветодавни комитет Оквирне конвенције за заштиту националних мањина је препоручио усвајање мера које би процес натурализације учиниле приступачнијим.³⁹

Такође, за право гласа могу се поставити и други услови који се односе на захтеве који се тичу боравишта и пребивалишта, а који припадницима националних мањина могу да ограниче право гласа. Иако су такви захтеви дозвољени, они би, у принципу, требало да буду разумни и да узму у обзир посебну ситуацију мањина.⁴⁰

37 У Општем коментару 25. наводи се да „[...] треба предузети позитивне мере да би се превазишле конкретне тешкоће, као што су неписменост, језичке баријере, сиромаштво или препреке слободи кретања које спречавају лица са правом гласа да успешно остваре своја права. Информације и материјали о гласању треба да буду доступни на језицима мањина. Треба усвојити конкретне методе, као што су фотографије и симболи, како би неписмени бирачи имали адекватне информације на којима би могли да заснују свој избор”, став 12. Видети такође: Коментар о делотворном учешћу, став 17, и Љубљанске смернице, објашњење смернице 27.

38 Коментар о делотворном учешћу, став 101; Венецијанска комисија, Report on Non-Citizens and Minority Rights (Извештај о правима недржављана и мањина), Студија бр. 294/ 2004, Документ CDL-AD(2007)001, 18. јануар 2007. Видети такође: Парламентарна скупштина ОЕБС-а, Единбуршка декларација Парламентарне скупштине ОЕБС-а, јул 2004, доступна на: <www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2004-edinburgh-annual-session>; Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе, „Local democracy in Latvia: the participation of non citizens in public and political life at local level” (Локална демократија у Летонији: учешће недржављана у јавном и политичком животу на локалном нивоу), Препорука 257 (2008), доступно на: <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1613800&SecMode=1&DocId=1328420&Usage=2>>; и Изјава Високог комесара ОЕБС за националне мањине Сталном савету ОЕБС, 26. јун 2008, <[http://www.osce.org/hcnm/32569](http://www.osce.org/hcnm/32569?download=true)>, доступно на: <<http://www.osce.org/hcnm/32569>>.

39 Видети Резолуцију RecCMN(2006)1 о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина од стране Естоније, коју је усвојио Комитет министара 15. фебруара 2006.

40 Општи коментар 25, став 11.

2. Право кандидовања за функцију

У ставу 7.5. Документа из Копенхагена, државе учеснице ОЕБС-а обавезале су се да „поштују право грађана да се, без дискриминације, кандидују за политичку или јавну функцију, појединачно или као представници политичких странака или организација”.

Право кандидовања за јавну функцију треба да буде гарантовано уставом. Општа ограничења тог права треба тумачити и примењивати пажљиво, како би се спречило да припадницима националних мањина буде неоправдано или несразмерно забрањено кандидовање за јавну или политичку функцију.⁴¹ У неким земљама, од шефова држава и/или влада захтева се добро познавање званичног језика државе. У том случају, законодавством би требало прописати јасне, минималне, објективне и оправдане критеријуме за транспарентно оцењивање познавања језика.⁴²

Без обзира на потребу учења једног или више званичних језика дате државе,⁴³ постављањем језичких захтева за регистровање потенцијалних кандидата на парламентарним и локалним изборима јавља се питање усклађености са чланом 15. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, јер такви захтеви могу да имају негативан утицај на учешће припадника националних мањина.⁴⁴ Искључење кандидата из борбе за места у националном или локалном парламенту само због језика такође може да представља потенцијално кршење члана 25. Међународног пакта о грађанским и политичким правима. У неким случајевима је утврђено да се применом таквих захтева крше међународни стандарди.⁴⁵

Треба подстаћи државе на увођење посебних мера да се стимулише избор кандидата који припадају националним мањинама за јавну функцију. На пример, искуство је показало да снижење броја потписа подршке који се захтевају за

41 Видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине* (бр. 27996/06 и 34836/06), 22. децембар 2009. Одлучено је да уставна ограничења која се односе на право кандидовања за јавну функцију само за „конститутивни народ” представљају дискриминацију.

42 Видети Коначни извештај ОЕБС/ОДИHR, Република Казахстан, ванредни председнички избори од 3. априла 2011, <<http://www.osce.org/odihr/izbori/78714>>, Коначни извештај ОЕБС/ОДИHR, Република Киргистан, председнички избори од 29. октобра 2000, <<http://www.osce.org/odihr/izbori/kyrgyzstan/1580>>, и Коначни извештај ОЕБС/ОДИHR, Република Киргистан, председнички избори од 10. јула 2005, <<http://www.osce.org/odihr/izbori/17661>>.

43 Видети Документ из Копенхагена, став 34; Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, члан 14.3.

44 Видети Коментар Саветодавног комитета Оквирне конвенције за заштиту националних мањина о делотворном учешћу, став 102, и Коментар о језичким правима, став 92.

45 Видети Комитет УН за људска права, *Игнатане против Летоније* (бр. 884/1999), 25. јул 2001, где су ограничења права кандидовања за функцију која се заснивају на језичким захтевима проглашена кршењем члана 25. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, јер се не заснивају на објективним критеријумима и нису примењена на процедурално објективан начин. Такође видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Подколзина против Летоније* (бр. 46726/99), 9. април 2002.

регистрацију кандидата из странака националних мањина може бити једна од делотворних посебних мера. Она би такође могла да се комбинује са изузимањем од обавезе да се пређе национални цензус код пропорционалних заступничких система. Када се утврђују висина депозита и доприноса, лимита за трошење за изборе, као и лимити за подобност и други параметри изборних оквира, државе треба да размотре свој утицај на учешће кандидата који припадају националним мањинама и, ако је потребно, предузму циљане мере којима ће спречити неоправдано ограничавање права на делотворно учешће мањина у изборном процесу.

У неким случајевима, посебне мере за стимулисање учешћа мањина могу да искористе лица која немају никакве везе са националним мањинама, и тако доведу до потребе увођења ограничења или критеријума за такве посебне мере. Иако та ограничења могу бити оправдана, важно је да остану сразмерна у циљу спречавања злоупотреба.

3. Слобода удруживања

Слобода удруживања представља преко потребан део демократског процеса, што укључује и учешће националних мањина на изборима. Она гарантује право на формирање политичких странака и организација цивилног друштва, као што су невладине организације (НВО) и удружења настала у заједници. Таква јавна удружења могу да подржавају или да заступају националне мањине.

Појам слободе удруживања подразумева право на: (а) оснивање политичке странке или удружења; (б) придруживање политичкој странци или удружењу; и (в) учешће у законитим активностима политичке странке или удружења, што обухвата и право на привлачење бирача и вођење кампање у име политичке странке. Та права могу бити наведена у уставу државе или (што је најмање препоручљиво) општој регулативи или судским мишљењима.

Државе морају да поштују међународно право које се односи на слободу удруживања. То је предвиђено низом међународних докумената из области људских права, укључујући и потврђене уговоре и политички обавезујуће документе.⁴⁶

Поред тога, на основу става 7.6. Документа из Копенхагена, државе учеснице ОЕБС-а сагласиле су се да ће „поштовати право појединаца и група да потпуно слободно оснивају своје политичке странке или друге политичке организације и таквим политичким странкама и организацијама обезбедити неопходне

⁴⁶ Они обухватају Документ из Копенхагена, ст. 7.6, 32.6, 35 и 38; Међународни пакт о грађанским и политичким правима, члан 22; Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода, члан 11; Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, члан 7; и Декларацију УН о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина, члан 2.

законске гаранције како би се оне могле међусобно надметати на бази равноправног третмана пред законом и властима”.

Међународно право које се односи на слободу удруживања указује на то да су појединци и њихова удружења слободни да се: (а) повежу са било којом особом, без обзира да ли је држављанин, резидент, избеглица или странац; (б) оснују удружење; (в) утврде сврху, дефинишуће карактеристике и унутрашња правила удружења; и (г) одлуче, без дискриминације, ко може или не може да се придружи удружењу.⁴⁷

Тај приступ примењује се на сва удружења, укључујући и политичке странке. Такође се примењује и на културна удружења и удружења заједница која заступају националне мањине и НВО које подржавају мањине. Иако могу да подстичу удружења да учине своје чланство разноврсним, државе треба да поштују права националних мањина да формирају удружења, укључујући политичке странке и удружења која се заснивају на мањинским идентитетима или идентитетима заједнице.⁴⁸

За мањине је право на самоидентификацију важно.⁴⁹ Не треба дозволити праксу произвољног оспоравања постојања мањинских група или наметања етничке припадности припадницима националних мањина.⁵⁰ Мањинске групе могу да

47 Видети члан 3. став 1. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, у коме се наводи: „Сваки припадник националне мањине имаће право да слободно бира да буде или не буде третиран као такав и неће доћи у неповољан положај због таквог опредељења или коришћења права везаних за то опредељење”.

48 Видети члан 2. Декларације УН о правима припадника националних или етничких, верских или језичких мањина, у коме се наводи: „припадници мањина имају право да оснивају и одржавају своја удружења”. Такође видети став 33. Препорука Генералне скупштине УН са другог заседања Форума за мањинска питања о мањинама и делотворном учешћу, у којој се наводи: „политичке странке које се првенствено заснивају на мањинској или регионалној припадности не треба забрањивати искључиво из тог разлога. Ипак, уско дефинисана ограничења могу се поставити за заговарање насиља у циљу постизања политичких циљева или за политичке платформе које подстичу на мржњу или дискриминацију”. Видети Компилацију препорука са прва четири заседања од 2008. до 2011. године Форума Уједињених нација о мањинским питањима. Доступно на: <http://www.ohchr.org/Dokuments/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Forum_On_Minority_Pub_en_low.pdf>. Поред тога, видети: Венецијанска комисија, *Кодекс добре праксе у изборним питањима*, Мишљење бр. 190/2002, Документ CDL AD (2002)023, 23. мај 2003, тачка 2.4 и одговарајући део његовог Образложења.

49 Видети члан 3. став 1. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, у коме се наводи: „Сваки припадник националне мањине имаће право да слободно бира да буде третиран као такав или не и неће доћи у неповољан положај због таквог опредељења или остваривања права везаних за то опредељење”. Видети такође Љубљанске смернице, Смерница б, у којој се наводи да су „Идентитети првенствено предмет личног избора у складу с начелима добровољне самоидентификације. Мањинска права обухватају право индивидуалних чланова мањинских заједница да изаберу да се према њима поступа или не поступа као према припадницима мањинских заједница. Такав избор или одбијање таквог избора не би смело да резултира неповољним положајем. Не смеју се ни на који начин постављати ограничења слободи избора”.

50 У предмету *Ciubotaru против Молдавије* (представка бр. 27138/2004, од 27. априла 2010), Европски суд за људска права сматра да етнички идентитет треба да се заснива не само на субјективној перцепцији особе, већ и на објективним критеријумима.

оснивају удружења или политичке странке које се заснивају на таквој самоидентификацији.⁵¹ Иако имају право да нађу најбољи начин да одговоре на разноврсне интересе својих грађана, све државе морају да обезбеде пуно поштовање слободе удруживања. Докле год активности лица која анимирају заједнице на основу идентитета, ради формирања политичке странке, не захтевају насиље или му не прибегавају, не треба да постоје никакве препреке за такво њихово удруживање.

Сва ограничења слободе удруживања морају бити унутар лимита одређених међународним правом у области људских права, што значи да морају бити јасно оправдана због изузетних околности и сразмерна датим околностима. Сва ограничења морају се уско и пажљиво тумачити и примењивати како њихов негативан утицај на делотворно учешће националних мањина у јавном животу не би довео до кршења међународних стандарда. Уплитање државе може се оправдати само ако испуњава следеће услове: ако је прописано законом; ако закон дозвољава уплитање искључиво из разлога националне безбедности, јавног реда или сигурности, заштите здравља или морала или заштите права других; и ако је оно неопходно у демократском друштву. Исти закључак проистиче из компаративног уставног права; свако ометање слободе треба да буде строго контролисано.⁵² Поред тога, треба омогућити оспоравање свих таквих ограничења пред независним и непристрасним судовима.

Ограничења која се постављају удружењима која промовишу интересе националних мањина често се правдају потребама националне безбедности. То ограничење ће се тешко моћи оправдати као претња националној безбедности, осим ако удружење не пропагира употребу насиља за постизање својих циљева. Европски суд за људска права доследно стоји на становишту да, уколико нема позива на употребу насиља или оспоравање демократије на други начин, удружење које настоји да промени постојеће државне структуре на миран и демократски начин не представља претњу националној безбедности искључиво по том основу.⁵³ То што нека

51 У историјској одлуци, Европски суд за људска права је у јулу 1998. године једногласно одлучио да одбијање грчких судова да региструју македонско културно удружење представља ометање права подносиоца представке на слободу удруживања. Суд је недвосмислено навео да „право оснивања удружења представља нераздвојан део“ права на слободу удруживања. „Могућност грађана да формирају правно лице да би колективно деловали у некој области од заједничког интереса представља један од најважнијих аспеката права на слободу удруживања, без којег би то право било лишено сваког значења“. Видети пресуду у предмету *Sidiropoulos и други против Грчке* (бр. 26695/95), 10. јул 1998.

52 За приступ који је усвојио Европски суд за људска права, видети његову пресуду у предмету *Sidiropoulos и други против Грчке* (бр. 26695/95), 10. јул 1998, где, у ставу 38. Европски суд за људска права наводи: „изузеци од слободе удруживања морају се уско тумачити“.

53 У предмету *Социјалистичка партија и други против Турске* (бр. 26482/95), од 25. маја 1998, Европски суд за људска права је у ставу 47. одлучио да чињеница да се политички програм неке политичке странке „сматра некомпатибилним са постојећим принципима и структуром... државе, тај програм не чини некомпатибилним са правилима демократије. У самој је суштини демократије да се дозволи да разнолики политички програми буду предложени и да се о њима разговара, чак и они који доводе у питање начин на који је држава тренутно организована, уколико не наносе штету самој демократији“.

