

Dorđe Marković*

Predstavljanje nacionalnih manjina u Republici Srbiji, problemi i moguća rešenja

Sadržaj

1. Nacionalne manjine u Narodnoj skupštini Republike Srbije
 - 1.1. Kakva je priroda mandata narodnih poslanika iz redova nacionalnih manjina?
 - 1.2. Da li je moguća bolja predstavljenost nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini?
2. Nacionalni saveti kao oblik samouprave nacionalnih manjina – otvorena pitanja
 - 2.1. Pojam i pravna priroda nacionalnih saveta
 - 2.2. Nedorečenost normativnog okvira i praktične nedoumice
3. Izborna reforma i nacionalne manjine
 - 3.1. Postoji li najbolji izborni sistem?
 - 3.2. Izborni sistem: izbor ili mehanizam za manipulaciju
4. Zaključak

1. Nacionalne manjine u Narodnoj skupštini Republike Srbije

1.1. Kakva je priroda mandata narodnih poslanika iz redova nacionalnih manjina?

Narodna skupština u modernim demokratskim državama jeste, tj. trebalo bi da bude, najviši i najvažniji organ, koji svoj legitimitet ishodi iz volje naroda; ona predstavlja sprovođenje načela narodne suverenosti u delo. Pošto je odavno postalo jasno da neposredna demokratija ne može funkcionisati u velikim državama i brojnim društvima, počelo se sa primenom posredne ili predstavničke demokratije. Njena primena je stvorila novi problem, pitanje veze između birača i njihovih izabраних predstavnikа, tj. karaktera mandata narodnih predstavnikа. Ukoliko je odnos između birača i predstavnikа pravni, onda se radi o imperativnom (vezanom) mandatu, a ako je taj odnos političke prirode, onda je reč o slobodnom (predstavničkom) mandatu.¹ U osnovi koncepcije o slobodnom mandatu nalazi se teorija o nacionalnoj suverenosti, pa u skladu sa njom

* Autor je diplomirani pravnik, student doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

¹ Imperativni mandat odlikuje: 1) pravo birača da predstavnicima daju obavezna uputstva; 2) dužnost predstavnikа da redovno podnose izveštaje o svom radu; 3) pravo birača da opozovu svoje predstavnikе ako nisu zadovoljni njihovim radom. Nasuprot njemu: "Slobodni mandat predstavnikа je javna funkcija; on ne znači slobodu predstavnikа da raspolaže njime, već nezavisnost poslanikа od spoljnih uticajа, pa čak i od uticajа samih birača, prilikom glasanja i odlučivanja u predstavničkom telu; nezavisnost predstavnikа nije njegova privilegija koje se može odreći samovoljno, već je ona neophodan uslov za nezavisnost parlamentа...". V. Petrov, *Parlamentarno pravo*, Beograd 2010, ss. 73-76.

predstavnik u parlamentu ne predstavlja samo svoju izbornu jedinicu ili uži krug birača već čitavu naciju.² Slobodni mandat je jedan od bazičnih principa moderne demokratije. Ipak, odavno su uočene i njegove brojne slabosti³ ali to ne umanjuje njegov značaj, već stvara potrebu za njegovim redefinisanjem u skladu sa zahtevima vremena. Poput mnogih pravnih instituta, i princip slobodnog mandata je u ustavnoj i parlamentarnoj istoriji Srbije imao burnu prošlost. Do skoro je on bio pod znakom pitanja i često je bivao predmet trgovine na političkoj sceni. Posle nekoliko odluka Ustavnog suda, činilo se da su svi veći problemi koji se tiču ovog instituta otklonjeni i razjašnjeni; ipak i dalje su ostale neke nedoumice.

Da bi ušle u parlament, političke stranke i grupe građana u Republici Srbiji moraju da pređu tzv. izborni prag, odnosno da osvoje više od 5% glasova od ukupnog broja izašlih birača. Kada su u pitanju stranke i koalicije nacionalnih manjina, ovaj prag od 2004. godine više ne postoji.⁴ Stranke i koalicije⁵ nacionalnih manjina jedino treba da pređu tzv. prirodni prag. "Prirodan izborni prag zahteva za jedan mandat 0,4% odnosno oko 16.000 dobijenih glasova s obzirom na očekivanu izlaznost od 60% upisanih birača, što je prag koji većina nacionalnih zajednica teško može da pređe."⁶ Zapravo ovaj prag i nije tako nedostižan kada bi nacionalne manjine bile organizovanije i kada bi njihove političke partije bile konstruktivnije i spremnije na saradnju. U prilog ove političke podeljenosti svedoči podatak da u Srbiji postoji oko tridesetak nacionalnih manjina a 57 upisanih manjinskih partija (od ukupno 99).⁷ Da je ukidanje izbornog praga bila nužnost, postaje jasno ako se uzme u obzir da je na parlamentarnim izborima 2003. godine 15 političkih stranaka nacionalnih manjina nastupilo zajedno, osvojivši 161.765 glasova (4%), što je ipak bilo nedovoljno za ulazak u parlament. Posle pomenutih promena, u sazivima od 2007, 2008, 2012. i 2014. godine, nacionalne manjine su imale po 8, 7, 10 i 11 predstavnika. Svoje predstavnike najčešće su imale mađarska, bošnjačka, albanska i romska nacionalna manjina, koje spadaju u najbrojnije.⁸

Iako su partije nacionalnih manjina ili barem njihovi predstavnici bili prisutni u parlamentu i pre ove promene, doduše u koalicijama ili kao članovi nacionalnih partija, ukidanje izbornog praga doprinelo je boljoj predstavljenosti nacionalnih manjina u najvišem predstavničkom telu, i njihovog aktivnijeg učešća u političkom životu. Ipak, postavlja se pitanje da li je neophodno da parlament predstavlja vernu sliku nacije, tj. biračkog tela. S. Jovanović je pisao da "Parlament ne

² Tako M. Jovanović ističe da se predstavnička demokratija zasniva na "građanskom konceptu nacije" i da je nacija (narod) u parlamentu zastupljena kao "totalitet građana, a ne ovaj ili onaj partikularni identitet ili interes". M. Jovanović, *Parlamentarno predstavljanje manjina i priroda poslaničkog mandata*, u: J. Trkulja (ur), *Zbornik Država i tranzicija*, Kikinda 2005, s. (75 i dalje) 78.

³ Tako je još D. Prodanović ukazivao da politička volja formulisana u predstavničkom telu "nije stvarno volja cele nacije nego vladajuće klase". Drugim rečima, narod želi ono što žele političke elite oličene u političkim partijama. D. Prodanović, *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tela*, Sarajevo 1979, s. 82.

⁴ Kao jedna od mera afirmativne akcije ovaj prag je ukinut Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, Sl. gl. RS 35/2000, 18/2004 i 36/2011.

⁵ Tako Đurić opravdano postavlja pitanje zašto je zakonodavac izostavio da navede i grupe građana nacionalnih manjina. V. Đurić, *Izbori i delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima*, u: V. Đurić/O. Nikolić (ur), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd 2012, s. (133 i dalje) 144.

⁶ J. Lončar, *Izborna formula i reprezentacija manjina*, u: Z. Stojiljković/D. Spasojević (ur), *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji-Zbornik*, Beograd 2011, s. (135 i dalje) 140.

⁷ Izvod iz registra političkih stranaka,

<http://www.mduls.gov.rs/doc/dokumenta/pstranke/IZVOD%20IZ%20REGISTRA%2003062015.pdf>, očitavanje: 01. 06. 2015.

