

Prof. dr *Vladimir Đurić**

IZBORI ZA TELA MANJINSKE NETERITORIJALNE AUTONOMIJE/SAMOUPRAVE

Apstrakt: Cilj ovog istraživanja je da se razmotre izborni modeli za tela manjinske neteritorijalne autonomije u uporednom i srpskom pravu. Takođe, rad sadrži i analizu izbora za nacionalne savete u Republici Srbiji u periodu 2014–2022. Cilj istraživanja opredeljuje korišćenje uporednog i dogmatsko-pravnog metoda za analizu pravnog okvira, kao i političkog i statističkog metoda prilikom razmatranja izbora u Republici Srbiji. Zaključak je da su izborni modeli za izbor tela neteritorijalne autonomije ograničenog demokratskog domašaja i da je reprezentativna uloga takvih tela upitna.

Ključne reči: neteritorijalna autonomija, tela, izbori, nacionalni saveti nacionalnih manjina.

1. UVOD: POJAM MANJINSKE NETERITORIJALNE AUTONOMIJE I PROBLEM NJENOG IZBORA

Budući da se u većini akademskih tekstova pojam „neteritorijalna autonomija“ (dalje: NTA) više koristi u normativne nego u deskriptivne svrhe, a pridevi poput „kulturalna“, „personalna“, „nacionalno-kulturalna“ koji mu se pridodaju često imaju različita i promenljiva značenja i implikacije, pristupi tom pojmu i njegova definisanja mogu se sistematizovati u širokoj skali, počevši od „uske“ interpretacije pod koju se podvodi određenje NTA kao opšteg principa prema kome ljudi, individualno ili zajedno, ostvaruju svoje interese u različitim institucionalnim uređenjima, do širokog shvatanja koje podrazumeva robusne i ovlašćene organizacione forme koje obuhvataju i strukturišu čitave etničke grupe i koje se u teoriji objašnjavaju i racionalizuju u matrici *power sharing*-a i reprezentativnosti.¹ Ipak, između NTA, s jedne strane, i konsocijativne demokratije i *power sharing*-a, s druge strane, mogu postojati značajne razlike. Naime, iako je segmentalna autonomija zajednica, koja podrazumeva „vladavinu manjine nad samom sobom u oblastima od ekskluzivnog značaja za nju“, jedan od elemenata

* Viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd; e-mail: v.djuric@iup.rs

1 Osipov, A., 2013, Can ‘Non-Territorial’ Serve as a Category of Analysis? Between ‘Thick’ and ‘Thin’ Approaches, *European Consortium for Political Research, 41st ECPR Joint Session of Workshops*, Johannes Gutenberg Universität, Mainz, 11–16 March 2013, p. 10.

konsocijativne demokratije² čiji je cilj uključivanje u proces raspodele političke moći (*power sharing*)³, ipak se razlike između tih modela mogu ogledati u činjenici da konsocijativne institucije mogu biti liberalnog karaktera, a ne isključivo korporativnog, jer u njima mogu participirati stranke s izbornom podrškom, a ne samo etničke partije.⁴

Dva aspekta NTA koja se razlikuju od *power sharing*-a, jer ne impliciraju podelu vlasti i nadležnosti, mogu biti predmet posebnih istraživanja. Reč je o „*politici neteritorijalne autonomije*“ koja podrazumeva specijalni tretman i osnaživanje kolektivnih aktivnosti koje se preduzimaju u ime identitetske grupe, a analiza takve javne politike spada u naučni domen politikologije. Drugi aspekt NTA, kao kategorija istraživanja, spada u domen javne uprave i pravne nauke i obuhvata autonomne supsissteme donošenja odluka i vršenja usluga koji mogu biti različitog ranga, od korporativnih entiteta integrisanih u državnu mašineriju, preko izabranih ili ekspertskih tela inkorporiranih u proces donošenja odluka („administrativna demokratija“), do nevladinih organizacija koje se redovno finansiraju iz budžeta. Tačnije, takvi autonomni supsisstemi donošenja odluka i vršenja usluga mogu obuhvatati NTA shvaćenu kao „novu javnu upravu“ ili „indirektnu administraciju“ u oblasti kulturnih i obrazovnih politika koju čine institucije koje materijalne resurse i autoritativna ovlašćenja dobijaju na regularnoj osnovi, za razliku od običnih nevladinih organizacija.⁵

Utvrđivanje da NTA čine institucije obrazovane po etničkim linijama i/ili koje deluju u etno-kulturnoj sferi i koje materijalne resurse i autoritativna ovlašćenja dobijaju na regularnoj osnovi, teorijske studije o neteritorijalnoj autonomiji utemeljuje u institucionalni pristup. Prema tom pristupu, bez institucija NTA i nije autonomija, odnosno bez samoregulišućih (odnosno samoupravnih) institucija neteritorijalna autonomija ne postoji.⁶ Polazeći od institucionalnog pristupa, najprihvatljivijim, ali i najširim određenjem čini se ono koje pod NTA podrazumeva *samoupravu grupe osoba kroz subdržavni entitet sa neteritorijalnim karakterom u stvarima koje se smatraju vitalnim za održavanje i reprodukciju njihovih distinktivnih kulturnih osobenosti koje mogu da se odnose na jezik, kulturu, religiju ili običaje određenih grupa*.⁷ Ako osnovnu odrednicu NTA čini postojanje institucija, onda se, kao jedno od osnovnih pitanja u istraživanju tog vida autonomije, nameće pitanje – na koji način se konstituišu njene institucije, naročito u državama u kojima ne postoji politički poredak konsocijativne, već

2 Uz princip velike koalicije između kulturnih različitosti, veta na stvari od vitalnog značaja za kontinuitet (manjinskih) zajednica i proporcionalnost u predstavljanju.

3 Lijphart, A., 1977, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, pp. 31, 41.

4 McGarry, J., Moore, M., Renner, K., *Power Sharing and Non-Territorial Autonomy*, in: Nimni, E. (ed.), 2005, *National Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*, London, New York, Routledge, pp. 88, 89.

5 Osipov, A., pp. 18–20.

6 Malloy, T. H., Introduction, in: Malloy, T. H., Osipov, A., Vizi, B., (eds.), 2015, *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 5, 7.

7 Online Compendium Autonomy Arrangements in the World (www.world-autonomies.info, 4. 2. 2023).

građanske demokratije? Načelno posmatrano, odgovor na to pitanje zavisi od pravne prirode takvih tela, tačnije od toga da li imaju javnopravni karakter, zatim od organizacione strukture NTA, odnosno da li se ona ostvaruje u centralizovanom modelu na nivou čitave države ili posredstvom složene institucionalne strukture koju čine mesne, lokalne, regionalne i državne institucije NTA, kao i od pitanja slobode ili obaveznosti formiranja tela (institucija) posredstvom kojih se takva autonomija ostvaruje.⁸

2. UPOREDNOPRAVNI MODELI IZBORA ZA TELA MANJINSKE NETERITORIJALNE AUTONOMIJE

Zakonodavstva država u kojima postoje institucije NTA i u kojima je oblik političkog poretka predstavnička (građanska) demokratija poznaju dva modela izbora njenih tela. Prvi izborni model podrazumeva da se tela NTA biraju na skupštinama u kojima mogu učestvovati pojedinci i/ili predstavnici nacionalnih organizacija. U Ruskoj Federaciji, prema Zakonu o nacionalnoj kulturnoj autonomiji,⁹ lokalna nacionalno-kulturna autonomija osniva se na skupštini građana koji pripadaju određenoj etničkoj zajednici i imaju prebivalište na teritoriji opštine. Osnivači lokalne nacionalno-kulturne autonomije, zajedno sa građanima, mogu biti i registrovana udruženja građana pripadnika određene etničke zajednice koja deluje na teritoriji opštine. Delegati lokalnih nacionalno-kulturnih autonomija mogu da na konferenciji (skupštini) obrazuju regionalnu nacionalno-kulturnu autonomiju u okviru subjekata Ruske Federacije. Delegati regionalnih nacionalno-kulturnih autonomija na konferenciji (skupštini) mogu da uspostave saveznu nacionalno-kulturnu autonomiju koja ima obavezu da obrazuje rukovodeće telo i kontrolno-revizorski organ. Postupak za formiranje, funkcije i nazivi tih tela utvrđuju se statutima nacionalno-kulturne autonomije u skladu sa ruskim propisima. Zakon ne obavezuje nacionalne kulturne autonomije sa jednog nivoa organizovanja da stvore kulturnu autonomiju na višem nivou, ali mogu naknadno da joj pristupe. Postupak za prijem u nacionalno-kulturnu autonomiju takođe se uređuje njenim statutom. Važno je istaći da je za uspešno i pravno valjano sazivanje i održavanje skupštine za izbor tela neteritorijalne kulturne autonomije potrebno da su u određenom roku medijima čija se godišnja produkcija odnosi na teritoriju za koju se nacionalno-kulturna autonomija obrazuje dostavljena saopštenja o njenom predstojećem formiranju. Zakon prvobitno nije određivao broj nacionalno-kulturnih autonomija koje mogu da budu

8 Više o tome u Đurić, V., 2018, *Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava*, Knjiga I, Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava u uporednom pravu, Beograd, Institut za uporedno pravo, str. 116–126.