политичка странка настоји да анимира националну мањину да следи своје интересе, само по себи не оправдава уплитање.⁵⁴

Иако пуно поштовање једнаких права и недискриминација могу да смање или чак потпуно уклоне потражњу за политичким странкама које су формиране на основу етничких веза, у неким ситуацијама такве странке мањина могу да представљају једину наду за делотворну заступљеност конкретних интереса и, на тај начин, промовишу делотворно учешће националних мањина. Истовремено, све странке треба да буду отворене и да настоје да укључе припаднике мањина, али забрана дискриминације обавезује и етничке странке, једнако као и било ког другог актера.⁵⁵ Поред тога, политичке платформе које повезују заједнице могу да одиграју важну улогу у промовисању интеграције друштва и делотворном учешћу мањина.⁵⁶

Иако се држави обично оставља да одлучи да ли жели да из законских разлога ограничи активности неког удружења, државе имају позитивну обавезу да забране одређене активности, што може да захтева забрану самих удружења. Члан 4. Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације од држава тражи да усвоје позитивне мере, као што је забрана организација које промовишу и подстичу расну дискриминацију.⁵⁷

4. Слобода изражавања

Слобода изражавања је камен темељац демократије. Она је од суштинске важности за обезбеђивање делотворног учешћа националних мањина у јавном животу. Право на слободу изражавања блиско је повезано са правом на слободно саопштавање информација, које је важно за националне мањине као средство за подршку њиховом културном идентитету.⁵⁸

На нивоу УН, то право је обезбеђено у Међународном пакту о грађанским и политичким правима, чланом 19, у коме се наводи да свако има право на своје мишљење без утицаја, као и право на слободу изражавања. То право

54 Видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Станков и др. против Бугарске* (бр. 68490/01), од 12. јула 2007, у којој Европски суд за људска права наводи да: „то што нека група људи тражи аутономију, или захтева отцепљење дела државне територије, на тај начин тражећи корените уставне, или територијалне промене, не може аутоматски да оправда забрану њеног окупљања. Захтевање територијалних промена, у говорима и на демонстрацијама, не доводи аутоматски до претње територијалном интегритету и националној безбедности државе,” став 97.

55 Љубљанске смернице, Смерница 27. и образложење Смернице 39; коментар о учешћу, став 78.

56 Љубљанске смернице, образложење Смернице 39.

57 Видети такође скорашњу пресуду Европског суда за људска права у предмету *Вона против Мађарске* (бр. 35943/10), од 9. јула 2013, у којој је Суд донео одлуку да удружење може бити законито забрањено ако његове активности представљају у великом обиму расистичко застрашивање неке групе.

58 Видети, између осталог: Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, чл. 6 и 9; Медијске смернице; и Љубљанске смернице, Смерница 48.

подразумева слободу тражења, примања и давања информација и идеја свих врста, без обзира на границе, како усмено, тако и писано или у штампаном облику, путем уметности или било ког другог средства по избору тог лица. Став 9.1. Документа из Копенхагена конкретно наводи да право на слободу изражавања „подразумева слободу [...] примања и дељења информација и идеја без утицаја јавних власти и без обзира на границе”.

Међународни стандарди посебно предвиђају право националних мањина да воде изборне кампање на својим матерњим језицима. Став 32.1. Документа из Копенхагена обавезује државе учеснице да националним мањинама дају право „да слободно, и приватно и јавно, користе свој матерњи језик”. Према ставу 32.5, националне мањине имају право „да шире, имају приступ и размењују информације на свом матерњем језику”.⁵⁹ Одговорност је државе да националним мањинама обезбеди разуман приступ јавним медијима како би изразиле своја гледишта, што подразумева и коришћење матерњег језика у изборним кампањама.⁶⁰

Једно од широко признатих ограничења слободе говора јесте и забрана говора мржње,⁶¹ подстицања на насиље и пропагирања тероризма. У ставу 6. Документа из Копенхагена, државе учеснице ОЕБС-а „признају одговорност, у складу са својим законима, за одбрану и заштиту својих међународних обавеза у области људских права и међународних обавеза, демократског поретка који је слободно успостављен вољом народа од деловања лица, група или организација које се упусте у тероризам или одбију да се одрекну тероризма или насиља са циљем рушења тог поретка или поретка друге државе учеснице”. Члан 20.2. Међународног пакта о грађанским и политичким правима наводи да „свако пропагирање националне, расне и верске мржње које подстиче дискриминацију, непријатељство или насиље треба забранити законом”.⁶²

5. Слобода мирног окупљања

Право на одржавање политичких састанака представља једну од основних компоненти демократије. То право обухвата и право на демонстрације и мирне протесте. Регулисање слободе окупљања треба да буде ограничено на захтев за обавештавање надлежних органа. То не треба проширити на захтев да се од тих органа претходно тражи дозвола.

59 Видети такође Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина, члан 9. став 1. и Кодекс добре праксе у изборним питањима, став 1.3.

60 Видети став Европског суда за људска права у предмету *Şükran Aydın и други против Турске* (бр. 49197/06), од 22. јануара 2013. У начелу се прихвата да државе имају право да регулишу употребу језика током изборних кампања. Европски суд за људска права је, међутим, напоменуо да потпуна забрана коришћења незваничних језика заједно са кривичним санкцијама није у складу са слободом изражавања.

61 Видети, генерално, „International and Comparative Law on Hate Speech” (Међународно и компаративно право о говору мржње), интернет страница пројекта „Ace Project”.

62 Видети члан 4. Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације.

Ту слободу треба да гарантује устав. Она се може ограничити из легитимних разлога, као што је одржавање јавног реда. Ограничења, међутим, не смеју да иду изван онога што је строго нужно и сразмерно потребама које леже иза тог ограничења, нити треба да трају дуже него што је неопходно. Тешкоћа код таквих ограничења јесте њихова примена. Одлука о забрани неког јавног скупа или протеста често се препушта полицији или државним службеницима, али законодавство треба да садржи јасне одредбе о условима под којима се такве одлуке могу донети. Такође треба да постоји могућност да забрану демонстрација и других начина коришћења слободе удруживања благовремено преиспита независни суд. Ако таква делотворна средства не постоје, слобода окупљања може бити укинута у пракси.⁶³

Слободу мирног окупљања такође могу да наруше неједнаки или дискриминаторни поступци ако политичким странкама или другим удружењима која заступају националне мањине не буде дозвољено да доступне јавне објекте, као што су градске куће или спортски стадиони, користе равноправно са другим политичким странкама и/или удружењима.

В. Забрана дискриминације

Забрана дискриминације представља међусекторско начело у области људских права на коме треба да се темељи свако људско право, укључујући и права припадника националних мањина. Став 7.5. Документа из Копенхагена наводи да ће „земље учеснице [...] поштовати право грађана да се, без дискриминације, кандидују за политичке или јавне функције, појединачно или као представници политичких партија или организација”.

Право појединца да учествује у јавном животу, укључујући и изборе, као бирачи и кандидати, мора се проширити на све грађане, без обзира на њихову етничку припадност, матерњи језик или вероисповест.⁶⁴ То право треба да буде примењено на једнакој

63 За више информација о тој теми, видети: Смернице о слободи мирног окупљања (Варшава: ODIHR, Венецијанска комисија), 2010.

64 Видети *Азиз против Кипра* (бр. 69949/01), Европски суд за људска права 2004-V. Подносилац представке није могао да гласа на парламентарним изборима 2001. године због тога што су, на основу кипарског Устава, припадници кипарско-турске заједнице искључени из кипарско-грчког бирачког списка. Европски суд за људска права је установио да то представља кршење члана 14. (забрана дискриминације) Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, заједно са чланом 3. Протокола бр. 1. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода. Европски суд за људска права је поновио да државе имају знатну слободу да утврђују правила за парламентарне изборе, али та правила морају да буду оправдана из разумних и објективних разлога. Разлика у третману на који се подносилац представке жалио, која проистиче из тога што је кипарски Турчин, не може бити оправдана из разумних и објективних разлога, нарочито у светлу чињенице да су кипарски Турци који се налазе у ситуацији подносиоца представке спречени да гласају на било којим парламентарним изборима.

основи, без икакве дискриминације у закону или његовој примени.⁶⁵ Иако право на учешће у јавном животу треба да буде садржано у законодавству, неопходно је обезбедити и потпуно одсуство административних препрека које спречавају припаднике националних мањина да у потпуности остваре то право. Оспоравање таквих препрека треба да буде могуће пред независним и непристрасним судовима.

Држављанство је обично захтев за могућност кандидовања и право гласа.⁶⁶ Захтев да оба родитеља буду држављани да би се добило држављанство може да има за резултат дискриминацију лица која припадају мањинским групама, нарочито оних који живе у пограничним областима. Ограничења која се односе на двојно држављанство такође могу да утичу на право припадника националних мањина на учешће у јавном животу.

Да би гарантовале забрану дискриминације, државе треба да, између осталог, обезбеде да:

- Мањинске заједнице, по могућству на својим матерњим језицима, буду уредно обавештаване о праву учешћа у јавном животу и о најбољем начину за коришћење тог права;
- Представници националних мањина не буду неоправдано или несразмерно спречени да се кандидују за јавну или политичку функцију;
- Сва ограничења слободе удруживања и окупљања буду унутар ограничења која поставља међународно право у области људских права; буду јасно оправдана изузетним околностима и сразмерна датим околностима;
- Националне мањине буду заступљене у изборним административним телима. Правила која се односе на састав изборних административних тела не треба да представљају препреке учешћу националних мањина;⁶⁷

65 Дискриминација не мора бити намерна. У неким околностима, наизглед објективни критеријуми могу да доведу до индиректне дискриминације. На пример, да би неко лице гласало, обично мора да региструје место на коме живи. Такав захтев, међутим, може да доведе до дискриминације номадских група и интерно расељених лица, која често припадају националним мањинама. Државе учеснице треба да воде рачуна о таквим специфичним околностима и да траже начине да избегну могућу ненамерну дискриминацију.

66 Многе државе су склопиле међународне уговоре који подстичу учешће недржављана на субнационалним или супранационалним изборима. Један од примера је Конвенција Савета Европе о учешћу странаца у јавном животу на локалном нивоу, која је ступила на снагу 1997. године, <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/144.doc>>. Иако се општи разговори о проширењу права гласа на недржављане настављају, у државама чланицама Европске уније (ЕУ) јача тенденција да се то грађанско право прошири. У државама чланицама ЕУ, стални становници који не могу да гласају на националним изборима имају право да гласају на изборима за Европски парламент и, повремено, на локалним изборима.

67 Кодекс добре праксе у изборним питањима, став 3.1 d (iv).

-
- Процес регистрације бирача води се тако да спречи дискриминацију припадника националних мањина;⁶⁸

 - Дискриминација и подстицање на насиље отворено и формално се обесхрабрују, укључујући и путем превенције и санкција против учинилаца;

 - Финансирање политичких странака, укључујући и финансирање из земље и из иностранства, регулисано је на начин који спречава дискриминацију националних мањина и политичких странака или група грађана које су са њима повезане;

 - Прикупљање потписа потенцијалних кандидата регулисано је на начин или у облику који не доводи до дискриминације мањинских група;

 - Захтеви да странке имају кандидате на терену и/или да региструју канцеларије у одређеном броју изборних јединица или административних региона не представљају дискриминацију, нарочито ако се ти захтеви односе и на подручја изван области у којима живи већина припадника дате мањине;

 - Нема ограничења које се односи на вођење кампање на одређеном језику; и

 - Захтеви да се познаје језик не користе се да се оспори регистрација бирача или кандидата.
-

68 Видети Поглавље VII. А Приручника за посматрање регистрације бирача (Варшава: ODIHR, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/izbori/92058>>.



III.

Изборни системи и националне мањине

A. Увод

Препорука из Лунда бр. 9:

„Изборни систем мора да олакша мањинама заступљеност и утицај. (1) Тамо где се мањине налазе на компактној територији, изборне јединице у којима се бира по један представник могле би да обезбеде њихову довољну заступљеност. (2) Пропорционални изборни систем, у којем проценат гласова које једна партија добије одлучује о броју освојених посланичких места, може да помогне да мањине буду боље заступљене. (3) Неки облици преференцијалног гласања, у којима бирачи рангирају кандидате по сопственом избору, омогућавају бољу заступљеност мањина у власти и могу да олакшају сарадњу између заједница. (4) Нижи бројчани праг заступљености у законодавном телу може да ојача укључивање националних мањина у процес управљања.”

Препорука из Лунда бр. 10:

„Географске границе изборних области требало би да буду такве да помажу праведну заступљеност националних мањина.”

Сврха изборних система јесте да гласове дате на изборима на којима гласају грађани претворе у места које су освојиле политичке странке и кандидати у

представничким институцијама.⁶⁹ Сваки изборни систем заснива се на једној или више бирачких јединица или округа, што представља неопходан елемент тог система. Не постоје међународни стандарди за изборне системе, а избор неког изборног система сматра се сувереном одлуком сваке државе. У оквиру региона ОЕБС-а, сви изборни системи су прихватљиви, све док се придржавају обавеза преузетих у оквиру ОЕБС-а.

Одабир конкретног изборног система суштински представља исход политичког процеса и одабири који су његов резултат по правилу нису неутрални. Генерално посматрано, у демократском друштву је пожељније да изборни систем буде резултат отвореног, инклузивног и транспарентног процеса који обухвата широк спектар актера на изборима, нарочито политичких странака, али и представника цивилног друштва, укључујући и експерте за изборе и групе које заступају интересе жена и мањина. Изградња консензуса о одабиру изборног система треба да допринесе прихватању, легитимности и стабилности система и да тако на минимум сведе оптужбе о пристрасности. Поред тога, тако инклузиван процес пружа добру прилику за разговор о различитим опцијама како би се обезбедила већа заступљеност националних мањина на изабраним положајима. Коначно, демократске државе треба да настоје да усвоје изборни систем који за циљ има најрепрезентативнију могућу власт. То је нарочито важно за припаднике националних мањина, који иначе не би били адекватно заступљени и не би имали одговарајући утицај.

Важно је нагласити да мера у којој концепција изборног система може да утиче на заступљеност националних мањина умногоме зависи од контекста дате земље. Националне мањине такође могу да усвоје различите стратегије за своје учешће у јавним пословима, укључујући ту и политички процес. Не треба претпостављати да су такви интереси ограничени на изборе, који се искључиво заснивају на границама заједница. У идеалном случају, изборни системи који олакшавају заступљеност мањина и смислено учешће које утиче на политички процес такође треба да дозволе отворено надметање за гласове у свим деловима друштва. Као такве, политичке платформе које повезују заједнице могу да одиграју важну улогу, не само унапређењем учешћа мањина, већ и подстицањем веће интеграције неког друштва.⁷⁰

Б. Врсте изборних система

Изборни системи могу се грубо поделити у три главне категорије. Прва се састоји од *већинских* изборних система, које одликује надметање индивидуалних кандидата. Друга категорија подразумева *пропорционалне* изборне системе, које карактерише

69 Посебно, на основу става 7.2. Документа из Копенхагена, „земље учеснице ће... дозволити да се сва места у најмање једном дому националног законодавног тела бирају слободним гласањем народа земље учеснице”.

70 Видети Објашњење Смернице 39. из Љубљанских смерница.

надметање политичких странака које су представљене листама кандидата. Такође постоје и изборни системи који комбинују елементе већинског и пропорционалног система, *паралелни и мешовити системи*. Одабир једног од тих изборних система и специфичности њиховог практичног изгледа могу да утичу на заступљеност националних мањина: неки могу да лимитирају заступљеност мањина, а други могу да га стимулишу. У наставку анализирају се могући ефекти различитих система.

