

Најана Рајић, асистент
Правног факултета у Новом Саду

„ПУНА И ЕФЕКТИВНА ЈЕДНАКОСТ“ ПРИПАДНИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У ПОЛИТИЧКОМ ЖИВОТУ – ПРИЛОГ ТУМАЧЕЊУ МЕЂУНАРОДНИХ СТАНДАРДА¹

Сажетак: *Плурализам представља један од есенцијалних конституалних савремене демократије. Политички плурализам, између осталог, подразумева и учешће странака националних мањина у политичком животу државе. Рад има за циљ да системском анализом целине правних норми које регулишу изборну материју утврди стварни домашај остваривања међународног стандарда „јуне и ефективне једнакости“ припадника националних мањина у политичком животу у Републици Србији, са посебним освртом на републички ниво власти. Пишање целосходности изборних правила која се односе на странке националних мањина у нашем правном систему оствориле су одречне одлуке Уставног суда Србије и некадашњег Врховног суда Србије. Пишање које је различито тумачено представљао је број појединих потребних за утврђивање и проглашење изборне листе странака или коалиција странака националних мањина.*

Кључне речи: *политичке странке националних мањина, мере позитивне дискриминације, изборни систем, међународни стандард „јуне и ефективне једнакости“ припадника националних мањина у политичком животу*

¹ Рад је резултат истраживања на пројекту „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“ којег финансира Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

Увод

Плурализам представља један од есенцијалних постулата савремене демократије. Конструктивно сучељавање различитих мишљења и ставова артикулисаних кроз деловање различитих друштвених група сматра се пожељним и корисним у различитим областима друштвеног живота. Пренето на терен политичке сфере, плурализам подразумева заступљеност различитих група и интереса у представничким телима. Отуд се слободни и поштени избори сматрају најважнијом карактеристиком савремене демократије.²

Питање које заокупља посебну пажњу када је реч о политичком плурализму односи се на заступљеност припадника националних мањина у представничким телима на различитим нивоима власти. Ово питање није занемарљиво с обзиром на чињеницу да у свету постоји веома мали број држава које се могу сматрати једнонационалним.³ Имајући у виду да су припадници националних мањина држављани државе на чијој територији живе⁴ (чиме су аутоматски легитимисани на уживање свих политичких права, међу којима су најзначајнија активно и пасивно бирачко право и право на политичко организовање), њихову бројност у односу на укупно становништво као и општа изборна правила која се односе на услове стицања посланичког мандата, отвара се питање на који начин задовољити стандард „пуне и ефективне једнакости“ припадника националних мањина у политичком животу државе који се у том смислу захтева међународним правом.

Одговор на постављено питање је, наизглед, јасан и решив: увођење мера позитивне дискриминације којима се постиже пуна равноправност лица која су у неједнаком положају са осталим грађанима. Обим и садржај ових мера је, међутим, упитан. Реч је, наиме, о различитом тумачењу садр-

² Ciprian-Calin Alionescu, *Parliamentary Representation of Minorities in Romania, Southeast European Politics*, 2004, Vol. V, No. 1, pp. 60.

³ „Jer, u svetu je manje od 200 država, a pretpostavlja se da ima i nekoliko hiljada politički relevantnih etničkih i nacionalnih grupa, zajednica. Ima država koje imaju i više od 250 etničkih zajednica sa svojom tradicijom, jezicima, itd, kakva država je Nigerija. Indija u pogledu etničkih raznolikosti ne zaostaje u pogledu religija, jezika i porekla grupa (ima 14 osnovnih religionalnih zvaničnih jezika).“ Stanovčić Vojislav, *Pojam nacionalne manjine i tretiranje individualnih i kolektivnih prava, Godišnjak 2008*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 480.

⁴ На овом месту је интересанто поменути да су државе чланице Оквирне конвенције за заштиту националних мањина из 1995. године, приликом ратификације различито поделиле карактер везе између припадника националне мањине и државе. Поред држава које инсистирају на вези држављанства, постоје и државе (Словенија и Естонија) које сматрају пребивалиште довољним условом за пружање мањинске заштите. Видети, Ђајић Сања, *Заштита националних мањина у оквиру Савета Европе: Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-3/2002, стр. 322.

жаја међународног стандарда „пуне и ефективне једнакости“ припадника националних мањина. Које се мере, дакле, морају сматрати довољним како би се овај стандард достигао? Проблем није, нити може бити, униформно решен како на међународном нивоу тако ни у правним системима различитих држава. Ни сама Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, као међународна конвенција која уводи овај стандард, не представља поуздан водич за његово правилно разумевање. Разлог лежи у томе што овај документ има наглашено програмски карактер, у смислу постављања циљева који се желе постићи. Формулисањем „обавезе циља“ државама се оставља широк простор дискреционе оцене у погледу начина његовог остваривања, што у сваком случају подразумева доношење одговарајућих правних аката, јер је непосредна примена међународних норми којима се дефинишу овакве обавезе практично немогућа.⁵ Еластичнија формулација овог захтева је можда управо последица свести о потреби уважавања различитих историјских, економских и политичких околности држава у погледу остваривања захтева припадника националних мањина за партиципацијом у политичком животу.

Питање целисходности изборних правила која се односе на странке националних мањина у нашем правном систему отвориле су опречне одлуке две високе судске инстанце: одлуке некадашњег Врховног суда Србије, донете почетком 2007. године, као и одлуке Уставног суда из 2011. године. Спорна тачка представљао је услов у вези са бројем потписа потребних за утврђивање и проглашење изборне листе странака или коалиција странака националних мањина.

