

Александра Јерков

НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ И РЕФОРМА ИЗБОРНОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ - НЕУСПЕЛИ ПОКУШАЈ

Сажетак

Реформа политичког система једна је од омиљених политичких тема у Србији. Њој се у јавности и изјавама политичара не приступа аналитички и са студиозношћу која се због озбиљности ове теме очекује. Уместо тога, о њој се прича у зависности од тренутних политичких потреба, популистички и ради стицања политичких поена. Због тога је формирање Акционе групе за реформу политичког система 2015. године, прве институционализоване форма дебате о потребним променама, могло послужити као одлична платформа за изношење различитих предлога, мишљења и иницијатива. Циљ рада јесте да сагледа све предлоге који су од парламентарних странака, али и стручне и друге јавности, дошли до акционе групе а односе се на положај националних мањина у политичком систему и учешће њихових представника у јавним пословима. Као што ће се видети политичка партиципација, па и сам положај, националних мањина заузима незнатно место у дебати о реформи политичког система и ове теме као да интересују искључиво странке националних мањина. Странке генерално, а странке националних мањина посебно, предлажу задржавање пропорционалног изборног система. То је логично понашање које је компаративно више

пута доказивано кроз теоријске парадигме “микро-мега правило” и “максимализација мандата”. Нико од актера који учествује у дебати о изборној реформи није сигуран који би изборни модел максимализовао број мандата и да ли имају моћ да га институционализују, што додатно изборне реформе круцијалних елемената изборног система чини мало вероватним. Аутор указује да би већи притисак академске заједнице, медија, цивилног друштва и грађана могао бити окидач за изборну реформу. Она би се кретала у домену изборних техника и процедура везаних за регистрацију бирача, гласање, професионализацију изборних органа у циљу јачања поверења у изборе као једини, демократски, механизам смене власти.

Кључне речи: реформа политичког система, Акциона група, националне мањине, изборни систем, посланичке групе.

1. ШИРИ КОНТЕКСТ: ДЕБАТА О РЕФОРМИ ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА

О реформи политичког система се у Србији говори деценијама, циклично и са различитим интензитетом, пре тежено у контексту критике институционалног дизајна и сталног заговарања уставне ревизије. Стручна, академска, јавност у тој дебати покреће бројне теме од територијалне организације, институционализиције принципа поделе власти, каталога људских права, уставног суда, све до начина промене устава. Политичке странке, актери из цивилне арене и аналитичари често симплификује расправу и своде је на реформу изборног система.

Прве измене у политичком систему Србије након 2000. године тичу се управо парламентарне репрезентације националних мањина. Законом о избору народних посланика усвојеним 2004. године уведен је појам политичке странке националне мањине.¹ Овим законом је за странке националних мањина укинута законски изборни праг од 5% и прописано је да оне у расподели мандата учествују и уколико су

¹ Закон о избору народних посланика (Сл. гласник РС, бр. 35/2000, 57/2003 – одлука УСРС, 72/2003 – др. закон, 75/2003 – испр. др. закона, 18/2004).

освојиле мање гласова. Представник предлагача је ову меру назвао ”позитивном дискриминацијом” према политичким странкама националних мањина.² Председник посланичке групе Социјалистичке партије Србије изразио бојазан да може доћи до великих злоупотреба због нејасно дефинисаног појма странке националне мањине.³ Све политичке странке подржале су овај предлог, осим Српске радикалне странке која је једина била против укидања законског изборног прага за странке националних мањина тврдећи да је ”неморално и ненормално” да се националним мањинама дају посебна права која немају припадници већинског народа.⁴

Дебате и конкретни предлози за редизајнирање политичких институција покретали су и вршиоци власти на највишим функцијама.⁵ Представници готово свих опозиционих странака оштро су се супротставили иницијативи за промену Устава и смањење броја посланика.⁶ Сет закона

² Архива Народне скупштине, излагање народног посланика Бранислава Ристивојевића на Трећем ванредном заседању Народне скупштине у 2004. години, 5. дан рада.

³ Архива Народне скупштине, излагање народног посланика Ивице Дачића на Трећем ванредном заседању Народне скупштине у 2004. години, 5. дан рада.

⁴ Архива Народне скупштине, излагање народног посланика Александра Вучића на Трећем ванредном заседању Народне скупштине у 2004. години, 6. дан рада.

