

DR. SLAVEN BAČIĆ

HRVATSKO NACIONALNO VIJEĆE, SUBOTICA

**GARANTIRANO PARLAMENTARNO ZASTUPSTVO HRVATA U REPUBLICI SRBIJI
U SVJETLU SPORAZUMA O ZAŠTITI MANJINA IZMEĐU HRVATSKE I SRBIJE**

Autor u radu analizira pojavu i sudbinu instituta garantiranih zastupničkih mandata za manjine u pravnom sustavu Republike Srbije, kao jednoga od najvažnih političkih zahtjeva hrvatske zajednice u Republici Srbiji temeljenog na bilateralnom sporazumu o zaštiti manjina, te pokušava dati odgovor zbog čega nikada nije došlo do njegove primjene.

Ključne riječi: međunarodni ugovori, nacionalne manjine, zaštita manjina, manjinska prava, izbori, parlament, političko predstavništvo, Hrvati u Srbiji

1. Petolistopadskim demokratskim promjenama 2000. u Srbiji i padom režima Slobodana Miloševića 2000. otvoreno je i pitanje manjinskih prava, kao jednoga od segmenta ljudskih prava, koja su se u dotadašnjih desetak godina svodile na deklarativno-normativnu formu, a koju je praksa derogirala do te mjere da je režim ostao znamenit po najtežim oblicima kršenja ljudskih i manjinskih prava u posljednjem desetljeću u Europi.

Tako se u okviru procesa demokratskoga normiranja manjinskih prava, koji obuhvaća razdoblje od 2002. do 2009. godine, postavilo pitanje i institucionalnoga mehanizma političkog predstavljanja manjina u predstavničkim tijelima na različitoj razini državnih vlasti (republičkoj, pokrajinskoj, lokalnoj), kao jednoga od od novijih političkih prava nacionalnih manjina,¹ pored već tradicionalnih kulturno-jezičnih prava.

2. Prvi propis koji je na novi, demokratski način regulirao manjinska prava jeste Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina kojega je Savezna skupština donijela 27. II. 2002. godine,² koji, međutim, u svojem četvrtom dijelu naslovljenom *Delotvorno učesće u odlučivanju o pitanjima posebnosti, u vlasti i upravi* nije regulirao tzv. vanjsko predstavljanje nacionalnih manjina – u tijelima državnih vlasti, već jedino tzv. unutarnju reprezentaciju manjina – manjinsku samoupravu kroz uvođenje manjinskih nacionalnih vijeća ("nacionalnih saveta"). Valja naglasiti da je ovaj zakon donešen na saveznoj (srpsko-crnogorskoj) razini, na kojoj je od 2000. postojalo Savezno ministarstvo nacionalnih i etničkih zajednica,

¹ Npr. Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu iz 1999. Više o institucionalnim modelima predstavnštva manjina uspor. M. Kasapović, *Izborni leksikon*, Zagreb, 2003, 302-303.

² *Službeni list Savezne Republike Jugoslavije*, br. 11/2002.

kao glavni nositelj nositelj nove manjinske politike, na čijem je čelu bio pripadnik bošnjačke zajednice, a pomoćnici i djelatnici ovoga ministarstva bili su također iz redova manjinskih zajednica.³

3. Tek je Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Srbije i Crne Gore od 28. II. 2003.⁴ u svojem članku 52. *Prava na očuvanje posebnosti*, u stavku 1., u kojemu je u 12 točaka pobrojano isto toliko prava, u 9. točki uvela pravo nacionalnih manjina na garantirano političko predstavljanje u najvišim predstavničkim tijelima. Radi boljega razumijevanja daljnje sudbine ovoga prava u pravnome poretku Srbije, citiramo navedeni članak Povelje u cijelosti:

Prava na očuvanje posebnosti

Član 52.

Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo:

- na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne i etničke, kulturne i verske posebnosti;
- na upotrebu svojih simbola na javnim mestima;
- na slobodnu upotrebu svog jezika i pisma;
- da u sredinama sa značajnom manjinskom populacijom državni organi vode postupak i na jeziku nacionalne manjine koja čini značajni deo populacije;
- na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama;
- na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova na svim nivoima;
- da sopstveno ime i prezime koriste na svom jeziku;
- da u sredinama sa značajnom manjinskom populacijom tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, kao i topografske oznake budu ispisani na jeziku manjine;
- *na određen broj mandata u skupštini države članice i Skupštini Srbije i Crne Gore, polazeći od principa neposredne reprezentacije, saglasno zakonima država članica;*⁵
- na odgovarajuću zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave;
- na potpuno i nepristrasno informisanje na svom jeziku, uključujući pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu informacija i ideja;
- da osnivaju sopstvena sredstva javnog informisanja.

Zakonom se uređuje način uživanja ovih prava.

Međutim, pravo na izravnu predstavljenost manjina u skupštini Srbije ostalo je mrtvo slovo na papiru, jer republičkim zakonima nije bliže uređeno ostvarivanje ovog prava, budući da je člankom 2. stavak 3. Povelje predviđeno da se ljudska i manjinska prava zajamčena Poveljom neposredno uređuju, obezbeđuju i štite ustavima, zakonima i politikom na razini država članica. Ponovno valja naglasiti da je na razini državne zajednice Srbije i Crne Gore (analogno ranijoj saveznoj razini) djelovalo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava Srbije i Crne Gore, na čelu s istim ministrom kao i na prijašnjoj saveznoj razini.

³ B. Krivokapić, *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu : III : Zaštita manjina u nacionalnim porecima država*, Beograd, 2004, 262-263.

⁴ *Službeni list Srbije i Crne Gore*, br. 6/2003.

⁵ Označio S. B.

4. Novi moment glede garantiranih manjinskih mandata bio je potpisivanje Sporazuma između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Srbiji 2004. godine, nakon višemjesečnih pregovora. Sporazum je stupio na snagu slijedeće godine, nakon što su ih obje ugovorne strane ratificirale.⁶ Pitanje izravnoga političkoga zastupstva manjina regulirano u članku 9., stavak 2. navedenog bilateralnog sporazuma:⁷

Član 9.

Strane ugovornice će omogućiti slobodno organizovanje i udruživanja pripadnika nacionalnih manjina.

Strane ugovornice će omogućiti učestvovanje pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka koje se odnose na njihova prava i položaj na lokalnom, pokrajinskom, republičkom nivou i nivou državne zajednice u Srbiji i Crnoj Gori, odnosno lokalnom, regionalnom i državnom nivou u Republici Hrvatskoj, omogućavajući osnivanje političkih stranaka i učestvovanje u predstavničkim i izvršnim telima na način da će unutrašnjim zakonodavstvom osigurati:

- zastupljenost nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim telima na lokalnom nivou,

- zastupljenost u predstavničkim telima na pokrajinskom, republičkom i nivou državne zajednice u Srbiji i Crnoj Gori, odnosno na regionalnom i državnom nivou u Republici Hrvatskoj.⁸

Strane ugovornice će osigurati materijalne i druge uslove za izbor i delovanje izabranih predstavnika nacionalnih manjina.

Strane ugovornice će se pri utvrđivanju područnih i/ili upravnih jedinica uzdržavati od dovođenja nacionalnih manjina u nepovoljniji položaj.

5. Međutim, tijekom događaja na unutarnjopolitičkome planu Srbije tekao je već u drugome smjeru. Nakon pada reformne vlade Zorana Živkovića u jesen 2003., koja je pokušavala nastaviti krhki reformni kurs Zorana Đinđića ubijenoga 12. III. 2002., održani su izvanredni parlamentarni izbori 28. XII. 2003., nakon koje je konstituiran novi skupštinski saziv, 27. I. 2004., poslije čega je 3. III. 2004. formirana i manjinska konzervativno-nacionalistička vlada na čelu s antizapadno orijentiranim Vojislavom Koštunicom, predsjednikom Demokratske stranke Srbije, stožerom vladajuće koalicije do konca 2006.⁹

⁶ *Službeni list Srbije i Crne Gore : Međunarodni ugovori*, br. 3/2005; *Međunarodne novine*, br. 3/2005.

