

OEBS
Kancelarija za demokratske institucije i ljudska praca

SMJERNICE
ZA UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA U IZBORNOM
PROCESU

Varšava

Januar 2001

SADRŽAJ

- I. UVOD**
- II. OSNOVNE INFORMACIJE O LUND PREPORUKAMA**
- III. ZNAČAJ PROCES**
- IV. MEĐUNARODNI PRAVNI OKVIRI**
- V. LUND PREPORUKE O IZBORIMA: BR. 7**
 - A. OBJAŠNJENJE SADRŽAJA
 - 1. Individualna prava na učešće u izborima
 - 2. Zabrana diskriminacije
 - B. PRAVNI OKVIRI I OPCIJE
- VI. LUND PREPORUKE O IZBORIMA: BR. 8**
 - A. OBJAŠNJENJE SADRŽAJA
 - B. PRAVNI OKVIRI
- VII. LUND PREPORUKE O IZBORIMA: BR. 9**
 - A. OBJAŠNJENJE SADRŽAJA
 - B. PRAVNI OKVIRI I OPCIJE
 - C. DRUGI MEHANIZMI
- VIII. LUND PREPORUKE O IZBORIMA: BR. 10**
 - A. OBJAŠNJENJE SADRŽAJA
 - 1. Magnituda okruga
 - 2. Teritorijalno ograničenje
- IDŽ. OBEZBJEĐIVANJE FER VOĐENJA IZBORA: IZBORNA ADMINISTRACIJA**
 - A. IZBORNO TIJELO I OPCIJE
 - 1. Vladin Pristup
 - 2. Nadzor ili sudski pristup
 - 3. Nezavistan pristup
 - 4. Pristup političkih partija
 - B. SASTAV IZBORNE KOMISIJE ILI TIJELA
 - 1. Transparentnost
 - 2. Objektivnost
 - C. STALNA / AD HOC IZBORNA TIJELA

DODATAK 1 - LISTA PROVJERE

DODATAK 2 - GLOSAR

**DODATAK 3 INTEGRISANJE PITANJA NACIONALNIH MANJINA U ODIHR
POSMATRANJE IZBORA**

SMJERNICE ZA UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA U IZBORNOM PROCESU Januar 2001

I. UVOD

Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine (HCNM) je odredio grupu međunarodno priznatih eksperata radi razmatranja Preporuka za efektivno učešće nacionalnih manjina u javnom životu (pod nazivom "Lund preporuke").¹ Podršku Lund preporukama je izrazila Organizacija za bezbjednost i saradnju (OEBS)² što predstavlja veoma značajnu preporuku a posebno ohrabrena od strane HCNM. U cilju obezbjeđenja boljeg efekta ovih Preporuka, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) je predložila da se naprave praktične smjernice za četiri preporuke koje se odnose na izbore.³

Ciljevi smjernica su:

- efikasno učešće nacionalnih manjina u donošenju odluka u državnim organima tako što se uveća njihova zastupljenost.
- informisanje svih učesnika o:
 - opcijama koje ima država u realizaciji Preporuka
 - prednostima i nedostacima različitih opcija
 - davanju savjeta o ustavnim, zakonodavnim i institucionalnim sredstvima za realizaciju ovih opcija
- podrška zemljama članicama OEBS-a i ODIHR u obezbjeđivanju koherencije primjene u praksi kod tih zemalja standarda na osnovu kojih su izrađene Lund preporuke.

¹ Ove se smjernice zasnivaju na Lund preporukama od juna 1999. godine. U cilju podsticaja i procesa njihovog razmatranja, vidjeti John Packer. "Porijeklo i priroda Lund preporuka za aktivno učešće nacionalnih manjina u javnom životu", Helsinki Monitor, Knjiga 11, br. 4, 2000, str. 29-45; cjelokupni tekst Lund preporuka se javlja u aneksu pomenutog člana na str. 46-61.

² IBID. str. 64-67

³ Realizacija projekta je omogućena značajnim doprinosom Kanadske međunarodne agencije za razvoj (CIDA).

Smjernice je izradio ODIHR u saradnji sa Međunarodnim institutom za demokratiju i pomoć u izbornom procesu (Međunarodna IDEA) i Kancelarija HCNM. One su rezultat dugih diskusija⁴ i informacija koje su dali eksperti⁵ iz ove oblasti.

Veoma je važno naglasiti da ove smjernice ne obuhvataju sve Lund preporuke - samo one koje se odnose na djelokrug ODHIR-a po pitanju izbora.

II. OSNOVNE INFORMACIJE O LUND PREPORUKAMA

HCNM je glavni mehanizam OEBS-a u prevenciji konflikata koji se odnose na manjine. Kao instrument za prevenciju konflikta koji dolazi u kasnijoj fazi, HCNM blisko saraduje sa vladama i manjinskim grupama kako bi se obezbjedilo poštovanje međunarodnih standarda od strane vlada u ovoj oblasti i kako bi se usvojila efikasna praksa.

HCNM je identifikovao određena kontinuirana pitanja koja su postala predmet pažnje u smislu njihovog potencijalnog konflikta unutar Zemalja. Posebno, edukacija i korišćenje jezika su prepoznati kao potencijalni izvori konflikta unutar zemalja OEBS-a. U cilju razvijanja adekvatne državne politike kad se tiče ova dva pitanja, HCNM je izradio dva seta preporuka koje služe kao reference za politiku i one koji donose zakone unutar tih Zemalja. To su slijedeće preporuke:

- Haške preporuke za prava nacionalnih manjina na obrazovanje (1996)⁶
- Preporuke iz Osla za prava na jezik nacionalnih manjina (1998)⁷

HCNM je identifikovalo 1998. god., treći izvor potencijalnog konflikta - učešće nacionalnih manjina u upravljanju u zemljama. Da bi se prikazala mišljenja i iskustva zemalja članica OBS-a u ovoj oblasti, HCNM i ODIHR su organizovali jednu konferenciju zemalja članica OEBS-a i pojedinih

⁴ Dokument o diskusiji u obliku nacrtu preporuka su pripremili Peter Harris i Halton Cheadle u ime Međunarodne IDEA. Nacrt je bio predmet intenzivnih diskusija i informacija datih od strane eksperata koje je okupio ODHIR na seminaru održanom od 3-4 jula, 2000 u Varšavi. Drugi nacrt je ponovo bio pripremljen i razmatran od strane ODHIR-a, Kancelarije Visokog komesara za nacionalne manjine i nezavisnih eksperata prije nego što je finaliziran.

⁵ Eksperti su bili: Dr. Vojin Dimitrijević, direktor Centra za ljudska prava iz Beograda, Savezna Republika Jugoslavija, dr. Yolanta Hristova, ekspert za nacionalne manjine, OEBS misija u Hrvatskoj, dr. Jessie Pilgrim, pravni savjetnik, SAD, dr. Aleksandar Postnikov, istraživač, Institut za pravnu regulativu i komparativno pravo, Ruska federacija, dr. Andrew Stephen Reynolds, profesor, Univerzitet Notre Dame, SAD, dr. Timothy Sisk, viši saradnik istraživač, Fakultet za međunarodne studije, Univerzitet Denver, SAD, Mark Stevens, direktor programa, Služba za reformu izbornog sistema, Velika Britanija.

⁶ Cjelokupni tekst Haških preporuka, zajedno sa naučnim analizama, vidjeti specijalno izdanje Međunarodnog biltena prava nacionalnih manjina, Knjiga 4, br. 2, 1996/97

⁷ Cjelokupni tekst Preporuka iz Osla, zajedno sa naučnim analizama, vidjeti specijalno izdanje Međunarodnog biltena prava nacionalnih manjina, Knjiga 6, br. 3, 1999

međunarodnih organizacija pod nazivom: "Upravljanje i učešće: Integracija raznovrsnosti".⁸ Predsjedavajući Konferencije je izjavio:

"želja za konkretnim sprovođenjem aktivnosti uključujući dalje razmatranje različitih koncepata i mehanizama dobrog upravljanja sa efektivnim učešćem manjina, dovodi do integracije raznovrsnosti unutar države".

Polazeći od ove izjave predsjedavajućeg, Vlada Švedske se ponudila da finansira grupu nezavisnih eksperata da se susretu u Lundu, Švedska, kako bi pripremili preporuke za efikasno učešće nacionalnih manjina u upravljanju u demokratskim Zemljama. Ove preporuke su postale poznate kao "Lund preporuke".

Cilj Lund preporuka, poput Haških preporuka i preporuka iz Osla, je podsticanje učešća zemalja OEBS-a u smanjenju tenzija gdje su uključene nacionalne manjine putem usvajanja posebnih mjera i, na taj način, ispunjavanje poslednjeg zadatka HCNM u prevenciji konflikta.

Osnovne premise Lund preporuka su slijedeće:

- Zemlje će ispuniti obaveze koje se odnose na ljudska prava, posebno, sloboda od diskriminacije;
- cilj instrumenta za ljudska prava je da se obezbijedi puni i slobodni razvoj individualne ljudske ličnosti u uslovima jednakosti;
- cilj dobre demokratske vlade je da služi potrebama i interesima svih koji žive u njima; i
- dobra demokratska vlada će dozvoliti, podstaći i podržati sve one koji su predmet njihovog odlučivanja da učestvuju u donošenju tih država.

III. ZNAČAJ PROCESA

Ove smjernice su izrađene da bi pomogle i vladama i organizacijama koje predstavljaju ili podržavaju nacionalne manjine. Pomoć je usmjerena ka unapređenju pravnih okvira za izborni sistem koji omogućava efektivno učešće nacionalnih manjina u javnom životu. Tom prilikom, navode se različiti modeli dobre prakse u pojedinim zemljama. Ti primjeri ne treba da budu detaljni i opširni i ne treba izvlačiti zaključke iz primjera koji se odnose na pomenute ili nepomenute zemlje.

Proces kreiranja i modifikovanja izbornog sistema i utvrđivanje izbornih institucija je kritično za uspjeh i trajnost tih sistema i institucija. Proces će znatno uticati na kvalitet rezultata. Sveobuhvatan proces doprinosi legitimitetu rezultata. To daje mogućnost da se razmotre opcije otvorene za nacionalne manjine i da se izaberu alternative koje zadovoljavaju interese i potrebe.

Da bi se podržala politika i subjekti koji donose odluke, slijedeća pitanja procesa i principi su identifikovani za razmatranje:

- formalni proces je bolji od ad hoc procesa;

⁸ Konferencija je održana u Locarno 1998, ~iji je doma}in bila [vajcarska konfederacija.

- sveobuhvatniji proces je bolji. Ovo ne treba da se odnosi samo na političke partije već i na civilno društvo. Posebno je važno obezbjediti puno učešće žena u procesu;
- veoma je bitno izgraditi povjerenje i legitimnost u procesu. To obuhvata:
 - obezbjediti da svi učesnici budu uključeni i da učestvuju u kreiranju samog procesa;⁹
 - razmotriti mogućnost održavanja sastanka neutralnih i legitimnih posrednika. U nekim pregovorima, bili su angažovani veoma poznati pravници;¹⁰
 - obim razmjenjena informacija treba da bude što veći¹¹;
- potrebno je obezbjediti dovoljno vremena za proces;
- za sve strane je važno slijedeće:
 - da izbjegavaju postavljanju uslova ili barijera za učešće;
 - da prepoznaju potrebu za fleksibilnošću;
- važno je obezbjediti finansiranje procesa. Sve strane u procesu moraju imati potrebna sredstva da punopravno učestvuju u njemu i nijedna strana ne treba da uživa privilegiju.

IV. MEĐUNARODNI PRAVNI OKVIRI

Slijedeći međunarodni standardi čine normativnu osnovu i za Lund preporuke i ove smjernice:

- Član 21(3) Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima glasi "narodna volja će biti osnova autoriteta vlade;"
- Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima (ICCPR) garantuje slijedeća prava i slobode;¹²
 - pravo na slobodu misli, opredjeljenost, vjeroispovjest i na ispoljavanje tih ubijedenja (čl. 18);
 - pravo na mišljenje bez nametanja i sloboda izražavanja tog mišljenja (čl. 19);
 - pravo na mirno okupljanje (čl. 21)
 - pravo na slobodu udruživanja (čl. 22)
 - pravo na mogućnost, bez obzira na rasu, boju, pol, jezik, religiju, političku ili drugu opredjeljenost, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status;
 - da učestvuju u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabраниh predstavnika,

⁹ Ovo se može postići preko različitih oblika konsultacija koje bi obuhvatale forume za glasanje, referendum, pregovore, konzensus ili tijela i radne grupe.

¹⁰ U Sjevernoj Irskoj, senator Mitchell iz SAD je predsjedavao mirovnim pregovorima. U Južnoj Africi, dvojica sudija su predsjedavali mirovnim pregovorima.

¹¹ Uloga medija u odnosu na publikacije i informisanje je kritično. Ravnopravan i transparentan pristup informacijama, posebno kad se tiče pitanja manjina, je veoma bitan faktor.

¹² Treba istaći da, pored dozvoljenih ograničenja na neka utvrđena prava, čl. 5(1) ICCPR-a propisuje da "Ništa se ne može u važejoj Konvenciji interpretirati {to se odnosi na zemlje članice, grupu ili lice, pravo na učešće u bilo kojoj aktivnosti ili izvršiti neko djelo usmjereno ka njihovom...ograničenju koja su veća nego {to je predviđeno važejom Konvencijom".

- da glasaju i da budu izabrani na ovjerenim povremenim izborima koji se održavaju pod univerzalnim i ravnopravnim pravom na glasanje i tajnim glasanjem, i
 - da imaju pristup opštim uslovima jednakosti u državnim organima u zemlji (čl. 25);
- pravo na jednaku i efikasnu zakonsku zaštitu od diskriminacije po bilo kom osnovu kao što su one koje se odnose na rasu, boju, pol, jezik, religiju, političku i drugu opredjeljenost, nacionalno i socijalno porijeklo, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status (čl. 26).

- Član 2 Konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (CERD) propisuje:

"Države članice će osuditi svaku racionalnu diskriminaciju i odmah preduzeti sva odgovarajuća sredstva i slijediti politiku eliminisanja rasne diskriminacije u svakom obliku promovišući razumjevanje među svim rasama, i :

(a) Zemlje učesnice neće učestvovati u aktu ili praksi rasne diskriminacije protiv lica, grupe lica ili institucija i obezbjeđiće da se državni organi i javne institucije, nacionalne i lokalne pridržavaju svojih obaveza;

(b) Zemlje učesnice neće sponzorirati, braniti ili podržavati rasnu diskriminaciju kod lica ili organizacija;

(e) Zemlje članice će podržavati, gdje god je to moguće, intergrationist multirasne organizacije i pokrete i druga sredstva kojima se eliminišu barijere između rasa a onemogućava sve ono što jača rasnu podjeljenost."

- Član 5 CERD-a propisuje:

"U skladu sa osnovnim obavezama iz člana 2 ove Konvencije, zemlje članice će zabraniti i eliminirati rasnu diskriminaciju u svim oblicima i garantovaće svima pravo, bez obzira na rasu, boju, ili nacionalno i etničko porijeklo, na jednakost pred zakonom, posebno kod uživanja slijedećih prava:

...

(b) Politička prava, posebno pravo na učešće u izborima-na glasanje i podržavanje izbora zasnovanih na univerzalnom i ravnopravnom pravu na glasanje, na učešće u Vladi kao i u vođenju javnih poslova na svim nivoima kao i da imaju ravnopravan pristup u državnim službama;

(d) Ostala građanska prava, posebno....

(vii) Pravo na slobodu misli, opredjeljenosti i vjeroispovjesti;

(viii) Pravo na slobodu mišljenja i izražavanja

(idž) Pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja.

- Član 2 Deklaracije UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina, glasi:

"(2) Pripadnici manjina imaju pravo na učešće u kulturnom, religioznom, socijalnom, privrednom životu.

(3) Pripadnici manjina imaju pravo na učešće u odlučivanju na nacionalnom i, gdje je moguće, regionalnom nivou koje se odnosi na manjine kojima pripadaju ili regionu u kojem žive, na način koji nije u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.

(4) Pripadnici manjina imaju pravo na osnivanje i održavanje svojih udruženja.

(5) Pripadnici manjina imaju pravo na uspostavljanje i održavanje, bez diskriminacije, slobodnih i miroljubivih kontakata sa drugim članovima njihovih grupa i sa licima koja pripadaju drugim nacionalnim manjinama, kao i kontakte duž granica sa građanima drugih zemalja članica sa kojima su vezani nacionalno, etnički, vjerski i jezički."

