

VLADIMIR ĐURIĆ

## ZAKONSKO UREĐIVANJE UČEŠĆA NACIONALNIH MANJINA U PREDSTAVNIČKIM TELIMA U SVETLU SHVATANJA USTAVNOG SUDA SRBIJE

*Učešće nacionalnih manjina u predstavničkim telima u Republici Srbiji predviđeno je ustavnim normama. U ovom radu autor analizira normativnu regulativu takvog učešća iz perspektive zakonskih izmena iz 2020. godine i njihovu kompatibilnost sa nekoliko odluka Ustavnog suda. Zaključak je da zakonske izmene iz 2020. nisu u skladu sa pravnim shvatanjima Ustavnog suda i da mogu imati diskriminatorne efekte.*

*Ključne reči: participacija manjina, afirmativna akcija, diskriminacija, Ustavni sud*

### U V O D

#### – MEĐUNARODNOPRAVNI I UPOREDNI OKVIR UČEŠĆA NACIONALNIH MANJINA U JAVNIM POSLOVIMA

Priznati neku manjinu, dati njenim pripadnicima pravo na upotrebu maternjeg jezika, razvoj kulture i slično, a ne obezbediti im mogućnost efikasnog učešća u javnom životu značilo bi na neki način getoizirati ih.<sup>1</sup> Zbog toga je po mišljenju mnogih autora pravo na efektivnu participaciju inherentno modernoj, demokratскоj i ustavnoj državi, jer svi segmenti društva moraju imati osećaj uključenosti u

---

Dr Vladimir Đurić, viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo Beograd, e-mail: [vdjuric12@gmail.com](mailto:vdjuric12@gmail.com).

<sup>1</sup> Boris Krivokapić, *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu*, knj. 1, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2004, 293.

proces demokratskog donošenja odluka.<sup>2</sup> Budući da se život društvene zajednice odvija na više koloseka, učešće nacionalnih manjina, odnosno njihovih pripadnika mora da bude ne samo efektivno, već i dovoljno raznovrsno, a posebno je važno da obuhvati učešće manjina u vlasti i donošenju odluka i to kako na lokalnom i regionalnom, tako i, u meri u kojoj je to opravdano, i na nacionalnom (državnom) nivou.<sup>3</sup>

Međunarodno pravo koje se odnosi na zaštitu nacionalnih manjina sadrži odredbe o političkoj participaciji nacionalnih manjina u državama u kojima žive. Međutim, relevantne odredbe su po shvatanju stručnjaka formulisane prilično neodređeno, u programskim pojmovima koji ostaju daleko od stvaranja standarda u vezi sa različitim mehanizmima koji bi trebalo da budu primenjeni da bi se postigao cilj osiguranja političkog učešća.<sup>4</sup> No, i pored toga, u mnogim komentarima tih odredbi sadržano je stanovište prema kome pravo i mogućnost formiranja manjinskih političkih stranaka i njihova participacija u zakonodavnoj vlasti predstavljaju važne komponente učešća u javnim poslovima.

Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina UN u članu 2. st. 2. pripadnicima manjina jamči pravo da efikasno učestvuju u društvenom i javnom životu, dok u stavu 3. istog člana nešto preciznije određuje da pripadnici manjina imaju pravo da efikasno učestvuju u donošenju odluka na nacionalnom i, gde je potrebno, regionalnom nivou u vezi sa manjinom kojoj pripadaju ili oblastima u kojima žive, na način koji je u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Iako Deklaracija nije pravno obavezujuća, njen je značaj veliki. U komentarima se, između ostalog, ističe da efikasno učešće manjina zapravo nameće potrebu njihovog predstavljanja u zakonodavnim, upravnim i savetodavnim organima i da pripadnici manjina imaju pravo da osnivaju političke partije.<sup>5</sup>

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope predviđa u čl. 15. da strane ugovornice imaju obavezu da stvore uslove potrebne za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, posebno onim koji se na njih odnose. U

---

<sup>2</sup> Marc Weller, "Article 15, Effective participation", *The Rights of Minorities in Europe: A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, (ur. Marc Weller), Oxford, 2006, 430.

<sup>3</sup> B. Krivokapić, op. cit., 293.

<sup>4</sup> The Participation of Minorities in Decision-Making Processes <https://rm.coe.int/168009875e>, 22.08.2020.