9 Zakon o nacionalnoj kulturnoj autonomiji (Федеральный закон „О национально-культурной автономии“ от 17.06.1996 N 74-ФЗ (последняя редакция), (В редакции федеральных законов от 21.03.2002 г. N 31-ФЗ; от 10.11.2003 г. N 136-ФЗ; от 29.06.2004 г. N 58-ФЗ; от 22.08.2004 г. N 122-ФЗ; от 30.11.2005 г. N 146-ФЗ; от 01.12.2007 г. N 309-ФЗ; от 09.02.2009 г. N 11-ФЗ; от 09.02.2009 г. N 14-ФЗ; от 02.07.2013 г. N 185-ФЗ; от 04.11.2014 г. N 336-ФЗ)), (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10722/, 2. 2. 2023).

obrazovane na određenoj teritoriji, ali je Ustavni sud Ruske Federacije 2004. stao na stanovište da se na lokalnom i regionalnom nivou ne može obrazovati više od jedne nacionalne kulturne autonomije za svaku nacionalnu manjinu,¹⁰ što je kasnije pretočeno u odgovarajuće zakonske izmene. Činjenica da se među osnivačima nacionalne kulturne autonomije mogu naći i organizacije, kao i rešenje prema kome na određenoj teritoriji može da postoji samo jedna kulturna autonomija nacionalne manjine, može da rezultira time da organizacija koja ima „najduže noge“, odnosno koja je najbrža i najrasprostranjenija zapravo preraste u priznatu autonomiju i uspe u postupku registracije takvog tela.¹¹ Organizaciona struktura, a naročito postupak obrazovanja nacionalnih kulturnih autonomija u Ruskoj Federaciji objašnjavaju, po pojedinim autorima, ulogu države kao „vratara“ kulturne autonomije, budući da ona (država) zadržava ovlašćenje konačnog odlučivanja da li etnička zajednica može da koristi mehanizam kulturne autonomije. Stoga se, prema takvim komentarima, čini da je odgovor na pitanje da li je grupa ispunila uslove da postane kulturno autonomna zapravo mešavina srećne slučajnosti, kaprica nadležnih organa i volje i političkih konekcija lidera etničke zajednice.¹²

Drugi model izbora tela NTA podrazumeva neposredne izbore na kojima učestvuju pripadnici zajednica koje imaju pravo na takvu autonomiju. Uvođenje neposrednih izbora za tela manjinske neteritorijalne autonomije korespondiralo je s teorijskim uočavanjem da je svim slučajevima zajednički pravni problem kako obrazovati takva tela i na koji način izabrati predstavnike koji će imati demokratski legitimitet.¹³ Drugim rečima, NTA pokreće ozbiljna pitanja u vezi s legitimitetom i reprezentativnošću tela posredstvom kojih se ostvaruje.¹⁴ Ostavljajući po strani složeno i važno teorijsko pitanje da li demokratski legitimitet tela posredstvom kojih se ostvaruju NTA aranžmani može i treba da bude shvaćen u njegovom liberalnom značenju, ako već takva tela predstavljaju izvesnu korekciju i odstupanje od klasičnog liberalnog modela, a što bi onda nužno iziskivalo da takva tela i njihovi članovi (ne) budu izabrani na neposrednim izborima,¹⁵

10 Постановление Конституционного Суда РФ от 3. марта 2004 №. 5-П. О уставности одлуке да се одбије захтев за регистрацију друге немачке културне аутономије у Алтајском крају, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46889/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/, 2. 2. 2023.

11 Torode, N., 2008, National Cultural Autonomy in Russian Federation: Implementation and Impact, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, No. 2, p. 184; Runderova, T., 2012, Non-Territorial Autonomy in Russia: Practical Implications of Theoretical Approaches, *The Romanian Journal of Society and Politics*, Vol. 7, 1, p. 38.

12 Torode, N., 2008, p. 184.

13 Korhecz, T., 2002, Democratic Legitimacy and Election Rules of National Ethnic Minority Bodies and Representatives – Reflections on Legal Solutions in Hungary and Slovenia, *International Journal on Minority and Group Rights*, 9, p. 161.

14 Decker, C., 2008, Contemporary Forms of Cultural Autonomy in Eastern Europe: Recurrent Problems and Prospects for Improving the Functioning of Elected Bodies of Cultural Autonomy, in: *The Participation of Minorities in Public Life*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, p. 103.

15 Više o tome Đurić, V., 2020, Opravdanja i ograničenja aranžmana neteritorijalne manjinske autonomije u liberalnoj demokratiji, *Srpska politička misao*, Vol. 69, br. 3, str. 63–82.

trebalo bi istaći da neposredni izbori takvih tela iziskuju određivanje biračkog prava i regulisanje pitanja ko može biti njegov titular, kao i da sobom nose niz izazova uređivanja materije kreiranja biračkih spiskova pripadnika manjina kao javnih isprava, zaštite podataka o ličnosti, omogućavanja višestrukih nacionalnih identiteta u tom kontekstu itd. Drugim rečima, neposredni izbori takvih tela kriju u sebi potencijalni konflikt između dve ustavne vrednosti – s jedne strane, potrebe za demokratskim legitimitetom takvih tela (ako se taj legitimitet shvata u klasičnom liberalnom smislu) i, s druge strane, potrebe za očuvanjem slobode nacionalnog izjašnjavanja, uključujući i slobodu promene nacionalnog identiteta.¹⁶ Bilo kako bilo, posebno pitanje u vezi s neposrednim izborima je koji se izborni modeli koriste i da li oni doprinose reprezentativnom karakteru tih tela.

Kao što je istaknuto, izborni model neposrednih izbora tela manjinske neteritorijalne autonomije zavisi i od organizacione strukture takvih aranžmana. U Finskoj Sami parlament je centralna, zapravo jedina organizaciona struktura posredstvom koje se ostvaruje NTA Sami naroda. To telo obrazovano je na nivou čitave države, što znači da predstavlja narod Sami i ostvaruje svoja ovlašćenja na državnom nivou. Budući da Sami parlament predstavlja čitav Sami narod i da je jedino telo NTA tog naroda, Zakon o Sami parlamentu¹⁷ propisuje u članu 20. stav 1. da je čitava država jedna izborna jedinica. Uzimajući u obzir da više od 60% pripadnika naroda Sami u savremeno doba živi van svog zavičaja, neteritorijalizacija izborne jedinice je značajna karakteristika NTA u Finskoj.¹⁸ Prema članu 27. tog zakona, nominaciju kandidata može da izvrši najmanje troje birača popunjavanjem odgovarajuće prijave. Takvo rešenje afirmiše individualne kandidate i izbore za Sami parlament čini nepartijskim.¹⁹ S druge pak strane, zakon u članu 38. predviđa da će kandidati koji su dobili najviše glasova, dakle relativnu većinu glasova (birači se opredeljuju za kandidata), biti izabrani za članove Sami parlamenta, ali uz jedan korektivni uslov – da među njima bude najmanje po tri kandidata iz svake opštine u Sami postojbini. Ukoliko se takvo rešenje sagleda u kontekstu činjenice da više od 60% pripadnika naroda Sami živi izvan postojbine, utoliko se može zaključiti da je propisivanje tog korektivnog uslova izvršeno nauštrb demokratske legitimnosti, a u cilju afirmisanja interesa i veza sa postojbinom.

Mađarski Ustav²⁰ u članu XIX, stav 2. jasno propisuje da nacionalnosti imaju pravo da ustanove svoju samoupravu na lokalnom i nacionalnom nivou. Zakon

16 Đurić, V., 2017, Pripadnost nacionalnoj manjini i biračko pravo za izbor manjinskih tela i predstavnika, *Strani pravni život*, 3, str. 112.

17 Zakon o Sami parlamentu, Sametingslag, 17. 7. 1995/974, (<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950974>, 7. 2. 2023).

18 Suksi, M., Non-Territorial Autonomy, The Meaning of '(Non)-Territoriality', in: Malloy, T., Palermo, F., (eds.), 2015, *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford, Oxford University Press, p. 106.

19 Stepień, A., Petrétei, A., Koivurova, T., Sámi Parliaments in Finland, Norway and Sweden, in: Malloy, T., Palermo, F., (eds.), 2015, *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford, Oxford University Press, p. 127.

20 Ustav Mađarske, Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25., <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>, 8. 2. 2023).

CLXXIX o pravima manjina iz 2011.²¹ godine u paragrafu 50, stav 1. precizira da se lokalne manjinske samouprave uspostavljaju u naseljima, gradovima i gradskim distriktima, a regionalne u glavnom gradu i u okruzima (ali ih zakon zajedno označava izrazom „lokalne samouprave“), pod uslovom iz paragrafa 56. st. 1. i 2. da u jedinici lokalne samouprave ima najmanje trideset pripadnika nacionalne manjine prema rezultatima popisa stanovništva, odnosno deset pripadnika manjine u slučaju regionalne samouprave. Sve samouprave, dakle kako lokalne, tako i državna, obrazuju se na istovetan način – na neposrednim izborima. Razumljivo, jedinice lokalne i regionalne samouprave su izborne jedinice za izbor lokalnih manjinskih samouprava, dok je čitava država izborna jedinica za izbor državne manjinske samouprave. Zakon o pravima manjina, propisuje u paragrafu 58. da kandidate na izborima za manjinske samouprave u Mađarskoj mogu da predlažu, bilo pojedinačno, bilo zajednički, manjinske *organizacije* koje u paragrafu 2. određuje kao neprofitna udruženja čiji su ciljevi, utvrđeni prilikom osnivanja, da predstavljaju jednu od manjina identifikovanih tim zakonom. Na izborima za lokalne manjinske samouprave manjinske organizacije mogu, prema paragrafu 59. stav 1. Zakona o pravima manjina da predlože kandidate ukoliko imaju podršku najmanje 5% birača iz biračkog spiska, s tim što njih mora biti najmanje petoro. S druge strane, prema stavu 2. istog paragrafa, na izborima za lokalne manjinske samouprave i pojedini birač može predložiti jednog kandidata. Manjinske organizacije mogu, prema paragrafima 60. i 61, da predlože i liste kandidata na izborima za regionalne manjinske samouprave i državnu manjinsku samoupravu ukoliko su predložile kandidate u deset procenata izbora za lokalne manjinske samouprave i ukoliko imaju podršku od najmanje 2% birača, a u slučaju da se ne održavaju izbori za lokalne manjinske samouprave, svaka manjinska organizacija može da predloži listu kandidata na izborima za regionalnu i državnu manjinsku samoupravu. Opisana rešenja i propisivanje kriterijuma koje manjinske organizacije moraju da ispune da bi stekle pravo da istaknu kandidate na izborima za manjinske samouprave je u stručnim komentarima držano za još jedan element u borbi protiv zloupotreba i etno-biznisa, ali, s druge strane, i kao pokazatelj da na izborima za regionalne manjinske samouprave i državnu manjinsku samoupravu nezavisni kandidati ne mogu da učestvuju.²² Manjinska organizacija može da predstavlja samo jednu manjinu i da predloži samo jednu listu kandidata u izbornoj jedinici, a na listi može biti najviše tri puta više kandidata od broja lica koja se biraju. Jedno lice može da prihvati samo jednu kandidaturu za lokalnu, regionalnu i državnu manjinsku samoupravu. Birači na izborima za lokalnu samoupravu raspolažu blok glasom, tačnije mogu da se opredele za najviše onoliko kandidata koliko lokalna samouprava broji članova. U slučaju izbora za regionalnu i državnu samoupravu, birači se opredeljuju za jednu od kandidatskih lista. Mađarsko

21 Zakon o pravima nacionalnih manjina, CLXXIX/ 2011 (2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól), *Magyar Közlöny*, 2011–12–19, Vol. 154, pp. 37866–37850.