- Član 15 u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope glasi:

"Zemlje učesnice će stvoriti uslove potrebne za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i privrednom životu, posebno u onim koji utiču na njih."

- Stavovi 5 i 6 Dokumenta donijetog na sastanku u Kopenhagenu tokom Konferencije o ljudskoj dimenziji CSCE-a (Kopenhaški dokument) naznačava da "među tim elementima pravde koji su bitni za puno izražavanje inherentnog dostojanstva i jednakog i neotuđivog prava čovjeka...volja naroda, slobodno i fer izražena na ovjerenim povremenim izborima, je osnova autoriteta i legitimnosti svih vlada".
- Stav 35 Kopenhaškog Dokumenta propisuje zemljama članicama OEBS-a "da poštuju prava nacionalnih manjina na puno učešće u državnim poslovima, uključujući učešće u poslovima koji se odnose na zaštitu i promovisanje identiteta tih manjina".

Isto tako, međunarodno pravo propisuje neka važna ograničenja sloboda i prava gore navedenih.¹³ ovo obuhvata čl. 4 CERD-a koji glasi:

"Zemlje članice osuđuju svaku propagandu i sve organizacije koje se zasnivaju na idejama ili teorijama superiornosti jedne rase ili grupe lica jedne boje ili etničkog porijekla, ili koji pokušaju da opravdavaju ili promovišu rasnu mržnju i diskriminaciju u svakom obliku, donose mjere usmjerene ka iskorjevanju svake vrste podstrekivanja na, ili aktivnosti, kao što je diskriminacija, i u skladu sa principima utvrđenim u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i pravima propisanim u čl. 5 ove Konvencije, između ostalog i:

(a) proglasiće krivičnim djelom svako širenje ideja zasnovanih na rasnoj superiornosti ili mržnji, podstrekivanju rasne diskriminacije, kao i svih djela nasilja ili podstrekivanja takvih djela koji su

¹³ Pored dozvoljenih ograničenja sloboda i prava gore navedenih, važno je podsjetiti se da takođe postoje posebne zabrane koje mogu biti relevantne, kao što je ~l. 20 ICCPR-a (koji zabranjuju "ratnu propagandu" i "svaku nacionalnu, rasnu i vjersku mržnju koja podstiče diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje") i ~l. 6(2) Konvencije o zaštiti nacionalnih manjina (gdje se od zemalja članica traži da preduzmu mjere zaštite ~ovjeka od diskriminacije, neprijateljstva i nasilja).

sumjereni protiv bilo koje rase ili grupe lica druge boje ili drugog etničkog porijekla, a takođe i propis koji podržava rasne aktivnosti, uključujući i njihovo finansiranje;

(b) proglasiće nelegalnim i zabraniti rad organizacija i drugih propagandnih aktivnosti koje promovišu i podstiču rasnu diskriminaciju, i prepoznaće učešće u tim organizacijama ili aktivnostima kao krivično djelo;

(c) neće dozvoliti državnim organima ili javnim institucijama, nacionalnim ili lokalnim, da promovišu ili podstiču rasnu diskriminaciju."

V LUND PREPORUKE O IZBORIMA: BR. 7

"Iskustva iz Evrope i šire pokazuju značaj izbornog procesa u cilju podrške učešću manjina u političkoj sferi. Zemlje članice garantuju pravo pripadnicima nacionalnih manjina na učestvovanje u vođenju državnih poslova, uvodeći preko prava na glasanje i funkciju bez diskriminacije.

A. OBJAŠNJENJE SADRŽAJA

Države članice su dužne da garantuju pravo pripadnicima nacionalnih manjina na učešće u javnom životu. Garantovanje se najbolje obezbjeđuje preko unošenja tih prava u Ustav. Ustav treba da utvrdi¹⁴ to pravo. On takođe treba da odredi uslove pod kojima regulativa može ograničiti ta prava. Na primjer, Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima dozvoljava zemljama članicama da ograniči građanska i politička prava kako bi se zaštitila prava drugih, obezbjedila nacionalna bezbjednost ili održao javni mir.¹⁵

Postoje dva spekta prava na učešće u javnom životu koji zahtjevaju detaljnije rzmatranje. To su:

- niz individualnih prava koja garantuju učešće u izborima i u javnom životu; i

¹⁴ Postoje različite formule za utvrđivanje ustavom zaštićenih prava: vidjeti na primjer ugrađivanje Deklaracije o pravima ~ovjeka iz 1789. god. u Ustav Francuske u Preambuli tog Ustava; Osnovna prava u ~lanovima 1 do 19 Osnovnog zakona Njema~ke; Amandmani I do X, XIII, XXIV i XXVI Ameri~kog Ustava; Kanadska povelja o pravima i slobodama koja ~ini Dio I Zakona o Ustavu Kanade; Nacionalni zadaci i direktive i osnovne dru{tvene obaveze u Ustavu Nove Gvineje; i Fundamentalna prava u Dijelu III Ustava Indije; Luksembur`ani i njihova prava, u Poglavlju II Ustava Luksemburga; Osnovni principi u ~lanu 1 do 11 Ustava Italije; Fundamentalna prava u Poglavlju I Ustava Holandije; ^lanovi 40-44 Ustava Irske; Poglavlje 2 Mehanizmi Vlade [vedske; Dio I Ustava [panije; ^lan 8 i Poglavlje XII Ustava Ma|arske, itd.

¹⁵ Tako|e vidjeti: posebne odredbe koje odre|uju ograni~enja koje stoje uz svako pravo u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i uz sva Fundamentalna prava u Poglavlju 1 Ustava Holandije. Radi primjera vidjeti klauzule op{tih ograni~enja: ~lan 1 Kanadske povelje o fundamentalnim pravima i slobodama; ~lan 36 Ustava Ju`ne Afrike; ograni~enja u ~lanovima 18, 18a i 19 Osnovnog zakona Njema~ke; ^lan 12 i 14 Mehanizmi Vlade [vedske.

- prava da ne bude diskriminacije prilikom ostvarivanja tih prava jer je lice pripadnik nacionalne manjine.

1. Individualna prava na učešće u izborima

Postoji niz individualnih prava koji se smatraju veoma važnim za uvođenje i razvijanje demokratije. Oni obuhvataju od prava na formiranje političkih i drugih udruženja, stupanje na funkciju i na glasanje. Prava se dalje proširuju iznad prava individualnih birača na pravo političkih partija i drugih udruženja na agitovanje i na kampanju.

Ovaj niz obično se dijeli na slijedeća prava:

- pravo glasa, posebno pravo na tajno glasanje;
- pravo na redovne i fer izbore;
- pravo na javnu funkciju;
- sloboda udruživanja;
- sloboda okupljanja;
- sloboda izražavanja.

Ova prava treba da budu zagarantovana Ustavom. Iako ustavi generalno dozvoljavaju zakonodavnim tijelima da ograniče ova prava, ova ograničenja se moraju pažljivo razmotriti kako bi se obezbijedilo da ona nisu u suprotnosti sa međunarodnim standardima i, što je uopštenije, da ne utiču na učešće nacionalnih manjina u javnom životu. Primjeri problematičnih ograničenja su slijedeći:

- postavljanje jezika kao uslova za javnu funkciju;
- neosnovani zahtjevi za registraciju političkih partija;
- uslovi raspodjele koji primoravaju partije ili kandidate da zamjenjuju u svakom mjestu ili oblastima ili ih čak primorati da imaju kancelariju u svakom mjestu ukoliko to ima efekat diskriminacije nacionalnih manjina

Pravo glasa

- Pravo glasa koje se razmatra u ovom poglavlju je opšte pravo glasa. Neke zemlje članice obezbjeđuju pripadnicima nacionalnih manjina dodatni glas.¹⁶ Pravo na dodatni glas je pitanje koje treba razmotriti u okviru posebnih formi zastupljenosti i učešća nacionalnih manjina u javnom životu. ova pitanja su obrađena u dolje navedenom stavu 7.
- Iako je uobičajeno da se ustavom predvidi ograničenje prava glasa građana, ta ograničenja mogu postati izvor konflikta u državama koje imaju nacionalne manjine ili veći broj stanovništva kojeg čine ne-državljeni, ako je uobičajeno na način koji diskriminiše nacionalne manjine. Postoji mnogi

¹⁶ Vidjeti primjeri kako pojedine države članice nastoje da izađu u susret nacionalnim manjinama: članovi 32B i 68 Ustava Maršarske; Kanada (~l. 23 Kanadske povelje o pravima i slobodama (fusnota 7) koji štiti prava na jezik i obrazovanje nacionalnih manjina; ~l. 53 i 55 Ustava [panije.

razlozi za potencijalni konflikt. Oni se kreću od načina na koji su uslovi za državljanstvo postavljeni u zakonu (npr. kada se ograničava etničkim grupama putem otežane administracije da dobiju državljanstvo). U stvari, državljanstvo ne treba da se koristi na način koji će diskriminisati pripadnike nacionalnih manjina.

- Kriterijumi kojim se stiče pravo na upisivanje u birački spisak takođe može imati posledica za nacionalne manjine. Ograničavanjem prava glasa stanovnika u izornoj jedinici će negativno uticati na nomadski narod. Uključivanje ili isključivanje spoljašnjih birača takođe može imati negativan uticaj na pripadnike nacionalnih manjina.

Pravo na redovne i fer izbore

- Izbori ne treba samo da budu redovni, oni treba da budu održavani u razumnim intervalima. Većina izbora se održavaju od između 2 do pet godina.
- Pravo na tajno glasanje je osnova za fer izbore. To je posebno važno u sredinama sa nacionalnim manjinama. To znači da država mora preduzeti sve neophodne mjere kako bi pripadnici nacionalnih manjina bili sigurni da su njihovi glasovi tajni. S tim u vezi treba pogledati stav 7.4 Kopenhaškog dokumenta koji navodi da će zemlje članice "obezbijediti tajno glasanje ili slobodnom izbornom procedurom..."
- Izbore treba sprovesti fer. Postoje dva aspekta ovog prava. Izbori ne treba samo da budu fer sprovedeni već se mora i vidjeti da je to tako. Legitimnost izbornog procesa je posebno veoma značajno u društvima gdje postoje etničke tenzije i visoki stepen nepovjerenja.
- Postoje različiti institucionalni i proceduralni načini na koje država može obezbijediti fer sprovedene izbore. Različite opcije su date u dolje navedenom stavu 7.

Pravo na funkciju

- Pravo na funkciju treba da bude Ustavom zagarantovano. Ograničenja na ovo pravo treba dobro razmotriti kako bi se obezbijedilo da pripadnici nacionalnih manjina nisu uskraćeni dužnosti ili stupanje na funkciju. Dok se propisi mogu donijeti za postupak javnih institucija, uključujući parlamentarne institucije, isključivanje na jezičkoj osnovi za stupanje na funkciju predstavlja kršenje člana 25 ICCPR-a, a preklapa se i sa slobodom birača da biraju svoje predstvanike.¹⁷ Na primjer, postavljanje jezika kao uslova može imati za posledicu isključivanje kandidata pripadnika nacioanlnih manjina iz stupanja na funkciju.

Sloboda udruživanja

¹⁷ Postoje dobro poznati primjeri gdje su izabrani predstavnici ugro`eni vizuelno, audio i oralno. Pored toga, tako postavljanje jezika kao uslova postaje veoma problemati~no u smislu propisivanja i testiranja poznavanja jezika.

- Ova sloboda je važna iz dva razloga. Ona treba da obezbjedi ne samo pravo na osnivanje partija već i formiranje organa civilnog društva kao što su nevladine organizacije i kulturne organizacije koje mogu podržavati ili predstavljati nacionalne manjine u društvu.
- Koncept slobode udruživanja obuhvata i jedan broj drugih prava kao što su:
 - pravo na osnivanje političke partije ili udruženja;
 - pravo na članstvo u političku partiju ili udruženje;
 - pravo na učešće u legalnim aktivnostima političke partije ili udruživanja;Ovo pravo na učešće se treba preispitati kako bi obuhvatilo posebna prava na agitovanje i kampanju u ime političke partije.
- obično je bolje navesti ova prava u ustavu nego ih ostaviti da se definišu običnom zakonskom regulativom, propisima ili o njima raspravljati na sudu.
- Ovo pravo je obično ograničeno regulativom. Ta ograničenja se moraju pažljivo razmotriti kako bi se obezbjedilo da oni ne krše međunarodne standarde ili negativno utiču na efikasno učešće nacionalnih manjina u javnom životu.
- Pravo na samo-identifikaciju za manjine je veoma važno. Zato, praksa nametanja "etničke" pripadnosti manjinama treba destimulisati. Mađarska, kod njenih manjinskih grupa, je dobar primjer prava na samo-identifikaciju iako je bilo problema u slučaju Mađarske. Novi Zeland u slučaju Maori je još jedan dobar primjer.

Sloboda okupljanja

- Ova sloboda je usko povezana sa slobodom udruživanja. To je veoma važna sloboda u kontekstu izbora jer pravo na održavanje mitinga je osnovni dio demokratskih politika. To pravo obuhvata i pravo na protest.
- Ova sloboda treba da bude zagarantovana ustavom. Ta sloboda obično podliježe ograničenjima kao što je održavanje javnog reda. Iako se javni red generalno smatra opravdana osnova za ograničenja ovog prava, problemi sa ograničenjima se nalaze u njegovoj primjeni. Obično državni funkcioneri određuju kada treba zabraniti miting ili protest. Ako nema neposrednog sudskog nadzora, sloboda se može ukinuti u praksi.
- Ova sloboda može biti podrivena praksom odbijanja da daju dozvole političkim strankama ili drugih udruženjima koje zastupaju pripadnici nacionalnih manjina za korišćenje javnih objekata, npr. vijećnica, itd.

Sloboda izražavanja

- Ova sloboda predstavlja kamen temeljac demokratske države i osnovu za obezbjeđenje efikasnog učešća nacionalnih manjina u javnom životu. Najbolje je da se ta sloboda garantuje ustavom zemlje članice. Vlade ponekada traže opravdanje za uvođenje ograničenja ove slobode zbog nacionalne bezbjednosti. Ova ograničenja treba da podliježu strožijim razmatranjima da bi se obezbjedila

validnost i proporcijalnost ograničenja. Posebno treba analizirati posljedice ograničenja na učešće nacionalnih manjina u javnom životu.

- Obaveza zemlje članice da garantuje slobodu izražavanja u skladu sa međunarodnim i domaćim zakonom ne treba ograničavati na negativnu obavezu, npr., obaveza da se ne kosi sa slobodom. Ona treba da obezbijedi da se nacionalnim manjinama omogući pristup na državnim medijima kako bi mogli prikazati njihove stavove.

2. Zabrana diskriminacije

- Individualna prava na učešće u javnom životu treba da obuhvate sva lica bez obzira na etničko ili nacionalno porijeklo, jezik ili vjeroispovjest. Ta prava treba da se primjenjuju ravnopravno.¹⁸ Diskriminacija ne mora biti namjerna. Do nje se dolazi nenamjerno. Neutralan kriterijum može funkcionisati u određenim situacijama na diskriminatoran način. Na primjer, mjesto stanovanja je uobičajen uslov za sticanje prava na glasanje u izbornim sistemima zasnovanim na izbornim jedinicama. Međutim, uslov može funkcionisati diskriminirajuće kad su u pitanju izbjeglice (što znači državljani ili stanovnici zemlje članice koji su pobjegli u inostranstvo), nomadski narodi ili raseljena lica. Uslovi koji određuju mjesto prebivališta mogu diskriminisati nacionalne manjine.

Uslovi kojima se stiče pravo na upis u birački spisak mogu imati diskriminirajući efekat na pripadnike nacionalnih manjina. Slijedeći primjeri pokazuju kako uslovi za sticanje prava mogu diskriminatorno uticati na pripadnike nacionalnih manjina:

- državljanstvo je obično osnovni uslov za sticanje prava. A shodno tome, uslovi za dobijanje državljanstva utiču na sticanje prava na glasanje. Slijedeći primjeri pokazuju načine kako propisi koji regulišu državljanstvo mogu uticati:
 - ako je etnička pripadnost uslov za dobijanje državljanstva to može diskriminirati pripadnike nacionalnih manjina koji nemaju isto etničko porijeklo;
 - uslov za dobijanje državljanstva gdje obadva roditelja moraju biti državljani može funkcionisati na način koji diskriminira pripadnike nacionalnih manjina, posebno one koji mijenjaju nacionalne granice;
 - ograničenja dvojnog državljanstva mogu štetno uticati na nacionalne manjine.

