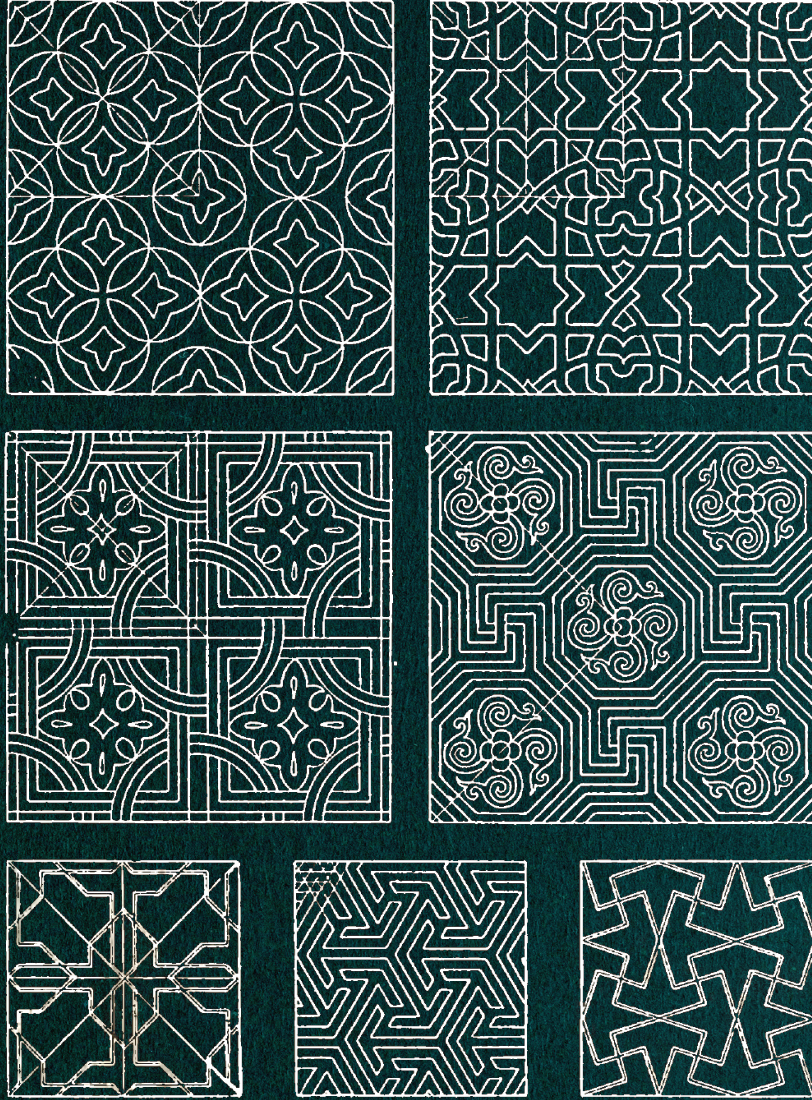


AZLIQLARIN SIYASI İŞTIRAKÇILIĞINI DƏSTƏKLƏYƏN  
MÜSBƏT MEXANİZMLƏR



BEYNƏLXALQ TƏCRÜBƏYƏ DAİR İCMAL

EMC



**AZLIQLARIN SİYASİ İŞTİRAKÇILIĞINI DƏSTƏKLƏYƏN MÜSBƏT  
MEXANİZMLƏR**

**BEYNƏLXALQ TƏCRÜBƏYƏ DAİR İCMAL**

EMC

İnsan Hüquqlarının Tədrisi və Monitorinqi Mərkəzi

Tbilisi, 2020

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

**EMC**

Human Rights Education and Monitoring Center



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland in Georgia

სენად ისვერე სეირლიყინი დესტეკლადიყი ლაყიჲე ჯერეყვისინდე ჲაყრლანიბ – “ტადყიყატ, ტეჲსილ, ვაკილიკ ვე ეტიმადყარატმა ყოლუ ილე ეტნიკ აყლიყარინ ინტეყრასიყასინინ ვე ჲუყუყარინინ ყორუნმასინინ გულენდირილმესი”.

სენადინ მჲყმუნუ ყალნყჲ ინსან ჲუყუყარინინ ტედრისი ვე მონიტორინყი მერკეყინინ (EMC) მესულიყყეტიდირ ვე ჲეჯ ბირ ჲალდა ისვერე ჲარიცი იშლერ ფედერალ დეპარტამენტინინ მევყელერინი აკს ეტდირმირ.

**იცმალნ მუელლიფი:** Teona Piranišvili

**რეჲბერი:** Tamta Mikeladze

**უყ ყაბიყი:** Salome Latsabidze

**რედაკტორ:** Nino Kalatozišvili

ტეშკილათინ ყაყილი შეკილდე იყნი ოლმადან ბურადა ვერილმიშ მერიალილარინ ყენიდენ ჯაყ ედილმესი, ჯოყალდილმასი, ყა კომმერსიყა მჲეყსედი ილე ყაყილმასი ყადაყანდირ.

© ინსან ჲუყუყარინინ ტედრისი ვე მონიტორინყი მერკეყი (EMC)

უნვან: ი. აბაყიდე 12<sup>b</sup>, ტბილისი, გურჯესტან

Tel: +995 032 2 23 37 06

[www.emc.org.ge](http://www.emc.org.ge)

[info@emc.org.ge](mailto:info@emc.org.ge)

<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

## MÜQƏDDİMƏ

Siyasi elmlər ədəbiyyatında “iştirak” ifadəsi insanların siyasi, sosial, iqtisadi, mədəni və digər növ qərarlara təsir etmə imkanı olaraq izah olunur. “Harada daha çox iştirak varsa, orada demokratiya çoxdur”<sup>1</sup> – iddiası ilə iştirakçılıq demokratiyanın mərkəzi konseptinə çevrildi.

İştirak dərəcəsi, adətən öz növbəsində, ədəbiyyatda üç əsas meyarla müəyyən edilən ədalətli qərarın göstəricisidir. O cümlədən, qərar vermə prosesində *kimin* iştirak etdiyinə diqqət yetirilməlidir – bunlar yalnız elit üzvləridirlər, ya iştirak prosesi hər kəs üçün açıqdır; qərar *necə* qəbul edilir və iştirak edən şəxslər məlumatları *necə* mübadilə edirlər – ictimai görüşlər burada ayrılmalıdır: insanların sadəcə rəsmi şəxslərdən məlumat aldıkları görüşlər, insanların özlərini ifadə edə biləcəyi görüşlər və debatların, mövqə mübadilələrinin mümkün olduğu və s. Sonunda, *səlahiyyətin həcmi* – yəni, mübahisələr və iştirakçı görüşlər birbaşa qərara nə dərəcədə təsir edir, həqiqətdə qərar qəbul edənlər insanları dinləyirmi?<sup>2</sup> Bu meyarlara söykənərək, qərarın yalnız aid olduğu bütün maraqlı tərəflər üçün açıq olduğunda, bu iştirakın fəsad xarakterli olmadığı və real təsir göstərə bildiyində iştirak etmə həqiqi demokratik proseslərin bir hissəsi kimi qiymətləndirilir.

Tanınmış politoloq və tarixçi Florian Biberə görə, azlıqların siyasi iştirakı azlıqların hüquqları ilə onlara olan sosial münasibətin bir-birinə qovuşduğu bir anlayışdır.<sup>3</sup> Ənənəvi olaraq, azlıq hüquqları ayrışdırıcıya qarşı qorunma prinsipindən başqa, linqvistik və təhsillə bağlı hüquqlarla da əhatələnirdi. Bu qanuni çərçivədə siyasi iştirak adətən, hüquqi müdafiədən kənar qalırdı, lakin illər ərzində iştirak etmə hüququndan imtina etmə mərhələli şəkildə dəyişdi.<sup>4</sup> Bu gün beynəlxalq insan hüquqları qanununun dilindəki siyasi iştirak, bir sıra mühüm hüquqi sənədlərdə ictimai həyatda iştirak etmək hüququna da tərcümə edilir.

Aydındır ki, bu səviyyədə spesifik hüquqi tənzimləmə yalnız azlıq qruplarının iştirak etmək hüququna malik olduğunu göstərmir, lakin bu qrupların həssaslığı və ehtiyac dərəcəsi nəzərə alınaraq, insan hüquqları qanunu zamanla hüququ müəyyən bir dərəcəyə çatdırmaq zəruriliyini gördü. Bu, BMT səviyyəsində Mülki və Siyasi Hüquqların Beynəlxalq Paktında, Milli Azlıqların Müdafiəsinə dair Avropa Şurasının Çərçivə Konvensiyasında öz əksini tapmışdır. ATƏT-in və Avropa Şurasının beynəlxalq hüquq standartlarını təsis edən çoxsaylı sənədlərdə belə bir xüsusi hüquqdan bəhs olunur. İnsan hüquqları qanununa bu yanaşma, siyasi iştirakın müsbət mexanizmlər və yanaşmalarla niyə təşviq edilməli olduğunu dəstəkləyən mühüm bir arqument ola bilər.

