ГЛАСНИК

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година LXXIX
Књига 67

Нови Сад, март—април 2007
Број 3—4

ЧЛАНЦИ

UDC 342.827.2

Dr Marijana Pajvančić
profesor Pravnog fakulteta u Novom Sadu

IZBORNI SISTEM I PRAVO NACIONALNIH MANJINA NA REPREZENTOVANJE*

SAŽETAK: U prilogu se, na bazi komparativnih izvora, analiziraju faktori izbornog sistema koji deluju na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu bilo tako što podstiču reprezentovanje nacionalnih manjina bilo tako što umanjuju izgled nacionalnih manjina da budu predstavljane u parlamentu. Među faktorima izbornog sistema predmet pažnje su posebno: pravila izborne matematike, pravila izborne geometrije, kandidovanje, tehnike glasanja, izborni prag i mere afirmativne akcije. U prilogu se ukazuje i na mogućnost sadejstva više faktora kao i njihov međusobni uticaj koji može imati sinergijski efekat. Naposljetku ukazuje se i na faktore koji deluju izvan izbornog sistema, među kojima su posebno apostrofirani broj pripadnika nacionalne manjine kao i područje (teritorijalni raspored) na kome žive (koncentracija ili disperzija).

Ključne reči: izborni sistem, nacionalne manjine, reprezentovanje, parlament

Pravo nacionalnih manjina da budu reprezentovane u neposredno biranim predstavničkim telima je jedno od prava u setu prava koja obezbeđuju učešće nacionalnih manjina u javnoj vlasti i odlučivanju o poslovima u nadležnosti javnih vlasti. Pored prava na reprezentovanje, pravo nacionalnih manjina da učestvuju u javnoj vlasti uključuje i sva politička prava među kojima posebno izborna prava i pravo na političko organizo-

* Rad primljen: 26. I 2007. godine.

vanje, pravo na participaciju u javnim i administrativnim službama kao i pravo na građansku inicijativu.

Pravo nacionalnih manjina na učešće u javnoj vlasti garantuju međunarodni dokumenti o pravima nacionalnih manjina.¹ Ovo pravo nacionalnih manjina garantuju i bliže uređuju i pravni akti unutrašnjeg prava, ustav i zakoni među kojima posebno antidiskriminacioni zakoni (opšti ili posebni koji uređuju način ostvarivanja prava nacionalnih manjina), izborni zakonodavstvo i dr.

U ovom prilogu predstavimo faktore izbornog sistema koji utiču na reprezentovanje nacionalnih manjina u predstavničkim telima bilo tako što omogućuju ili tako što otežavaju njihovo reprezentovanje. Analiza će uključiti komparativne izvore² i domaće zakonodavstvo.

Uvid u komparativno pravo pokazuje da izborni zakonodavstvo najvećeg broja zemalja ne sadrži posebna pravila o reprezentovanju nacionalnih manjina. Često izostaju i posebne mere čiji bi cilj bio stvaranje jednakih mogućnosti za reprezentovanje nacionalnih manjina u predstavničkim telima. Izuzetak su zemlje³ čije zakonodavstvo sadrži posebna pravila o reprezentovanju nacionalnih manjina, ali se i one razlikuju s obzirom na to da li izborni zakonodavstvo sadrži čvrste garancije reprezentovanja nacionalnih manjina (jemstvo rezultata) ili samo olakšava ostvarivanje ovog prava (jednake šanse).

Faktori koji utiču na reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu

Faktori koji utiču na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu su brojni i po svojoj prirodi različiti. Moguće ih je grupisati u dve grupe, zavisno od toga da li su neposredno vezani za izborni sistem i parametre koji definišu svojstva i prirodu određenog izbornog sistema ili su u pitanju činioci izvan izbornog sistema koji, takođe, utiču na mogućnost ostvarivanja prava na reprezentovanje nacionalnih manjina u parlamentu.

Faktori izbornog sistema koji utiču na reprezentovanje nacionalnih manjina su brojni. Najznačajniji među njima se odnose na pravila izborne matematike, pravila izborne geometrije, kandidovanje, tehnike glasanja, izborni prag, mere afirmativne akcije. Važno je naglasiti da je u izbornom sistemu moguća različita kombinacija navedenih faktora, pa otuda i više različitih varijanti uticaja izbornog sistema na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu.

¹ Videti preporuke iz Lunda.

² Videti studiju *Izborni zakon i nacionalne manjine*, CeSID, Beograd, 2002.

³ Npr. Rumunija, Hrvatska, Slovenija, Belgija, Danska (po teritorijalnom principu za stanovnike Farskih ostrva i Grenlanda), Finska (po teritorijalnom principu za stanovnike Alandskih ostrva) i dr.

Mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu zavisi i od faktora koji deluju izvan izbornog sistema i vezani su za samu nacionalnu manjinu. Među ovim faktorima izdvajaju se tri grupe po svom značaju. Prva se odnosi na političke stranke, druga na broj pripadnika nacionalne manjine, a treća na teritoriju na kojoj žive pripadnici nacionalne manjine.

Nacionalne manjine koje su formirale političku stranku (jednu ili više) imaju veće izgleda da budu predstavljene u parlamentu od onih nacionalnih manjina koje nisu politički organizovane i nemaju političke stranke. Na formiranje političkih stranaka nacionalnih manjina utiču dva činioca: zakonski okvir koji dopušta (ili zabranjuje) formiranje političkih stranaka na nacionalnoj osnovi, sa jedne strane, i volja i spremnost nacionalne manjine da se politički organizuje i formira političku stranku, sa druge. U zemljama u kojima postoji mogućnost formiranja političkih stranaka veći su izgledi da će nacionalne manjine biti reprezentovane u parlamentu. U velikom broju država dopušteno je obrazovanje političkih partija nacionalnih manjina, ali u komparativnom pravu postoje i primeri država čije zakonodavstvo ne dopušta formiranje političkih stranaka na nacionalnoj osnovi i eksplicitno zabranjuje organizovanje političkih stranaka na nacionalnoj osnovi.⁴

Broj pripadnika nacionalnih manjina je činilac koji utiče na mogućnost njihovog reprezentovanja u parlamentu. Nacionalne manjine čiji je procentualni udeo u stanovništvu veći imaju i veće izgleda da budu predstavljene u parlamentu, od onih čiji procentualni udeo u stanovništvu je manji.

Na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina utiče i područje na kome žive nacionalne manjine (teritorijalni raspored). Načelno, nacionalne manjine čiji pripadnici žive koncentrisano na određenom području imaju više šansi da budu predstavljene u parlamentu od onih čiji pripadnici žive dispergovano na čitavoj teritoriji države. Ovaj faktor neophodno je uvek dovesti u vezu sa tipom izbornog sistema i vrstom izbornih jedinica, jer zavisno od njih i u međusobnoj povezanosti sa njima može znatnije uticati na stvarne mogućnosti reprezentovanja nacionalne manjine u parlamentu.

Nacionalnim manjinama koje su koncentrisane na određenom području više odgovara većinski izborni sistem uz uslov da granice izbornih jedinica budu postavljene tako da ne cepaju biračko telo nacionalne manjine između više izbornih jedinica na način da neutralizuju birače naklonjene nacionalnim manjinama. Obrnuto, nacionalnim manjinama čiji su pripadnici dispergovani na širem području odgovara proporcionalni izborni sistem primenjen na jednoj izornoj jedinici koja bi omogućila da se sav glasački potencijal nacionalne manjine okupi u jednoj izornoj jedinici i tako maksimalno iskoristi puni kapacitet manjinskih glasova.

⁴ Npr. Albanija, Bugarska, Gruzija, Turska.

Primer koji smo izneli pokazuje da nije lako opredeliti se za izborna pravila koja bi pogodovala reprezentovanju nacionalnih manjina u parlamentu budući da bi izbor zavisio od faktora izvan izbornog sistema koji često imaju sasvim različito dejstvo, različito u odnosu na svaku od nacionalnih manjina ponaosob.

Izborna geometrija i mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu

Među faktorima izbornog sistema koji utiču na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu izbornoj geometriji pripada posebno važno mesto. Izborna geometrija je naziv za oblikovanje izbornih jedinica, a izborne jedinice predstavljaju područje na kome živi određeni broj birača. Izborne jedinice⁵ se obrazuju kao uninominalne (pojedinačne) i kao plurinominalne (višemandatne). Tip izborne jedinice zavisi od tipa izbornog sistema. Za većinske izborne sisteme karakteristično je formiranje uninominalnih, a za proporcionalne izborne sisteme plurinominalnih izbornih jedinica.

Uticao oblikovanja izbornih jedinica, a posebno postavljanje granica izbornih jedinica, na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina je velik. On može direktno i neposredno doprineti izboru predstavnika nacionalne manjine u parlament. To je moguće u slučaju kada pripadnici nacionalne manjine žive koncentrisani na određenom području, a granice izborne jedinice se postavljaju tako da maksimalno obuhvate birače koji pripadaju određenoj nacionalnoj manjini. Takve izborne jedinice nazivaju se bunkerima. Mogu se obrazovati kako u proporcionalnim tako i u većinskim izbornim sistemima, premda sa nešto većim mogućnostima u većinskim izbornim sistemima.