¹⁸ Ugovor o razumjevanju, saradnji i dobrosusjedskim odnosima između Rumunije i Republike Mađarske se odnosi samo na mađarsku nacionalnu manjinu, međutim, većina odredbi ovog Ugovora ima posljedice po druge manjine u Rumuniji. Član 15.1(a) potvrđuje da je Rumunija preuzela "u regulisanju prava i obaveza pripadnika nacionalnih manjina" da "sprovede "Konvenciju Savjeta Evrope koja se odnosi na nacionalne manjine ukoliko njeno "unutrašnje zakonodavstvo nema povoljnije propise". Druge odredbe koje se odnose na nacionalne manjine u Rumuniji generalno obuhvataju pristup i slobodnu razmjenu informacija u maternjem jeziku (~1. 15.4), pravo na učešće u odlučivanju o pitanjima od nacionalnog i lokalnog značaja preko izabраних predstavnika u tijelima centralnih ili lokalnih vlasti (~lan 15.5) i poštovanje kulturnog i historijskog naslijeđa nacionalnih manjina (~lan 15.6).

- tečno znanje zvaničnog jezika je uslov koji može da diskriminira nacionalne manjine. Prebivalište može da ima diskriminirajući efekat na izbjeglice ili raseljena lica. Raseljena lica treba da mogu da steknu pravo na glasanje gdje je to moguće, izbjeglicima treba omogućiti na neki način da glasaju.

Treba napomenuti da iako pravo na učešće u javnom životu može biti uobičajeno u ustavu i zakonodavstvu, takođe je potrebno obezbjediti da ne postoje ni administrativne niti bilo koje druge barijere koje sprečavaju pripadnike nacionalnih manjina u ostvarivanju njihovih prava. Potrebno je preduzeti mjere da se obezbjedi slijedeće:

- koliko je to moguće, informisati pripadnike nacionalnih manjina na njihovom jeziku o njihovim pravima na učešće u javnom životu i kako da ostvare ta prava;
- proces upisa u birački spisak se vodi na takav način kako bi se omogućilo pripadnicima nacionalnih manjina da se bez problema i besplatno upišu u spisak. Vezano za to, slijedeća administrativna pitanja se mogu implicirati:
 - koliko je to moguće, učiniti da formulari za upis i uputstva budu na jeziku nacionalne manjine;
 - kancelarije gdje se vrši upis u birački spisak treba da budu locirane i otvorene na takvim mjestima i takvom vremenskom periodu koji neće predstavljati poteškoće ili neće zahtijevati finansijski izdatak za pripadnike nacionalnih manjina da se upišu u birački spisak.
- stvara se takva klima gdje pripadnici nacionalnih manjina mogu pridobijati podršku, glasati, stand for i učestvovati u javnom životu. Zemlja članica treba otvoreno da osudi diskriminaciju i nasilje nad nacionalnim manjinama i uzmu aktivno učešće u sprečavanju diskriminacije i nasilja i kazniti počinioce takvih djela;
- smetnje nisu suviše velike koje spriječavaju lica da se kandiduju ili da osnuju političke partije, kao što su veliki troškovi uključujući obavezno plaćanja visokog depozita;
- propisi kojima se reguliše finansiranje političkih partija ne treba da budu disriminirajući ili neravnopravni. Posebno pitanje spoljašnjeg ili inostranog finansiranja političkih partija ili pokreta nacionalnih manjina ne treba da bude regulisano na način koji vrši diskriminaciju;
- svako finansiranje političkih partija iz državnih fondova ne treba da bude diskriminatorno kad je u pitanju diskriminacija između etničkih grupa i grupa nacionalnih manjina;
- prikupljanje potpisa kandidata je regulisano na način ili oblik koji ne diskriminira manjinske grupe;
- uslovi raspodjele kad je u pitanju postavljanje kandidata partija u određenom broju izbornih jedinica ili regiona, ne vrše diskriminaciju;
- ne treba da postoje ograničenja kad je u pitanju kampanja na posebnom jeziku;

-
- aktivno poznavanje jezika ne treba da bude uslov za ostvarivanje prava na upis u birački spisak ili stand for office;
 - prebivalište van zemlje, posebno u post-konfliktnim situacijama gdje može biti mnogo izbjeglica iz manjinskih grupa, ne treba koristiti kao kriterijum za ostvarivanje prava. Pitanje glasova glasanja iz inostranstva je toliko važno da može uticati na prava manjina.

B. LEGALNI OKVIRI I OPCIJE

Domaće zakonodavna tijela treba da sprovodi međunarodne norme i standarde. Bolje bi bilo da pravo na učešće u javnom životu bez diskriminacije bude naznačeno u Ustavu i da su te odredbe ustavno utvrđene. Izborni zakoni koji regulišu ta prava treba da ih detaljno objasne.

Ustavna prava

Ustav treba da omogući svima pravo na učešće u javnom životu bez diskriminacije. Neke zemlje članice OEBS-a već pripremaju odredbe koje se odnose na ova prava u svojim ustavima.¹⁹

- Opšte pravo na učešće u javnom životu. Na primjer:
 - Član 70 Ustava Mađarske;
 - Član 38 Ustava Njemačke;
 - Članovi 3 i 4 Ustava Holandije;
 - Član 39 Ustava Republike Moldavije.
- Pravo na nediskriminaciju po osnovi rase, nacionalnosti, etničkog ili društvenog porijekla. Na primjer:
 - Član 14 Ustava Španije;
 - Član 3 Ustava Njemačke;
 - Član 70A Ustava Mađarske;
 - Član 16(2) Ustava Republike Moldavije;
 - Član 14 Ustava Gruzije;
 - Član 15(3) Ustava Republike Kirgistana;
 - Član 19 Ustava Ruske federacije.
- Pravo glasa. Na primjer:
 - Član 4 Ustava Holandije;
 - Član 16 Ustava Irske;
 - Član 70 Ustava Mađarske;
 - Član 38 Ustava Njemačke;

¹⁹ Ovi primjeri nisu op{irni i ne zna~i da se ova prava ako su data u ustavu, ona i primjenjuju. Odredbe ustava su od 15. 08. 2000

-
- Član 1(6) Ustava Republike Kirgistana;
 - Član 49(2) Ustava Gruzije;
 - Član 38 Ustava Republike Moldavije.

Ustavno utvrđivanje

- Određene odredbe i prava u ustavu mogu biti tako važni da moraju biti utvrđene. Ustavne odredbe se mogu tako utvrditi da zakonodavna tijela mogu teže da ih mijenjaju. Cilj ustavnog utvrđivanja je ne samo da označava osnovnu prirodu utvrđenih odredbi i ustavno poštovanje vrijednosti sadržanih u tim odredbama, već i da obezbijedi korisnike tih odredbi.
- Utvrđivanje može imati nekoliko oblika. Prema tome, mehanizam standarda mora zahtijevati veće standarde za glasanje u zakonodavnim tijelima. Drugi mehanizmi mogu zahtijevati praćenje posebnih procedura gdje se traži učešće svih relevantnih učesnika ili velika podrška podzakonskih akata u federalnom sistemu vlade.
- Referendum ili plebiscit takođe može biti propisan ili iskorišćen u slučajevima gdje su uključena pitanja prava.

VI. LUND PREPORUKE O IZBORIMA: BR. 8

"Propisi o formiranju i aktivnostima političkih partija moraju biti u skladu sa principom slobode udruživanja međunarodnog zakonodavstva. Ovaj princip obuhvata slobodu osnivanja političkih partija zasnovanih na zajedničkim identitetima kao i onih čiji interesi nijesu samo identifikovani sa interesima određene zajednice."

A. OBJAŠNJENJE SADRŽAJA

Prva rečenica ovih preporuka je normativna. Zemlje članice moraju poštovati međunarodne princip slobode udruživanja. Taj princip se nalazi izražen u slijedećim međunarodnim standardima:

- Član 22 Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima;
- Član 2 Deklaracije UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, religioznih ili jezičkih manjina posebno određuju da pripadnici tih manjina imaju pravo na osnivanje i održavanje:
 - sopstvenog udruženja; i
 - kontakta sa drugim članovima njihove grupe, pa i u slučajevima kada su državljani druge države;
- Član 11 Okvirne konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- Član 7 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope (ETS br. 157, 1995) određuje da će partije obezbijediti poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina na slobodu mirnog okupljanja, slobodu udruživanja, slobodu izražavanja, slobodu misli, opredjeljenja i vjeroispovjesti;
- Stav 7.6 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a "poštovati prava pojedinaca i grupa na osnivanje, uz punu slobodu, sopstvenih političkih partija ili drugih političkih organizacija i obezbijediti takvim

političkim partijama i organizacijama sa potrebnim pravnim garancijama koje im omogućavaju da se međusobno takmiče na ravnopravnim osnovama pred zakonom i vlastima";

Međunarodni princip polazi od činjenice da pojedinci imaju pravo da:

- se udružuje sa svakim licem bilo da je državljanin, građanin, izbjeglica ili strani državljanin;
- osniva udruženje;
- određuje cilj, definiše karakteristike i internih propisa udruženja; i
- odlučuju, na nediskriminatornoj osnovi, ko može ili ne može pristupiti udruženju.²⁰

Iako je dozvoljeno zemljama članicama da regulišu sprovođenje sloboda na udruživanje, zemlja članica ne mora da interveniše osim ako je intervencija opravdana po obavezujućoj osnovi. U međunarodnom pravu i komparativnom ustavnom pravu, svaka intervencija kad je u pitanju sloboda, se temeljno razmatra.²¹ Intervencija opravdana samo u slijedećim slučajevima:

- kada je intervencija propisana zakonom;
- kada zakon omogućava intervenciju samo pod slijedećim uslovima
 - nacionalna bezbjednost
 - javni red i bezbjednost
 - zaštita zdravlja i morala
 - zaštita prava i sloboda drugih (kao što je predviđeno međunarodnim mehanizmima ljudskih prava)
- kada je intervencija potrebna u demokratskom društvu.

Ograničenja udruženjima koja promovišu interese nacionalnih manjina su obično zasnovana na nacionalnu bezbjednost. Ako udruženja ne promovišu upotrebu nasilja za ostvarenje svojih ciljeva, mala je vjerovatnoća da ograničenja budu opravdana prijetnjom po nacionalnu bezbjednost. Evropski sud za ljudska prava tvrdi da ukoliko ne postoji poziv na upotrebu nasilja ili nedemokratskog čina, udruženje koje traži da promjeni postojeće strukture zemlje članice mirnim putem i demokratski, sama po sebi ne predstavlja prijetnju po nacionalnu bezbjednost.²² Činjenica da politička partija traži mobilizaciju nacionalne manjine u interesu svojih ciljeva sama po sebi ne opravdava intervenciju.

²⁰ Zemlja članice je dužna, posebno na osnovu članica 2D i članica 5 Konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, da zabrani članovima većinskog naroda da isključuju pripadnike nacionalnih manjina iz udruženja koje su osnovali članovi većinskog naroda. Većinski narod ne može osnivati sindikate koji su zatvoreni za pripadnike manjina, niti se mogu osnivati profesionalne organizacije gdje pripadnici nacionalnih manjina nemaju pristup. Isti princip se primjenjuje na udruženja koja su osnovali pripadnici manjina. Zemlje članice moraju zabraniti isključivanja, na primjer, po etničkoj ili nacionalnoj osnovi. Na taj način, udruženja koja su osnovali nacionalne manjine za promovisanje kulture manjine, ne mogu isključiti pripadnike nacionalnih manjina ako su voljni.

²¹ Vidjeti na primjer pristup usvojen od strane Evropskog suda za ljudska prava u Sidiropoulosu i drugim - Grčka (57/1997/841/1047) gdje Sud navodi da "izuzeci iz slobode na udruživanje se mora usko tumačiti", u stavu 38.

²² U Socijalistička partija i drugi - Turska (00021237/93) ECHR smatra da činjenica da se politički program političke partije smatra

Iako je obično lijevo od zemlje članice da odluči ako želi da smanjiti aktivnosti udruživanja u smislu zakona, postoje pozitivne obaveze članica zemalja da zabrane određene vrste aktivnosti koje mogu uključiti i zabranu udruživanja. Član 4 Konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije određuje zemljama članicama da usvoje pozitivne mjere kao što je zabrana organizacijama da promovisu i podstiču rasnu diskriminaciju.

Princip se primjenjuje na sva udruženja a ne samo na političke partije. U cilju ovih smjernica, princip se primjenjuje na političke partije, kulturna udruženja i udruženja zajednice koja predstavljaju nacionalne manjine i nevladinim udruženjima koja podržavaju te manjine.

Primjena principa u kontekstu nacionalnih manjina jasno polaze od prava na osnivanje udruženja zasnovanih na zajedničkim identitetima i onih koji se organizuju u zajednicama. Iako zemlje članice mogu preduzeti mjere podsticanja udruženja radi unošenja raznolikosti unutar biračkog tijela, zemlja članica mora garantovati nacionalnim manjinama pravo u okviru zakona na osnivanje udruženja zasnovanih na zajedničkom identitetu.

Jasno je da, dok je to imperativ za sve zemlje članice da pronađu najbolji način da odgovore različitim interesima različite populacije, one moraju obezbjediti minimum slobode udruživanja. Pod uslovom da aktivnosti onih pojedinaca koji mobilisu po liniji zajedničkog identiteta osnivanje političke partije ne pribjegavaju nasilju ili konfliktu kad su u pitanju prava drugih, ne postoji smetnja za njih da se udružuju na taj način.

B. PRAVNI OKVIR

- Pravo na slobodu udruživanja treba utvrditi u Ustavu zemlje članice i ne može se dozvoliti zakonodavno ili izvršno ograničenje tog prava osim do onog obima potrebnog u demokratskom društvu.

Sva ograničenja slobode udruživanja se moraju propisati zakonom. Prethodna saglasnost ne bi trebalo da postoji za osnivanje udruženja iako je zemljama članicama dozvoljeno da zahtjevaju od udruženja da se registruju za određenu namjenu, pod uslovom da postupak registracije ne predstavlja smetnju udruženju da se registruje i funkcioniše.

VII. LUND PREPORUKE O IZBORIMA: BR. 9

"Izborni sistem treba da omogući zastupljenost i uticaj manjina.

- **Gdje su manjine skoncentrisane teritorijalno, po jedan član iz okruga može obezbijediti dovoljnu zastupljenost manjina;**

nekompatibilnim sa va`e}im principima i strukturama...zemlja ~lanica ga ne ~ini nekompatibilnim sa demokratskim pravilima.To je su{tina demokratije koja dozvoljava razli~ite politi~ke programe koji se predla`u i razmatraju, ~ak i oni koji dovode u pitanje na~in na koji je zemlja ~lanica organizovana, pod uslovom da se demokratija ne ugro`ava", stav 47.

- **Sistemi proporcijalne zastupljenosti gdje udio političke partije u nacionalnom glasu se odražava preko procenta poslanika, mogu pomoći kod zastupljenosti manjina;**
- **Neki oblici preferencijalnog glasanja, gdje glasa i rangiraju kandidate po izboru, mogu pomoći kod zastupljenosti manjina i u promovisanju međusobne saradnje;**
- **Manji numerički standardi za zastupljenost u zakonodavnim tijelima može povećati uključivanje nacionalnih manjina u upravljanje."**

A. OBJAŠNJENJE SADRŽAJA

Osnovna premisa smjernica u ovom paragrafu je da zemlje članice koje imaju dobro kreirane demokratske političke institucije, su supješnije u upravljanju konfliktom i rješavanju političkih nezadovoljstava, posebno onih koji se odnose na nacionalne manjine. Prema tome, kreiranje političkih institucija i izbornog sistema, posebno sprovođenje važne uloge u upravljanju konfliktom i obezbjeđivanje mirnog rješenja usmjeravajući interese koji inače mogu biti raspirivači konflikta, u efikasno učešće u javnom životu. Ovo se posebno odnosi na društva u kojima postoje konkurentne etničke grupe. Ukoliko izborni sistem ne tretira stvarne potrebe društva i društvenih formacija u njemu, ne samo da će doći do političkih i administrativnih problema već može po sebi prouzrokovati konflikt. To znači da da je prav praktična primjena Lund preporuka, pregled postojećeg izbornog sistema i njegovo poboljšanje, ako je potrebno, kako bi se postigao cilj.