<sup>5</sup> Commentary of The Working Group on Minorities to The United Nations Declaration on The Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, para. 42, 44 – E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

Objašnjenju Konvencije ističe se da izloženi član, pre svega, ima za cilj da podstakne stvarnu ravnopravnost između pripadnika nacionalnih manjina i onih koji čine većinu, a da bi se stvorili neophodni uslovi za učešće pripadnika nacionalnih manjina, navodi se par primera opštih mera, u koje spadaju i efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u procesu odlučivanja i izbornim telima na nacionalnom i lokalnom nivou.<sup>6</sup>

Najširu lepezu mera kojima se omogućava ili olakšava participacija pripadnika manjina sadrže Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu iz 1999. Visokog komesara za nacionalne manjine OEBS-a. Preporuke, razume se, nisu pravno obavezujuće, jer spadaju u tzv. meko međunarodno pravo, ali sadrže zanimljive predloge vladama na koji način i posredstvom kojih mehanizama mogu da omoguće ili unaprede delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. U tom smislu, rešenja u pogledu izbora, prema Preporukama, bi trebalo da omoguće da propisi o osnivanju i aktivnosti političkih partija budu u skladu sa načelom međunarodnog prava o slobodi izbora, a da bi izborni sistem trebalo da olakša manjinama predstavljanje i uticaj posredstvom izbornih jedinica koje bi mogle da obezbede dovoljnu zastupljenost manjina, u slučaju da se u izbornim jedinicama bira po jedan predstavnik, ili uvođenjem proporcionalnog izbornog sistema koji može da pomogne boljoj zastupljenosti manjina, ili posredstvom nekog oblika preferencijalnog glasanja, ili nižim brojčanim pragom koji može da ojača mogućnost uključivanja nacionalnih manjina u proces upravljanja.

U uporednom pravu primenjene su različite mere kojima se omogućava ili olakšava učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Tako se primera radi, u uporednom izbornom zakonodavstvu u Evropi mogu uočiti sledeći vidovi mera afirmativne akcije u izbornom zakonodavstvu: dupli glas, specijalne izborne liste, mere u vezi sa izbornim cenzusom (niži cenzus ili njegovo ukidanje), mere u vezi sa izbornim jedinicama (poseban Gerrymandering), rezervisana mesta za pripadnike grupa koje su beneficijari, zastupljenost na izbornim listama, upotreba manjinskih jezika u izbornom procesu, itd.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Explanatory Report, Council of Europe Doc. H (95) 10, para. 80.

<sup>7</sup> The European Commission for Democracy Through Law, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision - Making Process in European Countries, adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice 10th March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice 11-12 March 2005) on the basis of comments by Mrs. Mirjana Lazarova Trajkovska, CDL-AD (2005) 009, 5.

USTAVNI OKVIR ZA UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA U JAVNIM POSLOVIMA  
U REPUBLICI SRBIJI I ZAKONSKO UREĐIVANJE POLOŽAJA  
POLITIČKIH STRANAKA NACIONALNIH MANJINA

Nizom odredbi Ustav Republike Srbije predviđa rešenja kojima se obezbeđuje ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina u vođenju javnih poslova, odnosno kojima se olakšava učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima.

Učešće građana, pa time i pripadnika nacionalnih manjina, u političkom životu zemlje i formiranju političke volje, zagarantovano je najpre ustavnim odredbama o izbornom pravu i slobodi udruživanja. Shodno članu 52. stav 1. i 2. Ustava Republike Srbije, svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Srbije ima pravo da bira i da bude biran. Izorno pravo je opšte i jednako, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično.

Osim odredbe o nosiocu suverenosti koja se odnosi i na pripadnike manjina kao građane Republike Srbije, Ustav je u članu 77. stav 1. izričito predvideo da pripadnici nacionalnih manjina imaju, pod istim uslovima kao ostali građani, pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije. Štaviše, u stavu 2. istog člana Ustava, predviđeno je da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Osim opštih odredbi, Ustav sadrži i posebna rešenja koja stvaraju uslove za efikasno učešće pripadnika manjina u pojedinim vidovima društvenog života i javnih poslova.

U tom smislu svakako su najvažnije posebne ustavne odredbe kojima se stvara pravni osnov za učešće pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim telima na svim nivoima organizovanja javne vlasti. Prema članu 100. stav 2. Ustava, u Narodnoj skupštini Republike Srbije, kao najvišem predstavničkom telu i nosiocu ustavotvorne i zakonodavne vlasti, obezbeđuje se ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina. Ustav predviđa u članu 180. stav 4. da se u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava omogućuje srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama, u skladu sa zakonom.

Izložene odredbe članova 77, 100. i 180. Ustava nameću izvesna pitanja. Najpre, postavlja se pitanje da li se pod ustavnim određenjem o “odgovarajućoj zastupljenosti” pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama i organima pokrajine i lokalne samouprave može smatrati srazmerna zastupljenost? Sudeći prema članu 180. Ustava koji predviđa srazmernu zastupljenost nacionalnih

manjina u pokrajinskim i lokalnim skupštinama, čini se da Ustav razlikuje *srazmernu i odgovarajuću* zastupljenost u tom smislu što srazmernu zastupljenost vezuje za pokrajinska i lokalna predstavnička tela, dok odgovarajuću zastupljenost utvrđuje kao vrednost o kojoj bi trebalo voditi računa pri zapošljavanju. S druge strane, budući da se odgovarajuća zastupljenost vezuje za *zapošljavanje*, a srazmerna zastupljenost za *pokrajinske i lokalne skupštine*, jasno je da se na osnovu izloženih ustavnih odredbi u Narodnoj skupštini mora obezbediti zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina, ali da ta zastupljenost ne mora biti ni odgovarajuća, a ni srazmerna.