⁸ Lončar (bel. 6), s. 140.

može biti smanjena slika biračkog tela, jer u njemu, ni po kakvom izbornom sistemu, ne mogu biti zastupljena sva mišljenja koja u biračkom telu postoje."⁹ Nasuprot ovoj tezi, danas je u parlamentarnoj praksi sve više prihvaćena ideja tzv. deskriptivnog¹⁰ zastupništva: "Predstavničko telo postaje "ogledalo" socijalnog preseka jednog društva (*mirror representation*)."¹¹ Jedno od ključnih pitanja koje se samo po sebi nameće je koje će to grupe biti predstavljene u parlamentu. S obzirom na sve složeniju strukturu modernih društava, ovo pitanje će u budućnosti biti glavna tema reformatora parlamentarnog prava i samih parlamenata. Kroz parlamentarnu istoriju bilo je više neuspešnih pokušaja da parlament postane što vernija slika društva iz socijalno – ekonomske perspektive, formiranjem drugog parlamentarnog doma – tzv. socijalno – ekonomski bikameralizam.¹² "Na taj način društvena diferencijacija koja, u modernom društvu, proističe iz tehničke podele rada, može da struktuirala političko predstavljanje. Zahvaljujući predstavničkim institucijama država daje konkretnu figuru onom što je jedan od njenih zadataka: obezbediti političko posredovanje građanskog društva sa njim samim."¹³ *Mutatis mutandis* ovakav pristup se može primeniti i u situaciji kada je društvo podeljeno po etničkom ili verskom kriterijumu. Ipak, ako bi se stvari dovele do ekstrema, proizašlo bi da "ljudi mogu govoriti samo u ime svoje sopstvene grupe"; karakter predstavničkog tela bi poprimio "feudalne" ili "kvazikorporativističke" odlike a "sam pojam zastupništva [udaljio] od teorije slobodnog mandata i [približio] teoriji imperativnog mandata".¹⁴ Na duhovit način striktno pridržavanje "principa ogledala" se može prikazati i ovako: "Žene nemaju pravo da porezom preoperte tregera za pantalone kako bi mogle da kupe jeftine podveze (...)."¹⁵

Dakle, otvorenih pitanja je mnogo: po kom kriterijumu će se vršiti podela društva – etničkom, verskom, polnom, ekonomskom, obrazovnom, regionalnom itd.; da li sve te grupe moraju da imaju svoje predstavnike u parlamentu i ako je odgovor pozitivan, kakav će biti pravni položaj takvih predstavnika? Kao što se vidi, zahtevi modernih društava se razlikuju od onih koje su imala društva u periodu nastanka i razvoja parlamenta kao institucije. Prema tome ukoliko nam polazište predstavlja klasična definicija slobodnog mandata koja podrazumeva da narodni predstavnik predstavlja čitav narod i da izražava volju svih birača, odmah se nameće pitanje koga predstavljaju poslanici nacionalnih manjina a koga poslanici tzv. nacionalnih partija (u ovom kontekstu pridev "nacionalne" odnosi se na partiju koja deluje na republičkom nivou). Ukoliko pretpostavimo da nacionalne partije zastupaju interese čitave populacije, pa i nacionalnih manjina (koje su neretko i njihovi predizborni koalicioni partneri) postavlja se opravdano pitanje čije interese zastupaju poslanici nacionalnih manjina (koje su samostalno ušle u skupštinu), da li samo svoje etničke grupe ili čitave nacije. Ako na ovo pitanje odgovorimo pozitivno, onda u Narodnoj skupštini postoje narodni poslanici čiji je mandat vezan, što se kosi

⁹ S. Jovanović, *Država 2*, Beograd 2005, s. 147.

¹⁰ Tako Grifit određuje deskriptivno predstavništvo kao ono u kome "...jedna osoba predstavlja drugu osobu time što joj je u dovoljnoj meri nalik...". Pored ovoga, on definiše još i simboličko – uloga predsednika republike ili monarha, askriptivno – antipod deskriptivnom, i predstavljanje interesa. A. F. Grifit (*A. Ph. Griffiths*), Kako jedna osoba može predstavljati drugu? How Can One Person Represent Another?, u: I. Milenković/P. Bojanić (ur), *Političko predstavljanje*, Beograd 2010, s. (215 i dalje) 226.

¹¹ Jovanović (bel. 2), s. 79.

¹² R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd 2008, s. 293.

¹³ Ž. Kervegan (*J. Kervégan*), Jedna teorija predstavljanja (*Une théorie de la représentation*), u: I. Milenković/P. Bojanić (ur), *Političko predstavljanje*, Beograd 2010, s. (339 i dalje) 348.

¹⁴ Jovanović (bel. 2), s. 83.

¹⁵ Grifit (bel. 10), s. 241.

sa osnovnim demokratskim standardima, kao i sa odredbama Ustava Srbije i Zakona o narodnoj skupštini.¹⁶ Ukoliko je odgovor negativan, tj. ako pođemo od toga da predstavnici nacionalnih manjina zastupaju interese svojih nacionalnih grupa ali i ostalih građana Srbije, onda je nejasno zbog čega se oni biraju po olakšanoj proceduri, kada se njihov položaj ne razlikuje od položaja "običnih" poslanika. Takođe, može se postaviti i pitanje koga predstavljaju "obični" tj. poslanici iz redova nacionalnih partija, da li samo srpski narod ili sve građane Srbije. U prvom slučaju opet je reč o vezanom mandatu, a u drugom slučaju se radi o slobodnom, ali se postavlja novo pitanje, zašto bi oni zastupali interese pripadnika nacionalnih manjina kada oni već imaju svoje predstavnike u parlamentu. Ova očigledna napetost između ustavnih i zakonskih normi i principa, s jedne strane, i realnosti s druge, može se prevazići ako bi se insistiralo na tome da poslanici nacionalnih manjina, iako po prirodi stvari moraju da polaze od uskih interesa svoje etničke grupe, ne smeju da zanemare i značaj svoga delovanja u interesu svih građana Republike. Dakle, na političkim akterima je da svojim odgovornim delovanjem stvaraju dobru parlamentarnu praksu, a teoriji ostaje zadatak da redefiniše i prilagodi princip slobodnog mandata zahtevima novog doba.

NARODNI POSLANIK	INTERESI KOJE ZASTUPA	KARAKTER MANDATA	USKLADENOST SA PROPISIMA I DEMOKRATSKIM PRINCIPIMA
"običan" poslanik	svih građana	slobodan	u skladu
"običan" poslanik	samo srpskog naroda	imperativan	nedemokratski, neustavno i nezakonito
poslanik iz redova nacionalnih manjina	svih građana	slobodan	u skladu
poslanik iz redova nacionalnih manjina	samo svoje nacionalne manjine	imperativan	nedemokratski, neustavno i nezakonito

Tabela 1. Prikaz "mogućih" vrsta mandata narodnih poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srbije

1.2. Da li je moguća bolja predstavljenošć nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini?

Pored problema sa slobodnim mandatom, trenutni način izbora parlamentaraca iz redova nacionalnih manjina otvara i pitanje saradnje nacionalnih partija međusobno kao i pitanje potpredstavljenosti određenih nacionalnih manjina. Kao što je već istaknuto, u Srbiji živi blizu trideset različitih nacionalnih manjina, a do sada su svoje predstavnike u parlamentu imale samo četiri najveće; dok su u trenutnom skupštinskom sazivu zastupljene tek tri nacionalne manjine – (naravno ovde nije uzeto u obzir da li na listama nacionalnih parlamentarnih partija ima pripadnika nacionalnih manjina). Jasno je da one nacionalne manjine koje nemaju svoje

