

Vladimir Đurić*

Reforma izbornog sistema i predstavljanje nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini Republike Srbije

Sadržaj

1. Uvod
2. Međunarodnopravni okvir za predstavljanje manjina u zakonodavnom telu
3. Ustavni okvir za predstavljanje nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini Republike Srbije
4. Zakonsko uređenje predstavljanja nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini
 - 4.1. Političke stranke nacionalnih manjina
 - 4.2. Izbori za Narodnu skupštinu
5. Zaključak

1. Uvod

U modernoj ustavnoj državi zasnovanoj na vladavini prava i narodnoj suverenosti, odnosno demokratskom ishodištu i vršenju vlasti, nema jedinstvenog pristupa u zaštiti nacionalnih manjina. Razmimoilaženja su uočljiva ne samo u pogledu modela zaštite, određenja nacionalne manjine i karaktera manjinskih prava, već i u nizu pitanja koja su, u okviru pojedinih modela, od značaja za zaštitu manjina i ostvarivanje demokratskog konstituisanja i vršenja vlasti – od ustavnopravnog uređenja slobode nacionalnog izjašnjavanja, preko određenja legitimacijskih temelja i nosioca suverenosti, do ustavnog utvrđivanja mere uticaja višenacionalnosti na državno uređenje, izborne modele, službenu upotrebu jezika i pisma, simbole, praznike i ostala obeležja državnosti. Razlike koje postoje u pojedinim ustavnopravnim sistemima posledica su različitog pristupa osnovnim načelima na kojima počiva moderna demokratska država – načelu čovekovih individualnih prava i načelu većine, koje uzima svakog čoveka nezavisno od njegovog nacionalnog, verskog ili rasnog porekla, kao jednakopravnog građanina, tako da se multikulturalizam može sagledati kao društveno bogatstvo, ali i moguća prepreka i ograničenje demokratiji, dok se princip većine, kao ugaoni kamen demokratske teorije i ustanova, ne može jednostavno primeniti u višenacionalnim zemljama, a da ne izazove napetosti i vrlo lako, ozbiljne konflikte.¹

* Autor je doktor pravnih nauka i naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu.

¹ V. Stanovčić, Vladavina prava i suživot etničkih grupa, *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, Beograd 1996, s. (53 i dalje) 55.

U savremeno doba smatra se da je efektivno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima, narocito u politickom životu, sastavni element njihove zaštite, a da su države koje priznaju postojanje nacionalnih manjina dužne da stvore neophodne uslove za takvo učešće. Pitanje efektivnog učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima u Republici Srbiji u njegovom najvažnijem vidu koji čini njihovo predstavljanje u Narodnoj skupštini Republike Srbije, u kontekstu postojećih ustavnih rešenja i eventualnih izmena izbornog sistema, predmet je ovog rada.

2. Međunarodnopravni okvir za predstavljanje manjina u zakonodavnom telu

Priznati neku manjinu, dati njenim pripadnicima pravo na upotrebu maternjeg jezika, razvoj kulture i slično, a ne obezbediti im mogućnost efikasnog učešća u javnom životu na neki način bi značilo getoizirati ih.² Zbog toga je po mišljenju mnogih autora pravo na efektivnu participaciju inherentno modernoj, demokratskoj i ustavnoj državi jer svi segmenti društva mora da imaju osećaj uključenosti u proces demokratskog donošenja odluka.³ Budući da se život društvene zajednice odvija na više koloseka, učešće nacionalne manjine, odnosno njenih pripadnika mora da bude ne samo efektivno, već i dovoljno raznovrsno, a posebno je važno da obuhvati učešće manjina u vlasti i donošenju odluka i to kako na lokalnom i regionalnom, tako i u meri u kojoj je to opravdano, i na nacionalnom (državnom) nivou.⁴

Međunarodno pravo koje se odnosi na zaštitu nacionalnih manjina sadrži odredbe o političkoj participaciji nacionalnih manjina u državama u kojima žive. Međutim, relevantne odredbe su po shvatanju stručnjaka formulisane prilično neodređeno, u programskim pojmovima koji ostaju daleko od stvaranja standarda u vezi sa različitim mehanizmima koji treba da budu primenjeni da bi se postigao cilj osiguranja političkog učešća.⁵ Poslednja decenija dvadesetog veka bila je razdoblje kada su u međunarodnim instrumentima, i to ne samo onima koji su posvećeni zaštiti nacionalnih manjina, formulisane odredbe o učešću manjina u javnim poslovima. Prvi takav akt bio je Dokument iz Kopenhagena sa sastanka KEBS-a o ljudskoj dimenziji 1990. koji je u 35 paragrafu predviđao da će strane učesnice poštovati pravo pripadnika nacionalnih manjina da efektivno učestvuju u javnim poslovima, uključujući i poslove koji se odnose na zaštitu i unapređenje identiteta manjina, ali bez bilo kakavog preciziranja koje konkretne mere u tom cilju treba da budu preduzete. Sledila je Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina koju je usvojila Generalna skupština UN 1992. Prema čl. 2 st. 2 te Deklaracije, pripadnicima manjina zajamčeno je pravo da efikasno učestvuju u društvenom i javnom životu, dok je stavom 3 istog člana Deklaracije, nešto preciznije određeno da *pripadnici manjina imaju pravo da efikasno učestvuju u donošenju odluka na nacionalnom i, gde je potrebno, regionalnom nivou u vezi sa manjinom kojoj pripadaju ili oblastima u kojima žive, na način koji je u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom*. Iako Deklaracija nije pravno obavezujuća, i uprkos činjenici da se pravo na učestvovanje u donošenju odluka prvenstveno

² B. Krivokapić, *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu*, knjiga 1, Beograd 2004, s. 293.

³ M. Weller, Article 15, *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford 2006, s. 430.

⁴ Krivokapić (bel. 2), s. 293.