⁷ Valja naglasiti da je Srbija zaključila bilateralne sporazume o zaštiti manjina još i s Mađarskom, Rumunjskom i Makedonijom, ali niti u jednome od njih nema odredbe o garantiranome parlamentarnim zastupstvu, kakva postoji u sporazumu s Hrvatskom. No, isto tako značajno je dodati i da su svojim unutarnjim propisima garantirane mandate za srpsku manjinsku zajednicu u ovim zemljama omogućile Hrvatska i Rumunjska.

⁸ Obilježio i potcrtao S. B.

⁹ Nakon izvanrednih parlamentarnih izbora 21. I. 2007., V. Koštunica je od 15. V. 2007. ponovno premijer, ali je njegova DSS sada u koaliciji Demokratskom strankom Borisa Tadića, koja je bila ojačana Tadićevim izborom za predsjednika Republike (27. VI. 2004. i ponovno 3. II. 2008.).

No, skupština je svoju zakonodavnu aktivnosti započela i prije formiranja Vlade, pa su poslije izbornoga neuspjeha pretežito manjinske koalicije Zajedno za toleranciju, koja je uspjela dobiti 4,22% glasova, predstavnici najveće mađarske i bošnjačke stranke postigli separatan dogovor s budućim premijerom Koštunicom o pozitivnoj diskriminaciji nacionalnih manjina u političkom predstavljanju.¹⁰ Naime, u izbornome sustavu Srbije, koji je proporcionalni s jedinstvenom izbornom jedinicom za cijeli teritorij države, sa zakonskim izbornim pragom od 5% i D' Hondtovom formulom raspodjele mandata, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 25. II. 2004. godine,¹¹ izborne liste stranaka i koalicije nacionalnih manjina oslobođene su primjene zakonskog izbornog praga, za koje je uveden prirodni prag¹². Tada su članku 81. ovog Zakona, koji propisuje da „u raspodjeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 5% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izornoj jedinici“, dodana još tri stavka:

Političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodjeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali.

Političke stranke nacionalnih manjina su sve one stranke čiji je osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalnih manjina, u skladu s međunarodnopravnim standardima.

O tome da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine, odnosno koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina odlučuje Republička izborna komisija pri proglašenju izborne liste, a na predlog podnosioca izborne liste koji mora biti stavljen pri podnošenju izborne liste.

No, budući da je cijela država jedna izborna jedinica, prirodni prag za manjinske stranke je relativno visok tako da iznosi 0,3-0,4%, što u ovisnosti od izlaznosti, iznosi između 12 i 16 tisuća glasova, što odgovara jedino najvećim i teritorijalno kompaktnim manjinama – Mađarima i Bošnjacima, a uz izvjestan politički napor njome se mogu koristiti još i predstavnici romske zajednice, zbog svoje brojnosti, te albanske, zahvaljujući jakoj nacionalnoj homogenosti.

Međutim, ovim zakonskim izmjenama nije bilo istodobno predviđeno i smanjenje broja potpisa potrebnih za kandidiranje manjinskih lista tako da su partije manjina, kao i ostale političke partije, i dalje uz izbornu listu morale dostaviti 10.000 potpisa građana, čime je nagovještena nova državna politika simulacije manjinskih prava, umjesto ranijega reformnoga kursa. Pred parlamentarne izbore 2007. ovaj je nedostatak nastojala otkloniti Republička izborna komisija (RIK), koja je 15. IX. 2006. donijela Upustvo da je partijama nacionalnih manjina za sudjelovanje na izborima dovoljno 3.000 potpisa, ali ju je poslije Ustavni sud suspendirao.

Identična odredba o D'Hondtovoj formuli od 5% i prirodnome pragu za manjinske stranke i njihovih koalicija iz republičkoga zakona prenesena je i na vojvođansku razinu u članku 74. stavak 4.-8.

¹⁰ G. Bašić, *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*, Beograd, 2006, 57-58.