Izborne jedinice bunkerirane ne odgovaraju nacionalnim manjinama čiji pripadnici su dispergovani i žive na čitavom području države. Ovim nacionalnim manjinama ne odgovara podela biračkog tela na više izbornih jedinica karakteristična za većinski izborni sistem. Podela biračkog tela između više izbornih jedinica dovodi u ovom slučaju do cepanja glasova birača koji žive u različitim izbornim jedinicama. To umanjuje birački potencijal i smanjuje šanse pripadnika nacionalnih manjina da budu izabrani u parlament. U teoriji izbora cepanje biračkog tela između više izbornih jedinica koje umanjuje izgleda za postizanje izbornog uspeha naziva se „efekat granice”.

Povoljniji okvir za reprezentovanje u parlamentu nacionalnih manjina čiji su pripadnici dispergovani pruža formiranje samo jedne izborne jedinice na čitavom području države. To je moguće učiniti samo u izbor-

⁵ Videti šire dr Marijana Pajvančić *Izbori — pravila i proračuni*, Novi Sad, 1997, str. 17—35, kao i ista autorka *Uvod u izborne sisteme*, drugo dopunjeno izdanje, Niš, 2003, str. 15—25.

nom sistemu koji počiva na proporcionalnom principu. Objedinjavanje svih birača u jednoj izbornoj jedinici sprečava cepanje glasova do koga bi došlo u slučaju kada bi teritorija države bila podeljena na više izbornih jedinica.

Naposletku važno je naglasiti da uninominalne izborne jedinice zahtevu relativno često promenu granica izbornih jedinica. Potrebu za promenom granica izbornih jedinica izaziva promena broja stanovnika na području izborne jedinice. Ukoliko se granice izbornih jedinica ne bi menjale, a broj stanovnika se u nekima poveća a u drugima smanji, nastupila bi prikrivena nejednakost biračkog prava. Glas birača u izbornoj jedinici u kojoj je povećan broj stanovnika vredeo bi manje nego glas u izbornoj jedinici u kojoj je broj stanovnika smanjen. Princip jednakosti prava glasa nalaže da se ova disproporcija ispravi. Otuda potreba za promenom granica izbornih jedinica. Svaka promena granica izbornih jedinica, međutim, predstavlja šansu za pristrasno oblikovanje granica izbornih jedinica koje će doprinositi izbornom uspehu ili umanjivati izgleda na izborni uspeh. Ako su promene granica izbornih jedinica česte, veće su mogućnosti da se postavljanjem granica izbornih jedinica utiče na izborni rezultat.

Kao posebnu meru, vezanu za izborne jedinice kao faktor izbornog sistema, koja stvara veće šanse za reprezentovanje nacionalnih manjina pomenimo i mogućnost da se prilikom formiranja izbornih jedinica za pripadnike nacionalnih manjina obrazuje posebna izborna jedinica. Obrazovanje jedne izborne jedinice omogućilo bi maksimalan obuhvat birača i tako bi se efikasno iskoristio svaki glas dat za listu (ili kandidate) nacionalnih manjina.

Iz iznetog se može zaključiti da tip izborne jedinice različito utiče na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu zavisno od toga da li su pripadnici nacionalne manjine koncentrisani na određenom području ili dispergovani na čitavoj teritoriji države. Prvima odgovara podela na izborne jedinice, jer ona omogućava da se u izbornoj jedinici „bunkeru” okupi birački potencijal i tako doprinese izbornom uspehu. Drugi imaju suprotan interes. Manjinama koje su dispergovane ne odgovara podela na izborne jedinice. Njihov birački potencijal dostiže maksimum samo u slučaju kada je čitava država jedna izborna jedinica. Upravo navedeni primer govori da efekat jednog istog izbornog faktora može biti sasvim različit za pripadnike različitih nacionalnih manjina, te da je otuda teško odgovoriti na pitanje koje rešenje u vezi sa tipom izborne jedinice bi optimalno delovalo na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu. Jednoznačni odgovor na ovo pitanje nije moguće dati.

Izborna matematika i mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu

Tip izbornog sistema je faktor koji takođe utiče na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu. Kako se manifestuje uticaj

tipa izbornog sistema na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu? Na ovo pitanje moguće je odgovoriti ako se imaju u vidu ne samo faktori izbornog sistema već i činioци koji deluju izvan izbornog sistema, u prvom redu teritorijalni raspored pripadnika nacionalnih manjina. U zavisnosti od toga da li pripadnici nacionalnih manjina žive na određenom delu teritorije ili su ravnomerno raspoređeni na čitavoj teritoriji biće različit i tip izbornog sistema koji stvara veće šanse za reprezentovanje u parlamentu.