⁵ J. A. Frowein/R. Bank, *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes*, DH-MIN (2000) 1, s. 1, https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6_resources/PDF_DH-MIN%282000%291_en.pdf, očitavanje: 02. 06. 2015.

odnosi na odluke u vezi sa manjinom, ili oblastima u kojima manjina živi i određuje kao individualno pravo *pripadnika* manjina, značaj izložene odredbe Deklaracije je veliki. U njenim komentarima jasno se ističe da minimum ovog prava znači da se mora saslušati mišljenje manjina i da se ta mišljenja u punoj meri uzmu u obzir pre donošenja odluka koje se tiču manjina, ali i da *efikasno učešće manjina zapravo nameće potrebu predstavljanja, između ostalog, u zakonodavnim organima* i da pripadnici manjina *imaju pravo da osnivaju političke partije*.⁶

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina SE, prvi međunarodnopravno obavezujući multilateralni ugovor koji je u celosti posvećen zaštiti nacionalnih manjina iz 1995. godine, nije propustila da u sklop manjinske zaštite uvrsti i efektivno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Prema čl. 15 Okvirne konvencije, *strane ugovornice imaju obavezu da stvore uslove potrebne za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, posebno onim koji se na njih odnose*. Pažljivijim čitanjem izložene odredbe Okvirne konvencije i upoređivanjem te odredbe sa relevantnom odredbom Deklaracije o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina koju je usvojila Generalna skupština UN, može jasno da se uoči izostavljanje određenja prema kome pripadnici manjina imaju pravo da efikasno učestvuju u donošenju odluka, između ostalog, i u vezi sa oblastima u kojima žive, mada je takva mogućnost ostavljena. Objasnjenjem konvencije.⁷ U Objasnjenju Konvencije ističe se da izloženi član, pre svega, ima za cilj da podstakne stvarnu ravnopravnost između pripadnika nacionalnih manjina i onih koji čine većinu, a da bi se stvorili neophodni uslovi za učešće pripadnika nacionalnih manjina, navodi se par opštih primera, odnosno ističe se da bi strane ugovornice mogle, u okviru svojih ustavnih sistema, između ostalog, da unapređuju mere za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u procesu odlučivanja i izbornim telima na nacionalnom nivou.⁸ U vezi sa Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina SE treba istaći i da ona, osim izričitog predviđanja prava pripadnika nacionalnih manjina da delotvorno učestvuju u javnim poslovima, sadrži i niz drugih članova kojima su regulisana prava koja su od značaja za učešće pripadnika manjina u javnim poslovima i procesu donošenja odluka – primera radi članom 7 Konvencije predviđena je obaveza ugovornih strana da osiguraju pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na mirno okupljanje, udruživanje, izražavanje i slobodu misli, savesti i veroispovesti, što implicira i stvaranje političkih stranaka nacionalnih manjina.

Najširu lepezu mera kojima se omogućava ili olakšava participacija pripadnika manjina sadrže Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu iz 1999. godine. Visokog komesara za nacionalne manjine OEBS-a. Preporuke, razume se, nisu pravno obavezujuće, ali sadrže zanimljive predloge vladama na koji način i posredstvom kojih mehanizama mogu da omoguće ili unaprede delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima, a naročito njihovo predstavljanje u zakonodavnim telima. Preporuke iz Lunda, kao

⁶ Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights, Commentary of The Working Group on Minorities to The United Nations Declaration on The Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, par. 42, 44 - E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, http://www.ohchr.org/Documents/Events/Minority2012/G0513385_en.pdf, očitavanje: 24. 05. 2015.

⁷ Weller (bel. 3), s. 436.

⁸ Explanatory Report, Council of Europe Doc. H (95) 10, para. 80, https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/-minorities/1_AtGlance/PDF_H%2895%2910_FCNM_ExplanReport_en.pdf, očitavanje: 23. 05. 2015.

opšte, usvajaju načelo prema kome delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu predstavlja suštinski deo miroljubivog i demokratskog društva i da je, u cilju unapređenja tog učešća, često neophodno da vlade ustanove posebna rešenja za nacionalne manjine. U tom smislu, Preporuke sugerišu vladama dva moguća modela – *učešće nacionalnih manjina u donošenju odluka i samoupravu*. U okviru učešća u donošenju odluka određuju se, između ostalog, rešenja na nivou centralnih vlasti i rešenja koja se odnose na izbore. Preporuke ističu da rešenja na nivou centralnih vlasti mogu, između ostalog, da obuhvate posebnu zastupljenost manjina tako što bi postojao utvrđeni, zapravo zagarantovani broj mesta u parlamentu, ili neki drugi oblik zajamčenog učešća u zakonodavnom procesu. Rešenja u pogledu izbora, prema Preporukama, treba da omoguće da propisi o osnivanju i aktivnosti političkih partija moraju biti u skladu sa načelom međunarodnog prava o slobodi izbora, a izborni sistem treba da olakša manjinama predstavljanje i uticaj. U tom smislu, alternativno se navode sledeće mere: 1. izborne jedinice koje bi mogle da obezbede dovoljnu zastupljenost manjina, u slučaju da se u izbornim jedinicama bira po jedan predstavnik, a manjine se nalaze na kompaktnoj teritoriji; 2. uvođenje proporcionalnog izbornog sistema koji, načelno posmatrano, može da pomogne boljoj zastupljenosti manjina; 3. neki oblik preferencijalnog glasanja, ili niži brojevi prag koji može da ojača mogućnost uključivanja nacionalnih manjina u proces upravljanja.

U uporednom pravu primenjene su različite mere kojima se omogućava i olakšava učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Venecijanska komisija za demokratiju putem prava načelno stoji na stanovištu da što je više izborni sistem proporcionalan, to postoji veća šansa da disperzne i brojevano manje manjine budu predstavljene.⁹ U uporednom izbornom zakonodavstvu u Evropi mogu se uočiti sledeći vidovi mera afirmativne akcije: dupli glas, specijalne izborne liste, mere u vezi sa izbornim cenzusom (niži cenzus ili njegovo ukidanje), mere u vezi sa izbornim jedinicama (poseban Gerrymandering), rezervisana mesta za pripadnike grupa koje su beneficijari, zastupljenost na izbornim listama, upotreba manjinskih jezika u izbornom procesu itd.¹⁰

Republika Srbija je strana ugovornica Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina SE tako da je izložene odredbe te Konvencije o učešću pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima obavezuju i moraju biti poštovane prilikom eventualnih izmena izbornog zakonodavstva. Štaviše, prema čl. 18 st. 3 Ustava Republike Srbije, odredbe Ustava o ljudskim i manjinskim pravima tumače se, između ostalog, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje. U tom smislu, Objasnjenje te Konvencije treba da ima specifičnu težinu u kontekstu eventualne reforme izbornog sistema. Takođe, budući da je Republika Srbija članica OEBS-a, Preporuke iz Lunda moraju biti uzete u obzir prilikom buduće reforme izbornog sistema.