Izborni sistem se može posebno napraviti za tretiranje posebnih potreba u društvu. To je zato jer one propisuju kako se glasovi prevode u poslanička mjesta. Izbor sistema može dovesti do različitih rezultata kod istog broja glasova. Na primjer, izborni sistem zasnovan na izbornim jedinicama će obično dovesti do različitog rezultata od sistema stroge proporcijalne zastupljenosti.²³ Ovo može, u nekim situacijama, napraviti kritičnu razliku između partije koja preuzima i koja gubi vlast. To takođe može odrediti nivo zastupljenosti partija posebno predstavnika manjina.

Tako izbor najpovoljnijeg sistema postaje kritičan. Međutim, izborni sistemi sami ne rješavaju potencijalni etnički konflikt. Izborni sistem se mora posmatrati kao skup raznih blokirajućih mehanizama koji će kada se uzmu zajedno, uticati na to da se izade u susret nacionalnim manjinama i obezbijediti njihovo efikasno učešće u javnom životu. Ilustrativno, rezervisana poslanička mjesta za određenu zajednicu može im obezbijediti zastupljenost, međutim, ako osnovni procesi i mehanizmi kao što je finansiranje, ostvarivanje prava, obuka i obrazovanje nijesu obezbjeđeni, ta zastupljenost može imati mali uticaj.

²³

Na primjer, na prošlim izborima 1997. god. u Velikoj Britaniji, 43% glasova je obezbijedilo 63% poslaničkih mjesta (418 ukupno) za Laburističku partiju. Sistem stroge proporcijalne zastupljenosti bi im omogućio samo 283 mjesta. Pravi primjer kako izborni sistem može dovesti do ozbiljnog konflikta je Lesotho. Na izborima 1998. god., vladajuća partija je osvojila 79 od 80 izbornih jedinica sa samo 60.5% glasova. Post-izborno nasilje, protesti zbog rezultata su doveli do oružane intervencije susjednih zemalja i formiranje prelaznih političkih vlasti je bilo uslovljeno obavezom kreiranja novog izbornog sistema sa elementima sistema izbornih jedinica i sistema proporcijalne zastupljenosti. Percepcija podriva

Prema tome, dok izborni sistem može obezbijediti zastupljenost manjinama u zakonodavnim tijelima, nema garancije da će manjina zastupljena u zakonodavnom tijelu dobiti veću ulogu u parlamentu ili državnim strukturama. Zastupljenost obično nije dovoljna. Potrebno je pored toga da postoje i druge mjere. Na primjer u Parlamentu, manjina može dobiti značajna mjesta u parlamentarnim odborima koje se tiču interesa nacionalnih manjina ili se mogu uvesti posebne procedure koje se bave vetom manjina kad se radi o pitanjima manjina. U vladinim strukturama, proporcijalno raspoređivanje mjesta u državnoj službi može biti mehanizam koji može dati pravo značenje učešću manjina u javnom životu. Ovakve vrste dodatnih mjera doprinose da se ono što bi inače bila formalna poslanička mjesta u Parlamentu pretvori u učešće nacionalnih manjina u javnom životu. Takođe se može opaziti površno poštovanje u raspodjeli poslaničkih mjesta nacionalnim manjinama bez onih mjesta koje čine platformu za značajni uticaj na donošenje odluka koje se tiču manjina. To opažanje podriva legitimitet mjera koje donose zemlje članice sa kojima izlaze u susret manjinama, omogućavajući etničkim preduzimačima da napadaju i na taj način podrivaju pogodnosti koje zemlja članica daje manjinama.

Veoma je bitno da izborni sistem uzme u obzir raseljena lica ili izbjeglice koji mogu imati prebivalište izvan zemlje. Ovo je posebno slučaj nakon ozbiljnih etničkih sukoba kada se izbjeglice ili raseljena lica sastoje uglavnom od jedne zajedničke grupe. U tom slučaju, sistem izbornih jedinica možda ne bi bio prikladan zbog problema vezanih za pristup izornoj jedinici ili zbog upisa glasova.

Takođe je veoma važno za izborni sistem da uzme u obzir postojanje nacionalnih manjina koje su, ili su u prošlosti mogle biti, nomadske. Stroga primjena sistema izbornih jedinica može im oduzeti pravo glasa. Formiranje izbornog okruga u Bivšoj jugoslovenskoj republici Makedoniji kako bi se omogućio izbor predstavnika Roma je primjer dobre prakse. Ovaj okrug, Shuto Orizari, obuhvata najveću koncentraciju Roma u Evropi.

Odredbе koje regulišu eksterno glasanje treba ravnopravno primjeniti i one ne treba da negativno utiču na zastupljenost manjina. Ukoliko postoje odredbe koje regulišu eksterno glasanje, podstiče se pravo glasanja nacionalnih manjina i njihova zastupljenost.

Način i oblik na osnovu kojih se pravi statistički podaci, ili popis stanovništva, je veoma važno zbog pouzdanosti, tačnosti i pravednosti jer to može uticati na pitanja zastupljenosti nacionalnih manjina u pojedinim oblastima.²⁴ Ovo je veoma osjetljivo pitanje koje ne treba da zahtjeva izjave o pripadnosti koje se može upotrebiti na diskriminatorni način.²⁵

Ukoliko nacionalna manjina dobije posebno pravo da bira predstavnike manjina u zakonodavnom tijelu, imperativno je da "glas manjine" prije treba da postoji pored, a ne kao alternativa, običnog prava na biranje predstavnika. Prema tome, ukoliko je potrebno da izborni sistem dozvoljava biračima koji su pripadnici nacionalnih manina da imaju specijalan glas, ti birači treba da imaju pravo da glasaju u obadva slučaja. Tokom parlamentarnih izbora u Hrvatskoj (Donji dom), pripadnici nacionalnih

²⁴ O slo`enim i osjetljivim pitanjima prikupljanja podataka i popis stanovni{tva, vidjeti doprinose Me|unarodnoj konferenciji Saveza statisti~ara "Statistika, razvoj i ljudska prava"odr`anoj u Montrou, [vajcarska, od 4-8 septembra 2000 god., posebno zasjedanje 6 septembra koje se odnosilo na manjine; ve}ina radova je dostupna na veb sajtu Konferencije na www.iaos2000.admin.ch..

²⁵ Mnoge manjine (izme|u ostalih, Jevreji i Romi) su imali lo{e iskustvo kao rezultat takvog pripisivanja u pro{losti.

manjina mogu izabrati da glasaju za opštu nacionalnu listu, ali i za posebnu listu manjina. (Mađarske, Srpske i Italijanske manjine imaju svaka po jedno mjesto, dok manjine sa manjim brojem pripadnika zajedno grupisani da glasaju jednog poslanika među njima.) Razlog je da je pogrešno smatrati da će pripadnici etničke i druge zajednice automatski glasati po toj liniji. Paretije treba, gdje je to moguće, podstaći na uključivanje predstavnika manjina u njihove partije što će im za uzvrat obezbjediti veću zastupljenost i doprinos smanjivanju etničke mobilizacije.

Ne treba uvijek smatrati da nacionalne manjine žele da učestvuju u vladi. Postoji situacija koje ih vode do zaključka da možda ne bi bilo u njihovom interesu da usvajaju određene političke profile. Osim toga, ne treba praviti smetnje oko njihovog učešća ukoliko oni tako odluče.

B. PRAVNI OKVIRI I OPCIJE

U ovom opštem principu Lund preporuka, opisane su četiri opcije. Svaka predstavlja mehanizam koji može, u zavisnosti od situacije, pomoći i podstaći zastupljenost manjina u uticaj na zakonodavnim tijelima. To su:

- korišćenje metode po jedan član iz okruga
- sistem proporcijalne zastupljenosti
- korišćenje preferencijalnog glasanja
- formiranje nižih standarda za zastupanje

Svaka opcija je dolje opisana. Ni opcije ni smjernice nijesu opširne.

Opcija 1:

Tamo gdje su manjine skoncentrisane teritorijalno, po jedan član iz okruga može obezbijediti dovoljnu zastupljenost manjine

- Mnogi izborni sistemi su zasnovani na predstavnicima izabranim iz određenih jednočlanih okruga.- sistem po jedan član iz okruga.
- pluralni sistem kao što je first-past-the-post. Ovaj sistem daje pobjedu najpopularnijem kandidatu čak iako kandidat ne uživa većinsku podršku.²⁶
- većinski sistem kao što je "runoff"(trka) u dva kruga ili alternativno glasanje. Ovaj sistem zahtjeva od pobjednika da dobije najmanje većinu datih glasova da bi bio izabran. To može značiti trku između dva vodeća kandidata ako niko od kandidata u prvom krugu ne dobije većinu glasova.

²⁶

Ako postoji pet kandidata, teorijski je moguće da kandidat sa samo 21% glasova može biti proglašen pobjednikom

Predstavnici izabrani u ovakvom izbornom sistemu su povezani sa izbornim jedinicama koje su ih izabrale. Ako je nacionalna manjina skoncentrisana po nekim određenim oblastima, tada postoji veća šansa da njihovi predstavnici budu izabrani.

- U većini slučajeva, sistemi po jedan član iz okruga će biti samo pomoć kod zastupljenosti manjina u zemljama gdje su manjine skoncentrisane teritorijalno. Ako su manjine skoncentrisane teritorijalno gdje postoji većinski izborni sistem, tada su šanse da predstavnik te manjine bude izabran veoma velike. To je slučaj na primjer u Albaniji sa nacionalnom manjinom Grka na jugu zemlje, u Kanadi sa populacijom čiji govorni jezik je francuski jezik u Kvebeku i Italija sa manjinom koja govori francuskim jezikom u Valle d'Austa i manjinom koja govori njemački jezik u provinciji Bolzano. Ako su manjine raspoređene po cijeloj zemlji, u zavisnosti od njihovog broja, one ne bi mogle obezbijediti potrebnu zastupljenost jer može doći do toga da nemaju dovoljno glasova da obezbijede pobjedu predstavnika manjine u sistemu po jedan član iz okruga.
- Potencijalne prednosti sistema po jedan član iz okruga su:
 - teritorijalna skoncentrisanost manjina može obezbijediti zastupljenost
 - direktna odgovornost kandidata izbornim jedinicama.

Potencijalni nedostaci tog sistema su:

- postoji svaki podsticaj za nacionalne manjine da sprovedu kampanju u svom kraju, što dovodi do potencijalnog šovinističkog i isključivog pristupa i kampanje. To takođe dovodi do potencijalne podjele nacionalnih manjina i stvaranja potencijalne etničke linije kao razlog za budući sukob;
- takođe može dovesti do nekonkurentnih oblasti u kojima će lica iz dominantnih etničkih grupa uvijek biti birani
- ako ne postoje adekvatne odredbe koje regulišu eksterno glasanje, raseljena lica koja su možda istjerana iz svojih zajednica neće biti u mogućnosti da glasaju.

Postoje neke implikacije za nacionalne manjine u izboru između pluralnog i većinskog sistema. U pluralnom sistemu, ne postoji podsticaj za traženjem glasova u izornoj jedinici ukoliko nacionalna manjina zastupa najveći procenat birača ali ne i većinu. U većinskom sistemu, postoji podsticaj za traženje glasova izvan nacionalne manjine da bi se dobila tražena većina.

- Ako je nacionalna manjina skoncentrisana u nekim oblastima a veći broj te manjine je nacionalno raspoređen, mješoviti sistem bi možda bio bolji da bi se obezbjedila fer zastupljenost nacionalnih manjina u zakonodavnim tijelima. Jedan takav mješoviti sistem se naziva proporcionalni sistem mješovitih članova (MMP). To je varijacija sistema po jedan član iz okruga i sistema proporcijalne zastupljenosti (PR). Koristi se u Njemačkoj, Novom Zelandu, Boliviji, Italiji, Meksiku, Venecueli i Mađarskoj. On nastoji da kombinuje pozitivne osobine dva sistema. Proporcijalnost²⁷ predstavnika se bira sistemom po jedan član iz okruga i balansira PR-om. Poslanička mjesta dobijena PR-om se

²⁷ Oko polovine parlamentarnih predstavnika u izbornim sistemima Njemačke, Novog Zelanda, Bolivije i Venezuele.

koriste u ovom sistemu da bi se nadoknadila disproporcijalnost nastala kao rezultat mandata u okrugu. Sistem po jedan član iz okruga obezbjeđuje biračima da imaju geografsku zastupljenost.

- Drugi mješoviti sistem se naziva paralelni sistem. Kao i MMP sistem, on takođe kombinuje sistem po jedan član iz okruga sa PR sistemom. Međutim u okviru ovog sistema, mjesta dobijena PR sistemom se ne koriste da se nadoknadi disproporcijalnost. PR mjesta se raspoređuju u skladu sa brojem glasova u korist političke partije. Ovi glasovi se određuju ili brojanjem glasova u korist političkih partija koje su postavile kandidate na izborima u jednom okrugu ili drugim glasanjem. Primjeri zemalja koje koriste paralelne sistemi su Albanija, Jermenija, Hrvatska, Gruzija, Rusija i Litvanija.

Opcija 2:

Sistemi proporcijalne zastupljenosti gdje procenat glasova političke partije se odražava kroz procenat poslaničkih mjesta, može biti od koristi za zastupljenost nacionalnih manjina

Lista PR sistema je oblik koji najviše preovladava u PR sistemu i koji se najviše koristi kao izborni sistem u zemljama članicama OEBS-a. U okviru ovog sistema, svaka partija podnosi listu kandidata izbornoj jedinici i tako birači glasaju za partiju a ne za kandidata. Ovakav sistem se primjenjuje u brojnim zemljama, npr., Azerbejdžan, Bugarska, Hrvatska, Španija, Portugalija i Rumunija. Što je više proporcijalan izborni sistem, više se omogućava nacionalnim manjinama, čak i onim koje su rasturene, da budu zastupljene u izabranim tijelima, ukoliko se standard udovolji. Proporcionalni sistem u Finskoj omogućava Švedskoj manjini, koja predstavlja većinu samo ostrvima Aland, da bude zastupljena sa svojom listom u tri druge izborne jedinice. Takođe ima i mjesto u drugoj izbornoj jedinici preko saveznika u drugim partijama.

Ovaj sistem ima jedan broj jasnih prednosti:

- daje veoma proporcijalne izborne rezultate. Broj dobijenih glasova su proporcionalni broju dobijenih poslaničkih mjesta.
- relativno nepovredivo za podjelu na izborne okruge u korist partije, neadekvatna raspodjela i drugi oblici manipulacije rezultatima manipulacijom izbornih granica.
- relativno jednostavno i za birače i činovnike u izbornom procesu.
- zbog velikog stepena proporcionalnosti, sistemi PR liste se obično favorizuju jer oni najbolje mogu obezbijediti zastupljenost čak i kod malih manjina.

Treba napomenuti da PR lista može imati efekat utvrđivanja etničkih politika umjesto podsticanja međuetničkih saveza. Iskustva PR liste u post-dejtonskoj Bosni je dobar primjer kako sama proporcijalnost neće podstaći kompromisna rješenja. U Bosni, grupe su zastupljene u Parlamentu u odnosu na njihov broj u cijeloj zajednici. Ali s obzirom da se partije mogu samo osloniti na glasove članova njihovih zajednica za uspjeh na izborima, postoji mali podsticaj za njih da nađu kompromis za etnička pitanja. U stvari, podsticaji rade u suprotnom smjeru. S obzirom da se najlakše mobilizuje

podrška igrajući na "etničku kartu", veće partije u Bosni ističu etnička pitanja i sektaška podstrekivanja. Izbori u Bosni 1996. god. su bili etnički popis gdje su birači glasali po etničkoj liniji a sve veće nacionalne partije dobijale podršku gotovo samo od njihovih etničkih grupa. Kad je Bosna u pitanju, ovaj izborni sistem ne samo da je promovisao etničku mobilizaciju već je poslužio za podsticanje najekstremnijih elemenata unutar tih etničkih grupa.

U post-konfliktnim situacijama gdje je moguće eksterno glasanje izbjeglica, sistem proporcijalne zastupljenosti će u svakom slučaju bolje služiti njihovim interesima.