Obezbeđivanje zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini i omogućavanje njihove srazmerne zastupljenosti u lokalnim i pokrajinski predstavničkim telima, s jedne, i ustavno impliciranje izbora po listama,<sup>8</sup> s druge strane, nesumnjivo upućuju na zaključak o važnosti manjinskih političkih stranaka u pravnom i političkom sistemu Republike Srbije. Zbog toga bi dalju analizu trebalo usmeriti na pitanje kako je zakonski uređen položaj političkih stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu i da li su u tom procesu prepoznati njihov značaj i uloga.

Dugo vremena u političkom i pravnom sistemu Republike Srbije, od kada je usvojeno rešenje prema kome je čitava država jedna izborna jedinica, na izborima za Narodnu skupštinu Republike Srbije nije postojalo nikakvo afirmativno rešenje u korist političkih stranaka i političkih predstavnika nacionalnih manjina. Izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika (u dajem tekstu ZINP) iz 2004.<sup>9</sup> u domaće izbornu zakonodavstvo uvedeno je rešenje prema kome su političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvovala u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Na taj način, domaće zakonodavstvo se od te godine priklonilo modelu tzv. "prirodnog praga" za stranke nacionalnih manjina kao jednom od mogućih modela omogućavanja učešća nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka, odnosno u javnim poslovima na državnom nivou. Potpuno istovetno rešenje bilo je uvedeno i Zakonom o lokalnim izborima (u daljem tekstu ZLI).<sup>10</sup> Na nivou AP Vojvodine stvari su međutim jedno vreme stajale drugačije. Naime, prvobitno je Pokrajinskom skupštinskom odlukom o iz-

---

<sup>8</sup> Ono sledi iz ustavne odredbe prema kojoj kandidata za predsednika Vlade Narodnoj skupštini predlaže predsednik Republike, pošto sasluša mišljenje predstavnika *izabranih izbornih lista*.

<sup>9</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, *Službeni glasnik RS*, br. 18/04.

<sup>10</sup> Zakon o lokalnim izborima, *Službeni glasnik RS*, br. 129/2007.

boru poslanika u Skupštini AP Vojvodine<sup>11</sup> bilo predviđeno da se poslanici bira-ju po proporcionalnom i većinskom izbornom sistemu i to tako što se po proporcionalnom izbornom sistemu u Pokrajini, kao jednoj izbornoj jedinici, biralo 60 poslanika, dok se po većinskom izbornom sistemu biralo 60 poslanika između pojedinačno utvrđenih kandidata sa liste kandidata u izbornim jedinicama utvrđenih posebnim aktom. Na osnovu takvog rešenja osvajanje mandata predstavnika nacionalnih manjina na izborima, u delu izbora koji su se odvijali po većinskom izbornom sistemu, zavisilo je od načina na koji su bile određene izborne jedinice, dok je za proporcionalne izbore Odluka preuzela istovetno rešenje koje je u to vreme bilo predviđeno za republičke i lokalne izbore, dakle, prema kome su u raspodeli mandata učestvovalе izborne liste koje su dobile najmanje 5% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali, dok su političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvovalе u raspodeli mandata i kada su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Pokrajinskom skupštinskom odlukom o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine iz 2014.<sup>12</sup> čitava AP Vojvodina je postala jedna izborna jedinica za izbor poslanika u Skupštinu AP Vojvodine, a za političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina usvojeno je istovetno rešenje kao i na republičkim i lokalnim izborima – da učestvuju u raspodeli mandata i kada su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Sva izložena rešenja suštinski su promenjena 2020. Imajući u vidu da se Ustavni sud Srbije u nekoliko predmeta i u različitim kontekstima izjašnjavao o položaju i ulozi političkih stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu, kao i o smislu i domašaju izloženih rešenja, dalju pažnju bi valjalo usmeriti na pitanje da li su i u kojoj meri izmene iz 2020. odgovarale shvatanjima Ustavnog suda. Razume se da je prvi korak u toj analizi razmatranje shvatanja Ustavnog suda o izloženim pravnim rešenjima o pravnom položaju političkih stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu.