⁵ Говорећи о проблемима у владајућој коалицији, тадашњи председник Борис Тадић је рекао да је ”проблем оволике владе настао због ... изборног закона” који омогућава ”да мноштво странака учествује на изборима, са лакоћом улазе у парламент и постављају услове за улазак у владу”. Управо је ту чињеницу видео као разлог због ког треба мењати законе о регистравању странака, њиховом финансирању, али и сам Устав. Тадић је тада додао и да ”лично не види разлог због ког Србија има 250 посланика” и закључио да ”је довољно” да их буде 150. Председник је у истом интервјуу говорио и о територијалном уређењу Србије и могућој децентрализацији и регионализацији. Интервју Бориса Тадића за ”Вечерње новости”, 30. април 2009. године, преузето са <http://www.ds.org.rs/medija-centar/intervjui/7468-Boris-Tadic-Spremnida-obuzdamo-krizu>, 05/07/2017.

⁶ Тврдило се да се ради о ”маркетиншком трику” или ”прикривању чињенице да је владајућа коалиција пред распадом, а земља пред колапсом”. Иницијативе нису наишле ни на одобравање код коалиционих партнера, који су упозорили да ”не треба гледати ко је на власти и који систем којој странци одговара”, а они који су Тадићеве речи схватили као претњу оценили су да ”ако ћемо тако, онда можемо разговарати и о питању имунитета функционера и начину избора председника Републике”. Вера Дидановић, ”Шта је Тадић стварно мислио”, *Време*, бр. 957, 2009.

предложен нешто касније, прихваћени су само парцијално - тачније измењен је закон о оснивању странака и регистрацији бирача, а пројекти измене изборног система и изборне администрације остали су да чекају боље прилике.⁷ Када је непуне две године касније Српска напредна странка изашла са предлогом врло сличном оном који је изнео Борис Тадић, јавности је предочавана детаљна “рачуница” о трошковима народних представника.⁸ Ни овај предлог - смањење броја народних посланика са 250 на 125 - није наишао на подршку оних који су такав предлог раније подржавали. Ова два примера-покушаја јасно говоре о одсуству воље за реформе, страначком маркетингу и узајманој блокади иницијативе власти и опозиције.

Идеја о реформи поново је доспела у жижу јавности када је владина већина покренула расправу у Народној скупштини о слабостима институционалног дизајна и идејама за реформу позивајући све политичке странке, цивилни сектор, научну заједницу и ЕУ да се укључи у расправу орга-

⁷ Медијске најаве Бориса Тадића измена Устава никада нису прерасле у званичну иницијативу, а предлози закона које је Министарство за државну управу и локалну самоуправу почетком 2009. године кроз консултације предочило посланицима нису наишле на подршку у владајућој коалицији. Тадашњи министар за државну управу и локалну самоуправу Милан Марковић рекао је да је циљ предложених закона о локалним изборима и државној изборној комисији смањење утицаја политичких странака и да очигледно нема жеље да тако нешто буде усвојено. Предлози су подразумевали персонализовани пропорционални систем за који је министар сматрао да решава проблем *бланко оставки* и критика које је на рачун Србије због тога упутила Европска Унија, додајући да ће Србија “пре или касније” морати да реформише свој политички систем на овај начин. Интервју Милана Марковића за “Данас”, 17. новембар 2010. године, преузето са <http://www.ds.org.rs/medija-centar/intervjui/10270-Samo-DS-jasno-za-reformu-politickog-sistema>, 07/06/2017.

⁸ “...Један посланик кошта просечно 300.000 динара, а кошта више, јер само материјали које добијају у папиру, и све друго са платом и путним трошковима, оно што се плаћају држави порези и доприноси, коштају 400.000 па рачунајте да је овако 125 па пута 12 месеци, па пута 4 године и добићете до цифре од око две милијарде... Тиме ћемо показати да политичка класа не сме да има приоритет, да политичари не смеју да живе од својих привилегија.» Конференција за новинаре Томислава Николића и Александра Вучића од 09.01.2011. године, преузето са <https://www.sns.org.rs/novosti/vesti/u-cetvrtak-predajemo-potpise-za-smanjenje-broja-poslanika>, 03/04/2107.

низаовану у форми јавног слушања.⁹ Правила рада Акционе групе предвиђала су да се организују посебна слушања у неколико кругова на којима ће сви наведени позвани субјекти, по утврђеном редоследу, моћи да образлажу своје предлоге за измену политичког система.¹⁰

Ово је био први институционализовани облик у који су укључене све парламентарне политичке странке и шира јавност.¹¹ То је и најексплицитнији попис перцепција политичких странка о реформи политичког система. Ми ћемо се у раду фокусирати на предлоге за измену изборног система. Али пре тога у изнећемо кратак теоријски оквир за анализу њихових идеја.