<sup>1</sup> ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 8.

<sup>2</sup> Orda.

<sup>3</sup> Florian Bieber, Introduction: Minority Participation and Political Parties, Friedrich Ebert Stiftung collection of articles „Political Parties and Minority Participation”, 2008, p. 5.

<sup>4</sup> Orda.



Bu gün artıq azlıqların hüquqlarının qorunmasının dörd əsas prinsipə – bərabərlik, tanınma, demokratik proseslərdə inklüzivlik və ictimai həyatda iştirak – əsaslandığı barədə beynəlxalq bir konsensus mövcuddur.<sup>5</sup> Son iki prinsip sanki bir-birinə bağlı və oxşar anlayışlar kimi görünür, ancaq, bunlardan biri dar, siyasi iştirakçılıq mənasında təqdim olunur, digəri daha geniş sosial məna yüklüdür. Demokratik proseslərdə inklüzivlik bütün qrupların mənafeələrinin nəzərə alınması və siyasi sahədə təmsil olunması belə, ehtiyaclarının siyasi gündəmdə əks olunması anlamına gəlir. Dövlətlər qərar qəbul etmə prosesinə kiçik və ya böyük qrupları cəlb etmək üçün müxtəlif tədbirlər görürlər, o cümlədən: Parlamentdə rezerv edilmiş stulların mexanizmini tətbiq etməklə, seçki barajlarını aradan qaldırmaqla, Parlament komissiyalarını ya komitələrini yaratmaqla və eləcə də nümayəndəlik ofisləri təsis etməklə. Bəzi hallarda Finlandiya, Letonya, Slovakiya və Rumıniya təcrübəsi nəzərə alınmaqla, azlıq partiyaları da idarəetmə koalisiyasına daxil edirlər. İştirak prinsipinə gəlinə, söhbət yalnız demokratik proseslərdə iştirakdan deyil, həm də ictimai birlikdən, birgəyaşayışdan və rifahdan gedir. Bu prinsipə görə, ayrı-ayrı, paralel məkanlarda mövcud olan cəmiyyətlər parçalanma riski qarşısındadır. İştirakçılıq hüquqları yalnız fərdin hüquqlarından keçmir və antidiskriminativ çərçivəsindən kənara çıxır. İctimai məkanda mədəni eyniliyin qorunması ilə əlaqəli kollektiv hüquqları əhatə edir.

Siyasi/ictimai həyatda iştirakın hüquq kimi formalaşmasını digər azlıq hüquqlarının həyata keçirilməsi ilə əlaqəli bir arqument bərqərar edir. Bu mənada azlıqların ictimai həyatda iştirakı məhduddursa, onlar hüquqlarını müdafiə edər, ehtiyaclarını səsləndirər və siyasi gündəmə gətirər bilməyəcəklər.

Azlıqların siyasi iştirak hüququnu möhkəmləndirən insan hüquqları qanunun əsas sənədləri, bu qrupların siyasi hüquqlarının qorunması nöqtəyi-nəzərindən əlavə təminatlar yaradır. Bu baxımdan, iştirak hüququnun daha çox dövlətin mənfəətlərinə kontekstində nəzərə alınmasına baxmayaraq, Mülki və Siyasi Hüquqlara dair Paktın 27-ci maddəsi təməl normadır və maddənin əhatə dairəsini daha da genişləndirir.<sup>6</sup> Siyasi hüquqlardan istifadə etmə səmərəli iştirakın təmin edilməsi üçün hüquqi mexanizmlər tələb edir ki, azlıq qrupları özləri üçün vacib olan qərarlara təsir göstərə bilsinlər.<sup>7</sup> Buna görə də, dövlətlərin siyasi iştirak hüquqlarını pozitiv şəkildə qorumaları məcburidir, bununla belə, Pakt yenə diskresiyalı dövlətlərin özünə etibar edir, bu hüququ təmin etmələri üçün hansı tədbirlərin alınacağını özləri müəyyən etsinlər.<sup>8</sup> İrqi Ayrı-seçkiliyin Ləğvi Komitəsinin açıqlamasına görə, bu hüququn dövlət və ya özəl qurumlar vasitəsi ilə təmin edilməsi qərarı məhz, konkret dövlətin alacağı qərardan asılıdır.<sup>9</sup>

Hüquqi perspektivindən əlavə, siyasi iştirakın demokratik sabitlik və münaqişələrin qarşısının alınması hədəfləri də vardır. Biberə görə, spesifik qoruyucu mexanizmlər

<sup>5</sup> ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 15.

<sup>6</sup> M. Weller and K. Nobbs: Political Participation of Minorities, A commentary on International Standards and Practice, Oxford University Press, 2010. pg. 349.

<sup>7</sup> General Comment 23: Rights of Minorities (Article 27)

<sup>8</sup> M. Weller and K. Nobbs, *ibid.*

<sup>9</sup> CERD General Comment no 10, on Article 1 and Article 5.

olmadan azlıqlar siyasi sistemdən kənarlaşdırılma riski qarşısındadırlar.<sup>10</sup> “Plüralist cəmiyyətlərdə demokratiya” kitabında Arend Lijpard iki növ siyasi cəmiyyət arasında mühüm xətlər çəkir – siyasi baxımdan ayrılmayan, ancaq mədəni cəhətdən homojen siyasi icma və siyasi cəhətdən parçalanmış plüralist bir cəmiyyət.<sup>11</sup> Müstəmləkəçilik, köləlik və ya immiqrasiya dövrləri birmənalı şəkildə etnomədəni homojen dövlətlərin dövrünü başa vurdu, ancaq, etnomədəni cürbəcürlük bəzən siyasi fraqmentasiyaya çevrilir. Parçalanmış cəmiyyətdə siyasi tələblər çox vaxt etnik kimlik kəsiyində ifadə edilir və nəticədə siyasi münaqişə etnomədəni qruplar arasındakı münaqişə sinoniminə dönüşür.

Qurulmuş demokratik siyasi institutlara sahib olan dövlətlər bu cür mümkün qarşılıqları və etnopolitik narahatlıqları effektiv şəkildə idarə edirlər. Müvafiq olaraq, siyasi institutlar və seçki sistemləri sülhpərvər, asudə və ədalətli siyasət yürütməkdə xüsusilə önəmli rol oynayır. Seçki sistemləri real ictimai ehtiyacları və sosial formasiyalara cavab vermirsə, bu, yalnız siyasi və inzibati çətinliklərə deyil, həm də münaqişələrin yaranmasına səbəb ola bilər.<sup>12</sup> Etnik azlıqların demokratik proseslərə necə cəlb edildikləri hər zaman interetnik münasibətlərdə açıq şəkildə əks olunur.

Yuxarıda qeyd edildiyi kimi, hüquqi və demokratik sabitlik ölçüsündən başqa, siyasi iştirak məsələsinin daha bir ölçüsü də vardır – sosial ölçü. Sosial və iqtisadi cəhətdən imtiyazsız vəziyyətdə olan şəxslər üçün siyasi iştirak sosial təcriddən yayınmaq üçün xüsusi önəm daşıyır. Araşdırmalar göstərir ki, iqtisadi və sosial faktorlara görə kənar qalan insanlar bir qayda olaraq, siyasi məkanda ehtiyaclarına cavab verilmədiyi və siyasi gündəmin bir hissəsi ola bilmədikləri səbəbindən siyasi səhnədən də kənarlaşdırılırlar.<sup>13</sup> Nəticə etibarilə, sosial, mədəni və ya iqtisadi sahədən kənar qalan azlıq qruplarında siyasi təcrid dərəcəsi də yüksəkdir.

Etnik azlıqların siyasi iştirakının universal standartlarını təyin edən heç bir beynəlxalq sənəd mövcud deyildir. BMT, Avropa Şurası və ATƏT çərçivəsində qəbul edilmiş bir sıra sənədlər azlıqların xüsusi hüququ kimi səmərəli iştirak hüququnu müəyyənləşdirir və həyata keçirmək üçün dövlətin üzərinə pozitiv öhdəliklər qoyur. Məcburi universal standartların olmamasına baxmayaraq, təcrübə və beynəlxalq təşkilatların tövsiyələri bu hüququ istifadə edərkən, ölkədə yazılı standartlardan kənar siyasi reallığı nəzərə almağın vacib olduğunu göstərir.