⁹ The European Commission for Democracy Through Law, Electoral Law and National Minorities, CDL-INF (2000) 4, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF%282000%29004-e>, očitavanje: 20. 05. 2015.

¹⁰ The European Commission for Democracy Through Law, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision – Making Process in European Countries, adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice 10th March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice 11-12 March 2005) on the basis of comments by Mrs. Mirjana Lazarova Trajkovska, CDL-AD (2005) 009, p. 5, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282005%29009-e>, očitavanje: 17. 05. 2015.

3. Ustavni okvir za predstavljanje nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini Republike Srbije

Ustav Republike Srbije ne sadrži odredbe o načinu izbora narodnih poslanika, odnosno o vrsti i karakteru izbornog sistema, već to pitanje prepušta regulisanju zakonodavca. U tom smislu, reforma izbornog sistema može biti sprovedena i u postojećem ustavnopravnom okviru. Budući da reforma izbornog sistema može biti sprovedena i u postojećem ustavnopravnom okviru, postavlja se pitanje da li je i na koji način Ustav Republike Srbije stvorio pravne osnove za predstavljanje nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini.

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

Učešće građana, pa time i pripadnika nacionalnih manjina, u političkom životu zemlje i formiranju političke volje, zagarantovano je ustavnim odredbama o izbornom pravu i slobodi udruživanja. Shodno čl. 52 st. 1 i 2 Ustava Republike Srbije, svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Srbije ima pravo da bira i da bude biran. Izorno pravo je opšte i jednako, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično. Osim što kao građani uživaju izorno pravo, pripadnici nacionalnih manjina, kao i svi građani Republike, uživaju slobodu udruživanja. Čl. 55 st. 1 Ustava, zajamčena je sloboda političkog udruživanja i pravo da se ostane izvan svakog udruženja.

Osim odredbe o nosiocu suverenosti koja se odnosi i na pripadnike manjina kao građane Republike Srbije, Ustav je u čl. 77 st. 1 izričito predvideo da pripadnici nacionalnih manjina imaju, pod istim uslovima kao ostali građani, pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije. Osim opštih odredaba, Ustav sadrži i posebna rešenja koja stvaraju uslove za predstavljanje nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini.

Prema čl. 100 st. 2 Ustava, u Narodnoj skupštini Republike Srbije, kao najvišem predstavničkom telu i nosiocu ustavotvorne i zakonodavne vlasti, obezbeđuje se ravnopravnost i zastupljenost *predstavnika* nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom. Ustav u izloženom članu nameće obavezu zakonodavcu da u izbornom zakonodavstvu predvidi mere kojima se obezbeđuje zastupljenost manjinskih predstavnika u zakonodavnom telu. Jezičkim tumačenjem izložene odredbe može se zaključiti da obezbeđivanje zastupljenosti ne mora da podrazumeva garantovanje poslaničkih mesta u Narodnoj skupštini, već da u prvom redu znači *obezbeđivanje mogućnosti izbora, odnosno olakšan izbor*. Sa druge strane, treba uočiti da iako Ustav ne sadrži odredbu koja izričito uređuje koga narodni poslanici predstavljaju, u izloženoj odredbi čl. 100 st. 2 jasno je da je reč o *predstavnicima manjina ex constitutione*, što bi moglo da vodi (čudnom) zaključku da oni nisu predstavnici građana koji su izabrani na poslaničkim listama manjinskih stranaka, već da su u pitanju predstavnici manjina kao kolektiviteta.

Imajući u vidu da su i nacionalni saveti nacionalnih manjina koji su prema Ustavu tela koja pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma takođe *ex constitutione* predstavnici nacionalnih manjina kao kolektiviteta, otvara se pitanje odnosa između predstavnika manjina u Narodnoj skupštini i nacionalnih saveta nacionalnih manjina, odnosno uviđa se pomanjkanje normativno jasno utvrđenog odnosa između dva različita modela učešća

nacionalnih manjina u javnim poslovima koje Ustav propisuje - *učešća nacionalnih manjina u donošenju odluka, odnosno olakšane političke participacije manjina u Narodnoj skupštini i samouprave, odnosno kulturne autonomije nacionalnih manjina!*

4. Zakonsko uređenje predstavljanja nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini

Razmatranje pitanja da li je potrebno reformisati izborni sistem Republike Srbije radi unapređenja predstavljanja nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini valja najpre započeti analizom postojećeg zakonskog uređenja, naročito onog koje se odnosi na političke stranke nacionalnih manjina i na izbore za Narodnu skupštinu.

4.1. Političke stranke nacionalnih manjina

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

Zakon o političkim strankama¹¹ posebno uređuje pojam i osnivanje političkih stranaka nacionalnih manjina. Prema čl. 3 Zakona, politička stranka nacionalne manjine u smislu tog zakona je politička stranka čije je delovanje, pored ostvarivanja političkih ciljeva demokratskim oblikovanjem političke volje građana i učešćem na izborima, posebno usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine u skladu sa ustavom, zakonom i međunarodnim standardima što je uređeno osnivačkim aktom, programom i statutom političke stranke. Ukoliko se pažljivije sagleda izložena odredba Zakona o političkim strankama, utoliko se jasno uočava da politička stranka nacionalne manjine može da bude stranka samo *jedne* nacionalne manjine. Takođe, budući da je politička stranka organizacija građana, jasno je da i politička stranka nacionalne manjine okuplja *građane*. Odatle slede dve važne karakteristike – sa jedne strane, članovi političke stranke nacionalne manjine ne mora da budu isključivo i pripadnici nacionalne manjine, dok sa druge strane, članovi političke stranke nacionalne manjine koji su i pripadnici te manjine mora da budu građani, zapravo državljani, što je razumljiva posledica samog određenja pojma nacionalne manjine.¹²

¹¹ Zakon o političkim strankama, Sl. gl. RS 36/09.