#### SHVATANJA USTAVNOG SUDA O PRAVNOM POLOŽAJU POLITIČKIH STRANAKA NACIONALNIH MANJINA U IZBORNOM PROCESU

Prvo od pitanja u vezi s izloženim zakonskim rešenjima u pogledu pravnog položaja političkih stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu koja su va-

---

<sup>11</sup> Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštini AP Vojvodine, *Službeni list APV*, br. 12/2004, 20/2008, 5/2009, 18/2009 i 23/2010.

<sup>12</sup> Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine, *Službeni list APV*, br. 23/2014.

žila do 2020, a s kojim se u svojoj praksi suočio Ustavni sud, sastojalo se u dilemi da li ukidanje izbornog cenzusa u korist političkih stranaka nacionalnih manjina predstavlja privilegiju koja narušava jednakost i diskriminiše građane koji ne pripadaju nacionalnim manjinama.

Sa izloženim pitanjem Ustavni sud Srbije suočio se povodom jedne inicijative kojom je osporena ustavnost tada važećeg člana 81. Zakona o izboru narodnih poslanika. Inicijator je osporio član 81. Zakona, sa tvrdnjom da omogućavanje da političke stranke nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali, "služi za kombinaciju stvaranja veštačke većine u parlamentu, što predstavlja majorizaciju i diskriminaciju u odnosu na ostale građane", kao i da "niko nema pravo da poslanike stranke koja je dobila manje od 5% glasova raspodeljuje matematikom, jer se time menja izborna volja građana čime je povređena odredba člana 21. Ustava i Deklaracija OUN".

Ustavni sud je u tom predmetu "ocenio da odredbom člana 81. stav 2. Zakona, kojom je za liste nacionalnih manjina isključena eliminatorna klauzula, ispunjen ustavni nalog o obezbeđivanju pune i efektivne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina u izbornom postupku". Zapravo, Sud je rezonovao da je zakonodavac članom 100. stav 2. Ustava dobio izričiti nalog, ali i ovlašćenje, da izabere način na koji će obezbediti ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini. U tom pogledu njegovo pravno oblikovanje je slobodno, smatrao je Sud, utoliko što će u odnosu na izborne liste političkih stranaka većinskog naroda postupati diferencirano, bilo tako što će propisati manji broj birača koji treba da podrži izbornu listu političkih stranaka nacionalnih manjina, bilo tako što će rezervisati određeni broj mandata koji pripadaju manjinskim zajednicama u Republici Srbiji, srazmerno njihovoj numeričkoj snazi, ili tako što će "manjinske liste" privilegovati ustanovljavanjem "prirodnog praga" za njihovo učešće u raspodeli mandata, odnosno tako što će, kao što je to i učinjeno odredbom člana 43. stav 1. Zakona, zadržati jedinstveni broj birača koji je potreban da bi se podržala svaka, pa i izborna lista stranaka nacionalnih manjina, uz isključenje izbornog praga za izborne liste manjinskih zajednica. "Bilo koju alternativu da izabere," mišljenje je bilo Suda, "zakonodavac će odgovoriti ustavnim nalogu da obezbedi ravnopravnost i zastupljenost nacionalnih manjina u centralnoj predstavničkoj instituciji."<sup>13</sup>

Ostavljajući po strani pitanje zašto je Ustavni sud smatrao da su sve navedene mogućnosti alternativno postavljene, moglo bi se rezonovati da je izloženim stanovištem Ustavni sud Srbije zapravo dopustio da se ustavni nalog obezbeđiva-

---

<sup>13</sup> Odluka IU broj 42/2008 od 14. aprila 2011, *Službeni glasnik RS*, br. 28/2011.

nja zastupljenosti nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini tumači kao bezuslovni, a da postupanje zakonodavca u njegovom izvršavanju nije ničim ograničeno. Takvo rezonovanje međutim nije u potpunosti ispravno. Najpre, trebalo bi imati u vidu da se, uopšte uzet, smatra da je pri preduzimanju bilo kojih mera afirmativne akcije *princip nediskriminacije gornja granica njihove primene u savremenom demokratskom društvu zasnovanom na jednakosti*.<sup>14</sup> Naime, ravnopravnost kao osnovni *ratio* usvajanja i primene mera afirmativne akcije zaista nalaže da mere afirmativne akcije ne deluju povratno diskriminatoriski. U izbornom procesu takve mere ne smeju da imaju karakter apsolutne privilegije, dobijanja mandata bez ikakvog demokratskog uporišta.