Bu sənədin məqsədi beynəlxalq insan hüquqları sənədlərində müəyyən edilən universal prinsipləri və hüquqları nəzərdən keçirmək deyil. Təqdim olunan tədqiqat müxtəlif ölkələrdə azlıqların siyasi iştirakını həvəsləndirmək üçün hansı təcrübələrin və müsbət mexanizmlərin tətbiq olunduğunu göstərməyə çalışacaqdır. Bu müsbət mexanizmlər, hər

---

<sup>10</sup> Florian Bieber, Introduction: Minority Participation and Political Parties, p. 7.

<sup>11</sup> Sujit Choudhry. Constitutional Design for Divided Societies : Integration or Accommodation? OUP Oxford, 2008.

<sup>12</sup> OSCE Guidelines to Assist National Minority Participation in Electoral Process. pg. 28. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/103866.pdf>

<sup>13</sup> Social exclusion and political engagement, Research Paper, Electoral Commission, 2005, available at: [https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf\\_file/Social-exclusion-and-political-engagement.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Social-exclusion-and-political-engagement.pdf)



bir ölkənin özünün siyasi və tarixi kontekstinin olduğu şərtiylə nəzərdən keçirilib və müvafiq olaraq, fərqli mexanizmlərdən istifadəyə ehtiyac var.

Bu icmal siyasi partiyalarda və digər vətəndaş aktorlarda iştirak mexanizmlərinin müzakirəsi prosesində siyasi qərar qəbul edənlər üçün faydalı bir bələdçi olmağı qarşısına məqsəd qoyur və bu, təbii ki, Gürcüstanda kontekstin təhlili və reallığın qiymətləndirilməsi ilə müşayiət olunmalıdır.

## 1. SEÇKİ ORQANLARINDA İŞTİRAK MEXANİZMLƏRİ

Bir hüquq kimi, siyasi iştirakın həyata keçirildiyində, Avropa Şurası Çərçivə Konvensiyasının qəbulundan sonra üzv dövlətlərində əsasən, vahid standartların olmaması nədəniylə müxtəlif inkişaf izlənilir. Bu baxımdan, beynəlxalq təcrübənin müxtəlifliyi həm də ölkələrdəki azlıq qrupları arasındakı fərqlilikdən və bu qrupların dövlət tərəfindən fərqli tanınması siyasətlərindən qaynaqlanır. Məsələn, Çərçivə Konvensiyasının üzvü olan bəzi dövlətlər konvensiyanın yalnız öz vətəndaşlarına şamil olacağını birtərəfli şəkildə bəyan etmişlər (Polşa, Makedoniya). Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrinin təcrübəsinin ortaq xüsusiyyətlərindən biri də miqrantların azlıq qrupları olaraq deyil, yalnız “ənənəvi azlıqlar” kimi tanınmalarıdır.

Siyasi iştirak, bir qayda olaraq, Çərçivə Konvensiyasına üzv dövlətlərdə, ya etnik partiyalar, ya da təmsilçi birliklər vasitəsi ilə baş verir. Yalnız Bolqarıstan etnik zəmində siyasi partiyaların yaradılmasını qadağan edən bir ölkədir.<sup>14</sup> Digər ölkələrin iştirakı həvəsləndirən pozitiv mexanizmlərin yaradılması nöqtəyi-nəzərindən fərqli təcrübələri vardır. Məsələn, Sloveniyada, italyan və macar azlıqlar üçün Milli Asambleada (Parlamentdə) rezervləşdirilmiş iki yer var, yerli səviyyədə etnik baxımdan qarışıq olan munisipalitetlərdə<sup>15</sup> – həmçinin, lakin Sloveniya qaraçı qrupu üçün bu mexanizmi yalnız munisipalitet səviyyəsində tətbiq edir – yerli məclis üzvlərindən birinin qaraçı nümayəndəsi olmalı olan 20 munisipalitetdə. Monteneqroda rezervləşdirilmiş stullar ümumi əhalinin 1-5% azlıq üçün mövcuddur, 5%-dən çoxunu təşkil edən azlıq qrupları isə rezervləşdirilmiş üç yerin səlahiyyətindən istifadə edirlər. Monteneqro kimi, Xorvatiya da azlıq qrupunun ölçüsünə mütənasib, rezervləşdirilmiş skamya sistemində malikdir. Rumıniya və Polşada azlıqların qanunverici orqanlara çıxışını artırmaq üçün endirilmiş seçki barajlar sistemi fəaliyyətdədir. Milli azlıqların özünüidarəetmə sistemi, məsələn, Macarıstanda, Serbiyada, Finlandiyada fəaliyyət göstərir. Qeyd olunan mexanizmlər aşağıda daha ətraflı müzakirə olunacaqdır.

### 1.1 SİYASİ İŞTİRAK ETMƏ HÜQUQU VƏ SEÇKİLƏR

Azlıqların siyasi iştirak hüququ çox vaxt birbaşa azad seçki hüququ ilə əlaqələndirilir və bu, azlıqların yalnız sərbəst səs vermək hüququnu deyil, həm də özlərinin seçildiklərini

<sup>14</sup> ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 20.

<sup>15</sup> Advisory Committee Fourth Opinion on Slovenia, ACFC/OP/IV(2017)003, 2017, p. 29-30.

nəzərdə tutur. Dövri və ümumi seçkilər, universal və bərabər səsvermə hüququ, seçimin məxfiliyi – bunlar universal seçki prinsipləridir.<sup>16</sup>

Azlıqların siyasi iştirakçılığının ayrılmaz hissəsi kimi səsvermə hüququnun praktik tətbiqi və riayət olunmasına ən yaxşı şəkildə ATƏT-in, Avropa Şurasının və Aİ-nin monitoring sənədlərində və onların metodologiyasında rast gəlinir. Seçkiləri müşahidə edərkən onların əsas diqqəti azlıqların bərabər səs imkanlarına nə dərəcədə sahib olduğunu öyrənmələridir. ATƏT vurğulayır ki, qərəzsiz və ayrıseçkiliksiz qeydiyyat qaydası bütün seçicilərə şamil edilməlidir. Bu həm də ucqar bölgələrdə yaşayan azlıqların da səs verə bilmələrini nəzərdə tutur. Bu standartlar birmənalı şəkildə “bir nəfər bir səs” prinsipinin seçkilərdə iştirak kontekstində yetərli olmadığını və səsələrin çəkisinin və keyfiyyətinin də önəmli olduğunu göstərir.<sup>17</sup> Seçki dairələrinin ərazi sərhədlərini ayırarkən diqqət yetirilməlidir ki, seçki dairələrinin miqyasında əhəmiyyətli fərqlər səsvermə bərabərliyi prinsipini pozur.<sup>18</sup> Məsələn, Makedoniya məsələsində, seçki dairələrinin başqa-başqa azlıq qrupları ilə birləşməsi ATƏT-in müşahidəçi missiyası tərəfindən kəskin şəkildə tənqid olundu.<sup>19</sup>

ATƏT-in tətbiq etdiyi beynəlxalq standartlarda eləcə də, qeydiyyatdan keçərkən azlıqların spesifik ehtiyaclarının nəzərə alınmasından da söhbət gedir. Məsələn, qaraçılar məsələsində, yaşayış mənzilləri yoxdur, təhsil sistemində çatışmazlıqları var, şəxsiyyəti eyniləşdirən vəsiqələri yoxdur və bunlar da seçkilərdə qeydiyyatdan keçmə prosesində maneələr törədir.<sup>20</sup> Sosial həssaslıq azad seçki prosesini əngəlləyə biləcək başqa bir mühüm haldır. Buna görə də səsələrin qeyri-rəsmi satınalma nümunələri qanunsuz praktika hesab olunur: borcların ödənməsi, müəyyən miqdarda ərzaq və pul vermə və s.<sup>21</sup> Seçkini idarə etmə prosesinə dil əngəli də maneə ola bilər, bu səbəbdən bülletenlərin azlıqların dillərinə tərcümə edilməsi ən yaxşı təcrübə hesab olunur. Məsələn, Makedoniya məsələsində, ATƏT azlıqların dillərinə tərcümə etmə öhdəliyini birbaşa şəkildə göstərməmişdir, ancaq “bunun konstitusiyaya nəticəsi olan kompleks, sensitiv siyasi və hüquqi məsələ olduğunu” qeyd etmişdir. Bundan sonra Makedoniya Seçki Məcəlləsində tərcümə etmə öhdəliyi müəyyənləşdirildi və bu tendensiya sonralar digər dövlətlər tərəfindən də tətbiq edilməyə başladı.<sup>22</sup>

2007-ci ildə Venesiya Komissiyası Avropa Şurasına üzv dövlətlər üçün demokratik seçki standartlarına, seçki hüquqlarına və azadlıqlara dair Konvensiyanı təsdiqlədi. Qeyd edilən sənəd ona qədər beynəlxalq təcrübə və tövsiyələrlə dövlətlərin və təşkilatların tətbiq etdikləri xüsusi standartları müəyyən edir. Onların arasında seçki sənədlərini azlıqların dilinə tərcümə edilməsi öhdəliyi müəyyənləşdirilir və müəyyən bir ərazidə kompakt şəkildə yaşayan azlıq qruplarının dilləri vurğulanır.<sup>23</sup> Maraqlıdır ki, Konvensiyanın 18-ci maddəsi

<sup>16</sup> Weller and Nobbs, pg. 351.