1. Већински системи

Постоје два главна већинска система у општој употреби. Први је већински *једнокружни систем са једномандатним изборним јединицама* (енг. *first-past-the-post* – FPTP), док се други често назива *двокружни већински систем*. Код FPTP система, кандидат који освоји највећи број гласова у изборној јединици постаје изабрани представник за ту изборну јединицу. Код двокружног већинског система, кандидат треба да освоји више од 50 посто свих важећих гласова да би био изабран у првом кругу. Ако ниједан од кандидата не добије апсолутну већину, организује се други круг између два кандидата који су прикупили највећи број гласова у првом кругу. Победник је кандидат који добије највећи број гласова у другом кругу и он постаје изабрани представник за ту изборну јединицу.

Већински системи су једноставни и грађани могу лако да их разумеју. Тврди се да ти системи генерално омогућавају снажну повезаност одговорности између изабраних представника и њихових изборних јединица, и да ће пре обезбедити стабилну већину. С друге стране, већински, а нарочито FPTP системи, могу да доведу до маргинализације мањих странака, што за резултат има биполаризацију политичког живота. То понекад доводи до избора већине чланова законодавних органа уз помоћ мање од половине гласова, што може да покрене питања инклузивности и репрезентативности изабраног тела.

У већини случајева, већински системи који се заснивају на једномандатним изборним јединицама биће бољи за заступљеност мањина само у државама где се мањине налазе на компактним територијама. Ако се мањине налазе на компактним територијама, са довољним бројем припадника националних мањина који су регистровани бирачи на тој територији, и ако постоји већински систем, већа је шанса да ће припадник те мањине бити изабран. Ако је нека мањинска заједница разасута по територији дате државе, њој не би нужно била обезбеђена заступљеност, јер можда не би било довољно гласова за победу кандидата из редова националне мањине ни у једној од једномандатних изборних јединица.

Заступљеност веће националне мањине на компактној територији која се постиже у једномандатној изборној јединици може бити мања од заступљеност која би била остварена у оквиру пропорционалног система, јер већински кандидати могу добити више гласова него што је потребно да освоје мандат. Другим речима, такве изборне јединице могу се показати неконкурентним, у смислу да би увек били

бирани људи из доминантне етничке групе у локалној заједници. То такође може да има за резултат издвајање националних мањина или међунационалну тензију. Поред тога, у случајевима када су преференције бирача подељене на више од једне странке националне мањине, фрагментирање њихових гласова може да доведе до супротног резултата и до тога да национална мањина буде недовољно заступљена, чак и ако је у питању највећа група у тој изборној јединици.

За националне мањине постоје последице и код избора између FPTP и двокружног већинског система. У FPTP систему, нема подстицаја за тражење гласова у изборним јединицама ако национална мањина представља највећи проценат, али не и већину бирача. У двокружном већинском систему, могао би да постоји подстицај за тражење гласова изван националне мањине да би се постигла тражена већина.

Следећа, ређа врста већинског система јесте систем алтернативног гласања (енг. *Alternative Vote*), који се примењује у једномандатним изборним јединицама (као такав, систем алтернативног гласања може се сматрати варијантом преференцијалног гласања у већинском систему). Он грађанима пружа више могућности за избор и, у зависности од броја преференција за гласање које се дају бирачима, може им омогућити да по својим преференцијама направе редослед више кандидата. На основу система алтернативног гласања, бирачи кандидате рангирају редом, назначујући свој први, други и следеће изборе, у складу са законом. На основу система алтернативног гласања, ако ниједан кандидат не добије већину гласова као први избор, броје се листићи на којима он представља други и све остале изборе. Број гласова који је потребан да би кандидат победио зависи од конкретног система алтернативног гласања. У неким случајевима за победу може бити довољна већина гласова. У другим системима алтернативног гласања, међутим, бројање даљих опција се наставља док кандидат не добије већину. У неким околностима, такав систем представља снажан подстицај за кандидате да покушају да код бирача из других група постану други избор. То је зато што су победницима, на основу правила система алтернативног гласања, потребни додатни гласови. Кандидати који успешно привуку гласове као први избор и који од других група добију гласове као други избор, могу бити успешнији од оних који не успеју да привуку ниједан глас као други избор. Стога, на основу система алтернативног гласања, кандидати националних мањина могу да добију гласове као други или следећи избор од бирача који нису бирали такве кандидате као свој први избор и на тај начин могу да повећају заступљеност мањина.

2. Пропорционални изборни системи

Пропорционални изборни системи настали су да би обезбедили заступљеност политичких странака у сразмери са њиховом популарношћу. Мандати се додељују пропорционално уделу гласова које добију у изборној јединици која представља целу нацију или у изборним јединицама које представљају регионе. Пропорционални изборни системи могу, стога, бити *национални* или *регионални*. Мандати се могу додељивати у оквиру једне изборне јединице, која се поклапа са читавом

територијом државе, или у оквиру вишемандатних изборних јединица. Иако су инклузивнији, сматра се да пропорционални изборни системи могу да доведу избора фрагментиранијег парламента и нестабилније већине. Међутим, многе земље са пропорционалним изборним системима нису имале проблема са политичком стабилношћу или фрагментацијом у парламенту. На фрагментацију и стабилност већи утицај имају политички и културни аспекти, историја и контекст неговрста изборног система који се користи. Поред тога, често су за формирање већине у изабраним телима, чак и у већинским системима, потребне коалиције странака.

Једна од карактеристика пропорционалног изборног система јесте постојање изборног прага, односно цензуса. Изборни цензус се наводи у закону, обично се изражава у процентима и представља минималан проценат свих гласова који нека странка мора да прикупи да би добила мандат у законодавном органу. Цензус се може одредити на нивоу целе земље или региона. Он ће имати утицај на странке заступљене у законодавним телима, укључујући и оне које заступају националне мањине (види пододељке III.В.1 и 2).

Једна од варијација пропорционалног изборног система јесте систем једног преносивог гласа (енг. *single transferable vote* – STV), који се користи у релативно малим, вишемандатним изборним јединицама. Систем једног преносивог гласа је пропорционални преференцијални изборни систем који бирачима дозвољава да кандидате рангирају према својим преференцијама. Навођење преференција је обично факултативно, и бирач може да обележи једног кандидата или да рангира све кандидате. Квота је број гласова који кандидат мора да добије као први избор како би био изабран. Сваки кандидат чији број гласова као први избор буде већи од квоте одмах је изабран. Ако ни један кандидат не достигне квоту, кандидат који је добио најмањи број гласова као први избор се елиминише, и гласови које је елиминисани кандидат добио као други избор распоређују се између преосталих кандидата.

Резултати пропорционалних система обезбеђују бољу заступљеност различитих мишљења, укључујући и мишљења националних мањина. Такви системи странкама дају могућност да предају разноврсне листе кандидата које могу да олакшају избор представника националних мањина. То ствара могућност за градњу мостова између различитих националних мањина, као и између националних мањина и већина, како би се удаљиле од искључиво мањинских странака. Поред тога, пропорционални системи су мање подложни манипулисању, које подразумева и повлачења граница округа ради задовољавања страначких интереса, што може да буде случај са већинским системима. С друге стране, наводи се да у пропорционалним системима веза између изабраних представника и бирачког тела може да буде слаба и да моћ у оквиру неке политичке странке може да буде концентрисана у рукама лидера који су задужени за састављање страначких листа.

Од кључне је важности да изборни систем узме у обзир постојање националних мањина које тренутно јесу, или су можда до сада биле номадске, као и мањинско становништво без сталног места боравка или група. Такође би требало да узме у обзир и расељене бираче, што је често случај после етничких сукоба, када може да постоји велики број интерно расељених лица која припадају националној мањини или другим заједницама. Изборна права за све те групе могу се обезбедити путем различитих изборних система. Међутим, већински системи не морају бити најбоља опција због тешкоћа са којима представници таквих група могу да се суоче код приступа изборној јединици у циљу вођења кампање, регистрације бирача или гласања, што их у суштини лишава права гласа. У том контексту, пропорционални изборни системи представљају бољи избор.

3. Паралелни системи и комбиновани пропорционални систем

Паралелни систем представља комбинацију већинског и пропорционалног система, без икаквог плана или захтева за укупну пропорционалност код изборних резултата. Комбиновани пропорционални систем (енг. *Mixed-Member Proportional* – КПС) такође користи комбинацију већинског и пропорционалног система, али је или тако осмишљен, или постоји законски захтев да постоји укупна пропорционалност у изборним резултатима. У паралелним и комбинованим пропорционалним системима, бирачи треба да дају два гласа: један за кандидата у једномандатној изборној јединици и други за странку која се бори на изборима у вишемандатној изборној јединици. Зато се неки представници бирају у једномандатним изборним јединицама, а други путем пропорционалног система, обично у једној вишемандатној изборној јединици на нивоу целе државе.

Што се тиче пропорционалности, паралелни системи обично доводе до резултата који су негде између чистих избора релативном/апсолутном већином и чистих пропорционалних изборних система. Иако се наводи да је паралелни систем настао у покушају да се комбинују кључне предности оба заступничка система, такви системи не гарантују укупну пропорционалност, и неке странке и даље могу остати незаступљене иако су освојиле знатан број гласова. Паралелни системи су такође релативно сложени и бираче могу да збуне природа и функционисање тих изборних система. Једна од предности је да када има довољно мандата пропорционалних изборних система, мале мањинске странке које нису имале успеха на изборима релативном/апсолутном већином још увек могу бити награђене за своје гласове тако што ће освојити мандат у пропорционалном систему. Поред тога, паралелни систем требало би да, у теорији, мање фрагментира страначки систем од чистог пропорционалног изборног система.

Комбиновани пропорционални систем је сличан другим облицима пропорционалног изборног система јер укупан збир страначких припадника у изабраном телу треба да одражава укупну пропорцију примљених гласова. Он се разликује од пропорционалног изборног система тако што подразумева низ представника који

се бирају према географским изборним јединицама, који се одузимају од укупног страначког броја да би се одржала укупна пропорционалност. Као и код бројних пропорционалних изборних система, да би се квалификовала за мандате за листе у многим моделима комбинованог пропорционалног система, странка мора да добије барем одређени проценат свих гласова за странке, или са листе те странке неће бити изабран ни један кандидат. Кандидати који су освојили изборну јединицу освојили су и мандате.

Без обзира на њихов конкретни изглед, оба система могу се узети у обзир када се покушава унапредити заступљеност националних мањина у неком конкретном законодавном телу. Предност оба система је у томе да, када има довољно мандата пропорционалних изборних система за распоређивање, мање странке које нису имале успеха на већинским изборима и даље могу да добију мандат у пропорционалној борби. Ефекат на заступљеност и утицај мањина зависио би од фактора као што су концентрација или раштрканост мањина у изборној јединици и од улоге политичких странака у промовисању интереса мањина.

В. Конкретни елементи изборних система који олакшавају учешће мањина

Два фактора су важна када се бира изборни систем који ће бити најприлагођенији националним околностима. Први је да ли је укупан број припадника неке националне мањине довољно велик да јој омогући да изабере представника без примене посебних мера. Вероватноћа такве могућности може се утврдити поређењем процена о величини мањинског становништва и просечног броја бирача који је потребан за обезбеђење мандата.⁷¹ Фактор је компактност географске територије на којој се налази мањинско становништво. Постоје националне мањине које у некој држави густо насељавају јасно ограничене области, а иначе их у остатку државе не мора бити. Такође постоје националне мањине које могу да буду распрострањене по читавој држави међу већинским становништвом.

1. Ниски прагови

Да би се обезбедила адекватна заступљеност, законски праг који је странкама потребан да уђу у парламент на основу пропорционалног изборног система треба да буде довољно низак како би га прешла једна мањинска странка или више њих. Ако је број мандата који се додељује квалификованим политичким странкама, укључујући и мањинске странке, утврђен на националном нивоу, систем ће боље обезбедити заступљеност која је у потпуности пропорционална датим гласовима и за мањинске и за друге странке. Заступљеност неће зависити

⁷¹ Просечан број важећих гласова који је потребан за освајање мандата може се проценити на основу ранијих избора, као резултат дељења важећих гласова са мандатима из једне изборне јединице, узимајући у обзир начин на који функционише неки конкретни изборни систем.

од тога да ли је мањинско становништво географски концентрисано или расуто по држави. Ако се у читавој земљи примењују регионални законски цензуси, то у стварности може да спречи заступљеност мањинских странака на националном нивоу. У идеалном случају, и национални и регионални цензуси требало би да буду довољно ниски да би кандидатима мањинских странака дали прилику да буду изабрани у национално законодавно тело.

С друге стране, високи законски цензуси могу се користити као средство за спречавање заступљености мањинских странака. Чак и када је законски цензус на нивоу читаве државе, ако се места доделе квалификованим странкама у оквиру сваке појединачне изборне јединице, изузев онима са знатним мањинским становништвом, мањинске странке могу да имају тешкоће у остваривању заступљености ако су природни (такође се називају математички или ефективни) прагови високи.

Сваки изборни систем има природни праг који не треба бркати са законским прагом. Природни праг је минималан број гласова који је потребан за освајање једног мандата и утврђује се на основу броја мандата који треба да буду додељени. Странци која добије број гласова који је једнак или већи од природног прага обезбеђен је најмање један мандат у институцији за коју се расписују избори. Природни праг углавном зависи од средње величине изборне јединице (просечног броја чланова законодавног органа по изборној јединици), али на њега утиче и формула за расподелу мандата, број политичких странака које се такмиче и величина законодавног тела.

Чак и кад уопште не постоји законски праг, мале странке, укључујући и мањинске, ипак могу да се суоче са великим природним праговима за улазак у парламент. Да би се олакшало учешће мањина, повећање броја мандата смањиће математички праг који се мора достићи да би се освојио мандат.⁷² Чак и мало смањење математичког прага може бити довољно некој политичкој странци да освоји мандат када се налази непосредно испод цензуса.

2. Преференцијално гласање

Изборни системи који омогућавају преференцијално гласање, као што су системи алтернативног гласања и системи једног преносивог гласа, омогућавају бирачима да наведу како би гласали ако би њихов жељени кандидат изгубио, тако што ће навести свој други, трећи и све даље изборе. Ови системи такође стварају подстицаје за усклађивање са мањинским интересима. Како би били изабрани, кандидати ће можда морати да се окрену ширем кругу бирача, што обухвата и националне мањине. То може да буде подстицај и да у своје платформе уврсте и питања везана за мањине, како би придобили њихову подршку.

72 Видети Венецијанска комисија Савета Европе: „Comparative Report on Thresholds and Other Features of Electoral Systems Which Bar Parties from Access to Parliament” (Компаративни извештај о праговима и другим карактеристикама изборних система који странкама бране приступ парламенту), CDL-AD(2008)037, Стразбур, 15. децембар 2008, стр. 8.

Истовремено, и системи алтернативног гласања и системи једног преносивог гласа имају недостатке. Они могу бити прилично компликовани и за бираче и за органе за спровођење избора, нарочито током фазе бројања, и захтевају одређени степен техничке писмености која треба да буде делотворно примењена. Поред тога, због компликованог бројања гласова, такви системи више одговарају ситуацијама где је поверење у изборни процес високо.

3. Границе изборних јединица и правично учешће националних мањина

Иако су изборне јединице саставни део сваког изборног система, њихово разграничење може бити од кључне важности за ефекат тог система на заступљеност националних мањина и услед тога може да лимитира или повећа њихову заступљеност.