22 Dobos, B., The Role of Elections in Minority Contexts: The Hungarian Case, in: Nimni, E., Osipov, A., Smith, D. J., (eds.), 2013, *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice*, Oxford, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Wien, Peter Lang, p. 172.

zakonodavstvo je za izbor lokalne manjinske samouprave usvojilo sistem relativne većine, dok za izbore regionalnih manjinskih samouprava i državne manjinske samouprave, zakon u paragrafu 66. predviđa proporcionalnu raspodelu mandata po (D' Ontovom)²³ sistemu izbornog količnika, ali samo za liste koje su prošle izborni cenzus koji iznosi 5% važećih glasova u izornoj jedinici za individualnu listu, odnosno 10% za zajedničku listu dve manjinske organizacije, ili 15% u slučaju koalicione liste više od dveju manjinskih organizacija. Mandati se dele po redosledu na listi.

Složena organizaciona struktura neteritorijalnih manjinskih autonomnih aranžmana koja svoju refleksiju ima i na izborni proces postoji i u Sloveniji i Republici Hrvatskoj, ali sa nešto drugačijim karakteristikama u odnosu na mađarski model. Slično kao i u Mađarskoj, i u Republici Hrvatskoj pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati veća nacionalnih manjina u jedinicama lokalne samouprave u kojima živi određeni broj pripadnika manjina. Prema članu 24. stav 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina,²⁴ u jedinicama samouprave na čijem području pripadnici pojedine nacionalne manjine učestvuju sa najmanje 1,5% u ukupnom stanovništvu jedinice samouprave, u jedinicama lokalne samouprave na čijem području živi više od 200 pripadnika pojedine nacionalne manjine, kao i u jedinicama područne (regionalne) samouprave u kojima živi više od 500 pripadnika nacionalne manjine, pripadnici svake takve nacionalne manjine mogu izabrati veće nacionalne manjine. Hrvatsko zakonodavstvo ne poznaje organizacioni oblik veća nacionalnih manjina na državnom nivou, iako se većina manjinskih prava i za manjine relevantnih politika upravo ostvaruje, štiti i formuliše na državnom nivou. Umesto toga, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina predviđa u članu 33. stav 1. da veća nacionalnih manjina obrazovana u različitim jedinicama lokalne samouprave, kao i u različitim jedinicama regionalne samouprave, mogu radi usklađivanja ili unapređivanja zajedničkih interesa da osnuju koordinaciju veća nacionalnih manjina. Prema stavu 4. istog člana Ustavnog zakona, smatra se da je koordinacija veća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske osnovana kada je sporazumu o osnivanju takve koordinacije pristupilo više od polovine veća nacionalnih manjina regionalne samouprave. Dakle, veća u jedinicama samouprave i koordinacija veća na državnom nivou ne obrazuju se na istovetan način. Članovi veća nacionalnih manjina u jedinicama samouprave biraju se na neposrednim izborima, pri čemu su te jedinice i izborne jedinice. Izbori za veća nacionalnih manjina u jedinicama lokalne samouprave ne održavaju se istovremeno s lokalnim izborima. U komentarima takvog rešenja ističe se da bi bilo nužno da se izbori sprovede istog dana kada i redovni izbori za tela lokalne i regionalne samouprave, jer bi se isključivo na taj način postigao veći odziv birača, povećao broj i dostupnost biračkih mesta i smanjila mogućnost stigmatizacije pripadnika nacionalnih manjina prilikom izbora, odnosno omogućilo pripadnicima nacionalnih manjina koji se evidentno osećaju označenim zbog odlaska na birališta na dan kada

23 *Ibid.*, p. 173.

24 Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11.

glasaju samo manjine, da ostvare svoje demokratsko pravo.²⁵ U hrvatskoj političkoj literaturi ukazuje se da činjenica da se ovi izbori organizuju odvojeno od lokalnih izbora, između ostalog, za posledicu ima malu izlaznost na izborima za veća nacionalnih manjina.²⁶ Prema članu 24. stav 4. Ustavnog zakona, kandidati za članove veća nacionalnih manjina mogu predlagati udruženja nacionalnih manjina ili najmanje 20 pripadnika nacionalne manjine s područja opštine, 30 sa područja grada i 50 sa područja županije. Političke stranke nisu ovlašćene da predlažu kandidate za veća nacionalnih manjina, ali to u praksi ipak ne znači da većnici nisu članovi (manjinskih) političkih partija.²⁷ Birači raspolažu blok glasom, tačnije opredeljuju se najmanje za jednog, a najviše za onoliko kandidata koliko se bira, odnosno koliko određeno veće ima članova. Usvojen je sistem relativne većine – Zakon o izboru članova predstavničkih tela jedinica lokalne i područne samouprave²⁸ koji se primenjuje u toj materiji u članu 63. stav 3. propisuje da će za članove veća nacionalne manjine biti izabrani kandidati koji su dobili najveći broj glasova birača koji su glasali, zavisno od broja članova veća nacionalne manjine koji se bira.

U Republici Sloveniji, prema članu 6. Zakona o etničkim zajednicama koje imaju samoupravu,²⁹ pripadnici italijanske i mađarske etničke zajednice *autohtono naseljeni na etnički mešovitim teritorijama* (podvukao V. Đ.) osnivaju opštinske etničke zajednice koje imaju samoupravu. Koncept „etnički mešoviti teritorija“ jedan je od osnovnih elemenata manjinskog autonomnog aranžmana u Sloveniji koji, za razliku od mađarskog i hrvatskog modela, nije numerički određen, već je regulisan pojedinim statutima jedinica lokalne samouprave kojima su takve teritorije određene kao one na kojima postoje naselja u kojima pripadnici tih manjina autohtono žive. Takav koncept je jedan od problema NTA aranžmana u Sloveniji, jer teritorijalni okvir za manjinsku zaštitu nije uvek u saglasnosti sa životnim navikama pojedinaca koji migriraju zbog posla ili obrazovanja.³⁰ Najviše telo takve opštinske samouprave je savet opštinske etničke zajednice koja ima samoupravu, a koji se od strane pripadnika etničke zajednice bira na neposrednim izborima. Prema članu 9. Zakona, opštinske etničke zajednice koje imaju samoupravu integrišu se u italijansku, odnosno mađarsku etničku zajednicu koja ima samoupravu u Republici Sloveniji, a čiji je najviši organ takođe savet.

25 Petričušić, A., Non-Territorial Autonomy in Croatia, in: Malloy, T., Osipov, A., Vizi, B., (eds.), 2015, *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks*, Oxford, Oxford University Press, pp. 63, 64.

26 Tatalović, S., Političko predstavljanje nacionalnih manjina: hrvatsko iskustvo, u: Stanovčić, V., Bašić, G., (ur.), 2016, *Stanje i perspektive multikulturalizma u Srbiji i državama regiona*, Beograd, Institut društvenih nauka, str. 331.

27 Petričušić, A., 2015, str. 59.

28 Zakon o izboru članova predstavničkih tela jedinica lokalne i područne samouprave, *Narodne novine*, br. 44/05.

29 Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih [Zakon o etničkim zajednicama koje imaju samoupravu], *Uradni list RS*, št. 65/94, 71/17 – ZFO-1C.

30 Komac, M., Roter, P., The Autonomy Arrangement in Slovenia, An Established Institutional Framework Dependent on Implementation of Minority Protection, in: Malloy, T., Palermo, F., (eds.), 2015, *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford, Oxford University Press, p. 99.

U praksi, takva integracija se zapravo zasniva na statutima krovne samouprave i opštinskih samouprava kojima je regulisano delegiranje određenog broja članova svakog saveta opštinske samouprave u savet krovne samouprave nacionalne manjine. Zakonom je utvrđeno da se izbori za savet opštinske etničke zajednice koja ima samoupravu po pravilu održavaju istovremeno sa izborima za lokalne organe vlasti i da se na takve izbore primenjuju odredbe Zakona o lokalnim izborima.³¹ Taj zakon ne uređuje izričito pitanje kandidovanja na takvim izborima, ali uređuje ko može biti kandidat za predstavnika italijanske i mađarske manjine u savetu jedinice lokalne samouprave. Prema članu 49. tog zakona, kandidate određuje najmanje 15 birača – pripadnika tih zajednica u jedinici lokalne samouprave koji im daju pismenu podršku. Usvojen je model relativne većine za izbor članova saveta etničkih zajednica koje imaju samoupravu.

3. IZBORNI MODELI(I) U REPUBLICI SRBIJI

Budući da je Ustavom Republike Srbije³² predviđeno da radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu *izabrati* (podv. V. Đ.) svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom, osnovno pitanje koje se u vezi s ostvarivanjem tog prava nameće je na koji način pripadnici manjina to čine. Materija izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina (dalje: NSNM) regulisana je Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.³³ No, pre analize relevantnih zakonskih rešenja, potrebno je ukazati da je izmenama i dopunama ZNSNM-a iz 2018. u tekst tog zakona unesena odredba stava 2. člana 1a prema kojoj je precizirano da pripadnici manjine mogu izabrati samo jedan NSNM. Zakonskim rešenjem prema kome pripadnici manjine mogu izabrati samo jedan NSNM opredeljeno je i da je to jedina organizaciona struktura posredstvom koje se ostvaruje neteritorijalna manjinska samouprava u Republici Srbiji. Drugim rečima, NSNM se obrazuju na nivou države kao jedini institucionalni vid ostvarivanja prava na neteritorijalnu manjinsku samoupravu, tačnije kao tela samouprave za čitavu teritoriju države i predstavljaju i štite interese lica koja pripadaju manjinama bez obzira na to gde oni žive u Srbiji,³⁴ vršeći javna ovlašćenja koja im država prenese.³⁵

31 Zakon o lokalnim volitvah [Zakon o lokalnim izborima], *Uradni list*, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95.