<sup>17</sup> OSCE Election Observation Mission in Albania, 2007.

<sup>18</sup> OSCE Election Observation Mission in Macedonia, 1998.

<sup>19</sup> Orda.

<sup>20</sup> OSCE Election Observation Mission in Albania, 2003.

<sup>21</sup> OSCE Election Observation Mission in Macedonia, 1998.

<sup>22</sup> Weller and Nobbs, pg. 360.

<sup>23</sup> Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States, Article 18 available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2006\)031rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2006)031rev-e)



azlıqların siyasi və seçki hüquqlarından istifadə etmələri/həyata keçirmələri üçün bərabər imkanlar yaratmağa yönəlmiş xüsusi tədbirlərin qəbul edilməsinə birbaşa həsr olunur. Konvensiya xüsusi yanaşmanı ayrışdırıcılıq hesab etmir və onu siyasi, iqtisadi, mədəni, dini, tarixi və sosial şəraitin yaratdığı bərabərsizliyin aradan qaldırılması yolu kimi müzakirə edir.

Bu səbəbdən sadə qanuni təminatlar kifayət deyil və dövlətlər müvafiq təşkilati, maliyyə, məlumat və digər təminatlarla təmin etməlidirlər ki, azlıqlara “seçkilərdə iştirak etmək üçün əlavə vasitələr” verilsin.<sup>24</sup> Bu nöqteyi-nəzərdən ədəbiyyatda üç əsas spesifik məsələni ayırırlar: 1) Azlıqların dil hüquqlarının tanınması; 2) Seçki dairələrinə adekvat çıxış; 3) Azlıqların kompakt yaşadıqları elektoral/seçki dairələri sərhədlərinin müəyyənləşdirilməsində pozitiv diskriminasiya şəklində deviasiyaya imkan verən hüquqi sənədlərin hazırlanması. O cümlədən, ən gözəl seçki təcrübələrindən danışarkən, Venesiya Komissiyası mandatların elektoratda bərabər bölüşdürülməli olduğunu qeyd edir. Bu prinsip parlament, regional və yerli seçkilərə şamil edilir və seçicinin vətəndaşlığına, qeydə alınan seçicilərin sayına və birbaşa seçicilərin sayına görə mandatların birmənalı və balanslı şəkildə bölüşdürülməsini nəzərdə tutur. Seçki dairələri tərtib edilərkən, coğrafi və inzibati ərazi dairələri ilə yanaşı, seçki dairələrinin tərkibində tarixi meyarlar da nəzərə alınmalıdır. Seçki ərazilərini/bölgələrini təyin edərkən, etnik azlıqların konsentrasiya olunmuş şəkildə yaşadıqları bölgələrə yönəlik normadan kənarlaşmaların 10-15% aralığında olması da buradaca qeyd edilir.<sup>25</sup>

Venesiya Komissiyası qeyd edir ki, etnik azlıqları təmsil edən partiyalara icazə verilməlidir. Azlıqlar üçün rezervləşdirilmiş yerləri təmin edən xüsusi qaydalar, və ya azlıqların təmsilçiliyini artırmaq üçün (Məsələn, kvorum tələblərindən istisnalara icazə vermək) skamyaların normal bölüşdürülməsi qaydasından istisnalar müəyyənləşdirmək bərabərlik prinsipinin pozulmasını təşkil etmir.<sup>26</sup>

## 1.2 İŞTİRAKI DƏSTƏKLƏYƏN SEÇKİ SİSTEMLƏRİ VƏ MODELƏRİ

Seçki sistemləri cəmiyyətin xüsusi ehtiyaclarına cavab verəcək şəkildə qurulmalıdır. Sadə dillə desək, seçicilərin səsələrinin mandata necə tərcümə edildiyini təsvir edirlər. Ayrı-ayrı sistemlər eyni səs sayı hallarında başqa-başqa nəticələr göstərir. Məsələn, seçki sistemi sət proporsional bölüşdürülməsi halında olan bir seçki sistemi, majoritar sistemə nisbətən başqa nəticə verir. Bu sistemlər həm də azlıq nümayəndəliyinin dərəcəsini də müəyyən edə bilər. Bu səbəbdən fərqli etnik qrupların təmsil olunduğu ölkələrdə sistem seçimi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Bu səbəbdən, fərqli etnik qrupların təmsil olunduğu ölkələrdə sistem seçimi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. lakin, səmərəli nümayəndəliyi yalnız elektoral sistemlər müəyyənləşdirmir. Məsələn, müəyyən bir etnik icma üçün rezervləşdirilmiş skamyalar mümkündür ki, onların təmsilçiliyini artırınsın, lakin digər proseslərin aşağı axınının və mexanizmlərinin olmadığı halda (maliyyələşmə, təhsil, legitimlik) azlıq nümayəndəliyinin daha az təsir gücü olacaqdır.

<sup>24</sup> Weller and Nobbs, pg. 361.

<sup>25</sup> Convention on the Standards of Democratic Elections, article 18.

<sup>26</sup> CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT, Venice Commission, 2002, Opinion no. 190/2002, <https://rm.coe.int/090000168092af01>

Eyni şey, azlıqların qanunvericilik səviyyəsindəki nümayəndəliyində, onların təmsil olunmalarının qərar qəbuletmə prosesinə əhəmiyyətli dərəcədə təsir edəcəyinə dair heç bir zamanın olmadığı hallarda baş verə bilər. Müvafiq olaraq, yalnız nümayəndəlik kifayət deyil və o, müxtəlif mexanizmlər tərəfindən dəstəklənməlidir. Məsələn, Parlamentdə azlıqlar üçün Parlamentin komitələrində mandatlar nəzərdə tutulmalıdır ki, mənafelərini müzakirə edə bilsinlər, və ya konkret məsələ onların qrupuna aiddirsə, azlıqlar nümayəndəsinin veto qoymasına imkan verən xüsusi prosedurlar hazırlasınlar. Hökumət strukturlarında ictimai xidmətin proporsional bölüşdürülməsi də həmçinin, azlıqların ictimai həyatda iştirakına real məzmun verildiyi önəmli mexanizmdir. Bu cür dəstəkçi mexanizmlər azlıqların iştirakını artırmaq üçün Parlamentdə formal olaraq rezervləşdirilmiş mandatlar xaricində əhəmiyyətli dəyişikliklər edir.<sup>27</sup> Həqiqi təsir vasitələri olmadan *De-fakto*, ya rezervləşdirilmiş *de-jure* mandatlar yalnız fasad əhəmiyyəti qazanır.

Qeyd etmək lazımdır ki, seçki sistemi tərəfindən azlıqlar sözdə olaraq “Azlıqların səs verməsi”, yəni, qanunverici orqanda xüsusi təmsilçilik kimi qəbul edilərsə, o zaman bu, seçkilərdə iştirak etmək üçün alternativ deyil, həm də ümumiyyətlə, mövcud sistemlə əlavə mexanizm olmalıdır. Məsələn, Xorvatiyada azlıq nümayəndəsi həm ümumi, həm də azlıq üçün xüsusi bir siyahıda səs verə bilər.<sup>28</sup>

Seçki qaydaları azlıqların siyasi həyata qoşulmaları məsələsində əhəmiyyətli dərəcədə təsir göstərir. Əsas tendensiya ondan ibarətdir ki, Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrində daha çox proporsional seçki sistemlərinə üstünlük verilir, lakin onların seçki sistemi və qaydaları azlıqların siyasi iştirakını eyni dərəcədə gücləndirmir və hətta, bəzən onlara zərər belə verir.<sup>29</sup>

Azlıqlar üçün Parlamentin, ya özünüidarəetmə orqanlarının nə dərəcədə əlçatırlığını qiymətləndirərkən/qiymətləndirmək üçün seçki sistemlərini öyrəndiklərində *de facto* və *de jure* seçki sistemlərinə ayırırlar. Azlıqların *de facto* olaraq istisna olunduqları sistemlərdə azlıq partiyasının Parlamentə düşməsi ilə bağlı bir hadisə belə yoxdur. Bu, yalnız çoxluq partiyaları ilə koalisiya yolu ilə mümkündür.<sup>30</sup>

Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrinin təcrübəsinə dair müşahidələr göstərir ki, seçki sistemlərində bir neçə pozitiv mexanizm mövcuddur. Bu müsbət mexanizmlərin həqiqi təsir göstərə bilməsi üçün iki elementlə xarakterizə olunmalıdır – qüvvələrin bölünməsi, buna əsasən, azlıqların icra və qanunvericilik səviyyələrində təmsilçiliyi realdır və grup halında muxtariyyət, isə, azlıq icmalarına daxili işlərini idarə etmələrini təmin edir, xüsusilə təhsil və mədəniyyət sahələrində.<sup>31</sup> Azlıqlar kompakt şəkildə, ya mədəni muxtariyyət şəraitində yaşayırlarsa – bütün ölkənin ərazisinə səpələnmiş durumdalarsa, qrup muxtariyyəti ərazi muxtariyyəti yolu ilə həyata keçirilə bilər.