¹⁶ Narodni poslanik se opredeljuje, istupa i glasa po sopstvenom uverenju. Čl. 37 Zakona o narodnoj skupštini, Sl. gl. RS 9/2010.

predstavnik u parlamentu, nemaju mnogo koristi od toga što u Narodnoj skupštini sede predstavnici tri najveće nacionalne manjine. Dakle, iako je izborni cenzus ukinut, u parlament ulaze samo predstavnici manjeg broja nacionalnih manjina, što ukazuje na potrebu da jedno od važnijih pitanja koje bi trebalo da se pojavi u javnosti jeste ono koje se tiče reforme izbornog sistema¹⁷ i uvođenja neposrednijeg odnosa između birača i njihovih predstavnika, čime bi u multietničkim sredinama ili onima sa većinskim stanovništvom nesrpskog porekla, bili birani predstavnici koji potiču iz konkretne grupe.

Uporedno posmatrano postoje različiti modeli participacije nacionalnih manjina u nacionalnim skupštinama.¹⁸ Zanimljivo rešenje sadrži rumunsko zakonodavstvo, koje predviđa da će nacionalna manjina imati makar jednog predstavnika u parlamentu ukoliko njena partija na izborima osvoji najmanje 5% od prosečnog broja glasova koji je potreban za jednog poslanika. Ovo rešenje bi bilo primenjivo i u Srbiji i dovelo bi do povećanja broja nacionalnih manjina u skupštini, kao i do povećanja motivacije predstavnika nacionalnih manjina da međusobno saraduju i zajednički predlažu kandidate. Svakako ovakvo rešenje bi nužno promenilo strukturu Narodne skupštine, povećao bi se broj mesta koja pripadaju nacionalnim manjinama, a smanjio broj onih koja bi pripala velikim partijama. U svakom slučaju, ukoliko bismo dosledno sprovedi ideju deskriptivnog predstavnništva, onda bi se broj mesta u Narodnoj skupštini koji bi bio rezervisan za poslanike iz redova nacionalnih manjina kretao oko broja 40 (ako uzmemo u obzir da je udeo manjina u ukupnom broju stanovnika oko 16%).¹⁹

Ipak, i ovakvo rešenje u sebi krije određene zamke i nedoumice. Očito je da se pred biračem koji je pripadnik nacionalne manjine pojavljuje dilema: da li da glasa za partiju svoje nacionalne manjine, samo zbog svoje etničke pripadnosti, ili da svoj glas poveri nekoj od nacionalnih partija u skladu sa svojim političkim ubeđenjima – još komplikovanija je situacija u kojoj postoji nekoliko partija nacionalnih manjina. Dakle, ovakav model predstavljanja zahteva, kako objašnjava M. Jovanović, da birači iz redova nacionalnih manjina "misle i glasaju istovetno, da imaju iste političke stavove, što ne odgovara činjenicama, ali može doprineti homogenizaciji na etničkom principu i nekoj vrsti političke getoizacije".²⁰

Možda bi jedno od mogućih rešenja moglo da bude propisivanje obaveznog broja mesta u Narodnoj skupštini za sve nacionalne manjine, a da one svoje predstavnike biraju preko Nacionalnih saveta (o kojima će biti reči u nastavku). Moguće je zamisliti jednu skupštinu predstavnika svih nacionalnih saveta na kojoj se biraju predstavnici za nacionalni parlament ili da predsednici nacionalnih saveta ulaze u parlament po automatizmu. Ostaje otvoreno pitanje broja rezervisanih mesta u Narodnoj skupštini u zavisnosti od načina izbora predstavnika nacionalnih manjina. Naravno ovakvo rešenje bi zahtevalo i promenu Ustava, i podsećalo bi na delegatski sistem koji je postojao u bivšoj SFRJ, ali bi rasteretio birače iz redova nacionalnih

¹⁷ M. Jovanović, Redizajniranje izbornog sistema – jedan neuspeo pokušaj, u: Z. Stojiljković/D. Spasojević (ur), *Zbornik Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, Beograd 2011, ss. 18 i dalje.

¹⁸ European Commission for Democracy Through Law, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision – Making Process in European Countries, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD%282005%29009-e>, očitavanje: 01. 06. 2015.

¹⁹ Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji, Republički zavod za statistiku, Beograd 2012, <http://popis2011.stat.rs/>, očitavanje: 01. 06. 2015.

²⁰ M. Jovanović, Izborni sistem i predstavljanje nacionalnih manjina, u: M. Petrović (ur), *Ustavno pitanje u Srbiji-naučno savetovanje*, Niš 2004, s. (161 i dalje) 167.

manjina. U sadašnjim uslovima oni dva puta moraju da glasaju po etničkom principu, jednom za Narodnu skupštinu (ukoliko žele da njihova stranka uđe u parlament) a drugi put na izborima za Nacionalne savete. U ovoj situaciji bi jedanput glasali na izborima za Nacionalne savete (u tom slučaju bi bilo neprikladno rešenje o posrednim izborima za nacionalne savete, tako da bi samo neposredan izbor dolazio u obzir), a drugi put bi birali predstavnike za Narodnu skupštinu kao i ostali građani. Pored toga, ovakvim rešenjem bi se podstakla saradnja nacionalnih manjina i povećao njihov broj u parlamentu. Na ovom mestu je zbog obima rada, dat jedan krajnje sumaran prikaz potencijalnog rešenja, koje svakako zahteva ozbiljniju i sistematičniju razradu.

Pitanje broja rezervisanih mesta može biti u posebnom fokusu, posebno posle najnovijih izjava vladajuće većine²¹ da je Narodnoj skupštini nužna reforma, koja bi se pre svega ogledala u smanjenju broja poslanika u parlamentu. Ovo je jedno kontroverzno pitanje²² parlamentarnog prava na koje nije moguće dati jednoznačan odgovor. Smanjenje broja poslanika se trenutno pravda značajnom ekonomskom uštedom,²³ bez ikakvog osvrta na ostale moguće posledice takvog čina. Ipak, ako se pitanje broja poslanika razmotri bez političkog populizma, ostaje nedoumica da li je promena broja poslanika (u ovom slučaju smanjenje) lek za sve parlamentarne probleme, i da li uopšte postoji neki "optimalni broj poslanika". "Značaj broja narodnih poslanika načelno proizlazi iz činjenice da se u demokratijama odlučuje brojnom većinom. Narodni poslanici se biraju na osnovu skupljenog broja glasača, odnosno većine; odluke u parlamentu se donose brojnom većinom. Rečju, demokratija se zasniva na kvantitetu. Uz to, što je veći broj, to je demokratski bolje, to je veći demokratski kvalitet odnosno legitimitet izabranika i donete odluke. Sledstveno, brojniji parlamenti su načelno bolji od manje brojnih parlamenata. Kada se ima u vidu da je u modernoj državi parlament izmišljen kao rešenje za problem nemogućnosti da se birači iskupe na jednom mestu da bi debatovali o zakonima, prerezeprezentovanost sama po sebi nikad nije mana demokratije."²⁴ Pored ove načelne primedbe, kada je reč o konkretnom slučaju broja parlamentaraca, u Republici Srbiji izgleda da postoji mogući teorijski odgovor na pitanje koliko je poslanika postrebno: "kada se broj članova Srbijinskog parlamenta stavi u uporedni kontekst, mogli bi se naći razlozi za neveliko smanjenje, kao i razlozi za neznatno povećanje. Najzad, treba imati u vidu da se i značajne političke odluke donose prilično iracionalno. Pitanje smanjenja broja poslanika je veoma pogodno za takvo rešavanje. Baš zbog toga, pre donošenja jednostavnog i jednostranog rešenja treba sagledati posledice "abnormalnog" smanjenja broja poslanika za rad parlamenta."²⁵ Nesumnjivo je da bi se svako smanjenje broja narodnih poslanika odrazilo i na zastupljenost nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini, zato i ovaj faktor treba uzeti u razmatranje prilikom buduće izborne reforme.