Načelno, većinski izborni sistem više odgovara nacionalnim manjinama čiji su pripadnici koncentrisani na određenom području. Proporcionalni izborni sistem više odgovara manjinama koje su dispergovane, uz uslov da je cela teritorija jedna izborna jedinica ili da se, u slučaju da je zemlja podeljena na više izbornih jedinica, na distribuciju mandata primeni Badenski sistem gomilanja glasova.⁶ Ovakav sistem obračunavanja glasova omogućuje da se neraspoređeni mandati iz izbornih jedinica (mandati koji nisu dodeljeni na osnovu celog broja) naknadno rasporede na osnovu zbirnog ostatka glasova iz izbornih jedinica (glasovi koji nisu bili dovoljni za osvajanje mandata u izornoj jedinici).

Pored osnovnog tipa izbornog sistema (većinski ili proporcionalni) na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu utiče i tip izborne formule. Izborna formula je matematički obrazac koji se primenjuje na preračunavanje osvojenih glasova u broj mandata. Uticaj ovog faktora na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina takođe se mora dovesti u vezu sa faktorima izvan izbornog sistema.

Broj pripadnika nacionalnih manjina koji žive na određenom području biće važan činilac u izbornim sistemima koji počivaju na većinskom principu. U tom slučaju i relativna većina⁷ birača — pripadnika nacionalnih manjina može biti dovoljna za osvajanje mandata. To je posebno karakteristično u situaciji kada na jedan poslanički mandat aspirira više kandidata, u izornoj jedinici u kojoj pripadnici nacionalne manjine čine relativnu većinu birača.

U proporcionalnim izbornim sistemima⁸ neke od formula za preračunavanje broja osvojenih glasova u mandate daju prednost većim političkim strankama (npr. d'Ontovo pravilo). Ove formule umanjuju izgledе manjinskih lista da osvoje poslanički mandat i otuda ne pogoduju listama nacionalnih manjina. I obrnuto, postoje i one formule za distribuciju mandata koje favorizuju manje političke stranke (npr. Nimajerova formula). Primena ovih formula na preračunavanje osvojenih glasova u poslaničke

⁶ Više o tome dr Marijana Pajvančić *Rečnik osnovnih pojmova i termina o izborima*, CeSID, Beograd, 2001, str. 10—11.

⁷ Više o paradoksima relativne većine dr Marijana Pajvančić *Relativna većina i njeni paradoksi*, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, br. 5/1996, str. 155—162.

⁸ Više o proporcionalnim izbornim sistemima dr Marijana Pajvančić *Uvod u izborne sisteme*, Niš, OGI, 2003, str. 51—62, kao i ista autorka *Izbori — pravila i proračuni*, Novi Sad, 1997, str. 88—125.

mandate daju kandidatskim listama nacionalnih manjina veće šanse za osvajanje mandata.

Tipovi kandidatskih lista, tehnike glasanja i uticaj na reprezentovanje nacionalnih manjina u parlamentu

U proporcionalnim izbornim sistemima tip kandidatske liste⁹ može biti faktor koji doprinosi reprezentovanju nacionalnih manjina ili umanjuje šanse da nacionalne manjine budu predstavljene u parlamentu.

Prvi faktor koji treba imati u vidu je mogućnost isticanja manjinske kandidatske liste bilo kao liste jedne nacionalne manjine ili kao zajedničke liste na kojoj su istaknute kandidature predstavnika više nacionalnih manjina. U zemljama koje dopuštaju organizovanje političkih partija nacionalnih manjina ove stranke mogu istaći svoju listu kandidata.

Nesumnjivo da kandidatska lista koju samostalno istakne politička stranka nacionalne manjine ima najviše izgleda da dovede do reprezentovanja nacionalne manjine u parlamentu.

Koaliciona lista na kojoj se nalaze dve ili više političkih stranaka takođe predstavlja jednu od mogućnosti koja stavlja u izgled reprezentovanje nacionalnih manjina u parlamentu. Izgledi da se na koalicionoj listi osigura reprezentovanje u parlamentu su veći ukoliko su mesta na listi jasno pozicionirana, a kriterijum dodele mandata koji pripadnu listi počiva na redosledu po kome su imena kandidata navedena na listi.

Drugi faktor je mogućnost da predstavnici nacionalne(ih) manjine budu kandidovani na drugim kandidatskim listama, onima koje nisu manjinske liste. U tom slučaju veće izgleda na reprezentovanje nacionalnih manjina u parlamentu pružaju zatvorene (vezane liste). Na ovim listama je redosled kandidata unapred određen. Glasa se za listu, a svaki birač ima samo jedan glas. Mandati koji pripadnu listi na bazi osvojenih glasova, dodeljuju se kandidatima sa liste poštujući redosled po kome su njihova imena navedena na listi.