Постоји низ фактора који утичу на заступљеност националних мањина у представничком телу, почев од типа изборног система, преко правила изборне математике и изборне геометрије и других, чији се утицај може процењивати у њиховом међусобном садејству (нпр. концентрисаност припадника националних мањина на ужем подручју у релацији са типом изборног система и постављањем граница изборних јединица)⁶. У вези са тим, рад има за циљ да системском анализом целине правних норми које регулишу изборну материју, утврди стварни домашај остваривања међународног стандарда „пуне и ефективне једнакости“ припадника националних мањина у политичком животу у Републици Србији. Први део рада ће бити посвећен међународним стандардима у области остваривања политичких права припадника националних мањина и анализи одговарајућих међународних докумената. Други и трећи делови рада биће посвећени норматив-

⁵ Сања Ђајић, оп. цит., стр. 316.

⁶ Више о томе, Рајванчић Маријана, *Izborni sistem i pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje*, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, Novi Sad, 2007/3-4, стр. 71-83.

ном оквиру који дефинише простор остваривања поменутих стандарда као и одговарајућој уставносудској пракси, док ће четврти део рада садржати оцену стварног домашаја остваривања међународног стандарда „пуне и ефективне једнакости“ припадника националних мањина у политичком животу у Републици Србији.

1. Међународни стандарди у области остваривања политичких права припадника националних мањина

Не улазећи дубље у питање зачетака и еволуције заштите мањина, задржаћемо се на чињеници да су се мањине након Првог светског рата разврставале на расне, верске и језичке и да ни у једном споразуму који је у том периоду био донет нису помињане националне мањине.⁷ И након Другог светског рата у међународним оквирима се тај термин сматрао непотребним. У неким документима који су касније донети помиње се појам „националне мањине“, али ни до данас није постигнута сагласност у погледу јасног дефинисања тог појма.

У периоду након Другог светског рата прихваћен је индивидуалистички концепт у заштити права мањина што подразумева да се заштита права припадника мањина остварује у оквиру општег концепта заштите људских права.

Дакле, у области остваривања политичких права припадника националних мањина значајни су сви документи којима се таква права гарантују, уз забрану дискриминације у остваривању тих права по било ком основу, па и националном. На универзалном нивоу међу најзначајнијим документима такве врсте издвајају се Општа декларација о људским правима из 1948. године, Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године као и Декларација о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина из 1992. године.

На регионалном, европском правном простору, напори у правцу обезбеђивања посебне заштите националних мањина предузети су у оквиру Конференције за европску безбедност и сарадњу (касније Организације за европску безбедност и сарадњу) као и у оквиру Савета Европе.

⁷ „Ипак је Скупштина Државних народа у резолуцији коју је усвојила 21. септембра 1922. изнела да „признаје основно право мањина против уgnjetavanja, од чега их štiti Друштво“, али naglašava и „dužnost lica, pripadnika rasnih, verskih или jezičkih мањина да сарађују као верни sugrađани са nacijama којима сада pripadaju“. У овој, иначе доброј и neophodној формулацији, skriva се и odgovor на питање зашто се толико избегавало да се upotreби израз „nacionalna мањина“. Vidi се из наведеног текста резолуције да се мањине smatraју delom nacije чија су мањина. То је мало paradoksalно само ако не узмемо у obzir pored етничког појма nacije, kakav преовлађује у Istočnoј Evropи, imamo и политички појам nacije који преовлађује у Zapadној evropи и SAD.“ Stanovčić Vojislav, op.cit., str.485-486.

Најзначајнији документи Савета Европе у овој области свакако представљају Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године (у даљем тексту Европска конвенција), као општа платформа заштите људских права, и Оквирна конвенција за заштиту националних мањина из 1995. године (у даљем тексту Оквирна конвенција) која је у целини посвећена питању заштите националних мањина. У периоду који је претходио усвајању Оквирне конвенције постојала је дилема о томе да ли заштита националних мањина треба да буде предмет посебног протокола уз Европску конвенцију или, пак, предмет посебне конвенције. Дилема је решена у корист последње опције што се чини као недостатак, имајући у виду да је надзорни механизам ове две конвенције различит; прецизније речено, да могућност непосредног обраћања појединца Европском суду за људска права постоји само у случају кршења Европске конвенције.⁸

Оквирна конвенција, у складу са општим концептом, следи индивидуалистички приступ у погледу заштите права припадника националних мањина изричито наводећи да се права и слобода које произлазе начела садржаних у овој Конвенцији остварују „појединачно или у заједници с другима“.⁹ Заштита наведених права и слобода „саставни је део међународне заштите људских права“¹⁰ што се, тумачено сагласно одредби која упућује на Европску конвенцију¹¹, наглашено ослања на европски концепт заштите људских права.

Оквирна конвенција садржи неколико одредби које су важне са становишта предмета овог рада. Оквирна конвенција обавезује државе уговорнице да зајемче равноправност пред законом и једнаку законску заштиту припадницима националних мањина као и да забране сваку дискриминацију по основу припадности националној мањини.¹² Поред тога, државе уговорнице „се обавезују да усвоје, где је то потребно, одговарајуће мере за унапређење, у свим областима економског, социјалног, *йолитичкої* (подв. Н.Р.) и културног живота, *йуне и ефективне равнойравности* (подв. Н.Р.) између припадника националне мањине и оних који припадају већини уз назнаку да се овакве мере не сматрају актом дискриминације.“¹³ Овим се уводи обавеза државама уговорницама да мерама позитивне дискриминације изједначе припаднике националних мањина у уживању права уколико су они, доследно спроводећи принцип једнакости, у суштински

⁸ Више о томе, Ђајић Сања, оп.цит., стр. 314-315 и 323.

⁹ Члан 3 став 2 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.

¹⁰ Члан 1 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.

¹¹ Члан 23 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.

¹² Члан 4 став 1 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.

¹³ Члан 4 став 2 и 3 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.

неједнаком положају са припадницима већине. Формулација „тамо где је то потребно“ ипак оставља простор државама уговорницама да наведену обавезу изврше у складу са сопственом проценом.