2. ШТА ЈЕ ИЗБОРНА РЕФОРМА?

Псефолози су дуго истрајавали на теоријској парадигми да се изборном реформом може сматрати само промена темељне изборне формуле - већинског у пропорционални систем расподеле мандата, и обратно; величине изборне јединице, висине изборног прага и броја представника у парламенту.¹² Овакав приступ знатно је сужавао истраживачки фокус. Експанзија студија о изборима, хиљаде публикованих радова теоријског и емпиријског карактера, доказивали су последице промена појединих изборних института и постало је јасно да се изборна реформа не може свести само

⁹ Акциона група за реформу политичког система оформљена је Одлуком Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине од 15. маја 2015. године. Архива Народне скупштине, Одлука број: 02-1189/15. Томе је претходно допис који је председник посланичке групе Српске напредне странке Зоран Бабић упутио председници Народне скупштине, у ком је предложио формирање групе коју би чинили представници свих посланичких група. Ова иницијатива је образложена оценама да "формално правно политички систем не одражава стварне интересе и потребе друштва и грађана". Архива Народне скупштине, допис број: 02-1189/15.

¹⁰ Архива Народне скупштине, Правила о раду Акционе групе за реформу политичког система, Број: 02-1189/15, стр. 2.

¹¹ Зоран Стојиљковић, Милан Јовановић, Славиша Орловић, Душан Спасојевић, Јелена Лончар, Бобан Стојановић, Војислав Михаиловић, *Како приближити посланике грађанима? Анализа предлога за измену изборног законодавства*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 23.

¹² Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford 1994, стр. 3.

на промену темељних типова изборних система. Зато је брзо покренута реконцептуализација изборних реформи. Покушаји да се раздоје “мале”, “велике” и “техничке” изборне реформе нису се дуго одржали јер је и заговорницима било јасно да је тешко одредити шта је велика и/или мала у односу на ону коју ћемо “назвати тривијалним, техничким”.¹³

Да би се разумели зашто се нешто мења, какве су перцепције кључних актера - странака, кандидата, бирача - шта мењати, зашто мењати и какве ефекте очекивати, псефолози су свесно ширили оно што су дефинисали изборном реформом и на селекцију кандидата у странакама, финансирање, утицај медија, и сл. и конструисали различите теоријске парадигме за њихово истраживање. У новије време превладавају истраживачи који потенцирају да у изменама изборних правила нема “техничких” реформи јер и оне могу производити изразито политичке консеквенце. Зато нам се чини оперативна дефиниција да се изборном реформом може сматрати свака “промена изборних правила која доводи до промена у функционисању изборног система”.¹⁴

Реформе изборних система истражују се доминантно кроз две парадигме “микро-мега правило” и “максимализацију мандата”. Прва почива на ставу да ће мали број великих партија преферирати рестриктивна правила: мале изборне јединице, мали број посланичких места у скупштинама, мале изборне квоте, а велики број малих партија ће оптирати за велике изборне јединице, велике скупштине и велике квоте. Једноставније - велике партије теже изборним системима релативне већине и једномандатним јединицама, мале партије теже пропорциоанлним системима, ако је могуће са једном изборном јединицом.¹⁵ Друга парадигма базира се на претпо-

¹³ Richard Katz, „Why Are There so Many (or so Few) Electoral Reforms?“, In: Michael Gallagher and Paul Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford 2005, стр. 57-56.

¹⁴ Милан Јовановић, „Институционални оквир изборног система - “мала”, “велика” или “техничка” изборна реформа у Србији 2008-2012. године”, у зборнику: *Избори и формирање владе у Србији 2012. године* (приредио: С. Орловић), Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2012, стр. 26.

¹⁵ Jossep M. Colomer, *The Strategy and History of Electoral System Choice*, in: J. Colomer (ed) *Handbook of Electoral System Choice*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, London, 2004, стр. 3-5.

ставци да политичари теже осигурању и увећању моћи те да ће прихватити промену изборног система ако процењују да ће нови систем донети више места њиховим странака у представничким телима, а они могу да је спроведу.¹⁶ Новији радови истраживача не задржавају се само на ове две парадигме. Али, за сврху наше анализе они се чине сврсисходнијим.¹⁷

3. РАД АКЦИОНЕ ГРУПЕ: СТРАНАЧКЕ ПЕРЦЕПЦИЈЕ ИЗБОРНОГ СИСТЕМА

Већ на првој седници Акционе групе представник једне од две посланичке групе националних мањина истакао је да иако политички систем Србије "не зависи од мањина, од начина на који ће се решити питање мањина ће зависити колико ће Србија бити демократска".¹⁸ То је наговестило да ће поједине националне мањине изаћи са широм платвормом промена политичког система, а тиме и Устава.

