

Izborni sistem i zaštita nacionalnih manjina

Miroslav Samardžić

Početak leta nastao je oštar politički sukob unutar vladajuće koalicije u AP Vojvodini. Razlog je predlog Odluke o izmenama i dopunama odluke o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine koji su podnele Demokratska stranka, Savez vojvođanskih Mađara i Karićev Pokret snaga Srbije (u daljem tekstu Predlog).

Prema izbornim pravilima iz 2004. godine 60 od 120 poslanika u Skupštini Vojvodine bira se po većinskom sistemu, a 60 po proporcionalnom sa Vojvodinom kao jednom izbornom jedinicom, cenzusom od 5% i prirodnim pragom za stranke i koalicije nacionalnih manjina. DS, PSS i SVM smatraju da ovakav izborni sistem treba promeniti tako da se i dalje 60 poslanika bira po većinskom sistemu u jednakom broju izbornih jedinica, 48 po proporcionalnom (cenzus 5%, prirodni prag za manjine), a 12 poslaničkih mesta rezervisano je za predstavnike nacionalnih manjina.

Podnosioci Predloga smatraju da su ovakve izmene neophodne zbog toga što je Članom 180. Ustava utvrđeno da se u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava **omogućuje srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u Skupštinama, u skladu sa zakonom.** Predlagači očigledno smatraju da Ustav insistira na tome da u skupštinama treba da budu zastupljene **nacionalne manjine kao zajednice.** Takođe, novi ustav uvodi i institut pozitivne diskriminacije. Prema članu 21. **ne smatraju se diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.**

Prema Predlogu, pravo na rezervisane predstavnike imaju nacionalne zajednice koje su već osnovale svoje nacionalne savete i koje prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva imaju najmanje 10.000 pripadnika sa prebivalištem na teritoriji AP Vojvodine. Mađari bi dobili tri zaštićena poslanička mesta, Slovaci i Hrvati po dva, Romi, Rumuni, Bunjevci, Rusini i Makedonci po jedno.

Kriterijumi za utvrđivanje broja zaštićenih mesta potpuno su arbitralno utvrđeni. Prema Ustavu nacionalni saveti su fakultativne ustanove koje se mogu osnivati radi ostvarivanja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma. Takođe, ni po Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina koji je 2002. godine donela Skupština SR Jugoslavije osnivanje nacionalnog saveta nije uslov da bi se neka zajednica smatrala nacionalnom manjinom i da bi bila subjekt manjinske zaštite.

Prema Predlogu, na narednim pokrajinskim izborima pripadnici manjina dobijali bi tri glasačka listića, dok bi većinski Srbi glasali samo dvaput. Ovakvo rešenje moglo bi se podvesti pod pojam pozitivne diskriminacije, ali bi moglo da važi samo za one nacionalne manjine koje su u posebno nepovoljnom položaju u izbornom postupku i koje zbog malobrojnosti ne mogu dobiti svoje predstavnike. Budući da Mađari čine oko 14 % stanovništva u Vojvodini, sledi da za pripadnike ove zajednice nije potrebno uvoditi mere posebne zaštite budući da oni svakako mogu dobiti značajan broj poslanika i po važećim pravilima. Ipak, treba dodati da mere pozitivne diskriminacije može uvoditi samo republika

Zaštićeni poslanici biraju se po jednokružnom većinskom sistemu sa Vojvodinom kao jednom izbornom jedinicom. Za poslanike nacionalne zajednice izabran je kandidat koji je dobio najviše glasova, a u slučaju da se bira više poslanika izabrani su oni poslanici koji su dobili najviše glasova.

Posledica ovakvih izbornih pravila je da zaštićeni poslanici mogu biti izabrani i sa veoma malim brojem glasova, za razliku od ostalih poslanika, što može izazvati političku krizu. Naime, uzimajući u obzir postojeći, prilično izjednačeni odnos snaga u pokrajinskoj skupštini (na jednoj strani tzv. patriotski blok, na drugoj tzv. demokratski, proevropski) verovatno bi se desilo da „zaštićeni“ poslanici nacionalnih manjina budu jezičak na vagi koji će odlučivati koji blok će imati većinu.