32 Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06 i 115/21.

33 Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 20/14 – odluka US, 55/2014 i 47/2018 (dalje: ZNSNM).

34 Beretka, K., National Councils of National Minorities in Serbia: Pros and Contras of an Ethnic Self-Governance, in: Nimni, E., Osipov, A., Smith, D. J., (eds.), 2013, *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice*, Oxford, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Wien, Peter Lang, pp. 181–196.

35 Više o sadržini i karakteru takvih ovlašćenja u: Đurić, V., 2019, *Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava*, Knjiga II, Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava u Republici Srbiji, Beograd, Institut za uporedno pravo; Đurić, V., Marković, V., *The Role of Law and Non-Territorial Autonomy Arrangements in the Implementation of Linguistic Rights:*

Članom 29. stav 1. ZNSNM-a, koji je u Zakon unesen 2014. godine, propisano je da se članovi NSNM-a biraju na neposrednim izborima ili putem elektorske skupštine. Prema odredbi člana 29. stav 2. ZNSNM-a, neposredni izbori za članove nacionalnih saveta održavaju se kada je 24 časa pre raspisivanja izbora u poseban birački spisak nacionalne manjine upisano više od 40% pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva, dok je stavom 4. istog člana propisano da se izbori putem elektorske skupštine održavaju ako nisu ispunjeni uslovi za neposredne izbore. Izložene odredbe ZNSNM-a sadrže veoma problematična rešenja. Zakonodavac se, naime, opredelio za hibridni model izbora nacionalnih saveta sastavljen od neposrednih i elektorskih izbora. Imajući u vidu da je namera zakonodavca da NSNM 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 – na primer kombinovanje različitih modela izbora za različite jedinice teritorijalne decentralizacije, iako NSNM nisu organi, niti bi potpuna analogija sa teritorijalnom samoupravom mogla da bude održiva. Tumačenja izloženih odredaba koja su u delu stranih i domaćih radova ponuđena, a prema kojima ZNSNM ostavlja manjinama da odlučuju koji će model slediti, tačnije da je ZNSNM ostavljena sloboda da građani neposredno odluče o tome da li će se izbori za manjinske samouprave sprovoditi neposredno ili elektorski,³⁶ nisu osnovana, jer u opisanim slučajevima nema nikakvog neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja građana pripadnika nacionalne manjine kojem će se od dva modela izbora prikloniti, već je posredi imperativna zakonska norma ili, u slučaju najbenevolentnijeg tumačenja, neoboriva zakonska pretpostavka u korist jednog od predviđenih modela. U tom smislu se u pojedinim naučnim radovima ističe da ZNSNM sadrži „autentično“ rešenje u cilju obezbeđivanja neposrednih izbora prema kome će se *smatrati* (podv. V. Đ.) da se zajednica izjasnila za neposredne izbore ako se na poseban birački spisak dobrovoljno prijavi većina pripadnika manjine.³⁷ Koegzistencija različitih izbornih modela i određivanje uslova za neposredne izbore za nacionalne savete na opisani način bi se, u najboljem slučaju, mogla braniti stavom da je u pitanju svojevrsna afirmativna mera usvojena kao „odgovor“ zakonodavca na kritike prema kojima je srpskom pristupu inherentna jaka tendencija ka uniformnim rešenjima za različite potrebe,³⁸ ili na opaske prema kojima

A Comparative Perspective, in: Smith, D. J., Dodovski, I., Ghencea, F., (eds.), 2023, *Realising Linguistic, Cultural and Educational Rights Through Non-Territorial Autonomy*, ENTAN 2022, Palgrave Macmillan, Cham, pp. 9–23.

36 Yupsanis, A., 2019, Minority Cultural Autonomy in Slovenia, Croatia and Serbia: A Real Opportunity for Cultural Survival or a Right Void of Substance?, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Vol. 12, No. 1–2, p. 99; Bašić, G., Pajvančić, M., 2015, *Od segregativne ka integrativnoj politici multikulturalnosti*, Beograd, Centar za istraživanje etniciteta.

37 Korhec, T., Neteritorijalna samouprava u Srbiji – 15 godina usavršavanja pravnog okvira kulturne autonomije, u: Varadi, T., 2019, *Prava nacionalnih manjina u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije: zbornik radova sa Okruglog stola održanog 27. novembra 2017*, Beograd, SANU, str. 20.

38 Purger, T., 2012, Ethnic Self-Governance in Serbia, The First Two Years of the National Minority Councils, *International Relations Quarterly*, Vol. 3, No. 2, p. 12.

je pretežna većina nacionalnih manjina relativno male brojnosti, disperzivna i u poodmakloj fazi kulturno-jezičke asimilacije.³⁹

ZNSNM u članu 32. uređuje aktivno biračko pravo. U odredbama tog člana ZNSNM-a opredeljeni su kako titular aktivnog biračkog prava, tako i uslovi za njegovu sticanje. Prema stavu 1. tog člana, pripadnik nacionalne manjine stiče pravo da bira članove NSNM-a ako ispuni Ustavom i zakonom propisane opšte uslove za sticanje aktivnog biračkog prava. Prema stavu 2. istog člana, poseban uslov za sticanje aktivnog biračkog prava je upis u poseban birački spisak nacionalne manjine, u skladu sa odredbama ZNSNM-a, dok je prema stavu 3. istog člana, poseban uslov za sticanje aktivnog biračkog prava za izbor NSNM-a putem elektorske skupštine status elektora, koji se stiče prema odredbama ZNSNM-a. Takvo rešenje zapravo znači da se aktivno biračko pravo za izbor NSNM-a na elektorskoj skupštini stiče uz kumulativno ispunjavanje dvaju posebnih uslova – upisa u posebni birački spisak i sticanja statusa elektora.

ZNSNM za neposredne izbore predviđa podnošenje izbornih lista. Član 71. stav 1. opredeljuje tri kategorije subjekata koje mogu predložiti izborne liste. Izborne liste mogu predlagati grupa birača upisanih u poseban birački spisak, udruženja čiji se ciljevi ostvaruju u oblasti zaštite prava nacionalne manjine i registrovane političke stranke nacionalne manjine. Takvo rešenje u realnosti društvenog života omogućava mnogo bolje startne pozicije onim subjektima koji su, po prirodi stvari, za njih spremniji, kao što su to političke stranke. Veća sposobnost manjinskih političkih stranaka nego neorganizovanih pripadnika manjina da sastave liste kandidata politizuje izbore za nacionalne savete.⁴⁰ Subjekti koji mogu da predlože izborne liste ne mogu samostalno da ostvare pravo predlaganja. Za to im je potrebno da izbornu listu svojim potpisima podrži određeni broj birača – najmanje 1%, a ne manje od 50 birača upisanih u poseban birački spisak (član 71. stav 3). Iz takvog rešenja sledi da u slučaju nacionalnih manjina u čiji je poseban birački spisak upisano više od 5000 birača, najmanji broj lica koja bi trebala da podrže listu iznosi 1% od broja upisanih, dok u slučaju da je broj upisanih birača manji od 5000, taj broj iznosi najmanje 50. Imajući u vidu da se neposredni izbori za NSNM sprovode po listama, jasno je da zakonodavac optira za sistem srazmernog predstavnštva. ZNSNM u članu 98. stav 1. predviđa da svakoj izornoj listi pripada broj mandata srazmeran broju dobijenih glasova. U članu 98. stav 2. zakonodavac je predvideo da se mandati raspodeljuju *primenom sistema najvećeg količnika* (podv. V. Đ.). Dakle, posredi je D'Ontov sistem – a mandati se raspodeljuju tako što se ukupan broj glasova koji je dobila svaka lista deli brojevima od jedan do zaključno sa brojem članova NSNM-a koji se bira, a zatim se dobijeni količnici razvrstavaju po veličini, a u obzir uzima onoliko najvećih količnika koliko se članova NSNM-a bira. Važno je istaći da ZNSNM ne predviđa bilo kakav vid izbornog cenzusa – u raspodeli mandata mogu da učestvuju sve liste, nezavisno od procenta osvojenih glasova. Izostanak izbornog praga, po pojedinim autorima, ima za rezultat balansiranije predstavljanje među

39 Dobos, B., 2020, The Elections to Nonterritorial Autonomies of Central and South Eastern Europe, *Nationalities Papers*, Vol. 48, No. 2, p. 293.

40 Yupsanis, A., 2019, p. 102.

manjinskim organizacijama.⁴¹ Mandati koji pripadaju izbornoj listi dodeljuju se kandidatima prema njihovom redosledu na listi.