Šansu za osvajanje mandata ima kandidat koji predstavlja nacionalnu manjinu pozicioniran na mestu pri vrhu ovakve kandidatske liste.

Treći faktor koji utiče na reprezentovanje nacionalnih manjina u parlamentu jesu slobodne (nevezane) ili slabo strukturirane kandidatske liste. Ovakve liste pružaju najmanje izgleda da će kandidati nacionalnih manjina koji se nalaze na listi biti izabrani u parlament. Redosled kandidata na listi nije odlučujući kriterijum za dodelu mandata, već broj glasova koji osvoje kandidati nominovani na listi.

Za ovu vrstu kandidatskih lista neophodno je vezati neku od posebnih tehnika glasanja (npr. preferencijalno glasanje, kumulativni glas, per-

⁹ Više o tipovima kandidatskih lista dr Marijana Pajvančić *Kandidatske liste i uticaj birača na popunu poslaničkih mandata*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 1—3/1996, str. 147—157.

sonalni glas)¹⁰ koje mogu donekle povećati izgleda da kandidat koji predstavlja nacionalnu manjinu bude izabran na osnovu personalnih glasova koje je osvojio.

Četvrti faktor vezan za kandidatske liste, a koji povećava (ili umanjuje) izgleda da kandidati nacionalnih manjina budu izabrani u parlament su tehnike glasanja za kandidatsku listu.

Načelno posmatrano, najmanje pogodna tehnika je glasanje jednim glasom za zatvorenu kandidatsku listu. U tom slučaju ni tip kandidatske liste ni tehnika glasanja ne pružaju veće šanse za reprezentovanje nacionalnih manjina u parlamentu. Odlučujući instrument koji pruža izgleda za osvajanje mandata u parlamentu je pozicija kandidata na kandidatskoj listi.

Pored toga, tehnike glasanja koje pružaju biračima mogućnost da, u okviru kandidatske liste utiču na izbor ličnosti koje su nominovane na listi povećavaju izgleda da nacionalne manjine budu reprezentovane u parlamentu,¹¹ ali ne predstavljaju pouzdan i uvek delotvoran instrument. Preferencijalni (dodela bodova), kumulativni (kumuliranje glasova), panaširanje (glasanje za kandidate sa više različitih lista), personalni glas (glasanje za ličnost) svakako predstavljaju tehnike glasanja koje mogu olakšati izbor predstavnika nacionalnih manjina u parlament.

Izborni prag i mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu

Izborni prag je jedan od faktora izbornog sistema koji utiče na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu. I ovaj činilac izbornog sistema, kao i drugi koje smo već pomenuli, može delovati u pravcu povećavanja izgleda da nacionalne manjine dobiju svoje predstavnike u parlamentu, ali i kao ograničavajući činilac. Kako će izborni prag delovati zavisi od toga kako je u izbornom zakonodavstvu definisan izborni prag.

Izborni prag postoji u obliku prirodnog izbornog praga i zakonskog izbornog praga. Prirodni izborni prag je procentualno izražen broj glasova koji je potrebno osvojiti za jedan poslanički mandat. On je uvek niži od zakonskog i zato pruža veće šanse nacionalnim manjinama da budu predstavljane u parlamentu.

Zakonski izborni prag, budući da je uvek viši od prirodnog izbornog praga, može delovati kao faktor koji smanjuje izgleda za reprezentovanje nacionalnih manjina u parlamentu. To je posebno slučaj u izbornim siste-

¹⁰ Više o personalnom, preferencijalnom i kumulativnom glasu dr Marijana Pajvančić *Rečnik osnovnih pojmova i termina o izborima*, CeSID, Beograd, 2001, str. 37, 47, 50–54.

¹¹ Tehnike glasanja koje nacionalnim manjinama stavljaju u izgled veće šanse za izbor u parlament postoje npr. u izbornim sistemima Češke, Slovačke (u obliku četiri preferencijala); Danske, Estonije, Finske, Poljske, Švedske (u obliku jednog preferencijala); Letonije, Litvanije, Norveške (kumulativni glas); Švajcarske (panaširanje) i dr.

mima koji zakonski izborni prag ustanovljavaju na istom nivou za sve kandidatske liste. Uticaj ovog faktora na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina je manji ukoliko zakonodavstvo utvrđuje niži zakonski izborni prag za kandidatske liste nacionalnih manjina.