Prema Predlogu, za poslanike nacionalnih manjina mogu glasati samo pripadnici dotične manjine. Da bi ovakvi izbori bili održani moraju se formirati posebni manjinski birački spiskovi, što proizvodi brojne pravne i političke probleme. Manjinske biračke spiskove vodiće nacionalni saveti nacionalnih manjina. Izbor poslanika nacionalnih zajednica sprovedeće se ako u poseban birački spisak dotične nacionalne zajednice bude upisan broj koji je za jedan veći od 50 % punoletnih pripadnika te zajednice prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva. Ukoliko se taj uslov ne ispuni poslaničko mesto te nacionalne zajednice pripada broju poslanika koji se biraju po proporcionalnom izbornom sistemu. Pravo da bira i da bude biran za poslanika nacionalnih zajednica ima građanin, pripadnik nacionalne zajednice sa izbornim pravom, prebivalištem na teritoriji pokrajine i koji je upisan u poseban birački spisak.

Da bi bili uvedeni u posebne spiskove pripadnici nacionalnih manjina sa biračkim pravom podnose zahtev svom nacionalnom savetu koji donosi rešenje o upisu koje je upravni akt. Međutim, nacionalni savet može da odbije zahtev ukoliko utvrdi da se podnosilac lažno predstavio kao pripadnik nacionalne zajednice. Oštećeni u ovom slučaju može podneti žalbu pokrajinskom organu nadležnom za poslove uprave.

Prema Predlogu, organi jedinice lokalne samouprave nadležni za vođenje opšteg biračkog spiska su dužni da pomažu rad nacionalnih saveta i da na njihov zahtev omoguće uvid u opšti birački spisak! Dalje je predviđeno da će opštine u opšti birački spisak na osnovu posebnog biračkog spiska uneti slovnu oznaku nacionalne pripadnosti birača.

Ovakva rešenja su krajne problematična. I prema Ustavu i prema Zakonu o slobodama i pravima nacionalnih manjina delatnost nacionalnih saveta je ograničena na oblasti koje su prethodno već navedene. Da li autonomna pokrajina bez ovlašćena u Ustavu i u zakonima može proširivati nadležnost nacionalnih saveta? Da li nacionalni saveti mogu postupati kao upravni organi? Dalje se postavlja pitanje da li autonomna pokrajina uopšte može uređivati način vođenja biračkih spiskova. Prema Ustavu, ostvarivanje i zaštita sloboda i prava građana su republička nadležnost. Autonomna pokrajina može uvoditi dodatna prava nacionalnih manjina samo ukoliko je to zakonom predviđeno. Biračko pravo je jedno od osnovnih ljudskih prava. Prema Predlogu nacionalni savet može odbiti da u poseban birački spisak upiše građanina koji se „lažno predstavio kao pripadnik nacionalne zajednice“. Na osnovu kojih kriterijuma će nacionalni savet utvrđivati nacionalnu pripadnost. Ne postoje objektivni kriterijumi na osnovu kojih se može utvrditi nečija nacionalnost, pa se zbog toga takva činjenica i ne može dokazivati u pravnom postupku.