¹² Naime, prema čl. 2 st. 1 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, nacionalnom manjinom u pravnom poretku Republike Srbije može se smatrati *svaka grupa državljana koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu, koja pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom države, koja poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest po kojima se razlikuje od većine stanovništva i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju*. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Sl. l. SRJ 11/02.

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

U vezi sa zakonskim odredbama o osnivanju političkih stranaka nameće se nekoliko veoma važnih pitanja koja imaju veliki i neposredan značaj za delotvorno učešće nacionalnih manjina u izbornom sistemu. Najpre, imajući u vidu da briga pripadnika nacionalnih manjina da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, što je jedan od elemenata u zakonskom određenju pojma nacionalne manjine, može da bude ispoljena i u oblastima društvenog života drugačijim od obrazovanja, kulture, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma, postavlja se pitanje da li ona može da bude ispoljena i posredstvom obrazovanja političke stranke? U tom smislu, značajno je da se razmotri na koji način zakonsko određenje nacionalne manjine sadržano u Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina ima značaja i uticaja na pitanje postojanja nacionalne manjine kao prethodnog pitanja, u kontekstu primene Zakona o političkim strankama i obrnuto, da li se obrazovanje političke stranke može smatrati ispoljavanjem brige da se očuva zajednički identitet što ima uticaja na priznanje statusa nacionalne manjine. Imajući u vidu da za status nacionalne manjine nije nužno da su pripadnici nacionalne manjine izabrali svoje nacionalne savete i da brigu da zajednički održavaju svoj identitet mogu da ispolje i na drugačiji način i u drugim oblastima društvenog života, jasno je da bi to mogli da učine i formiranjem političke stranke. Sa druge strane, činjenica da su pripadnici jedne nacionalne manjine izabrali svoj nacionalni savet nesumnjivo, na osnovu odredbi Ustava i Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, znači da se ta grupa državljana mora smatrati nacionalnom manjinom i da njeni pripadnici treba da imaju mogućnost da obrazuju političku stranku nacionalne manjine, ukoliko to žele i ukoliko ispune zakonske uslove. Dakle, politička stranka nacionalne manjine može da bude svaka organizacija čije je delovanje usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine, odnosno grupe državljana koja ne samo da se od većinskog naroda razlikuje po obeležjima koja navodi Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, već je i izabrala svoj nacionalni savet. Politička stranka nacionalne manjine može da bude i svaka takva organizacija čije je delovanje usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa zajednica čiji pripadnici nisu izabrali nacionalni savet, ali čije je postojanje identifikovano na popisu stanovništva Republike Srbije *jer takav vid organozovanja, kroz političku stranku, označava njihovu spremnost da zajednički održavaju svoj identitet, budući da politički život zapravo čine sve oblasti društvenog života od značaja za identitet nacionalne manjine.*

Prema Zakonu o političkim strankama, u Registar političkih stranaka upisuje se i položaj stranke nacionalne manjine. Drugim rečima, da li jedna politička stranka ima status političke stranke nacionalne manjine upisuje se kao posebna činjenica u Registar političkih stranaka. Sa druge strane, u Zakonu o izboru narodnih poslanika, postoji odredba čl. 81 st. 4 prema kojoj je predviđeno da o tome da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine, odnosno koalicije stranaka nacionalnih manjina, odlučuje Republička izborna komisija pri proglašenju izborne liste, a na predlog podnosioca liste. Ukoliko se uporede odredbe relevantnih zakona, utoliko bi sledio zaključak da bi Republička izborna komisija bila u obavezi da prihvati da određena politička stranka ima položaj stranke nacionalnih manjina, ako je kao takva upisana u Registar političkih stranaka. Sa druge strane, može se postaviti i pitanje da li bi Republička izborna komisija takav status mogla da prizna nekoj političkoj stranci koja kao takva

nije upisana u Registar političkih stranaka? Treba stati na stanovište da bi Republička izborna komisija takvim priznavanjem zapravo mogla da olakša osvajanje mandata određenim političkim strankama, pa stoga treba zastupati stanovište da sistemski kvalitet pravnih normi nalaže da Republička izborna komisija kao političke stranke nacionalnih manjina prihvati one koje su kao takve upisane u Registar političkih stranaka. Sa tim pitanjem suočio se i Ustavni sud koji je stao na stanovište da, s obzirom na to da Zakon o političkim strankama, prema predmetu svog uređivanja, predstavlja *lex specialis* u odnosu na Zakon o izboru narodnih poslanika, kao i da se prilikom upisivanja u Registar političkih stranaka utvrđuje koja stranka ima položaj političke stranke nacionalne manjine, sledi da se u odnosu na odredbu čl. 81 st. 4 Zakona o izboru narodnih poslanika mogu primeniti pravila *lex specialis derogat legi generali*, odnosno *lex posterior derogat legi priori*. Iz navedenog, po oceni Ustavnog suda, proizlazi da se odlučivanje Republičke izborne komisije o tome koja stranka ima status političke stranke nacionalnih manjina, naročito nakon sprovođenja odredaba Zakona o političkim strankama kojima je, pored ostalog, predviđeno da politička stranka prestaje da postoji i briše se iz Registra ako u roku i pod uslovima iz tog zakona ne podnese prijavu za obnovu upisa u Registar, svodi na konstataciju činjenice da je reč o političkoj stranci nacionalne manjine, na osnovu uvida u izvod iz Registra političkih stranaka.¹³