U tom smislu, trebalo bi istaći da po svojoj vrsti i suštini, zakonsko rešenje o ukidanju izbornog cenzusa za političke stranke nacionalnih manjina koje je bilo važeće u doba donošenja naznačene Odluke Ustavnog suda nije značilo da su političke stranke nacionalnih manjina na izborima dobijale mandate bez osvojenih glasova. Upravo suprotno, izabrani model zapravo je nalagao postojanje tzv. "prirodnog praga", odnosno izbornog količnika koji su političke stranke nacionalnih manjina morale da postignu da bi dobile mandat u političkom predstavništvu i zbog toga je u potpunosti bilo u skladu sa Ustavom. Uostalom, trebalo bi istaći da je u istom predmetu i sam Sud smatrao da je "isključenje eliminatorne klauzule i ustanovljavanje "prirodnog praga" za manjinske izborne liste *dovoljna garancija pune i efektivne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina...*"(podv.V.Đ.).<sup>15</sup> Izloženo shvatanje Ustavnog suda se zbog suštinski istovetnog rešenja svakako odnosilo i na lokalne izbore.

Upravo imajući u vidu zaštitu ravnopravnosti, u pojedinim radovima u vreme važenja izloženih zakonskih rešenja ukazivano je da je otvoreno pitanje da li bi u važećem ustavnopravnom okviru uvođenje nekog drugog izbornog modela olakšanog učešća nacionalnih manjina u zakonodavnom telu, primera radi modela tzv. zagarantovanih mesta, uopšte bilo u skladu sa Ustavom, kao i da ustavne odredbe o zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini

<sup>14</sup> Specijalni izveštilac UN Bosi u svom Izveštaju to jasno ističe kada stoji na stanovištu da afirmativna akcija ne predstavlja izuzetak od principa nediskriminacije, već da se pre može reći da princip nediskriminacije utvrđuje granice svake afirmativne akcije – Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous People and Minorities, The Concept and Practice of Affirmative Action – Progress Report submitted by Mr. Bossuout, Special Reporteur in accordance with Sub-Commission Resolution 1998/5 prevod u B. Krivokapić, op. cit., 862.

<sup>15</sup> Odluka IU broj 42/2008 od 14. aprila 2011, *Službeni glasnik RS*, br. 28/2011.

(član 100. stav 2) i njihovo zakonsko uređivanje *ne smeju da dovedu do prezastupljenosti*, jer bi to značilo povratnu povredu ravnopravnosti.<sup>16</sup>

U vezi s rešenjima u pogledu pokrajinskih izbora, Ustavni sud se na njih osvrnuo u predmetu ocene ustavnosti Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine<sup>17</sup> u kojem je ovlašćeni predlagač, između ostalog, osporavao ustavnost čl. 2. st. 1. tog Zakona kojim je predviđeno da AP Vojvodina, u skladu sa Ustavom Republike Srbije i Statutom AP Vojvodine, uređuje nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koju osniva. Predlagačeva argumentacija je bila da izložena zakonska odredba nije u skladu sa odredbom člana 180. stav 4. Ustava, s obzirom na to da AP Vojvodina nesumnjivo spada u autonomnu pokrajinu u kojoj živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava, pa se stoga u njenoj skupštini mora zakonskim rešenjem obezbediti srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina, a ne Zakonom predvideti da izbor svojih organa AP Vojvodina samostalno uređuje, i to samo u skladu sa Ustavom i Statutom. Ustavni sud je svojom Odlukom u tom predmetu<sup>18</sup> odbio predlog za utvrđivanje neustavnosti zbog toga što je osporavana odredba *in texto* preuzeta odredba čl. 183. st. 1. Ustava, pri čemu je stao na stanovište da time što način obezbeđivanja srazmerne zastupljenosti nacionalnih manjina u skupštini autonomne pokrajine nije uređen Zakonom čija je odredba osporavana ne znači, sa jedne strane da je osporena odredba Zakona koja je preuzeta iz Ustava sa njim nesaglasna, “*niti znači da zakonodavac nema obavezu da drugim zakonom uredi ovo pitanje*” (podv. V.Đ.). Drugim rečima, iako je osporenu odredbu ostavio na snazi, Ustavni sud je jasno istakao obavezu zakonodavca da obezbedi srazmernu zastupljenost nacionalnih manjina u Skupštini AP Vojvodine, a što zapravo znači da se srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u pokrajinskoj skupštini ne može uređivati isključivo pokrajinskim opštim aktom.

#### POLOŽAJ POLITIČKIH STRANAKA NACIONALNIH MANJINA PREMA NOVIM ZAKONSKIM REŠENJIMA

Izmenama ZINP iz 2020,<sup>19</sup> kao što je istaknuto, suštinski je promenjen pravni položaj političkih stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu. Naj-

---

<sup>16</sup> Vladimir Đurić, “Izbori i delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima”, *Izbori u domaćem i stranom pravu* (ur. Oliver Nikolić, Vladimir Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, 148–149.

<sup>17</sup> Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, *Službeni glasnik RS*, br. 99/09.

<sup>18</sup> IY3-353/2009, *Službeni glasnik RS*, br. 67/2012.