²¹ SNS-i-SPS-za-smanjenje-broja-poslanika-DS-i-SDS: Demagogija, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/554582/SNS-i-SPS-za-smanjenje-broja-poslanika-DS-i-SDS-Demagogija>, očitavanje: 01. 06. 2015.

²² Broj poslanika – skretanje teme, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=04&dd=28&nav_id=985986, očitavanje: 01. 06. 2015.

²³ Sto poslanika manje dva miliona evra ušteda, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Ljajic-Sto-poslanika-manje-dva-miliona-evra-usteda.lt.html>, očitavanje: 01. 06. 2015.

²⁴ M. Pavlović, Pitanje broja narodnih poslanika, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1/2012, s. (72 i dalje) 81.

²⁵ "Prema modelu kubnog korena, koji bi se računao prema 7,1 miliona, parlament Srbije trebalo bi da broji oko 192 člana. Ako bi na Srbiju primenili irski model, broj od 250 poslanika bio bi blizu donje granice". Pavlović (bel. 24), s. 79.

Jedno od rešenja koje ne iziskuje prevelike promene u izbornom i parlamentarnom sistemu moglo bi da se sprovede po ugledu na tzv. Mešovitu poslaničku grupu Evropskog parlamenta.²⁶ Naime, radi se o poslaničkoj grupi koja deluje u okviru parlamenta Evropske unije, koja broji oko pedesetak poslanika iz različitih poslaničkih grupa evropskih partija, okupljajući predstavnike desetak nacionalnih manjina država članica EU. Ona sprovodi brojne aktivnosti u cilju jačanja zaštite evropskih nacionalnih manjina, od kojih su najznačajniji izveštaji iz kojih proizlaze mnogobrojne rezolucije Evropskog parlamenta.²⁷ U Republici Srbiji već postoji skupštinski odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, na čijem čelu se nalazi upravo predstavnik jedne od nacionalnih manjina.²⁸ Ipak, zbog značaja ovog pitanja moglo bi se razmišljati u pravcu uvođenja posebnog skupštinskog radnog tela²⁹ koje bi se bavilo samo pitanjem položaja nacionalnih manjina.

2. Nacionalni saveti kao oblik samouprave nacionalnih manjina – otvorena pitanja

2.1. Pojam i pravna priroda nacionalnih saveta

Nacionalni saveti su se u pravnom sistemu Republike Srbije pojavili po prvi put 2002. godine, kao deo saveznog Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.³⁰ Tada je uvedena "...nova institucija "nacionalni saveti nacionalnih manjina", odnosno novo pravo nacionalnih manjina, novi pravni institut – "samouprava nacionalnih manjina" ".³¹ Godinu dana kasnije postaju i deo Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora. Novi Ustav Srbije³² od 2006. godine u čl. 75 propisuje sledeće: "Pripadnicima nacionalnih manjina, pored prava koja su Ustavom zajemčena svim građanima, jemče se dodatna, individualna ili kolektivna prava. Individualna prava ostvaruju se pojedinačno, a kolektivna u zajednici sa drugima, u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorima. 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 službeno upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom. Radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom". Kao što se vidi, ustavotvorac je pripadnicima nacionalnih manjina dodelio i određena kolektivna prava, čije definisanje nije do

²⁶ Pun naziv je Mešovita poslanička grupa za tradiciionalne nacionalne manjine, ustavne regione i regionalne jezike, na engleskom jeziku: Parliamentary Intergroup for Traditional National Minorities, Constitutional Regions and Regional Languages. Navedeno prema: T. Korhec, EU i zaštita prava nacionalnih manjina, *Pravni život*, 12/2012, s. (579 i dalje) 586.

²⁷ Jedna od najznačajnijih rezolucija koja je proistekla kao rezultat inicijative ovog odbora je ona o jezičkim manjinama u Evropskoj zajednici. *European Parliament Resolution on linguistic and cultural minorities in the European Community*, http://com482.altervista.org/documents/legjislazion/killilea_en.pdf, očitavanje: 01. 06. 2015.

²⁸ *Radna tela Narodne skupštine*, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/organizacija-i-strucna-sluzba/radna-tela-narodne-skupstine-.2178.html>, očitavanje: 01. 06. 2015.

²⁹ I. Pejić, „Radne“ i „raspravne“ skupštine u evropskim parlamentarnim sistemima, u: M. Petrović (ur), *Zbornik sažetaka-Međunarodna naučna konferencija "Aktuelne tendencije u razvoju i primeni evropskog kontinentalnog prava"*, Niš 2010, ss. 311 i dalje; I. Pejić, *Parlamentarno pravo*, Niš 2010, ss. 115 i dalje.

³⁰ Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Sl. list SRJ 11/2002.

³¹ T. Korhec, Saveti nacionalnih manjina kao instrumenti ostvarivanja kolektivnih prava manjina, u: M. Jovanović (ur), *Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija u ustavnom sistemu Republike Srbije*, Beograd 2009, s. (54 i dalje) 61.

³² Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Sl. gl. RS 10/2006.

kraja uobličeno u pravnoj teoriji. Tako M. Jovanović ističe da titular ovih prava nisu ni pojedinci niti pravna lica, već kolektiviteti kao takvi. Prema njegovom mišljenju, naš ustavopisac nije konzistentan po ovom pitanju, ali ostavlja prostor za tumačenje prema kojem je krajnji titular i korisnik ovih prava kolektivitet kao celina, dok će pojedinac moći da vrši "zagarantovano pravo samo ako uspe da dokaže pripadnost pomenutom kolektivitetu".³³

Ukoliko prihvatimo ovakav stav o kolektivnom vršenju dodeljenih prava koja se tiču "inherentnih dobara, kao što su jezik i druga kulturna dobra"³⁴ postavlja se pitanje načina njihovog ostvarivanja. Jedno od rešenja jeste stvaranje "posebnog predstavničkog tela manjinske zajednice, aktom javnog prava, čiji bi personalni sastav birali sami predstavnici manjinskih zajednica, kako bi interesi tog kolektiviteta na što autentičniji i reprezentativniji način bili zastupani".³⁵ Ovakvo rešenje usvaja i naš novi Ustav kroz institut nacionalnih saveta. O važnosti ovog pitanja najbolje svedoči podatak da je pravni položaj nacionalnih saveta detaljno regulisan posebnim zakonom koji je donet 2009. godine – Zakon o nacionalnim savetima.³⁶