Поред позитивне обавезе да се олакша правична заступљеност мањина, постоји и негативна обавеза уздржавања од мера које би могле да негативно утичу на границе изборних јединица и/или њихов састав. Такве мере би могле да подразумевају, на пример, експропријацију, деложацију и избацавање, или поновно цртање или корекцију граница административних округа или изборних јединица.

Разграничење изборних јединица, без обзира на сам изборни систем, треба да поштује стандард равноправног права гласа. Другим речима, величине округа треба да буду упоредиве, како би сваки изабрани заступник представљао отприлике једнак број становника.⁷³ Поред тога, добра пракса указује на то да изборне јединице треба да буду компактне и суседне, да поштују административне поделе територије и да очувају заједнице од интереса.

Границе изборних јединица треба да буду исцртане тако да бирачи имају прилику да бирају кандидате за које сматрају да их стварно представљају. Границе изборних јединица могу бити исцртане према административним поделама, етничким или културним линијама или природним заједницама које одвајају физичке границе (као што су острва). Међутим, то треба урадити на основу објективних и општеприхваћених принципа. Такође је важно да, у поређењу са представницима већинског становништва, изабрани представници националних мањина не заступају већи број становника.

Постоје два аспекта разграничења изборних јединица који могу да имају нарочито снажан утицај на заступљеност мањина: (1) територијално разграничење на основу већинског система; и (2) број чланова које треба изабрати у некој изборној јединици на основу пропорционалног изборног система.

⁷³ Видети тачку 2.2.IV „Кодекса добре праксе у изборним питањима“ Венецијанске комисије: „Допустиво одступање од ове норме не би требало бити веће од 10%, а никако веће од 15%, осим у посебним околностима (када је реч о заштити концентрисане мањине, ретко насељене административне јединице)“. У Одељку 2.2, „Једнака гласачка моћ“, Кодекс предвиђа додатне детаље који се односе на разграничење изборних јединица, <[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)>.

У пропорционалним изборним системима, у изборним јединицама у којима се бира мали број заступника мања је сразмерност између добијених гласова и освојених мандата. Поред тога, повећава се број гласова који остају представљени, јер се мање странака квалификује за мандате. Изборне јединице у којима се бира велики број заступника повећавају степен пропорционалности и смањују број бирача који остају незаступљени. Смањење степена пропорционалности обично има негативан утицај на укључење мањих странака, укључујући и странке које заступају националне мањине.

Дефинисање граница изборних јединица могло би да има одлучујући утицај на изборне резултате и, стога, и на заступљеност неке одређене области. На пример, једно бирачко место измештено из једне изборне јединице у другу може да утиче на исход избора у обе изборне јединице, нарочито у случају FPTP система, у којем се од кандидата захтева да добију просту већину гласова да би били изабрани. Таква реорганизација изборних јединица ради задовољења страначких интереса је нелегална. Да би се то спречило, треба размотрити низ принципа.

Поступци разграничавања и реорганизације изборних јединица треба да буду јасно дефинисани у законодавству, како би правила која регулишу тај процес била примењена на јединствен начин, без обзира на то ко црта границе изборних јединица. Ако процес реорганизације изборних јединица треба да буде нестраначки, све политичке странке морају да се уздрже од покушаја да утичу на исход реорганизације изборних јединица. Ако је процес страначки, треба да учествују све политичке странке, укључујући и оне које заступају мањинске интересе. Правила морају бити јасна, транспарентна и доступна свим релевантним политичким странкама и учесницима у процесу реорганизације изборних јединица. Поред тога, реорганизација треба да подлеже судском надзору. Границе изборних јединица треба повремено преиспитати и кориговати према евентуалним променама у саставу становништва. Таква преиспитивања се обично спроводе после пописа. Процес преиспитивања треба предузети довољно времена пре заказаних избора.

У извесном броју земаља учесница ОЕБС-а, реорганизација изборних јединица је обавеза централних или локалних власти, док је код осталих то задатак законодавних тела. Повремено, подела на округе је неформално била одговорност ад хок вишестраначких тела која праве планове подела на округе и предају те планове законодавцима ради добијања коначног одобрења. Иако је добра пракса да се довршени план укључи у законодавство, пракса да искључиво законодавци буду задужени за израду плана поделе на округе може да доведе до сукоба интереса. Појављује се нови, позитивни тренд да тело одговорно за поделу на округе по свом саставу и структури буде независно од владе и законодавног органа.

Дефинисање граница изборних јединица треба размотрити на начин који ће ојачати и олакшати заступљеност националних мањина. Иако је кључни принцип

да разграничење изборних јединица не треба да штети заступљености било које странке или групе становника, прихватљиво је планирање изборних јединица на такав начин да се обезбеди, па чак и појача заступљеност мањина.

Г. Посебне мере

Известан број држава предвиђа посебне мере за припаднике националних мањина како би им гарантовале једнака права, уклониле дискриминацију, и олакшале њихово стварно учешће у јавном животу, са посебним нагласком на учешће на изборима. Без обзира на изузетну могућност коришћења посебних мера, политичке странке треба подстаћи да укључе мањинске представнике у своје изборне кампање, укључујући и у својству кандидата. То може да повећа заступљеност националних мањина кроз политичке странке које заступају шире интересе и гледишта друштва.

1. Посебни захтеви који се тичу прага за националне мањине

Препорука из Лунда бр. 9 предвиђа механизам за повећање заступљености националних мањина увођењем повољнијих (законских) услова који се односе на прагове за странке националних мањина. Такав механизам се може применити само у пропорционалним изборним системима. На пример, странке националних мањина могу бити изузете од потребе да пређу неки законски праг да би се квалификовале за доделу мандата или могу да користе нижи законски праг од других странака како би биле заступљене.

2. Систем два гласа

Државе имају знатна дискрециона права када одлучују о томе како постићи делотворно учешће националних мањина у јавним пословима. Иако је принцип „једна особа – један глас“ једно од главних правила демократских изборних система, у неким случајевима систем два гласа може се користити за унапређење заступљености мањинских заједница. Та мера се може размотрити ако је у јавном интересу и ако постојећи систем не делује довољно инклузивно. У тако изузетним околностима, бирачи који припадају некој националној мањини могу да легално добију посебно право да бирају своје мањинске представнике који ће заузети резервисана места у законодавном телу тако што ће, поред свог редовног гласа, користити и други глас.

Према једном истраживању Венецијанске комисије, систем два гласа је изузетна мера која мора да буде у складу са законом и уставом и може се дозволити само ако поштује начело пропорционалности у његовим различитим аспектима. То подразумева да тај систем може бити оправдан само ако је:

- Немогуће постићи жељени циљ другим мање инвазивним мерама које не крше једнака бирачка права;

- Има прелазни карактер; и
- Тиче се само бројчано мале мањине.⁷⁴

3. Резервисана места

Могу постојати мањинске заједнице, а нарочито аутохтоно становништво, које, због малог броја становника, теже могу да освоје мандате путем утврђеног изборног система. Ако постоји политичка воља да се обезбеди заступљеност таквих мањина, то се може постићи увођењем посебних мера, тј. резервисаних места. Борба за резервисана места одвија се унутар мањинске заједнице, а та места попуњавају људи који представљају мањинске заједнице. Тај механизам се може комбиновати и са другим посебним мерама, као што је додатна заступљеност, где се мањинама додељује више од оног броја (резервисаних) места на која би имали право ако би број становника био једини критеријум.

Један од могућих начина за попуњавање места која су резервисана за националне мањине јесте да се дозволи само мањинским бирачима да гласају за кандидате за резервисана места. Иако су ефикасна у постизању формалне заступљености, може се десити да резервисана места стимулишу симболичну заступљеност мањина, могу да буду схваћена као нешто што продубљује разлике између мањина и већине или чак могу да доведу до дискриминације. Још један проблематични аспект система резервисаних места је то што захтева да мањински бирачи и кандидати буду регистровани као такви. То је потенцијално осетљиво питање, јер се може додатно искомпликовати услед страха од могуће злоупотребе прикупљених података. Историја показује да су такве информације често играле улогу у прогонима припадника одређене етничке групе и другим тешким кршењима људских права. Ако нека држава одлучи да користи регистрацију мањинске припадности бирача или кандидата, као сегмент посебне мере за обезбеђење заступање мањина, та мера треба да буде добровољна и да поштује начело самоидентификације, као и потребу заштите личних података.

Још један начин за попуњавање резервисаних места јесте формирање посебне изборне јединице, отварањем низа бирачких места која покривају зоне које су густо насељене припадницима неке мањинске заједнице. Та посебна јединица не мора да испуњава неке од уобичајених географских карактеристика изборне јединице (нпр. не мора да буде компактна или суседна), нити мора да поштује административно-територијалне поделе. Она само представља средство за борбу за резервисана места међу мањинским странкама или појединачним кандидатима који представљају одређену мањину. Према таквом аранжману, свим бирачима је дозвољено да гласају за странку по свом избору у редовним изборним јединицама или у посебним јединицама где се мањинске странке боре за резервисана места.

⁷⁴ Видети „Закључак” у Извештају о систему два гласа за припаднике националних мањина, став 71, *op.cit.*, напомена 34.



IV.

Посматрање избора од стране ODIHR-а и националне мањине

А. Увод

Циљ мисије ODIHR-а за посматрање избора јесте да процени меру у којој неки изборни процес испуњава обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и међународне стандарде, укључујући и оне у вези са учешћем националних мањина. Основни принципи општег и једнаког права гласа стоје иза обавезе држава да обезбеде делотворно учешће националних мањина на изборима, и као бирача и као кандидата. Према томе, да би неки избори испунили обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и међународне стандарде, мора се пружити прилика да се олакша учешће мањина.

Признајући важност овог питања на демократским изборима, ODIHR је интегрисао процену учешћа мањина у своју целокупну методологију за посматрање избора.⁷⁵ Свака мисија за посматрање избора у потпуности води рачуна о томе како изборни процес утиче на националне мањине и да ли им је учешће на изборима олакшано или отежано. Пошто ODIHR сматра да су избори дугорочан процес, а не једнодневни догађај, мисије за посматрање избора разматрају питања која се односе на учешће мањина током предизборног и постизборног периода, као и на сам дан одржавања избора.

⁷⁵ За потпуно објашњење методологије посматрања избора ODIHR-а, видети Приручник за посматрање избора (Варшава: ODIHR, 2010), 6. издање, <<http://www.osce.org/odihr/izbori/68439?download=true>>.

Циљ овог поглавља је да пружи информације које су неопходне да мисије за посматрање избора заузму доследан приступ питањима надгледања избора која се односе на учешће мањина. Оно даје смернице члановима мисије за посматрање избора – укључујући и главни тим, дугорочне и краткорочне посматраче – за утврђивање свих фактора који би могли да имају утицај на учешће мањина.

Иако се у овом поглављу претпоставља да се у неку земљу распоређује комплетна мисија за посматрање избора, ова упутства се могу применити и на друге врсте мисија, као што је ограничена мисија за посматрање избора (енг. *Limited Election Observation Mission* – ОМПИ – без краткорочних посматрача) или мисија за процену избора (енг. *Election Assessment Mission* – без краткорочних или дугорочних посматрача). Због тога што се мисија за процену избора шаље да би се бавила конкретним питањима од интереса на неким изборима, посебно је важно утврдити да ли питања учешћа мањина могу бити релевантна. Ако је то случај, понекад је потребно идентификовати експерта за мањине који ће се придружити мисији за процену избора како би се релевантна питања у потпуности испитала.

Б. Улога мисије за процену потреба

Неколико месеци пре избора, ODIHR спроводи мисију за процену потреба (енг. *Needs Assessment Mission* – NAM) која процењује почетне фазе припреме за изборе и обезбеђује препоруке које се односе на обим могућих активности посматрања од стране ODIHR-а. Мисија за процену потреба се спроводи у периоду од неколико дана од стране чланова Одељења за изборе ODIHR-а и, повремено, представника Парламентарне скупштине ОЕБС-а. Та мисија се завршава објављивањем извештаја мисије за процену потреба. У контексту националних мањина, мисија за процену потреба покушава да идентификује сва прелиминарна питања која се тичу учешћа мањина, у закону или у пракси, која би мисија за посматрање или процену избора требало даље да истражи и надгледа. Мисија за процену потреба такође покушава да утврди меру у којој су примењене неке претходне препоруке ODIHR-а, укључујући и оне које се односе на мањинска питања, што би могло да покаже напредак у овој области.

Пре упућивања мисије за процену потреба, ODIHR прикупља информативне материјале о земљи и њеном политичком процесу, између осталог и о ситуацији везаној за националне мањине. У том смислу, ODIHR се обично повезује са Високим комесаром за националне мањине да би утврдио да ли постоје неки проблеми који се тичу учешћа мањина и да би прибавио све релевантне извештаје или друге информације. У додатне изворе информација спадају и извештаји домаћих и међународних НВО, извештаји Савета Европе о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, извештаји мисија ОЕБС-а о земљама, информације које прибавља контакт особа за питања Рома и Синта ОЕБС/ODIHR-а и финални извештаји претходних мисија за посматрање избора ODIHR-а.

ODIHR такође прибавља одговарајућу регулатivu која се односи на изборе, укључујући устав, законе о изборима и о политичким странкама, као и све друге законе и прописе који се односе на спровођење избора, укључујући и оне о националним мањинама или мањинским језицима. У многим случајевима, ODIHR ће претходно проучити правни оквир за изборе, а закључци ће потом помагати рад мисије за процену потреба. Законска контрола ODIHR-а подразумева и разматрање свих питања која се односе на учешће мањина. Ако није спроведена законска контрола, мисија за процену потреба треба да покуша да утврди основне проблеме и политичке импликације релевантних закона, како путем прелиминарног проучавања законодавства, тако и током састанака са заинтересованим странама.

Даље у тексту изложена су питања која треба узети у обзир у вези са законодавним оквиром.

- › Да ли устав гарантује опште право гласа без неоправданих ограничења?
- › Какав је утицај изборног система на заступљеност националних мањина?
- › Да ли за националне мањине постоје неки посебни услови који се односе на право гласа и да ли ти услови изазивају забринутост? Postoje li konkretne odredbe u izbornim propisima za učešće manjina u svojstvu kandidata i birača?
- › Постоје ли конкретне одредбе у изборним прописима за учешће мањина у својству кандидата и бирача?
- › Да ли је право на формирање политичке странке гарантовано законом и поштовано у пракси, без неоправданих ограничења?
- › Постоје ли нека ограничења за формирање политичких странака на основу друштвеног идентитета?
- › Да ли закон о изборима садржи нека административна ограничења која лимитирају делотворно учешће мањинских кандидата или странака?
- › Да ли је заступљеност националних мањина остварена применом правила из редовног закона о изборима који равноправно третира припаднике националних мањина?
- › Да ли закон о изборима предвиђа било какве посебне мере за заступљеност националних мањина?
- › Да ли су пред кандидате постављени неки услови који се односе на знање језика и, ако је то случај, какав је утицај тих услова на учешће мањина у изборном процесу?
- › Постоје ли ограничења за вођење кампања на мањинским језицима?
- › Да ли се државно финансирање странака или кандидата (тамо где је то случај) обезбеђује на правичан начин?