Prema članu 101. stav 1. ZNSNM-a, pravo da bude elektor na elektorskoj skupštini kao drugom mogućem vidu izbora za NSNM ima pripadnik nacionalne manjine upisan u poseban birački spisak čiju kandidaturu pismeno podrži određeni broj pripadnika nacionalne manjine – 20 pripadnika nacionalne manjine upisanih u poseban birački spisak, za nacionalnu manjinu čiji broj prema poslednjem popisu stanovništva iznosi manje od 10.000 lica, 30 pripadnika nacionalne manjine upisanih u poseban birački spisak, za nacionalnu manjinu čiji broj prema poslednjem popisu stanovništva iznosi više od 10.000 lica, ali manje od 20.000 lica, 45 pripadnika nacionalne manjine upisanih u poseban birački spisak, za nacionalnu manjinu čiji broj prema poslednjem popisu stanovništva iznosi više od 20.000 lica, ali manje od 50.000 lica, 60 pripadnika nacionalne manjine upisanih u poseban birački spisak, za nacionalnu manjinu čiji broj prema poslednjem popisu stanovništva iznosi više od 50.000 lica, ali manje od 100.000 lica i 100 pripadnika nacionalne manjine upisanih u poseban birački spisak, za nacionalnu manjinu čiji broj prema poslednjem popisu stanovništva iznosi više od 100.000 lica. Pripadnik nacionalne manjine može da podrži samo jednog elektora. Kandidat za elektora podnosi elektorsku prijavu resornom ministarstvu na potvrđivanje. Članom 105. ZNSNM-a predviđeni su uslovi za održavanje elektorske skupštine – ona se može održati ako je prisutno više od polovine elektora čije su elektorske prijave potvrđene. ZNSNM u stavu 2. istog člana sadrži i dodatni uslov za održavanje elektorske skupštine. Tom odredbom predviđeno je da se, izuzetno od stava 1. tog člana, elektorska skupština ne održava ako za elektorsku skupštinu ne bude potvrđeno ili ako elektorskoj skupštini ne prisustvuje: 1) najmanje 20 elektora kod nacionalnih manjina čiji broj prema poslednjem popisu stanovništva iznosi manje od 10.000 lica, 2) najmanje 30 elektora kod nacionalnih manjina čiji broj prema poslednjem popisu stanovništva iznosi više od 10.000 lica, ali manje od 20.000 lica, 3) najmanje 45 elektora kod nacionalnih manjina čiji broj prema poslednjem popisu stanovništva iznosi više od 20.000 lica, ali manje od 50.000 lica, 4) najmanje 60 elektora kod nacionalnih manjina čiji broj prema poslednjem popisu stanovništva iznosi više od 50.000 lica, ali manje od 100.000 lica i 5) najmanje 100 elektora kod nacionalnih manjina čiji broj prema poslednjem popisu stanovništva iznosi više od 100.000 lica. Oba uslova u pogledu prisustva elektora moraju biti kumulativno ispunjena da bi se održala elektorska skupština. Imajući u vidu izložene zakonske odredbe u vezi s potpisima podrške i najmanjim brojem elektora na skupštini, s jedne, i o uslovima za neposredne izbore i mogućnosti njihovog održavanja, s druge strane, može se doći do čudnog zaključka prema kome bi, potpuno paradoksalno, normativni uslovi za održavanje elektorske skupštine u praksi mogli da budu stroži u odnosu na uslove za neposredne izbore i, sa stanovišta aktivnog uticaja na izborni proces, demokratski delotvorniji u odnosu na rešenja koja su predviđena za neposredne izbore! ZNSNM u članu 109. stav 2. predviđa da elektorska skupština bira članove NSNM-a po proporcionalnom sistemu. Listu kandidata može da

41 Dobos, B., 2020, p. 299.

predloži jedna četvrtina prisutnih elektora. U stavu 6. istog člana predviđeno je da elektor može svojim glasom podržati samo jednu listu, a prema stavu 9, mandati se raspodeljuju primenom sistema najvećeg količnika – D’Ontov model raspodele mandata.

4. ANALIZA IZBORA ZA NACIONALNE SAVETE NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI SRBIJI

Od stupanja na snagu ZNSNM, izbori za NSNM održani su četiri puta – 2010, 2014, 2018. i 2022. godine. Zbog popisa stanovništva 2011. i izmena i dopuna ZNSNM-a iz 2014, analiza koja sledi odnosiće se samo na izbore održane 2014, 2018. i 2022. godine. Cilj analize je da se prikaže kako su u praksi primenjena izložena normativna rešenja i da se sagleda demokratski domašaj takvih rešenja.

4.1. IZBORI 2014.

U cilju sagledavanja neposrednih izbora koji su održani 2014. najpre bi trebalo izložiti zbirne podatke o njihovom sprovođenju i rezultatima,⁴² uz napomenu da su te godine na neposrednim izborima svoje nacionalne savete birali pripadnici 17 nacionalnih manjina.⁴³

Ukupan broj pripadnika nacionalnih manjina čiji su nacionalni saveti birani na neposrednim izborima – popis 2011.	737.877
Broj birača upisanih u PBS ⁴⁴ – pripadnika nacionalnih manjina čiji su saveti birani na neposrednim izborima i procenat u odnosu na ukupan broj pripadnika tih manjina	456.444 61,86%
Broj izbornih lista koje su mogle biti podnete	1.282
Broj podnesenih izbornih lista	84
Broj proglašanih izbornih lista	82
Broj birača koji su podržali proglašene izborne liste	28.219
Procenat birača koji su podržali proglašene liste u odnosu na broj glasalih	16,42%
Procenat birača koji su podržali proglašene liste u odnosu na broj upisanih u PBS	6,18%

42 Podaci Republičke izborne komisije dostupni su na: <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/arhiva-izbori-za-nacionalne-savete.php>, 23. 12. 2022, kao i u publikaciji *Izbori za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina* 26. oktobra 2014, Beograd, Republički zavod za statistiku, 2014.

43 Albanci, Aškalije, Bošnjaci, Bugari, Bunjevci, Vlasi, Grci, Egipćani, Mađari, Nemci, Romi, Rumuni, Rusini, Slovaci, Slovenci, Ukrajinci i Česi.

44 Poseban birački spisak.

Procenat birača koji su podržali proglašene liste u odnosu na ukupan broj pripadnika manjina koje su nacionalne savete birale na neposrednim izborima	3,96%
Ukupan broj kandidata	1.516
Prosečan broj kandidata po jednom mestu u nacionalnom savetu	4,25
Broj biračkih mesta	881
Broj izašlih birača i procenat u odnosu na broj upisanih u PBS	171.799 37,63%
Procenat izašlih birača u odnosu na ukupan broj pripadnika manjina	23,28%
Broj podnesenih prigovora RIK-u (ukupan broj prigovora i broj prigovora na dan izbora)	40 33
Biračka mesta na kojima su ponovljeni izbori	4

Na osnovu izloženih zbirnih podataka stiče se utisak o relativno visokom procentu broja pripadnika nacionalnih manjina koji su se upisali u birački spisak u odnosu na ukupan broj lica koja su prema popisu iz 2011. pripadala nacionalnim manjinama koje su svoje NSNM birale na neposrednim izborima. Taj procenat je iznosio čak 61,86%, što bi moglo da svedoči o široko prihvaćenom modelu neposrednih izbora i relativno visokom procentu pripadnika nacionalnih manjina koji su bili voljni da se uključe u izborni proces. S druge pak strane, procenat izašlih birača bio je relativno nizak i iznosio je samo 37,63% od broja upisanih. Ako bi se broj izašlih na glasanje sagledao u kontekstu njihovog procentualnog učešća u celokupnoj manjinskoj populaciji čiji su se NSNM birali na neposrednim izborima, onda bi se došlo do čudnog podatka da je to učešće iznosilo skromnih 23,28%. Dakle, skoro tri (tačnije 2,66) puta više pripadnika nacionalnih manjina je iskazalo interes da bude upisano u poseban birački spisak, nego što ih je bilo spremno da glasa. Ta diskrepancija između procentualnog učešća upisanih u spisak i glasalih u odnosu na ukupan broj pripadnika nacionalnih manjina sasvim sigurno se ne može objasniti isključivo bojkotom koji je postojao kod brojčano većih nacionalnih manjina i neinformisanošću i nezainteresovanošću birača kao posledice politizacije nacionalnih saveta,⁴⁵ iako su i ti činioци ostavili traga. Naime, nije moguće da relativno visok procenat pripadnika nacionalnih manjina iskaže interes i bude upisan u poseban birački spisak, a da se, u relativno kratkom vremenskom periodu od upisa u poseban birački spisak do dana glasanja, predomisle i odustanu od glasanja zbog politizacije nacionalnih saveta i/ili bojkota od strane manjih grupacija u okviru svojih zajednica. Razloge za toliku diskrepanciju trebalo bi tražiti i u produbljenijem

45 Ilić, S., *Politička kultura nacionalnih manjina u kontekstu izbora za manjinske nacionalne savete*, u: Radosavljević, D., Vukašinović, E., Keveždi, M., (ur.), 2015, *Nacionalni saveti nacionalnih manjina i kultura 2: zbornik radova*, Novi Sad, Zavod za kulturu Vojvodine – Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine, str. 69, 80.

razmatranju problematike upisa u poseban birački spisak, tačnije u činjenici da je značajan broj lica zloupotrebio pravo na upis u birački spisak.⁴⁶ Broj upisanih lica u poseban birački spisak svakako da predstavlja jedan od pokazatelja zainteresovanosti i spremnosti pripadnika nacionalnih manjina da se uključe u proces konstituisanja NSNM. No, to svakako nije jedini parametar koji se u tom smislu može pratiti. Osim izlaznosti birača, i podaci o kandidovanju i izbornim listama mogu donekle dati uvid u sliku prihvaćenosti i demokratskog domašaja, tačnije legitimnosti i demokratičnosti neposrednih izbora iz te godine. Naime, iako broj birača koji su svojim izjavama podržali izborne liste, uzet sam za sebe, ne mora da govori mnogo o zainteresovanosti birača, tim pre što se izborne liste mogu podneti čim se sakupi zakonom propisani broj izjava podrške, on ipak može biti pokazatelj stepena njihove mobilisanosti i prihvatanja izbornih lista, pa i izbornog procesa u celini. Podaci koji su izloženi u gornjoj tabeli upućuju međutim na zaključak da je u slučaju neposrednih izbora 2014. takva podrška bila izuzetno slaba. Takav zaključak tim pre vredi ako se broj birača koji su svojim izjavama podržali liste sagleda u kontekstu odnosa prema ukupnom broju pripadnika nacionalne manjine, jer je u izbornom procesu pre dana glasanja u slučaju najvećeg broja nacionalnih manjina aktivno učestvovalo svega oko 4% njihovih pripadnika!