Prema Članu 47. Ustava **izražavanje nacionalne pripadnosti je slobodno. Niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti.** Dakle, ne postoji mogućnost da neki organ utvrđuje da li je izjava o nacionalnoj pripadnosti koju daje građanin istinita ili nije. Na primer, prilikom popisa stanovništva popisivač je dužan da unese nacionalnu pripadnost u popisni obrazac onako kako se dotično lice samo izjasni, i takva činjenica se ne proverava. Pritom, takva izjava se može menjati. Očigledno da Predlog polazi od krajnje konzervativnog stava o tome da je nacionalna pripadnost stečena rođenjem, da je primordijalna a ne kulturna. Predlog kao da sugerise da je nacionalna zajednica zajednica krvi, prirodna zajednica. Da stvar bude još gora Predlog ne sadrži efikasne pravne lekove za zaštitu biračkog prava pripadnika nacionalnih manjina. Naime, ukoliko nacionalni savet odbija upis moguća je žalba pokrajinskom organu nadležnom za poslove uprave. Jasno je da biračko pravo kao i svako ljudsko pravo mora uživati efikasnu sudsku zaštitu. Autonomna pokrajina, međutim, nema sudsku autonomiju, ona ne može utvrđivati nadležnost sudova, pa zbog toga ne može utvrđivati ni način vođenja biračkog spiska.

Kako će vođenje posebnih spiskova izgledati u praksi?. Postojeći nacionalni saveti imaju sporan legitimitet, a nekima je već istekao mandat, oni ni kadrovski nisu osposobljeni za vođenje komplikovanih poslova. Poznato je da Mađarski

nacionalni savet u potpunosti kontroliše SVM. Predsednik ovog savete, Laslo Joža, ujedno je i jedan od lidera dotične stranke. Ako neki Mađar ne bude upisan u posebni spisak on može da se žali pokrajinskom sekretarijatu za upravu i propise čiji šef je dr Tamaš Korhec, takođe kadar SVM. Sledi da će SVM kao stranka koja učestvuje na izborima kontrolisati formiranje mađarskog biračkog spiska, umesto da to radi neki nepristrasni organ javne vlasti. Mogućnosti manipulacije ovakvim biračkim spiskovima su ogromne budući da su i ostali nacionalni saveti pod kontrolom političkih manjinskih oligarhija. Veliki je rizik da na posebne spisove neće biti upisane osobe koje nisu nacionalno podobne po kriterijumima nacionalnih saveta, a oštećenima ne stoje na raspolaganju efikasni prvni lekovi

Inače, opšti birački spisak vodi se prema pravilima koja su utvrđena Zakonom o izboru narodnih poslanika („Službeni glasnik Republike Srbije br. 35/00“). Prema Zakonu, građanin koji nije upisan u birački spisak može podneti tužbu sudu koji je dužan da u roku od 24 sata donese odluku. Takođe Zakonom je propisano ko ima uvid u birački spisak i koji podaci se unose. Ističem da nije predviđeno da se unose podaci o nacionalnoj pripadnosti (Čl. 15 Stav 2.). Da li autonomna pokrajina svojom odlukom, mimo zakona, može utvrditi da se u opštju birački spisak unose podaci o nacionalnoj pripadnosti?

Očigledno je da je Predlog po mnogim elementima neustavan i nezakonit, o čemu bi trebalo da se izjasni Ustavni sud ukoliko neko pokrene inicijativu za ocenu ustavnosti. Međutim, Ustavni sud još nije formiran i potpuno je neizvesno kada će on početi da radi.

Iz istorije je poznato da se zaštitom manjina često manipuliše kako bi bili postignuti neki drugi politički ciljevi. U našem slučaju najverovatnije se ne radi o nastojanjima da se unapredi politički položaj vojvođanskih manjina, već DS, SVM i PSS nastoje da tako skroje izborna pravila koja će njima omogućiti da zadrže vlast u pokrajini. Naime, ove stranke očigledno smatraju da će zaštićeni manjinski poslanici uvek pripadati njihovoj političkoj grupi, a da će biti protiv radikala, SPS i DSS. Razlog ovako oštre borbe za vlast je činjenica da je budžet APV povećan na oko 55 milijardi dinara, što znači da je plen koji vladajuća grupacija deli postao znatno veći nego do sada.