-
- › Да ли медијски прописи мањинским кандидатима или странкама дозвољавају разуман и правичан приступ медијима?
 - › Постоје ли посебне мере за обезбеђење адекватне представљености жена које припадају националним мањинама?
-

Генерално посматрано, чланови мисије за процену потреба се састају са представницима министарства спољних послова, изборне администрације, министарства унутрашњих послова, институција одговорних за националне мањине или људска права, политичким странкама, медијима, организацијама цивилног друштва, операцијама ОЕБС-а на терену (где је то релевантно), амбасадама земаља учесница ОЕБС-а и другим заинтересованим међународним организацијама. Током тих састанака, мисија за процену потреба треба да истакне све конкретне проблеме који се тичу учешћа мањина, укључујући и оне које су препознати током законске контроле или на основу претходних избора или новијих догађаја.

Мисија за процену потреба треба да утврди да ли представници мањинске заједнице предвиђају да ће бити неких препрека њиховом пуном ућешћу у изборном процесу, и у својству бирача и у својству кандидата. На тај начин, мисија за процену потреба на самом почетку процеса може да покрене кључна питања како би их власти размотриле, као и да идентификује приоритетна питања за будуће мисије за посматрање или оцену избора.

Ако се неко мањинско становништво налази на компактној територији у одређеном делу земље, мисија за процену потреба може да размотри да ли је оправдано отпутовати на ту локацију да би се боље разумела мишљења мањинских политичких и грађанских представника. Ако то није могуће за време мисије за процену потреба, чланови главног тима требало би да отпутују у ту посету на почетку мисије.

Могући проблеми који се тичу учешћа мањина које може идентификовати мисија за процену потреба укључују:

-
- › Границе изборних јединица које доводе до дискриминације;
 - › Тешкоће приликом регистрације кандидата;
 - › Препреке на путу регистрације бирача;
 - › Недостатак личних исправа;
 - › Недостатак изборних материјала на мањинским језицима;
 - › Нетолерантна реторика према мањинама током политичких кампања;
 - › Непостојање приступа медијима;
-

-
- › Неадекватна едукација бирача;
 - › Незаступљеност националних мањина у телима изборне администрације и другим званичним телима која играју улогу у регулисању избора (нпр. медијским одборима и комисијама за дефинисање изборних јединица); и
 - › Низак степен поверења у непристрасност изборне администрације.
-

Позитивни кораци који се односе на учешће мањина које може идентификовати мисија за процену потреба подразумевају:

-
- › Изборни систем осмишљен тако да подстиче и обезбеђује значајну и адекватну заступљеност мањина;
 - › Мањинске представнике у изборним административним телима и другим званичним телима која играју улогу у регулисању избора;
 - › Кампању за едукацију бирача, укључујући кампању преко емитера медијских садржаја, која је усмерена на мањинске групе;
 - › Гласање и изборне материјале доступне на језицима мањина; и
 - › Етички кодекс за учеснике на изборима у коме се забрањује говор мржње у кампањи.
-

V. Смернице за главни тим

Главни тим игра главну улогу у мисији за посматрање избора, са аналитичарима чији је задатак да посматрају и извештавају о свим аспектима изборног процеса. Иако шеф мисије има укупну одговорност да усмерава надзор учешћа мањина, сви чланови главног тима деле одговорност за посматрање учешћа националних мањина, јер прикупљају информације од заинтересованих страна на изборима током својих сталних дужности посматрања избора. Налази о учешћу мањина уврштени су у редовно извештавање мисије за посматрање избора, укључујући и привремене извештаје, прелиминарну изјаву и коначни извештај, који такође могу садржати препоруке о томе како побољшати тај процес.

У земљама у којима су мањинска питања посебно наглашена, ODIHR може да мисији додели „наменског“ мањинског аналитичара. У земљама у којима је тај аналитичар активан, Високи комесар за националне мањине може да упуту неког од својих запослених да се придружи мисији, како би надгледао учешће националних мањина. Мисија користи стручно знање Високог комесара за националне мањине и његово искуство у вези са конкретном земљом. Са поменутиим аналитичарем, мисија за посматрање избора у стању је да дубље истражи учешће мањина и да појача свој контакт са организацијама цивилног друштва и другим представницима мањинске заједнице. У одсуству аналитичара мањина, контакт особа за

националне мањине биће изабрана из главног тима, и то ће обично бити политички аналитичар, који ће преузети водећу улогу у надгледању учешћа мањина и координацији са другим члановима главног тима о конкретним питањима.

Следе неки од кључних задатака за чланове главног тима приликом успешног надгледања учешћа мањина.

1. Преглед ситуације

Током прве недеље мисије, аналитичар за мањине или контакт особа треба да припреме кратак преглед ситуације у којој се налазе националне мањине у држави домаћину, који ће служити као основни документ за све чланове мисије. Тај преглед треба да садржи:

- › Списак свих мањинских група које се налазе у земљи и приближни број њихових припадника, на основу пописа или других скорашњих кредибилних података;⁷⁶
- › Утврђивање географских области у којима националне мањине традиционално живе или се налазе у великим бројевима;
- › Основни подаци о статусу мањинских група у друштву, укључујући и сва релевантна питања која се тичу људских права;
- › Информације о странкама, кандидатима или НВО које заступају мањинске групе или њихове интересе; и
- › Главна прелиминарна питања која постави мисија за процену потреба, разматрање законског оквира и свих ранијих извештаја мисије за посматрање избора.

Овај преглед служи као полазна основа за надгледање учешћа мањина које обавља главни тим, а пружа и информације за информативне материјале и састанке дугорочних и краткорочних посматрача о овим питањима.

2. Прикупити основне статистичке податке

Свака мисија за посматрање избора треба да прикупља квантитативне податке о учешћу националних мањина које треба уврстити у извештаје мисије за посматрање избора. Иако квантитативне информације саме по себи не доносе опсежну слику учешћа мањина у земљи, оне могу да служе као корисна процена позитивних и негативних трендова, нарочито у вези са заступљеношћу. Ти подаци могу се такође користити за препоручивање мера чији је циљ већа заступљеност мањина.

⁷⁶ Пошто резултати пописа не одражавају увек стварну бројност свих мањина, посебно Рома, потребно је проучити додатне експертске процене заједно са резултатима пописа.

Аналитичар за мањине или контакт особа треба да прикупља следеће основне информације, када су доступне:

- Број добровољно изјашњених представника националних мањина из старог сазива парламента и да ли они представљају мањинске или друге странке;
- Број добровољно изјашњених представника националних мањина који служе као министри или обављају друге високе функције у влади;
- Број представника националних мањина у локалним саветима;
- Број и пропорција добровољно изјашњених мањинских кандидата на листама политичких странака;
- Бројеви и пропорција представника мањина у административним изборним телима на различитим нивоима.

Сви доступни осетљиви лични подаци о пропорцији националних мањина које су регистроване за гласање треба да буду заштићени.⁷⁷

3. Идентификовати кључна заинтересована лица и састати се са њима

На почетку рада мисије за посматрање избора, чланови главног тима треба да одлуче са којим организацијама и лицима би било важно да се сретну се како би се проучила кључна питања која се тичу учешћа мањина. Иако неки од тих саговорника могу представљати мањинске организације, други би могли да буду државни службеници задужени за административне процесе који утичу на националне мањине, као што је регистрација бирача или разграничење изборних јединица. У светлу чињенице да су неке теме заједничка одговорност више чланова главног тима, аналитичари треба да помно координишу заказивање састанака.

4. Анализирати регистрацију бирача

Аналитичар избора или аналитичар регистрације бирача треба да анализира процес регистрације бирача и састављања бирачких спискова да би утврдио да ли се пред националним мањинама налазе било какве конкретне препреке приликом регистрације за гласање или приликом уписивања у бирачке спискове.⁷⁸ Такви проблеми могу се тицати ширег процеса стицања држављанства. Иако су питања држављанства генерално изван делокруга посматрача избора, та питања треба да буду истражена у контексту бирачког права и регистрације.

⁷⁷ Подаци о регистрацији бирача за националне мањине можда нису доступни, пошто се уврштавање етничке припадности или вероисповести у бирачке спискове сматра супротним доброј пракси, и може бити супротно међународним стандардима о заштити осетљивих личних података. Међутим, могу да буду доступна испитивања јавног мњења или други подаци, укључујући процене стручњака.

⁷⁸ За више информација, видети: Приручник за посматрање регистрације гласача (Варшава: ODIHR, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/izbori/92058>>.

У већини земаља, прелиминарни бирачки спискови се пре избора стављају на увид јавности.

Када се анализира регистрација бирача, треба размотрити следећа питања:

- Који систем се користи за регистрацију бирача? Да ли је активан или пасиван?⁷⁹ Периодичан или сталан?⁸⁰ Да ли тај систем утиче на регистрацију националних мањина и њихово учешће на изборима?
- Да ли је регистровање пребивалишта или боравишта услов за регистрацију бирача?
- Које личне исправе су потребне за регистрацију за гласање?
- Да ли су мањинским заједницама биле доступне адекватне информације о процесу регистрације бирача? Да ли су информације биле доступне на језицима мањина?
- Да ли су неке мањинске заједнице имале проблема приликом регистрације за гласање или добијање држављанства? Ако је то случај, да ли су у питању били законски, административни или политички проблеми?
- Да ли органи власти савесно раде на исправљању свих могућих недостатака?
- Које би могле да буду политичке последице недостатака у процесу регистрације бирача везано за заступљеност мањина?

5. Проценити грађанске едукације и едукације бирача

Мањински, политички и медијски аналитичари треба да процене могућности грађанске едукације и едукације бирача која ја доступна мањинским бирачима и кандидатима. Аналитичари нарочито треба да утврде да ли су неке кампање за едукацију бирача биле посебно усмерене на мањинске заједнице и у којој мери су изборни материјали и материјали за едукацију бирача обезбеђени на језицима мањина. Код неких мањинских заједница може да постоји већа стопа неписмености и то би требало узети у обзир када се оцењују кампање за едукацију бирача.

79 У систему активне регистрације, одговорност за уписивање или брисање са бирачког списка је на бирачу, док у систему пасивне регистрације иницијативу предузима служба одговорна за састављање бирачких спискова.

80 Периодични бирачки спискови формирају се за неки конкретан изборни догађај и не одржавају се нити се ажурирају у циљу будуће употребе. Сталне спискове одржавају и редовно ажурирају тела одговорна за регистрацију бирача.

У вези са едукацијом бирача треба одговорити на следећа питања:

- › Да ли закон обавезује органе за спровођење избора или друга званична тела да обавештавају бираче о свим аспектима изборног процеса? Да ли је та обавеза задовољена у вези са националним мањинама? Да ли припадници националних мањина у удаљеним областима имају приступ материјалима за грађанску едукацију и едукацију бирача?
- › Да ли су национални и локални медији извршили своју обавезу обавештавања јавности? Да ли су емисије за едукацију бирача које су емитоване путем медија допрле до свих делова земље? Да ли су медији, конкретно, емитовали такве емисије на језицима мањина?
- › Да ли су потенцијални кандидати који представљају националне мањине адекватно обавештени о процедурама за именовање и регистрацију?
- › Да ли је велики број листића био неважећи, што указује на то да бирачи можда нису разумели тај процес? Да ли су неважећи листићи концентрисани у некој конкретној области или да ли су утицали на неку конкретну заједницу?

6. Пратити процесе предлагања кандидата и странака

Политички аналитичар треба да прати процесе предлагања кандидата и регистрације и да истражује све евентуалне случајеве у којима је уписивање или брисање из регистра одбијено, укључујући и потенцијалне кандидате из мањинских странака и/или заједница. У свим таквим случајевима, мисија за посматрање избора треба да организује састанак са тим кандидатом или странком, да тражи копије релевантне документације и да одржава даље разговоре са административним изборним телом, да би се разјаснио основ за одбијање. Анализом је потребно утврдити да ли су конкретни правни, административни или политички фактори негативно утицали на мањинске кандидате у тим случајевима. Такође треба проценити да ли би захтеви за потписе подршке и/или несразмерне депозите могли да ометају учешће националних мањина.

Слично томе, политички аналитичар треба да утврди да ли је неким политичким странкама одбијена регистрација или су брисане из регистра, и да ли је нека од њих била мањинска странка. Иако би се такви случајеви вероватно десили пре изборног периода, можда би и даље били релевантни за изборни процес и требало би их истражити.

7. Надзирати извештавање медија

Држава је дужна да обезбеди адекватан приступ националних мањина медијима. Медији играју важну улогу и у пропагирању плурализма и толеранције у друштву, у превазилажењу дискриминације и борби против расизма. Током избора, медијске куће треба да обезбеде разуман приступ мањинским кандидатима

и политичким странкама, и да покривају питања од интереса за националне мањине. Јавни медији имају посебну одговорност за подстицање развоја демократског друштва, тако што ће дозволити плуралитет гледишта у својим програмима, не дајући предност ни једној политичкој странци, групи, религији или вероисповести. Приватни медији такође не треба да дискриминишу кандидате или странке на основу тога што они заступају националне мањине. Ниједан медиј не треба да представнике националних мањина и њихове проблеме представља користећи стереотипе који могу имати негативан утицај на њихов кредитет и важност за бираче.

У оквиру стандардног приступа мисије за посматрање избора праћењу медија, медијски аналитичар треба да процени извештавање о мањинским кандидатима, странкама и проблемима да би одлучио да ли су имали правичан приступ и извештавање.⁸¹

Медијски аналитичар посебно треба да утврди:

- Да ли су мањинске странке и кандидати имали приступ медијима да би представили своја гледишта;
- Да ли су области насељене националним мањинама могле да буду покривене извештајима националних медија;
- Да ли је медијско окружење поларизовано у оквирима етничких граница;
- Да ли су информације из кампање и са избора емитоване на језицима мањина; и
- Да ли је било инцидената са говором мржње који би могли да негативно утичу на мањинске кандидате, странке или заједнице, као и на читав изборни процес.⁸²

8. Посматрати кампању

Посматрање кампање је важан показатељ да ли су, између осталог и кандидатима, странкама и бирачима који припадају националним мањинама, омогућене основне слободе, укључујући и слободу удруживања, окупљања, говора и кретања. Политички и мањински аналитичари треба да помно посматрају кампању и да истражују све проблеме који се тичу представника националних мањина. Такође треба да утврде да ли су мањинским кандидатима и странкама дате исте

81 За више информација, видети Приручник о мониторингу медија за изборне посматрачке мисије (Варшава: ODIHR, 2011), <<http://www.osce.org/odhr/92057>>.