Na ovom mestu je zanimljivo osvrnuti se na pitanje njihove pravne prirode. Jedan od stavova naše teorije bio je da su nacionalni saveti "specifični državni organi", odnosno preciznije "specifični organi neteritorijalne samouprave" preko kojih pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju svoja prava iz četiri pomenute oblasti.³⁷ Međutim, u svojoj odluci iz januara 2015. godine, Ustavni sud je "stao na stanovište da nacionalni savet nacionalne manjine ima karakter posebnog (nedržavnog) tela – organizacije koja predstavlja institucionalni oblik putem koga se u Ustavom utvrđenim oblastima društvenog života koje su značajne za očuvanje identiteta nacionalne manjine (kultura, obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma), ostvaruju kolektivna prava nacionalne manjine (pravo na samoupravu) u tim oblastima, tako što se nacionalnom savetu zakonom poveravaju određena javna ovlašćenja da učestvuje u odlučivanju ili da samostalno odlučuje o pojedinim pitanjima iz ovih oblasti, vodeći pri tome, naravno, računa o prirodi ovlašćenja koje se poverava."³⁸

2.2. Nedorečenost normativnog okvira i praktične nedoumice

U pomenutoj odluci, koja se može smatrati veoma značajnom,³⁹ pored toga što je odredio prirodu ovog tela, Ustavni sud je vršio i ocenu ustavnosti brojnih odredbi Zakona o nacionalnim

³³ M. Jovanović, Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija – konceptualna razjašnjenja, u: M. Jovanović (ur), *Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija u ustavnom sistemu Republike Srbije*, Beograd 2009, ss. (10 i dalje) 15-17.

³⁴ M. Jovanović, Postoje li kolektivna prava? (I – deo), *Anali Pravnog fakulteta*, 1/2008, s. (98 i dalje) 106.

³⁵ M. Jovanović, Postoje li kolektivna prava? (II – deo), *Anali Pravnog fakulteta*, 2/2008, s. (29 i dalje) 36.

³⁶ Zakon o nacionalnim savetima, Sl. gl. RS 72/2009 i 20/2014.

³⁷ M. Jovanović, O pravnoj prirodi nacionalnih saveta nacionalnih manjina, *Anali Pravnog fakulteta*, 2/2013, s. (260 i dalje) 265.

³⁸ Odluka Ustavnog suda br. IUz-882/2010 od 16. 01. 2014, Sl. gl. RS 20/2014.

³⁹ "Na značaj ove odluke ukazuje i činjenica da u svojoj poluvekovnoj istoriji Ustavni sud ni u jednom ranijem predmetu nije ocenjavao ustavnost tako velikog broja zakonskih odredaba o pravima pripadnika nacionalnih manjina, niti je izložio celovito i doktrinarno shvatanje o prirodi, domašaju i mestu ustavnih normi o posebnim pravima nacionalnih manjina". Izdvojeno mišljenje sudije A. Odri-Kartag, Odluka Ustavnog suda br. IUz-882/2010, (bel. 38).

savetima. Predmet ove ocene nije bio čl. 29 Zakona⁴⁰ koji reguliše formiranje tzv. posebnih biračkih spiskova. Naime, da bi izabrali nacionalni savet, pripadnici određene nacionalne manjine moraju da se upišu u odgovarajući birački spisak, što implicira da se moraju izjasniti da pripadaju toj nacionalnoj manjini, uprkos ustavnoj odredbi iz čl. 47. st. 2 u kojoj je jasno istaknuto da "niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti". Dakle ova ustavna odredba i odredba zakona se međusobno isključuju: ako se pripadnik nacionalne manjine odluči da se ne izjasni, onda neće moći da se upiše u poseban birački spisak, a zbog toga neće moći da glasa na izborima za nacionalni savet; a ukoliko se opredeli da koristi svoje zakonsko pravo, onda se odriče svog ustavnog prava o slobodi neizražavanja svoje pripadnosti. Pored ove nedoslednosti, značajno je i sledeće pitanje. Da li pripadnici nacionalnih manjina raspolažu sa dva glasa za razliku od ostalih građana, tj. pripadnika većinskog naroda koji raspolažu jednim, i da li to vodi ka "nejednakosti građana u političkoj sferi i procesima odlučivanja".⁴¹ Može se zaključiti da pripadnici određenih (dakle ne svih manjina) imaju predstavnike u parlamentu, na šta su utrošili jedan glas, i imaju svoje predstavnike u nacionalnim savetima na šta su utrošili drugi glas.

Veoma važan i donekle sporan je i način organizovanja samih izbora za nacionalne savete. Ustav, ponovo, kao kod izjašnjavanja o pripadnosti propisuje alternativni izbor, da nacionalne manjine mogu (ali i ne moraju) da izaberu nacionalne savete, dok iz duha Zakona proističe da manjine moraju da izaberu svoje savete, samo je pitanje na koji način, da li neposredno ili putem elektorskih izbora. Da bi se sprovedi neposredni izbori potrebno je da je u "poseban birački spisak nacionalne manjine upisano više od 40% pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva". U suprotnom, sprovode se elektorski izbori. Na ovom mestu nejasno je zašto se zakonodavac opredelio za ovaj procenat, a ne za npr. 50%, što deluje logičnije; kao i to "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 života".⁴² Stiče se utisak da zakonodavac primorava nacionalnu manjinu da izabere svoj savet i kada njeni članovi to ne žele, ili su jednostavno nezainteresovani. Možda je to pokušaj našeg zakonodavca da u skladu sa teorijom o kolektivnim pravima prema kojoj kolektivni entiteti i njihovi kolektivni interesi nisu "puki mehanički zbir individualnih interesa" već da postoje "nesvodljiva, inherentna dobra"⁴³ kao što je kultura, o kojima se treba starati čak i kada oni (u ovom slučaju pripadnici određene manjine) koji bi trebalo da se o njima staraju nisu svesni njihovog značaja, pa se onda država pobrinula da preko nacionalnih saveta očuva ta dobra.

⁴⁰ "Članovi nacionalnog saveta biraju se na neposrednim izborima ili putem elektorske skupštine. 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. Radi utvrđivanja da li su ispunjeni uslovi za neposredne izbore, Ministarstvo privremeno zaključuje posebne biračke spiskove nacionalnih manjina 24 časa pre raspisivanja izbora. Izbori putem elektorske skupštine održavaju se ako nisu ispunjeni uslovi za neposredne izbore i ako se posle raspuštanja nacionalnog saveta novi izbori raspisuju u roku od 60 dana od raspuštanja".

⁴¹ Đurić (bel. 5), s. 155.

⁴² Đurić (bel. 5), s. 155

⁴³ Jovanović (bel. 34), s. 106.