Drugo pitanje koje zavređuje posebnu pažnju u vezi sa osnivanjem političkih stranaka nacionalnih manjina je da li zakonsko rešenje prema kome političku stranku nacionalne manjine može osnovati najmanje 1.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Republike Srbije predstavlja nametanje preterano visokih numeričkih kriterijuma za učešće u izbornim procesima? Načelno posmatrano, zakonsko rešenje prema kome političku stranku nacionalne manjine može da osnuje najmanje 1.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana nije zahtev koji, sam po sebi, onemogućava ostvarivanje manjinskih prava. Sa druge strane, takvo rešenje može da bude sagledano i u kontekstu mogućnosti obrazovanja nacionalnih saveta. Ukoliko bi se zakonska odredba prema kojoj političku stranku nacionalne manjine može da osnuje najmanje 1.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana sagledala u kontekstu mogućnosti izbora nacionalnog saveta, da li bi situacija u kojoj bi se eventualno našla neka nacionalna manjina koja je izabrala svoj nacionalni savet, a koja nema "svoju" političku stranku mogla da se okarakterise kao svojevrsno onemogućavanje ostvarivanja političkih prava pripadnika te manjine? Čini se da bi takav zaključak bio preterano oštar. Naime, nesumnjivo je da su nacionalni saveti nacionalnih manjina *ex constitutione* predstavnici manjina kao kolektiviteta, pa manjine čiji interesi nisu zastupljeni i predstavljeni kroz delovanje posebne političke stranke nacionalne manjine nisu u svemu lišene mogućnosti da učestvuju u procesu donošenja odluka u društvu. Sa druge strane, budući da je politička stranka organizacija građana slobodno i dobrovoljno udruženih, može da se stane na stanovište da izostanak postojanja posebne manjinske stranke predstavlja zapravo izostanak slobodnog i dobrovoljnog političkog udruživanja u cilju predstavljanja i zastupanja interesa te manjine u političkom životu. Ipak, čini se da se na ovom pitanju donekle prelama uočeni problem nedovoljno jasno utvrđenog odnosa između različitih modela učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima i da bi broj osnivača političke stranke nacionalne manjine u budućim zakonskim izmenama možda trebalo usaglasiti sa brojem koji je potreban za osnivanje nacionalnog saveta.

¹³ Rešenje IU 42/2008, Sl. gl. RS 37/08.

4.2. Izbori za Narodnu skupštinu

Zakonom o izboru narodnih poslanika¹⁴ u Narodnu skupštinu Republike Srbije predviđen je proporcionalni izborni sistem i utvrđeno je da u raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali u izornoj jedinici. Na izborima čitava Republika čini jednu izbornu jedinicu. Prema čl. 43 st. 1 Zakona, izborna lista je utvrđena kada je svojim potpisima podrži najmanje 10.000 birača. Izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika¹⁵ 2004. godine u domaće izorno zakonodavstvo (čl. 81 st. 2 Zakona) uvedeno je rešenje prema kome političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Na taj način, domaće zakonodavstvo se priklonilo modelu tzv. "prirodnog praga" za stranke nacionalnih manjina kao jednom od mogućih modela omogućavanja učešća nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka, odnosno u javnim poslovima. Rešenja predviđena izbornim zakonom su znatno povoljnija u odnosu na rešenja koja su važila do 2004. i afirmativna su za pripadnike nacionalnih manjina, jer olakšavaju izbor njihovih predstavnika u Narodnu skupštinu Republike Srbije. Međutim, izložena rešenja nameću nekoliko pitanja.

Prvo od pitanja koja se nameću u vezi sa izloženim zakonskim rešenjima je zašto je zakonodavac ukidanje izbornog cenzusa, kao meru koja olakšava učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima, predvideo samo za političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina. Kao što je istaknuto, prema čl. 100 st. 2 Ustava, u Narodnoj skupštini Republike Srbije, u skladu sa zakonom, obezbeđuje se ravnopravnost i zastupljenost *predstavnik nacionalnih manjina*. Čl. 40 st. 1 Zakona o izboru narodnih poslanika predviđeno je da kandidate, pod uslovima utvrđenim zakonom, mogu da predlažu, odnosno da podnose izborne liste, registrovane političke stranke i koalicije političkih stranaka, kao i grupe građana. Ako se prema Ustavu u Narodnoj skupštini obezbeđuje ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina, i ako izborne liste na izborima za Narodnu skupštinu mogu da podnose ne samo registrovane političke stranke i njihove koalicije, već i grupe građana, osnovano se postavlja pitanje zašto je zakonodavac iz afirmativne raspodele mandata, odnosno iz učestvovanja u raspodeli mandata i kada se dobije manje od 5% od ukupnog broja glasova birača koji su glasali, isključio *grupe građana* pripadnika nacionalnih manjina? Zar kandidati koje predlože grupe građana pripadnika nacionalnih manjina i koji osvoje potreban broj glasova ne bi mogli da se smatraju predstavnicima manjina? Čini se da *ratio* izložene odredbe leži u potrebi da se omogući jače institucionalno isticanje i vezivanje kandidata za predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine čiji će predstavnici biti, a što se po zakonskim rešenjima postiže samo posredstvom vezanosti kandidata za političku stranku, ili koaliciju političkih stranaka nacionalnih manjina koje u svojim programima i statutima, kao jedan od ciljeva svog delovanja, imaju predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine. Čini se da je takvo rešenje pre stvar zakonodavne politike nego diskriminatorско razlikovanje *a fortiori* jer je Zakonom o političkim strankama predviđeno da je za osnivanje političke stranke nacionalne manjine potrebno 1.000 osnivača, dok podršku izornoj listi, uključujući i izorno listu grupe građana, treba svojim potpisima da pruži 10.000 birača, pa se sasvim osnovano može rezonovati da je

¹⁴ Zakon o izboru narodnih poslanika, Sl. gl. RS 35/00, 57/03, 72/03, 75/03, 18/04, 85/05 - dr. zakon, 101/05 - dr. zakon, 28/11 - odl. Ust. suda, 104/09 i 36/11 - dr. zakon.

¹⁵ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, Sl. gl. RS 18/04.

lakše osnovati političku stranku nacionalne manjine, nego za izbore podneti listu grupe građana pripadnika nacionalne manjine. Naravno, otvoreno je pitanje da li se takvim rešenjem pripadnici nacionalnih manjina i građani posvećeni predstavljanju i zastupanju interesa nacionalnih manjina pre podstiču na političko organizovanje.

