
Doc. dr Vladimir Đurić¹

IZBORI I DELOTVORNO UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA U JAVNIM POSLOVIMA

U radu autor analizira mogućnost efektivnog učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima kroz postojeće izborne modele. Efektivno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima u Republici Srbiji olakšano je na dva načina – posredstvom mera afirmativne akcije u izbornom zakonodavstvu za izbore na svim nivoima i posredstvom samouprave (kulturne autonomije) u oblastima kulture, upotrebe jezika i pisma, informisanja i obrazovanja, u kojima nacionalne manjine predstavljaju njihovi nacionalni saveti. Zaključak je da mere afirmativne akcije u izbornom zakonodavstvu omogućavaju delotvornu političku participaciju nacionalnih manjina, naročito posredstvom ukidanja izbornog cenzusa na republičkim i lokalnim izborima, ali da nisu jednoobrazne, a kombinovanje većinskih i proporcionalnih izbora za Skupštinu Vojvodine može da rezultira prekomernom ili umanjenom zastupljenošću manjina. Izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina su zasnovani na hibridnom rešenju kombinovanja direktnih i indirektnih izbora, što stvara neodrživ model koji nije zasnovan na načelima vladavine prava i uporednim i međunarodnim standardima manjinske zaštite.

Ključne reči: izbori, delotvorno učešće, javni poslovi, nacionalne manjine, mere afirmativne akcije.

U modernoj ustavnoj državi zasnovanoj na vladavini prava i narodnoj suverenosti, odnosno, demokratskom ishodištu i vršenju vlasti, nema jedinstvenog pristupa u zaštiti nacionalnih manjina. Razmimoilaženja su uočljiva ne samo u pogledu modela zaštite, određenja nacionalne manjine i karaktera manjinskih prava, već i u nizu pitanja koja su, u okviru pojedinih

¹ Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd

modela, od značaja za zaštitu manjina i ostvarivanje demokratskog konstituisanja i vršenja vlasti – od ustavnopravnog uređenja slobode nacionalnog izjašnjavanja, preko određenja legitimacijskih temelja i nosioca suverenosti, do ustavnog utvrđivanja mere uticaja višenacionalnosti na državno uređenje, izborne modele, službenu upotrebu jezika i pisma, simbole, praznike i ostala obeležja državnosti. Razlike koje u pojedinim ustavnopravnim sistemima postoje posledica su različitog pristupa osnovnim načelima, na kojima počiva moderna demokratska država – načelu čovekovih individualnih prava i načelu većine, koje uzima svakog čoveka nezavisno od njegovog nacionalnog, verskog ili rasnog porekla, kao jednako-pravnog građanina, tako da se multikulturalizam može sagledati kao društveno bogatstvo, ali i moguća prepreka i ograničenje demokratiji, dok se princip većine, kao ugaoni kamen demokratske teorije i ustanova, ne može jednostavno primeniti u višenacionalnim zemljama, a da ne izazove napetosti i vrlo lako, ozbiljne konflikte.²

U savremeno doba smatra se da je efektivno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima sastavni element njihove zaštite, a da su države koje priznaju postojanje nacionalnih manjina dužne da stvore neophodne uslove za učešće njihovih pripadnika u javnim poslovima. Efektivno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima u Republici Srbiji, mogućnost njegovog ostvarivanja kroz postojeće izborne modele u kontekstu ustavnih rešenja, predmet je ovog rada.

I. Delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima – pojam i međunarodni instrumenti

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.³ Zbog toga je, po mišljenju mnogih autora, pravo na efektivnu participaciju inherentno modernoj, demokratskoj i ustavnoj državi jer svi segmenti društva mora da imaju osećaj uključenosti u proces demokratskog donošenja odluka.⁴ Budući da se život društvene zajednice odvija na više koloseka, učešće nacionalne manjine, odnosno, njenih 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

² V.Stanovčić, Vladavina prava i suživot etničkih grupa, Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji, 1996, str. 53 i 55

³ B.Krivokapić, Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, knj.1. Beograd 2004.str. 293

⁴ M.Weller, Article 15, The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006. p.430

regionalnom, tako i u meri, u kojoj je to opravdano, na nacionalnom (državnom) nivou.⁵

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 treba da budu primenjeni da bi se postigao cilj osiguranja političkog učešća.⁶ Poslednja decenija dvadesetog veka bila je razdoblje kada su u međunarodnim instrumentima, i to ne samo onima koji su posvećeni zaštiti nacionalnih manjina, formulisane odredbe o učešću manjina u javnim poslovima. Prvi takav akt bio je Dokument iz Kopenhagena sa sastanka KEBS-a o ljudskoj dimenziji 1990. koji je u 35. paragrafu predviđao da će strane učesnice poštovati pravo pripadnika nacionalnih manjina da efektivno učestvuju u javnim poslovima, uključujući i poslove koji se odnose na zaštitu i unapređenje identiteta manjina, ali bez bilo kakvog preciziranja koje konkretne mere u tom cilju treba da budu preduzete. Sledila je Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina koju je usvojila Generalna skupština UN 1992. Prema članu 2. st. 2. te Deklaracije, pripadnicima manjina zajemčeno je pravo da efikasno učestvuju u društvenom i javnom životu, dok je stavom 3. istog člana Deklaracije, nešto preciznije određeno 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, i uprkos činjenici da se pravo na učestvovanje u donošenju odluka prvenstveno odnosi na odluke u vezi sa manjinom, ili oblastima u kojima manjina živi i određuje kao individualno pravo *pripadnika* manjina, značaj izložene odredbe Deklaracije je veliki. U njenim komentarima jasno se ističe da minimum ovog prava znači da se mora saslušati mišljenje manjina i da se ta mišljenja u punoj meri uzmu u obzir pre donošenja odluka koje se tiču manjina, ali i da *efikasno učešće manjina zapravo nameće potrebu predstavljanja u zakonodavnim, upravnim i savetodavnim organima* i da pripadnici manjina imaju pravo da osnivaju političke partije.⁷

⁵ B.Krivokapić,n.m

⁶ J.A. Frowein, R. Bank, The Participation of Minorities in Decision-Making Processes, DH-MIN(2000)1, p.1

⁷ 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 par.42,44 - E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina SE, prvi međunarodnopravno obavezujući multilateralni ugovor koji je, u celosti, posvećen zaštiti nacionalnih manjina iz 1995, nije propustila da u sklop manjinske zaštite uvrsti i efektivno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Prema članu 15. Okvirne konvencije, *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*. Pažljivijim čitanjem izložene odredbe Okvirne konvencije i upoređivanjem te odredbe sa relevantnom odredbom Deklaracije o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina koju je usvojila Generalna skupština UN, može, jasno, da se uoči izostavljanje određenja prema kome pripadnici manjina imaju pravo da efikasno učestvuju u donošenju odluka, između ostalog, i u vezi sa oblastima u kojima žive, mada je takva mogućnost ostavljena. Objašnjenjem konvencije.⁸ U 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 opštih primera, odnosno, ističe se da bi strane ugovornice mogle, u okviru svojih ustavnih sistema, da unapređuju sledeće mere: konsultacije sa tim predstavnicima putem odgovarajućih postupaka, a posebno u institucijama koje ih predstavljaju, kada ugovornice razmatraju zakonodavne ili administrativne mere koje će verovatno direktno uticati na njih; uključivanje lica koja pripadaju nacionalnim manjinama u pripremu, sprovođenje i ocenu nacionalnih i regionalnih planova razvoja i programa koji će verovatno direktno uticati na njih; izradu studija u vezi sa tim licima, radi ocene mogućeg uticaja projektovanih razvojnih aktivnosti na njih; efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u procesu odlučivanja i izbornim telima na nacionalnom i lokalnom nivou i decentralizovani ili lokalni oblici vlade.⁹ U vezi sa Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina SE treba istaći i da ona, osim izričitog predviđanja prava pripadnika nacionalnih manjina da delotvorno učestvuju u javnim poslovima, sadrži i niz drugih članova kojima su regulisana prava koja su od značaja za učešće pripadnika manjina u javnim poslovima i procesu donošenja odluka – primera radi članom 7. Konvencije predviđena je obaveza ugovornih strana da osiguraju pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na mirno okupljanje, udruživanje, izražavanje i slobodu misli, savesti i veroispovesti.