Ostaje, međutim, nekoliko pitanja na koje nije jednostavno odgovoriti. Prvo, koje kandidatske liste se smatraju listama nacionalnih manjina? Da li su to samo one koje su istakle političke stranke nacionalnih manjina ili i one kandidatske liste na kojima su kandidovani predstavnici nacionalnih manjina. Drugo, ko odlučuje i kojim se kriterijumima rukovodi organ koji odlučuje o tome koja od kandidatskih lista predstavlja manjinsku listu?

Prirodni prag više odgovara nacionalnim manjinama, jer njihovo kandidatskoj listi (ili kandidatu) donosi poslanički mandat sa manjim brojem osvojenih glasova. Nasuprot tome je zakonski prag koji predstavlja prepreku za reprezentovanje nacionalnih manjina. Manjinske kandidatske liste (ili kandidati) teško dostižu broj glasova koji zakon postavlja kao uslov za osvajanje mandata, čak i u slučaju kada zakonodavac za manjinske kandidatske liste utvrđuje niži zakonski prag izlazeći tako u susret potrebi da nacionalne manjine budu reprezentovane u parlamentu.

Posebne mere i pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje u parlamentu

Izborni sistemi poznaju i mogućnost ustanovljavanja posebnih mera čija je svrha da stvore ne samo formalno jednake uslove već i faktički jednake mogućnosti da predstavnici nacionalnih manjina budu predstavljeni u parlamentu.

Posebne mere poznaju i međunarodni dokumenti i unutrašnje pravo, koji eksplicitno utvrđuju tri važna svojstva posebnih mera. Prvo, odnosi se na svojstva i prirodu posebnih mera kojima se pravnim propisom (ustav ili zakon) eksplicitno utvrđuje njihov nediskriminatorni karakter. Drugo, smisao i razlozi koji opravdavaju uvođenje posebnih mera su faktički nejednake mogućnosti efektivnog ostvarivanja ustavom i zakonom garantovanih prava, u ovom slučaju posebno prava na reprezentovanje. Treće, posebne mere su temporalnog karaktera. Vremensko trajanje posebnih mera vezuje se za postizanje cilja koji se želeo dostići upravo uz pomoć posebnih mera.

Svi faktori izbornog sistema koji su bili predmet analize pružaju mogućnost da i sami postanu jedan od instrumenata u okviru kojega su moguće i posebne mere.

Kandidatske liste pružaju više mogućnosti za preduzimanje posebnih mera među kojima su: pravo isticanja manjinske kandidatske liste; posebni uslovi za isticanje manjinske kandidatske liste (npr. manji broj potpisa birača koji podržavaju kandidatsku listu); rezervisano sigurno mesto na kandidatskim listama koje ne pripada manjinskim listama (zatvorena lista,

distribucija mandata po redosledu po kome su imena kandidata navedena na listi, zamena upražnjenog mesta na kandidatskoj listi i dr.).

Posebne tehnike glasanja (npr. personalni glas, preferencijalno glasanje, kumulativni glas, panaširanje i dr.) mogu biti jedan od instrumenata posebnih mera koje doprinose ostvarivanju prava nacionalnih manjina na reprezentovanje u parlamentu, jer birači imaju mogućnost glasanja za kandidata i u proporcionalnom izbornom sistemu za koji je karakteristično kandidovanje po listama.

Izborne jedinice kao instrument izbornog sistema može biti iskorišćen i za preduzimanje posebnih mera među kojima je posebno važna mera obrazovanje posebne izborne jedinice za izbor predstavnika nacionalnih manjina. U tom slučaju za izbor predstavnika nacionalnih manjina obrazuje se samo jedna izborna jedinica. Formiranje samo jedne izborne jedinice stavlja u jednak položaj sve pripadnike nacionalnih manjina, kako one koji žive koncentrisano na određenom području tako i one čiji birači žive dispergovano na čitavom području države. Formiranje jedne izborne jedinice koja objedinjuje sve birače pripadnike nacionalnih manjina sprečava osipanje glasova i cepanje biračkog tela posebno kod onih nacionalnih manjina čiji pripadnici su dispergovani na čitavoj teritoriji.

Izborni prag može biti instrument za preduzimanje posebnih mera koje treba da doprinesu efektivnom ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina da budu reprezentovani u parlamentu ukoliko je izborni prag na nivou prirodnog izbornog praga ili ukoliko je zakonski izborni prag za liste nacionalnih manjina niži u odnosu na zakonski prag koji treba da dostignu sve druge kandidatske liste.