82 Неколико међународних докумената о којима се говори у овом приручнику имају за циљ не само да се забрани директан говор мржње, већ и да се експлицитно „подстакне дух толеранције и међукултурног дијалога и да се предузму делотворне мере за промовисање узајамног поштовања и разумевања...”, Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, члан 6. Видети такође: Међународну конвенцију о укидању свих облика расне дискриминације, чл. 1 и 2, и Документ из Копенхагена, ставови 2. и 30.

могућности за вођење кампање, нарочито у земљама у којима промоција странака почиње пре почетка званичне кампање.

Конкретна питања која треба испитати у вези са вођењем кампање:

- Да ли су у областима насељеним мањинама поштоване слобода кретања и окупљања? Да ли су бирачи могли да несметано присуствују догађајима у оквиру кампања? Да ли су странке и кандидати могли да слободно путују и организују догађаје у оквиру кампања?
- Да ли су мањински кандидати, удружења и странке били у могућности да једнако и равноправно користе јавне објекте током кампање?
- Да ли су националне мањине могле да штампају и излажу плакате из кампање? Да ли су могли да излажу плакате на језицима мањина?
- Да ли су кандидати и странке могли да се на догађајима у оквиру кампање обраћају на језицима мањина?
- Да ли су друге групе или власти водили кампање против мањина или их застрашивале? Да ли је било случајева у којима је током кампање коришћен говор мржње?
- Да ли су се кампање бавиле проблемима који се тичу националних мањина?

9. Анализирати утицај изборног система

Аналитичар избора и правни аналитичар треба да процене могући утицај изборног система на учешће мањина. С тим у вези, потребно је оценити формулу за превођење гласова у мандате и размотрити да ли то утиче на додељивање мандата за кандидате и странке националних мањина. Такође треба размотрити утицај изборног система на номадско становништво, ако такво становништво постоји у датом контексту. Иако, генерално посматрано, мисија за посматрање избора не треба да се бави коментарисањем одабира изборног система одређене земље, важно је забележити све механизме који или спречавају или унапређују заступљеност мањина.

Аналитичар избора такође треба да оцени могући утицај разграничења изборних јединица на заступљеност националних мањина у новоизабраном телу. Посебну пажњу треба посветити разграничењу изборних јединица када: (а) мањински кандидати побеђују са више гласова него што је потребно; и (б) мањинско становништво је расуто између различитих изборних јединица, када би могло да изгуби с малом разликом. Аналитичар избора такође треба да посматра процес разграничења, да ли је био политички инклузиван и да ли је обухватао представнике националних мањина.

Питања у наставку дају смернице за процену изборног система, укључујући и питање утврђивања граница изборних јединица.

-
- › Који изборни систем се користи, и како утиче на заступљеност националних мањина?

 - › Постоје ли неке мањинске групе које би постојећи изборни систем вероватно ставио у неповољнији положај?

 - › Постоје ли законски прагови и, ако је то случај, како утичу на могућности за заступљеност мањина?

 - › Постоје ли посебне мере, као што су резервисана места и/или систем два гласа за мањинске групе?

 - › Да ли су обавезне етнички мешовите листе кандидата?

 - › Да ли изборни систем подстиче заједничке политичке платформе различитих заједница? Да ли је политичким странкама дозвољено да формирају блокове за потребе избора, али да остану посебни субјекти?

 - › Да ли су мањине заступљене у телу које је задужено за утврђивање граница изборних јединица, или могу да му дају званичан допринос?

 - › Да ли систем за утврђивање граница изборних јединица узима у обзир интересе мањинских заједница?

 - › Постоје ли механизми да се избегне расутост малих мањинских група између изборних јединица, која би могла да умањи њихове резултате?

 - › Да ли се субјекти чији је задатак прављење нацрта или преиспитивање граница изборних јединица сматрају професионалним и политички непристрасним?

 - › Који је поступак за реорганизацију изборних јединица? Да ли је такав да јавност може да пружи свој допринос?

 - › Да ли су изборне јединице релативно једнаке или праведно подељене у смислу становништва?

 - › Постоји ли процес за надгледање и спречавање могуће страначке манипулације приликом утврђивања граница изборних јединица?
-

Г. Смернице за дугорочне посматраче

Дугорочни посматрачи својим радом помажу да мисија за посматрање избора сагледа територију целе земље код изборног процеса.⁸³ Они на регионалном и локалном нивоу прикупљају информације које подупиру налазе мисије за посматрање избора и, истовремено, утврђују све регионалне посебности које могу да имају утицаја на процес избора. Будући да дугорочни посматрачи ступају у интеракцију са заинтересованим лицима у локалној заједници, у кључној су пози-

83 За више информација о улози дугорочних посматрача, видети: Приручник за дугорочне посматраче избора (Варшава: ODIHR, 2007), <<http://www.osce.org/odihr/izbori/24678>>.

цији да прикупљају информације које се односе на учешће мањина, нарочито ако покривају области са концентрисаним мањинским становништвом.

Пре него што их распореде у дату земљу, дугорочни посматрачи треба да буду информисани о приступу ODHR-а надгледању учешћа мањина на изборима, укључујући и позивање на Препоруке из Лунда и улогу Високог комесара за националне мањине. Та питања треба да буду разматрана на састанку за информисање дугорочних посматрача и уврштена у информативну књигу за дугорочне посматраче.

Задатак координатора дугорочних посматрача јесте да обезбеди да дугорочни посматрачи разумеју улогу мисије за посматрање избора у надгледању учешћа мањина и да олакша њихово извештавање о тим питањима, у сарадњи са другим члановима главног тима. Координатор дугорочних посматрача блиско сарађује са контакт особом или аналитичарем за мањине, како би дугорочни посматрач доделио конкретне задатке који се односе на мањинска питања. У областима где се националне мањине налазе на компактној територији, дугорочни посматрачи могу да имају редовну комуникацију са аналитичарем за мањине преко координатора дугорочних посматрача, а аналитичар за мањине може да отпутује у ту област да би даље пратио све конкретне проблеме. Дугорочни посматрачи у утврђеном сегменту свог недељног обрасца за извештавање редовно дају извештаје о својим опсервацијама у вези са учешћем мањина.

Дугорочни посматрачи треба да истражују питања која се односе на учешће мањина у оквиру својих редовних дужности. Сваки састанак са локалним актерима за изборе је прилика за прикупљање информација о учешћу мањина. Контролна листа из претходног дела може бити корисна и за дугорочне посматраче приликом прикупљања релевантних информација током састанака. У областима насељеним мањинским заједницама, дугорочни посматрач треба да утврди ко су руководиоци организација цивилног друштва и политички руководиоци који заступају те заједнице и да се са њима састане. Поред мањинских политичких странака и кандидата, дату заједницу могу да заступају и локалне НВО, новине или друга удружења. Када се састају са тим представницима, важно је имати на уму да унутар једне заједнице могу постојати поделе и разлике у мишљењима. Из тог разлога, добра је пракса састати се са најширим могућим спектром саговорника.

Д. Смернице за краткорочне посматраче

Краткорочни посматрачи баве се процедурама на дан избора, укључујући отварање бирачких места, гласање, бројање бирачких листића и прављење табела са гласовима. Краткорочни посматрачи се распоређују широм земље и прикупљају информације на обрасцима за извештавање које мисија за посматрање избора може да користи да скицира профил читавог процеса током изборног дана и

да извуче закључке. Информације које обезбеде краткорочни посматрачи могу бити посебно важне када се утврђује да ли неки значајни догађаји или изборни прекршаји представљају неправилност или су део шире националне или регионалне тенденције.

У областима где се националне мањине налазе на компактним територијама, дугорочни посматрачи треба да обезбеде да тимови краткорочних посматрача распоређени у њихове области имају комплетне информације о локалној ситуацији. Регионални информативни материјали за краткорочне посматраче, које припремају дугорочни посматрачи, треба да објасне етнички састав те области и да утврде сва могућа питања или проблеме. Дугорочни посматрачи треба да обезбеде да краткорочни посматрачи на дан избора у тој области адекватно покрију бирачка места у мањинским заједницама, као и да се обезбеде преводиоци у областима где су широко заступљени мањински језици.

У земљама где се националне мањине налазе на компактним територијама, од краткорочних посматрача се може тражити да на обрасцу извештаја наведу да ли се бирачка места која посећују налазе у мањинској или мешовитој заједници. Те информације омогућавају статистичком аналитичару мисије за посматрање избора да утврди да ли постоје одређени обрасци у оквиру мањинских заједница који могу да утичу на учешће мањина. На пример, ако неки бирачи не могу да пронађу своја имена на бирачком списку, ти подаци ће показати да ли је тај проблем присутнији у мањинским областима.

Искуство је показало да, у зависности од политичке динамике у земљи или региону, бирачи у мањинским заједницама могу да буду најосетљивији на неправилности на дан избора. У такве проблеме спадају: групно гласање, куповина гласова, спречавање гласања и застрашивање. Краткорочни посматрачи треба да буду свесни тих могућих проблема, али и да остану отвореног ума и да не доводе у питање своја опажања.

Технички или административни проблеми могу да буду присутнији у мањинским заједницама, као, на пример: недостатак гласачких листића или других изборних материјала на језицима мањина, неразумевање изборног поступка међу бирачима због неадекватне едукације бирача и/или неписмености, недовољно познавање званичног језика и проблеми са бирачким списковима због грешака у транслитерацији или других неусклађености. У земљама у којима су утврђени проблеми у вези са националним мањинама, обрасци за посматраче могу да садрже конкретна питања.

ПРИЛОГ.

Изводи из обавеза преузетих у оквиру ОЕБС-а и други релевантни међународни стандарди и документи који се односе на учешће националних мањина у изборним процесима

1. ОЕБС

Документ из Копенхагена, 1990.

(1) Државе учеснице изражавају своје уверење да су заштита и унапређење људских права и основних слобода међу главним циљевима управљања, и потврђују да признавање тих права и слобода представља темељ за слободу, правду и мир.

(2) Решене су да подрже и унапреде она начела правде која чине темељ за владавину права. Сматрају да владавина права не означава само формалну легалност која обезбеђује редовност и доследност у постизању и спровођењу демократског поретка, већ правду засновану на признавању и пуном прихватању највише вредности људске личности, коју гарантују институције које обезбеђују оквир за њено потпуно изражавање.

(3) Потврђују да је демократија нераздвојан елемент владавине права. Признају важност плурализма у вези са политичким организацијама.

(4) Потврђују да ће, у складу са међународним стандардима људских права, једне другима поштовати право на избор и развој политичких, социјалних, економских и културних система. Приликом остваривања тог права, обезбедиће да њихови закони, прописи, праксе и политике одговарају њиховим обавезама на основу међународног права и да се доведу у склад са одредбама Декларације о принципима и другим обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а.

(5) Свечано изјављују да елементи правде који су од суштинског значаја за пуно изражавање урођеног достојанства и једнаких и неотуђивих права свих људских бића подразумевају следеће:

(5.1) – слободни избори који се одржавају у разумним временским размацима, тајним гласањем или сличним слободним поступцима гласања, под условима

који у пракси обезбеђују слободно изражавање мишљења бирача при избору њихових представника;

(5.2) – облик владавине који је репрезентативан по свом карактеру, у коме је извршна власт одговорна изабраном скупштинском сазиву или бирачком телу;

...

(5.7) – људска права и основне слободе су гарантоване законом и у складу су са обавезама тих држава према међународном праву;

(5.8) – регулатива се усваја у поступку који је јаван и прописи се јавно објављују, што је услов за њихову примењивост. Ти текстови су свима доступни;

(5.9) – сва лица су једнака пред законом и имају право на једнаку законску заштиту, без дискриминације. У том смислу, закон забрањује било какву дискриминацију и гарантује свим лицима једнаку и делотворну заштиту од дискриминације по било ком основу;

(5.10) – свима су доступни делотворни правни лекови против административних одлука, како би се гарантовало поштовање основних права и обезбедио правни интегритет;

...

(7) Да би обезбедиле да воља народа буде основ ауторитета државне власти, земље учеснице ће:

(7.1) – одржавати слободне изборе у разумним интервалима, како је утврђено законом;

(7.2) – дозволити да се сва места у најмање једном дому националне скупштине бирају слободним гласањем грађана;

(7.3) – гарантовати општа и једнака права гласа свим пунолетним грађанима;

(7.4) – обезбедити да се гласање обавља тајно или другом сличном процедуром слободног гласања, као и да се пребројавање гласова и извештавање врши поштено, а званични резултати саопште јавно;

(7.5) – поштовати право грађана да буду бирани на политичке, односно јавне функције, појединачно или као представници политичких странака или организација, без дискриминације;

(7.6) – поштовати право појединаца и група да потпуно слободно оснивају своје политичке странке или друге политичке организације и таквим политичким

странкама и организацијама обезбедити потребне правне гаранције како би се те странке и организације могле међусобно надметати, равноправно пред законом и државним властима;

(7.7) – обезбедити да закони и државна политика дозвољавају вођење политичких кампања у слободној и поштеној атмосфери, где политичке странке и кандидати неће бити спречавани ни административним мерама, ни насиљем, нити застрашивањем, да слободно изразе своје ставове и мишљења, или да бирачи неће бити спречавани да их сазнају и о њима разговарају или да гласају без страха од одмазде;

(7.8) – обезбедити да никакве законске или административне препреке не стоје на путу неометаног приступа медијима, по основу једнаког права, без разлике за све политичке групације и појединце који желе да учествују у изборном процесу;

(7.9) – обезбедити да кандидати који добију потребан број гласова предвиђен законом прописно ступе на дужност и обављају је до истека мандата, односно окончања дужности, на начин који је регулисан законом, а у складу са демократском парламентарном и уставном процедуром.

(8) Државе учеснице сматрају да присуство посматрача, и страних и домаћих, може да унапреди и побољша изборни процес у државама у којима се одржавају избори. Стога позивају посматраче из других земаља учесница КЕБС-а, и свих одговарајућих приватних институција и организација које желе да посматрају ток њихових националних избора, у мери која је дозвољена законом. Такође ће настојати да олакшају сличан приступ изборним поступцима који се одржавају испод националног нивоа. Ти посматрачи ће се обавезати да не ометају изборни поступак.

....

(30) Државе учеснице признају да питања која се односе на националне мањине могу бити решена на задовољавајући начин само у демократском политичком оквиру, који се заснива на владавини права, са функционалним независним правосуђем. Тај оквир гарантује пуно поштовање људских права и основних слобода, једнака права и статус за све грађане, слободно изражавање свих њихових легитимних интереса и тежњи, политички плурализам, друштвену толеранцију и примену законских правила којим су постављена делотворна ограничења злоупотреби државних овлашћења. Такође признају важну улогу невладиних организација, укључујући и политичке странке, синдикате, организације из области људских права и верске групације, у унапређењу толеранције, културне разноликости и решавања питања која се односе на националне мањине. Државе учеснице даље потврђују да је поштовање права припадника националних мањина, у оквиру општепризнатих људских права, кључни фактор мира, правде, стабилности и демократије у земљама учесницама.