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

⁸ M. Weller, n.d.r.436

⁹ Explanatory Report, Council of Europe Doc. H (95) 10, para.80

nacionalne manjine OEBS-a. Preporuke, razume se, nisu pravno obavezujuće, ali sadrže zanimljive predloge vladama na koji način i posredstvom kojih mehanizama mogu da omoguće ili unaprede delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Preporuke iz Lunda, kao opšte, usvajaju načelo, prema kome delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu predstavlja suštinski deo miroljubivog i demokratskog društva i da je, u cilju unapređenja tog učešća, često neophodno da vlade ustanove posebna rešenja za nacionalne manjine. U tom smislu, Preporuke sugerisu vladama dva moguća modela – ***učešće nacionalnih manjina u donošenju odluka i samoupravu***. U okviru učešća u donošenju odluka određuju se rešenja na nivou centralnih vlasti, izbori, rešenja na regionalnom ili lokalnom nivou i savetodavna i konsultativna tela. Preporuke ističu da rešenja na nivou centralnih vlasti mogu da obuhvate neku od sledećih mera: posebnu zastupljenost manjina, tako što bi postojao utvrđeni, zapravo zagarantovani broj mesta u parlamentu, ili neki drugi oblik zajamčenog učešća u zakonodavnom procesu, formalne, ili neformalne dogovore, o tome, da se pripadnicima manjina dodeli određeni broj mesta u vladi, u vrhovnom, ili ustavnom sudu, mehanizme koji bi obezbedili da se interesi manjina razmatraju u odgovarajućim ministarstvima i posebne mere za učešće manjina u državnoj službi. Rešenja u pogledu izbora, prema Preporukama, treba da omoguće da propisi o osnivanju i aktivnosti političkih partija mora da budu u skladu sa načelom međunarodnog prava o slobodi izbora, a izborni sistem treba 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, a manjine se nalaze na kompaktnoj teritoriji, ili uvođenjem proporcionalnog izbornog sistema koji, načelno posmatrano, 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 pogledu rešenja na regionalnom ili lokalnom nivou, koja treba da omoguće učešće manjina u procesu donošenja odluka, sugerise se primena mehanizama, poput onih koji se predlažu za centralni nivo. Prema Preporukama iz Lunda, delotvorno učešće manjina, osim učešća u donošenju odluka, može da zahteva neteritorijalna ili teritorijalna rešenja samouprave, ili kombinaciju ta dva tipa, pri čemu se predlaže da se neteritorijalna rešenja samouprave koriste za očuvanje i razvoj identiteta i kulture nacionalnih manjina, a oblasti društvenog života na koje bi se najbolje moglo uticati uspostavljanjem ovakvih rešenja obuhvataju obrazovanje, kulturu, upotrebu manjinskih jezika, i ostala pitanja ključna za identitet ili način života nacionalnih manjina.

U uporednom pravu primenjene su različite mere kojima se omogućava i olakšava učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Tako se, primera radi, u uporednom izbornom zakonodavstvu u Evropi mogu uočiti sledeći vidovi mera afirmativne akcije: 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.¹⁰

- Ustavni okvir za učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima u Republici Srbiji

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 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. Izbornopravo 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 odredaba, Ustav sadrži i posebna rešenja koja stvaraju uslove za efikasno učešće pripadnika manjina u pojedinim vidovima društvenog života i javnih poslova.

Ustav Republike Srbije sadrži posebne 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

¹⁰ 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.5

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 člana 77. 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 treba voditi računa pri zapošljavanju.

Za olakšano učešće pripadnika manjina u javnim poslovima od izuzetnog značaja su odredbe o samoupravi nacionalnih manjina. Ona je zagarantovana odredbama člana 75. stav 2. i 3. Ustava koje predviđaju da putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, odnosno, da se samouprava u navedenim oblastima društvenog života ostvaruje posredstvom nacionalnih saveta koje pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati u skladu sa zakonom. U vezi sa izloženim odredbama, koje predstavljaju konstitucionalizaciju prethodno, Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, utvrđenog prava na izbor nacionalnih saveta, nameće se nekoliko pitanja. Nacionalni saveti nisu jedini model olakšanog učešća pripadnika manjina u javnim poslovima. Osim srazmerne zastupljenosti nacionalnih manjina u pokrajinskim i lokalnim skupštinama, što je predviđeno članom 180. Ustava, kao što je istaknuto, prema članu 100. stav 2. u Narodnoj skupštini Republike Srbije, u skladu sa zakonom, obezbeđuje se ravnopravnost i zastupljenost *predstavnika nacionalnih manjina*. Ustav u izloženom članu nameće obavezu zakonodavcu da u izbornom zakonodavstvu predvidi mere kojima se obezbeđuje zastupljenost manjinskih predstavnika u zakonodavnom telu. Obezbeđivanje zastupljenosti ne mora da podrazumeva garantovanje poslaničkih mesta u Narodnoj skupštini, već znači *obezbeđivanje mogućnosti izbora*. Sa druge strane, treba uočiti da, iako Ustav ne sadrži odredbu koja izričito uređuje koga narodni poslanici predstavljaju, u izloženoj odredbi člana 100. stav 2. jasno je da je reč o *predstavnicima manjina ex constitutione*, dakle ne o predstavnicima građana izabranim na poslaničkim listama manjinskih stranaka, već o predstavnicima manjina kao kolektiviteta. Imajući u vidu da su i nacionalni saveti nacionalnih manjina *ex constitutione* predstavnici manjina kao kolektiviteta, otvara se pitanje odnosa između

predstavnik manjina u Narodnoj skupštini, a možemo dodati i u pokrajinskim i lokalnim skupštinama, i nacionalnih saveta nacionalnih manjina, odnosno uviđa se pomanjkanje normativno jasno utvrđenog odnosa između dva različita modela učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima - *učešća nacionalnih manjina u donošenju odluka, odnosno olakšane političke participacije manjina (učešća u političkom životu) i samouprave, odnosno kulturne autonomije!!* Iako bi za potpuno sagledavanje odnosa između ta dva modela bilo neophodno sagledati i uporediti odluke koje se u okviru tih modela donose, odnosno, nadležnosti institucija u kojima su zastupljeni predstavnici manjina, za potrebe rada pažnja će biti usmerena na razmatranje pitanja načina, na koji se u izborima omogućava, ili olakšava učešće predstavnika manjina u različitim predstavničkim telima, kao i načina na koji se bliže uređuju ustavne garantije samouprave. Takođe, razmotriće se i da li se i u izbornim rešenjima mogu pronaći izvesne nedoslednosti koje su posledica pomanjkanja normativno jasno utvrđenog odnosa između različitih modela učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima.

II. Politička participacija nacionalnih manjina

1. *Političke stranke nacionalnih manjina*

U delu Ustava koji jemči prava pripadnika nacionalnih manjina sadržan je i član 80. čiji je rubrum „pravo na udruživanje i saradnju sa sunarodnicima“ kojim se predviđa da pripadnici manjina mogu da osnivaju prosvetna i kulturna udruženja koja se dobrovoljno finansiraju. Na osnovu izloženih odredbi moglo bi da se postavi pitanje zašto je ustavotvorac, jemčeći pripadnicima manjina pravo na udruživanje, propustio da izričito zajamči i pravo na političko udruživanje, odnosno, osnivanje političkih stranaka? Međutim, budući da je u Republici Srbiji članom 55. st.1. Ustava izričito zajamčena sloboda političkog udruživanja, jasno je da i pripadnici manjina imaju pravo da osnivaju politička udruženja.

Zakon o političkim strankama posebno uređuje pojam i osnivanje političkih stranaka nacionalnih manjina. Prema članu 3. Zakona, politička stranka nacionalne manjine, u smislu tog zakona, je politička stranka čije je delovanje, pored ostvarivanja političkih ciljeva demokratskim oblikovanjem političke volje građana i učešćem na izborima, posebno usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine u skladu sa ustavom, zakonom i međunarodnim standardima, što je uređeno osnivačkim aktom, programom i statutom političke stranke. Ukoliko se pažljivije sagleda izložena odredba Zakona o političkim strankama, utoliko se jasno uočava da politička stranka nacionalne manjine može da bude stranka samo *jedne* nacionalne manjine. Takođe, budući da je politička stranka organizacija građana, jasno je da

i politička stranka nacionalne manjine okuplja **građane**. Odatle slede dve važne karakteristike – sa jedne strane, članovi političke stranke nacionalne manjine ne mora da budu isključivo i pripadnici nacionalne manjine, dok, sa druge strane, članovi političke stranke nacionalne manjine koji su i pripadnici te manjine moraju da budu građani, zapravo državljani, što je razumljiva posledica samog određenja pojma nacionalne manjine. Naime, prema članu 2. stav 1. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, nacionalnom manjinom u pravnom poretku Republike Srbije može se smatrati *svaka grupa državljana koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu, koja pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom države, koja poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju jezik ili religiju*.

Političku stranku u Republici Srbiji može da osnuje najmanje 10.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Republike Srbije. Zakon o političkim strankama predviđa afirmativno rešenje za osnivanje političke stranke nacionalne manjine. Naime, prema članu 9. Zakona, političku stranku nacionalne manjine mogu osnovati najmanje 1.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Republike Srbije.