Prema čl. 33 Zakona, nacionalni saveti su tela koja su sastavljena isključivo od članova određene nacionalne manjine. Dakle oni su etnički potpuno "čiste" organizacije. Sa druge strane, kao što smo naveli u Narodnoj skupštini se nalaze i pripadnici nacionalnih manjina, kao i u većini drugih državnih organa. Pored ove načelne primedbe, može se uputiti i konkretna: pošto je članstvo u nacionalnim savetima javna funkcija, a prema Ustavu (čl. 53) građani pod jednakim uslovima stupaju u javne službe, u ovoj situaciji Zakon uvodi nejednakost građana po osnovu nacionalne pripadnosti. Pored ovoga, nejasno je i zašto članovi nacionalnih saveta ne bi mogli da budu pripadnici drugih etničkih grupa, ako su posebno stručni (npr. filolozi, sociolozi, istoričari i drugi stručnjaci humanističkih nauka) koji bi svojim znanjem mogli da doprinesu ciljevima zbog kojih se saveti i osnivaju.⁴⁴ Tako je nastala pomalo paradoksalna situacija. U cilju očuvanja multikulturalizma i nacionalnih osobenosti manjina, formirana su tela u kojima je nerado viđen svako ko nije određene etničke pripadnosti. Istorija nas uči da s krajnjim oprezom moramo pristupiti svakoj etnički čistoj organizaciji/organu/telu. Posebno ako se zapitamo da li nacionalni saveti trpe određena ograničenja u svom delovanju. U skladu sa čl. 120 Zakona⁴⁵ nadzor nad radom saveta vrši Ministarstvo. To Ministarstvo⁴⁶ koje bi trebalo da vrši nadzor nad radom nacionalnih saveta, sastavilo je Zakon o nacionalnim savetima, čije su pojedine odredbe bile predmet ocena Ustavnog suda. Preciznije, odredbe dva člana su u celini proglašene neustavnim, a čak u slučaju osam članova proglašena je delimična neustavnost (pojedinih delova ili čitavih stavova).⁴⁷ Ilustrativan je primer člana 27 st. 1 u kome je, između ostalog, bilo predviđeno da nacionalni saveti mogu da ostvaruju direktnu saradnju sa državnim organima svojih matičnih država. Odlukom Ustavnog suda ta odredba je proglašena neustavnom.⁴⁸ Kao što se vidi,

⁴⁴ Đurić (bel. 5), s. 157.

⁴⁵ "Nadzor nad zakonitošću rada i akata nacionalnih saveta, u skladu sa Ustavom i zakonom, vrši Ministarstvo. Nacionalni savet je dužan da ministarstvu koje vrši nadzor nad zakonitošću rada i akata, na njegov zahtev, u roku od osam dana dostavi tražene podatke, spise i isprave. Za dostavljanje traženih podataka, spisa i isprava odgovoran je predsednik nacionalnog saveta".

⁴⁶ Trenutno ono nosi naziv: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, <http://www.mduls.gov.rs/>, očitavanje: 01. 06. 2015.

⁴⁷ Izdvojeno mišljenje sudije A. Odri-Kartag, Odluka Ustavnog suda br. IUz-882/2010 (bel. 38).

⁴⁸ "Za Ustavni sud ostaje sporno da li odredba člana 80. stav 3. Ustava daje prostor da se zakonom predvidi i saradnja nacionalnog saveta nacionalne manjine sa međunarodnim i regionalnim organizacijama i sa državnim organima u matičnim državama, a kako je to, pored ostalog, predviđeno stavom 1. člana 27. Zakona. U tom smislu, Ustavni sud ocenjuje da u slobodnom i otvorenom društvu međusobni kontakti, posete, razmene iskustava, realizacija zajedničkih projekata i sl. nacionalnih saveta nacionalnih manjina sa međunarodnim i regionalnim organizacijama koje se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih i, posebno, manjinskih prava, ne može biti ustavnopravno sporna pod uslovom da se zakonom propisana saradnja nacionalnih saveta sa ovim organizacijama kreće u navedenim granicama i da se saradnja ostvaruje samo sa onim međunarodnim i regionalnim organizacijama čija je sfera bavljenja u neposrednoj vezi sa osvarivanjem kolektivnih prava nacionalnih manjina. Takođe, uslov da se osporena odredba Zakona ne smatra nesaglasnom sa Ustavom je da se saradnja nacionalnog saveta sa ovim i svim drugim subjektima, kreće u okvirima spoljne politike Republike Srbije, uz poštovanje teritorijalnog jedinstva i pravnog poretka Republike Srbije, jer je to Ustavom utvrđeni uslov i za ostvarivanje saradnje autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave sa odgovarajućim teritorijalnim zajednicama i jedinicama lokalne samouprave drugih država iz člana 181. Ustava. Međutim, navedeni kriterijumi i tumačenja ne mogu se, po oceni Ustavnog suda, primeniti kada je reč o predviđenoj saradnji nacionalnog saveta sa državnim organima u matičnim državama. Ovo iz razloga što je saradnja sa državnim organom druge države međudržavna (međunarodna) saradnja, kao deo spoljne politike koju vode države, te jedan od aktera te saradnje ne može biti nedržavni subjekt. Imajući u vidu sve izloženo, Ustavni sud je utvrdio da odredba člana 27. stav 1. Zakona, u delu koji glasi: "državnim organima," nije u saglasnosti sa Ustavom, dok se u preostalom delu ova odredba ima tumačiti i primenjivati pod iznetim uslovima i ograničenjima". Odluka USS br. IUz-882/2010.

zakonodavac i predlagač Zakona nisu uspeli da pravilno odmere koja su to ovlašćenja koja bi trebalo dodeliti nacionalnim savetima. Ako se ovome dodaju i primeri loše prakse u kojima se nazire klica mogućeg separatizma⁴⁹, jasno je da se u jednom demokratski nezrelom društvu sa neodgovornim političarima svakom pravnom institutu mora pristupiti krajnje ozbiljno i oprezno.

3. Izborna reforma i nacionalne manjine

3.1. Postoji li najbolji izborni sistem?

Da bi građani poslali svoje predstavnike u parlament, moraju prvo da ih izaberu na izborima. L. Marković daje vrlo lepo određenje suštine izbora: "Izbori su bitan i osnovni element u parlamentarnom sistemu vladavine, izbori slobodni, izbori pristupačni narodnim masama (opšte pravo glasa), izbori poštenu, lojalni, bez pritisaka, bez zloupotrebe vlasti, bez iskorišćavanja zavisnosti birača, uopšte bez ikakvog drugog uticaja, osim slobodnog ubeđivanja, slobodne utakmice raznih političkih grupa, struja, pokreta i pravaca, koji učestvuju u izborima, i koji pred narodom razvijaju svoje programe i svoje poglede na državu i državnu politiku. Pitanje slobodnih i pravilnih izbora je neizostavan uslov za normalno funkcionisanje parlamentarnog sistema, kao jednog sistema, u kome vlada narodna volja".⁵⁰ Ovo pitanje "pravilnih izbora" je možda i od najveće važnosti, ali nažalost ne postoji jednoznačan odgovor na njega, tj. koji je su kakvi su to izbori najbolji i najpravičniji za jedno društvo, posebno ukoliko je ono heterogene etničke strukture. Nedoumice može da razreši jedino uvid u karakteristike pojedinih izbornih sistema. Kada su u pitanju vrste izbornih sistema prihvaćena je podela koja ih deli na većinske, proporcionalne i mešovite. U teoriji je već postalo opšte mesto da većinski sistem omogućava neposredniju vezu između birača i njihovih predstavnika u parlamentu, usled glasanja za pojedinačnog kandidata a ne za listu; dok se za proporcionalni izborni sistem ističe da on dovodi do otuđenja predstavnika od svojih birača. O prednostima i manama ova dva "suprotstavljena" sistema napisane su nebrojene rasprave i analize. Tako je S. Jovanović bio veliki protivnik proporcionalnih izbornih sistema, dajući prednost političkoj stabilnosti vlade i njenoj odgovornosti, umesto ravnomerne zastupljenosti različitih političkih opcija u parlamentu, argumentujući svoj stav na sledeći način: "Parlamentarni se izbori ne prave radi toga, da bi se priredila izložba svih političkih mišljenja koja u zemlji postoje i koja se međusobno isključuju; parlamentarni se izbori prave radi toga, da bi se jednim procesom odabiranja izdvojila iz naroda ona politička grupa koja je najorganizovanija, najaktivnija i najpopularnija, i stoga najsposobnija da primi na sebe teret državne uprave".⁵¹ Ipak, danas u teoriji prevladuje stav da su za "teška društva" (koja se opisuju kao segmentirana, polarizovana i heterogena) bolji proporcionalni sistemi koji su po svojoj prirodi fleksibilniji, čime dovode do lakšeg prevazilaženja čestih konfliktnih situacija.⁵² Što se tiče argumenata da je stabilnost vlade vrhunski imperativ, praksa