(31) Припадници националних мањина имају право на пуно и делотворно остваривање својих људских права и основних слобода без дискриминације, потпуно једнаки пред законом. Државе учеснице ће, када је потребно, усвојити посебне мере како би припадницима националних мањина обезбедиле потпуну једнакост са другим грађанима приликом остваривања и уживања људских права и основних слобода.

(32) Припадност националној мањини је ствар личног избора и због таквог избора не смеју се трпети било какве сметње. Припадници националних мањина имају право да слободно изражавају, чувају и развијају свој етнички, културни, језички или верски идентитет и да чувају и развијају своју културу у свим њеним аспектима, без икаквих покушаја асимилације против своје воље. Посебно имају право:

(32.1) – да слободно користе свој матерњи језик и у приватној и јавној сфери;

(32.2) – да оснивају и одржавају сопствене образовне, културне и верске институције, организације или удружења, које могу да траже добровољне финансијску и другу подршку, као и јавну помоћ у складу са националним законодавством;

(32.3) – да проповедају и практикују своју вероисповест, укључујући прибављање, поседовање и коришћење верских материјала, и обављање верских едукативних активности на свом матерњем језику;

(32.4) – да формирају и одржавају несметане контакте између себе у својој земљи, као и прекограничне контакте са држављанима других земаља са којима деле заједничко етничко или национално порекло, културно наслеђе или религијска веровања;

(32.5) – да шире, имају приступ и размењују информације на свом матерњем језику;

(32.6) – да оснивају и воде организације или удружења у оквиру земље и да учествују у међународним невладиним организацијама. Припадници националних мањина могу да користе и остварују своја права појединачно, као и у заједници са другим припадницима своје групације. Припадник националне мањине не може да трпи штету због остваривања или неостваривања било којег од тих права.

(33) Државе учеснице заштитиће етнички, културни, језички и верски идентитет националних мањина на својој територији и створиће услове за унапређење тог идентитета. Предузеће потребне мере у том смислу, после обавезних консултација, укључујући и контакте са организацијама или удружењима тих мањина,

у складу са поступцима одлучивања сваке државе. Свака таква мера биће у складу са принципима једнакости и недискриминације, уз поштовање других држављана те државе учеснице.

(34) Државе учеснице ће настојати да обезбеде да припадници националних мањина, без обзира на потребу учења једног или више званичних или језика те државе, имају адекватне могућности за наставу свог матерњег језика или наставу на свом матерњем језику, као и, кад год је то могуће и потребно, за његово коришћење пред органима јавне власти, у складу са важећим националним законодавством. У оквиру наставе историје и културе у образовним институцијама, државе учеснице ће такође узети у обзир историју и културу националних мањина.

(35) Државе учеснице ће поштовати права припадника националних мањина на делотворно учешће у јавним пословима, укључујући и учешће у пословима који се односе на заштиту и промовисање идентитета тих мањина. Државе учеснице констатују напоре који су предузети у циљу заштите и формирања услова за унапређење етничког, културног, језичког и верског идентитета неких националних мањина, формирањем, као једног од могућих начина да се постигну ти циљеви, одговарајућих локалних или аутономних управа, које одговарају конкретним историјским и територијалним околностима тих мањина и у складу са политикама дате државе.

(36) Државе учеснице препознају посебан значај све јаче међусобне конструктивне сарадње по питањима која се односе на националне мањине. Таква сарадња треба да унапреди међусобно разумевање и поверење, пријатељске и добросуседске односе, међународни мир, безбедност и правду. Све државе учеснице ће унапређивати атмосферу узајамног поштовања, разумевања, сарадње и солидарности међу свим људима која живе на њиховој територији, без разлике због етничког или националног порекла или вероисповести, и подстицаће решавање проблема дијалогом, на основу принципа владавине права.

(37) Ниједна од ових обавеза не може се тумачити тако да подразумева било какво право ангажовања у некој активности или обављања неке радње у супротности са циљевима и принципима Повеље Уједињених нација, другим међународноправним обавезама или одредбама Завршног акта, укључујући и начело територијалног интегритета држава.

(38) Државе учеснице, у оквиру својих напора да заштите и унапреде права припадника националних мањина, у потпуности ће поштовати своје обавезе на основу постојећих конвенција о људским правима и других релевантних међународних инструмената и, ако то већ нису урадиле, размотриће поштовање одговарајућих конвенција, укључујући и оне које предвиђају право појединаца на жалбу.

(39) Државе учеснице ће блиско сарађивати у надлежним међународним организацијама којима припадају, укључујући Уједињене нације и, зависно од контекста, Савет Европе, имајући у виду свој стални рад на питањима која се односе на националне мањине. Размотриће могућност сазивања састанка експерата ради детаљног разговора о питању националних мањина.

Високи комесар за националне мањине, Препоруке из Лунда о делотворном учешћу националних мањина са објашњењима, 1999.

II. УЧЕШЋЕ У ДОНОШЕЊУ ОДЛУКА

Б. Избори

7) Искуства у Европи и другде показују колико је изборни процес важан да се олакша учешће мањина у политичком животу. Државе ће гарантовати право лицима која припадају националним мањинама да учествују у вођењу јавних послова, што подразумева права да без дискриминације гласају и да се кандидују за јавне функције.

7) Представничка власт изабрана на слободним, поштеним и периодичним изборима представља темељ савремене демократије. Основни циљ је, како стоји у члану 21(3). **Универзалне декларације о људским правима**, да „воља народа буде основ ауторитета државне власти”. Тај стандард је артикулисан у универзалним и европским уговорима, као што су члан 25. **Међународног пакта о грађанским и политичким правима** и члан 3. **Протокола I уз Европску конвенцију о људским правима**. За државе учеснице ОЕБС-а, ставови 5. и 6. **Документа из Копенхагена** прецизирају да „у елементе правде који су кључни за потпуно испољавање урођеног достојанства и једнаких и неотуђивих права свих људских бића”, спада „воља народа, слободно и поштено изражена на периодичним и истинским изборима, која представља основ ауторитета и легитимитета сваке владе”.

Мада је државама на расплогању широка лепеза начина на који ће испуњавати те обавезе, оне то морају чинити без дискриминације и морају тежити што већем степену заступљености. И заиста, унутар контекста Уједињених нација, Комитет за људска права је у свом ставу 12. **Општег коментара члана 25.** (57. сесија, 1996. године) објаснио да „слобода изражавања, окупљања и удруживања представљају суштинске предуслове за делотворно уживање права гласа и морају бити заштићене. (...) Информације и материјали о гласању морају бити доступни на језицима мањина”. Штавише, став 5. **Општег коментара члана 25.** разјашњава да је „руковођење јавним пословима (...) широк концепт који се односи на вршење политичке моћи, а посебно вршење законодавне, извршне и управне власти. То обухвата све аспекте јавне управе, као и уобличавање и спровођење политике на међународном, националном, регионалном и локалном нивоу”.

С обзиром да ни један изборни систем није неутралан са становишта различитих погледа и интереса, државе треба да усвоје такав систем који би довео до формирања најрепрезентативније могуће владе у датој конкретној ситуацији. То је посебно важно за припаднике националних мањина, који можда на други начин не би могли да буду адекватно заступљени.

8) Прописи о оснивању и активностима политичких партија морају да буду у складу с начелом међународног права о слободи удруживања. То начело подразумева слободу оснивања странака које се темеље на припадности заједници, као и странака које се не поистовећују искључиво са интересима одређене заједнице.

8) У начелу, демократске државе не би требало да се мешају у начин на који се људи политички организују, докле год то чине на миран начин и поштујући права других. У суштини, овде се ради о слободи удруживања, како је артикулишу бројни међународни документи међу којима: члан 20. **Универзалне декларације о људским правима**; члан 22. **Међународног пакта о грађанским и политичким правима**; члан 11. **Европске конвенције о људским правима**; и став 6. **Документа из Копенхагена**. Слобода удруживања је на посебан начин зајамчена припадницима националних мањина у складу са ставом 32. тачка 6. **Документа из Копенхагена** и чланом 7. **Оквирне конвенције**. Став 24. шестог дела **Хелсиншког документа** још прецизније обавезује државе учеснице ОЕБС-а „да осигурају да припадници националних мањина, појединачно или у заједници са другима, слободно уживају своја људска права и основне слободе, укључујући право да у потпуности учествују, (...) у политичком (...) животу својих држава укључујући ту и (...) активности политичких партија и удружења”.

Мада пуно поштовање једнаких права и недискриминације умањује или елиминисање захтев и потребу за формирањем политичких партија које би се темељиле на етничким везама, у неким ситуацијама такве партије које представљају одговарајуће заједнице могу да буду једина нада за делотворно заступање појединачних интереса и, на тај начин, за делотворно учешће. Партије се, наравно, могу стварати на другим основама, на пример регионалних интереса. Идеално би било да партије буду отворене и да се не баве само уским, етничким темама; стога би најјаче странке требало да теже да укључе припаднике мањина, да би се умањила потреба или жеља за етничким партијама. У том смислу, опредељење за изборни систем може бити врло важно. У сваком случају, ниједна политичка партија или друго удружење не смеју да подстичу расну мржњу, што је забрањено чланом 20. **Међународног пакта о грађанским и политичким правима** и чланом 4. **Конвенције о укидању свих облика расне дискриминације**.

9) Изборни систем мора да олакша мањинама представљеност и утицај.

- *Тамо где се мањине налазе на компактној територији, њихову довољну заступљеност могу да обезбеде изборне јединице у којима се бира по један представник.*

- *Пропорционални изборни систем, у којем проценат гласова које једна партија добије одлучује о броју освојених посланичких места, може да помогне да мањине буду боље заступљене.*
- *Неки облици преференцијалног гласања у којима бирачи рангирају кандидате по сопственом избору омогућавају бољу заступљеност мањина у власти и могу да олакшају сарадњу између заједница.*
- *Нижи бројчани праг заступљености у законодавном телу може да ојача укључивање националних мањина у процес управљања.*

9) Изборни систем може да предвиди одабир како законодавног тако и осталих тела и установа, укључујући и појединачне службенике. Док изборне јединице у којима се бира један представник могу да обезбеде довољну заступљеност мањина, у зависности од тога како су изборне јединице одређене и у зависности од концентрације мањинских заједница, пропорционално представљање може да помогне да се зајамчи одговарајућа заступљеност мањина. У државама учесницама ОЕБС-а упражњавају се разни облици пропорционалне заступљености укључујући и: „преференцијално гласање“, где бирачи рангирају кандидате према свом избору; „систем отворених листа“, где се бирачи опредељују за кандидата у оквиру страначке листе, гласајући истовремено за странку; систем „панацхаге“ где бирачи могу гласати за више од једног кандидата са различитих партијских листа; и систем „кумуляције“, где бирачи могу дати више од једног гласа за одређеног кандидата. Праг не сме да буде толико висок да спутава заступљеност мањина.

10) Географске границе изборних области треба да олакшају праведну заступљеност националних мањина.

10) Приликом креирања изборних јединица морају се узети у обзир бриге и интереси националних мањина, да би се обезбедила њихова заступљеност у телима која доносе одлуке. Под „правичном“ заступљеношћу подразумева се да нико не може да буде доведен у подређени положај одабраном методом и да се сва питања и интереси морају узети у обзир. Најбоље би било да границе изборних јединица одреди независно и непристрасно тело, да би се задовољио, поред свих осталих интереса, и интерес поштовања права мањина. То се у државама учесницама ОЕБС-а најчешће постиже радом сталних и стручних изборних комисија.

У сваком случају, државе не смеју да мењају границе изборних јединица, нити да на други начин мењају однос становништва у тим јединицама у намери да умање или искључе заступљеност мањина. То је изричито забрањено чланом 16. **Оквирне конвенције**, док члан 5. **Европске повеље о локалној самоуправи** предвиђа да се „измене граница локалних власти не могу вршити без претходних консултација са конкретним локалним властима, по могућности организовањем референдума онда када је то допуштено статутом“ (види препоруку 19. која се односи на територијална решења).

Високи комесар за националне мањине, Љубљанске смернице за интеграцију разноликих друштва, 2012.⁸⁴

[...] Одговарајућа заступљеност обезбеђује непосредно учешће и важно је средство за пружање истинске могућности да се чују мањински гласови. Да би била адекватна, заступљеност не мора нужно да буде математички сразмерна, већ треба да тежи ка томе да одражава укупни састав друштва. Треба обратити пажњу на то да се обезбеди да и бројчано мале групе имају могућност да делотворно учествују. У исто време, државе треба да настоје да подрже начела родне равноправности у омогућавању заступљености и учешћа у јавном животу припадника мањина.

На основу међународних стандарда и праксе која улива наду, као и на основу искуства Високог комесара за националне мањине, циљана политика може да садржи један или више следећих чинилаца:

- Посебне аранжмане за заступљеност и учешће мањина у изабраним скупштинама и/или извршним органима, као и у гранама власти и ширем јавном сектору на националном, регионалном и локалном нивоу. Такви посебни аранжмани могу, зависно од околности, да подразумевају следеће: резервисана места у једном или у оба скупштинска дома или у скупштинским одборима, као и друге облике загарантованог учешћа у законодавном процесу, олакшану заступљеност мањина у изборном систему, афирмативну акцију (позитивну дискриминацију) код одређивања места у влади, места у врховном или уставном суду или у судовима нижег ранга и/или положаје у постављеним саветничким органима или другим органима на високом нивоу, као и посебне мере за заступљеност мањина у државној служби;
- Изборне системе који олакшавају заступљеност и утицај мањина, док истовремено отварају надметање за гласове у свим друштвеним секторима. Политичке платформе постигнуте у садејству између заједница могу да играју важну улогу у интегрисању друштва и у делотворном учешћу мањина;
- Саветодавне или консултативне органе и механизме који делују као формални и неформални канали комуникације између власти и представника заједница;
- Органе и процесе који су конципирани тако да обезбеде и постичу делотворан дијалог;
- Нетериторијалне самоуправне аранжмане или аранжмане поделе власти који теже јачању утицаја одређених група у питањима која су од посебне важности за те групе;
- У извесним околностима, аранжмане који подразумевају територијалну самоуправу, као што је пренос власти на ниже административне нивое, и који, истовремено, могу да допринесу бољој заступљености појединачних мањинских група. Без обзира на облик, самоуправне институције морају

84 Оригинале фусноте су изостављене.

бити засноване на демократским начелима и процесима, да би се обезбедила легитимна заступљеност ставова свих заједница настањених на датој територији и морају у потпуности да поштују људска права свих лица која су у њиховој надлежности, укључујући припаднике мањина. У том контексту, аранжмани поделе власти, тамо где су успостављени, не треба да буду конципирани на начин који искључује било коју заједницу, онемогућајући јој да буде заступљена.

2. Уједињене нације

Међународна конвенција УН-а о укидању свих облика расне дискриминације, 21. децембар 1965.

Члан 1.

1. У овој конвенцији, израз „расна дискриминација“ односи се на свако разликовање, искључивање, ограничавање или давање првенства које се заснива на раси, боји, прецима, националном или етничком пореклу и који имају за циљ или за последицу да наруше или да угрозе признавање, остваривање или уживање, под једнаким условима, права човека и основних слобода и политичкој, економској, социјалној и културној области или у свакој другој области јавног живота.