U vezi sa zakonskim odredbama o osnivanju političkih stranaka nameće se nekoliko veoma važnih pitanja koja imaju veliki i neposredan značaj za delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Najpre, imajući u vidu da briga pripadnika nacionalnih manjina da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, što je jedan od elemenata u zakonskom određenju pojma nacionalne manjine, može da bude ispoljena i u oblastima društvenog života drugačijim od obrazovanja, kulture, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma, postavlja se pitanje da li ona može da bude ispoljena i posredstvom obrazovanja političke stranke? U tom smislu, značajno je da se razmotri, na koji način zakonsko određenje nacionalne manjine sadržano u Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina ima značaja i uticaja na pitanje postojanja nacionalne manjine kao prethodnog pitanja, u kontekstu primene Zakona o političkim strankama i obrnuto, da li se obrazovanje političke stranke može smatrati ispoljavanjem brige da se očuva zajednički identitet što ima uticaja na priznanje statusa nacionalne manjine. Imajući u vidu da za status nacionalne manjine nije nužno da su pripadnici nacionalne manjine izabrali svoje nacionalne savete i da brigu da zajednički održavaju svoj identitet mogu da ispolje i na drugačiji način i u drugim oblastima društvenog života, jasno je da bi to mogli da učine i formiranjem političke stranke. Sa druge strane, činjenica da su pripadnici jedne nacionalne manjine izabrali svoj nacionalni savet nesumnjivo, na osnovu odredbi Ustava i Zakona o zaštiti prava i sloboda

naacionalnih manjina, znači da se ta grupa državljana mora smatrati nacionalnom manjinom i da njeni pripadnici treba da imaju mogućnost da obrazuju političku stranku nacionalne manjine, ukoliko to žele i ukoliko ispune zakonske uslove. Dakle, politička stranka nacionalne manjine može da bude svaka organizacija čije je delovanje usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine, odnosno, grupe državljana koja ne samo da se od većinskog naroda razlikuje po obeležijima koja navodi Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, već je i izabrala svoj nacionalni savet. Politička stranka nacionalne manjine može da bude i svaka takva organizacija čije je delovanje usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa zajednica, čiji pripadnici nisu izabrali nacionalni savet, ali čije je postojanje identifikovano na popisu stanovništva Republike Srbije *jer takav vid organizovanja, kroz političku stranku, označava njihovu spremnost da zajednički održavaju svoj identitet, budući da politički život zapravo čine sve oblasti društvenog života od značaja za identitet nacionalne manjine.*

Prema Zakonu o političkim strankama, u Registar političkih stranaka upisuje se i položaj stranke nacionalne manjine. Drugim rečima, da li jedna politička stranka ima status političke stranke nacionalne manjine upisuje se kao posebna činjenica u Registar političkih stranaka. Sa druge strane, u Zakonu o izboru narodnih poslanika, postoji odredba člana 81. st.4. prema kojoj je predviđeno da, o tome, da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine, odnosno, koalicije stranaka nacionalnih manjina, odlučuje Republička izborna komisija pri proglašenju izborne liste, a na predlog podnosioca liste. Odredba istovetne sadržine sadržana je i u članu 40. st.6. Zakona o lokalnim izborima koji tu odluku prepušta izornoj komisiji jedinice lokalne samouprave, a istovetno rešenje postoji i na pokrajinskom nivou. Ukoliko se uporede odredbe relevantnih zakona, utoliko bi sledio zaključak da bi Republička izborna komisija bila u obavezi da prihvati da određena politička stranka ima položaj stranke nacionalnih manjina, ako je kao takva upisana u Registar političkih stranaka. Takvo rezonovanje se *a fortiori* odnosi na izbornu komisiju lokalne samouprave. Sa druge strane, može se postaviti i pitanje da li bi Republička izborna komisija takav status mogla da prizna nekoj političkoj stranci koja kao takva nije upisana u Registar političkih stranaka? Treba stati na stanovište da bi Republička izborna komisija, takvim priznavanjem, zapravo, mogla da olakša osvajanje mandata određenim političkim strankama, pa stoga treba zastupati stanovište da sistemski kvalitet pravnih normi nalaže da Republička izborna komisija, kao političke stranke nacionalnih manjina, prihvati one koje su kao takve upisane u Registar političkih stranaka. Sa tim pitanjem suočio se i Ustavni sud koji je stao na stanovište da, s obzirom na to da Zakon o političkim strankama, prema predmetu svog uređivanja, predstavlja *lex specialis* u odnosu na Zakon o izboru narodnih poslanika, kao i da se prilikom upisivanja u Registar političkih stranaka utvrđuje koja

stranka ima položaj političke stranke nacionalne manjine, sledi da se u odnosu na odredbu člana 81. stav 4. Zakona o izboru narodnih poslanika mogu primeniti pravila *lex specialis derogat legi generali*, odnosno *lex posterior derogat legi priori*. Iz navedenog, po oceni Ustavnog suda, proizlazi da se odlučivanje Republičke izborne komisije, o tome, koja stranka ima status političke stranke nacionalnih manjina, naročito nakon sprovođenja odredaba Zakona o političkim strankama kojima je, pored ostalog, predviđeno da politička stranka prestaje da postoji i briše se iz Registra, ako u roku i pod uslovima iz tog zakona ne podnese prijavu za obnovu upisa u Registar, svodi na konstataciju činjenice da je reč o političkoj stranci nacionalne manjine, na osnovu uvida u izvod iz Registra političkih stranaka.¹¹

Drugo pitanje, koje zavređuje posebnu pažnju u vezi sa osnivanjem političkih stranaka nacionalnih manjina je da li zakonsko rešenje prema kome političku stranku nacionalne manjine može osnovati najmanje 1.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Republike Srbije predstavlja nametanje preterano visokih numeričkih kriterijuma za priznanje pravno relevantnog manjinskog statusa, a posredno i za učešće u javnim poslovima? U retkim naučnim radovima, posvećenim pitanju pravnog određenja nacionalne manjine u domaćem pravnom poretku, ističe se da odluka našeg zakonodavca da, u određenju pojma nacionalne manjine, postavi zahtev «dovoljne reprezentativnosti» umesto taksativnog navođenja svih zajednica koje imaju status nacionalnih manjina, ili određivanja neke procentualno donje granice učešća u ukupnom broju stanovnika, može smatrati ispravnom i opravdanom, sve dotle dok to u praksi ne bude značilo nametanje preterano visokih kriterijuma za priznanje pravno relevantnog manjinskog statusa.¹² U tom smislu, načelno posmatrano, zakonsko rešenje, prema kome političku stranku nacionalne manjine može da osnuje najmanje 1000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana, nije zahtev koji, sam po sebi, onemogućava ostvarivanje manjinskih prava. Sa druge strane, takvo rešenje može da bude sagledano i u kontekstu mogućnosti obrazovanja nacionalnih saveta. Ukoliko bi se zakonska odredba prema kojoj političku stranku nacionalne manjine može da osnuje najmanje 1000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana sagledala u kontekstu mogućnosti izbora nacionalnog saveta, da li bi situacija u kojoj bi se eventualno našla neka nacionalna manjina koja je izabrala svoj nacionalni savet, ali koja nema „svoju“ političku stranku mogla da se okarakteriše kao svojevrsno onemogućavanje ostvarivanja političkih prava pripadnika te manjine? Čini se da bi takav zaključak bio preterano oštar. Naime, nesumnjivo je da su nacionalni saveti nacionalnih manjina *ex constitutione* predstavnici manjina kao kolektiviteta, pa manjine čiji interesi

¹¹ Odluka IU broj 42/2008 od 14. aprila 2011 - "Službeni glasnik RS", br. 28/2011

¹² M.Jovanović, Kolektivna prava u multikulturnim zajednicama, 2004. str.271

nisu zastupljeni i predstavljeni kroz delovanje posebne političke stranke nacionalne manjine nisu u svemu lišene mogućnosti da učestvuju u procesu donošenja odluka u društvu. Sa druge strane, budući da je politička stranka organizacija građana slobodno i dobrovoljno udruženih, može da se stane na stanovište da izostanak postojanja posebne manjinske stranke predstavlja zapravo izostanak slobodnog i dobrovoljnog političkog udruživanja u cilju predstavljanja i zastupanja interesa te manjine u političkom životu. Ipak, čini se da se na ovom pitanju, donekle, prelama uočeni problem nedovoljno jasno utvrđenog odnosa između različitih modela učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima.

2. Izbori za Narodnu skupštinu

Zakonom o izboru narodnih poslanika u Narodnu skupštinu Republike Srbije predviđen je proporcionalni izborni sistem i utvrđeno je da u raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali u izbornoj jedinici. Prema članu 43. st.1. Zakona, izborna lista je utvrđena kada je svojim potpisima podrži najmanje 10 000 birača. Izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika 2004.¹³ u domaće izorno zakonodavstvo (član 81. stav 2. Zakona) uvedeno je rešenje, prema kome političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina, učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Na taj način, domaće zakonodavstvo se 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. Rešenja predviđena izbornim zakonom su znatno povoljnija u odnosu na rešenja koja su važila do 2004. i afirmativna su za pripadnike nacionalnih manjina, jer olakšavaju izbor njihovih predstavnika u Narodnu skupštinu Republike Srbije. Međutim, izložena rešenja nameću nekoliko pitanja.

Prvo od pitanja, koja se nameću u vezi sa izloženim zakonskim rešenjima, je zašto je zakonodavac ukidanje izbornog cenzusa, kao meru koja olakšava učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima, predvideo samo za političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina. Kao što je istaknuto, prema članu 100.stav 2. Ustava, u Narodnoj skupštini Republike Srbije, u skladu sa zakonom, obezbeđuje se ravnopravnost i zastupljenost *predstavnika nacionalnih manjina*. Članom 40. st. 1. Zakona o izboru narodnih poslanika predviđeno je da kandidate, pod uslovima utvrđenim zakonom, mogu da

¹³ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika - „Službeni glasnik RS“ br. 18/04

predlažu, odnosno da podnose izborne liste, registrovane političke stranke i koalicije političkih stranaka, kao i grupe građana. Ako se prema Ustavu u Narodnoj skupštini obezbeđuje ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina, i ako izborne liste na izborima za Narodnu skupštinu mogu da podnose ne samo registrovane političke stranke i njihove koalicije, već i grupe građana, osnovano se postavlja pitanje zašto je zakonodavac iz afirmativne raspodele mandata, odnosno, iz učestvovanja u raspodeli mandata i kada se dobije manje od 5% od ukupnog broja glasova birača koji su glasali, isključio *grupe građana* pripadnika nacionalnih manjina? Zar kandidati koje predlože grupe građana pripadnika nacionalnih manjina i koji osvoje potreban broj glasova ne bi mogli da se smatraju predstavnicima manjina? Čini se da *ratio* izložene odredbe leži u potrebi da se omogući jače institucionalno isticanje i vezivanje kandidata za predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine čiji će predstavnici biti, a što se, po zakonskim rešenjima, postiže samo posredstvom vezanosti kandidata za političku stranku, ili koaliciju političkih stranaka nacionalnih manjina koje u svojim programima i statutima, kao jedan od ciljeva svog delovanja, imaju predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine. Čini se da je takvo rešenje pre stvar zakonodavne politike nego diskriminatorsko razlikovanje, *a fortiori*, jer je Zakonom o političkim strankama predviđeno da je za osnivanje političke stranke nacionalne manjine potrebno 1 000 osnivača, dok podršku izbornoj listi, uključujući i izbornu listu grupe građana, treba svojim potpisima da pruži 10 000 birača pa se, sasvim osnovano, može rezonovati da je lakše osnovati političku stranku nacionalne manjine, nego za izbore podneti listu grupe građana pripadnika nacionalne manjine. Naravno, otvoreno je pitanje, da li se takvim rešenjem pripadnici nacionalnih manjina i građani posvećeni predstavljanju i zastupanju interesa nacionalnih manjina pre podstiču na političko organizovanje.