<sup>19</sup> Zakon o izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika, *Službeni glasnik RS*, br. 12/2020.

pre, novim tekstom čl.81.st.1. predviđeno je da u raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 3% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali. Stavom 2. istog člana propisano je da političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 3% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali, pri čemu se prilikom raspodele mandata primenom sistema najvećeg količnika, količnici svih izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina uvećavaju za 35%. Istovetna rešenja propisana su i Zakonom o izmenama i dopuni ZLI,<sup>20</sup> kao i Pokrajinskom skupštinskom odlukom o izmenama i dopuni Pokrajinske skupštinske odluke o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne pokrajine Vojvodine.<sup>21</sup> Nova rešenja u pogledu raspodele mandata u korist političkih stranaka nacionalnih manjina i njihovih koalicija iziskuju posebno razmatranje čiji bi fokus trebalo da bude na pravnoj prirodi i realnim domašajima takvih rešenja, kao na njihovoj usaglašenosti sa izloženim stanovištima Ustavnog suda Srbije.

Nesumnjivo je da su i novousvojena rešenja afirmativnog karaktera i da olakšavaju učešće političkih predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkim telima na svim nivoima organizovanja javne vlasti, tačnije da predstavljaju jedan vid afirmativne akcije u oblasti političkih odnosa u korist nacionalnih manjina. Imajući u vidu da se u relevantnim međunarodnim telima smatra da preduzete mere afirmativne akcije u izbornom procesu moraju biti srazmerne stvarnim potrebama grupa i biti usmerene ka postizanju jednakih mogućnosti, tako da afirmativna akcija ne sme da bude mehanizam koji ustanovljava privilegije, već mehanizam koji obezbeđuje efektivna prava koja pripadnici većine već uživaju,<sup>22</sup> može se postaviti pitanje da li su izložene mere za koje se opredelio domaći zakonodavac u skladu sa takvim zahtevom? Razume se da bi pri odgovoru na to pitanje trebalo imati u vidu da se, kao što je istaknuto, smatra da je pri preduzimanju bilo kojih mera afirmativne akcije princip nediskriminacije gornja granica njihove

---

<sup>20</sup> Zakonom o izmenama i dopuni Zakona o lokalnim izborima, *Službeni glasnik RS*, br. 12/2020.

<sup>21</sup> Pokrajinska skupštinska odluka o izmenama i dopuni Pokrajinske skupštinske odluke o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine, *Službeni list APV*, br. 12/20.

<sup>22</sup> The European Commission for Democracy Through Law, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision – Making Process in European Countries, adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice 10th March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice 11–12 March 2005) on the basis of comments by Mrs. Mirjana Lazarova Trajkovska, CDL-AD (2005) 009 p. 4.

ve primene u savremenom demokratskom društvu zasnovanom na jednakosti.<sup>23</sup> U tom smislu, u vezi s novousvojenim zakonskim rešenjima najpre se postavlja pitanje da li afirmativne mere u korist političkih stranaka nacionalnih manjina predstavljaju privilegiju koja narušava jednakost i diskriminiše građane koji ne pripadaju nacionalnim manjinama?

Pri odgovoru na izloženo pitanje najpre bi trebalo istaći da za razliku od modela koji je bio na snazi do 2020. a koji je nalagao da političke stranke nacionalnih manjina i njihove koalicije pređu "prirodni prag", tačnije da osvoje određeni broj glasova koji je jednak izbornom količniku da bi dobile mandat u političkom predstavništvu, novousvojena rešenja iz 2020. izgleda da omogućavaju dobijanje mandata i bez odgovarajućeg demokratskog uporišta. Nesumnjivo je tačno da je opšte snižavanje izbornog cenzusa omogućilo da političke stranke nacionalnih manjina i njihove koalicije, s istim brojem osvojenih glasova kao i na prethodnim izborima, budu stavljene u položaj da osvoje manje mandata, budući da su se njihovi mandati osvojeni na osnovu "prirodnog praga" raspodeljivali na uštrb "rasutih glasova", tačnije na račun glasova onih učesnika u izbornom procesu koji su ostali ispod linije cenzusa kojih će zbog snižavanja tog cenzusa, po prirodi stvari, na svim narednim izborima biti manje, ako ih uopšte i bude bilo. No, samo jezičko tumačenje novousvojenih rešenja nalaže da u slučaju da sve izborne liste pređu cenzus, ili da nema dovoljno rasutih glasova, primena mere koja je usvojena 2020. podrazumeva da se ona izvrši na štetu drugih političkih stranaka, tačnije izbornih lista! Izloženo *a fortiori* vredi ako se u vidu ima činjenica da se za 35% uvećavaju količnici *svih izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina i njihovih koalicija*, dakle kako onih koje su dobile manje, tako i onih koje su dobile više od 3% glasova od ukupnog broja glasova birača!!!