¹¹ *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 18/2004.

¹² Prirodni prag je onaj postotak glasova koji određena izborna lista mora osvojiti na izborima da bi osvojila jedan zastupnički mandat. On nije unaprijed određen, već ovisi od veličine izborne jedinice, broja stranaka koje sudjeluju na izborima, izlaznosti birača te metode koja se koristi za preračunavanje glasova birača u zastupničke mandate. Marijana Pajvančić, *Izborni sistem i pravo manjina na reprezentovanje*, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 3-4/2007, Novi Sad, 78; J. Lončar, *Izborna formula i reprezentacija manjina*, str. 6 (dostupno na: <http://izbornareforma.rs/wordpress/wp-content/uploads/zbornik/Jelena%20Loncar%20-%20Izborna%20formula%20i%20reprezentacija%20manjina.pdf>)

Pokrajinske skupštinske odluke o izboru zastupnika u Skupštinu AP Vojvodine,¹³ prilikom izbora zastupnika po razmjernom sustavu (jedna polovica zastupnika bira se po razmjernom, druga po većinskome sustavu), ali s bitnom razlikom da je broj potpisa za kandidiranje manjinskih lista smanjen sa 6.000 na 3.000.

6. Otklon od dotadašnjeg reformnog kursa u domenu manjinskih prava ilustrira i derogiranje skrbi o manjinskim pravima, kada se nakon crnogorskoga referenduma o neovisnosti Crne Gore 21. V. 2006. raspala državna zajednica Srbija i Crna Gora. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava SiCG ukinuto je 8. VI. 2006., a u u Srbiji skrb o manjinskim pravima s ministarske razine svedena na vladinu Službu za ljudska i manjinska prava, koja je formirana 22. VI. 2006. Njezin ravnatelj je bio nekadašnji tajnik i glasnogovornik Srpskog demokratskog foruma iz Hrvatske Petar Lađević, čiji su najviši suradnici također bili iz redova većinskoga naroda. Za čitavo vrijeme postojanja ove službe ona nije učinila ništa na planu manjinskih prava, bila je izrazito antihrvatska i probunjevačka (slično i provlaška i antirumunjska te prorusinska i antiukrajinska), pa se nakon vremenske distance može slobodno reći da joj je glavna zadaća bila zaprečavanje manjinskih zahtjeva, umjesto provođenja i zaštite manjinskih prava.¹⁴

Crnogorska neovisnost ponovno je otvorila i konstitucionalno pitanje u Srbiji,¹⁵ koja je i dalje normativno živjela pod Miloševićevim Ustavom Srbije iz 1990.¹⁶ U uskome krugu i bez ikakve javne rasprave, na brzinu je izrađen nacrt novoga ustava, te je Narodna skupština Republike Srbije 30. VI. 2006. utvrdila prijedlog teksta ustava, koji stavljen na dvodnevni (!?) referendum 28. i 29. X., na kojem je pod nedvojbeno lažiranim dvodnevnom glasovanjem prihvaćen tekst ustavnih promjena,¹⁷ te je novi Ustav Srbije proglašen 8. XI. 2006.¹⁸

U okviru drugoga dijela Ustava *Ljudska i manjinska prava i slobode*, u trećoj glavi *Prava pripadnika nacionalnih manjina*, članak 79. nazvan *Pravo na očuvanje posebnosti* taksativno pobrojava ustavna prava nacionalnih manjina:

Pravo na očuvanje posebnosti

Član 79.

Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo: na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti; na upotrebu svojih simbola na javnim mestima; na korišćenje svog jezika i pisma; da u sredinama gde čine značajnu

¹³ *Službeni list AP Vojvodine*, br. 12/2004, 20/2008, 5/2009, 18/2009, 23/2010, 3/2012. U pročišćenom tekstu odluke to je članak 75.

¹⁴ Primjerice, Priopćenje Centra za razvoj civilnog društva iz Zrenjanina od 9. VI. 2008. (dostupno na: <http://www.crnps.org.rs/xdoc/arhivavesti/crcd100608.pdf>)

¹⁵ Srbija je jedina europska postkomunistička zemlja, koja nije pristupila ustavnim promjenama nakon pada autoritarnoga režima. Uspor. N. Dimitrijević, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Beograd, 2007, 16.