U vezi sa izloženim zakonskim rešenjima stoji i pitanje, da li je broj potpisa koji je potreban da bi se podržala izborna lista političke stranke ili koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina kompatibilan sa duhom afirmativnog rešenja kojim se olakšava njihovo učešće u javnim poslovima i da li obezbeđuje punu i efektivnu ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina u postupku izbora narodnih poslanika i njihovu zastupljenost u Narodnoj skupštini? Polazeći od čestih prigovora pripadnika nacionalnih manjina da je broj potpisa koji je potreban da bi se podržala izborna lista veoma velik za stranke nacionalnih manjina, Republička izborna komisija donela je Uputstvo za sprovođenje Zakona o izboru narodnih poslanika ("Službeni glasnik RS", broj 28/08), kojim je u odredbi člana 28. tačka 8. predviđeno da se prilikom podnošenja izborne liste Republičkoj izbornoj komisiji, uz izbornu listu obavezno prilaže najmanje 3.000 sudski overenih izjava birača, ako izbornu listu podnosi politička stranka nacionalne manjine ili koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina. Ubrzo nakon usvajanja Uputstva, Ustavnom sudu je podnesen predlog za ocenu ustavnosti i

zakonitosti izložene odredbe Uputstva. Predlagač je stajao na stanovištu da Republička izborna komisija nije bila ovlašćena da osporenim Uputstvom propisuje blaži uslov za utvrđivanje izbornih lista stranaka nacionalnih manjina, jer se to pitanje isključivo uređuje zakonom.¹⁴ U Odluci u tom predmetu, Sud je stao na stanovište da je propisivanje uslova za utvrđivanje i proglašenje izborne liste nacionalnih manjina pitanje zakonodavne politike i da je, posmatrano sa stanovišta zakonodavca, isključenje eliminatorne klauzule u finalnoj etapi izbornog procesa ne samo suštinska, nego i dovoljna mera "pozitivne diskriminacije" koja obezbeđuje adekvatnu, odnosno, ravnopravnu zastupljenost manjina u centralnom predstavničkom organu vlasti Republike Srbije. Tumačenje, kojim se nameće obaveza zakonodavcu, da za izborne liste manjinskih zajednica primeni mere "pozitivne diskriminacije" u svim etapama izbornog procesa, rezonovao je Ustavni sud, «nema objektivnog pravnog uporišta niti u Ustavu niti u potvrđenim međunarodnim ugovorima, pa ni u Okvirnoj konvenciji o zaštiti manjina koja, pored toga, nema karakter neposredno primenjivog prava». Po oceni Suda, «isključenje eliminatorne klauzule i ustanovljavanje "prirodnog praga" za manjinske izborne liste dovoljna je garancija pune i efektivne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina, a izostajanje ublaženih uslova za potvrđivanje liste nacionalnih manjina ima karakter prividne zakonske praznine i ne može se smatrati "stvarnim" zakonodavnim propustom.»¹⁵

¹⁴ Predloženo je bilo da Ustavni sud, do donošenja konačne odluke o ustavnosti i zakonitosti osporene odredbe Uputstva, obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje koja je na osnovu te odredbe preduzeta. Ustavni sud je našao da se osnovano postavlja pitanje saglasnosti osporenog dela odredbe člana 28. tačka 8. Uputstva Republičke izborne komisije sa Ustavom i zakonom i ocenio je da su ispunjeni uslovi propisani odredbom člana 56. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu tako da je 08. aprila 2008. doneo Rešenje kojim je obustavio izvršenja pojedinačnog akta ili radnje koja je preduzeta na osnovu navedene odredbe Uputstva u delu kojim je propisan blaži uslov za utvrđivanje izbornih lista stranaka nacionalnih manjina - Rešenje IU broj 42/08 od 08. aprila 2008. – «Službeni glasnik RS» br. 37/08

¹⁵ Odluka IU broj 42/2008 od 14. aprila 2011 - "Službeni glasnik RS", br. 28/2011 – Ovom Odlukom Sud je obustavio postupak za ocenu ustavnosti odredbe člana 28. tačka 8. Uputstva za sprovođenje Zakona o izboru narodnih poslanika i ukinuo svoje Rešenje od 08. aprila 2008 jer je stao na stanovište da je «Odluka o koordiniranom sprovođenju svih izbora raspisanih za 11. maj 2008. godine ("Službeni glasnik RS", br. 27/08, 31/08 i 38/08), koja je bila pravni osnov za donošenje osporenog Uputstva bila akt temporalnog karaktera, jer se odnosila na sprovođenje konkretnih, a ne izbora uopšte, pa je i važenje osporenog Uputstva iscrpljeno okončanjem izbora u maju 2008.» «Na taj način, po oceni Suda, prestale su procesne pretpostavke za dalje vođenje postupka povodom osporene odredbe Uputstva, posebno zbog toga što je Rešenjem Suda IU-42/2008 od 8. aprila 2008. godine pravovremeno obustavljeno izvršenje pojedinačnog akta ili radnje, koja je mogla biti preduzeta na osnovu osporene odredbe Uputstva, čime je sprečena mogućnost nastupanja štetnih posledica do donošenja konačne odluke Suda.» Sud je rezonovao da su se stekli uslovi da ukine Rešenje od 8. aprila 2008. Godine. - Takvom odlukom Ustavni sud je omogućio da osporena odredba Uputstva zapravo i dalje postoji u pravnom poretku Republike Srbije pa se postavlja pitanje da li će biti

Budući da se u relevantnim međunarodnim telima smatra da preduzete mere afirmativne akcije u izbornom procesu mora da budu srazmerne *stvarnim potrebama* grupa i da budu 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,¹⁶ može da se postavi pitanje da li su izložene mere ukidanja izbornog cenzusa za koje se opredelio domaći zakonodavac zaista u skladu sa takvim zahtevom? Načelno posmatrano, smatra se da je pri preduzimanju bilo kojih mera afirmativne akcije princip nediskriminacije gornja granica njihove primene u savremenom demokratskom društvu zasnovanom na jednakosti.¹⁷ U tom smislu, postavlja se pitanje 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 se suočio povodom jedne inicijative kojom je osporena ustavnost 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 «ocenio da odredbom člana 81. stav 2. Zakona, kojom je za liste nacionalnih manjina isključena eliminatorna klauzula, ispunjen ustavni nalog o

primenjena i u redovnim izborima 2012. Inače, svoje stavove o eventualno odstupajućim uslovima za utvrđivanje izbornih lista nacionalnih manjina Ustavni sud je detaljno izrazio i u svojoj Odluci broj IUz-52/2008 od 21. aprila 2010. godine ("Službeni glasnik RS", broj 34/10) kojom je ocenjivao ustavnost odgovarajućih odredaba Zakona o lokalnim izborima.

¹⁶ 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

¹⁷ Specijalni izvestilac 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 Rapporteur in accordance with Sub-Commission Resolution 1998/5 prevod u B.Krivokapić, Zaštita manjina: istorijski razvoj, osnovna pitanja i zaštita u okviru UN, 2004.str.862

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, stav je Suda, zakonodavac će odgovoriti ustavnom nalogu da obezbedi ravnopravnost i zastupljenost nacionalnih manjina u centralnoj predstavničkoj instituciji.»¹⁸

Ostavljajući po strani pitanje zašto Ustavni sud smatra da su sve navedene mogućnosti alternative, može se istaći da je izloženim stanovištem Ustavni sud Srbije zapravo dopustio da se ustavni nalog obezbeđivanja zastupljenosti nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini tumači kao bezuslovni, a da postupanje zakonodavca u njegovom izvršavanju nije ničim ograničeno. Takvo rezonovanje nije u potpunosti ispravno. Naime, ravnopravnost kao osnovni *ratio* usvajanja i primene mera afirmativne akcije zaista nalaže da mere afirmativne akcije ne deluju povratno diskriminatorski. U izbornom procesu takve mere ne smeju da imaju karakter apsolutne privilegije, dobijanja mandata bez iakakvog demokratskog uporišta. U tom smislu, treba istaći da po svojoj vrsti i suštini, zakonsko rešenje o ukidanju izbornog cenzusa za političke stranke nacionalnih manjina ne znači da političke stranke nacionalnih manjina na izborima dobijaju mandate bez osvojenih glasova. Upravo suprotno, izabrani model zapravo nalaže postojanje tzv. „prirodnog praga“, odnosno, izbornog količnika koji političke stranke nacionalnih manjina mora da postignu da bi dobile mandat u političkom predstavništvu i zbog toga je u skladu sa Ustavom. Upravo imajući u vidu zaštitu ravnopravnosti, treba ukazati da je otvoreno pitanje da li bi u postojećem 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. Takođe, treba istaći i da ustavne odredbe o zastupljenosti