U vezi sa izloženim zakonskim rešenjima stoji i pitanje da li je broj potpisa koji je potreban da bi se podržala izborna lista političke stranke ili koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina kompatibilan sa duhom afirmativnog rešenja kojim se olakšava njihovo učešće u javnim poslovima i da li obezbeđuje punu i efektivnu ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina u postupku izbora narodnih poslanika i njihovu zastupljenost u Narodnoj skupštini? Polazeći od čestih prigovora pripadnika nacionalnih manjina da je broj potpisa koji je potreban da bi se podržala izborna lista veoma veliki za stranke nacionalnih manjina, Republička izborna komisija donela je Uputstvo za sprovođenje Zakona o izboru narodnih poslanika¹⁶ kojim je u odredbi čl. 28 t. 8 predviđeno da se prilikom podnošenja izborne liste Republičkoj izbornoj komisiji, uz izbornu listu obavezno prilaže najmanje 3.000 sudski overenih izjava birača, ako izbornu listu podnosi politička stranka nacionalne manjine ili koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina. Ubrzo nakon usvajanja Uputstva, Ustavnom sudu je podnesen predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti izložene odredbe Uputstva. Predlagač je stajao na stanovištu da Republička izborna komisija nije bila ovlašćena da osporenim Uputstvom propisuje blaži uslov za utvrđivanje izbornih lista stranaka nacionalnih manjina, jer se to pitanje isključivo uređuje zakonom.¹⁷ U Odluci u tom predmetu, Sud je stao na stanovište da je propisivanje uslova za utvrđivanje i proglašenje izborne liste nacionalnih manjina pitanje zakonodavne politike i da je, posmatrano sa stanovišta zakonodavca, isključenje eliminatorne klauzule u finalnoj etapi izbornog procesa ne samo suštinska, nego i dovoljna mera "pozitivne diskriminacije" koja obezbeđuje adekvatnu, odnosno ravnopravnu zastupljenost manjina u centralnom predstavničkom organu vlasti Republike Srbije. Tumačenje kojim se nameće obaveza zakonodavcu da za izborne liste manjinskih zajednica primeni mere "pozitivne diskriminacije" u svim etapama izbornog procesa, rezonovao je Ustavni sud, "nema objektivnog pravnog uporišta niti u Ustavu niti u potvrđenim međunarodnim ugovorima, pa ni u Okvirnoj konvenciji o zaštiti manjina koja, pored toga, nema karakter neposredno primenjivog prava". Po oceni Suda, "isključenje eliminatorne klauzule i ustanovljavanje "prirodnog praga" za manjinske izborne liste dovoljna je garancija pune i efektivne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina, a izostajanje ublaženih uslova za potvrđivanje liste nacionalnih manjina ima karakter prividne zakonske praznine i ne može se smatrati "stvarnim" zakonodavnim propustom."¹⁸ Uz uvažavanje odluke Ustavnog suda, ipak se može istaći da je otvoreno pitanje da li izloženo rešenje zaista ima sistemski kvalitet i da li je u duhu olakšanog predstavljanja nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini.

¹⁶ Zakon o izboru narodnih poslanika, Sl. gl. RS 28/08.

¹⁷ Predloženo je bilo da Ustavni sud, do donošenja konačne odluke o ustavnosti i zakonitosti osporene odredbe Uputstva, obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje koja je na osnovu te odredbe preduzeta. Ustavni sud je našao da se osnovano postavlja pitanje saglasnosti osporenog dela odredbe čl. 28 t. 8 Uputstva Republičke izborne komisije sa Ustavom i zakonom i ocenio je da su ispunjeni uslovi propisani odredbom čl. 56 st. 1 Zakona o Ustavnom sudu tako da je 08. 04. 2008. godine doneo Rešenje kojim je obustavio izvršenja pojedinačnog akta ili radnje koja je preduzeta na osnovu navedene odredbe Uputstva u delu kojim je propisan blaži uslov za utvrđivanje izbornih lista stranaka nacionalnih manjina. Rešenje IU 42/2008 (bel. 13).

¹⁸ Rešenje IU 42/2008 (bel. 13).

Budući da se u relevantnim međunarodnim telima smatra da preduzete mere afirmativne akcije u izbornom procesu mora da budu srazmerne *stvarnim potrebama* grupa i da budu usmerene ka postizanju jednakih mogućnosti, tako da afirmativna akcija ne sme da bude mehanizam koji ustanovljava privilegije, već mehanizam koji obezbeđuje efektivna prava koja pripadnici većine već uživaju,¹⁹ može da se postavi pitanje da li su izložene mere ukidanja izbornog cenzusa za koje se opredelio domaći zakonodavac zaista u skladu sa takvim zahtevom? Načelno posmatrano, smatra se da je pri preduzimanju bilo kojih mera afirmativne akcije princip nediskriminacije gornja granica njihove primene u savremenom demokratskom društvu zasnovanom na jednakosti.²⁰ U tom smislu, postavlja se pitanje da li ukidanje izbornog cenzusa u korist političkih stranaka nacionalnih manjina odražava stvarne potrebe ili predstavlja privilegiju koja narušava jednakost i diskriminiše građane koji ne pripadaju nacionalnim manjinama?

Do uvođenja afirmativnih mera oličenih u ukidanju izbornog cenzusa za političke stranke nacionalnih manjina, na proporcionalnim izborima u Republici Srbiji nije bilo narodnih poslanika koji su pripadali takvim strankama. Takvo stanje, razume se, ne samo da nije odgovaralo učešću pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom biračkom telu Republike, već nije omogućavalo njihovo efektivno učešće u političkom životu. Upravo je izborni neuspeh političkih stranaka nacionalnih manjina bio i razlog uvođenja takvih mera u izbornu zakonodavstvo 2004. godine. Dakle, nesumnjivo je da su afirmativne mere u postojećem izbornom sistemu Republike Srbije stvarna potreba.