Jedna od posebnih mera koja obezbeđuje siguran ulazak nacionalnih manjina u parlament je *unapred rezervisan broj mesta u parlamentu* koji pripada nacionalnim manjinama. Međutim, ova mera se teško može primeniti ukoliko u jednoj zemlji živi veći broj različitih nacionalnih manjina, posebno ako se uz to one između sebe znatnije razlikuju po broju pripadnika. U tom slučaju unapred rezervisana mesta se najčešće garantuju pripadnicima brojno većih nacionalnih manjina dok se za nacionalne manjine koje imaju mali broj pripadnika rezerviše jedno mesto za predstavnika koji ih sve zajedno predstavlja.

Sredstva za izbornu kampanju takođe mogu biti instrument koji podstiče reprezentovanje nacionalnih manjina i u tom smislu i deo posebnih mera čiji je smisao da omoguće jednake uslove za reprezentovanje nacionalnih manjina. U okviru finansijskih sredstava namenjenih izornoj kampanji moguće je predvideti i posebne benefite za kandidatske liste nacionalnih manjina kao i za one kandidatske liste na kojima su nominovani i pripadnici iz redova nacionalnih manjina.

Reprezentovanje nacionalnih manjina i izorno zakonodavstvo Srbije

Pravni okvir koji sadrži relevantne odredbe o pravu nacionalnih manjina na reprezentovanje u Narodnoj skupštini Republike Srbije čine Ustav Republike Srbije, Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina, Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o izboru odbornika kao i Odluka o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine.

Ustav Republike Srbije eksplicitno garantuje pravo nacionalnih manjina da budu reprezentovane u Narodnoj skupštini. Ustav delegira zakonodavcu da bliže uredi pravila koja će obezbediti ostvarivanje prava nacionalnih manjina da budu „ravnopravne i zastupljene”¹² u Narodnoj skupštini.¹³ Sadržinu prava nacionalnih manjina da budu ravnopravne i zastupljene u Narodnoj skupštini Ustav nije bliže uredio, već je ovo pravo samo načelno garantovano. Uprkos tome, činjenica da su se u Ustavu kao najvišem pravnom aktu našle, makar načelne, garancije prava nacionalnih manjina na reprezentovanje predstavlja barem javno iskazanu nameru da se ovo pravo nacionalnih manjina uredi.

Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina ne sadrži izričitu garanciju prava nacionalnih manjina da budu reprezentovane u predstavničkim telima, već samo jednom opštom normom garantuje pravo nacionalnih manjina da učestvuju u javnom životu.¹⁴ Budući da je ovaj Zakon samo okvirni¹⁵ prirodno je bilo očekivati da njegova načelna pravila budu precizirana i konkretizovana u zakonodavstvu federalnih jedinica koje su bile članice federacije. Takva aktivnost je u federalnim jedinicama izostala i one nisu donele sopstvene zakone o pravima nacionalnih manjina, već su prava nacionalnih manjina uređena u više različitih zakona.

Zakon o izboru narodnih poslanika je jedan u nizu zakona koji uređuje i pitanja značajna za ostvarivanje prava nacionalnih manjina na reprezentovanje. Zakon sadrži posebne mere koje su uvedene kako bi se pripadnicima nacionalnih manjina obezbedile jednake mogućnosti da budu reprezentovane u Skupštini. U konkretnom slučaju ova mera odnosi se na izborni prag. Za kandidatske liste nacionalnih manjina izborni prag je na nivou prirodnog praga, dok je za sve ostale kandidatske liste ustanovljen zakonski izborni prag od najmanje 5% glasova od broja birača koji su izašli na izbore.¹⁶

Zakon ustanovljava i neke najopštije kriterijume kojima se rukovodi nadležni organ za sprovođenje izbora (Republička izborna komisija) kada odlučuje o tome koja od podnetih kandidatskih lista ima status kandidat-

¹² Navedene termine koristi ustavotvorac. U kontekstu sastava parlamenta ostaje nejasno šta znači načelo ravnopravnosti.

¹³ Član 100. Ustava Republike Srbije.

¹⁴ Član 21. Zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina.

¹⁵ Zakon je donet kao savezni zakon u vreme dok je SR Jugoslavija bila federacija.

¹⁶ Član 81. Zakona o izboru narodnih poslanika, izmene objavljene u Službenom glasniku br. 18/2004.

ske liste koju je podnela politička stranka nacionalne manjine. Zakon daje veoma opšte i nepotpune kriterijume koji političku stranku koja je podnela kandidatsku listu svrstavaju u red onih koje podležu opštem pravilu od najmanje 5% osvojenih glasova kao uslovu za plasiranje u krug onih učesnika u izborima koji sudeluju u raspodeli mandata. Pod pojmom političke stranke nacionalne manjine zakonodavac podrazumeva „sve one stranke čiji je osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalnih manjina, u skladu s međunarodnim standardima”.¹⁷