¹⁶ Ovaj ustav je, s normativne strane, proglašavajući primat republičkih nad saveznim aktima (čl. 135. st. 2.), označio početak raspada Jugoslavije.

¹⁷ Bez falsificiranja ne bi mogao biti ostvariti uvjet iz Ustava iz 1990. da on može biti promijenjen samo pod uvjetom da akt o promjeni Ustava koji donese republička skupština, bude potvrđen i na republičkom referendumu od strane više od polovice ukupnog broja upisanih birača. Koštuničin DSS je i na ovome planu inzistirao na kontinuitetu s autoritarnim i nacionalističkim nasleđem Miloševićeva vremena, umjesto na diskontinuitetu, koji bi se na konstitucionalnome planu ogledao u stvaranju Ustavotvorne skupštine. O tome je naročito pisao A. Molnar. Uspor. isti, *Oproštaj od ideje ustavotvorne skupštine?*, Beograd, 2008.

¹⁸ *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006.

populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku; na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina; na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova; da na svome jeziku koriste svoje ime i prezime; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku; na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja; na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom.

U skladu sa Ustavom, na osnovu zakona, pokrajinskim propisima mogu se ustanoviti dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina.

Odmah upada u oči sličnost članka 79. Ustava iz 2006. s odredbom čl. 52. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima SiCG iz 2003, te radi bolje usporedbe tabelarno ćemo usporediti prava pobrojana u oba članka:

Povelja iz 2003.	Ustav iz 2006.
<p data-bbox="326 877 683 905">Prava na očuvanje posebnosti</p> <p data-bbox="451 947 553 974">Član 52.</p> <p data-bbox="207 987 732 1014">Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo:</p> <ol data-bbox="256 1022 797 1820" style="list-style-type: none"> 1. na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne i etničke, kulturne i verske posebnosti; 2. na upotrebu svojih simbola na javnim mestima; 3. na slobodnu upotrebu svog jezika i pisma; 4. da u sredinama sa značajnom manjinskom populacijom državni organi vode postupak i na jeziku nacionalne manjine koja čini značajni deo populacije; 5. na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama; 6. na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova na svim nivoima; 7. da sopstveno ime i prezime koriste na svom jeziku; 8. da u sredinama sa značajnom manjinskom populacijom tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, kao i topografske oznake budu ispisani na jeziku manjine; 9. na određen broj mandata u skupštini države članice i Skupštini Srbije i Crne Gore, polazeći od principa neposredne 	<p data-bbox="971 877 1328 905">Pravo na očuvanje posebnosti</p> <p data-bbox="1096 947 1198 974">Član 79.</p> <p data-bbox="847 987 1338 1014">Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo:</p> <ol data-bbox="872 1022 1380 1820" style="list-style-type: none"> 1. na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti; 2. na upotrebu svojih simbola na javnim mestima; 3. na korišćenje svog jezika i pisma; 4. da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku; 5. na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina; 6. na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova; 7. da na svome jeziku koriste svoje ime i prezime; 8. da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku;

<p><i>reprezentacije, saglasno zakonima država članica;</i>¹⁹</p> <p>10. na odgovarajuću zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave;²⁰</p> <p>11. na potpuno i nepristrasno informisanje na svom jeziku, uključujući pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu informacija i ideja;</p> <p>12. da osnivaju sopstvena sredstava javnog informisanja.</p>	<p>9. na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja;</p> <p>10. na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom.</p>
---	---

Razvidno je da je članak 52. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima iz 2003. bio izravna inspiracija ustavotvorcima iz 2006., ali je još znakovitije da su iz kataloga manjinskih prava iz 2003. izostavljena dva prava: garantirana zastupljenost manjina na republičkoj razini te razmjernu zastupljenost manjina u javnim službama te državnim i lokalnim organima vlasti. Taj izostanak nije slučajan, već pokazuje dvije stvari:

- A. pozitivna diskriminacija manjina u parlamentarnome zastupstvu manjna izostavljena je iz domena ustavnopravne stalnosti i snažnije pravne zaštite i svedena na promjenljivu zakonsku kategoriju;
- B. na zakonskoj je razini parlamentarno zastupstvo manjina u najvišem zakonodavnom tijelu svedeno na prirodni prag, koji odgovara najbrojnijim i teritorijalno kompaktnim manjinama.