<sup>27</sup> Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, OSCE ODHIR, 2001. p. 29

<sup>28</sup> Orda, 39.

<sup>29</sup> Daniel Bochler: Electoral Rules and The Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies, European Yearbook of Minority Issues Online, Vol 7, Issue 1, 2010 153-180.

<sup>30</sup> Orda, pg. 3.

<sup>31</sup> Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies", 15 Journal of Democracy (2004), 96–109;



Qüvvələrin bölüşdürülməsi məqsədindən irəli gələrək, bütün əsas azlıq qruplarına özlərinin elektoral güclərinə müvafiq olaraq, Parlamentdə yer qazanmalarına imkan yaradan proporsional seçki sistemi ən çox tövsiyə olunan sistem sayılır. Bu yanaşmada majoritar sistem uyğun hesab edilmir. Kiçik ərazidə azlıqların möhkəm və konsentrasiya olunmuş şəkildə yaşadıqları tək-tək hallarda majoritar sistemlə Parlamentə daxil olmaq bəlkə də daha asan ola bilər.

Lakin, elə buradaca qeyd etmək lazımdır ki, majoritar və proporsional sistemlər arasındakı debatların kənarında azlıqların siyasi iştirakını gücləndirmək üçün adətən digər əlavə vasitələrin də ortaya çıxması müzakirə olunmalı olur. Bunlara etnik əlamətinə görə kvota sistemi də daxildir - azlıqların seçici siyahılarına çıxışlarının olması, ya azlıqlar üçün rezervləşdirilmiş stullar vasitəsiylə mandatların çeşidlənməsi üçün. Digər mexanizmlər arasında azlıq nümayəndələrinin partiyaları və ya təşkilatları üçün seçki barajlarının aşağı salınması da var.

Bir tərəfdən azlıq partiyalarının Parlamentə daxil olması, qərar qəbul etmə prosesində iştiraklarının təsirli olacağına zəmanət deyil, lakin, bu, ən azından Parlament müzakirələrində iştirak etmələrinə imkan verəcəkdir. Bəzi hallarda, ya azlıqda olan partiyaların Nazirlər Kabinetinə daxil olmasına icazə verən qaydalar vasitəsiylə və ya Parlament çoxluğunun qazanılması üçün azlıqlar partiyasının zərurəti olunduğunda, hökumət koalisiyalarına da qoşula bilərlər.<sup>32</sup>

Mərkəzi və Şərqi Avropanın seçki sistemləri bir-birindən bir çox aspektlərdə fərqlənir, lakin, azlıqların iştirakı məsələlərində bir çox ümumi prinsip də kəşifdir. Onların əksəriyyəti ilk keçid demokratiyasından sonra majoritar sistemdən tam və ya qismən proporsional sistemə keçdi. Bu, orta və böyük seçki bölgələrinə aiddir və bəzi hallarda yerlər daha kiçik seçki bölgələr üçün də ayrılır və ya *de facto* ekvivalent qaydaları tətbiq olunur. Bu, məsələn, Rumıniya və Bolqarıstanda mövcud olan sistemləri nəzərdə tutur, burada seçki dairələri yalnız kağız üzərində mövcuddur, ancaq yerlərin bölüşdürülməsi üçün səsmlər milliyətə görə toplanır və mandatlar ayrı-ayrı millətlərin səsinin nisbətində uyğun olaraq bölüşdürülür. Bosniyada da eyni qaydalar tətbiq olunur. Qarışıq elektoral sistemlərdə (Albaniya, Macarıstan, Litva) Parlamentdəki yerlərin bir hissəsi təkməndatlı seçki dairələrinə paylanır, yerdə qalan hissəsində isə proporsional bölüşdürülmə prinsipi tətbiq olunur.

ATƏT-in seçki sistemlərinə dair tövsiyələri,<sup>33</sup> azlıqların nümayəndəliyini və qərar qəbul etmə prosesində iştirakını dəstəkləmələrini göstərir. Tövsiyələrdə azlıqların ərazi nöqtəyindən toplaşdıqları dairədə kifayət qədər nümayəndəliyə sahib olmaları da dəqiqləşdirilir. Bir siyasi partiyanın payının qanunverici səviyyədə mandatların sayına çevrildiyi proporsional sistemlərdə bu, azlıqların təmsilçiliyini artırmağa kömək edir. ATƏT elə buradaca qeyd edir ki, qanunvericiliklə zəmanət verilən aşağı seçki barajları

---

<sup>32</sup> Daniel Bochsler: Electoral Rules and The Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies, p.6.

<sup>33</sup> Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, OSCE ODHIR, 2001.

azlıqların idarəetmə sistemlərinə inklüziyasını artırır. Bu qrupların iştirakını artırmaq üçün ATƏT-in tövsiyə etdiyi digər bir mexanizm, seçicilərin öz namizədlərini sıralaya biləcəyi imtiyazlı səsvermə formalarıdır ki, bu da ATƏT-in rəyincə azlıqların nümayəndəliyinə şərait yaradacaq və interetnik əməkdaşlığı həvəsləndirəcəkdir. Aşağıda hər bir mexanizmin ətraflı təhlili verilmişdir.

## **1. AZLIQLARIN KONSENTRASIYA OLUNDUQLARI ƏRAZI VAHİDLƏRİNDƏ TƏKMANDATLI SEÇKİ DAİRƏLƏRİ**

Bəzi seçki sistemi tək üzvlü bölgədən bir nümayəndənin seçilməsinə əsaslanır. Bunun üçün iki yol var: 1) ən çox səs alan namizədi seçmək; 2) İkinci tur və ya alternativ səsvermə mərhələlərini nəzərdə tutan majoritar sistem. Bu şəkildə seçilən nümayəndə seçici elektoratu ilə bağlıdır və müəyyən bir azlıq qrupu bir ərazidə konsentrasiya olunubsa, özünün nümayəndəsinə sahib olması üçün daha çox imkana sahibdir. Belə bir konsentrasiya halında bu seçki sistemi azlığın təmsilçilik şansını daha da artırır. Azlıqlar bütün ölkə miqyasında əgər səpələnmişlərsə, ayrı-ayrı bölgələrdə kifayət qədər səs toplaya bilməyəcəkləri üçün, bu şəkildə nümayəndəliklərini artırmağı bacarmayacaqlar. ATƏT-in ən yaxşı təcrübəsində söhbət bu cür sistemin bir neçə mümkün üstünlüklərindən gedir:

- Azlıqların ərazi konsentrasiyası nümayəndəliyi təmin edir;
- Elektorat qarşısında birbaşa hesabatlılıq artır. Lakin, bu sistemin bəzi çatışmazlıqları da elə buradaca qeyd olunubdur:
- Müəyyən bir yerdəki etnik azlıq seçki kampaniyaları potensial olaraq şovinizmə və eksklüziyaya səbəb ola bilər;
- Bu cür seçkilər müəyyən bir seçki dairəsini rəqabətsiz edə bilər, çünki yalnız hakim etnik qrupun nümayəndələri seçilir;
- Xarici səsvermə proseduru olmadıqda, icmalardan qovulmuş digər köçkünlər mümkündür ki, bu rayonda səs verə bilməzlər.

Əgər azlıq müəyyən bir bölgədə konsentrasiya olunubsa və onun əhəmiyyətli bir hissəsi ölkənin müxtəlif bölgələrində yaşayırsa, azlıq icmasının Parlamentdə ədalətli təmsil olunması üçün qarışıq sistem daha uyğundur. Belə bir sistemdə proporsional seçkilər təkmandatlı rayonları balanslaşdırır – bu rayondan konkret bir namizəd qalib gələ bilməzsə, o, Parlamentdə proporsional nümayəndəlik əldə edə biləcəkdir.