⁴⁹ U izbornoj kampanji za izbor nacionalnih saveta, koja se odvijala krajem 2014, jedan od potrebnih uslova koje je potencijalni kandidat za učešće na izbornoj listi jedne od političkih partija Bošnjaka morao da ispunjava je zalaganje za: "pravo Bošnjaka na samoopredeljenje". *Principi i kriterijumi za odabir kandidata za učešće na izbornoj listi "Za bošnjačko jedinstvo"*, <http://www.sda.rs/vijesti/1524-principi-i-kriterijumi-za-odabir-kandidata-za-ucesce-na-izbornoj-listi-%E2%80%9Eza-bosnjacko-jedinstvo%E2%80%9C.html>, očitavanje: 01. 05. 2015.

⁵⁰ L. Marković, *Parlamentarno pravo*, Zrenjanin 1991, s. 48.

⁵¹ Jovanović (bel. 9), s. 148.

⁵² Z. Stojiljković, *Izborni inženjering i transformisanje partijskog sistema*, u: S. Mihailović (ur), *Kako do boljeg izbornog sistema*, Beograd 2006, s. (15 i dalje) 23.

pokazuje da postoje i brojni izuzeci od pravila da većinski izborni sistem proizvodi stabilnu vladu.⁵³ Konkretno, u prilog proporcionalnom sistemu pojedini autori dodaju i kritiku rezultata većinskih izbora koji bi bili sprovedeni u multietničkim sredinama na teritoriji Republike Srbije. Ističe se da bi primena većinskog modela dovela do još dublje "etnifikacije politike" umesto integracije, kao i da bi vlast u lokalnim sredinama prigrabile samo stranke jedne (najbrojnije) etničke grupe dok bi pripadnici manjih grupa ostalih isključeni "iz procesa donošenja odluka".⁵⁴

3.2. Izborni sistem: izbor ili mehanizam za manipulaciju

"Kada odlučuju koji će sistem primenjivati na izborima, političke stranke se širom sveta primarno vode principom: dobar je onaj sistem koji će baš nama obezbediti najveću korist".⁵⁵ U skladu sa ovim i u Srbiji je izborni sistem više puta menjan. Pa je tako od 1990. do 1992. godine primenjivan većinski izborni sistem (dvokružni), a od 1992. godine do danas, izbori se organizuju po pravilima proporcionalnog sistema. Tokom ovog perioda, dužeg od dve decenije, broj izbornih jedinica je menjan više puta da bi od 2000. godine čitava Republika postala jedna izborna jedinica. Iako uporedno posmatrano, nigde u svetu nije primenjen "čist" proporcionalni sistem (sa jednom izbornom jedinicom i prirodnim izbornim pragom) sa izuzetkom Holandije i Izraela, zakonodavac je upravo prihvatio takvo rešenje (s tim što u Republici Srbiji postoji zakonski izborni prag od 5%). Ovakvo rešenje je sa jedne strane, dovelo do natpredstavljenosti pojedinih delova zemlje, a sa druge do potpredstavljenosti ili čak nepredstavljenosti drugih delova.⁵⁶ Ovome se dodaje i "nereprezentativnost naselja izvan užeg ili šireg centra grada", što dovodi do toga da se u lokalnom ali i na republičkom nivou uglavnom javljaju odbornici/poslanici iz gradskih sredina, dok prigradska naselja i sela uglavnom ostaju bez svojih predstavnika.⁵⁷

Kombinacija ovakvog izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom i sistem zatvorenih izbornih lista dovela je do potpune otuđenosti birača od njihovih predstavnika, do depersonalizovanosti funkcije narodnog poslanika, koji je sve, ali ponajmanje predstavnik građana. Građani u ovakvim uslovima ne biraju, nisu više birači, nego se pretvaraju u glasače, koji glasaju za listu odgovarajuće stranke u celini, bez mogućnosti da bilo šta promene. Sa druge strane to destimuliše kandidate za narodne poslanike da se aktivnije angažuju u kampanji, jer će

⁵³ Pa se tako navodi da Austrija, Švedska i Norveška, iako imaju visokoproporcionalni sistem izbora, imaju visok stepen stabilnosti vlade, dok nasuprot njima države sa neproporcionalnim sistemima poput Japana, Indije i Papua Nove Gvineje imaju relativno nestabilne vlade. S. Orlović, *Političke konsekvence izbornih sistema*, u: S. Mihailović (ur), *Kako do boljeg izbornog sistema*, Beograd 2006, ss. (65 i dalje) 72 i 77.

⁵⁴ D. Bochsler/F. Bieber/S. Raković, *Većinski izborni sistem u multietničkim sredinama: lokalni izbori u Srbiji*, u: V. Pavlović (ur), *Kvalitet političkih institucija*, Beograd 2010, s. (195 i dalje) 204.

⁵⁵ D. Bochsler/F. Bieber/S. Raković (bel. 54), s. 195.

⁵⁶ U periodu od 2000. do 2008. oko 100 opština (u kojima živi oko 1.500.000 birača, od kojih oko milion koristi svoje građansko pravo - izlazi na izbore) nije imalo svoje predstavnike u parlamentu, tj. niko od poslanika u tadašnjim skupštinskim sazivima nije imao prebivalište u tim opštinama. Sa druge strane iz Beograda i Novog Sada je poticalo oko 40% narodnih poslanika, dok je udeo birača iz dva najveća srpska grada u biračkom telu oko 27%. Jovanović (bel. 17), s. 26.

⁵⁷ B. Klačar, *U susret novim izbornim zakonima, Većinski izborni sistem u multietničkim sredinama: lokalni izbori u Srbiji*, u: V. Pavlović (ur), *Kvalitet političkih institucija*, Beograd 2010, s. (207 i dalje) 217.

u svakom slučaju njihova sudbina više zavisi od stranačkog rukovodstva nego od samih građana, što utiče da se gotovo u potpunosti gubi neposrednost izbora.⁵⁸

Kao jedno od mogućih rešenja ovih problema, M. Jovanović predlaže da se u osnovi zadrži proporcionalni sistem, uz uvođenje većeg broja izbornih jedinica i mogućnosti preferencijalnog glasanja ili glasanja panaširanjem, što bi omogućilo građanima da biraju kandidate a ne listu u celini. Na kraju bi se mandati dodeljivali nekom od proporcionalnih metoda D' Ontovom ili Her-Nimajerovom, čime bi se očuvao sada kod nas već tradicionalni proporcionalni sistem⁵⁹ uz dobre strane većinskog. Takođe, isti autor se zalaže za očuvanje postojećeg zakonskog izbornog praga od 5%, potkrepljujući ovakvo rešenje potrebom za očuvanjem jakog zakonodavnog tela i stabilnog stranačkog sistema.⁶⁰ Za slično rešenje se zalažu i drugi autori.⁶¹ Preferencijalno glasanje kao jedan od mogućih načina biranja u sistemu proporcionalnih izbora, dovodi pre svega do opredeljivanja birača za određenu političku ličnost, čime se stvara preduslov za izbor uglednijih, sposobnijih i kandidata sa većom slobodom i mogućnošću za očuvanje ličnog integriteta. Zanimljivo je i rešenje koje nudi jedna vrsta većinskog sistema sa više izbornih krugova (*alternative vote*) koji naglašava princip da "nijedna stranka ne može dobit mandat ako nema većinu glasova". Suština je da birači rangiraju sve kandidate na biračkom listiću, pa ukoliko njihov prvi izbor ispadne iz trke glas se prenosi na sledećeg po rang.⁶²