U cilju sagledavanja elektorskih izbora koji su održani 2014. trebalo bi izložiti zbirne podatke o njihovom sprovođenju, uz napomenu da su te godine svoje nacionalne savete na elektorskoj skupštini birali pripadnici triju nacionalnih manjina.⁴⁷

Ukupan broj pripadnika nacionalnih manjina čiji su nacionalni saveti birani na elektorskim skupštinama – popis 2011.	119.182
Broj birača upisanih u PBS – pripadnika nacionalnih manjina čiji su saveti birani na elektorskim skupštinama i procenat u odnosu na ukupan broj pripadnika tih manjina	32.775 27,5%
Broj potvrđenih elektora i odnos prema ukupnom broju mogućih elektora	313 50,32%
Najmanji broj birača koji su mogli da podrže potvrđene elektorske prijave	16.065
Najmanji broj birača koji su mogli da podrže elektorske prijave u odnosu na broj upisanih u PBS i ukupan broj pripadnika manjina	49% / 13,48%

46 Na osnovu podataka o upisu u poseban birački spisak za te izbore može se uočiti da je u slučaju pojedinih nacionalnih manjina postojao višestruko veći broj lica koja su upisana u poseban birački spisak u odnosu na ukupan broj pripadnika nacionalne manjine u čiji su spisak upisana, kao i u odnosu na broj lica koja su u okviru tih zajednica na popisu 2011. bila starija od 15 godina. To jasno upućuje na zaključak da je u slučaju pojedinih manjina posredi bila zloupotreba prava na upis u poseban birački spisak – Đurić, V., 2020, *Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava*, Knjiga III, Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava u Republici Srbiji – Izbori, Beograd, Institut za uporedno pravo.

47 Makedonske, hrvatske i crnogorske.

Broj lista koje su mogle biti podnete / broj proglašanih izbornih lista	12/6
Ukupan broj kandidata	149
Broj prisutnih elektora na elektorskim skupštinama	306
Prosečan broj kandidata po jednom mestu u nacionalnom savetu	1,99

Broj pripadnika svih manjina upisanih u poseban birački spisak iznosio je 27,5% od njihovog ukupnog broja prema rezultatima popisa 2011. čime se stiče utisak o relativno malom broju birača upisanih u birački spisak, a što je i dovelo do takvih izbora. Ipak, jednu od karakteristika elektorskih izbora 2014. godine činio je visok procenat potvrđenih elektorskih prijava u odnosu na broj mogućih elektora.⁴⁸ Ako se pažljivije sagledaju i razmotre izloženi podaci, onda se može doći do zaključaka i da je obim učešća pripadnika nacionalnih manjina u izbornim radnjama pre glasanja, koje se kod elektorskih izbora sastoji u pismenoj podršci elektoru, bio relativno visok. Štaviše, on je u procentualnom iznosu bio značajno veći nego što je procentualno učešće birača koji su podržali proglašene liste na neposrednim izborima u odnosu na broj upisanih birača u birački spisak. Takođe, na osnovu izloženih podataka, jasno je da je na elektorskim skupštinama bio prisutan veliki broj elektora čije su elektorske prijave prethodno potvrđene. Njihov broj je u svim slučajevima bio tri puta veći nego što je bio broj članova nacionalnih saveta koji su birani. Imajući u vidu da je na svakoj elektorskoj skupštini bilo moguće predložiti četiri liste kandidata, činjenica da su predložene samo po dve liste kandidata donekle predstavlja razočarenje. U svakom slučaju, time je značajno smanjen obim alternativnosti, a izbori su imali karakter referendumskeg izjašnjavanja.

4.2. IZBORI 2018.

Na neposrednim izborima 2018. članove svojih nacionalnih saveta biralo je 18 nacionalnih manjina.⁴⁹

Ukupan broj pripadnika nacionalnih manjina čiji su nacionalni saveti birani na neposrednim izborima – popis 2011.	737.877
Broj birača upisanih u PBS ⁵⁰ – pripadnika nacionalnih manjina čiji su saveti birani na neposrednim izborima i procenat u odnosu na ukupan broj pripadnika tih manjina	467.545 63,30%

48 Broj mogućih elektora određen je na osnovu zakonske odredbe prema kojoj pravo da bude elektor ima pripadnik nacionalne manjine upisan u poseban birački spisak čiju kandidaturu pismeno podrži određeni broj pripadnika nacionalne manjine upisanih u poseban birački spisak.

49 Albanska, aškalijska, bošnjačka, bugarska, bunjevačka, vlaška, grčka, egipatska, mađarska, nemačka, poljska, romska, rumunska, rusinska, slovačka, slovenačka, ukrajinska i češka nacionalna manjina – rezultati izbora su predočeni na osnovu podataka Republičke izborne komisije (<https://arhiva.rik.parlament.gov.rs/latinica/izbori-za-nsnm-neposredni-2018-ukupni-rezultati.php>, 28. 1. 2023).

50 Poseban birački spisak.

Broj izbornih lista koje su mogle biti podnete	1.361
Broj podnesenih izbornih lista	62
Broj proglašanih izbornih lista	59
Broj birača koji su podržali proglašene izborne liste	23.130
Procenat birača koji su podržali proglašene liste u odnosu na broj glasalih	11,09%
Procenat birača koji su podržali proglašene liste u odnosu na broj upisanih u PBS	4,9%
Procenat birača koji su podržali proglašene liste u odnosu na ukupan broj pripadnika manjina koje su nac. savete birale na neposrednim izborima	3,13%
Ukupan broj kandidata	1.067
Prosečan broj kandidata po jednom mestu u nacionalnom savetu	2,87
Broj biračkih mesta	926
Broj izašlih birača i procenat u odnosu na broj upisanih u PBS	208.570 44,61%
Procenat izašlih birača u odnosu na ukupan broj pripadnika manjina	28,23%
Broj podnesenih prigovora RIK-u	14
Biračka mesta na kojima su ponovljeni izbori	2

Na neposrednim izborima 2018. relativno visok procenat pripadnika nacionalnih manjina upisan je u birački spisak u odnosu na ukupan broj lica koja su prema popisu iz 2011. pripadala manjinama koje su svoje NSNM birale na neposrednim izborima. Taj procenat iznosio je čak 63,30%. Iako veći u odnosu na 2014. godinu, procenat birača koji su izašli na glasanje bio je relativno nizak i iznosio je 44,61% od broja upisanih u poseban birački spisak. Ako bi se broj izašlih na glasanje sagledao u kontekstu njihovog procentualnog učešća u celokupnoj manjinskoj populaciji čiji su se NSNM birali na neposrednim izborima, onda se dobija podatak da je to učešće iznosilo 28,23%. Dakle, slično kao i 2014. godine, 2,24 puta više pripadnika nacionalnih manjina je iskazalo interes da bude upisano u poseban birački spisak nego što ih je bilo spremno da glasa. Ta diskrepancija između procentualnog učešća upisanih u birački spisak i glasalih na izborima u odnosu na ukupan broj pripadnika nacionalnih manjina ima istovetne uzroke kao i 2014. godine. Na osnovu izloženih podataka jasno se uočava i da je jedna od glavnih karakteristika neposrednih izbora 2018. bila značajno smanjenje broja ponuđenih izbornih lista.⁵¹ Stiče se utisak da su se nacionalne manjine done-

51 U slučaju četiri nacionalne manjine (Bugari, Bunjevci, Vlasi i Mađari), od po sto mogućih izbornih lista ponuđene su i proglašene tek po dve! To je svakako u velikoj meri umanjilo mogućnost opredeljivanja birača, a izborima, kao u istim slučajevima 2014. godine, davalo karakter referendumskeg izjašnjavanja za ili protiv glavnih ličnosti, ili glavnih opcija unutar zajednice.

kle „umorile“ od takvih izbora ili pak da su glavni akteri izborne utakmice, nauštrb proporcionalnosti i demokratičnosti, zbili redove i značajno homogenizovali unutarmanjinsku izbornu scenu. Štaviše, u slučaju pojedinih malih nacionalnih manjina⁵² bila je predložena i proglašena samo po jedna izborna lista. Osim što je jasno da je takav *one horse system* nesumnjivo nedemokratski, s obzirom na to da birač nema mogućnost da bira i da se opredeljuje, posebno se nameće pitanje kakav je smisao i da li uopšte ima razloga za organizovanje neposrednih izbora u čijem sprovođenju učestvuju državni organi da bi se podnela samo jedna lista sa koje svi kandidati bivaju izabrani! Bilo kako bilo, mali broj lista uslovio je značajno smanjenje obima alternativnosti. Uopšte uzev, prosečan broj kandidata po jednom mestu u nacionalnom savetu iznosio je oko 2,87, što je značajno umanjenje u odnosu na izbore 2014. Osim manjeg broja izbornih lista, svojevrsan pokazatelj pada zainteresovanosti za izbore i prihvatanja izbornog procesa u celini je i broj birača koji su svojim izjavama podržali predložene liste. Prosečna izlaznost birača bila je ispod 50%.

Na izborima 2018. članove svojih NSNM-a na elektorskim skupštinama birali su pripadnici četiri nacionalne manjine.⁵³ Donja tabela sadrži zbirne podatke o tim izborima.