¹⁸ Odluka IU broj 42/2008 od 14. aprila 2011 - "Službeni glasnik RS", br. 28/2011

predstavnik nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini (član 100. stav 2.) i njihovo zakonsko uređivanje *ne smeju da dovedu do prezastupljenosti*, jer bi to značilo povratnu povredu ravnopravnosti.¹⁹

3. Lokalni izbori

Zakonom o lokalnim izborima predviđeno je da na lokalnim izborima svakoj izbornoj listi pripada broj mandata koji je srazmeran broju dobijenih glasova i da u raspodeli mandata učestvuju izborne liste koje su dobile najmanje 5% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali. Za političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina propisano je istovetno rešenje kao i na izborima za Narodnu skupštinu – one učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Takvo rešenje, osim istovetnih pitanja koja su izložena u vezi sa izborima za Narodnu skupštinu, nameće i posebno pitanje da li se njime zaista omogućava srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u lokalnim skupštinama?

Ustav u članu 180. st. 4, kao što je istaknuto, propisuje 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. U izloženoj ustavnoj odredbi nije jasno utvrđen smisao srazmerne zastupljenosti, odnosno, nije jasno da li je reč o srazmernoj zastupljenosti pripadnika manjina koja odražava njihovo učešće u ukupnom broju stanovnika čitave Republike ili pojedinih područja, odnosno, jedinica lokalne samouprave, ili pak o srazmeri koja odražava učešće nacionalnih manjina u ukupnom biračkom telu Republike, ili pojedinih jedinica, ili u biračkom telu koje je glasalo na izborima? Čini se da bi shvatanje prema kome se srazmerna zastupljenost iz ustavne odredbe člana 180. st. 4. odnosi na srazmeru koja odražava učešće u ukupnom broju stanovnika jedinice lokalne samouprave onemogućila zakonsko uređivanje ove materije. Naime, ne bi bilo moguće zakonsko jednoobrazno rešenje, prema kome bi se, na istovetan način, omogućila srazmerna zastupljenost u svim jedinicama

¹⁹ Imajući u vidu izloženo teško se može prihvatiti rezonovanje pojedinih među inače retkim domaćim autorima koji su o ovom pitanju pisali, prema kome „uvođenjem prirodnog praga kao mehanizma za postizanje inkluzivnosti političkih partija nacionalnih manjina u parlamentarni život, ne ostvaruje se ovaj cilj u potpunosti“ jer se „u uslovima fragmentarnosti političkih partija nacionalnih manjina glasovi njihovih birača raspoređuju unutar zatvorene grupe na nekoliko političkih aktera koji svaki pojedinačno jedva dosežu do prirodne granice“, ali, sa druge strane, i da rešenje u izbornom zakonodavstvu „odgovara dobro organizovanim političkim partijama brojnih nacionalnih manjina, ali zanemaruje političke i društvene interese ostalih nacionalnih zajednica:“ – videti G.Bašić, K.Crnjanski, Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji, 2006. str.55,56,58

lokalne samouprave. Sličan zaključak može da se izvede i za tumačenje, prema kome srazmerna zastupljenost odražava učešće nacionalnih manjina u ukupnom biračkom telu Republike. U tom slučaju moguće je rezonovati da učešće nacionalnih manjina u ukupnom broju stanovnika Republike i u ukupnom broju stanovnika jedinice lokalne samouprave nije istovetno i da bi stoga u pojedinim skupštinama jedinica lokalne samouprave nacionalne manjine bile podzastupljene, dok bi u drugima bile prezastupljene. Učešće nacionalnih manjina u biračkom telu Republike, zbog promene tog broja, u odnosu na popis stanovništva, nije moguće pouzdano utvrditi, niti je ono relevantno na izborima u pojedinim jedinicama lokalne samouprave. Otuda sledi da se srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina može odnositi samo na učešće nacionalnih manjina u biračkom telu koje je glasalo na lokalnim izborima i da se posredstvom ukidanja izbornog cenzusa od 5% takva srazmera pravno omogućava, a faktički može ostvariti, pod uslovom da pripadnici manjina glasaju za političke stranke nacionalnih manjina.

U vezi sa izloženim zakonskim rešenjima, baš kao i u vezi sa izborima za Narodnu skupštinu, može da se postavi pitanje da li je zakonsko uređivanje uslova koje je potrebno ispuniti da bi se podržala izborna lista političke stranke ili koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina kompatibilno sa duhom afirmativnog rešenja kojim se olakšava njihovo učešće u lokalnim predstavničkim telima? Zakonom o lokalnim izborima, članom 18. bilo je predviđeno da kandidate za odbornike mogu da predlažu, posebno ili zajedno, političke stranke, koalicije i druge političke organizacije, kao i grupe građana čije izborne liste svojim potpisima podrži najmanje 30 birača po predlogu za svakog kandidata na izornoj listi i da predlagač mora da na izornoj listi ima najmanje jednu trećinu kandidata od ukupnog broja odbornika koji se bira (st.1.).²⁰ Stavom 2. istog člana propisano je da su u jedinicama lokalne samouprave koje imaju manje od 20.000 birača, izborne liste utvrđene kada ih svojim potpisom podrži najmanje 200 birača. Povodom više inicijativa koje su pred Ustavnim sudom pokrenute za ocenu ustavnosti ovog, ali i drugih članova Zakona o lokalnoj samoupravi, Sud je 2009. pokrenuo postupak ocene ustavnosti izloženeih odredbi Zakona. Osnovno pitanje koje se u tom sporu razmatralo, u vezi sa izloženim odredbama, bilo je da li one, zbog toga što sadrže istovetna rešenja za pripadnike nacionalnih manjina i za građane koji pripadaju većini, faktički, pripadnike nacionalnih manjina dovode u neravnopravan položaj, u odnosu na pripadnike većinskog naroda u postupku kandidovanja na lokalnim izborima, a time i u ostvarivanju prava na političko reprezentovanje? Sud je stao na stanovište da „propisivanjem u članu 18. Zakona

²⁰ Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o lokalnim izborima ova odredba je promenjena samo utoliko što je reč o registrovanim političkim strankama i koalicijama registrovanih političkih stranaka

navedenih uslova u pogledu minimalnog broja birača koji treba da podrže izbornu listu i minimalnog broja odbornika koji treba da budu predloženi na listi da bi jedna izborna lista bila pravno valjana nisu postavljeni takvi uslovi koji bi pripadnike nacionalnih manjina doveli u suštinski nejednak položaj u odnosu na pripadnike većinskog naroda, niti se suštinski ograničavaju njihova prava da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da budu srazmerno zastupljeni u skupštini jedinice lokalne samouprave“.²¹ Sud se međutim nije posebno upustio u razmatranje drugog od zakonom opredeljenih uslova koji su potrebni za utvrđivanje izborne liste - da predlagač mora da na izornoj listi ima najmanje jednu trećinu kandidata od ukupnog broja odbornika koji se bira. Naime, moglo se postaviti pitanje, da li je zaista potrebno i u skladu sa namerom ustavotvorca da se obezbedi učešće nacionalnih manjina u lokalnim predstavničkim telima, rešenje prema kome i političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina na svojim listama mora da imaju najmanje trećinu kandidata od ukupnog broja odbornika koji se biraju. To pitanje bilo bi posebno važno obzirom da je ukidanjem izbornog cenzusa i omogućavanjem zastupljenosti nacionalnih manjina srazmerno njihovom učešću u broju birača koji su glasali, praktično omogućeno da se osvoji i manje odborničkih mandata od broja kandidata kojeg mora biti na listi da bi ona bila utvrđena.

4. *Izbori za Skupštinu AP Vojvodine*

Prema članu 180. st.1. Ustava, skupština je najviši organ autonomne pokrajine i nju, prema stavu 2. i 3. istog člana Ustava, čine poslanici koji se biraju u skladu sa odlukom skupštine autonomne pokrajine. Prema članu 35. st.2. Statuta AP Vojvodine, izbor i prestanak mandata poslanika, način omogućavanja srazmerne zastupljenosti nacionalnih zajednica i obrazovanje izbornih jedinica, uređuje Skupština, pokrajinskom skupštinskom odlukom. Imajući u vidu izložene odredbe Ustava i Statuta AP Vojvodine, postavlja se pitanje da li se izbor skupštine pokrajine u svemu može regulisati statutom i odlukom skupštine pokrajine, naročito imajući u vidu da je izloženom odredbom člana 180. st.4. Ustava propisano da se u autonomnim pokrajinama u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava omogućuje srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama, **u skladu sa zakonom**. Drugim rečima, da li se obim i način učešća nacionalnih

²¹ Pri tome, Ustavni sud je izričito istakao da je «imao u vidu činjenicu da su nacionalne manjine u Republici Srbiji, prema podacima nadležnog organa za statistiku, po pravilu, skoncentrisane na određenim područjima i da u pojedinim opštinama nacionalne manjine predstavljaju većinsko stanovništvo, te da, sledstveno tome, ispunjavanje navedenih uslova, u principu, ne predstavlja znatnu poteškoću za političke stranke nacionalnih manjina.» - IUz broj 52/2008 od 21. aprila 2010. godine - "Službeni glasnik RS", broj 34/10

manjina u predstavničkom telu pokrajine mogu odrediti samo odredbama njenog statuta i/ili drugog pokrajinskog opšteg akta i ako je tako učinjeno, da li su rešenja sadržana u tim aktima u skladu sa zakonom?