4. Zaključak

Mere afirmativne akcije sprovode se sa ciljem poboljšanja položaja određene osetljive grupe, u ovom slučaju nacionalne manjine. Predstavljanje nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini Republike Srbije skopčano je s nizom teorijskih i praktičnih problema. Sporan je karakter mandata narodnih poslanika iz redova nacionalnih manjina, kao i potpredstavljenost pojedinih nacionalnih manjina koje žive u Srbiji. U narednom periodu bi valjalo pristupiti ozbiljnoj i promišljenoj izbornoj reformi, pa bi i ova pitanja trebalo da se nađu na dnevnom redu.

Kada je u pitanju predstavljanje nacionalnih manjina putem nacionalnih saveta situacija je veoma slična. U osnovi dobra i krajnje demokratski skrojena ideja, doživela je ne tako sjajnu i demokratsku realizaciju. Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina u pravom svetlu pokazuje sve slabosti zakonodavnog postupka u Republici Srbiji. Nedorečenost, neodmerenost, neustavnost, odlike su i ovog, kao i mnogih zakona koji se u poslednje vreme donose. Ako se tome doda i najblaže rečeno neodgovorno ponašanje pojedinih političkih aktera, dobija se

⁵⁸ Jovanović (bel. 17), s. 27.

⁵⁹ Tako i Petrov ističe da izborni sistem ne treba suviše često i radikalno menjati, već treba pustiti da izborni sistem "živi i postane razumljiv građanima i vremenom postane praktično neraskidivi deo ustava i političke kulture jedne zemlje". V. Petrov, Ustav, političke partije i izborni sistemi, u: S. Taboroši (ur), *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU*, Beograd 2008, s. (138 i dalje) 146.

⁶⁰ M. Jovanović, Izborni sistem Srbije - šta i kako menjati, u: S. Mihailović (ur), *Kako do boljeg izbornog sistema*, Beograd 2006, ss. (58 i dalje) 61 i 66.

⁶¹ Tako Jovović predlaže "proporcionalni izborni sistem sa otvorenom izbornom listom, odnosno preferencijalnim glasom. Ovaj sistem bazira se, pored glasanja za izborne liste i srazmernu raspodelu mandata, na pravu građana da prilikom glasanja obeleže omiljenog kandidata (ili kandidate) na listi, kome daju glas za ulazak u parlament". R. Jovović, Reformom izbornog sistema ka konsolidaciji demokratije, u: S. Orlović (ur), *Partije i izbori u Srbiji - 20 godina*, Beograd 2011, ss. (270 i dalje) 278-281.

⁶² D. Bochsler/F. Bieber/S. Raković (bel. 54), s. 197. Sličan model je primenjivan u Republici Sloveniji za izbor dva manjinska predstavnika u skupštini.

svojevrсни pravni i društveni galimatijas. Dakle, ukoliko se želi politička i društvena stabilnost, a pre svega pravna sigurnost, mora se sa mnogo više pažnje i razumevanja pristupati ovakvim problemima.

Rešenja za unapređenje izbornog sistema Republike Srbije ima mnogo, međutim nedostaje politička volja da se uprkos evidentnim slabostima trenutnog stanja (pojačana fragmentacija parlamentarnog stranačkog sistema, otežano formiranje parlamentarne većine, velike i nestabilne koalicione vlade, manjak efikasnosti) izvrši njegova reforma u demokratskom pravcu. U većoj personalizaciji prilikom odabira kandidata, političke stranke vide opasnu pretnju njihovoj trenutnoj svemoći, a kratkoročno bi to verovatno dovelo i do nestabilnosti u vladajućim strukturama, pa možda i do pada vlade koja bi predložila ozbiljniju reformu.⁶³ "Na kraju, a nikako manje značajno, izborni sistem u širem smislu obuhvata i nešto što je u domenu političke kulture. Ako institucije političkog sistema, izborni sistem i izborni proces, mediji, civilna arena, stranačka arena, razni lobiji, interesne grupe i uticajni pojedinci oblikuju javno mnjenje u pravcu koji polarizuje izbornu kampanju i podiže konfliktnost izbornog procesa, to ne može biti bez uticaja na birače, kako na njihov nivo participacije tako i na izborne preferencije. Zanemarivanje ovih aspekata i pored formalno-pravnih garancija izborne utakmice može ostaviti nenadoknadivi trag na povezanost izbornog, i u širem smislu političkog sistema sa biračima i njihovim pravom da li će i kako glasati".⁶⁴ Problem je u tome što reforma izbornog sistema u potpunosti zavisi od političkih stranaka, jer se u potpunosti nalazimo na terenu celishodnosti, kao političkog momenta, dok je na pravnom terenu (ocena ustavnosti) moguća intervencija Ustavnog suda. Kao što se može pretpostaviti, strankama ovakve promene ne odgovaraju, jer bi izgubile sadašnju potpunu dominaciju nad svojim stranačkim "vojnicima".

Posebno treba biti oprezan prilikom normiranja oblasti koja se tiče položaja nacionalnih manjina, jer je to samo po sebi, i kod nas i u svetu, žarište mnogih društvenih sukoba. Pravilno odmerena i prema potrebama društva kreirana rešenja moraju imati prednost nad dnevno-političkim ustupcima i nagodbama. Jedino tako možemo ići ka tolerantnijem i otvorenijem društvu, zasnovanom na pravu i demokratiji, u kome će i nacionalne manjine imati svoje mesto koje im zasluženno pripada.

⁶³ Tako Jovanović dalje ističe da iako izborna reforma traje gotovo jednu deceniju, i iako su uočeni negativni efekti koje treba popraviti, i postoje mehanizmi kojima bi se nedostaci mogli otkloniti, postoji i konsenzus stručne javnosti, jedino što nedostaje da se ove ideje pretoče u zakone je politička volja. "Interesantno će biti posmatrati da li će i ovaj put impuls za reformu doći pod dejstvom spoljnih, kontekstualnih ili interesnih faktora i kako će se pojedini subjekti u tome ponašati". M. Jovanović, *Izborni sistem Srbije - dve decenije posle*, u: S. Orlović (ur), *Partije i izbori u Srbiji - 20 godina*, Beograd 2011, s. (239 i dalje) 245.

⁶⁴ M. Jovanović, *Izborni sistem i opredeljenje birača*, u: Z. Stojlković (ur), *Zašto glasam, kako glasam, ako uopšte glasam*, Beograd 2012, s. (32 i dalje) 41.

Summary

Author observes the problems of representation of national minorities in the Republic of Serbia. Emphasis is placed on the participation of minorities in the National Assembly as well as the nature of their representative mandate. Special attention is paid to the solutions and problems that occur during the work of the national councils of national minorities. The final part discusses the possible directions of electoral reforms concerning the situation of national minorities in elected bodies.