Korišćenje obaveznih multi-etničkih lista u kojima se partije zakonski obavezuju da uključe multi-etničke predstavnike na listama partija, dalje predstavlja mehanizam koji se može koristiti da bi se to obezbijedilo a ne da se formiraju čisto etničke partije, i da se grupacije asimiliraju u "regularne" politike partija.²⁸

MMP i paralelni sistemi gore pomenuti su oblici PR-a i takođe se mogu koristiti kako bi se uvećala zastupljenost manjina. Međutim, kao što je rečeno prije, proporcijalnost rezultata nije zagarantovana ako se koristi paralelni sistem, posebno ako je većina mjesta izabrana iz single member districts za razliku od lista nacionalne partije. U Albaniji, Jermeniji i Azerbejdžanu, na primjer, preko tri četvrtine od ukupnih mjesta je izabrano iz okruga a ne nacionalnom nivou.

Prednosti PR sistema su slijedeći:

- oni vjerno prenose glasove u poslanička mjesta i na taj način se izbjegnu neki destabilizirajući i "nepravedni" rezultati proizašli u pluralnim-većinskim sistemima;
- oni pomažu partijama nacionalnih manjina kad je u pitanju zastupljenost;
- oni podstiču partije da prezentiraju sveobuhvatne i društveno raznovrsne liste kandidata;
- daju mogućnost predstavnicima manjinskih kultura i grupa da budu izabrani;
- daju mogućnost ženama da budu birane;
- ograničavaju razvoj "regionalnog feudalizma"
- čine da učešće u vlasti svih partija i interesnih grupa bude što vidljivije.

Nedostaci su slijedeći:

- nedostatak odgovornosti i osjećaja među izabranim političarima i biračima;
- činjenica da etnički lideri mogu biti izabrani samo od strane članova njihovih grupa, tako replicira a ne da ometa, socijalne podjele u zakonodavstvu;
- koncentracija vlasti u centru političke partije u rukama lidera koji mogu biti odgovorni za izradu partijski listi;
- problem sastavljanja vlade i stabilnost u slučajevima više-partijske koalicije;
- u slučaju multi-etničke kandidature mogu biti primjeri gdje "znak" da su predstavnici nacionalnih manjina uključeni na "liste" partije može dati pogrešan utisak o zastupljenosti i uključenosti.

²⁸ Taef sporazum Libanu defini{e: "Dok Vije}e poslanika ne usvoji izborni zakon u kome nem sekta{kih ograni~enja, poslani~ka mjesta } biti podjeljena na slijede}i na~in: a) Podjednako izme|u pravoslavaca i muslimana, b) Proporcijalnost izme|u vjeroispovjesti svake sekte, c) Proporcijalnost izme|u okruga".

Opcija 3:

Neki oblici preferencijalnog glasanja gdje birači rangiraju kandidate po izboru, mogu pomoći kod zastupljenosti manjina i promovisanju međusobne saradnje.

Preferencijalni sistemi glasanja omogućava biračima da naznače kako bi željeli da glasaju ako je njihov favorit kandidat izgubio i da moraju da izaberu nekog od onih preostalih. To je ta posebna osobina po kojoj se razlikuje preferencijalno glasanje od drugih opcija izbornih sistema. Dva ključna oblika preferencijalnog glasanja su proporcijalni sistem, jedan prenosivi glas (STV), i većinski sistem, alternativn glas (AV). U obadva sistema, birači rangiraju kandidate po izboru, gdje pod "1" za njihovog favorita, "2" kao njihov drugi izbor, "3" kao njihov treći izbor, itd. U suštini, birači se obraćaju izbornom činovniku: "ako moj prvi izbor ne pobijedi, koristite moj drugi glas".

STV izbori obično koriste manje višečlane izborne okruge. Nakon što se ukupan broj prvih preferencijalnih glasova izvede, ustanovljava se "kvota" glasova koju kandidat treba da postigne da bi bio izabran. Svaki kandidat koji ima više preferencijalnih glasova od kvote, odmah se bira. Ako niko od njih ne dostigne kvotu, kandidat sa najmanjim brojem preferencijalnih glasova se eliminiše a njegovi drugi preferencijali se dodjeljuju među preostalim kandidatima a višak glasova izabranih kandidata se dodjeljuje u skladu sa drugim preferencijalom na glasačkim listićima dok se ne popune mjesta za izbornu jedinicu. Ovaj sistem je dobro utvrđen u Irskoj i Malti, a ujedno se koristio na izborima u Sjevernoj Irskoj i Estoniji.

STV se uspješno koristio 1998. god. u Sjevernoj Irskoj tokom sporazumnih izbora "Dobar petak". Pokazalo se da je poboljšao stepen umjerenosti i kompromisa u političkom procesu. Zbog preferencijalnog glasanja, STV je omogućio biračima da pređu sa njihovog najmanjeg preferencijala na "pro-sporazumske" partije, i takođe podstaknu neke sektaške partije da omekšaju svoju retoriku i politiku u nadi da će dobiti te preferencijalne glasove. To takođe daje podjednako proporcijalne rezultate. U pogledu pronalaženja kompromisa kod interesa manjina, ima dosta toga da se preporuča, posebno u duboko podijeljenim društvima.

Na drugoj strani, političke partije nastoje da ne favorizuju STV jer odlučuje o kandidatima mimo njih. Pored toga, zbog komplikovane i tehničke prirode procesa prebrojavanja glasova, može doći do manipulacije i prevare. Takođe treba napomenuti da se ovaj sistem dobro pokazao u Estoniji 1992. god. kada nije bilo političkih partija a manje dobrim 1995 kada je bilo političkih partija.

- Drugi glavni preferencijalni sistem, AV, je većinski sistem koji se obično dešava u sistemu po jedan član iz okruga, gdje se od kandidata zahtjeva da dobiju apsolutnu većinu glasova da bi bili izabrani, direktno ili indirektno raspodjelom alternativnih glasova. Na primjer, ako ni jedan kandidat nema preko 50% direktnih glasova, niži red alternativnih glasova se prenose sve dok se ne dobije većinski pobjednik. U takvim situacijama, ova osobina predstavlja kandidate sa jakom željom da pokušaju i privuku druge preferencijale od birača iz drugih grupa (pretpostavljajući da bi birači prvog preferencijala obično bili kandidati iz njihovih grupa). Ovo je zato jer pobjednici treba

da dobiju apsolutnu većinu glasova po AV pravilima. Kandidati koji uspješno daju svoj prve preferencijale i drugi preferencijali drugih će biti uspješniji od onih onih koji ne uspiju da privuku drugu po redu podršku. Ovaj sistem se koristi u Australiji i za predsjedničke izbore u Republici Irskoj. Posebno je pogodan za izbore kabineta od jednog člana kao što su predsjedništva. Relevantan sistem, dodatni glas, se koristio nedavno za izbore gradonačelnika Londona.

Prednosti sistema preferencijalnog glasa su slijedeće:

- mogu podstaći pronalaženja kompromisa kod interesa manjina;
- daju biračima veći stepen izbora između kandidata - nisu ograničeni na samo jedan izbor;
- kandidati koji se biraju, ponekada će zavisiti od glasova i drugih grupa pored njihove;
- imaju prednost korišćenja manjih jednočlanih (AV) ili višečlanih izbornih okruga, tako garantujući geografsku odgovornost.

Nedostaci sistema preferencijalnog ili alternativnog glasa su slijedeći:

- sistemi preferencijalnog glasa su komplikovaniji i za birače i izborne činovnike od ostalih, i mogu biti problematični u situacijama gdje je prisutan velik stepen nepismenosti;
- većinske verzije kao što je AV može proizvesti disproporcijalnost;
- proporcionalne verzije kao što je STV može podstaći kandidate iz iste partije da se takmiče između sebe za glasove;
- oni se ne koriste mnogo u praksi i zato je teško procijeniti dobre strane u konkretnim situacijama.

Opcija 4:

Manji numerički standardi za zastupljenost u zakonodavnim tijelima može povećati uključivanje nacionalnih manjina u upravljanju.

Standardi za zastupljenost u zakonodavnom tijelu znači minimum stepen podrške koja je potrebna partiji da dobije zastupljenost. Standard će uticati na mogućnost manjih partija, posebno manjinskih partija, da budu zastupljeni u Parlamentu. Visok standard će destimulisati zastupljenost manjine. Neke zemlje kao što je Njemačka i Rusija imaju 5% standarda što je minimum stepen koji je potreban partijama da obezbjede mjesta sa PR listi. Međutim, treba napomenuti, u poređenju sa Njemačkom, postoji pomoćni kvalifikacioni mehanizam u tom standardu, pravila se ne primjenjuju kad su u pitanju nacionalne manjine. Na drugu stranu, u Rusiji 1995. god., nije bilo drugog puta izborne kvalifikacije koja je imala za rezultat da znatan broj glasova sa liste za manje partije nije imalo efekta.

Legalni standard varira od 0,67 u Holandiji i 2% u Danskoj, do 10% u Turskoj i Sejšelimu. U većini slučajeva, standardi povećavaju stepen disproporcijalnosti jer može biti mnogo glasova koji nemaju efekat. Ilustrativno, u Poljskoj 1993. god., preko 34% glasova je dato partijama koje nijesu ispunile standard od 5%, iako u Poljskoj pravila standard se ne primjenjuju na nacionalne manjine. Takođe treba da napomenuti da ako je standard suviše nizak, tada to može dovesti do fragmentacije političkih partija i utvrđivanja manjinskih partija, posebno ako je omogućeno finansiranje.

Visoki standard može diskriminisati manje partije - u stvari, u nekim slučajevima to je izrična namjera. Visok standard može natjerati manje partije da se grupišu posebno ako postoji odredba u izbornom zakonu da se to dozvoljava političkim partijama, i na taj način formiraju "kartel ili aparentnost" da bi osporili izbore. To znači da partije same ostaju kao odvojeni subjekti i na izornoj listi su odvojeni, ali se njihovi glasovi računaju kao jedan tako uvećavajući šansu da naprave standard. Ovaj mehanizam je osobina liste PR sistema u kontinentalnoj Evropi, Latinskoj Americi i Izraelu.

C. Drugi mehanizmi

Pored gore navedenih mehanizama i sistema, postoje i druge metode koje se mogu koristiti da pomognu i olakšaju kod zastupljenosti manjina. Dolje su navedene dvije takve:

Rezervisana mjesta

- Rezervisana mjesta su specijalna mjesta namijenjena nacionalnim manjinama. Poslanike za ta mjesta biraju samo članovi određene manjinske grupacije. Primjeri zastupljenosti preko rezervisanih mjesta se mogu naći u Hrvatskoj, Sloveniji, Rumuniji, Gornjem domu Ruske federacije i učešće po službenoj dužnosti naroda Sami u Finskoj. Poseban oblik specijalne zastupljenosti nacionalnih manjina može zahtijevati detaljnu analizu procesa, predstavljanje, strukturu, implementaciju i održavanje. U Ruskoj federaciji, birači nacionalne manjine više vole da glasaju "protiv svih" nego da popune rezervisana mjesta sa kandidatima koji zastupaju njihove interese a za koje oni nisu bili.
- Treba napomenuti da bi možda bilo bolje ne ojačavati etničke razlike kroz rezervisana mjesta jer to može biti samo sebi, potencijalan uzrok nepovjerenja i antagonizma. Osim toga, u pojedinim situacijama može postojati rizik za birače da sebe identifikuju u posebnom biračkom spisku. Primarni cilj korišćenja rezervisanih mjesta je taj što rezervisana mjesta mogu potvrditi identifikaciju i podjelu kandidata po etničkoj osnovi i da takve etikete mogu rezultirati u diferencijaciju i diskriminaciju.
- U većini slučajeva, specijalna rezervisana mjesta su ustanovljena kao kratkoročni mehanizmi u prelaznim situacijama da se riješe strahovi i brige ranjivih manjina. Međutim, iskustva pokazuju da ti mehanizmi ne odumiru već da traju jer su oni dio izbornog ambijenta jedne države.
- Ostali mehanizmi koji izričito prepoznaju etnički identitet kao dio izbornog procesa, obuhvataju upotrebu lista legitimnih etnički mješovitih kandidata, kao što je slučaj sa Libanom i korišćenjem mjesta "najbolji gubitnik" za nedovoljno zastupljenim etničkim manjinama, kao na Mauricijusu.

Pre-zastupljenost

- Mehanizam pre-zastupljenosti manjinskih grupa se takođe može koristiti. To je slučaj sa Velikom Britanijom, gdje Škotska i Vels imaju više MP-a u britanskom Donjem domu nego što im pripada, ukoliko je broj stanovnika jedini kriterijum.

VIII. LUND PREPORUKE O IZBORIMA: BR. 10

"Geografske granice izbornih okruga treba da olakšaju podjednaku zastupljenost nacionalnih manjina."

A. OBJAŠNJENJE SADRŽAJA

U svakom izbornom sistemu, šema izborne jedinice će odrediti stepen zastupljenosti nacionalne manjine. Izborne jedinice mogu biti ustanovljene tako da obezbjeđuju zastupljenost, ili da obezbijede postojanje ograničene zastupljenosti ili čak i bez nje.

Postoje dva aspekta po pitanju granica izbornih okruga koji mogu uticati na ravnopravnu zastupljenost manjina. To su:

- magnituda okruga;
- teritorijalno ograničenje.

1. Magnituda okruga

Najbolji pokazatelj koliko je izborni sistem u mogućnosti da prenese glasove u poslanička mjesta proporcijalno, je magnituda okruga. To znači broj poslanika koji se biraju u svakom izbornom okrugu. U jednočlanom sistemu kao što je first-past-the-post, AV ili sistem od dva kruga, magnituda okruga je jedan; birači biraju jednog predstavnika. U višečlanom sistemu, biće, po definiciji, više od jednog poslanika izabranog u svakom okrugu. U proporcijalnom sistemu, broj poslanika koji se biraju u svakom okrugu, određuje uveliko koliko će rezultati biti proporcijalni. U tom pogledu, "sistemi koji postignu najveći stepen proporcijalnosti će iskoristiti najveće okruge, jer takvi okruzi obezbjeđuju da čak i veoma male partije budu zastupljene u zakonodavnim tijelima. Na primjer, okrug u kojem se biraju samo tri poslanika znači da partija mora dobiti najmanje 25%+1 glasova da bi dobili mjesto. Partija koja ima samo 10% podrške birača neće dobiti mjesto, a može se reći da su glasovi dati ovoj partiji propušteni. Problem je što povećavanjem okruga-u smislu broja mjesta i često, kao posledica, po geografskoj veličini takođe-tako da veza između izabranog poslanika i njegove ili njene izborne jedinice postaje slabija. Ovo može imati ozbiljne posledice po društva gdje lokalni faktori imaju jaku ulogu u politici, ili gdje birači očekuju od njihovog poslanika da održi jake veze sa svojom izbornim tijelom i da funkcioniše u svojstvu "delegata" u zakonodavnom tijelu.

Uvijek će biti stepen odstupanja između različitih magnituda ograničenih okruga. Mnogi izborni zakoni propisuju stepen prihvatljivog odstupanja, kao što je 5% u Hrvatskoj i 10% u Velikoj Britaniji. Međutim, neke zemlje dozvoljavaju veći stepen odstupanja i zato je teško pozvati se na prihvatljive stepene odstupanja a ne uzeti u obzir psecifične prilike primjenjive za svaku zemlju. Važno je da bez

obzira koliki je stepen odstupanja, takvo odstupanje nikako ne treba da prejudicira nacionalne manjine u smislu njihove zastupljenosti ili glasačke moći.

Izborne jedinice sa nekoliko mjesta, čak i u većinskom sistemu, mogu olakšati članovima manjina da budu izabrani u izbornim jedinicama gdje većina nije u većini. Ako postoji samo jedno mjesto, birači iz većine nastoje da izaberu kandidata iz većine gdje u izornoj jedinici višečlanog sistema, birači mogu glasati za listu kandidata koja obuhvata kandidate većine i manjine. Tako, u Grčkoj, partije obuhvataju kandidate Muslimana na njihovoj listi i obično najmanje dva od njih budu izabrani. U Poljskoj i Švajcarskoj, partije nastoje da balansiraju svoje liste da bi obezbjedili da manjine budu u potpunosti zastupljene.

2. Teritorijalno ograničenje

- Način na koji se izborne granice demarkiraju će imati odlučujući efekat na prirodu zastupljenosti u određenoj oblasti. Dok su opšti principi koji se bave demarkacijom granica opisani u narednom tekstu, za politiku i one koji donose odluke ostaje važno da prvo odluče da li žele da demarkiraju izborne granice na način koji će povećati i olakšati veću zastupljenost manjina. Ograničenje izbornih okruga se obično vezuje za pluralne ili većinske izborne sisteme. Obadva sistema se uveliko oslanjaju, ako ne samo na sistem po jedan član iz okruga. Ovi okruzi se moraju preformulisati periodično da bi odražavao promjenu u stanovništvu.