Међу значајним је свакако и одредба којом државе обавезују на поштовање сета одговарајућих политичких права: слободе мирног окупљања, слободе удруживања, слободе изражавања и слободе мисли, савести и вероисповести.¹⁴ Чини се да није сасвим јасно због чега је међу набројаним слободама изостала гаранција активног и пасивног бирачког права, будући да је оно најдиректије везано за учешће припадника националних мањина у политичком животу. Такође је важна одредба Конвенције којом се државе обавезују да створе неопходне услове за *ефикасно учешће* (подв. Н.Р.) припадника националних мањина у културном, социјалном и економском животу и *јавном њословима* (подв. Н.Р.), нарочито оним који се тичу њих.

Иако су назначени налози државама уговорницама формулисани у облику обавезе, јасно је да стандарди „*пуна и ефективна равнојравност*“ као и „*ефикасно учешће*“ који се у њима помињу немају јасно садржинско одређење. Ближи одговор на ово питање би се могао потражити у пракси Европског суда за људска права и ставовима које је заузео у погледу формулисања стандарда у одређењу садржине одговарајућих људских права. На такав пут у изналажењу одговора указује и сама Оквирна конвенција.¹⁵ Практичан значај овакве анализе је важан, будући је да систем надзора над спровођењем Европске конвенције такав да омогућава појединцима да непосредно покрену поступак пред Европским судом у случају евентуалне повреде права гарантованих овом Конвенцијом.

У погледу остваривања политичких права припадника националних мањина од значаја су одредбе Европске конвенције којима се гарантује слобода мисли, савести и вероисповести, слобода изражавања, слобода окупљања и удруживања, забрана дискриминације као и право на изборе¹⁶. Указивање на повреде ових права, најчешће у комбинацији, било је предмет разматрања пред Европским судом за људска права у одређеном броју случајева управо када је реч о припадницима националних мањина и њиховом политичком деловању.

¹⁴ Члан 7 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.

¹⁵ „У оној мери у којој су предмет одговарајуће одредбе у Конвенцији за заштиту људских права и основних слобода или у протоколима уз њу, права и слободе које произлазе из начела садржаних у овој оквирној конвенцији сматраће се сагласним са њима.“ члан 23 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.

¹⁶ Чланови 9, 10, 11, 14 (и Протокол 12 Конвенције којим је простор забране дискриминације проширен на сва права, а не само она гарантована Конвенцијом) као и члан 3 Протокола 1 Конвенције.

Европски суд је, кроз праксу, у великој мери „садржински обликовао“ права и слободе гарантоване Европском конвенцијом, полазећи од претпоставке да је Конвенција „живи инструмент“ и да је њен циљ гарантовање права и слобода која нису теоријска или илузорна, већ практична и стварна.

У погледу забране дискриминације (која, између осталог, забрањује разликовање по основу националног порекла) Европски суд је дефинисао „неаутономну природу“ члана Конвенције којом је она формулисана, што практично значи да се повреда овог члана не може истицати уколико се не везује за неки други члан Конвенције. Поред неаутономне, забрана дискриминације има и „неапсолутну природу“. Наиме, у пракси Суда заузет је став да се *не сматра свако друђачије њосћуиђање дискриминаћорним* (подв. Н.Р.), већ само оно које „нема објективно и рационално оправдање“ односно „уколико се њиме не тежи легитимном циљу“ или ако не постоји „рационалан однос сразмерности између употребљених средстава и циља који се желео постићи.“¹⁷ Коначно, опсег ове забране обухвата и „позитивну дискриминацију“ која се изражава у ставу Суда да држава не крши ову забрану само када, без оправданог разлога, у сличним ситуацијама поступа на различит начин, него *и када, без оћравданоћ разлоћа, не њосћуиђа на различитћ начин ћрема лицима која се налазе у бићино различитћој ситћуацији* (подв. Н.Р.).¹⁸ Овај последњи аспект је нарочито значајан за предмет овог рада.

У погледу садржине слободе удруживања, суд је изричито нагласио да се она протеже на политичке партије, јер оне представљају форму удружења која је од суштинског значаја за правилно функционисање демократије.¹⁹ Слобода удруживања у том смислу подразумева не само право на оснивање политичке партије него и право такве партије да слободно настави своје политичко деловање.²⁰ Ограничења, која заправо значе забрану политичке партије, морају се рестриктивно тумачити односно бити оправдана само уколико су неопходна у демократском друштву ради остваривања легитимног циља. Ова слобода, као уосталом и остале слободе и права гарантоване Европском конвенцијом, остварује се у складу са начелом забране дискриминације по било ком основу, што укључује и национално порекло.

Када је у питању остваривање права на изборе, Европски суд даје широк простор дискреционе оцене државама у обликовању свог изборног система, уз захтев да такав систем предвиђа услове који „обезбеђују слобод-

¹⁷ Наведено према: Žil Ditertr, *Izvodi iz najznačajnijih odluka Evropskog suda za ljudska prava*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 333-334.

¹⁸ Исто, стр. 336.

¹⁹ Исто, стр. 313-314.

²⁰ Исто, стр. 316.

но изражавање мишљења народа при избору законодавног тела“ што у суштини подразумева начело једнакости у поступању према свим грађанима у погледу остваривања права на изборе и права на кандидовање.²¹ Процену изборног система у погледу његове усаглашености са овим основним захтевом, Европски суд врши узимајући у обзир степен политичког развоја државе која је у питању.²²

Наведени ставови Европског суда представљају смернице приликом анализе правних правила која уређују изборну материју односно правног оквира који дефинише простор за политичко деловање припадника националних мањина.