Izbor poslanika u Skupštinu AP Vojvodine regulisan je Pokrajinskom skupštinskom odlukom o izboru poslanika u Skupštini AP Vojvodine.²² Prema članu 5. st.3. Odluke, poslanici se biraju po proporcionalnom i većinskom izbornom sistemu. Članom 6. Odluke predviđeno je da se po proporcionalnom izbornom sistemu u Pokrajini, kao jednoj izornoj jedinici, bira 60 poslanika, dok se po većinskom izbornom sistemu bira 60 poslanika između pojedinačno utvrđenih kandidata sa liste kandidata u izbornim jedinicama utvrđenim posebnim aktom. Na osnovu takvog rešenja, jasno je da će osvajanje mandata predstavnika nacionalnih manjina na izborima, u delu izbora koji se odvijaju po većinskom izbornom sistemu, biti olakšano ukoliko su izborne jedinice određene tako, da uzimaju u obzir i geografski razmeštaj manjinskog živilja. Za proporcionalne izbore Odluka preuzima istovetno rešenje koje je predviđeno za republičke i lokalne izbore. Prema članu 74. st.3. i 4. Odluke, u raspodeli mandata učestvuju izborne liste koje su dobile najmanje 5% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali, dok političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kada su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali.

Ukoliko se pažljivije sagledaju izložena rešenja, utoliko se, slično kao i za lokalne izbore, najpre nameće pitanje da li se njima zaista izvršava ustavni nalog i omogućava srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u Skupštini AP Vojvodine? Izloženo pitanje je, za razliku od lokalnih izbora, donekle usložnjeno budući da prema članu 24. Statuta AP Vojvodine u pokrajinskim organima i organizacijama, pripadnici nacionalnih zajednica u AP Vojvodini treba da budu zastupljeni ne srazmerno njihovoj zastupljenosti u biračkom telu, već stanovništvu na području rada pokrajinskih organa, odnosno, organizacija. Razume se da se jednoznačan odgovor na izloženo pitanje ne može dati i da zavisi od rešenja koja se opredele posebnom Odlukom kojom se određuju izborne jedinice za većinske izbore. U tom smislu, treba učiniti jednu važnu napomenu – ukoliko se stoji na stanovištu da srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u pokrajinskim skupštinama treba da odražava učešće nacionalnih manjina u *biračkom telu koje je glasalo*, a što bi značilo usvajanje jednoobraznog modela na svim nivoima glasanja, onda je rešenje koje omogućava da političke stranke i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kada su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali, dovoljno i nije nužno usvajati posebne afirmativne mere u izornoj

²² „Sl. list AP Vojvodine“ br. 12/2004, 20/2008, 5/2009, 18/2009 i 23/2010

geometriji u delu pokrajinskih izbora koji se sprovode po većinskom sistemu. Zapravo, većinski izbori ne bi ni bili potrebni, tako da je postojeće rešenje dovoljno samo u delu izbora koji se sprovode po proporcionalnom izbornom sistemu. Ukoliko se, pak, stoji na stanovištu da se izložena odredba člana 24. Statuta AP Vojvodine odnosi i na pokrajinsku skupštinu i da se njom određuje obim i način učešća nacionalnih manjina u predstavničkom telu pokrajine, odnosno, da se njom opredeljuje pravi smisao srazmerne zastupljenosti koju propisuje član 180. st.4. ustava, utoliko treba istaći da je onda za svake buduće pokrajinske izbore koji se sprovode po oba modela, neophodno menjati izborne jedinice za većinske izbore, čime se ne garantuje i srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina koja odražava njihovo učešće u ukupnom stanovništvu pokrajine. Naravno, treba istaći da takvo rešenje dovodi do narušavanja ravnopravnosti nacionalnih manjina u Republici i narušava jednoobrazni karakter srazmere zastupljenosti nacionalnih manjina u predstavničkim telima na pokrajinskom i lokalnom nivou, odnosno narušava princip homogenosti izbora na koji se Ustavni sud poziva u svojim odlukama, a koji, po shvatanju Suda, znači „*u osnovi jednako značenje najvažnijih pravila za parlamentarne i lokalne izbore*“.²³ Zbog toga se čini da ustavni nalog omogućavanja srazmerne zastupljenosti nacionalnih manjina u lokalnim i pokrajinskim predstavničkim telima u skladu sa zakonom, zapravo znači neophodnost usvajanja istog modela kao i na republičkim izborima – ukidanje izbornog cenzusa za stranke i koalicije stranaka nacionalnih manjina na izborima na kojima je pokrajina jedna izborna jedinica.

U vezi sa izloženim rešenjima, slično kao i u vezi sa izborima za Narodnu skupštinu i lokalna predstavnička tela, može da se postavi pitanje da li su uslovi koje je potrebno ispuniti da bi se podržala izborna lista političke stranke ili koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina postavljeni tako da olakšavaju njihovo učešće u Skupštini AP Vojvodine? Prema članu 53. st.1. i 3. Odluke, kandidate mogu predlagati političke stranke, koalicije i grupe građana koje svojim potpisima podrži najmanje 6 000 birača po listi, dok taj broj u slučaju političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina iznosi 3 000 birača po izornoj listi. *Prima facie* jasno je da izloženo rešenje olakšava podnošenje izbornih lista političkih stranaka i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina, a time svakako da olakšava i mogućnost učešća

²³ Odluka IU broj 42/2008 od 14. aprila 2011 - "Službeni glasnik RS", br. 28/2011 Primetno je da Ustavni sud iz određenja principa homogenosti izbora izostavlja pokrajinske izbore što se može tumačiti i kao stav Suda da pokrajina može da odstupi od ovog principa. Međutim, takvo rezonovanje se ne može prihvatiti za srazmernu zastupljenost nacionalnih manjina u pokrajinskim skupštinama za koju Ustav propisuje da se sprovodi «u skladu sa zakonom».

nacionalnih manjina u Skupštini AP Vojvodine. Sa druge strane, budući da je Ustavni sud u dva predmeta, povodom rešenja na republičkim i lokalnim izborima, stao na stanovište da propisivanjem jednakih uslova u pogledu minimalnog broja birača koji treba da podrže izbornu listu kako manjinskih, tako i ostalih političkih stranaka i koalicija, nisu postavljeni uslovi koji bi pripadnike nacionalnih manjina doveli u suštinski nejednak položaj u odnosu na pripadnike većinskog naroda, niti da se takvim rešenjem suštinski ograničavaju njihova prava da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da budu srazmerno zastupljeni, *a contrario* postavlja se pitanje, da li je onda propisivanje takvih afirmativnih i suštinski nejednakih uslova na pokrajinskim izborima potrebno i da li narušava jednake šanse drugih stranaka i koalicija za učešće u izbornom procesu pod jednakim uslovima?

III. Izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina

Članom 75. st.3. Ustava predviđeno je da pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom, radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma. Zakonsko regulisanje izbora nacionalnih saveta najpre je bilo izvršeno odredbama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, kojima je bilo predviđeno da nacionalne savete biraju skupštine elektora koje su činili republički i pokrajinski poslanici izabrani na te funkcije zbog svoje pripadnosti nacionalnoj manjini, odbornici pripadnici nacionalne manjine u jedinicama lokalnih samouprava, u kojima je manjinski jezik u službenoj upotrebi, lica koja odrede nacionalna udruženja i organizacije i lica koja prikupe najmanje sto potpisa podrške. U delu stručnih radova koji su razmatrali problematiku izbora nacionalnih saveta isticano je da je takav način izbora manjinskih samouprava otvorio nekoliko spornih pitanja među kojima je osnovno pitanje posrednih izbora koji nemaju demokratsku legitimnost, između ostalog i zbog toga što dolazi do prenošenja legitimnosti sa nivoa predstavničkih tela (jer su u tom procesu učestvovali poslanici i odbornici – prim. V.Đ.) na nivo kulturne autonomije nacionalnih manjina.²⁴ Zakonom o nacionalnim savetima iz 2009. takav način izbora nacionalnih saveta je promenjen. Kakva rešenja sadrži ovaj Zakon?

Članom 29. Zakona predviđeno je da izbori za nacionalne savete mogu biti neposredni ili putem elektorske skupštine, da će se nacionalne manjine same opredeliti kojem će od ova dva načina dati prioritet u tom smislu što će se, kako to predviđa stav 3. tog člana, neposredni izbori za nacionalne savete održati ako se do dana raspisivanja izbora, na poseban birački spisak

²⁴ G. Bašić, K. Crnjanski, n.d.str.92

nacionalne manjine, upiše više od 50% od ukupnog broja pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva, umanjenog za 20%.