## **2. SİYASİ PARTİYANIN ÜMUMİ SƏS SAYINDAKI PAYININ QANUNVERİCİ ORQANDAKI PAYINDA ƏKS OLUNDUĞU PROPORSİONAL NÜMAYƏNDƏLİK SİSTEMİ**

Belə bir seçki sistemi ən çox ATƏT-ə üzv dövlətlərdə istifadə olunur. Bu sistemə görə, hər bir siyasi partiya öz namizədlərini irəli sürür və seçici fərdi namizəd üçün deyil, partiya səs verir. Bu sistem, məsələn, Azərbaycan, Bolqarıstan, Xorvatiya, İspaniya, Portuqaliya və Rumıniyada tətbiq olunur. Sistem nə qədər proporsionaldırsa, azlıqların seçki barajına cavab verdikləri təqdirdə təmsil olunmaları bir o qədər mümkündür.

Bu sistem sayəsində Aland adalarında əksəriyyəti təmsil edən İsveç azlığının üç digər bölgədə öz siyahısı ilə təmsil olunma imkanı vardır, bu da, məsələn, yuxarıda göstərilən seçki sistemi ilə daha az mümkün olardı. Bu qrupun da digər partiyalarla alyansı nəticəsində bir mandatı vardır.

ATƏT bu sistemi birmənalı şəkildə imtiyazlı hesab edir:

- O, yüksək proporsional seçki nəticələrini təmin edir;
- Bu sistem, məsələn, seçki dairələrinin sərhədlərinin manipulyasiyasına və ya bununla bağlı digər manipulyasiyalara və qeyri-bərabər bölüşdürülməyə qarşı daha az həssasdır;
- Seçicilər üçün olduğu kimi, həm də seçki subyektləri üçün sadədir;
- Yüksək proporsionallıq səviyyəsinə görə, siyahılı proporsional sistemləri, hətta kiçik etnik qrupların da daha çox təmsil olunmasını təmin etdiyi üçün daha çox dəstəklənir.

Ancaq elə buradaca qeyd etmək lazımdır ki, yalnız proporsional siyahılarla komplektləşdirmə etnik azlıqların iştirakına təsir edir və interetnik əməkdaşlığın təşviqi deyil. Bunun aydın/əyani bir nümunəsi Bosniyadır, hər etnik qrupdan bir nümayəndə Parlamentə proporsional olaraq daxil olur, baxmayaraq ki, bu qrupları təmsil edən partiyalar öz icmalarından səs almağa yönəlmişlər və digər etnik qrupların məsələləri üzərində işləmək motivasiyaları az qalır. ATƏT Bosniyadakı belə bir seçki sistemini tənqid edir, çünki münaqişə sonrası vəziyyətlərdə interetnik əməkdaşlıq təcrübəsinin artırılmasından daha çox etnik qarşıdurmanı artırdı.

**3. Bəzi preferentiv səsvermə formaları, bir seçici seçdiyi namizədləri sıraladıqda, azlıqlara təmsilçilikdə kömək edə və interkommunal əməkdaşlığı təşviq edə bilər.**

Proporsionallıq və kvota fikrini tarazlaşdırmaq üçün tədqiqatçılar, onların fikrincə, seçkilərdə yalnız etnik mənsubiyyəti nəzərə almanı azaldacağını təxmin etdikləri alternativ bir model müzakirə edirlər. Bu model, həqiqətən bütün cəmiyyətin ehtiyac və maraqlarına cavab verən və interetnik birgəyaşayışı dəstəkləyən bir namizədin seçilməsinə kömək edir. Bu, ədəbiyyatda alternativ səsvermə (AV) adlanır ki, proporsional sistemdən, ya səs çoxluğu qaydasıyla seçilməkdən namizədin mərkəzi siyasi spektrdə seçilmək üçün daha çox şans verməsi ilə fərqlənir. Xüsusilə, seçici bir namizəd seçmək əvəzinə namizədləri preferensiyalarına görə seçir. İlk preferensiyayla heç bir namizəd səsərin 50%-ni toplaya bilmirsə, ən az səs alan namizəd səsvermədən qopur və onun səsləri yenə onun seçicilərinin ikinci preferensiyasına bölüşdürülür. Bu prosedur namizəd hamıdan çox səs alana qədər təkrarlanır/davam etdirilir. Proporsional sistemdə namizəd öz etnik qrupundan ən çox səs toplamağa çalışırsa, alternativ səsvermə sistemində namizədlərin ikinci preferensiyalı seçicinin səsini apara bilmə şansı daha çoxdur. Bu namizəd ikinci dərəcəli seçici səslerini toplaya biləcək ki, qalib gəlmə şansı daha yüksək olsun.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Weller and Nobbs, pg. 381-382.



ATƏT bu sistemin üstünlükləri barədə:<sup>35</sup>

- Bu sistemə görə, siyasi partiyaların azlıqların maraqlarını nəzərə almaları üçün daha çox motivasiyaları vardır;
- Sistem seçicilərə daha keyfiyyətli seçim etmək imkanı verir və onlar bir seçim hüququyla məhdudlaşmırlar;
- Seçilən namizədlər bəzən yalnız öz qruplarından deyil, digər qruplardan aldıkları səsərdən asılı qalırlar; müvafiq olaraq, bu amil hesabatlılıqda da özünü göstərir.

Çatışmazlıqlar:

- Preferentiv səsvermə sistemi həm seçicilər, həm də namizədlər üçün daha mürəkkəbdir və qeyri-ixtisas halında problemli ola bilər;
- Alternativ səsvermə proseduru (AV) qeyri-proporsional nəticələrə səbəb ola bilər;
- Proporsional versiya (STV) eyni partiyadan olan namizədləri səsərdən bir-biri ilə rəqabət etməyə həvəsləndirə bilər;
- Bu sistemlər praktikada tez-tez istifadə olunmur, bu səbəbdən onların konkret vəziyyətlərdə real işləməsi daha az mümkündür.

## 2. ETNİK PARTİYALAR

Etnik partiyanın tərfi ilə bağlı ədəbiyyatda müxtəlif fikirlər vardır. Bəzi hallarda tədqiqatçılar partiya üzvlərinin müəyyən bir etnik qrupa mənsubiyyətini, eyni zamanda etnik və mədəni məsələlərin seçki platformalarında mərkəzliliyini vurğulayırlar, lakin, bəzi tədqiqatçı isə partiyanın etnik partiya hesab edilməsi üçün yalnız xarici xüsusiyyətlərini vurğulayırlar – o cümlədən, partiyanın adı, loqosu, üzvlərin geyimləri və s.<sup>36</sup> Tədqiqatçıların fikrincə, etnik partiyalar daha çox öz etnik qruplarının mədəni, maddi və siyasi mənfəətlərinə kökləniblər və hər hansı bir xarakterik siyasi ideologiya və ya proqrama sahib deyillər.<sup>37</sup>

Etnik partiyaların öz qruplarının mənfəələrini təmsil edə bilməsi üçün əvvəlcə ölkənin qanunvericilik bazası buna imkan verməlidir – Etnik afilyasiyaya görə siyasi partiyalar yaransın. Bundan əlavə, etnik siyasi partiyaların elektoratla, yəni, etnik cəmiyyətləri ilə güclü əlaqələrini davam etdirmək üçün partiyanın daxilində güclü demokratiya olmalıdır.<sup>38</sup>

Etnik partiyalar azlıqların siyasi məkanda təmsilçiliyini artırmağın ən uğurlu yollarından biri kimi tanınsa da, bəzi alimlər bu yolun etnik qruplar arasında qarşıdurmanı həvəsləndirə biləcəyini və interetnik dialoq təcrübəsinin yaranmasına şərait yaratmayacağını vurğulayırlar. Müxtəlif ölkələrin etnik partiyalarla əlaqəli təcrübəsindən də görüldüyü kimi, çoxmillətli partiyalar, monoetnik partiyalardan daha çox demokratik konsolidasiya və

<sup>35</sup> Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, OSCE ODHIR, 2001, pp. 36-37.

<sup>36</sup> Kanchan Chandra, "What is an Ethnic Party?", 17(2) Party Politics (2011), 159.

<sup>37</sup> ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 21.

<sup>38</sup> Orda.

siyasi integrasiyanı təşviq edə bilirlər.<sup>39</sup> Buna bir misal kimi 1994-cü ildə Lietuvada təsis edilən Polşa etnik partiyasını gətirə bilərik. 2000-ci illərdən bəri bu partiya xüsusilə çox sayda seçicini toplaya bildi və dəstəyini 2%-dən (2000-ci ildə) 5%-ə qədər (2012-ci ildə) yüksəltdi. Polşa Etnik Partiyası yalnız Polşa etnik qrupunun mənafelərini deyil, eyni zamanda Lietuvadakı bütün rusdilli etnik qrupları təmsil edirdi.