Politički rizici koji donosi predloženi izborni sistem su ogromni, a najgore je što može doći do povećanja etničkih napetosti. Ako predložena izborna pravila budu usvojena to će značiti da će mađarska nacionalistička stranka SVM biti večito na vlasti u Vojvodini, a da će srpske nacionalističke stranke biti potisnute u poziciju beznadežne manjine što će ih navesti na vaninstitucionalno delovanje. Bez sumnje, potonje političke organizacije nastojaće da ubede vojvođanske Srbe da su oni diskriminisani.

Da li je u pitanju bezobzirna borba za vlast sebičnih i neodgovornih političkih elita ili cela priča ima i širu pozadinu. Nije nepoznato da su autonomaški krugovi nezadovoljni statusom Vojvodine i da nastoje na svaki način da izvrše reviziju Ustava. Budući da domaće stanovništvo, naročito Srbi, ne daju podršku takvim nastojanjima jedan od načina da se proširi autonomija jeste izazivanje etničke i političke krize kako bi se izdejstvovalo da se o statusu pokrajine odlučuje na nekoj međunarodnoj konferenciji ili arbitražom Evropske unije i SAD. Autonomaškog blok čine DS, političke organizacije nacionalnih manjina, i Čankova LSV. DS je najuticajnija i najjača stranka ove grupacije. Liga, međutim, ne podržava Predlog iz čisto pragmatičnih razloga. Naime, na pokrajinskim izborima 2004. ova stranka je dobila samo jednog poslanika na većinskim izborima i šest na proporcionalnim. Smanjivanje broja poslanika koji se biraju po proporcionalnom sistemu svakako bi umanjilo uticaj LSV u Skupštini Vojvodine. Iz istih razloga Predlog ne podržava ni G17.

Predsednik Skupštine Vojvodine Bojan Kostreš uz podršku SRS i DSS predlaže da se svih 120 poslanika bira po proporcionalnom sistemu, sa prirodnim pragom za stranke i koalicije nacionalnih manjina. Da bi ovakvo rešenje bilo prihvaćeno neophodno je da se izmeni Statut APV koji sadrži odredbu da svaka opština mora imati najmanje po jednog poslanika. Predsednik IV Vojvodine, Bojan Pajtić koji najvehementnije brani Predlog, smatra da Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije ne omogućava da postojeća Skupština promeni Statut. Najzad, postoji i predlog poslanika Mirka Bajića prema kome bi trebalo zadržati postojeći izborni sistem s tim što bi se za stranke nacionalnih manjina uveo umanjeni prirodni prag.

Verovatno da je nabolje rešenje čist proporcionalni sistem sa Vojvodinom kao jednom izbornom jedinicom i prirodnim pragom za manjine. U tom slučaju nije neophodno da se prave posebni birački spiskovi, što bi inače bilo politički krajnje riskantno. Ovakav sistem omogućava svim iole brojnijim nacionalnim manjinama da budu zastupljene u Skupštini Vojvodine, a svaki pripadnik nacionalne manjine sam može odlučivati o tome da li da glasa za svoju nacionalnu stranku ili za neku stranku iz šireg društva. Najbolja su ona rešenja koja nude više opcija i koja omogućavaju autonomno odlučivanje pojedinaca. Valja napomenuti da ne može svaka malobrojna nacionalna manjina imati svog zastupnika u skupštini pokrajine. Svrha pozitivne diskriminacije nije da poništi većinsko demokratsko pravilo, već da ispravi njegove neusphe i nedostatke. Prirodni prag je otuda donja granica ispod koje ne treba ići. Poslanik može biti samo osoba iza koje stoji odgovarajuća demokratska podrška. Najzad, proporcionalni sistem stimuliše velike stranke da na izborne liste stavljaju i pripadnike manjina kako bi pridobile manjinske glasove. Na taj način se postiže bolja integracija društva i izbegava rizik da se poklope etničke i političke podele što je obično uvod u teške krize sa nesagledivim posledicama.

Zrenjanin, jula 2007.