Ukupan broj pripadnika nacionalnih manjina čiji su nacionalni saveti birani na elektorskim skupštinama – popis 2011.	122.429
Broj birača upisanih u PBS – pripadnika nacionalnih manjina čiji su saveti birani na elektorskim skupštinama i procenat u odnosu na ukupan broj pripadnika tih manjina	44.424 36,29%
Broj potvrđenih elektora i odnos prema ukupnom broju mogućih elektora	379 53,91%
Najmanji broj birača koji su mogli da podrže potvrđene elektorske prijave	15.935
Najmanji broj birača koji su mogli da podrže elektorske prijave u odnosu na broj upisanih u PBS i ukupan broj pripadnika manjina	35,88% / 13,01%
Broj lista koje su mogle biti podnete / broj proglašanih izbornih lista	16/5
Ukupan broj kandidata	105
Broj prisutnih elektora na elektorskim skupštinama	356
Prosečan broj kandidata po jednom mestu u nacionalnom savetu	1,16

Upis u poseban birački spisak pripadnika makedonske, ruske, hrvatske i crnogorske nacionalne manjine za izbore 2018. do trenutka privremenog zaključenja biračkog spiska nije premašio 40% od ukupnog broja pripadnika tih nacionalnih manjina i iznosio je 36,29% od njihovog ukupnog broja prema

52 Grci, Poljaci i Slovenci.

53 Makedonske, ruske, hrvatske i crnogorske.

rezultatima popisa 2011. Zbirni rezultati elektorskih izbora iz 2018. ukazuju da je broj elektora čije su elektorske prijave bile potvrđene, istovetno kao i na elektorskim izborima 2014, bio relativno visok i da je u procentima iznosio 53,91% od ukupnog broja mogućih elektora, što upućuje na obim učešća pripadnika nacionalnih manjina u izbornim radnjama pre glasanja. Na osnovu izloženih podataka, jasno je da je obim učešća pripadnika nacionalnih manjina u izbornim radnjama pre glasanja, a koje se sastojalo u pismenoj podršci elektoru, bio relativno visok u odnosu na broj upisanih u poseban birački spisak i u odnosu na ukupan broj pripadnika prema popisu i da je, u procentualnom iznosu, slično kao i 2014. godine, bio veći nego što je bilo procentualno učešće birača koji su podržali proglašene izborne liste na neposrednim izborima u odnosu na broj upisanih birača, kao i u odnosu na ukupan broj pripadnika manjina koje su svoje NSNM birale na neposrednim izborima. Na elektorskim skupštinama 2018. godine bio je prisutan veliki broj elektora čije su elektorske prijave prethodno potvrđene. Njihov broj je bio od 2,65 do 6,8 puta veći nego što je bio broj članova nacionalnih saveta koji su birani. U opšte karakteristike elektorskih izbora iz 2018. spada i mali obim alternativnosti, imajući u vidu da je na četiri elektorske skupštine bilo proglašeno samo pet izbornih lista. Dakle, uprkos zakonskoj mogućnosti da se predlože i do četiri liste kandidata, na tri elektorske skupštine predložena je samo po jedna lista! Time je praktično onemogućena alternativnost, a glasanje je imalo karakter aklamacije sa jasnim ishodom.

4.3. IZBORI 2022.

Na neposrednim izborima 2022. članove svojih nacionalnih saveta biralo je 19 nacionalnih manjina.⁵⁴

Ukupan broj pripadnika nacionalnih manjina čiji su nacionalni saveti birani na neposrednim izborima – popis 2011.	741.775
Broj birača upisanih u PBS ⁵⁵ – pripadnika nacionalnih manjina čiji su saveti birani na neposrednim izborima i procenat u odnosu na ukupan broj pripadnika tih manjina	456.199 61,50%
Broj izbornih lista koje su mogle biti podnete	1.324
Broj podnesenih izbornih lista	50
Broj proglašanih izbornih lista	50

54 Albanska, aškalijska, bošnjačka, bugarska, bunjevačka, vlaška, grčka, egipatska, mađarska, nemačka, poljska, romska, rumunska, rusinska, ruska, slovačka, slovenačka, ukrajinska i češka nacionalna manjina – zbirni rezultati su prikazani na osnovu Izveštaja o sprovedenim izborima za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina od 21. 12. 2022. (<https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/files/additionalDocuments/338/716/IZVESTAJ%20O%20SPROVEDENIM%20IZBORIMA%20ZA%20CLANOVE%20NACIONALNIH%20SAVETA%20NACIONALNIH%20MANJINA.pdf>, 31. 1. 2023).

55 Poseban birački spisak.

Broj birača koji su podržali proglašene izborne liste	29.559
Procenat birača koji su podržali proglašene liste u odnosu na broj glasalih	14,52%
Procenat birača koji su podržali proglašene liste u odnosu na broj upisanih u PBS	6,4 %
Procenat birača koji su podržali proglašene liste u odnosu na ukupan broj pripadnika manjina koje su nacionalne savete birale na neposrednim izborima	3,13%
Ukupan broj kandidata	865
Prosečan broj kandidata po jednom mestu u nacionalnom savetu	2,23
Broj biračkih mesta	949
Broj izašlih birača i procenat u odnosu na broj upisanih u PBS	203.553 44,62%
Procenat izašlih birača u odnosu na ukupan broj pripadnika manjina	27,44%
Broj podnesenih prigovora RIK-u	1
Biračka mesta na kojima su ponovljeni izbori	1

Na osnovu zbirnih podataka o neposrednim izborima, jasno je da je ostvaren relativno visok procenat broja pripadnika nacionalnih manjina koji su se upisali u birački spisak u odnosu na ukupan broj lica koja su prema popisu iz 2011. pripadala nacionalnim manjinama koje su svoje NSNM birale na neposrednim izborima, ali je taj procenat (61,50%) nešto niži u odnosu na izbore održane 2018. godine. S druge pak strane, procenat birača koji su izašli na glasanje bio je gotovo identičan procentu izlaznosti na izborima 2018. (44,62%), a samim tim i dalje relativno nizak. Ako bi se broj izašlih na glasanje sagledao u kontekstu njihovog procentualnog učešća u celokupnoj manjinskoj populaciji čiji su se NSNM birali na neposrednim izborima, onda se dobija podatak da je to učešće opalo u odnosu na 2018. godinu i iznosilo je 27,44%. Dakle, slično kao i na svim prethodnim neposrednim izborima, mnogo više pripadnika nacionalnih manjina je iskazalo interes da bude upisano u poseban birački spisak nego što ih je bilo spremno da glasa. Ta diskrepancija ima istovetne uzroke kao i na prethodnim izborima. Na osnovu izloženih podataka jasno se uočava i da je jedna od glavnih karakteristika neposrednih izbora 2022. bila dalje značajno smanjenje broja ponuđenih izbornih lista. Relativno mali broj lista uslovio je značajno smanjenje obima alternativnosti. Prosečan broj kandidata po jednom mestu u NSNM iznosio je oko 2,23, što predstavlja dalje smanjenje u odnosu na izbore 2018. S druge pak strane, u odnosu na izbore 2018, povećan je broj birača koji su svojim izjavama podržali predložene liste, što može biti posledica većeg broja NSNM-a koji su birani.

Na izborima 2022. članove svojih NSNM-a na elektorskim skupštinama birali su pripadnici četiri nacionalne manjine.⁵⁶ Donja tabela sadrži zbirne podatke o tim izborima.

Ukupan broj pripadnika nacionalnih manjina čiji su nacionalni saveti birani na elektorskim skupštinama – popis 2011.	126.949
Broj birača upisanih u PBS – pripadnika nacionalnih manjina čiji su saveti birani na elektorskim skupštinama i procenat u odnosu na ukupan broj pripadnika tih manjina	40.563 31,95%
Broj potvrđenih elektora i odnos prema ukupnom broju mogućih elektora	294 37,69%
Najmanji broj birača koji su mogli da podrže potvrđene elektorske prijave	13.875
Najmanji broj birača koji su mogli da podrže elektorske prijave u odnosu na broj upisanih u PBS i ukupan broj pripadnika manjina	34,20% / 10,93%
Broj lista koje su mogle biti podnete / broj proglašanih izbornih lista	16/4
Ukupan broj kandidata	90
Broj prisutnih elektora na elektorskim skupštinama	282
Prosečan broj kandidata po jednom mestu u nacionalnom savetu	1

Zbirni rezultati elektorskih izbora iz 2022. ukazuju na opadanje broja elektora čije su elektorske prijave bile potvrđene, što upućuje i na pad obima učešća pripadnika nacionalnih manjina u izbornim radnjama pre glasanja. Uprkos tome, procenat učešća pripadnika nacionalnih manjina u izbornim radnjama pre glasanja, a koje se sastojalo u pismenoj podršci elektoru, ostao je i dalje relativno visok u odnosu na broj upisanih u poseban birački spisak i u odnosu na ukupan broj pripadnika nacionalne manjine prema popisu i bio je veći od procentualnog učešća birača koji su podržali proglašene liste na neposrednim izborima u odnosu na broj upisanih birača u poseban birački spisak, kao i u odnosu na ukupan broj pripadnika svake manjine koja je svoj nacionalni savet birala na neposrednim izborima. Na elektorskim skupštinama 2022. godine bio je prisutan veliki broj elektora čije su elektorske prijave prethodno potvrđene. Budući da su predložene samo 4 liste, alternativnost nije ni postojala.

5. ZAKLJUČAK

Načelno posmatrano, uporedno pravo poznaje dva modela izbora tela NTA – na delegatskim skupštinama i na neposrednim izborima od strane pripadnika manjina. Neposredni izbori za tela NTA nose u sebi potencijalni konflikt između dveju ustavnih vrednosti – potrebe za demokratskim legitimitetom takvih

⁵⁶ Goranske, makedonske, hrvatske i crnogorske.

tela (ako se taj legitimitet shvata u klasičnom liberalnom smislu) i poštovanja slobode nacionalnog izjašnjavanja, uključujući i slobodu promene nacionalnog identiteta, jer iziskuju određivanje biračkog prava i regulisanje pitanja ko može biti njegov titular a, s tim u vezi, i uređivanje niza pitanja poput kreiranja biračkih spiskova pripadnika manjina kao javnih isprava, zaštite podataka o ličnosti, omogućavanja višestrukih nacionalnih identiteta u tom kontekstu itd. Kako to sledi iz uporednih rešenja, ustanovljavanje necentralizovanih organizacionih struktura NTA, posredstvom numeričkih kriterijuma za utvrđivanje na kojim nivoima administrativno-teritorijalnog uređenja je moguće obrazovati NTA aranžmane, rizikuje da iz procesa formiranja takvih tela isključi određeni broj pripadnika manjina, što problematizuje mogućnost da takva tela predstavljaju manjine kao kolektivitete. Uporedna rešenja ukazuju i na snažnu nameru da se političke stranke manjina drže po strani od kandidovanja i učestvovanja u izbornom procesu, zapravo da se takvi procesi učine otvorenim za druge manjinske organizacije i pojedince. U većini država čija su rešenja analizirana, koristi se sistem relativne većine za raspodelu mandata, naročito u uslovima obrazovanja NTA tela na lokalnom nivou, dok se sistem srazmernog predstavnštva koristi na izborima za državnu NTA (Mađarska). U Republici Srbiji predviđena su dva izborna modela – model neposrednih izbora i model elektorskih izbora. Kroz koegzistenciju različitih izbornih modela zapravo se omogućava hibridni karakter formiranja NSNM-a. Hibridni karakter formiranja nacionalnih saveta ne omogućava u potpunosti demokratsku legitimizaciju NSNM-a shvaćenu u njenom klasičnom liberalnom značenju. Naime, ako se sagledaju uslovi za primenu zakonom predviđenih izbornih modela, onda se dolazi do zaključka da je, makar i delimično, izostala institucionalna osnova za demokratsku legitimnost NSNM-a, shvaćenu kao podrška većine pripadnika jedne nacionalne manjine postojanju njenog saveta, bez obzira na to po kom modelu se oni formiraju. Praksa sprovođenja izbora za NSNM 2014, 2018. i 2022. u potpunosti potvrđuje izloženi zaključak.