To potvrđuju i odredbe novoga Zakona o lokalnim izborima od 29. XII. 2007.,²¹ koji je člankom 9. propisao načelo da se u jedinicama lokalne samouprave u kojima živi nacionalno mješovito stanovništvo omogućuje razmjerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama jedinica lokalne samouprave, a u članku 40. stavak 4.-8. doslovce su prenesene iz zakona o izboru republičkih zastupnika o D'Hondtovoju formuli od 5% te prirodnome pragu za stranke i koalicije stranaka nacionalnih manjina.

Zanimljiv je bio i prijedlog iz 2007. da u vojvođanskoj skupštini od 120 zastupničkih mjesta, za nacionalne manjine bude rezervirano 12 mjesta, uz uvjet da manjine imaju formirano nacionalno vijeće i da ih ima najmanje 10.000, pri čemu bi Mađari imali 3 zastupnika, Hrvati i Slovaci po dva, a po jedno po mjesto rumunjska, rusinska, makedonska, romska i bunjevačka (nehrvatska) zajednica,²² ali to nije odgovaralo nekim velikim građanskim političkim strankama, ali ni Savezu vojvođanskih Mađara, te je ova inicijativa napuštena.

8. Sve su se ove zakonske promjene odigrale za vrijeme premijerskoga mandata Vojislava Koštunice koji je ukupno trajao do izvanrednih izbora 7. VII. 2008. na kojima je pobijedila Demokratska stranka, nakon kojih je formirana koalicijska vlada oko nje, kojoj je formalno na čelu bilo Mirko Cvetković. Ljudska i manjinska prava u ovoj su vladi ponovno podignute na ministarsku razinu formiranjem Ministarstva za ljudska i manjinska prava, na čijem čelu je bio konstitucionalist iz reda većinskoga naroda, koji je dolazio

¹⁹ Označio S. B.

²⁰ Označio S. B.

²¹ *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 129/2007

²² S. Bačić, *Politička reprezentacija manjina i očuvanje multietničkog karaktera Vojvodine, u: Multietnički identitet Vojvodine: izazovi u 2007-08.*, Beograd, 2008, 58-59.

iz Vojvodine, gdje postoji tradicija manjinskih prava, a u Ministarstvu su dužnosti obnašali i pripadnici nacionalnih manjina. U međustranačkoj podjeli ministarstava, ovo je pripalo Demokratskoj stranci Borisa Tadića. Najznačajniji rezultat djelovanja ovog Ministarstva bilo je donošenje Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina,²³ koji je detaljnije regulirao materiju manjinske samouprave, napose nadležnosti i izbore za manjinska vijeća, ali ne sadržava nikakve odredbe o političkom predstavljanju manjina u parlamentima različitih razina vlasti.

No, Srbija je nešto prije toga donijela i novi Zakon o političkim strankama,²⁴ kojime se nastojalo ukрупniti političku scenu. On je regulirano i pitanje manjinskih stranaka, koje su definirane kao partije čije je djelovanje "posebno usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine u skladu sa ustavom, zakonom i međunarodnim standardima". Kao mjera afirmativne akcije prema manjinskim strankama smanjen je broj osnivača s 10.000 na 1.000. Iako se čini mjerom pozitivne diskriminacije, ova je odredba više na tragu već ranije etablirane politike simulacije manjinskih prava. Naime, ako je cilj političke reforme bio ukрупniti političku scenu u cijelom društvu (do tada je bilo registrirano preko 600 političkih stranaka, zahvaljujući uvjetu da tek 100 osoba može osnovati partiju), onda je to trebalo učiniti i na manjinskom planu, i propisati broj osnivača na 2 ili 3 tisuće, a ne zahvaljujući formalno liberalnom uvjetu od tek 1000 potpisa doći do toga da danas više od polovice političkih stranaka u Srbiji čine manjinske partije,²⁵ od kojih tek nekoliko ima kapacitet ne samo za ulazak u parlament pod uvjetima visokoga prirodnog praga, već i uopće za djelovanje.