Sa pitanjem da li ukidanje izbornog cenzusa u korist političkih stranaka nacionalnih manjina predstavlja privilegiju koja narušava jednakost i diskriminiše građane koji ne pripadaju nacionalnim manjinama suočio se u jednom predmetu Ustavni sud Srbije, a povodom inicijative kojom je osporena ustavnost čl. 81 Zakona o izboru narodnih poslanika. Inicijator je osporio čl. 81 Zakona, sa tvrdnjom da omogućavanje da političke stranke nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali, "služi za kombinaciju stvaranja veštačke većine u parlamentu, što predstavlja majorizaciju i diskriminaciju u odnosu na ostale građane", kao i da "niko nema pravo da poslanike stranke koja je dobila manje od 5% glasova raspodeljuje matematikom, jer se time menja izborna volja građana čime je povređena odredba člana 21. Ustava i Deklaracija OUN". Ustavni sud je "ocenio da odredbom čl. 81 st. 2 Zakona, kojom je za liste nacionalnih manjina isključena eliminatorna klauzula, ispunjen ustavni nalog o obezbeđivanju pune i efektivne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina u izbornom postupku." Zapravo, Sud je rezonovao da je zakonodavac članom 100 st. 2 Ustava dobio izričiti nalog, ali i ovlašćenje, da izabere način na koji će obezbediti ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini. U tom pogledu, njegovo pravno oblikovanje je slobodno, smatrao je Sud, utoliko što će u odnosu na izborne liste političkih stranaka većinskog naroda postupati diferencirano, bilo tako što će propisati manji broj birača koji treba da podrži izbornu listu političkih stranaka nacionalnih manjina, bilo tako što će rezervisati određeni broj mandata koji pripadaju manjinskim zajednicama u Republici Srbiji,

¹⁹ The European Commission for Democracy Through Law (bel. 10), s. 4.

²⁰ Specijalni izvestilac UN Bosi u svom Izveštaju to jasno ističe kada stoji na stanovištu da afirmativna akcija ne predstavlja izuzetak od principa nediskriminacije, već da se pre može reći da princip nediskriminacije utvrđuje granice svake afirmativne akcije - Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous People and Minorities, The Concept and Practice of Affirmative Action – Progress Report submitted by Mr. Bossuout, Special Rapporteur in accordance with Sub-Commission Resolution 1998/5, prevod Krivokapić (bel. 2), ss. 862 i dalje.

srazmerno njihovoj numeričkoj snazi, ili tako što će "manjinske liste" privilegovati ustanovljavanjem "prirodnog praga" za njihovo učešće u raspodeli mandata, odnosno tako što će, kao što je to i učinjeno odredbom čl. 43 st. 1 Zakona, zadržati jedinstveni broj birača koji je potreban da bi se podržala svaka, pa i izborna lista stranaka nacionalnih manjina, uz isključenje izbornog praga za izborne liste manjinskih zajednica. "Bilo koju alternativu da izabere, stav je Suda, zakonodavac će odgovoriti ustavnom nalogu da obezbedi ravnopravnost i zastupljenost nacionalnih manjina u centralnoj predstavničkoj instituciji."²¹

Ostavljajući po strani pitanje zašto Ustavni sud smatra da su sve navedene mogućnosti alternative, i zašto, primera radi, one koje su kompatibilne ne bi mogle biti kumulativno primenjene, može se istaći da je izloženim stanovištem Ustavni sud Srbije zapravo dopustio da se ustavni nalog obezbeđivanja zastupljenosti nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini tumači kao bezuslovni, a da postupanje zakonodavca u njegovom izvršavanju nije ničim ograničeno. Budući da je i izloženo rezonovanje Ustavnog suda važno u kontestu eventualnih izmena izbornog zakonodavstva u Srbiji, posebnu pažnju treba usmeriti na pitanje da li postupanje zakonodavca u izvršavanju ustavnog naloga obezbeđivanja zastupljenosti nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini zaista nije ničim ograničeno?

Izloženo rezonovanje Ustavnog suda nije u potpunosti ispravno. Načelno posmatrano, u izbornom procesu takve mere ne bi trebalo da imaju karakter apsolutne privilegije, dobijanja mandata bez ikakvog demokratskog uporišta. U tom smislu, treba istaći da po svojoj vrsti i suštini, postojeće zakonsko rešenje o ukidanju izbornog cenzusa za političke stranke nacionalnih manjina ne znači da političke stranke nacionalnih manjina na izborima dobijaju mandate bez osvojenih glasova. Upravo suprotno, izabrani model zapravo nalaže postojanje tzv. "prirodnog praga", odnosno izbornog količnika koji političke stranke nacionalnih manjina moraju da postignu da bi dobile mandat u političkom predstavništvu i zbog toga je u skladu sa zahtevom za izvesnom demokratskom legitimacijom. Sa druge strane, izbor pojedinih drugačijih modela, kao što je slučaj sa modelom zagarantovanih mesta, iziskivao bi ustavne promene, jer taj model podrazumeva dobijanje poslaničkog mandata bez demokratskog uporišta u rezultatima izbora.

Ravnopravnost kao osnovni *ratio* usvajanja i primene mera afirmativne akcije nalaže da mere afirmativne akcije ne deluju povratno diskriminatorski. Treba istaći da važeće ustavne odredbe o zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini (čl. 100 st. 2) i njihovo zakonsko uređivanje *ne dovedu do prezastupljenosti predstavnika manjina u Narodnoj skupštini u odnosu na učešće manjina u ukupnom biračkom telu.*²² Upravo imajući u vidu zaštitu ravnopravnosti, postavlja se međutim pitanje da li bi uvođenje nekog drugog izbornog modela olakšanog učešća nacionalnih manjina u zakonodavnom telu, primera radi modela tzv. zagarantovanih mesta, bilo u skladu sa zahtevom da afirmativne mere ne deluju povratno

²¹ Odluka IU 42/2008 (bel. 13).