Naposletku, prilikom noveliranja Zakona zakonodavac nije postupio dosledno. Posebna mera koju zakonodavac vezuje za prirodni prag teško je primenljiva uz zadržavanje pravila o minimalnom potrebnom broju potpisa birača koji podržavaju kandidatsku listu. Zakonodavac je za sve izborne liste zadržao pravilo da kandidatsku listu svojim potpisima treba da podrži najmanje 10.000 birača. Ako se tom podatku doda podatak da se prirodni prag glasova (zavisno od broja birača koji su izašli na izbore) kreće između 10.000 i 15.000 glasova, postaje jasno da podrška kandidatskoj listi koju istakne nacionalna manjina faktički zamenjuje i glasanje za listu, jer je za prirodni prag koji donosi mandat manjinskoj listi potrebno gotovo isto toliko glasova koliko i za podršku isticanju kandidatske liste. Otuda opravdana kritika koja se upućuje ovom rešenju.

Na poslednjim parlamentarnim izborima¹⁸ Republička izborna komisija je svojom odlukom izmenila pravilo o minimalno potrebnom broju potpisa birača koji podržavaju manjinsku kandidatsku listu propisujući kao uslov za validnost kandidature najmanje 3000 potpisa. Zakonitost ove odluke osporena je pred Ustavnim sudom. Ustavni sud je našao da odluka Republičke izborne komisije nije u suprotnosti sa Zakonom.

Zakon o izboru odbornika ne sadrži posebne mere koje doprinose većim šansama za reprezentovanje nacionalnih manjina u lokalnim skupštinama i skupštinama gradova.

Odluka o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine sadrži posebne mere koje doprinose ostvarivanju prava nacionalnih manjina da budu predstavljene u Skupštini AP Vojvodine.

Jedna od posebnih mera odnosi se na minimalno potreban broj birača koji svojim potpisima treba da podrži kandidatsku listu da bi ova bila validna. Za kandidatske liste nacionalnih manjina broj potrebnih potpisa utvrđen je na 3000, dok je za sve ostale kandidatske liste ovaj broj utvrđen na 6000.¹⁹

Pored toga, za manjinske kandidatske liste utvrđen je prirodni prag kao uslov za učešće u distribuciji mandata, dok je za sve ostale liste ustanovljen zakonski cenzus od najmanje 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali.²⁰

¹⁷ Član 81. stav 3. Zakona o izboru narodnih poslanika.

¹⁸ Izbori su održani 21. I 2007. godine.

¹⁹ Član 53. stav 2. Odluke o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine.

²⁰ Član 74. stavovi 3. i 4. Odluke o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine.

Zaključak na koji upućuje uvid u komparativna izborna pravila koja se bliže odnose na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu govori da je u ovoj oblasti teško ustanoviti neka opštija — univerzalna pravila koja bi mogla biti shvaćena kao svojevrsno uputstvo za projektovanje faktora izbornog sistema koji nacionalnim manjinama pružaju veće izglede da budu reprezentovane u parlamentu. Naša analiza pokazuje da su faktori izbornog sistema samo jedan od činilaca od kojeg zavisi predstavljanje nacionalnih manjina u neposredno biranom predstavničkom telu. Pored ovih faktora nesumnjivo velik uticaj imaju i faktori izvan izbornog sistema.

U traganju za odgovorom na optimalni normativni okvir reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu moraju se uzimati u obzir kako institucionalni aranžmani u sklopu izbornog sistema koji, načelno, stvaraju veće šanse za izbor predstavnika nacionalnih manjina u parlament (npr. pravo formiranja političkih partija nacionalnih manjina, proporcionalni izborni sistem, jedna izborna jedinica, prirodni prag, preferencijalno glasanje, rezervisana mesta u parlamentu i sl.) tako i svi drugi činioci izvan izbornog sistema koji deluju na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u parlamentu.

ELECTION SYSTEM AND RIGHT OF NATIONAL MINORITIES TO REPRESENTATION

Marijana Pajvančić, Ph.D.

S u m m a r y

This paper analyzes, based on the comparative sources, factors of the election system that affect the possibility of representation of national minorities in the Parliament, either by supporting representation of national minorities or by diminishing the possibility or representation in the Parliament. I paid special attention to the following factors of the election system: rules of election mathematics, rules of election geometry, nomination of candidates, voting techniques, election threshold and measures of affirmative action. This paper makes reference to the possibility of mutual action of several factors as well as their reciprocal influence that may have synergetic effect. Finally, this paper points out that there are factors that are active out of the election system, especially the number of the members of national minority as well as the area (territory) where they live (concentration or dispersion).

Keywords: election system, national minorities, representation, Parliament