Izorno zakonodavstvo koje ističe formalnu strukturu i pravila za promjenu granica okruga treba da obradi slijedeća pitanja:

- Ko imenuje tijelo?
- Ko će povući liniju okruga ili granicu?
- Ko će imati krajnju odgovornost za izbor finalnog plana za promjenu granica okruga?
- Da li oni koji kreiraju okruge treba da budu nezavisni od zakonodavnog tijela i politički neutralni?
- Da li zakonodavno tijelo ima formalnu ulogu u svemu u procesu?
- Da li treba da postoji mehanizam za učešće javnosti u procesu promjene granica okruga?
- Da li treba usvojiti kriterijume koje bi slijedili oni koji vrše promjenu granica okruga?
- Koliko se često treba mijenjati granica okruga i koliko treba da traje proces promjene granica okruga?
- Koji su izvori finansiranja tog tijela?

Osnovni princip kod ograničenja izbornih okruga je da to treba da bude urađeno pravedno i da ne treba da ima efekat prejudiciranja zastupljenosti svake partije ili manjine. U nekim slučajevima, izborni okruzi mogu biti izgrađeni namjenski kako bi se obezbjedilo da manjinske grupacije budu zastupljene. Ponovo ovo će zavisiti od rasprostranjenosti manjinske grupacije bilo da su skoncentrisani teritorijalno po određenim geografskim oblastima ili da li su rasprostranjeni podjednako duž većeg dijela zemlje.

U zemljama u razvoju postoji trend, kao i u određenim ustanovljenim demokratijama, da tijelo za demarkaciju bude nezavisno, van vlade, i da bude reprezentativno i legitimno u sastavu i strukturi. Dok mnoge zemlje u zapadnoj Evropi ovu odgovornost stavljaju pod kompetenciju vlade, kao što je slučaj

sa izbornim komisijama, nesumnjivo je da legitimnost i kredibilitet tijela uveliko raste ukoliko se njegova odgovornost stavlja izvan vlade sa posebnim izvorima finansiranja koje će im time obezbjediti legitimnost i operativnu nezavisnost. Pored toga, odluke tijela za demarkaciju treba da podliježu susdskoj reviziji, kao i sa svim izvršnim odlukama. U nekim zemljama ova odluka ostaje zakonodavnom tijelu, međutim, prepuštanje donošenja odluka ove kritične oblasti zakonodavnom tijelu zahtjeva pažljivu analizu.

Posebno treba obratiti pažnju na izbjeglice i raseljena lica kad je u pitanju njihov izbor izborne jedinice ili odredbe koje regulišu eksterno glasanje koje se odnose na njih. To treba primjeniti na nomadske grupacije da bi im se obezbjedila zastupljenost. Raspodjela za Beduine u Jordanu je dobar primjer. Slično tome, ustanovljenje okruga da se omogući izbor predstavnika romske zajednice u okrugu 85, u Shuto Orizam u Bivšoj republici Jugoslavije Makedoniji, koji obuhvata najveći dio romske populacije u Evropi, je dobar primjer.

Najbolja praksa za postavljanje granica je slijedeća:

- **Zastupljanje. Granice izbornog okruga treba povući tako što će izborne jedinice imati priliku da biraju kandidate koji će ih istinski predstavljati. To znači da granice okruga treba da koincidiraju sa interesnim zajednicama što je više moguće. Interesne zajednice mogu biti definisane na različite načine i obuhvatile bi administrativne podjele, etničke i kulturne susjede ili prirodne zajednice ocrtane fizičkim granicama (kao što su ostrva). Ako okruzi nisu sastavljeni od interesnih zajednica, međutim definisani, možda bi bilo problema za pojedinačnog kandidata da zastupa cijelu izbornu jedinicu.**
- **Jednakost glasačke snage. Granice izbornih okruga treba povući tako da budu relativno podjednaki po broju stanovnika. Ovakvi okruzi omogućavaju biračima da imaju podjednak broj glasova u izboru predstavnika.**
- **Reciprocitet. Postupak za ograničavanje izbornih okruga treba da bude jasno definisano u zakonodavstvu tako da pravila koja regulišu proces budu ista bez obzira ko iscertava granice okruga. Ako proces promjene granica okruga treba da bude nepristrasan, sve političke partije se moraju uzdržati od pokušaja da utiču na ishod izbora. Ako je dozvoljeno da politički interesi imaju ulogu u procesu, onda plitičke partije moraju imati pristup u procesu. Pravila moraju biti potpuno jasna i pristupačna za sve relevantne partije i učesnike u procesu promjene granica okruga.**

DŽ. OBEZBJEĐIVANJE POŠTENOG VOĐENJA IZBORA: IZBORNA ADMINISTRACIJA

Smjernice i opcije gore opisane predstavljaju u stvari mehanizme i pravni lijek u cilju rješavanja pitanja zastupljenosti manjina i sprečavanja diskriminacije manjina. Prava efikasnost ovih odredbi međutim zavisiće od dva kritična faktora. Prvi, jaka spremnost svih većih političkih partija i aktera da obezbijede da se ove odredbe i mehanizmi ugrade i zadrže, sa posebnim akcentom na mehanizme posmatranja. Mehanizmi posmatranja bi mogli obuhvatiti zajedničke komisije ili odbore koji bi obezbijedili poštovanje izbornih pravila ponašanja od strane partija ili neke odredbe koje bi obezbijedile da nacionalne manjine ne budu diskriminisane i da izborni proces protekne u slobodnoj i

fer atmosferi. Zato je potrebno obratiti pažnju na adekvatni sudski mehanizmi (izborni sudovi / tribunali) koji bi bili odgovorni za poštovanje pravila i sankcionisanje u slučaju kršenja.

Sudski mehanizmi

Pitanje sporova / žalbi koje mogu nastati tokom izbornog procesa je jedno koje izaziva mnoge debate i, u nekim slučajevima, kontraverznost.²⁹ Ovi sporovi i žalbe bi obuhvatili one koji se odnose na ponašanje i vođenje kao i one administrativne prirode koje se odnose na izborni proces i efekat pravičnosti tog procesa. Postoje brojni pristupi i strukture koje se koriste za rješavanje izbornih sporova, od kojih su se neke pokazale efikasnim a neke koje su zahtjevale veća finansijska sredstva, dovele su do katastrofalnih posledica po izborni proces a, u jednom trenutku, i po demokratski proces. Primarno pitanje je način i efikasnost na koji se rješavaju izborni sporovi. Prilikom rješavanja izbornih sporova, treba naglasiti slijedeće aspekte:

- Značaj sveobuhvatnog pravnog okvira za rješavanje izbornih sporova;
- Usvajanje i korišćenje nezavisnih sistema ili institucija koje se odnose na rješavanje izbornih sporova i žalbi;
- Potreba za konzistentnošću, pouzdanosti i stabilnosti u administraciji izbornog pravosuđa;
- Potreba za konstruktivnim, blagovremenim i efikasnim rješenjem sporova i žalbi;
- Potreba za boljom obukom po pitanju pravnog aspekta, rješavanja mirnim putem, i sprovođenje izbornog pravosuđa;
- Potreba za izborom nepristrasnog i profesionalnog osoblja u sprovođenju i izvršavanju izbornog pravosudnog sistema.

Druga komponenta je značaj postojanja adekvatnog nezavisnih i/ili neutralnih tijela kako bi se obezbijedila odgovarajuća implementacija koja će garantovati da odredbe koje se odnose na manjine i uputstva ne postanu samo na "papiru". Tako, glavno tijelo za implementaciju izbornih zakona, sistema i administracije će biti izborna administracija ili izborna komisija u određenoj zemlji. U cilju izgradnje povjerenja i podsticanja učešća manjina na izborima, pripadnici manjina treba da budu uključeni u izbornim komisijama.

A. OPCIJE IZBORNOG TIJELA

Nakon što se funkcije i osobine izbornog tijela razmotre, potrebno je odrediti gdje će to tijelo biti smješteno. Ako ga stavimo u najjednostavniju formu, postoje dvije konkurentne opcije: unutar Vlade ili van Vlade u izornoj komisiji. Međutim, postoje varijacije kad su u pitanju ove dvije opcije, zasnovane na raznim činjenicama i prilikama, od koji su četiri opisane u daljem tekstu:

1. Vladin pristup

²⁹ OEBS/ODIHR publikacija "Rješavanje izbornih sporova u području OEBS-a: U skladu sa standardima monitoring izbornih sporova", Varšava, oktobar 2000. god.

Prvi model je da je izborni tijelo locirano unutar vladinog ministarstva koje je odgovorno za vođenje u upravljanje izborima koristeći sredstva tog ministarstva i državne organe u postizanju zadataka. Ovaj sistem funkcionise dobro kada su državni organi profesionalni i politički neutralni.

2. Nadzorni i sudski pristup

Varijanta gore pomenutog je da je ministarstvo vlade zaduženo za vođenje izbornog procesa ali koga će nadgledati nezavisna izborna komisija sastavljena od izabраниh sudija. Zadatak komisije je da nadgledaju i posmatraju vođenje izbornog procesa od strane relevantnog vladinog ministarstva. To je slučaj sa Istočnom i Centralnom Evropom u zemljama kao što su Albanija, Hrvatska, Češka republika, Mađarska, Rumunija i Slovačka.

3. Nezavisni pristup

Treći model je nezavisna izborna komisija koja je direktno odgovorna parlamentu ili parlamentarnom odboru. Nezavisna izborna komisija treba da ima veliki stepen finansijske i administrativne nezavisnosti od izvršne vlade. Proces selekcije za imenovanje članova izborne komisije treba da bude transparentan i objektivan. Idealno bi bilo, da se izbor zasniva na koncenzusu političkih partija u osporavanju izbora i da pojedinci raspolažu sa izvjesnim iskustvom i stručnošću i koji imaju reputaciju nezavisnosti i integriteta. Korišćenje međunarodno priznatih i eminentnih pojedinaca koji bi takođe uključili istaknute članove civilnog društva se takođe pokazalo dobrim u zemljama gdje je postojao sukob ili razlaz trusta između partija.

4. Pristup političkih partija

Slijedeća opcija kad je u pitanju poređenje, je postojanje registrovanih političkih partija koje bi imenovale predstavnike u nacionalne izborne komisije. To obezbjeđuje da zastupljenost različitih interesa u komisiji i da svaka partija dobije neki uvid u rad komisije. Problem vezan za to je da u tranzitnim situacijama, broj partija se obično uvećava što rezultira u glomaznu i neefikasnu komisiju. Drugo, komisija se može sastojati od individualaca koji nemaju dovoljno znanja i/ili iskustva da efikasno učestvuju u radu komisije.

U Istočnoj i Centralnoj Evropi, posebno u zemljama gdje je počela da se razvija demokratija, izbori se sprovode ili u nezavisnim komisijama (71%) ili u vladi uz nadzorni organ (29%) gdje su obično uključeni predstavnici političkih partija. Međutim, treba napomenuti da iako mogu postojati propisi kojim se reguliše nezavisnost i neutralnost izbornih komisija, u praksi je to teško postići. Pitanja kao što su način imenovanja i od koga, kao i finansiranje izborne komisije su aspekti koji mogu umanjiti i uticati na nezavisnot ili neutralnost izbornog tijela.

B. SASTAV IZBORNE KOMISIJE ILI TIJELA

Veoma je važno da uslovi sastava izborne komisije ili tijela, da postoji odgovarajuća zastupljenost nacionalnih manjina. To bi se primjenilo na sve pristupe gore opisane, iako bi bilo teže to ostvariti kad bi izborna tijelo bilo u okviru vladinog ministarstva. Osim toga, ako tijelo treba da bude u okviru vladinog ministarstva, onda treba da postoji dovoljna zastupljenost i transparentnost da se obezbijedi

da nacionalne manjine ne samo da imaju ulogu u donošenju odluka već i da sve odluke i razlozi s tim u vezi budu javne.

Ovo učešće manjina, gdje za to postoji mogućnost, u sastavu komisije na visokom nivou treba da bude replicirano da se obezbijedi manjinama učešće i zastupljenost na svim nivoima izborne administracije, od nacionalnog do lokalnog. U zajednicama gdje će individualci i birači sa predstavnicima izborne administracije uticati jedni na druge, vrlo je važno za manjinske grupe da budu zastupljene i uključene u administraciju. Pored toga, principi transparentnosti i objektivnosti su veoma važni u ublaživanju straha i zabrinutosti kod manjina.

1. Transparentnost

Sveukupan kredibilitet izbornog procesa uveliko zavisi od relevantnih grupa, od vlade i civilnog društva koje učestvuju u formiranju i funkcionisanju izbornih struktura i procesa. S tim u vezi, nije suvišno istaći značaj stalnih konsultacija, komunikacije i saradnje unutar izborne administracije, političkih partija i institucija društva. U formulaciji pravnih okvira izborne administracije, posebnu pažnju treba obratiti na ovaj aspekt.

2. Objektivnost

Funkcionisanje izbornog tijela ne treba da podlegne uticaju drugih lica, organa ili plitke partije; ono mora funkcionisati bez političkog prizvuka ili pristrasnosti. Tijelo koje je zaduženo za vođenje i nadzor izbora mora biti u mogućnosti da funkcionira slobodno, jednostavno zbog toga što svaka najava manipulacije, osjećaj pristrasnosti, ili navodno mijesanje će imati direktni uticaj, ne samo na kredibilitet nadležnog tijela, već na cijeli proces. Postoje mnoge instance na kojima uticaj koji zapaze političke partije ili partija izborne mašinerije uveliko umanjuje validnost izbornih rezultata. Posebno u mladim demokratijama, postoji veći stepen ranjivosti koja se odnosi na navodne iskaze neprikladnog uticaja ili pristrasnosti, tako praveći cijeli proces veoma osjetljivim kad je u pitanju mišljenje o kredibilitetu, što zatim dovodi do neizbježnog rezultata, ograničeno prihvatanje izbornih rezultata i procesa u cjelosti.

C. STALNA / AD HOC IZBORNA TIJELA

Biće potrebno donijeti odluku da li izborna komisija treba da bude stalna, koju bi bila imenovana i koja bi funkcionisala na kontinuiranoj osnovi za razliku od ad hoc koja bi se formirala u periodu izbora a koja bi se raspuštila do slijedećih izbora. Trend se kreće stalnim izbornim tijelima koji omogućavaju konzistentnije i efikasnije sprovođenje izbora. Prednosti stalnog izbornog tijela, posebno kad su u pitanju nacionalne manjine su slijedeće:

- Tijelo stalnih i odgovornih službenih lica koji su poznati javnosti i koji stiču reputaciju na izbornom polju;
- Sticanje profesionalnog znanja od izbora do izbora kao i institucionalne memorije potrebne u toj oblasti;
- Sposobnost nacionalnih manjina da saraduje sa korektno konstituisanom i stalnom grupom individualaca i profesionalaca;

-
- Sposobnost izbornih službenih lica da saraduju na međunarodnom nivou a ujedno i da obezbijede poštovanje međunarodnih normi po pitanju nacionalnih manjina.