### 3. AZLIQLARIN ÜZVLƏRİ ÜÇÜN QANUNLA MÜƏYYƏN EDİLMİŞ AŞAĞI BARYER

Azlıqlar ölkənin hər hansı bir bölgəsində konsentrasiya olunublarsa, burada onların nümayəndəliyi yetərli ola bilər, hərçənd, azlıqların qanunverici orqanlara düşməsi üçün aşağı barajlar onların siyasi proseslərə inklüziyasını xeyli artırır.

Qanuna görə, nümayəndəlik üçün müəyyən edilən baraj partiyanın təmsilçilik qazanması üçün lazım olan minimum dəstəyi nəzərdə tutur. Baraj kiçik partiyaların, xüsusən də azlıq partiyalarının Parlamentdəki təmsil səviyyəsinə təsir göstərir. Həddindən artıq aşağı baraj adətən, partiyaların parçalanmasına gətirib çıxarır, yersiz yüksək baraj isə kiçik partiyaların diskriminasiya praktikası kimi hesab olunur. Seçki qanunvericiliyi icazə verdiyi təqdirdə, yüksək barajlar bəzən kiçik partiyaların birləşməsinə təkan verir. Bu o deməkdir ki, partiyalar ayrı-ayrılıqda qeydiyyatdan keçə bilərlər, lakin onların səsleri birlikdə sayılacaqdır. Bu sistemi Avropanın proporsional sistemə sahib olan ölkələri tətbiq edibdir.

Majoritar seçki sistemində ilk turda səs çoxluğu qazanmaq tipik tələbdir - ikinci turda isə nisbi çoxluğu qazanmaq. Seçki barajları daha çox proporsional sistemlər üçün xarakterikdir. Avropa ölkələrində orta hesabla 3-6%-lik barajlar təyin olunur.<sup>40</sup>

Bəzi ölkələr azlıqların iştirakını artırmaq üçün bu barajları ya qaldırır və ya minimuma endirirlər. Serbiyada azlıq partiyaları üçün məcburi barajların qaldırıldığı təcrübəsi vardır. Eynilə, Monteneqroda da azlıq təşkil edən siyasi təşkilat üçün xüsusi seçki barajları qoyulur. Etnik partiyaların qurulmasına icazə verildiyi Almaniya, İtaliya, Polşa və Rumıniyada azlıqlar seçki barajlarından azaddırlar.<sup>41</sup>

Aşağı və ya ləğv edilmiş barajların siyasi məkanda azlıqların etibarlı təmsilçiliyini yaratması üçün dövlətlər azlıq qrupunu müəyyən edərkən onun böyüklüyünü və coğrafi nümayəndəliyini nəzərə almalıdırlar.<sup>42</sup>

O cümlədən, azlıq partiyasının qrupunun böyüklüyünə görə hansı miqdarda səs toplaya biləcəyinə və ya Azlıq qrupu nə qədər fərqli coğrafi ərazilərə səpələnidiyinə və ya bir yerə konsentrasiya olunduğuna diqqət yetirilməlidir, bu da həmçinin, səs sayında öz təsirini göstərir. Etnik qrupların seçki fəallığı ilə əlaqəli sosial-iqtisadi şərtlər də nəzərə alınmalıdır. Məsələn, qaraçılar məsələsində - sosial-iqtisadi həssaslığı üzündən seçki zamanı onların

<sup>39</sup> Orda,22.

<sup>40</sup> DEVELOPMENT OF ELECTORAL SYSTEMS IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE SINCE 1991, AAECO report, pg. 31.

<sup>41</sup> ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 24.

<sup>42</sup> Orda.

fəallığı çox aşağı olur. Nəticə etibarilə, bu cür qruplar aşağı barajlar şəraitində belə bəxş edilmiş yaxşılıqdan istifadə edə bilmirlər. Belə bir vəziyyətdə siyasətçilər tərəfindən başqa alternativlər də hazırlanmalıdır.

Məsələn, **Almaniyada**, etnik azlıq partiyaları Parlament seçkiləri zamanı 5%-liq barajlardan azaddırlar, həmçinin, Sorbs azlığı da və Danimarka azlığı da kompakt yaşadıqları torpaqlarda yerli seçkilər zamanı seçki barajlardan azaddırlar.<sup>43</sup> 20000 nəfərdən ibarət olan Sorbs qrupu 5% -liq barajın olmadığı təqdirdə belə heç vaxt Parlamente daxil ola bilmədi. Məhz, ona görə də alternativ olaraq, yerli Parlament səviyyəsində Parlament komitəsinin funksiyaları ilə təchiz edilmiş və icmasının mənafeələrini qorumaq üçün qanunvericilik təşəbbüsü təqdim etmə imkanı verilən Sorbiya Azlıq Şurası yaradıldı.

Azlıq təşkilatlarının ümumi seçkilərdə iştirak edə biləcəyi **Rumıniyaya** gəldikdə, Parlamente daxil olmaq üçün onlar 10-lıq barajı keçməlidirlər. Bir və ya daha çox təşkilat bir etnik qrupu təmsil edirsə, Parlamentdə ən çox səs toplayan və eyni zamanda 10-lıq barajı aşan partiya daxil olur. Azlıqların preferentiv siyahısı yoxdur. Barajı aşan bilən hər kəs Parlamente daxil ola bilər.

#### 4. “REZERVLEŞDİRİLMİŞ STULLAR VƏ KVOTALAR”

ATƏT-in Lund tövsiyələri bu məsələdə susur. Ayrılmış stulların prinsipi azlıqlar üçün müəyyən sayda mandatların saxlanması nəzərdə tutur. Bu mandatları almaları üçün azlıqların nümayəndələri yalnız təyin olunurlar. Bənzər nümunə, SAMI qrupunun üzvləri üçün Xorvatiya, Sloveniya, Rumıniya və Rusiya Federasiyasının yuxarı palatasında, həmçinin *ex-officio* Finlandiyada da mövcuddur. Sloveniyada Macarıstan və İtalyan azlıqlarının üzvləri üçün əlavə mandatlar zəmanətlidir, Rumıniyada isə seçki nəticələrindən sonra bütün milli azlıqlar bir əlavə yer almaq hüququna malikdirlər. Macarıstanda azlıqlar üçün alternativ preferentiv mandatlar sistemi tətbiq edilmişdi.<sup>44</sup>

Belə bir mexanizmin tətbiq edilməsi bu mexanizmin prosesini, nümayəndəliyini, strukturunu, həyata keçirilməsini və sonra bu mexanizmin qorunub-saxlanması üçün ətraflı analiz tələb edir. Məsələn, Rusiya Federasiyasında azlıq seçiciləri “rezervləşdirilmiş yerləri” mənafeələrini həqiqətən təmsil etməyən namizədlərin doldurmaması üçün “hamının əleyhinə” səs verirdilər. Əsas hallarda, keçid vəziyyətlərində həssas azlıqların problemlərinə cavab vermək üçün bu mexanizm müvəqqəti olaraq istifadə olunur, hərçənd ki, bu sistemlər azlıqların özlərinin iştirakı ilə düşünülə də bilər. Buna bir nümunə kimi Veller, İraqın kürd bölgəsi üçün Milli Məclisdəki rezervləşdirilmiş stulları nümunə gətirir.<sup>45</sup> Rezervləşdirilmiş stullar proporsional sistemli seçkilərdə belə nümayəndəliyi minimal olan həssas, təcrid olunmuş və kiçik azlıqlar üçün daha uyğun ola bilər.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Council of Europe, Third Report submitted by Germany pursuant to art. 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 9 April 2009, 268.

<sup>44</sup> AAECO report, pg. 31.

<sup>45</sup> Orda. 395.

<sup>46</sup> ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 26.