U rekonstrukciji Vlade Republike Srbije u ožujku 2011. ukinuto je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, čije su nadležnosti o manjinskim pravima prenesene je na novoformiranu upravu za ljudska i manjinska prava u novom Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu. Međutim, u ovoj upravi direktor je bio iz reda većinskog naroda, bez iskustva s područja manjinskih prava, a nije bilo pripadnika manjina ni u samoj Upravi, uz naglašeno neiskustvo činovnika u manjinskim pravima.

Nova koalicijska Vlada Srbije, čiju okosnicu čine političke partije koje su na vlasti bile 1990-ih godina – nekadašnji Šešeljevi radikali preimenovani u Srpsku naprednu stranku te Miloševići socijalisti, formirana poslije izbora 6. V. 2012. u koalicijskome sporazumu od 10. VII. 2012. uopće nema za agendu manjinska prava.

9. Kada se u ovome svjetlu sagleda razvoj manjinskoga izbornog zakonodavstva u Srbiji i dovede u korelaciju s promjenama na političkom planu u republičkom parlamentu, jasno je i otkuda teškoće u primjeni odredbe bilateralnoga sporazuma Srbije s Hrvatskom o zaštiti prava manjina: Srbija je napustila, za manjine povoljniji, koncept garantiranih mandata u korist prirodnoga praga, uz istodobno jačanje politike simulacije manjinskih prava, umjesto ranije istinske reformne politike iz vremena vladavine koalicije DOS.

Istina, valja naglasiti da je bivši predsjednik Srbije Boris Tadić dogovorio s ondašnjim predsjednikom Hrvatske Stjepanom Mesićem, da će radi omogućavanja parlamentarnoga zastupstva Hrvata u Srbiji Demokratska stranka na svojoj izbornoj listi dati jedno mjesto za predstavnika hrvatske manjinske zajednice u Srbiji, što je obećanje održano sve do danas. Zahvaljujući tome vođovski Hrvati od 2007. imaju svoje zastupnike u skupštinama Srbije i Vojvodine, ali tome rješenju nedostaje zakonska stalnost, a nije ni osigurana neovisnost mandata, jer je hrvatski zastupnik podložan koalicijskoj stegi.

²³ *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 72/2009.

²⁴ *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36/2009.

²⁵ Registar političkih stranaka u Srbiji dostupan je na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/article.php?id=784>

Također treba dodati da je Međuvladin mješoviti odbor (MMO) za praćenje provođenja bilateralnog Sporazuma o zaštiti manjina ponovno proradio upravo za vrijeme koalicijske vlade formirane oko Demokratske stranke (od ukupno do danas 5 održanih sjednica, 3 su održane u razdoblju 2008.-2011.), ali da je na sjednicama MMO najviše otpora sa strane Srbije bilo u provođenju članka 9. o garantiranim mandatima, čak s pokušajima tumačenja da se riječ *osigurati* svede na *omogućiti*, tj. da se garantirani mandati svedu na prirodni prag.