Dodatak I**LISTA PROVJERE****LISTA PROVJERE OSNOVNIH PROPISA ZA PRIPREMU IZBORNOG SISTEMA**

	Pitanje	Da	Ne
1.	Kakva je struktura društva? Da li podijeljeno po etničkoj, religioznoj, jezičkoj liniji?		
2.	Da li se postojeće institucije bave upravljanjem konflikta i rješavanjem žalbi koje se odnose na pitanja manjina?		
3.	Da li su etničke grupe koncentrisane u jednom ili nekoliko regiona? Da li su etničke grupe rasprostranjene po cijeloj zemlji?		
4.	Postoji li neki specifičan konflikt između grupa koji bi mogao da se riješi preko izbornog sistema? Koji je izvor tog konflikta - npr. resursi, teritorija, prava grupa?		
5.	Da li će najpovoljniji izborni sistem adekvatno izrađen zastupati sve grupe u parlamentu?		
6.	Da li postoji mogućnost da neka od grupa bude oštećena predlogom izbornog sistema? Da li se njihova zastupljenost može osigurati nekim drugim načinom?		
7.	Kako će izborni sistem uticati na razvoj partijskog sistema? Da li postoji mogućnost razvoja multi-etničkih partija?		
8.	Da li u zakonodavstvu koji reguliše zastupljenost manjina postoji mehanizam za njihovu efikasnu zastupljenost?		
9.	Da li postoje posebne odredbe koje podstiču imenovanje pripadnika manjina na mjesta u državnim službama?		
10.	Da li postoje numerički ili procentualni standardi, koji povećavaju ili smanjuju mogućnost uključivanja manjina u upravljanje?		
11.	Da li postojeći izborni sistem obezbjeđuje jasnu vezu između nekih ili svih izabраниh članova i izborne jedinice manjine ili zajednice?		
12.	Da li izborni sistem podstiče među-etničke saveze?		
13.	Da li su partije motivisane da predstavljaju kandidate ili liste kandidata iz različitih društvenih grupa?		
14.	Da li izborni sistem nastoji da promovise umjerenost i kompromis i smanjuje etničku netrpeljivost?		
15.	Da li je dozvoljeno malim partijama da se zajedno udružuju za izbore a isto vrijeme da ostanu kao posebni subjekti?		
16.	Da li postoje rezervisana mjesta ili kvote za manjinske grupe?		
17.	Da li postoje mandatne miješano etničke liste kandidata?		
18.	Da li postoji mehanizam prezastupljenosti manjinskih grupa koji se koristi		

	olakšavanje njihovog učešća?		
--	------------------------------	--	--

LISTA PROVJERE

u zavisnosti izbornog sistema u mjestu, da li izborne granice uzimaju u obzir ili podrazumjevaju:

	Pitanje	Da	Ne
1.	Fizička / geografska ograničenja i pogodnosti kao što su rijeke, planine putevi, itd.		
2.	Interesne zajednice		
3.	Mogućnost pristupa manjinskim grupama		
4.	Bliska identifikacija birača sa izabranim predstavnicima		
5.	Izbjegavanje podjele i rasutosti manjinskih grupa u pogledu uticaja glasa		
6.	"Nezavisnost" i neutralnost onih koji su zaduženi za isertavanje i izmjenu izbornih granica		
7.	Mogućnost učešća javnosti u izradi izmjene granica oblasti		
8.	Vremenski period između revizija postojećih granica		
9.	Kriterijumi (gore i dolje pomenuti) koji utiču na određivanje linija ograničenja		
10.	Da su izborne oblasti relativno jednake ili ravnopravne u pogledu stanovništva / geografski odnos		
11.	Potreba za ravnopravnim i uravnoteženim učešćem svih partija ako je politički angažman dozvoljen		
12.	Postojanje zastupljenosti, ili zvanično učešće, u tijelima zaduženim za isertavanje izbornih granica		
13.	Izbjegavanje podjele oblasti na izborne okruge ili manipulacija oko granica		
14.	Prava izbjeglica i raseljenih lica		

Obezbjeđivanje rješenja pitanja strahova i briga manjina

	Pitanje
1.	Imenovanje nezavisnog sudskog mehanizma za žalbe i obezbjeđivanje postavljanja potrebnog nivoa zastupanja manjina u sudskim tijelima
2.	Mogućnost posebnih vrsta žalbi / mehanizmi žalbi usmjerenih ka pitanjima manjina
3.	Imenovanje posebne "komisije za demarkaciju" koja je odgovorna prema parlamentu i manjinama koje zastupaju
4.	Zastupljenost ili učešće manjine u "komisiji za popis" za stanovništvo se računa kao osnova demarkaciju izbornih jedinica
5.	Obezbjeđivanje da su aspekti kao što su finansiranje i budžetska sredstva namijenjena izborima transparentni i dostupni javnosti
6.	Posebna tijela za monitoring gdje manjine mogu biti zastupljene sa zadatkom da prate te aspekte kao što je korišćenje vladinih sredstava, korišćenje državnim medija uključujući TV i radio, itd.
7.	Učešće manjina u pripremi finansiranja kampanje i propisa finansiranja političkih partija kako bi se obezbijedila ravnopravnost
8.	Korišćenje komisija političkih partija unutar izborne administracije da bi se obezbijedila konstantna komunikacija i veza sa političkim partijama a posebno manjinske grupacije kad je u pitanju njihov interes i posebne zahtjeve u vezi izbora
9.	Propisi za međunarodne i lokalne posmatračice izbora u izbornom zakonodavstvu da se obezbijedi posmatranje i ispitivanje slobode i pravednosti izbora
10.	Obezbjeđivanje posebnih propisa / direktiva koje je izdalo izborna upravljačko tijelo koje predstavlja podršku konstitucionalnim i / ili zakonskim propisima koji se odnose na prava manjina

Dodatak II

IZBORNI SISTEM: GLOSAR TERMINA

Alternativni glas (AV) - Preferencijalni, pluralni-većinski sistem koji se koristi u sistemu po jedan član iz okruga gdje birači koriste broj da označe njihove preferencije na glasačkom papiru. Kandidat koji dobije preko 50% prvih preferencija se proglašava pobjednikom. Ako ni jedan kandidat ne dobije apsolutnu većinu prvih preferencija, glasovi se raspodjeljuju sve dok jedan kandidat ne dobiju apsolutnu većinu glasova.

Blokirajući glas (BV) - Pluralni-većinski sistem koji se koristi u sistemu više članova iz okruga gdje birači imaju glasova kao i kandidata koji treba da budu birani. Glasovi mogu biti usmjereni ili za kandidata ili za partiju. Brojanje je isto kao u First Past the Post sistemu, sa kandidatima koji imaju najveći ukupan broj glasova i koji dobijaju mandate.

Zatvorena lista - Vrsta liste proporcionalne zastupljenosti gdje su birači ograničeni na glasanje samo za jedan dio, i ne mogu izražavati preferencije za bilo kog kandidata na listi partije.

First Past the Post (FPTP) - Najjednostavniji oblik pluralnog-većinskog izbornog sistema, koristeći sistem po jedan član iz okruga, kategorično glasanje i glasanje usmjereno na kandidata. Kandidat koji je pobjedio je onaj koji dobije više glasova od onog drugog kandidata, ali nije potrebna i većina glasova.

Slobodna lista - Vrsta liste proporcionalne zastupljenosti koja obezbjeđuje aparentnost i akumulaciju.

Ograničeni glas - Pluralni-većinski sistem koji se koristi u sistemu više članova iz okruga gdje birači imaju više od jednog glasa ali manji broj glasova nego kandidata koji se biraju. Brojanje je isto kao i kod First Past the Post sistema, sa kandidatima koji imaju najveći ukupan broj glasova i koji dobijaju mandate.

Lista proporcionalne zastupljenosti (PR lista) - U najjednostavnijem obliku PR lista podrazumjeva da svaka partija predstavi listu kandidata, birači glasaju za partiju, partije dobiju mandate proporcionalno osvojenim glavima. Kandidati, pobjednici se skidaju sa liste.

Većinski-pluralni sistem (sistem drugi krug) - U Francuskoj izbori u drugom krugu kandidata koji je dobio glasova preko 12,5% dobijenih glasova u prvom krugu može ostati u drugom krugu. Bilo koji kandidat koji dobije najveći broj glasova u drugom krugu se proglašava pobjednikom, bez obzira da li je dobio većinu ili ne. Zato ga navodimo kao većinsku-pluralnu varijantu sistema drugog kruga.

Većinski-runoff (sistem drugi krug) - Metoda koja se najviše koristi za drugi krug glasanja u sistemu drugi krug, je prava takmičenje "run-off" između dva pobjednika sa najvećim brojem glasova iz prvog kruga - to mi nazivamo većinski-runoff sistem.

Midžed member proportional (MMP) - Sistemi gdje se proporcionalnost parlamenta (obično polovina) bira od pluralno-većinskih oblasti, dok preostali broj se bira sa PR listi. U MMP-u lista PR mandata nadoknađuje disproporcionalnost koja je nastala u skladu sa rezultatima mandata oblasti.

Otvorena lista - Vrsta liste proporcionalne zastupljenosti gdje birači mogu izraziti preferencije za kandidata na listi partije, kao i glasati za partiju.

Paralelni sistem - Poluproporcionalni sistem gdje se proporcionalna zastupljenost koristi u pluralno-većinskom sistemu ali gdje, za razliku MMP-a, PR mandati ne nadoknađuju disproporcionalnost nastalu u izborima za pluralno-većinske mandate.

Partijski blokirajući glas (PB) - Vrsta blokirajućeg glasa gdje birači prije biraju partije u odnosu na kandidate. Uspješna partija će praktično osvojiti svaki mandat u oblasti.

Pluralno-većinski sistem - osobina po kojoj se razlikuje pluralno-većinski sistem je što uvijek koristi sistem po jedan član iz okruga. U First Past the Post sistemu, pobjednik je kandidat sa pluralitetom glasova, ali ne potrebnom i apsolutnom većinom glasova. Kada se ovaj sistem koristi u multi-member districts, to postaje blokirajući glas. Većinski sistemi, kao što je australijanski alternativni glas i francuski sistem drugi krug, nastoje da obezbijede kandidatu pobjedniku da dobije apsolutnu većinu glasova.

Preferencijalno glasanje - Izborni sistem gdje birači mogu da rangiraju kandidate na glasačkom listiću po njihovom izboru. Alternativni glas, jedan prenosivi glas i sistem koji se koristi za izbor predsjednika Šrilanke predstavljaju primjer preferencijalnog glasanja.

Proporcionalna zastupljenost (PR) - Svaki sistem koji svjesno pokušava da smanji disparitet procenta glasova osvojenog između partija i procenta mandata u skupštini. Na primjer, ako partija osvoji 40% glasova, ona treba da dobije oko 40% mandata.

Poluproporcionalna zastupljenost (Semi-PR) - Oni izborni sistemi koji obezbjeđuju, u prosjeku, rezultate koji na neki način padaju između proporcionalnosti PR sistema i disproporcionalnosti pluralno-većinskih sistema.

Jedan neprenosivi glas (SNTV) - Poluproporcionalni sistem koji predstavlja kombinaciju sistema više članova iz okruga i First Past the Post metodu brojanja glasova i gdje birači imaju samo jedan glas.

Jedan prenosivi glas (STV) - Sistem preferencijalne proporcionalne zastupljenosti koji se koristi u sistemu više članova iz okruga. Da bi dobili izbore, kandidati moraju preći određenu kvotu prvih preferencijalnih glasova. Birački preferencijali se raspodjeljuju na druge kandidata kada se neuspjeli kandidat isključi ili izabrani kandidat ima višak.

Suatem drugi krug (TRS) - Pluralni-većinski sistem gdje se održavaju drugi izbori ako ni jedan kandidat ne dobije većinu glasova na prvim izborima.

Dodatak III

POSMATRANJE IZBORA

Sadržaj

- I. UVOD**
- II. ULOGA ODIHR-a U FAZI PRED-MISIJE**
Tabela 1: Pregled zakonske regulative
- III. ULOGA MISIJE ZA PROCJENU POTREBA**
Tabela 2: Pitanja upisivanja birača
- IV. ULOGA GLAVNOG TIMA MISIJE ZA POSMATRANJE IZBORA (EOM)**
Tabela 3: Pitanja edukacije birača
- V. ULOGA DUGOROČNIH POSMATRAČA**
- VI. ULOGA KRATKOROČNIH POSMATRAČA**
- VII. IZVJEŠTAJI O PITANJIMA NACIONALNIH MANJINA**
- VIII. PREPORUKE ZA BUDUĆI EOM-a**
- Aneks 1 Pitanja nacionalnih manjina i tehnike posmatranja**
- Aneks 2 Specijalni izvještaj EOM-a o nacionalnim manjinama: Prijedlog programa**

I. UVOD

Koliko može zemlja u kojoj se održavaju izbori da pomogne zastupljenosti nacionalnih manjina u izabranim tijelima izaziva interesantne probleme za ODIHR Posmatračke misije za izbore (EOMs) u pogledu međunarodnih standarda. Izazov za ODIHR je da EOMs dobiju okvir za procjenu obima u kojem se zemlje učesnice pridržavaju tih standarda, pri tom uzimajući u obzir komparativno iskustvo u regionu OEBS-a i političkoj dinamici zemlje o kojoj se radi.

Ovo poglavlje će pokušati da Lund preporuke stavi u kontekst rada i postojeće metodologije ODIHR EOM, naglašavajući važne faktore koje treba razmotriti i tražeći da se identifikuju načini kako najbolje da se objasne.

Ovaj materijal razmatra svaki element EOM-a, od ODIHR odjeljenja za izbore do raspoređivanja STOs. Takođe su dati prijedlozi kako da se u izvještaju unese činjenično stanje, kako u samom EOM-u tako i javno. I na kraju, preporučuju se neke promjene postojeće metodologije ODIHR EOM kako bi se uveo ovaj novi pristup.

II. ULOGA ODIHR-a U FAZI PRED-MISIJE

- ODIHR odijeljenje za izbore rutinski dobija relevantnu zakonsku regulativu prije početka Misije za procjenu potreba (NAM). To obuhvata:
 - Izborni zakon
 - Ustav
 - Zakon o političkim partijama
 - Ostale relevantne propise i odluke koje utiču na proces, kao što je formiranje izborne komisije i medijska kampanja.

Pored toga, ODIHR takođe treba da dobije kopije izvještaja o stanju nacionalnih manjina u zemlji koje treba posmatrati. To može obuhvatiti:

- Zakon o nacionalnim manjinama
- Izvještaji OEBS-a, HCNM, izvještaji Savjeta Evrope o implementaciji Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, izvještaji misije u zemlji
- Izvještaji međunarodnih i domaćih nevladinih organizacija, itd.

Naredna tabela postavlja osnovna pitanja:

Tabela 1

- Da li Ustav omogućava pravo glasa bez ograničenja a koje se odnosi na nacionalne manjine?*
- Da li postoje posebni kriterijumi za prava glasanja koja se odnose na nacionalne manjine i da li to predstavlja neku smetnju?*
- Da li postoje neke posebne odredbe u izbornom zakonu koje regulišu učešće nacionalnih manjina?*
- Da li se pravo na osnivanje političkih partija i političkih formacija univerzalno primjenjuje, bez ograničenja usmjerenih na spriječavanje učešća nacionalnih manjina?*
- Da li postoje ograničenja na osnivanje političkih partija zasnovanih na zajedničkim interesima?*
- Da li izborni zakon predviđa administrativna ograničenja koja limitiraju fer učešće kandidata / partija iz nacionalnih manjina?*
- Da li je učešće kandidata iz nacionalnih manjina prejudicirano neopravdanim uslovima?*

- *Da li su propisi koji regulišu državno finansiranje partija / kandidata (gdje je moguće) ravnopravni u zakonu i praksi?*

- *Da li propisi o medijama omogućavaju kandidatima / partijama nacionalnih manjina dovoljan i fer pristup?*

III. ULOGA MISIJE ZA PROCJENU POTREBA

- Procijeniti opšte pravne okvire

U zavisnosti da li je analiza pravnih okvira urađena prije NAM-a, NAM tim treba da identifikuje glavne probleme i političke implikacije relevantnih zakona.

Na osnovu gore date tabele 1, NAM treba da procijeni u kom obimu zakonski propisi mogu ograničiti učešće nacionalnih manjina?

Ako je cjelokupna analiza već završena, NAM treba da pokrene osnovne teme sa njihovim sagovornicima kako bi dobili bolji uvid u relevantna pitanja.

- Sastati se sa predstavnicima političkog i civilnog društva

Jedan od glavnih ciljeva NAM-a je da se susretne sa predstavnicima glavnih institucija i organizacija. Kad su u pitanju nacionalne manjine, sagovornici mogu biti slijedeći:

- Centralnu izbornu komisiju / ministarstvo zaduženo za izbore
- Vladino ministarstvo kompetentno za zahtjeve za državljanstvo
- Političke partije, uključujući partije koje zastupaju nacionalne manjine
- Interesne grupe nacionalnih manjina / predstavnici
- Međunarodne i domaće nevladine organizacije koje se bave pitanjima nacionalnih manjina
- Lokalni mediji, uključujući predstavnike nacionalnih manjina

Tokom ovih sastanaka, NAM treba da postavi pitanja o problemima koji su se pojavili, kao što su tokom analize pravnih okvira, ili tokom prethodnih izbora ili u nedavnim događajima.

- Procijeniti proces dobijanja državljanstva i implikacije kod upisivanja birača

Tokom sastanaka NAM-a, veoma je važno utvrditi da li postoje smetnje prilikom pokušaja da nacionalne manjine izvrše upis u birački spisak. Ovo može nastati zbog problema u dobijanju državljanstva, kada NAM treba da ispita pitanje državljanstva sa nadležnim organom.