Rezervləşdirilmiş stullar mexanizminin uğurlu halları kimi, Sloveniya və Xorvatiya nümunələrini müzakirə edə bilərik ki, bu mexanizm azlıqların siyasi proseslərdə iştirakını artırmağa nail oldu. **Sloveniya** Parlamentində Macar və İtalyan azlıqları üçün rezervləşdirilmiş stullar var. Bu icmanı təmsil edən millət vəkillərini eyni icmanın nümayəndələri xüsusi siyahılardan seçir. Sloveniya Konstitusiyası, onlara Konstitusiyanın zəmanət verdiyi xüsusi hüquqları qorumaq üçün hər hansı bir qanuna və ya tənzimləməyə veto qoymaq səlahiyyətini verir. Parlamentin daxilində Macar və İtalyan millət vəkillərinin rəhbərlik etdiyi milli azlıqlar üçün bütün qanunvericilik təşəbbüslərini nəzərdən keçirən komissiya da yaradılıb. Bu mexanizmdən Sloveniyada qaraçılar faydalanammırlar, bu isə Avropa Şurası Konsultasiya Komitəsinin diqqət mövzudur.<sup>47</sup> **Xorvatiyaya** gəlincə, burada azlıqların rezervləşdirilmiş stulları bu qrupun həcminə görə vardır. Xorvatiya parlamentində cəmi 8 millət vəkili seçilə bilər. Buradan: serb azlığından – üç millət vəkili, macar və italyan bir-bir, çex və slovak azlıqları bir ortaq deputat seçirlər, digər kiçik qruplar (avstriyalılar, bolqarlar, almanlar, polşalılar, qaraçılar, rumınlar, ruslar və s.) da həmçinin, bir ortaq deputat seçirlər. Bundan əlavə, Albaniya, Bosniya, Çernoqoriya, Makedoniya və Sloveniya icmaları bir ümumi millət vəkili seçə bilərlər.

## 5. ƏSAS SİYASİ PARTİYALARDA AZLIQLAR ÜÇÜN REZERVLEŞDİRİLMİŞ STULLAR

Mainstream əsas siyasi partiyalarda azlıqlar üçün rezervləşdirilmiş stulların tətbiq edilməsi olduqca yaygındır. Bunun səbəbi siyasi partiyaların partiyaları daxilində mədəni müxtəliflik və bərabər yanaşma nümayiş etdirmək və təbii ki, daha pragmatik şəkildə azlıq icması seçicilərinin də səsini alma motivasiyasıdır.<sup>48</sup> Belə bir mexanizm bir neçə səbəbdən sona qədər səmərəli hesab olunmur (siyasi iştirakın artırılması nöqteyi-nəzərindən): 1) Seçkilər partiya siyahısı ilə keçirildikdə, azlıq icması siyahıların komplektləşdirilməsi prosesi üzərində praktiki olaraq, heç bir nəzarətə malik deyil; 2) bir və ya daha çox nümayəndənin siyahıya daxil edilməsi yalnız simvolik bir jest olaraq qala bilər və real siyasi iştirak mexanizminə çevrilə bilməz; 3) azlıq icmaları üzvlərinin partiya siyahılarına daxil edilməsi partiyaların rəğbətindən asılıdır və çoxluq icmasında mənfi imici olan icmanın nümayəndələri ola bilər ki, daxil edilə bilməsin (məsələn, bu baxımdan Şərqi Avropa ölkələrində siyasi partiyalar siyahısında qaraçıların təmsilçiliyi çox aşağıdır).<sup>49</sup> Qanunvericilik səviyyəsində mainstreamin nəzərdə tutulmadığı **Estoniyada** siyasi partiyalardakı azlıqlar üçün rezervləşdirilmiş stulların ayrılma təcrübəsi 2003-cü ildən bəri müxtəlif partiyalar tərəfindən sanki normallaşdırılmış kimi görünür. Liberal və ya konservat partiyaları tez-tez siyahılarına rüsdilli azlığı təmsil edirlər.

## 6. KOALİSIYA HÖKUMƏTLƏRİ

<sup>47</sup> Council of Europe, Report submitted by the Republic of Slovenia pursuant to article 25, paragraph 1, of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 29 November 2000, 43-44.

<sup>48</sup> ECMI Handbook, Participatory Mechanisms for National Minorities, December 2015, p. 27.

<sup>49</sup> Orda.

Koalisiya hökumətinin iştirakı artırmaq üçün ən səmərəli mexanizm olduğunu tədqiqatçılar tez-tez bəyan edirlər.<sup>50</sup> Bu şəkildə azlıqlar geniş spektrdə ictimai və siyasi həyatda iştirak edirlər, lakin, belə bir mexanizm yenə də seçkilərin nəticəsindən asılıdır və iştirak etmək üçün möhkəm sistemə həvəsləndirici olmaya bilər. Ayrıca, kiçik etnik qruplar, az elektorata görə koalisiya hökumətlərindən istisna edilirlər. Yalnız bir neçə Avropa dövləti koalisiya hökuməti səviyyəsinə çatır ki, hökumətdə azlıqlar olsun - İsveçrə, Xorvatiya, Belçika, Hollandiya, Rumıniya, Finlandiya və Lietuva.

## NƏTİCƏ

Ümumilikdə, etnik azlıqların siyasi iştirakının gücləndirilməsi üçün yönləndirilmiş xüsusi mexanizm və siyasət barədə razılıq ölkənin siyasi kontekstinə və ənənələrinə, ölkədə mövcud olan tarixi təcrübələrə və ən önəmlisi, azlıqların siyasi uzaqlaşmasına, təcrid olunmasına və kənarlaşdırılmasına səbəb ola biləcək sosial, iqtisadi, siyasi və mədəni səbəblərin kritik şəkildə öyrənilməsinə əsaslanmalıdır.

Gürcüstan siyasi sistemində etnik azlıqların kəskin dərəcədə zəif siyasi iştirakını gücləndirəcək və yaradılan asimetriyanı ortadan qaldıracaq heç bir tənzimləmə/zəmanət, ya real təsiredici bir təcrübə və ənənə mövcud deyildir. Konstitusiyacılarla və siyasi partiyalarla yazdığımız müsahibələrin təhlili göstərir ki, mühüm hüquqi islahatlar zamanı azlıqların siyasi iştirakının təşviqi ilə bağlı məsələlər heç vaxt gündəmdə olmayıb və lazımı diqqət yetirilməyibdir. Bu gün azlıq icmalarında baş verən mühüm sosial proseslər, ictimai həyatda iştiraka olan yüksək maraq və hazırlıq, siyasi elitaları və partiyaları mövcud siyasi sistemin və demokratik mexanizmlərin yenidən qiymətləndirmələrinə sövq etməlidir. Ancaq bu günə qədər bu cür dəyişikliklərə şərait yaradan müzakirə və ya iş prosesi təəssüf ki, hələ yaranmayıb. Demokratik sistemin və qurumların kövrəkliyi, dərin qütbləşmə və siyasi sistemin böhranlara meyilliliyi ictimai maraqlara əsaslanan fikir və məsələlərin gündəmə gətirilməsini mümkün edib və etnik azlıqların siyasi iştirakı məsələsi də bu kimi etinasız yanaşılan məsələlərin sırasındadır. Eyni zamanda, qeyri-dominant etnik qrupların kəskin geosiyasi və təhlükəsizlik perspektivləri ilə müzakirə olunması etnik azlıqların siyasi agentliyi olan subyekt kimi müzakirə olunmasını əngəlləyir. Məhz, buna görə ki, siyasi sistemimizdə homojenləşmə meyilləri güclüdür və bu reallıq azlıqlara qarşı siyasət dəyişiklik imkanlarını azaldır. Təhlükəsiz, sabit və asudə bir cəmiyyət quruculuğu plüralist, bərabərlikçi və inklüziv siyasət yolu ilə mümkün olduğunu başa düşmək və əksinə, homojenləşmə, assimilyasiya və tanınmamaq istiqamətindəki addımlar siyasi və ictimai həyatımızda siyasi birliyi və qaynayıb-qarışmağı (koheziyanı) pozur, siyasi və ictimai dairələrimizdə hələ də zəifdir.

İctimai həyatda və siyasi həyatda siyasətdən bir alət kimi istifadə edərək, iştirak hüququ azlıqların sosial, mədəni və iqtisadi ehtiyaclarını, narahatlıqlarını və problemlərini siyasi gündəmə gətirmək, azlıqlar və çoxluqlar arasında çoxölçülü dialoq, etimad və birliyə nail olmaq üçün ən səmərəli mexanizmdir. Bu hüquqa laqeyd yanaşmaq isə bütün səviyyələrdə

---

<sup>50</sup> Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe* (Oxford University Press, Oxford, 2003)

inteqrasiya prosesini əngəlləyir v  cəmiyyətin bölünməsini v  t cr d olunmasını daha da dərinləşdirir. Ümid edirik ki, qarşdakı icmal etnik azlıqların siyasi iştirakının mütərəqqi və siyasi sistemimiz  c n relevant mexanizmlərin tətbiqi ilə baęlı müzakirəni bařlatmaęa ř rayit yaradacaqdır. Reallıęımızdakı  n k s rli v  relevant mexanizmlər barədə mövqelər İnsan Hüquqları Tədrisi və Monitorinqi Mərkəzi (EMC) tərəfindən geniř konsultasiya prosesindən sonra dövlət qurumlarına, partiyalara və ictimai təşkilatlara təqdim ediləcəkdir.