U političkim razgovorima na najvišoj razini potvrđeno je da od strane zastupnika većinskoga naroda u parlamentu Srbije ne postoji spremnost tj. dovoljan broj zastupničkih glasova, da se promijeni izborni zakon i provede članak 9. Sporazuma o zaštiti manjina između Srbije i Hrvatske o garantiranim mandatima. Iako bi se ovaj institut mogao opravdati i provesti po principu reciprociteta, pa omogućiti njegovu primjenu pripadnicima onih manjinskih zajednica čije su matične države primjenile ovaj princip u svojem zakonodavstvu (za sada su to Hrvatska i Rumunjska), čini se da je ključni problem ipak opredjeljenje etnocentričnoga političkog establišmenta u Srbiji da se afirmativna akcija na polju političkoga predstavljanja nacionalnih manjina svede na za manjine nepovoljniji prirodni prag, umjesto na garantirane manjinske mandate. U kojoj mjeri postoji nevoljnost za primjenu garantiranih mandata za manjine u Srbiji, ilustriraju čak i stručni radovi srpskih autora, u kojima se ovo garantirano parlamentarno zastupstvo manjina drži nepravičnijim,²⁶ a stajališta u korist garantiranih mandata posve su rijetka²⁷.

SUMMARY

Reserved parliamentary seats for national minorities were introduced into the legal system of the Republic of Serbia by the Charter of Human and Minority Rights and Civil Liberties of Serbia and Montenegro from 2003, as well as the bilateral Agreement between the Republic of Croatia and Serbia and Montenegro on the protection of the Serbian and Montenegrin minority in the Republic of Croatia and the Croatian minority in Serbia and Montenegro from 2004. In the meantime, however, the institution of reserved seats was abandoned in the domestic policy of the Republic of Serbia regarding political representation of minorities when the so-called natural election threshold was introduced for minority parties by the Law on Amendments to the Law on the Elections of Representatives, in 2004. This new policy was confirmed by the new Constitution of Serbia in 2006. The abandonment of the concept of reserved seats, convenient for minorities, and Serbia's reluctance to implement this provision of bilateral agreement on the protection of minorities, the author attributes to the crash of fragile reformative policy of DOS, headed by the liberal stream within the Democratic Party and the restoration of the conservative and nationalistic forces led by Vojislav Koštunica's Democratic Party of Serbia during 2004. That policy was extremely anti-minority, which has remained a prevailing feature of Serbian political parties and Serbian electorate, resulting in a huge discrepancy between normative minority rights and practice in Serbia. This might also be illustrated by the provision of the Agreement on the protection of minorities between Serbia and Croatia which has not been implemented.

²⁶ Npr. već spomenuti rad J. Lončar. Uspor. i M. Samardžić, Lokalni izbori i zaštita manjina, 68-69, Isti, Izborni sistem i zaštita manjina, 107-112, u: *Multietnički identitet Vojvodine: izazovi u 2007-08.*, Beograd, 2008; M. Pajvančić, Isto, 80.

²⁷ G. Bašić, Političko organizovanje nacionalnih manjina u Srbiji, u: *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, Beograd, 2011, 134.

SAŽETAK

Garantirani zastupnički mandati za nacionalne manjine u pravni sustav Republike Srbije uvedeni su Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Srbije i Crne Gore iz 2003. te Sporazumom između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori iz 2004. godine. Međutim, u međuvremenu je u unutarnjoj politici Srbije glede političke reprezentacije manjina već došlo do napuštanja instituta garantiranoga parlamentarnoga zastupstva manjina kada je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika iz 2004. uveden tzv. prirodni prag za manjinske političke stranke, što je i potvrđeno Ustavom Srbije iz 2006. Razloge napuštanja za manjine povoljnijega koncepta garantiranih mandata i nevoljnost Srbije da implementira ovu odredbu bilateralnog sporazuma o zaštiti manjina, autor u prvome redu vidi u slomu krhke reformne politike koalicije DOS na čelu s liberalnom strujom unutar Demokratske stranke i restauraciji konzervativnih i nacionalističkih političkih snaga predvođenih Demokratskom strankom Srbije Vojislava Koštunice tijekom 2004. godine. U odnosu na nacionalne manjine, ta je politika bila izrazito antimanjinska, što je ostalo prevladavajućom značajkom srbijanskih političkih partija i srpskoga biračkoga tijela, a za rezultat ima i veliku diskrepancu između normativnog i stvarnog u domeni manjinskih prava u Srbiji, što ilustrira i sudbina neprovedene odredbe Sporazuma o zaštiti manjina između Srbije i Hrvatske.