Tabela 2 dolje navodi neka pitanja koja se mogu postaviti:

Tabela 2

- Da li je prebivalište ili adresa uslov za upis u birački spisak?*
- Da li se posebno neka nacionalna manjina suočava sa problemima vezana za upisivanje u birački spisak?*
- Da li su ti problemi pravni, administrativni ili politički?*
- Da li vlasti čine sve napore da isprave nedostake?*
- Kakve će biti političke implikacije u propustima tokom upisa u biračke spiskove?*
- Da li će to uticati na stepen zastupljenosti nacionalnih manjina?*
- Može li građanin da glasa bez legitimacije?*

Procijeniti do kog obima može biti ograničenja zastupljenosti nacionalnih manjina zbog propisa u procesu nominovanja kandidata, osnivanju partija, itd.

Takva ograničenja mogu biti slijedeća:

- Ograničenja u osnivanju partija sa zajedničkim identitetom
- Jezik kao uslov u nominovanju kandidata
- Procijeniti propise koji regulišu medije

NAM treba da utvrdi da li postoje ograničenja u pristupu medijima za nacionalne manjine.

Ograničenja mogu biti slijedeća:

- nedovoljna medijska pokrivenost u okolnom području naseljeno stanovništvom nacionalne manjine
- odsustvo emitovanja na jeziku nacionalne manjine
- nedovoljan pristup za kandidate / partije iz nacionalnih manjina
- nejednaka pokrivenost za kandidate / partije iz nacionalnih manjina

IV. ULOGA GLAVNOG TIMA MISIJE ZA POSMATRANJE IZBORA

- Pripremiti pregled nacionalnih manjina u zemlji

Jedan od prvih zadataka EOM-a treba da dopuni pregled nacionalnih manjina u zemlji. Taj pregled bi mogao obuhvatiti:

- Identifikaciju područja gdje su prisutne nacionalne manjine
- Identifikaciju glavnih pitanja NAM-a / revidovanje zakona / drugi izvještaji
- Identifikacija glavnih partija / kandidati / grupe koje predstavljaju nacionalne manjine
- Ugrađivanje područja nacionalnih manjina u LTO plan raspoređivanja
- Izvještaj za raspoređivanje LTO po ovim područjima (vidjeti takođe LTO ispod)

- Susret predstavnika političkog i civilnog društva na trenutnim osnovama

EOM treba da nastavi sa susretima sa predstavnicima vlade, partija, civilnog društva i nacionalnih manjina kroz misiju, tražeći rješenja za pitanja i probleme.

- Pratiti upis birača i kompilacija biračkih spiskova

Koristeći informacije sa sastanaka LTO i sastanaka sa lokalnim predstavnicima, pratiti pitanja iz gore date tabele 2.

- Edukacija birača i građanstva

Sva edukacija birača treba da se vodi i na jeziku nacionalnih manjina. Informacije koje se odnose na pitanja izbora će uglavnom obuhvatiti slijedeće:

- Informacije za potencijalne kandidate
- Predizborne informacije za birače
- Informacije o danu održavanja izbora za birače

EOM mogu uključiti slijedeće tačke u analitički okvir za glavni štab i LTO:

Tabela 3

- Da li zakon obavezuje centralnu izbornu komisiju, ili neko drugo tijelo, da adekvatno informiše birače o svim aspektima izbornog procesa? Da li se ova obaveza poštovala?*
- Da li su nacionalni i lokalni mediji adekvatno sprovodili svoju obavezu informisanja javnosti?*
- Da li su potencijalni kandidati bili dovoljno informisani da traže i dobiju registraciju?*
- Da li je bio velik broj nevažećih listića, što pokazuje nedovoljno znanje među biračima?*
- Da li su nevažeći listići bili skoncentrisani na jedno posebne područje ili među posebnom društvenom grupom?*
- Da li su sredstva komunikacije birača i edukativna kampanja takve da mogu pokriti sve dijelove zemlje?*
- Da li su manjine u udaljenim mjestima imale pristup materijalima za edukaciju birača i građanstva?*

□ *Da li se jezik manjine koristio u programima edukacije birača i građanstva?*

- Pratiti postupke nominacije kandidata i partija

Pored analize obima do kojeg postojeći propisi mogu ograničiti ili spriječiti učešće manjine (kao što je strogo propisan uslov jezik), EOM mora takođe pratiti aktuelno sprovođenje zakona.

Adekvatno glavni štab i LTO treba da posmatra postupak nominacije i ispita primjere odbijanja nominacije. Glavni štab i LTO treba da se sastaju redovno sa predstavnicima partija / grupa / kandidata manjina a u slučajevima gdje je nominacija odbijena treba da prikupi kopije svih relevantnih dokumenata. Zatim sastanke treba održati sa relevantnom izbornom komisijom / ministarstvo radi razjašnjavanja ovog problema.

- Posmatrati medije

Razmatranje fer učešća nacionalnih manjina treba da bude dio standarda ODIHR metodologije posmatranja medija.

Glavna pitanja su slijedeća:

- Da li partije / kandidati manjina imaju dovoljan i fer pristup medijima
- Da li su mediji dostupni na jeziku nacionalnih manjina
- Da li manjine u okolnim područjima imaju dovoljan pristup medijima

- Posmatrati kampanju

Kao dio redovnog posmatranja izborne kampanje, EOM treba da ugradi i uzme u obzir nacionalne manjine u metodologiju.

Važna pitanja, koja idu paralelno sa metodologijom kampanje, obuhvataju:

- Da li je bilo slobode kretanja i okupljanja na teritoriji manjine? Ili, da li su birači bili spriječeni da prisustvuju skupovima ili da li su partije i kandidati bili spriječeni da se kreću po svojim izbornim krugovima i da organizuju skupove?
- Da li je dozvoljeno udruženjima ili partijama nacionalnih manjina da koriste javne objekte tokom kampanje?
- Da li nacionalne manjine štampaju i izlažu kampanjske poster javno?
- Da li mogu te poster štampati i voditi kampanju na jeziku manjine?
- Da li je bilo anti-kampanje protiv manjine ili zastrašivanja od strane drugih grupa ili vlasti, mogućeg pokušaja podsticanja mržnje?

- Procijeniti uticaj izbornog sistema i izbornih jedinica na nacionalne manjine

Kroz sastanke sa predstavnicima nacionalnih manjina i analizom izbornih rezultata, EOM treba da bude u mogućnosti da ustanovi da li je izborni sistem i iscertavanjem izbornih jedinica imalo uticaja na zastupljenost nacionalnih manjina.

Važni faktori koje treba uzeti u obzir:

- Da li su manjine obezbijedile zastupljenost? Ako jesu, koliko je moguće porediti sa njihovom proporcionalnošću stanovništva?
- Da li izborne jedinice sadrže manjine napravljene tako da služe da se smanji ili isključi zastupljenost manjine?
- Da li su izborne jedinice kreirane duž prirodnih demografskih granica u kojima su nacionalne manjine podijeljene i tako podvedene pod većinskim stanovništvom u izornoj jedinici?
- Po broju registrovanih lica po izornoj jedinici, da li su nacionalne manjine nedovoljno zastupljene tako što imaju veći broj birača u njihovim izbornim jedinicama nego u drugim?

V. ULOGA DUGOROČNIH POSMATRAČA (LTOs)

- Okviri ustanovljeni od strane glavnog štaba

EOM glavni štab treba da uključi pitanja nacionalne manjine kao dio analitičkog okvira za LTO.

To obuhvata:

- Ugrađivanje gore navedenih pitanja u LTO materijale, uključujući:

- lista relevantnih lica / organizacija za LTO sa kojima se treba susresti, kao što su izborne komisije, političke partije / kandidate, predstavnici nacionalnih manjina, grupa civilnog društva, medija
- lista relevantnih pitanja koje treba postaviti, u pogledu mišljenja na izborni zakon i sistem, nominaciju kandidata, upisivanje u birački spisak, izborna kampanja, itd.

- Rapoređivanje LTO treba da uzme u obzir oblasti gdje su skoncentrisane nacionalne manjine i taj LTO tim treba posebno informisati.

- LTO treba da informiše STO

LTO odgovorni za oblasti gdje su skoncentrisane nacionalne manjine treba da obezbijede da STO tim raspoređen u tu oblast bude u potpunosti informisan o svim pojedinostima iz te oblasti.

Napisani materijali od LTO treba jasno da objasne STO-u demografski sastav oblasti i da identifikuju glavna pitanja i probleme.

LTO treba da obezbijedi da STO adekvatno pokriva biračka mjesta u zajednicama nacionalnih manjina. Pitanja koja treba razmotriti su navedena u tekstu ispod.

VI. ULOGA KRATKOROČNIH POSMATRAČA

Gdje treba, forma izvještaja STO-a treba da obuhvati posebne odjeljke za pitanja o nacionalnim manjinama i izvještaji STO treba da pokrije ista pitanja.

- Stepen učešća i razumjevanja procesa

Forma izvještaja STO-a može postaviti pitanja vezana za stepen učešća i kakvo je razumjevanje o procesu kod birača.

STO u oblastima sa nacionalnim manjinama treba da izvještavaju posebno o ovim pitanjima, jer su ona veoma bitna za procjenu učešća manjina i do kog obima vlasti vode računa o pitanju upisa birača i edukacije birača.

- Dokaz o zastrašivanju ili ograničavanjima kretanja

Kao što je gore navedeno, svi STOi će biti pitani o primjerima zastrašivanja birača ili ograničavanjima kretanja.

STOi treba da budu pitani da li je bilo na primjer, blokade puteva ili veliki broj policije / snaga bezbjednosti / partijskih aktivista bilo da sprječavaju birače od učešća ili zastrašivanjem da glasaju za određenu partiju / kandidata.

- Tačnost biračkih spiskova

STOi treba da pomno posmatraju upisivanje u biračke spiskove u oblastima nacionalnih manjina i provjeravaju primjere birača koji se ne nalaze u spisku.

Ako ima mnogo imena koji nedostaju u spisku, STOi treba da traže objašnjenje od izbornih komisija (uključujući nivo okruga) i birače.

- Propisi koji regulišu izborna mjesta i sastav izborne komisije

STOi treba da izvještavaju o pogodnosti izbornih mjesta za nacionalne manjine. Na primjer, da li su izborna mjesta locirana na mjesta koja omogućavaju nesmetano glasanje i da se ne mora dugo putovati do njih.

STOi takođe treba da imaju uvid u sastav izbornih komisija, i do kojeg stepena odražavaju lokalnu zajednicu.

VII. IZVJEŠTAJI O PITANJIMA NACIONALNIH MANJINA

- NAM izvještaj

NAM izvještaj treba da obuhvati poseban odjeljak o nacionalnim manjinama ako postoje ozbiljni problemi koje treba naglasiti. Ovo je važno jer to pokreće pitanja koja se mogu ugraditi u EOM analitičke okvire, uključujući raspoređivanje posmatrača na na tim područjima.

- Interni izvještaji misije: Nedeljni izvještaji / LTO izvještaji / STO izvještaji

Kao što je gore naznačeno, LTOi će izvještavati o problemima koji se tiču nacionalnih manjina. Takođe važniji problemi se mogu navesti i u nedjeljnim EOM izvještajima prema ODIHR izbornom odjeljenju.

STOi mogu izvještavati kroz redovne izvještaje i tokom LTO de-briefinga, koji se fokusira na informacije u određenom regionu.

- **Izjave za štampu i preliminarni izvještaji i zaključci**

Ako postoje neki bitniji problemi kad su u pitanju nacionalne manjine, treba ih uključiti u post-izbornim izjavama za štampu i preliminarnim izvještajima i zaključcima.

- **Finalni izvještaj / Aneks**

Pitanja i problemi vezani za nacionalne manjine se takođe mogu navesti u finalnom izvještaju ODIHR-a. Ako postoje značajniji problemi kad su u pitanju nacionalne manjine, može se napraviti jedan duži aneks kao dodatak finalnom izvještaju. Na taj način, obim diskusije će biti veći o tom problemu.

- Poseban izvještaj o manjinama

- Vidjeti dolje.

VIII. PREPORUKE ZA BUDUĆI EOM-a

- Focal Point nacionalnih manjina

Ekspert u EOM, vjerovatno politički analitičar, treba da bude Focal Point nacionalnih manjina.

Focal Point može raditi sa šefom Misije u postavljanju analitičkih okvira za LTOi i u izradi izvještaja. Focal Point će takođe biti zadužen za prikupljanje svih LTO izvještaja o pitanjima nacionalnih manjina.

Lokalni stručnjak za nacionalne manjine treba da bude uključen u radu EOM pod nadzorom političkog analitičara ili Focal Point-a.

STOi i LTOi u područjima gdje postoji veća koncentracija nacionalnih manjina treba da imaju prevodioce i za jezik manjina i jezik većinskog stanovništva.

Preporuka	Predmet	Tehnika posmatranja	Obaveza
Prava pripadnika nacionalnih manjina da učestvuju u vođenju državnih poslova, između ostalog i preko prava glasanja i prava na funkciju bez diskriminacije	Pravni okvir	Procjena da li Ustav, Izborni zakon i druga relevantna zakonska regulativa obezbjeđuju dovoljno osnovna ljudska prava nacionalnim manjinama	Pred-NAM procjena / NAM / EOM
		Sastanak sa predstavnicima nacionalnih manjina, političkih partija i vladinih predstavnika kako bi se identifikovala ključna pitanja vezana za nacionalne manjine u zemlji	NAM / EOM / LTO
	Birački spiskovi i državljanstvo	Provjeriti sa grupama nacionalnih manjina i relevantnim funkcionerima da li postoje problemi za nacionalne manjine koji se odnose na državljanstvo i / ili biračke spiskove	LTO
		Provjeriti biračke spiskove za određene izborne jedinice i posmatrati administrativni postupak izmjene / dopunjavanja birački spiskova	EOM / LTO
	Birači i civilna edukacija	Provjeriti da li su birači i civilna edukacija usmjereni na način koji zadovoljava potrebe nacionalnih manjina po pitanju korišćenja jezika i načina komunikacije	EOM / LTO
	Imenovanje kandidata i političkih partija	Provjeriti da li postoje odredbe koje se odnose na imenovanje kandidata, kao što su odredbe koje se odnose na jezik, kojima se sprečava učešće predstavnika nacionalnih manjina	NAM / EOM
	Prava na kampanju i pristup medijima	Provjeriti da li kandidati / partije nacionalnih manjina mogu imati kampanju na jeziku po svom izboru, na skupovima, odštampanim materijalima i medijskim emisijama	NAM / EOM
		Provjeriti da li kandidati / partije slobodno mogu da organizuju i održavaju skupove i političke mitinge bez zastrašivanja i neprikladne intervencije	EOM / LTO
Treba da postoji sloboda osnivanja političkih partija zasnovanih na zajedničkim interesima a	Osnivanje političkih partija	Da li postoje zakonske ili administrativne smetnje za osnivanje političkih partija zasnovanih na zajedničkim interesima?	NAM / EOM

ne samo interesima jedne određene zajednice			
		EOM treba da prati postupak nominacije kako bi se provjerilo da li se zakon sprovodi u praksu	EOM / LTO
	Finansiranje političkih partija	Procjeniti da li je mehanizam koji obezbjeđuje finansijsku podršku partijama / kandidatima fer i da li se sprovodi onako kako treba.	NAM / EOM
Izborni sistem treba da pomogne zastupljenost i uticaj manjina	Izbor izbornog sistema	Potrebno je imati punu analizu izbornog sistema, i njegovih implikacija za sve nacionalne manjine	EOM
		Finalna analiza o pravednosti sistema kad su u pitanju nacionalne manjine, treba da u potpunosti uzme u ozir nacionalnu političku kulturu, blisku političku istoriju, implikacije drugih sistema po politički i demokratski razvoj zemlje, i regionalni kontekst	EOM
Geografske granice izbornih oblasti treba da pomognu nacionalnim manjinama	Ograničavanje izbornih jedinica	Procjeniti da li je povlačenje izbornih granica napravljeno tako da namjerno isključuje ili neadekvatno predstavlja nacionalnu manjinu. Takva procjena treba da uzme u obzir model naseljenosti manjina i koliko im se izašlo u susret.	EOM / LTO
	Veličina izbornij jedinica	Prema broju registrovanih birača po izornoj jedinici, procjena treba da bude napravljena kao broj birača u skladu sa cjelokupnim nacionalnim trendom u skladu sa izbornim zakonima	EOM / LTO