2. Нормативни оквир остваривања политичких права припадника националних мањина

2.1. Компаративни преглед

Кратак осврт на нормативни оквир земаља у окружењу показује да правни системи на различит начин опредељују правни оквир политичког деловања припадника националних мањина.

Најригіднији у том смислу је изборни систем Бугарске који изричитом уставном нормом забрањује оснивање политичких партија по основу националне (етничке) припадности.²³ Ово, наравно, не значи да припадници националних мањина не могу остваривати пасивно бирачко право уопште, већ само да своју политичку делатност не могу конципирати и артикулисати у оквиру слободе удруживања по основу националне припадности. У политичком животу Бугарске, пак, фигурира једна политичка странка која *de facto* представља мањинску странку. Реч је о Покрету за права и слободе (Movement for Rights and Freedoms) који практично мобилише турску националну заједницу у овој земљи, иако окупља и изванредно број припадника бугарске националности.²⁴ Чињеница да је ова странка отворена за чланство и припадницима бугарске националности (чиме губи ексклузивитет у погледу заступања мањинских интереса припадника турске националности) очигледно је била разлог Уставном суду Бугарске да не донесе одлуку о њеној забрани.²⁵

²¹ Исто, стр. 377-378.

²² Исто, стр. 378.

²³ Члан 11 став 4 Устава Бугарске од 1991.год.

²⁴ Више о томе: Oleh Protsyk, Konstantin Sachariew, Recruitment and Representation of Ethnic Minorities under Proportional Representation, Evidence from Bulgaria, *East European Politics and Societies*, Vol. 26, No. 2, 2012, pp. 313-339.

²⁵ Joseph Marko, Effective Participation of National Minorities in Public Affairs in Light of National Case Law, *International Journal on Minority and Group Rights* 16 (2009), pp. 626.

Један од најлибералнијих изборних система у погледу политичког деловања припадника националних мањина представља систем Румуније који пружа најшири простор за њихову заступљеност у парламенту. Устав Румуније, који уводи систем „резервисаних места“, прописује да организацијама грађана који припадају националним мањинама припада по један мандат у доњем дому парламента, уколико не освоје довољан број гласова у изборном поступку. Ово правило је формулисано и пре доношења Устава Румуније 1991. године, и то правним актом који је због свог значаја колоквијално назван „мали Устав“ (Decree-Law no. 92/1990), а касније је детаљније разрађено изборним законом (electoral Law no. 68/1992). Стицање мандата под повољнијим условима условљено је освајањем најмање 5% гласова од просечног броја гласова за освајање једног посланичког места, при чему припадници једне националне мањине могу бити представљени у парламенту само путем једне организације која заступа интересе те националне мањине, и то оне која освоји највећи број гласова.²⁶

Насупрот Румунији, чији правни систем обезбеђује „резервисана места“ свим националним мањинама које испуне минималне захтеве у погледу броја освојених гласова, Словенија такву могућност пружа само националним мањинама које вековно живе на њеној територији. Припадници мађарске и италијанске националне заједнице имају по једно „резервисано“ посланичко место у парламенту, док таква погодност није предвиђена и за друге припаднике националних мањина (припадници српске и хрватске националности) којих има у далеко већем броју. Овај куриозитет се објашњава економским разлозима емиграције припадника српске и хрватске мањине, док се мађарска и италијанска мањина сматрају аутохтоним.²⁷

2.2. *Нормативни оквир у Републици Србији*

Уставни оквир

У начелима устава, који дефинишу општи оквир уставног система, наводи се да се владавина права остварује, између осталог, уставним јемствима људских и мањинских права²⁸; затим, да се јемчи и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана, да је оснивање политичких странака слободно и да је недопуштено деловање политичких странака које је умерено на кршење зајемчених људских и мањинских права или изазивања расне, националне или верске мржње;²⁹ да држава штити права националних мањина и да јемчи посебну за-

²⁶ Више о томе: Ciprian-Calin Alionescu, оп. цит., стр.63-56.

²⁷ Исто, стр. 62.

²⁸ Члан 3 став 2 Устава Републике Србије.

²⁹ Члан 5 Устава Републике Србије.

штиту националним мањинама ради остваривања пуне равноправности и очувања њиховог идентитета.³⁰

У Уставу се даље наводи да јемства људских и мањинских права служе очувању људског достојанства и остваривању пуне слободе и једнакости сваког појединца у друштву, да су пред Уставом и законом сви једнаки, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, што укључује и националну припадност као могући основ, као и да се посебне мере, које могу бити уведене ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су у суштински неједнаком положају са остали грађанима, не могу сматрати дискриминаторним. Забрана дискриминације и могућност увођења мера позитивне дискриминације поновљена је и конкретизирана искључиво у односу на припадност националној мањини у делу текста Устава који је посвећен посебним правима националних мањина. Забрана дискриминације покрива, наравно, уживање свих, па и политичких права припадника националних мањина. Експлицитно је прописана и забрана изазивања и подстицања неравноправности, мржње и нетрпеливости на националној основи. Такође је прописано да је изражавање националне припадности слободно и да нико није дужан да то чини.³¹

У погледу учествовања у јавним пословима, Устав прописује да припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције, као и да се при њиховом запошљавању у органима власти на свим нивоима води рачуна о њиховој одговарајућој заступљености. У Народној скупштини се обезбеђује равноправност и заступљеност представника националних мањина, у складу са законом, а у скупштинама аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава, обезбеђује се њихова сразмерна заступљеност, у складу са законом.³²

Устав Републике Србије, дакле, исцрпним регулисањем посвећује изузетну пажњу питању положаја националних мањина, као и њиховом учешћу у политичком животу земље.

Изборно законодавство

Основни закон у области изборног права представља *Закон о избору народних посланика* донет 2000. године³³. Овај закон је, претрпевши бројне

³⁰ Члан 14 Устава Републике Србије.