LITERATURA

1. Bašić, G., Pajvančić, M., 2015, *Od segregativne ka integrativnoj politici multikulturalnosti*, Beograd, Centar za istraživanje etniciteta.
2. Beretka, K., National Councils of National Minorities in Serbia: Pros and Contrasts of an Ethnic Self-Governance, in: Nimni, E., Osipov, A., Smith, D. J., (eds.), 2013, *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice*, Oxford, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Wien, Peter Lang, pp. 181–196.
3. Decker, C., 2008, Contemporary Forms of Cultural Autonomy in Eastern Europe: Recurrent Problems and Prospects for Improving the Functioning of Elected Bodies of Cultural Autonomy, in: *The Participation of Minorities in Public Life*, Strasbourg, Council of Europe Publishing.
4. Dobos, B., The Role of Elections in Minority Contexts: The Hungarian Case, in: Nimni, E., Osipov, A., Smith, D. J., (eds.), 2013, *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice*, Oxford, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Wien, Peter Lang.

5. Dobos, B., 2020, The Elections to Nonterritorial Autonomies of Central and South Eastern Europe, *Nationalities Papers*, Vol. 48, No. 2, pp. 289–306.
6. Đurić, V., 2017, Pripadnost nacionalnoj manjini i biračko pravo za izbor manjinskih tela i predstavnika, *Strani pravni život*, 3, str. 97–113.
7. Đurić, V., 2018, *Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava*, Knjiga I, Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava u uporednom pravu, Beograd, Institut za uporedno pravo.
8. Đurić, V., 2019, *Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava*, Knjiga II, Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava u Republici Srbiji, Beograd, Institut za uporedno pravo.
9. Đurić, V., 2020, *Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava*, Knjiga III, Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava u Republici Srbiji – Izbori, Beograd, Institut za uporedno pravo.
10. Đurić, V., 2020, Opravdanja i ograničenja aranžmana neteritorijalne manjinske autonomije u liberalnoj demokratiji, *Srpska politička misao*, Vol. 69, br. 3.
11. Đurić, V., Marković, V., The Role of Law and Non-Territorial Autonomy Arrangements in the Implementation of Linguistic Rights: A Comparative Perspective, in: Smith, D. J., Dodovski, I., Ghencea, F., (eds.), 2023, *Realising Linguistic, Cultural and Educational Rights Through Non-Territorial Autonomy*, ENTAN 2022. Palgrave Macmillan.
12. Ilić, S., Politička kultura nacionalnih manjina u kontekstu izbora za manjinske nacionalne savete, u: Radosavljević, D., Vukašinović, E., Keveždi, M., (ur.), 2015, *Nacionalni saveti nacionalnih manjina i kultura 2: zbornik radova*, Novi Sad, Zavod za kulturu Vojvodine, Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine.
13. *Izbori za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina 26. oktobra 2014*, Beograd, Republički zavod za statistiku.
14. Komac, M., Roter, P., The Autonomy Arrangement in Slovenia, An Established Institutional Framework Dependent on Implementation of Minority Protection, in: Malloy, T., Palermo, F., (eds.), 2015, *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford, Oxford University Press.
15. Korhecz, T., 2002, Democratic Legitimacy and Election Rules of National Ethnic Minority Bodies and Representatives – Reflections on Legal Solutions in Hungary and Slovenia, *International Journal on Minority and Group Rights*, 9.
16. Korhecz, T., Neteritorijalna samouprava u Srbiji – 15 godina usavršavanja pravnog okvira kulturne autonomije, u: Varadi, T., 2019, *Prava nacionalnih manjina u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije: zbornik radova sa Okruglog stola održanog 27. novembra 2017*, Beograd, SANU.
17. Lijphart, A., 1977, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press.
18. Malloy, T. H., Introduction, in: Malloy, T. H., Osipov, A., Vizi, B., (eds.), 2015, *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy*, Oxford, Oxford University Press.
19. McGarry, J., Moore, M., Renner, K., Power Sharing and Non-Territorial Autonomy, in: Nimni, E., (ed.), 2005, *National Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*, London, New York, Routledge.
20. Osipov, A., 2013, Can 'Non-Territorial' Serve as a Category of Analysis? Between 'Thick' and 'Thin' Approaches, *European Consortium for Political Research*, 41st

- ECPR Joint Session of Workshops*, Mainz, Johannes Gutenberg Universität, 11–16 March 2013.
21. Petričušić, A., Non-Territorial Autonomy in Croatia, in: Malloy, T., Osipov, A., Vizi, B., (eds.), 2015, *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks*, Oxford, Oxford University Press.
 22. Purger, T., 2012, Ethnic Self-Governance in Serbia, The First Two Years of the National Minority Councils, *International Relations Quarterly*, Vol. 3, No. 2.
 23. Rundeva, T., 2012, Non-Territorial Autonomy in Russia: Practical Implications of Theoretical Approaches, *The Romanian Journal of Society and Politics*, Vol. 7, No. 1.
 24. Stepień, A., Petrétei, A., Koivurova, T., Sámi Parliaments in Finland, Norway and Sweden, in: Malloy, T., Palermo, F., (eds.), 2015, *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford, Oxford University Press.
 25. Suksi, M., Non-Territorial Autonomy, The Meaning of '(Non)-Territoriality', in: Malloy, T., Palermo, F., (eds.), 2015, *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford, Oxford University Press.
 26. Tatalović, S., Političko predstavljanje nacionalnih manjina: hrvatsko iskustvo, u: Stanovčić, V., Bašić, G., (ur.), 2016, *Stanje i perspektive multikulturalizma u Srbiji i državama regiona*, Beograd, Institut društvenih nauka.
 27. Torode, N., 2008, National Cultural Autonomy in Russian Federation: Implementation and Impact, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, No. 2.
 28. Yupsanis, A., 2019, Minority Cultural Autonomy in Slovenia, Croatia and Serbia: A Real Opportunity for Cultural Survival or a Right Void of Substance?, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Vol. 12, No. 1–2.

PROPI SI

1. Zakon o nacionalnoj kulturnoj autonomiji Ruske Federacije (Федеральный закон „О национально-культурной автономии“ от 17.06.1996 N 74-ФЗ (последняя редакция), (В редакции федеральных законов от 21.03.2002 г. N 31-ФЗ; от 10.11.2003 г. N 136-ФЗ; от 29.06.2004 г. N 58-ФЗ; от 22.08.2004 г. N 122-ФЗ; от 30.11.2005 г. N 146-ФЗ; от 01.12.2007 г. N 309-ФЗ; от 09.02.2009 г. N 11-ФЗ; от 09.02.2009 г. N 14-ФЗ; от 02.07.2013 г. N 185-ФЗ; от 04.11.2014 г. N 336-ФЗ)), (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10722/, 2. 2. 2023).
2. Zakon o Sami parlamentu Finske, Sametingslag, 17.7.1995/974, (<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950974>).
3. Magyarország Alaptörvénye [Ustav Mađarske], (2011. április 25., <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>, 8. 2. 2023).
4. CLXXIX/ 2011 (2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól [Zakon o pravima nacionalnih manjina Mađarske], *Magyar Közlöny*, 2011–12–19, vol. 154, pp. 37866–37850).
5. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11.
6. Zakon o izboru članova predstavničkih tela jedinica lokalne i područne samouprave Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 44/05.
7. Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih [Zakon o etničkim zajednicama koje imaju samoupravu Republike Slovenije], *Uradni list RS*, št. 65/94 in 71/17 – ZFO-1C.

8. Zakon o lokalnih volitvah [Zakon o lokalnim izborima Republike Slovenije], *Uradni list*, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95.
9. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06 i 115/21.
10. Zakon o nacionalnim svetima nacionalnih manjina Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 20/14 – odluka US, 55/14 i 47/18.

SUDSKA PRAKSA

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 3. марта 2004 Но. 5-П. О уставности одлуке да се одбије захтев за регистрацију друге немачке културне аутономије у Алтајском крају, (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46889/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/).

IZVORI SA INTERNETA

1. <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/arhiva-izbori-za-nacionalne-savete.php>.
2. <https://arhiva.rik.parlament.gov.rs/latinica/izbori-za-nsnm-neposredni-2018-ukupni-rezultati.php>.
3. Izveštaj o sprovedenim izborima za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina od 21. 12. 2022. – (<https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/files/additional-Documents/338/716/IZVESTAJ%20O%20SPROVEDENIM%20IZBORIMA%20ZA%20CLANOVE%20NACIONALNIH%20SAVETA%20NACIONALNIH%20MANJINA.pdf>).
4. Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, (www.world-autonomies.info).

ELECTIONS FOR MINORITY NON-TERRITORIAL AUTONOMY/SELF-GOVERNMENT BODIES

Vladimir Đurić

ABSTRACT

The aim of this research is to consider the electoral models for the elections of minority non-territorial autonomy/self-government bodies in comparative and Serbian law. Also, the paper contains an analysis of the elections for national councils of national minorities in the Republic of Serbia in the period 2014–2022. The aim of the research determines the use the comparative and dogmatic-legal method for the analysis of the legal framework, as well as the politicological and statistical method when considering the elections in the Republic of Serbia. The conclusion is that electoral models for non-territorial autonomy bodies' elections are of limited democratic scope and that the representative role of such bodies is questionable.

Key words: non-territorial autonomy, bodies, elections, national councils of national minorities.