Положај посланика странака националних мањина био је у фокусу расправе на другој седници Акционе групе. Предложена Правила о раду предвиђала су формирање подгрупе чији је задатак да "након свих одржаних посебних слушања и примљених писаних предлога предложи Акционој групи приоритетне теме и њихов редослед за појединачне расправе на седници Акционе групе".¹⁹ Према првобитном предлогу, подгрупа је требало да се састоји од четири члана из четири највеће посланичке групе. Међутим, на предлог Балинта Пастора ова одредба је промењена и одлучено је да у састав подгрупе уђу представници три најбројније посланичке групе и један представник најбројније посланичке групе коју чине странке националних мањина. Овакав предлог Пастор је образложио тиме да се "многи елементи политичког систе-

¹⁶ Kenneth Benoit, Models of Electoral Systems Change, *Electoral Studies*, 23/2004, стр. 373-374.

¹⁷ Види шире: Душан Вучићевић, Милан Јовановић, „Реформе изборног система у Србији - препреке и перспективе“, *Српска политичка мисао*, посебно издање, Београд, 2015, стр. 87-119.

¹⁸ Архива Народне скупштине, Тонски снимак прве седнице Акционе групе за реформу политичког система одржане 20. маја 2015. године, излагање Шаипа Камберија.

¹⁹ Архива Народне скупштине, Правила о раду Акционе групе за реформу политичког система, број: 02-1189/15, стр. 3.

ма односе на индивидуална и колективна права националних мањина” и да ће ова измена ”повећати шансе да се предлози странака националних мањина узму у разматрање на седницама Акционе групе”.²⁰

Предлози за реформу политичког система које су странке изложиле на четири одржана посебна слушања били су разноврсни. Посланици су представљали ставове својих странака о темама које су већ пласиране у јавност, попут смањења броја посланика, а централно место у готово свим излагањима заузимале су измене изборног законодавства. Предлози су били различити и кретали се у дијапазону од залагања за увођење већинског или мешовитог система, преко персонализације пропорционалног изборног система, до задржавања актуелног изборног модела. истог постојећег система. Већина партија се залагала да треба смањити број народних посланика, повећати број изборних јединица, увести модел директног избора одборника и посланика, као и градоначелника и председника општина. Такође, неколико партија је предложило увођење степенованог изборног цензура за коалиције.²¹

О националним мањинама и њиховом учешћу у политичком систему се говорило спорадично, мало и врло начелно, уз неколико изузетака. Ставови и предлози политичких странака о учешћу националних мањина у политичком животу Србије биће анализирани редоследом којим су их носили народни посланици.

Независни народни посланик Милан Петрић, који је представио ставове Српске народне партије само се у једној реченици, на самом крају свог излагања, осврнуо на ”законе који се тичу положаја мањина” за које је оценио да их ”треба претрести” и закључио да Устав нуди ”најшира и одлична решења”, али да она нису спроведена кроз законе.²²

²⁰ Архива Народне скупштине, Тонски снимак друге седнице Акционе групе за реформу политичког система одржане 10. јуна 2015. године, излагање Балдинта Пастора.

²¹ Зоран Стојиљковић, Милан Јовановић, Славиша Орловић, Душан Спасојевић, Јелена Лончар, Бобан Стојановић, Војислав Михаиловић, *Како приближити посланике грађанима? Анализа предлога за измену изборног законодавства, нав. дело, стр. 24.*

²² Архива Народне скупштине, Тонски снимак првог посебног слушања Акционе групе за реформу политичког система одржане 17. јуна 2015. године, излагање Милана Петрића.