³¹ Члан 3 став 2, чланови 5, 14, 19, 21, 76, 49 47 Устава Републике Србије.

³² Члан 77 и члан 100 став 2 и члан 180 став 4 Устава Републике Србије.

³³ Закон о избору народних посланика, („Службени гласник РС“ бр. 35/2000, 57/2003-одлука УСРС, 72/2003-др.закон, 75/2003-испр. др. закона, 18/2004, 101/2005-др. закон, 85/2005-др. закон, 28/2011-одлука УС и 36/20011 и 104/2009-др. закон)

измене, и данас на снази. Измена закона која се непосредно односи на положај странака националних мањина у изборном поступку, извршена је 2004. године и састоји се у укидању примене законског изборног прага од 5% као услова за учешће у расподели мандата.

Изборни систем за избор народних посланика у Републици Србији је пропорционалан, при чему је територија Републике Србије једна изборна јединица.³⁴ Кандидовање је по листама, при чему је за утврђивање и проглашење изборне листе, поред осталих прописаних услова, потребно прикупити 10.000 потписа бирача.³⁵ Свакој изборној листи припада број мандата сразмеран броју освојених гласова. У расподели мандата учествују изборне листе које су освојиле најмање 5% гласова од укупног броја гласова бирача који су гласали, изузев изборних листа чији су предлагачи политичке странке или коалиције политичких странака националних мањина на које се овај законски изборни праг не примењује.³⁶ Расподела мандата по изборним листама врши се применом система највећег количника, а додељивање освојених мандата врши се према редоследу кандидата на изборној листи.

Избори за посланике у Скупштину Аутономне покрајине Војводине спроводе се према мешовитом изборном систему, при чему се половина посланика бира по већинском, а половина по пропорционалном изборном систему. Избори су регулисани *Покрајинском скупштинском одлуком о избору посланика у Скупштини Аутономне покрајине Војводине*³⁷. Специфичност у погледу странака националних мањина постоји у делу изборног поступка који се одвија према пропорционалном изборном систему. Услов у погледу броја потписа бирача за утврђивање и проглашење изборне листе странака или коалиција странака националних мањина блаже је постављен и износи 3.000 уместо 6.000 хиљада потписа, колико се иначе захте-

³⁴ На изборима за Народну скупштину одржаним 1990. године примењен је двокружни већински изборни систем са једномандатним изборним јединицама, док је на изборима одржаним 1992. и 1993. године примењен пропорционални изборни систем са девет изборних јединица. По пропорционалном изборном систему су одржани избори 1997. године, али са укупно двадесет и девет изборних јединица. Од 2000. године избори се спроводе према пропорционалном систему, при чему је Република Србија једна изборна јединица, и до сада су одржани у 2000, 2003, 2007, 2008 и 2012. години. Више о томе, Lončar Jelena, *Predstavljenost manjina i marginalizovanih grupa u parlamentu Srbije, u: Partije i izbori u Srbiji* (ur. Prof. dr Čedomir Čupić), Fondacija Friedrich Ebert Stiftung, Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, Beograd, 2011., str. 361.

³⁵ Члан 43 Закона о избору народних посланика.

³⁶ Члан 81 Закона о избору народних посланика.

³⁷ Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштини Аутономне покрајине Војводине, („Сл.лист АП Војводине“ бр. 12/2004, 20/2008, 5/2009, 23/2010 и 1/2012).

ва. Законски изборни праг од 5% такође се у овом случају не примењује, што представља другу меру којом се олакшава странкама и коалицијама странака националних мањина да освоје мандате. У погледу, пак, дела изборног поступка који се одвија по већинском систему, нема погодности у погледу странака националних мањина. Број потписа бирача који је неопходан за појединачно кандидовање униформно је одређен за све политичке странке и износи 200 потписа.³⁸

У изборима за одборнике на локалном нивоу власти, који се одвија по пропорционалном систему, погодност за странке или коалиције странака националних мањина постоји у фази изборног поступка који се односи на расподелу мандата тиме што је у односу на изборне листе тих странака искључена примена законског прага од 5%. Број потписа потребан за утврђивање и проглашење изборне листе одређен је униформно и износи 30 потписа бирача по предлогу за сваког кандидата на изборној листи, док у општинама са мање од 20.000 бирача изборну листу својим потписима мора да подржи најмање 200 бирача.³⁹

3. Тумачење стандарда „пуне и ефективне једнакости“ припадника националних мањина у остваривању политичких права

Када је реч о положају политичких странака националних мањина у изборном поступку, повод за полемику у вези са мерама позитивне дискриминације изазвале су опречне одлуке две високе судске инстанце. Некадашњи Врховни суд Србије је, поступајући по жалбама, заузео либералнији став у односу на Уставни суд Србије у тумачењу међународних стандарда у овој области.

Спорни акт који је створио проблеме у пракси било је *Упутство за спровођење Закона о избору народних посланика* које је донела Републичка изборна комисија у новембру 2006. године, непосредно пред парламентарне изборе одржане у јануару 2007. године. Ово Упутство је садржавало одредбу којом је број потписа бирача потребан за утврђивање и проглашење изборне листе чији је подносилац странка или коалиција странака националних мањина лимитиран на најмање 3.000 потписа. Одлуке Републичке изборне комисије о потврђивању и проглашењу изборних листа странака националних мањина, које су биле засноване на поменутој одредби Упутства, биле су предмет приговора, а затим и жалби у којима се истицала несагласност одредбе Упутства са одредбом Закона о избору народних по-

³⁸ Члан 53, 74 и 27 Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштини Аутономне покрајине Војводине.

³⁹ Члан 40 и члан 18 Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“ бр. 129/2207, 34/2010-одлука УС и 54/2011).

сланика која на униформан начин одређује број потписа потребних за валидност изборне листе (10.000 потписа бирача).