Члан 2.

1. Државе чланице осуђују расну дискриминацију и обавезују се да свим одговарајућим средствима и без одлагања спроводе политику која тежи да укине сваки облик расне дискриминације и да помажу разумевање између свих раса, и у том циљу:

(а) Свака држава чланица обавезује се да не почини никакво дело расне дискриминације или не врши расну дискриминацију против лица, група лица или установа, као и да поступа тако да се све јавне власти и јавне, националне и локалне установе придржавају те обавезе;

(б) Свака држава чланица обавезује се да не подстиче, брани или подржава расну дискриминацију коју спроводи неко лице или организација;

...

(е) Свака држава чланица обавезује се да помаже, у датом случају, вишerasне интеграционистичке организације и покрете и друга средства ради укидања препрека између раса, као и да се бори против свега што тежи да ојача расне поделе.

Члан 5.

Према основним обавезама наведеним у члану 2. ове конвенције, државе чланице се обавезују да забране и да укину расну дискриминацију у свим њеним облицима и да гарантују право свакоме на једнакост пред законом без разлике на расу, боју или национално или етничко порекло, нарочито у погледу уживања следећих права:

...

(c) политичких права, нарочито права учешћа на изборима, права гласа и кандидатуре – према систему општег и једнаког права гласа, права учествовања у влади као и у управљању јавним пословима, на свим нивоима, и права приступа, под једнаким условима, јавним функцијама;

(d) осталих грађанских права, нарочито: ...

(vii) права на слободу мишљења, савести и вере;

(viii) права на слободу мишљења и изражавања;

(ix) права на слободу мирољубивог збора и удруживања [...]

3. Савет Европе

Савет Европе, Оквирна конвенција за заштиту националних мањина и објашњења, 1993.

Члан 15.

Стране уговорнице ће створити услове потребне за делотворно учешће припадника националних мањина у културном, друштвеном и економском животу и јавним односима, посебно оним који се на односе на те мањине.

Члан 16.

Стране уговорнице ће се уздржавати од мера које мењају сразмеру становништва у областима насељеним припадницима националних мањина, а имају за циљ ограничавање права и слобода које произлазе из принципа уграђених у ову Оквирну конвенцију.

Објашњења:

Члан 15.

80. Овај члан захтева од уговорница да створе потребне услове за ефикасно учешће припадника националних мањина у културном, социјалном и економском животу и у јавним пословима, посебно онима који се тичу тих мањина. Пре свега има за циљ да подстакне стварну равноправност између припадника националних мањина и оних који чине већину. Да би се створили неопходни услови за такво учешће припадника националних мањина, уговорнице би могле – у оквиру својих уставних система – између осталог, да предузму следеће мере:

- консултације са тим припадницима мањина путем одговарајућих поступака, а посебно у институцијама које их представљају, када уговорнице разматрају законодавне или административне мере које ће вероватно директно утицати на те мањине;

- укључивање тих лица у припрему, спровођење и оцену националних и регионалних планова развоја и програма који ће вероватно директно утицати на њих;
- израда студија у вези с тим лицима, ради процењивања могућег дејства предвиђених развојних активности на та лица;
- ефикасно учешће припадника националних мањина у процесу одлучивања и изборним телима, како на националном тако и на локалним нивоима;
- децентрализовани или локални облици власти.

Члан 16.

81. Циљ овог члана је да заштити од мера које мењају однос становништва на територијама насељеним припадницима националних мањина и ограничавају права и слободу које произилазе из ове Оквирне конвенције. Примери таквих мера могу бити експропријација, протеривање и истеривање или промена административних граница ради ограничавања остваривања таквих права и слобода („неприродне изборне јединице“).

82. Овај члан забрањује само оне мере које имају за циљ ограничавање права и слобода које произилазе из Оквирне конвенције. Сматрало се да је немогуће проширити забрану на мере које имају за последицу ограничавање тих права и слобода, пошто такве мере понекад могу да буду у потпуности оправдане и легитимне. Један пример могао би да буде расељавање становништва неког села да би се изградила брана.

Саветодавни комитет Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, Тематски коментар на Делотворно учешће припадника националних мањина у културном, социјалном и економском животу и у јавним пословима, усвојено 27. фебруара 2008. године⁸⁵

а) Учешће припадника националних мањина у законодавном процесу

і. Политичке странке

75. Право сваког припадника националне мањине на слободно и мирно окупљање и слободу удруживања, сходно члану 7. Оквирне конвенције подразумева, између осталог, и право на формирање политичких партија и/или организација. Законодавство које забрањује формирање политичких странака на етничкој или верској основи може довести до неоправданих ограничавања овог права. Свако ограничавање би требало да буде, у сваком случају, у складу са нормама међународног права и принципима уграђеним у Европској конвенцији о људским правима.

⁸⁵ Оригиналене фусноте су изостављене.

76. Регистрација организација и политичких партија националних мањина може да подлеже одређеним условима. Међутим, нужно је да ти услови буду конципирани на начин који не ограничава, нерационално или несразмерно, могућности припадника националних мањина да формирају такве организације и на тај начин лимитира њихове могућности учествовања у политичком животу и у процесу доношења одлука. То се, између осталог, односи и на бројчане и географске услове регистрације.

77. Уговорнице би требало да обезбеде да странке које заступају или у свом чланству имају припаднике националних мањина имају одговарајуће могућности у изборној кампањи. То може подразумевати објављивање изборних реклама на мањинским језицима. Такође је потребно да власти размотре могућности употребе мањинских језика у телевизијским и радио емисијама јавног сервиса, посвећеним изборним кампањама и на бирачким листићима и осталим изборним материјалима у областима традиционално насељеним припадницима националних мањина или у којима су те мањине присутне у значајном броју.

78. Политичке партије, како оне водеће, тако и оне које су основали припадници националних мањина, могу да имају важну улогу у олакшавању учешћа припадника националних мањина у јавним пословима. Интерни демократски процеси избора њихових кандидата од стране главних партија, битни су да обезбеде учешће припадника националних мањина. Укључивање представника мањине у главне политичке партије, међутим, не мора значити и делотворну заступљеност мањинских интереса.

79. У земљама у којима постоје значајне мањинске странке, важно је обезбедити да и друге мањинске партије или политичке организације које желе да заступају интересе других припадника националних мањина имају могућност да то и учине.

ii. Конципирање изборних система на националном, регионалном и локалном нивоу

80. Учешће припадника националних мањина у изборним процесима је од одлучујућег значаја да им се омогући да изразе своје мишљење када се креирају законодавне мере и јавне политике које се тичу тих мањина.

81. Имајући на уму да су земље уговорнице суверене у одлучивању о својим изборним системима, Саветодавни комитет је истакао да је важно да се омогући да мањинска питања буду обухваћена јавним програмима. То се може постићи или заступљеношћу представника мањина у представничким телима и/или укључивањем њихових интереса у програм представничких тела.

82. Саветодавни комитет је приметио да је, када изборни закони постављају захтеве изборног прага, потребно на адекватан начин водити рачуна о њиховом негативном утицају на учешће националних мањина у изборном процесу. Изузеци од захтева за достизањем изборног прага показали су се као корисни у повећавању учешћа националне мањине у изабраним телима.

83. Уставне гаранције за заступљеност припадника националних мањина у изабраним телима треба да буду спојене са делотворном применом закона и пропратним мерама, у разумном временском року. Саветодавни комитет сматра да је од суштинског значаја да припадници националних мањина учествују или да буду консултовани у процесу израде нацрта таквих закона и у праћењу његове примене.

84. Државе уговорнице се подстичу да у локалним представничким телима јачају учешће припадника националних мањина, укључујући и оне који су у неповољном положају. У том погледу, Саветодавни комитет је истакао да је потребно обратити одговарајућу пажњу на могући негативан утицај неких услова који се постављају за добијање сталног боравка, на учешће припадника националних мањина на локалним изборима.

85. Одредбе у вези са изборима, које се уводе да помогну равномерније присуство жена у представничким телима, могу се формулисати тако да имају позитиван утицај на учешће жена припадница националних мањина у јавним пословима.

86. Како год решење да се изабере, генерално се препоручује периодично преиспитивање, како би те одредбе на одговарајући начин одражавале развојне токове у друштву и потребе припадника националних мањина.

87. Тамо где су, у пракси, могућности припадника националних мањина да буду заступљени у представничким телима лимитиране, ради јачања њиховог учешћа потребно је размотрити алтернативне могућности, као што су посебна решења за подстицање њиховог учешћа.

iii. Административне границе и границе бирачких округа

88. Промене у изборним окрузима могу да утичу на покушаје да се обезбеди делотворно учешће припадника националних мањина у јавним пословима, између осталог, у представничким телима. Када се разматрају реформе везане за изборне округе, нужно је да уговорнице обезбеде да се тим реформама не умањују могућности припадника националних мањина да буду изабрани.

89. Када се размишља о реформама које имају за циљ измену административних граница, власти би требало да се консултују са припадницима националних

мањина и да пажљиво размотре могући утицај таквих реформи на њихово учешће у јавним пословима.

90. У сваком случају, државе уговорнице не би требало да усвоје мере које имају за циљ смањење пропорције становништва у областима насељеним припадницима националних мањина или да ограничавају права заштићена Оквирном конвенцијом. У супротном, административне реформе у таквим областима требало би да настоје, између осталог, да повећају могућности мањинског учешћа.

iv. Систем резервисаних посланичких места

91. Решења која предвиђају резервисана и/или подељена посланичка места за националне мањине, показала су се у одређеном броју случајева као корисно средство јачања учешћа припадника националних мањина у доношењу одлука. Резервисана места, било да се деле између разних националних мањина или су одређена за једну групу, представљају један од начина којим се припадницима националних мањина може осигурати заступљеност у представничким телима.

92. Систем „подељених места“ је посебно прилагођен потребама бројчано малих мањина. Да би такав аранжман имао значајнији утицај на учешће свих националних мањина заступљених посредством подељеног, односно подељених места, важно је да се те мањине сагласе са заједничком стратегијом и циљевима које би требало остварити заступљеношћу у изборним телима. Изабрани представници који заузимају тзв. подељена места требало би да поведу рачуна о томе да представљају интересе свих припадника националних мањина у изборном округу. Ротирање представника различитих националних мањина може да помогне да подељена посланичка места заиста имају смисла.

93. Да би се осигурало да решења са загарантованим посланичким местом имају стварни допринос за делотворно учешће, важно је да изабрани мањински представници буду стварно укључени у процесе доношења одлука. Штавише, потребно је да имају реалну могућност утицаја на одлуке које доноси представничко тело, укључујући и одлуке које нису искључиво у вези са националном мањином. Зато је важно да имају право на добијање речи и гласање у представничком телу и да њихова улога не буде ограничена на статус пуког посматрача.

94. Међутим, Саветодавни комитет је мишљења да пуко увођење таквих решења само по себи припадницима националних мањина не даје аутоматски прави и суштински утицај у доношењу одлука.

v. Парламентарна пракса

95. У државама уговорницама у којима постоје посебни парламентарни одбори за мањинска питања, та тела су у одређеном броју случајева помогла да се интереси националних мањина узму у обзир приликом доношења одлука. Могућност употребе мањинских језика у одборима показала се нарочито делотворном. Упркос томе, не сме се занемарити важност делотворног учешћа у другим парламентарним одборима, такође укљученим у аспекте мањинске заштите. Сарадња међу различитим странкама унутар парламентарних одбора јача напоре у правцу увођења мањинских питања у главне политичке токове.

96. Да би рад тих одбора био делотворан, битно је посветити одговарајућу пажњу њиховим препорукама, нарочито када се праве нацрти и измене закона које се односе на националне мањине. Уз то, потребно је редовно водити дијалог између одбора и одговарајућих органа власти, као и између њих и мањинских удружења.

...

vii. Захтеви у вези са држављанством

100. Држављанство је важан елеменат који може да у великој мери утиче на учешће мањине у јавним пословима. Искуство показује да захтеви у вези са држављанством могу да ометају делотворно учешће у одређеним областима јавних послова. Приликом испитивања персоналног опсега примене Оквирне конвенције, Саветодавни комитет је у неколико случајева позвао на флексибилност и инклузивност у приступу земаља уговорница. Такође, Саветодавни комитет је доследно истицао чињеницу да примена Оквирне конвенције на припаднике националних мањина који немају држављанство може да ојача дух толеранције, интеркултурални дијалог и сарадњу.

101. Иако је наметање одређених ограничења недржављанима легитимно у погледу њиховог права да гласају и да буду бирани, не би их требало примењивати шире него што је то неопходно. Док се захтеви у погледу држављанства могу применити у вези са парламентарним изборима, државе уговорнице се подстичу да пружају припадницима националних мањина, који нису држављани, могућност да гласају и да буду кандидати на локалним изборима и у управним одборима културних аутономија. Држављанство не би требало да буде услов за припаднике националних мањина код учлањења у синдикате и друга удружења цивилног сектора. То је посебно важно у државама уговорницама у којима се политика држављанства мењала.

102. Захтеви познавања језика, који се постављају кандидатима на парламентарним и локалним изборима, нису компатибилни са чланом 15. Оквирне конвенције. Такви захтеви имају негативан утицај на делотворно учешће припадника националних мањина у јавним пословима.

Саветодавни комитет Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, Коментар на право на употребу језика припадника националних мањина на основу Оквирне конвенције, усвојен 24. маја 2012.⁸⁶

92. Државе уговорнице би требало да обезбеде политичким странкама које представљају националне мањине или чији су чланови припадници националних мањина, једнаке могућности у изборним кампањама. То може да подразумева изборно оглашавање на мањинским језицима. Државни органи би такође требало да размотре могућност обезбеђивања коришћења мањинских језика у ТВ и радио емисијама јавног сервиса које су посвећене изборним кампањама, као и на изборним листићима и другом изборном материјалу на подручјима која припадници националних мањина насељавају традиционално или у знатном броју. Захтеви у погледу знања језика који се постављају кандидатима за парламентарне и локалне изборе могу да покрену питање усклађености са чланом 15. Оквирне конвенције, будући да негативно утичу на учешће припадника националних мањина у јавним пословима. Посебно у оквиру изабраних тела у локалној самоуправи, могућност употребе мањинских језика може да омогући припадницима националних мањина да делотворније учествују у доношењу одлука. Саветодавни комитет је поздравио напоре да се допусти интерно коришћење мањинских језика у државној управи на подручјима која припадници националних мањина насељавају у знатном броју.

Учешће националних мањина у различитим аспектима функционисања друштва важан је фактор у интеграцији у друштво и спречавању сукоба. Потреба да националне мањине делотворно учествују у јавном животу призната је у разним међународним стандардима људских права.

Правна еволуција права припадника националних мањина на делотворно учешће у изборном процесу резултат је два догађаја у области међународног права и међународних односа: (1) појављивања права учешћа на изборима и (2) признавања права националних мањина да учествују у јавним пословима, као и у друштвеном и привредном животу.