Народни посланик Шаип Камбери, један од представника мање од две посланичке групе националних мањина у Народној скупштини, цело излагање је посветио правима националних мањина. Он је, у име посланичке групе СДА Санџака, Покрет за демократско деловање, наговестио да је ова посланичка група припремила предлог за промену Устава и "више од педесетак закона".²³ Попут многих других учесника у раду Акционе групе, није одмах образлагао измене закона, будући да је план рада подразумевао да се тек након одржаних посебних слушања детаљно анализирају појединости свих предлога и да посланичке групе тек тада образложе конкретне предлоге које имају у вези са изменама и допунама закона који дефинишу политички систем. С обзиром на то да је рад Акционе групе прекинут изненада и без икаквог објашњења, ова друга фаза у њеном раду није никада наступила. Ова посланичка група се заложила за то да Устав прецизно одреди људска и мањинска права, али и "начин њихове непосредне примене".²⁴ Наглашавајући важност поштовања мањинских права у процесу европских интеграција, посланик Камбери је истакао значај имплементације свих докумената међународног права која се односе на ову област, пре свега Оквирне конвенције за заштиту националних мањина и Европске повеље о регионалним мањинским језицима. Фокусирао се на истицање важности поштовања и заштите мањинских права за стабилност региона, као и основних вредности које стоје иза заштите мањинских права. Једини конкретан предлог који се односи на политички систем тиче се "покретања процедуре за усклађивање закона и свих подзаконских аката, укључујући и релевантне планове и програме" са међународним документима. Осврћући се на предлог за смањење броја народних посланика, који се, осим у јавности, појављивао у излагањима свих народних посланика који су говорили пре ове посланичке групе, посланик Камбери је нагласио да смањење броја посланика "није спорно" за ову посланичку групу, "али под условом да се пронађу начини и модалитети да се обезбеди присуство

²³ Архива Народне скупштине, Тонски снимак првог посебног слушања Акционе групе за реформу политичког система одржане 17. јуна 2015. године, излагање Шаипа Камберија.

²⁴ Исто.

мањина кроз загарантоване квоте у виду решења која постоје у региону, утврди право мањина на право вета на оне законе и друге акте који регулишу питања која су од виталног интереса за мањине...”.²⁵ Други представник ове посланичке групе, Сулејман Угљанин, предложио је доношење новог ”кровног мањинског закона који јасно треба да дефинише шта су мањине у Републици Србији, шта су то национални савети националних мањина, која су то овлашћења”. Задатак таквог закона, био би да обједини све до сада постојеће акте у области заштите националних мањина за које је оценио да су ”само списак лепих жеља без иједне запрећене санкције, без иједне запрећене казне за кршење и непоштовање закона”.²⁶ Трећи представник посланичке групе СДА Санцак, Покрет за демократско деловање, Риза Халими, упозорио је на потребу да се националним саветима националних мањина дају шире и јасне надлежности, и упозорио на подпредстављеност албанске националне мањине у јавној управи. Он је напоменуо да треба усвојити механизме који ће обезбедити да делотворно учешће мањина у јавном животу, ”ако је већ гарантовано”. Он је рекао да албанска национална мањина ”нема никакве вајде ако им је посланик опозиција, а опозиција је зато што га ниједна већина до сада није хтела”.²⁷

Представник посланичке групе Лиге социјалдемократа Војводине, Бојан Костреш, критиковао је одредбу Устава по којој је Србија дефинисана као држава српског народа и осталих. Према његовом мишљењу та одредба припаднике националних мањина ставља у неравноправан положај. Лига социјалдемократа је предложила свеобухватну реформу изборног закона којом се на територији Србије дели на пет изборних јединица уз задржавање постојећег пропорционалног изборног модела са листама. Број посланика за Лигу социјалдемократа је потпуно неважан, али је упозорио да смањење броја посланика са собом доноси опасност да ће национал-

²⁵ Исто.

²⁶ Архива Народне скупштине, тонски снимак првог посебног слушања Акционе групе за реформу политичког система одржане 17. јуна 2015. године, излагање Сулејмана Угљанина.

²⁷ Архива Народне скупштине, тонски снимак првог посебног слушања Акционе групе за реформу политичког система одржане 17. јуна 2015. године, излагање Ризе Халимија.

ним мањинама бити знатно отежан или чак онемогућен улазак у парламент. Лига социјалдемократа сматра да би кроз предлог закона који је она предложила ово питање било регулисано, али и отворио могућност да се уведу и загарантована места за представнике националних заједница.²⁸

Савез војвођанских Мађара, као највећа посланичка група странака националних мањина, посветила је значајан део свог излагања положају националних мањина, пре свега националних савета националних мањина. Надлежности националних савета националних мањина, према њиховом мишљењу, требало би да буду дефинисане Уставом у делу који се односи на начелне оквире, надлежности и финансирање, као и основне принципе њиховог односа са другим органима власти. Осим тога, ова посланичка група је предложила и да закони којима се уређује уживање колективних и индивидуалних права припадника националних мањина буду тзв. органски закони. Овај предлог образлаган је чињеницом да су одредбе многих закона у директној супротности са Законом о националним саветима националних мањина. Савез војвођанских Мађара предложио је и измене читавог сета закона којима би се обезбедила заступљеност припадника националних мањина у јавном сектору - правосуђу, полицији, подручним јединицама органа државне управе, здравству, републичким јавним предузећима.²⁹ Ова посланичка група се оштро успротивила увођењу већинског изборног система, уз образложење да је он "у хетерогеној земљи каква је Србија у националном, верском, политичком и сваком другом смислу" непримењив.³⁰ Посланик Балинт Пастор, председник СВМ, је пледирао да треба задржати "неки вид пропорционалног изборног система" који, по његовим речима, не мора да буде исти као и сада, те да се његова странка залаже за "разраду уставне одредбе о равноправности и заступљености полова и представника националних мањина".³¹