Некадашњи Врховни суд Србије је, поступајући по жалбама, а услед чињенице да у то време Уставни суд није функционисао, практично био у ситуацији да донесе коначну одлуку о могућности да три изборне листе политичких странака националних мањина и једне изборне листе коалиције странака националих мањина учествују на парламентарним изборима у јануару 2007. год.⁴⁰ Врховни суд је био свестан уставноправног оквира који дефинише оквир остваривања људских права односно чињенице да се подзаконским актима не може прописивати начин остваривања људских права, али и чињенице да ни сам закон, којим се то може чинити, не може прописивањем начина остваривања људских права утицати на њихову суштину. Врховни суд је, такође, био свестан ненадлежности у погледу оцене уставности нормативних аката. Међутим, овај суд је ипак изашао из оквира својих надлежности, које су се састојале у испитивању законитости појединачног акта (решења Републичке изборне комисије). Тумачећи „(...) одредбе о људским правима у корист унапређења демократије у нашем друштву и сагласно важећим међународним стандардима, а у складу са начелом једнаког поступања са једнаким стварима, односно неједнаког поступања сразмерно њиховој неједнакости.“⁴¹ Врховни суд је донео одлуке којима је практично омогућено странкама националних мањина да учествују у изборном поступку без обзира што нису испуниле законски услов у погледу броја потписа потребних за валидност изборне листе. Ове одлуке су, практично, допринеле да по први пут посланичке мандате освоје кандидати са изборних листа ромске и албанске странке.⁴²

Уставни суд Србије је Решењем број ИУп 42/2008 покренуо поступак за оцену уставности спорне одредбе закона којом су уређени услови за утврђивање и проглашење изборне листе за учешће на изборима за народне посланике⁴³ и обуставио од извршења појединачне акте или радње које су предузете на основу спорне одредбе Упутства за спровођење закона о избору народних посланика. Ценећи спорну одредбу закона са становишта уставности, Уставни суд је заузео следећи став:

„Уставни суд је оценио да је прописивањем услова од 10.000 бирача који својим поштомима треба да подрже одређену изборну листу, иако

⁴⁰ Више о томе, Манојловић-Андрић Катарина, Заштита уставних права припадника националних мањина у изборном спору, Билтен Врховног суда Србије, бр.3, Београд, 2007., стр. 667-683.

⁴¹ Исто, стр. 681.

⁴² Исто, стр. 683.

⁴³ Члан 43 став 1 Закона о избору народних посланика.

и изборну листу политичких странака националних мањина, законодавац прописао исти и јединствени нумерички цензус за учешће на изборима. Овај услов јодједнако важи како за изборне листе припадника већинског народа, тако и за листе мањинских заједница, с обзиром на то да захтевани број бирача који треба да подржи одређену листу представља неопходан услов који увек мора бити испуњен, да би одређена политичка странка проглашењем изборне листе стекла могућност да учествује на парламентарним изборима. Уставни суд оцењује да је законодавац чланом 100. став 2. Устава добио изричито налој, али и овлаштење да изабере начин на који ће обезбедити равноправност и заступљеност представника националних мањина у Народној скупштини. У том погледу његово правно обликовање је слободно уколико што ће у односу на изборне листе политичких странака већинског народа поситијати диференцирано, било тако што ће прописати мањи број бирача који треба да подржи изборну листу политичких странака националних мањина, било тако што ће резервисати одређени број мандата који припадају мањинским заједницама у Републици Србији, сразмерно њиховој нумеричкој снази, или тако што ће „мањинске листе“ привилеговати установљавањем „природног прага“ за њихово учешће у расподели мандата, односно тако што ће, као што је то и учињено одредбом члана 43. став 1. Закона, задржати јединствени број бирача који је потребан да би се подржала свака, па и изборна листа странака националних мањина, уз искључење изборног прага за изборне листе мањинских заједница. Било коју алтернативу да изабере, став је Суда, законодавац ће одговорити уставном налоју да обезбеди равноправност и заступљеност националних мањина у централној представничкој институцији. (.....) Прописивање услова за утврђивање и проглашење изборне листе националних мањина јесте питање законодавне политике. Законодавац је изричито изразио свој став о довољности мера којима се обезбеђује стварна политичка партиципација националних мањина, односно њихова одоварајућа представљеност у Народној скупштини. Посматрано са уставног законодавца, искључење елиминаторне клаузуле у финалној етапи изборног процеса је не само суштинска, него и довољна мера „позитивне дискриминације“ која обезбеђује адекватну, односно равноправну заступљеност мањина у централном представничком органу власти Републике Србије. Тумачење којим се намеће обавеза законодавцу да за изборне листе мањинских заједница примени мере „позитивне дискриминације“ у свим етапама изборног процеса, по оцени Уставног суда, нема објективног правног уоришта ни у Уставу ни у потврђеним међународним уговорима, па ни у Оквирној конвенцији о заштити мањина која, поред тога, нема карактер непосредно применљивог права. Наиме, искључење елиминаторне клаузуле и установљавање „при-

*родној њраћа" за мањинске изборне листе довољна је гаранција њуне и ефективне равноправности њријадника националних мањина, а изостајање ублажених услова за њојврђивање листе националних мањина има карактер њривидне законске њразнине и не може се смањрајти "стварним" законодавним њројусиом.*⁴⁴

Уставни суд Србије, дакле, као довољну меру којом се странке националних мањина доводе у суштински једнак положај у изборном поступку, сматра елиминацију законског прага, док прописивање броја потписа потребних за утврђивање и проглашење изборне листе сматра питањем законодавне политике. Уставни суд је у овој одлуци доследно задржао став изражен у претходно донетој одлуци по оспореној одредби Закона о локалним изборима која се такође односи на исто питање – потребан број потписа за утврђивање и проглашење изборне листе за избор одборника.⁴⁵