Imajući u vidu mogućnost izloženog tumačenja, Narodna skupština je usvojila Autentično tumačenje čl. 40. st. 5. ZLI prema kome zakonsku odredbu kojom se propisuje da političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 3% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali, pri čemu se prilikom raspodele mandata primenom sistema najvećeg količnika, količnici svih izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina uvećavaju za 35% treba razumeti tako da se pravilo po kojem se količnici izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina uvećavaju za 35% odnosi samo na liste onih političkih

---

<sup>23</sup> Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous People and Minorities, The Concept and Practice of Affirmative Action – Progress Report submitted by Mr. Bossuout, Special Rapporteur in accordance with Sub-Commission Resolution 1998/5 prevod u B. Krivokapić, op. cit., 862.

stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina koje su dobile manje od 3% glasova (podv. V.Đ.).<sup>24</sup>

Autentično tumačenje istovetne sadržine usvojila je i Skupština AP Vojvodine u pogledu člana 47. st. 4. Pokrajinske skupštinske odluke o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne pokrajine Vojvodine.<sup>25</sup> Ostavljajući po strani činjenicu da izložena autentična tumačenja ne odgovaraju prirodi i svrsi autentičnog tumačenja, već da su pre izmene izmena ZLI i Pokrajinske skupštinske odluke, važno je istaći da je istovetno autentično tumačenje izostalo u pogledu ZINP, tako da je otvoreno pitanje da li bi navedenu odredbu čl. 81. st. 2. ZINP trebalo razumeti tako da se ona odnosi samo na liste onih političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina koje su dobile manje od 3% glasova!

Na izborima održanim 21. juna i 1. jula 2020, prema Izveštaju Republičke izborne komisije (dalje RIK) o ukupnim rezultatima izbora 2020,<sup>26</sup> nijedna izborna lista političkih stranaka nacionalnih manjina ili koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina nije osvojila više od 3% glasova, tako da se na osnovu prakse ne može sa sigurnošću tvrditi da li bi RIK, u slučaju da su pojedine izborne liste osvojile više od 3% glasova, i takvim listama količnike uvećavala za 35% pridržavajući se važeće odredbe ZINP i njenog jezičkog tumačenja, ili bi se pak, primenom analogije, držala autentičnog tumačenja ZLI. Bilo kako bilo, jasno je da je izmenama ZINP i ZLI, kao i usvajanjem autentičnog tumačenja ZLI, možda i smišljeno, kreiran pravni okvir koji ne ispunjava zahteve jasne pravne norme u izuzetno važnoj sferi društvenih odnosa i koji bi mogao da omogući diskreciono postupanje RIK, a time i naruši jednoobraznost modela učešća predstavnika nacionanih manjina u predstavničkim telima. Takvo se postupanje zakonodavca ne može pravdati shvatanjem Ustavnog suda prema kome će bilo kojim rešenjem zakonodavac odgovoriti ustavnom nalogu da obezbedi ravnopravnost i zastupljenost nacionalnih manjina u centralnoj predstavničkoj instituciji, jer je, kao što je istaknuto, upravo Ustavni sud bio mišljenja da je isključenje eliminatorne klauzule i ustanovljavanje "prirodnog praga" za manjinske izborne liste dovoljna garancija pune i efektivne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina!

Shvatanja Ustavnog suda nisu u dovoljnoj meri uvažena ni u pogledu pokrajinskih izbora. Naime, iako su rešenja u vezi s olakšanim učešćem predstavnika

---

<sup>24</sup> Autentično tumačenje odredbe člana 40.stav 5. Zakona o lokalnim izborima, *Službeni glasnik RS*, br. 16/2020.

<sup>25</sup> Autentično tumačenje odredbe člana 47. stav 4. Pokrajinske skupštinske odluke o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine, *Službeni list APV*, br. 14/20.

<sup>26</sup> Dostupno na <https://www.rik.parlament.gov.rs/>, 31.08.2020.

ka nacionalnih manjina sadržinski istovetna onima koja važe za lokalna predstavnička tela, a kao što je u prethodnom odeljku navedeno, otvoreno je pitanje da li su usklađena i sa rešenjima koja važe za republički nivo, ona, u formalnom smislu, ipak nisu propisana zakonom, već isključivo pokrajinskim skupštinskim aktima, tako da se zakonodavac oglašio o svoju ustavnu obavezu da zakonom uredi to pitanje, iako je na tu obavezu svojevremeno jasno ukazao i Ustavni sud.