²⁸ Архива Народне скупштине, тонски снимак првог посебног слушања Акционе групе за реформу политичког система одржане 17. јуна 2015. године, излагање Бојана Костреша.

²⁹ Архива Народне скупштине, тонски снимак другог посебног слушања Акционе групе за реформу политичког система одржане 23. јуна 2015. године, излагање Балинта Пастора.

³⁰ Исто.

³¹ Исто.

Милорад Мијатовић, председник посланичке групе Социјалдемократске партије Србије, образложио је предлог своје странке да се уведе персонализовани пропорционални систем и, без даљег образлагања, додао да се његова странка залаже за непостојање законског изборног прага за странке националних мањина.

Посланичка група Партије уједињених пензионера, кроз излагање председника групе Моме Чолаковића, критиковала је праксу по којој је ”више од половине политичких странака регистровано под повлашћеним условима као партије националних мањина, иако у појединим партијама нема ниједан представник националних мањина” упозоравајући да се ради злоупотреби права на политичко организовање и да се на тај начин обесмишљава ова мера подстицања и олакшане политичке реперезентације националних мањина.³² Он је предложио поштравање критеријума и повећање броја потписа потребних за оснивање свих политичких странака, али и увођење механизма који би онемогућили да се као странке националних мањина региструју политичке организације које то нису.

Посланичка група Демократске странке такође је указала на неравноправност у уставној одредби којом се Република Србија дефинише као држава српског народа. Њена представница образложила је предлог да се уведе персонализован пропорционални изборни систем, али уз увођење посебних механизма да би се обезбедила парламентарна реперезентација националних мањина и жена.³³

Представница посланичке групе Социјалистичке партије Србије је говорила о политици мултикултурализма коју Србија води кроз функционисање националних савета националних мањина и похвалила посланике странака националних мањина због тога што ”нису отуђени и не бојкотују институције политичког система Србије”.³⁴

³² Архива Народне скупштине, тонски снимак другог посебног слушања Акционе групе за реформу политичког система одржане 23. јуна 2015. године, излагање Моме Чолаковића.

³³ Архива Народне скупштине, тонски снимак четвртог посебног слушања Акционе групе за реформу политичког система одржане 10. јула 2015. године, излагање Александар Јерков.

³⁴ Архива Народне скупштине, тонски снимак четвртог посебног слушања Акционе групе за реформу политичког система одржане 10. јула 2015. године, излагање Дијане Вукомановић.

Остале посланичке групе нису у својим излагањима помињале националне заједнице, заштиту мањинских права, укључивање представника националних мањина у политички систем Србије, нити су се на било који начин освртале на ову област људских права. На адресу Акционе групе назначену у јавном позиву стигло је 48 предлога за измене политичког система. Ниједан се ни на који начин није односио на партиципацију или положај националних мањина.

4. ЗАКЉУЧАК: РЕФОРМА-ПРОПАО ПОКУШАЈ

Акциона група је прекинула рад без најаве и образложења. Иако је председник акционе групе последње посебно слушање затворио најављујући да ће наредна седница бити одржана за шест дана, 16. јула у 9,00 часова, тај састанак није одржан, а сазив за њега никада није упућен члановима Акционе групе. Због тога је јавност остала ускраћена за ставове највеће посланичке групе о овој теми. Иако је председник посланичке групе Српске напредне странке у неколико наврата најављивао да ће Српска напредна странка изнети своје ставове о овој теми – до краја јула, чим се 2015. године заврши летња пауза у Скупштини, до краја децембра исте године – то се никада није десило.³⁵ Непознато је да ли је Српска напредна странка остала при свом ставу о смањењу броја посланика, какав је њен став о захтевима и предлозима да грађани-бирачи директно бирају одборнике, посланике, челне људе у јединицама локалне самоуправе, степенованом изборном прагу, изборним јединицама, резервисаним местима за националне мањине, итд. Осим тога, будући да је већина посланичких група током својих излагања наглашавала да износи само начелне ставове, а да ће конкретна решења понудити и представити када Акциона група буде расправљала о појединачним законима што се такође никада није десило, јавност није упозната како политичке странке које су учествовале у расправи виде операционализацију идеја за које су се залагале у јавном слушању. Тако је и прва инсти-

³⁵ "Истиномер", 31.12.2105. године, *Неистина – Бабић о реформи политичког система*, <http://rs.n1info.com/a122234/Video/Info/Istinomer-Ne-istina-Babic-o-reformi-politickog-sistema.html>. 07/05/2017.