*„Мера до које се може ићи у релативизовању критеријума за њодношење изборних листа, а да оно нема за њоследицу несразмерно велики број њодносилаца изборних листа и њејојребно расијање гласова, без стварне моћности за освајање одборничких места, ствар је законодавне њолишке, односно сврсисходности законских решења, о чему није надлежан да одлучује Уставни суд.*⁴⁶

4. Довољност мера позитивне дискриминације у области изборног права Републике Србије

Посматрајући ставове изражене у одлукама Уставног и некадашњег Врховног суда, очигледно је да се питање довољности мера позитивне дискриминације у области изборног права концентрише око два питања. Прво питање се односи на прописивање броја потписа потребних за утврђивање и проглашење изборне листе, што представља један од услова за остваривање пасивног права кандидовања односно уласка странака или коалиција странака националних мањина у изборну трку. Друго питање се односи на примењивост законског изборног прага односно захтева у погледу минималног броја освојених гласова за учествовање странака или коалиција странака националних мањина у расподели мандата.

Проблем се практично своди на следеће питање: да ли повлашћени третман странака или коалиција странака националних мањина треба да обухвати и фазу кандидовања и фазу расподеле мандата или је довољан само

⁴⁴ ИУп – 42/2008 ("Службени гласник РС", број 28/2011)

⁴⁵ ИУз – 52/2008 ("Службени гласник РС", број 34/2010)

⁴⁶ ИУз – 52/2008 ("Службени гласник РС", број 34/2010)

у једној фази изборног поступка? Насупрот ставу израженом у одлукама некадашњег Врховног суда, који правичним сматра повлашћени статус странака или коалиција странака националних мањина у обе наведене фазе, Уставни суд стоји на становишту да је искључење примене законског изборног прага у последњој етапи изборног поступка довољна мера позитивне дискриминације.

Одговор на постављено питање може се дати само ако се проблем сагледа у ширем контексту чији оквир поставља правна природа и надлежности парламента, чијем конституисању претходе избори, са једне стране, као и остваривање политичких права националних мањина са становишта пуне и ефективне равноправности са припадницима већинског народа, са друге стране.

Парламент је по својој природи представничко тело народа, док је једна од његових основних функција избор владе односно органа извршне власти у Уставом прописаном року. У том смислу, парламент мора бити сачињен од појединаца односно оних друштвених група које су у довољној мери репрезентативне тј. подржане од значајног дела бирачког тела. Селективност у том смислу има за циљ елиминисање политичких странака које немају довољну подршку бирача и свођење разноликости састава парламента на прихватљив ниво, који неће бити препрека формирању стабилне парламентарне већине и избору владе. Формирање стабилне већине која ће у прописаном року образovati владу захтев је који стоји, између осталог, и у функцији обезбеђења правилног функционисања правног поретка у држави.⁴⁷ На значај изналажења одговарајућег баланса између захтева за стабилношћу власти и правичног представљања указао је и Европски суд за људска права у својој одлуци, што је аргумент више за закључак да се питање права на представљање националних мањина у парламенту не може разматрати као потпуно одвојено питање.⁴⁸

Дакле, стабилност власти и „пуна и ефективна“ једнакости припадника националних мањина у политичком животу представљају два захтева који морају бити испуњени у демократском друштву. С обзиром да у пракси то могу бити два међусобно искључива захтева, у њиховом остваривању мора се изнаћи правична равнотежа и баланс. У том смислу, ни један од поменутих захтева се не може остварити у апсолутном смислу, а да то

⁴⁷ „Свакако је стабилност политичког система и демократски изабраних влада у општем интересу, па и у интересу мањина, јер у нестабилним приликама њихови припадници често међу првима доживе кршења неких права, као и негативне стране опште правне и политичке несигурности.“ Stanovčić Vojislav, op. cit, str. 498.

⁴⁸ Одлука у случају *Yumak and Sadak v. Turkey* (Application No. 10226/03) у којој је заузет став да Турска није повредила члан 3 Протокола 1 Конвенције тиме што је прописала законски изборни праг од 10%.

не буде на уштрб остваривања другог. Стабилност власти мора у извесном смислу трпети нешто виши ниво фрагментације састава парламента у смислу присутности одређеног броја мањих странака (односно странака националних мањина које под повољнијим условима стичу посланичке мандате), али се и сам стандард „пуне и ефективне“ једнакости припадника националних мањина у политичком животу мора тумачити на начин који укључује одговарајућу подршку бирача у једној од фаза изборног поступка. С обзиром на бројност припадника националних мањина, тешко је очекивати да њихов изборни резултат премаши законски изборни праг гласова. Одговарајући број потписа подршке изборној листи у фази кандидовања, пак, не би могао сматрати непремостивом тешкоћом.

Овакав траг следе и међународни стандарди које је обликовао Европски суд за људска права. Ови стандарди остављају шири простор држави у погледу регулисања начина остваривања права на изборе, уз услов да се мерама позитивне дискриминације олакша остваривање изборних права појединаца која се налазе у битно различитој ситуацији у односу на осталу популацију. Дакле, садржај права на изборе и забране дискриминације, као и став суда у погледу значаја формирања стабилне власти упућују на закључак да изборно законодавство мора бити одмерено тако да задовољи све ове захтеве.