Izložene odredbe Zakona nameću važna pitanja jer se može stati na stanovište da sadrže veoma problematična i teško sprovodljiva rešenja. Zakonodavac se opredelio za hibridni model izbora nacionalnih saveta sastavljen od neposrednih i elektorskih izbora. Takvo rešenje neminovno vodi i hibridnom karakteru same institucije nacionalnih saveta. Imajući u vidu da je očigledna namera zakonodavca da nacionalni saveti budu nosioci javnih ovlašćenja i da predstavljaju poseban vid funkcionalne decentralizacije, kombinovanje različitih modela njihovog izbora ima istovetno značenje i učinak, kao i propisivanje različitih modela izbora za druge oblike samouprave i decentralizacije – npr. kombinovanje različitih modela izbora za različite jedinice teritorijalne decentralizacije. Otvoreno je i pitanje usaglašenosti izloženih odredbi sa Ustavom. Naime, odredba Zakona prema kojoj će se nacionalne manjine same opredeliti kojem će od dva načina izbora dati prioritet ne odgovara smislu odredbe člana 75. st. 3. Ustava prema kojoj pripadnici nacionalnih manjina **mogu, što znači da i ne moraju**, da izaberu nacionalne savete, jer implicira da će izbora za nacionalne savete, bilo po jednom, bilo po drugom izbornom modelu, svakako biti!! Posebno je problematična i potpuno arbitrarna odredba stava 3. ovog člana Zakona koja predviđa da će se neposredni izbori za nacionalne savete održati, ako se do dana raspisivanja izbora na poseban birački spisak nacionalne manjine upiše više od 50% od ukupnog broja pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva, umanjenog za 20%. Takvo rešenje, najpre, nameće dilemu da li su elektorski izbori, budući da su po Zakonu posledica nedovoljnog interesa pripadnika nacionalne manjine za neposredne izbore, zaista dobra osnova za formiranje tela koja *ex constitutione*, treba da služe ostvarenju prava na samoupravu u ustavom opredeljenim oblastima društvenog života. Drugim rečima, postavlja se pitanje da li nacionalni saveti izabrani na elektorskim izborima za koje je manje od 50% pripadnika manjine iskazalo interes, dakle koji su i *ex lege* nelegitimni, jer ne izražavaju većinsku volju, uopšte mogu da budu tela posredstvom kojih pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju samoupravu?? Štaviše, nije jasno ni kako, ni zbog čega se zakonodavac opredelio baš za iskazane procenete?! No, to nažalost nisu jedina problematična rešenja.

Članom 31. Zakona uređeno je izborno pravo pripadnika nacionalnih manjina za izbor nacionalnih saveta koje, prema odredbi tog člana, uključuje prava pripadnika nacionalne manjine da bira članove nacionalnog saveta, bude biran za člana nacionalnog saveta, predlaže kandidate za članove nacionalnog saveta, bude informisan o izborima za nacionalne savete, o kandidatima za članove nacionalnog saveta, kao i o njihovim programima, bude upisan u poseban birački spisak nacionalne manjine, glasa za izbor

nacionalnog saveta i pravo na zaštitu prava vezanih za izbor nacionalnog saveta. Budući da izbori predstavljaju ostvarivanje izbornog prava, od značaja za razmatranje izbora za nacionalne savete je da se razmotri odnos između izbornog prava za nacionalne savete i opšteg izbornog prava.

Članom 52. stav 1. Ustava propisano je da svaki punoletan, poslovno sposoban **državljanin Republike Srbije** ima pravo da bira i da bude biran. Sudeći prema izloženoj odredbi, ***Ustav ne poznaje mogućnost posebnog izbornog prava koje bi neko lice uživalo ne kao državljanin, već kao pripadnik nacionalne manjine***, kao uže grupe državljana. To proističe i iz odredbe stava 2. istog člana Ustava prema kojoj je izborno pravo opšte i jednako. Ukoliko Zakon predviđa da pripadnici nacionalnih manjina imaju posebno izborno pravo za izbor nacionalnih saveta, utoliko u političkom sistemu Republike Srbije pripadnici nacionalnih manjina raspolažu sa dva glasa što vodi nejednakosti građana u političkoj sferi i u procesima javnog odlučivanja. Doduše, odredbom člana 75. st. 3. Ustava predviđeno je da ***pripadnici nacionalnih manjina*** mogu ***izabrati*** svoje nacionalne savete, ali ta odredba ne znači i da pripadnici nacionalnih manjina imaju posebno individualno izborno pravo za izbor nacionalnih saveta koje postoji nezavisno i mimo opšteg izbornog prava, odnosno, da svaki pripadnik nacionalne manjine ima posebno izborno pravo za izbor nacionalnih saveta. Budući da Ustav predviđa da Republika Srbija priznaje prosvetnim i kulturnim udruženjima nacionalnih manjina posebnu ulogu u ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina, ta odredba bi mogla da znači da takva udruženja svoju ulogu upravo treba da imaju u ostvarivanju kolektivnih prava, odnosno u izboru nacionalnih saveta.

Osim ispunjavanja Ustavom i zakonom propisanih opštih uslova za sticanje aktivnog biračkog prava, poseban uslov za sticanje aktivnog biračkog prava za neposredan izbor članova nacionalnog saveta je upis u poseban birački spisak nacionalne manjine. Bez obzira što je Zakonom izričito predviđeno da je upis u birački spisak manjine dobrovoljan, otvoreno je pitanje da li je takvo rešenje u skladu sa članom 47. st.2. Ustava prema kome niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti. Naime, Zakonom se propisuje da aktivno biračko pravo imaju pripadnici nacionalnih manjina koji, da bi ga uživali, moraju da se upišu na birački spisak, a time imaju obavezu, odnosno, dužnost da se nacionalno izjasne, jer se upis u posebni birački spisak zaista može smatrati jednim vidom nacionalnog izjašnjavanja.

Poseban birački spisak vodi se po službenoj dužnosti, a vodi ga Ministarstvo, dok posebne biračke spiskove po jedinicima lokalne samouprave vode, kao povereni posao, opštinske, odnosno gradske uprave u elektronskoj formi. Pripadnici nacionalne manjine upisuju se, prema članu 52. Zakona, u poseban birački spisak kada ispune opšte uslove za sticanje

biračkog prava propisane zakonom. Svaki građanin sa biračkim pravom, pripadnik nacionalne manjine, može na posebnom obrascu pismeno zatražiti da bude upisan u poseban birački spisak. Zakon predviđa mogućnost brisanja sa biračkog spiska (član 41.t.7. i član 54. st. 2.) i odbijanja upisa u birački spisak (član 56. st. 1.), pri čemu se ne precizira da li takvo brisanje, odnosno, odbijanje upisa može da bude posledica diskrecionog odlučivanja nadležnog organa. U tom smislu, posebnu pažnju privlači odredba člana 56. st. 1. koja predviđa da organ koji vodi birački spisak može da odbije da izvrši upis birača u poseban birački spisak, ne precizirajući, pritom, na osnovu čega nadležni organ može da odbije upis u birački spisak. Izložena odredba predstavlja pravnu osnovu za diskreciono odlučivanje nadležnog organa da li će neko lice upisati u birački spisak, a time, posredno, nadležni organ ima mogućnost i da odbije nacionalno izjašnjavanje tog lica.

Prema članu 33. Zakona, pasivno biračko pravo za izbor nacionalnog saveta ima pripadnik nacionalne manjine koji ispunjava uslove za aktivno biračko pravo i ne obavlja određene javne funkcije. Zakon propisuje da za člana nacionalnog saveta ne može biti biran pripadnik nacionalne manjine koji obavlja funkciju sudije, tužioca ili sudije Ustavnog suda. Takva odredba Zakona vodi nejednakosti građana po osnovu nacionalne pripadnosti jer građani, prema članu 53. Ustava, imaju pravo da *pod jednakim uslovima* stupaju u javne službe i na javne funkcije. Budući da je članstvo u nacionalnom savetu javna funkcija, jasno je da izložena odredba Zakona onemogućava pripadnike drugih nacionalnosti da učestvuju u vršenju te funkcije. Zaista nije jasno zašto je zakonodavac ograničio mogućnost da npr. i lica koja nisu pripadnici određene nacionalne manjine mogu da budu članovi nacionalnog saveta te manjine (npr. profesori jezika, ili naučnici koji proučavaju neku nacionalnu manjinu, njenu istoriju i kulturu). Štaviše, toj se odredbi može zameriti da izostavlja poslaničku funkciju. Naime, Ustav Republike Srbije predviđa u članu 102. stav 3. da narodni poslanik ne može biti poslanik u skupštini autonomne pokrajine, niti funkcioner u organima izvršne vlasti i pravosuđa, niti može obavljati druge funkcije, poslove i dužnosti za koje je zakonom utvrđeno da predstavljaju sukob interesa. Izložena ustavna odredba tumačena je tako da je sa poslaničkom funkcijom nespojiva i funkcija u izvršnim organima lokalne samouprave, pa se utoliko čini da, ako ne članstvo, a onda bar funkcija u nacionalnom savetu, kao posebnom vidu samouprave, odnosno funkcionalne decentralizacije, ne bi trebalo da bude spojiva sa poslaničkom funkcijom.

Zakon uređuje uslove koje je potrebno ispuniti da bi se podržala izborna lista na naposrednim izborima za nacionalne savete. Članom 71. Zakona propisano je da izborne liste mogu, pod uslovima utvrđenim zakonom, predlagati grupa birača upisanih u poseban birački spisak odgovarajuće nacionalne manjine, odnosno organizacije, udruženja građana, kao i političke organizacije nacionalne manjine. Da bi izborna lista bila

punovažna, nju mora da podrži podržati najmanje 1%, a ne manje od 50 birača upisanih u poseban birački spisak odgovarajuće nacionalne manjine. Takvo rešenje ne samo da olakšava podnošenje izbornih lista, već ga i nerazumno podstiče do mere koja može značajno da utiče na fragmentaciju učešća na izborima.