²² Imajući u vidu izloženo, teško se može prihvatiti rezonovanje pojedinih među inače retkim domaćim autorima koji su o ovom pitanju pisali, prema kome "uvođenjem prirodnog praga kao mehanizma za postizanje inkluzivnosti političkih partija nacionalnih manjina u parlamentarni život, ne ostvaruje se ovaj cilj u potpunosti" jer se "u uslovima fragmentarnosti političkih partija nacionalnih manjina glasovi njihovih birača raspoređuju unutar zatvorene grupe na nekoliko političkih aktera koji svaki pojedinačno jedva dosežu do prirodne granice", ali sa druge strane, i da rešenje u izbornom zakonodavstvu "odgovara dobro organizovanim političkim partijama brojnih nacionalnih manjina, ali zanemaruje političke i društvene interese ostalih nacionalnih zajednica." – videti G. Bašić/K. Crnjanski, *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*, Beograd 2006, ss. 55 i dalje.

diskriminatorski? Venecijanska komisija za demokratiju putem prava Saveta Evrope načelno stoji na stanovištu da specijalna pravila koja garantuju nacionalnim manjinama rezervisana mesta u zakonodavnom telu nisu u suprotnosti sa jednakim pravom glasa.²³ Uvažavajući takav standard, ipak treba istaći da model zagwarantovanih izbornih mesta, ukoliko bi se primenio u eventualnoj reformi izbornog sistema (osim što otvara pitanje karaktera mandata, načina na koji će se zagwarantovana mesta deliti i kome), da bi bio u skladu sa zahtevom da afirmativne mere ne deluju povratno diskriminatorski, treba da bude dizajniran tako da ne dovodi ni do diskriminacije u okviru manjinskog korpusa, što bi, primera radi, bio slučaj ukoliko bi se ukupan broj rezervisanih mesta podelio tako da demografski veće manjine u strukturi mesta, dobiju manji broj poslanika. Posebno treba ukazati na činjenicu da u Republici Srbiji deluje čak 21 nacionalni savet i da je broj grupa koje se smatraju nacionalnim manjinama čak i veći, što bi, ukoliko se zagwarantovanim mestima omogući predstavljanje svih nacionalnih manjina, iziskivalo i srazmerno povećanje ukupnog broja narodnih poslanika.

5. Zaključak

U izbornom sistemu Republike Srbije, odgovarajućim ustavnim i zakonskim rešenjima, usvojen je model kojim se pospešuje politička participacija nacionalnih manjina posredstvom olakšanog stvaranja političkih stranaka nacionalnih manjina i ukidanja izbornog cenzusa za političke stranke nacionalnih manjina na proporcionalnim izborima u kojima je čitava država jedna izborna jedinica. Rešenja koja su usvojena omogućavaju predstavljanje manjina u Narodnoj skupštini Republike Srbije, ali nisu rezultat promišljeno dizajnirane i dosledno izvedene koncepcije. Da li je to potreban i dovoljan osnov za reformu izbornog sistema u segmetu političke participacije nacionalnih manjina, otvoreno je pitanje čije rešavanje zavisi od političke volje i procene aktera u političkom sistemu.

Ukoliko se usvoji stav da je izborni sistem potrebno reformisati (i) u pogledu političke participacije nacionalnih manjina, naročito njihovog predstavljanja u Narodnoj skupštini Republike Srbije, utoliko se, na osnovu predočene analize, može usvojiti nekoliko zaključaka o pravcu i obimu eventualne reforme.

Najpre, svaka reforma izbornog sistema koja bi se odnosila na političku participaciju nacionalnih manjina morala bi da poštuje međunarodne standarde i da ni u kom slučaju ne predstavlja umanjene stečenih prava, odnosno ne dovede do umanjivanja dostignutog nivoa učešća nacionalnih manjina u političkom životu zemlje i njihovog predstavljanja u Narodnoj skupštini.

Eventualna reforma izbornog sistema morala bi početi od činjenice da proporcionalni izborni sistem pruža veće šanse da nacionalne manjine, naročito one koje su disperzne i brojačano manje ostvare zastupljenost u Narodnoj skupštini, tako da bi eventualno uvođenje većinskih uninominalnih izbora, čak i uz etnički Gerrymandering, pogodovalo samo velikim i kompaktno naseljenim nacionalnim manjinama (Mađari, Bošnjaci, Albanci).

Izvesne korekcije koje bi u važeće zakonodavstvo uvele više sistemskog kvaliteta moguće su i u postojećem ustavnopravnom okviru, dok bi sa druge strane, eventualno optiranje za model zagwarantovanih mesta u Narodnoj skupštini iziskivalo promenu Ustava.

²³ The European Commission for Democracy Through Law (bel. 10), s. 17.

Korekcije koje bi u izborni sistem unele više sistemskog kvaliteta, a koje se odnose na učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu i njihovo predstavljanje u Narodnoj skupštini, treba da obuhvate sledeće:

1. normativno preciziranje određivanja statusa političke stranke nacionalne manjine, uz dosledno poštovanje rešenja prema kome se takav status upisuje u Registar političkih stranaka;
2. usaglašavanje i dovođenje u vezu broja lica koji je potreban za osnivanje političke stranke nacionalne manjine sa jedne, i za izbor nacionalnog saveta nacionalne manjine sa druge strane, ali bez bilo kakvih rešenja koja bi izbor predstavnika manjina u Narodnoj skupštini dovodila u vezu sa delovanjem nacionalnih saveta i *vice versa*, jer je reč o različitim modelima delotvornog učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima i
3. eventualno smanjenje broja potpisa koji je potreban za podršku izbornoj listi političke stranke nacionalne manjine, ukoliko se zadrži model ukinutog izbornog cenzusa, jer iako je sa jedne strane, broj potpisa koji je potrebno podneti da bi se podržala manjinska izborna lista na republičkim izborima čak deset puta veći nego što je broj potpisa potrebnih za osnivanje političke stranke, dok je sa druge strane, jasno da takav model suštinski ne diskriminiše građane jer naposletku znači da i manjinske političke stranke treba da osvoje onoliko glasova koliko je zaista "vredan" poslanički mandat, rešenja o broju potpisa podrške izbornoj listi treba da omoguće lakše učešće manjinskih političkih stranaka na izborima, bez obzira na osvajanje mandata.

Naposletku, ukoliko se prilikom eventualne buduće reforme izbornog sistema optira za model zagarantovanih mesta u Narodnoj skupštini koji, kao što je izloženo, zahteva izmenu Ustava, utoliko bi takav model trebalo dizajnirati tako da ne dovodi do diskriminacije u okviru manjinskog korpusa, niti do značajnije prezastupljenosti nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini koja bi drastično odstupala od njihovog učešća u ukupnom broju stanovnika Republike.