туционализована дебата кључних политичких актера, парламентарних политичких странака, оних који имају моћ да покрену и спроведу реформе, стала на почетку. Прекинута је после начелне расправе без финализације онога што је предложено бар у оним доменима за које је у овој фази, начелно и вербално, постојао или се називао консензус.

Међутим, чак и без тога могуће је извући неки заједнички именитељ. Положај националних мањина и њихова улога у политичком систему нису била тема која је доминирала у овим расправама о реформи политичких институција. Половина излагања на посебним слушањима организованим у Скупштини Србије, осам од 16, ниједном речју није поминула националне мањине, чак ни декларативно, у смислу нормативног унапређења постојећих права, доследније примене и унапређивања постојећег статуса мањинских заједница. Већина странака нема перцепцију да је позиција националних мањина домен који би закупаљао пажњу страначког ангажовања, или који би требало редефинисати нормативно и практично. Странке које су препознале одређене проблеме у функционисању овог дела политичког система и указивале на њих остале су на начелној позицији, без нуђења конкретних решења. Само две посланичке групе – СДА Санџака, Партија за демократско деловање и Лига социјалдемократа Војводине – указале су на потенцијалне проблеме који могу настати за мањинске странке у случају смањења броја народних посланика. Само посланичке групе националних мањина - СДА Санџака, Партија за демократско деловање и Савез војвођанских Мађара – говориле су о проблемима у функционисању националних савета националних мањина и потреби да се њихове надлежности јасније уреде и утврде Уставом. Због прекида рада, те посланичке групе нису биле у ситуацији да Акционој групи предоче или предложе иницијативе за измене и допуне закона у овој области.

Три посланичке групе су говориле о загарантованим местима за представнике националних мањина, али нису објасниле за које националне мањине би се резервисала места, на који начин би се посланици националних мањина бирали у оквиру резервисаних квота, шта су предности, а шта мањкавости таквих механизма. Ниједна од посланичких група и нико од народних посланика није Народној скупш-

тини предложио законе о изменама или допунама ниједног од закона о којима су говорили.

На позив на јавна слушања није одговорио ниједан од националних савета националних мањина. Све то иде у прилог тврдњи да је још једном уложена велика енергија која није резултирала конкретизацијом и променама у областима које су у распарви маркиране као институционално-уставна решења која нису адекватна потребама наше политичке заједнице.

Приказ ставова политичких странака о реформи изборног система показују да се они руководе “микро-мега правилом”. Наиме мале странке, а међу њима све странке националних мањина, пледирају за пропорционални изборни систем са што већим изборним јединицама и оштро се противе идејама за увођење већинских изборних модела. Највећа странка, СНС, није се изјашњавала по овом питању, али се може стећи утисак да ни ова трентно највећа странка, није за напуштање пропорционалног система. Оваква ситуација упућује на закључак да досадашња расправа говори да функционише и друга парадигма: странке нису сигурне да заговарање другачијих изборних система осим актуелног може довести до политичке добити - већег броја места за предлагаче. Следствено томе и реформи изборног система приступају као политичкој акцији у којој се дебатује, али без решености да се систем мења.

Модел истраживања реформи показују да осим странака све озбиљнији фактор у променама институционалног дизајна постају стручањаци и јавност, грађани и цивилни сектор. Уколико притисак ових актера буде довољно јак, а странке процене да би могле имати негативне последице ако би од грађана-бирача били перцепирани као кочничари и противници изборних реформи, оне би могле покренути промене изборних правила. Побољшавање изборних процедура и техника, регистрације бирача, гласања, утврђивања и проглашавања резултата, кредибилности, професионализације и политичке неутралности изборне администрације које би ишле у правцу и јачања поверења свих у резултате избора чини нам се у овом тренутку једини домен у којем би изборни систем могао и требало да доживи промену.