Neposredni izbori za nacionalne savete obavljaju se po proporcionalnom izbornom sistemu. Zakon u članu 98. predviđa da svakoj izornoj listi pripada broj mandata srazmeran broju dobijenih glasova i da se mandati raspodeljuju primenom D'Ontovog pravila.

Nacionalni savet, prema članu 100. st. 1. Zakona, bira skupština elektora nacionalne manjine, ako nacionalna manjina, ne ispuni Zakonom predviđene uslove za neposredne izbore. Postupak za izbor nacionalnog saveta po elektorskom sistemu pokreće Ministarstvo odlukom o održavanju elektorske skupštine.

Zakon opredeljuje da pravo da bude elektor na elektorskim izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina ima pripadnik nacionalne manjine, koga je za elektora imenovala organizacija ili udruženje nacionalne manjine i koji prilaže 100 popunjenih obrazaca sa potpisima pripadnika određene nacionalne manjine, rešenje o registraciji organizacije ili udruženja i pismenu ispravu o odluci skupštine organizacije ili udruženja nacionalne manjine kojom je određeno za elektora nacionalne manjine. Dakle, Zakon, predviđajući potpise podrške, ne samo da ne podstiče ulogu nacionalnih udruženja i organizacija u procesu izbora nacionalnog saveta, već je i otežava.

Elektorska skupština bira nacionalni savet po proporcionalnom sistemu. Prema članu 109. Zakona, listu kandidata za članove nacionalnog saveta može da predloži jedna četvrtina prisutnih elektora. Elektor može svojim glasom da podrži samo jednu listu. Na listi može biti najmanje pet, a najviše onoliko kandidata koliko nacionalni savet ima članova. Redosled kandidata određuje podnosilac liste. Mandati se raspodeljuju primenom D'Ontovog pravila.

Zakon sadrži i posebna pravila o glasanju. Odluku o raspisivanju izbora po oba izborna modela, donosi ministar nadležan za poslove ljudskih i manjinskih prava. Odluka o izboru nacionalnog saveta donosi se najranije 120, a najkasnije 90 dana pre isteka mandata nacionalnog saveta i objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srbije“. Izbori za članove svih nacionalnih saveta održavaju se istovremeno. Prema članu 36. st. 2. Zakona, izbori moraju biti okončani najkasnije 15 dana, pre isteka mandata na koji su izabrani članovi nacionalnog saveta. Član 34. Zakona propisuje da se

glasanje za izbor članova nacionalnog saveta organizuje samo na teritoriji Republike Srbije.

Zakonom je predviđen potpuno paralelni sistem organa za sprovođenje izbora koji postoje nezavisno od organa za sprovođenje republičkih, pokrajinskih i lokalnih izbora. Prema članu 60. Zakona, organi za sprovođenje izbora nacionalnih saveta su: Centralna izborna komisija, Izborna komisija za biračko područje i birački odbori. Stalni sastav Centralne izborne komisije čine tri člana koje imenuje ministar, a prošireni sastav čine predstavnici predlagača izbornih lista. Nadležnosti Centralne izborne komisije, između ostalog, obuhvataju staranje o zakonitom sprovođenju izbora, organizovanje tehničke pripreme za izbore, praćenje primene i davanje objašnjenja u vezi sa primenom zakona, u vezi sa neposrednim izborima članova nacionalnih saveta, utvrđivanje jedinstvenih standarda za izborni materijal, propisivanje obrazaca i pravila za sprovođenje izbornih radnji propisanih zakonom, određivanje i oglašavanje u „Službenom glasniku Republike Srbije“ broja i adresa biračkih mesta, imenovanje predsednika, članova i zamenika stalnog sastava Izborne komisije za biračko područje i biračkih odbora, utvrđivanje broja glasačkih listića za biračka mesta, itd. Među nadležnostima Centralne izborne komisije posebnu pažnju privlači određivanje biračkih područja koja čine teritorije jedne ili više susednih jedinica lokalne samouprave. Budući da se izbori za nacionalne savete vrše na teritoriji čitave države, jer nacionalni saveti deluju na čitavoj teritoriji, nije jasno zašto je zakonodavac predvideo obrazovanje posebnih biračkih područja i njihovih komisija, kao i koji je smisao njihovog postojanja, naročito ukoliko se ima u vidu da je zakonom predviđeno da u nadležnost komisija tih područja spada samo primopredaja izbornog materijala između Centralne izborne komisije i biračkih odbora?

Zaključak

U Republici Srbiji primenjena su dva modela delotvornog učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima – model olakšane političke participacije nacionalnih manjina i model manjinske samouprave posredstvom nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Rešenja koja su usvojena u kvantitativnom smislu omogućavaju delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima, i više od toga, ali nisu rezultat promišljeno dizajnirane i dosledno izvedene koncepcije.

Naprotiv, rešenja koja su usvojena za izbore na različitim nivoima organizovanja vlasti, iako olakšavaju političku participaciju nacionalnih manjina, nemaju sistemski kvalitet i ne omogućavaju jednoobrazno predstavljanje nacionalnih manjina u predstavničkim telima. Model ukinutog izbornog cenzusa omogućava predstavljanje nacionalnih manjina u Narodnoj

skupštini Republike Srbije i srazmernu zastupljenost u predstavničkim telima jedinica lokalne samouprave, ali takvu meru uvodi samo za političke stranke i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina, čije je stvaranje, prema Zakonu o političkim strankama inače olakšano, što naposljetku vodi inflaciji manjinskih političkih stranaka. Sa druge strane, iako je broj potpisa, koji je potrebno podneti da bi se podržala manjinska izborna lista na republičkim izborima, čak deset puta veći, nego što je broj potpisa potrebnih za osnivanje političke stranke, ipak je jasno da takav model ne diskriminiše građane jer naposljetku znači da i manjinske političke stranke treba da osvoje onoliko glasova, koliko je zaista „vredan“ poslanički mandat, a što je, u zavisnosti od broja izašlih birača, često više od broja potpisa koji su potrebni za podršku izornoj listi. Izborni sistem primenjen na izborima za Skupštinu AP Vojvodine narušava jednoobrazni karakter srazmere zastupljenosti nacionalnih manjina u predstavničkim telima na pokrajinskom i lokalnom nivou, odnosno, narušava princip homogenosti izbora i omogućava da nacionalne manjine, posredstvom svojih političkih stranaka i njihovih koalicija, u Skupštini AP Vojvodine budu kako prezastupljene, tako i podzastupljene.

Kombinovanje neposrednih i elektorskih izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina, kao posebna tela manjinske samouprave i drugi usvojeni model delotvornog učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima (uz značajno povećanje nadležnosti tih tela), koje je pravdano potrebom legitimizacije nacionalnih saveta i ispravljanjem njihovog demokratskog deficita, nije značilo razvijanje sprovodljivog, održivog i na vladavini prava i evropskim i uporednim standardima zasnovanog sistema manjinske zaštite. Ukoliko se sagledaju izložena rešenja o izborima za predstavnička tela i o izborima za nacionalne savete, utoliko može da se zaključi da su u Republici Srbiji razvijena dva potpuno paralelna i međusobno nezavisna izborna sistema sa različitim pravima i garantijama, merama i tehničkim radnjama, posredstvom kojih nacionalne manjine učestvuju u javnim poslovima. Postojanje različitog biračkog prava, posebnih manjinskih biračkih spiskova, kao i posebnih oragana, za sprovođenje izbora za nacionalne savete, uz nedovoljno jasno utvrđen odnos između olakšane političke participacije i manjinske samouprave, kao različitih modela učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima, naméće opravdanu bojazan od prekomponovanja političkog sistema Republike Srbije, uvođenja konsocijacije, umesto građanske ustavnosti, nacionalne getoizacije i segregacije u javnim poslovima i stvara nesprovodljiv model nepoznat u uporednom, i bez pravnog osnova u međunarodnom pravu, koji može da bude samo uzročnik novih problema u inače osetljivoj oblasti manjinske zaštite.

Vladimir Djurić Ph.D

Research Fellow,
Institute of Comparative Law,
Belgrade

ELECTIONS AND THE EFFECTIVE PARTICIPATION OF NATIONAL MINORITIES IN PUBLIC AFFAIRS

Summary

In this paper the author analyses the possibilities of effective participation of national minorities in public affairs through the existing electoral models. The effective participation of national minorities in public affairs in Republic of Serbia is facilitated in two ways - through the affirmative action measures in electoral legislation for all levels of elections, and through self – government (cultural autonomy) of national minorities in the fields of the use of language and script, education, information and culture in which the national minorities are represented by their national councils. The conclusion is that the affirmative action measures ensure the effective political participation of national minorities, especially through removal of electoral threshold for the state and local elections, but they are not uniform, and the result of the combination of majority and proportional elections for the Assembly of Vojvodina can be that national minorities are under or over – represented in that body. The elections for national councils are based on hybrid solution – the combination of direct and indirect elections. That creates the unsustainable model which is not based on the principles of the rule of law and on international or comparative standards of minority protection.

Keywords: Elections, Effective Participation, Public Affairs, National Minorities, Affirmative Action Measures.