## ZAKLJUČAK

Participacija nacionalnih manjina u javnim poslovima sastavni je element njihove zaštite, a pravo i mogućnost formiranja manjinskih političkih stranaka i njihovo učešće u predstavničkim telima na različitim nivoima organizovanja javne vlasti predstavljaju važne, ako ne i najvažnije komponente učešća u javnim poslovima. U Republici Srbiji je ustavnim odredbama predviđeno da se u Narodnoj skupštini obezbeđuje ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina, kao i da se u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava omogućuje srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u njihovim skupštinama, u skladu sa zakonom. Dugo vremena ta ustavna rešenja su implementirana kroz odredbe ZINP i ZLI kojima je bilo predviđeno da političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata kad su dobile manje od procentualno utvrđenog cenzusa glasova, a što je Ustavni sud smatrao dovoljnom garancijom pune i efektivne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina.

Izmenama ZINP i ZLI iz 2020. predviđeno je snižavanje izbornog cenzusa sa 5% na 3%, ali i rešenje prema kome političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 3% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali, pri čemu se prilikom raspodele mandata primenom sistema najvećeg količnika, količnici svih izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina uvećavaju za 35%. Upravo uvećanje izbornog količnika svih izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina za 35% i jedino moguće jezičko tumačenje iz koga sledi da bi takvim uvećavanjem bile obuhvaćene kako izborne liste koje su osvojila manje, tako i one koje su osvojile više od 3% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali, suštinski narušavaju jednakost izbornog prava koje je zajamčeno čl. 52. st. 2. Ustava i zapravo znače da je zarad snižavanja izbornog cenzusa čiji *ratio* nije tema ovog rada, ali koji je sasvim sigurno oličen u

jednokratnom i partikularnom interesu pojedinih političkih struktura, zakonodavac usvojio rešenje koje nije u skladu s Ustavom i izloženim shvatanjem Ustavnog suda prema kome je ukidanje izbornog cenzusa za političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina dovoljna garancija pune i efektivne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina u njihovoj političkoj participaciji. Naknadno usvojeno autentično tumačenje ZLI prema kome se uvećavanje količnika za 35% odnosi samo na liste onih političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina koje su dobile manje od 3% glasova suštinski ne opovrgava mogućnost diskriminacije, jer se zbog snižavanja opšteg cenzusa osnovano može očekivati da će broj "rasutih glasova", tačnije glasova onih učesnika u izbornom procesu koji su ostali ispod linije cenzusa, a na čiji uštrb se raspoređuju mandati manjinskim političkim strankama i koalicijama u svakom narednom izbornom ciklusu biti sve manji. Takođe, budući da se odnosi samo na lokalne izbore, otvoreno je pitanje domašaja izloženog autentičnog tumačenja na republičke izbore. To, sve u svemu, stvara jedan nejasan izborni model koji jednim delom nije u skladu s Ustavom i koji ne odgovara shvatanjima Ustavnog suda Srbije.

Dr. VLADIMIR ĐURIĆ  
Senior Research Fellow  
Institute of Comparative Law

LEGAL REGULATION OF THE NATIONAL MINORITIES PARTICIPATION  
IN THE REPRESENTATIVE BODIES IN THE LIGHT  
OF THE CONSTITUTIONAL COURT'S LEGAL REASONING

Summary

The participation of national minorities in the representative bodies in the Republic of Serbia is provided by the constitutional norms. In this paper the author analyses the normative regulation of such participation from the perspective of the 2020 legislative changes and their compatibility with several Constitutional Court's decisions. The conclusion is that the 2020 legislative changes are not in compliance with the legal reasoning of the Constitutional Court and that they can have discriminatory effects.

*Key words:* minority participation, affirmative action, discrimination, Constitutional Court

*Literatura*

Commentary of The Working Group on Minorities to The United Nations Declaration on The Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

- Đurić V., “Izbori i delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima”, *Izbori u domaćem i stranom pravu* (ur. Oliver Nikolić, Vladimir Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012.
- Explanatory Report on The Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe Doc. H (95) 10.
- Krivokapić B., *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, knj. 1*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2004.
- Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous People and Minorities, The Concept and Practice of Affirmative Action – Progress Report submitted by Mr. Bossuout, Special Rapporteur in accordance with Sub-Commission Resolution 1998/5.
- The European Commission for Democracy Through Law, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities’ Participation in Decision – Making Process in European Countries, adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice 10th March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice 11–12 March 2005) on the basis of comments by Mrs. Mirjana Lazarova Trajkovska, CDL-AD (2005) 009.
- The Participation of Minorities in Decision-Making Processes, <https://rm.coe.int/168009875e>, 22.08.2020.
- Weller M., “Article 15, Effective Participation”, *The Rights of Minorities in Europe: A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ur. Marc Weller), Oxford, 2006.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 22.09.2020.

Prihvaćen: 03.19.2020.

ORIGINALAN NAUČNI RAD