Литература

- Вучићевић Душан, Јовановић Милан, „Реформе изборног система у Србији - препреке и перспективе“, *Српска политичка мисао*, посебно издање, Београд 2015.
- Дидановић Вера, ”Шта је Тадић стварно мислио”, *Време*, бр. 957, 2009.
- 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)
- Изјава Зорана Бабића за ”Блиц”, 20.05.2015. године, <http://www.blic.rs/vesti/politika/babic-do-reformi-politickog-sistema-najsir-im-dijalogom/e3s5k5w>, 07/05/2017
- Интервју Бориса Тадића за ”Вечерње новости”, 30. април 2009. године, преузето са <http://www.ds.org.rs/medija-centar/intervjui/7468-Boris-Tadic-Spremni-da-obuzdamo-krizu>, 08/05/2017
- Интервју Милана Марковића за ”Данас”, 17. новембар 2010. године, преузето са <http://www.ds.org.rs/medija-centar/intervjui/10270-Samo-DS-jasno-za-reformu-politickog-sistema>, 03/04/2017
- ”Истиномер”, 31.12.2105. године, *Неистина – Бабић о реформи политичког система*, <http://rs.n1info.com/a122234/Video/Info/Istinomer-Ne-istina-Babic-o-reformi-politickog-sistema.html>, 09/04/2017
- Јовановић Милан, „Институционални оквир изборног система - “мала”, “велика” или “техничка” изборна реформа у Србији 2008-2012. године“, у зборнику: *Избори и формирање владе у Србији 2012. године*, (приредио: С. Орловић), Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2012.
- Конференција за новинаре Томислава Николића и Александра Вучића од 09.01.2011. године, преузето са <https://www.sns.org.rs/novosti/vesti/u-cetvrtak-predajemo-potpise-za-smanjenje-broja-poslanika>, 09/04/2017
- Стојиљковић Зоран, Јовановић Милан, Орловић Славиша, Спасојевић Душан, Лончар Јелена, Стојановић Бобан, Михаиловић Војислав, *Како приближити посланике грађанима? Анализа предлога за измену изборног законодавства*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2016.

- Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford, 1994.
- Benoit Kenneth, „Models of Electoral Systems Change“, *Electoral Studies*, 23/2004.
- Colemer M. Jossep, *The Strategy and History of Electoral System Choice*, in J. Colomer (ed.) *Handbook of Electoral System Choice*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, London 2004.
- Richard Katz, „Why Are There so Many (or so Few) Electoral Reforms?“, in: Michael Gallagher and Paul Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford 2005.

Aleksandra Jerkov

NATIONAL MINORITIES AND THE REFORM OF THE ELECTORAL SYSTEM IN SERBIA – A FAILED ATTEMPT

Resume

Reform of the political system is one of the most frequent topics in Serbian politics. It is being used by politicians whenever needed for populist reasons, without any deep considerations and analysis of possible implications and impacts. One of the most common suggestions is reducing number of members of the Parliament, which is always being justified by reducing costs. No one has never raised an issue of how much that would affect parties of national minorities and make it more difficult for them to win seats in the Parliament. This is why forming of the Action group in the Parliament of Serbia was good platform to discuss all of the issues and problems that Serbian political system is facing, political participation of national minorities included. Broad discussion was about to begin. Political parties, experts, international community, individuals – all of them were invited to give their opinion. During the four sessions of the Action group, the issue of national minorities was barely touched. More than half of the parliamentary groups not once mentioned the issue, and all of the others were doing so superficially, in general terms, and without any real measures or policies. Exception are two parties of na-

tional minorities that were dealing with the issue more closely, but also without any real measures. The Action group was supposed to listen to all general remarks of the participants, and then to move on to more concrete remarks in phase 2 of its work. This phase never happened, since the Group stopped its work without any explanation just before the biggest political party was about to present their views on the issue. Parties in general, and parties of national minorities in particular, are in favor of retaining the proportional electoral system. This is a logical behavior that has repeatedly been proven through the theoretical paradigms of “the micro-mega rule” and “the maximization of the mandate”. None of the actors involved in the debate on the electoral reform are sure which electoral model would maximize the number of mandates and whether they would have the power to institutionalize it, which makes additional electoral reforms of the crucial elements of the electoral system seem less likely. The author points out that greater pressure from the academic community, the media, the civil society and the citizens could act as a trigger for electoral reform. This reform would concern electoral techniques and procedures related to voter registration, voting, and professionalization of electoral bodies with the aim to strengthen the confidence in the electoral process which is the only, democratic, mechanism of change of power.

Keywords: reform of political system, Action group, national minorities, Parliament of Serbia, electoral systems, political parties.

* Овај рад је примљен 26. јула 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 4. септембра 2017. године.