Следствено томе, могло би се закључити да је довољност мера позитивне дискриминације у области избора народних посланика Републике Србије правилније одређена ставом Уставног суда у којем се наглашава да је искључење примене законског изборног прага у последњој етапи изборног поступка довољна мера позитивне дискриминације „*која обезбеђује адекватну, односно равноправну засиуљеност мањина у централном њредсџавничком орџану власџи Републике Србије*“.⁴⁹ Аргументи који додатно поткрепљују овај закључак тичу се партиципације припадника националних мањина на нижим нивоима власти у Републици Србији, који свакако не могу бити занемарени у сагледавању укупног учешћа припадника националних мањина у политичком животу државе у којој живе. Поступак избора посланика на покрајинском ниову власти садржи повољнији третман за странке или коалиције странака националних мањина и у фази кандидовања и у фази расподеле мандата (када је у питању број посланика који се бира по пропорционалном систему), док је поступак избора одбор-

⁴⁹ Томе у прилог говори и чињеница да пропорционални изборни систем, као и чињеница да је територија Републике Србије једна изборна јединица, додатно погодују остваривању партиципације странака или коалиција странака националних мањина на републичком нивоу, јер пружају шире могућности за улазак у парламент и не доводе до цепања бирачког тела до кога може доћи постављањем изборних граница.

ника у погледу мера позитивне дискриминације, као и на републичком нивоу, повољнији за странке националних мањина само у финалној фази. Како су, међутим, припадници националних мањина по правилу концентрисани на једном подручју, тако да понекад чине већину становништва јединице локалне самоуправе, услов у погледу прикипљања одговарајућег броја потписа за валидност изборне листе није несразмерно захтеван. Ако се томе дода чињеница да је велики део послова који непосредно дотиче питања националних мањина премештен на покрајински односно локални ниво, јасно се долази до закључка да простор за политичко деловање националних мањина у Републици Србији није занемарљив.

Дакле, мере позитивне дискриминације у погледу избора посланика у Народну скупштину Републике Србије могу се сматрати довољним за остваривање „пуне и ефективне једнакости“ припадника националних мањина у политичком животу. Шири опсег ових мера, који би обухватио повољнији третман странака националних мањина у поступку кандидовања, отворио би простор за постојање већег броја парламентарних странака (што укључује и постојање већег броја парламентарних странака које представљају интересе једне националне мањине⁵⁰) што је, наравно, потпуно легитимно са становишта плурализма, али што би истовремено представљало отежавајућу околност за формирање стабилне владе и што би у крајњој линији водило блокади кључних органа власти.

Закључак

Оквир за остваривање политичких права припадника националних мањина, у смислу њиховог удруживања у политичке странке чији је основни циљ представљање и заступање сопствених мањинских интереса, успостављен је правним поретком Републике Србије. Најважнији пропис у овој области је, најпре, Устав Републике Србије који гарантује низ политичких права, прописује забрану дискриминације по основу националног порекла у остваривању људских права и, као нарочито значајно, отвара простор за законодавну интервенцију у виду мера позитивне дискриминације у овој области.

Поред Устава, изборну материју уређује Закон о избору народних посланика и Закон о локалним изборима, а на нивоу Аутономне Покрајине Војводине Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштини Аутономне Покрајине Војводине.

⁵⁰ Чак и Румунија, која следи за државу са изражено либералним приступом овом проблему, дозвољава да, по повлашћеним условима, једна национална мањина буде представљена у парламенту путем само једне странке.

Питање довољности мера позитивне дискриминације у области изборног права концентрише се око два питања. Прво питање се односи на прописивање броја потписа потребних за утврђивање и проглашење изборне листе, што представља један од услова за остваривање пасивног права кандидовања односно уласка у изборну трку странака или коалиција странака националних мањина. Друго питање се односи на примењивост законског изборног прага на странке или коалиције странака националних мањина односно захтева у погледу минималног броја освојених гласова за учествовање у расподели мандата. Законска правила која регулишу изборну материју као меру позитивне дискриминације познају једино искључење законског изборног прага у финалној етапи изборног поступка, док покрајински пропис, поред тога, укључује и меру позитивне дискриминације и у етапи кандидовања.

Искључење примене законског изборног прага у последњој етапи изборног поступка могло би се сматрати довољном мером позитивне дискриминације којом се припадници националних мањина доводе у једнак положај са припадницима већинског народа у погледу остваривања права на репрезентовање. Овакав став изражен је и у одлуци Уставног суда Србије. Такав став, чини се, не би био ни у супротности са одговарајућим стандардима формираним у пракси Европског суда за људска права, који укључују шири простор слободне процене државама је у прописивању начина остваривања права на изборе. Чињеница да Европски суд наглашава важност успостављања баланса између стабилности владе и права на репрезентовање упућује на закључак да се изборни поступак не може посматрати као одвојена категорија већ у релацији са процесом конституисања и формирања органа власти у чијој функцији стоји. Дакле, релативна фрагментисаност парламентарног састава, који чини могућим стабилно функционисање власти, и „пуна и ефективна“ једнакости припадника националних мањина у политичком животу представљају захтеве који морају бити испуњени у правичним размерама у једном демократском друштву како би оно несметано могло да функционише.

*Nataša Rajić, Assistant
Faculty of Law Novi Sad*

**„Full and Effective Equality“
of the Members of National Minorities in Political Life
– An Addendum to Interpretation of International Standards**

Abstract

The paper analyzes the whole system of legal norms regulating the electoral matter in order to determine the actual scope of the implementation of international standards "full and effective equality" of members of national minorities in the political life in Serbia. Sufficiency of the measures of positive discrimination in electoral law of the Republic of Serbia is focused on two questions. The first question relates to the regulation of the number of signatures required for the determination and declaration of election lists. The second question relates to the applicability of legal electoral threshold or minimum requirements in terms of the number of votes which must be received for participating in the distribution of seats in case of parties of national minorities. There were very serious differences about these issues in practice and it also had the practical consequences.

Legal rules in the election matter only know the exclusion of legal electoral threshold in the final stage of the selection process as a measure of positive discrimination. This is the sufficient measure by which the members of national minorities could be put on an equal position with members of the national majority in the race to win seats.

Key words: political parties of national minorities, positive discrimination, the electoral system, the international standard "full and effective equality" for the members of national minorities in political life