

UDK:323.15:324](497.11)  
 Pregledni rad  
 Primljeno: 11. 11. 2011.  
 Prihvaćeno: 12. 12. 2011.

Slaviša ORLOVIĆ

*Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd  
 slavisa.orlovic@fpn.bg.ac.rs*

## Političko predstavljanje nacionalnih manjina – Srbija u komparativnoj perspektivi

### REZIME

Predmet je ovoga rada političko predstavljanje nacionalnih manjina s osvrtom na rešenja i praksu u Srbiji. Najpre se razmatraju teorijski koncepti političkog predstavljanja u podeljenim društvima, zatim se navode uporedna iskustva i međunarodni standardi. Ukazuje se na različite mehanizme kojima se obezbeđuje adekvatnija predstavljenost manjina. Radi obezbeđivanja lakšeg predstavljanja nacionalnih manjina pribegava se određenim rešenjima u izbornom sistemu. Uobičajeno je da proporcionalni izborni sistem pogoduje predstavljanju u podeljenim društvima. Većinski sistem takođe može biti pogodan kada su manjine teritorijalno koncentrisanije. Ako su manjine disperzirane po čitavoj teritoriji, onda im većinski sistem umanjuje šanse za predstavljanje. Nacionalne manjine u Srbiji pribegavale su različitim načinima i taktikama da se nametnu kao predstavnice svojih zajednica i domognu predstavničkih tela. Nakon političkih promena 2000. u značajnoj je meri unapređen položaj nacionalnih manjina. Uprkos određenim manjkavostima mehanizmi koji obezbeđuju adekvatniju predstavljenost nacionalnih manjina imaju značajnu ulogu u ostvarivanju manjinskih prava, omogućavaju adekvatniju političku reprezentaciju, bolje artikulisanje interesa, kao i veći stepen legitimnosti institucija i sistema. Kada su manjine bolje integrisane i akomodirane u sistem, veći je stepen demokratičnosti društva.

**KLJUČNE REČI:** nacionalne manjine, stranke nacionalnih manjina u Srbiji, stranački sistem Srbije, političko predstavljanje nacionalnih manjina

### TEORIJSKE PRETPOSTAVKE DELOVANJA MANJINA<sup>1</sup>

Etnički i religijski rascepi danas obeležavaju politiku u svetu. Kada se govori o političkoj participaciji i reprezentaciji nacionalnih manjina, reč je o inkluzivnosti i ekskluzivnosti u političkom životu jedne države. U demokratiji je važno pitanje

<sup>1</sup> Ovaj je tekst rezultat rada na projektu »Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu«, (179076), rukovodilac projekta prof. dr. Vesna Knežević-Predić, koji se realizuje u okviru Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, a finansira ga Ministarstvo nauke Republike Srbije. Prva verzija rada prezentirana je na znanstvenom skupu »Nacionalne manjine u demokratskim društvima«, održanom 19. – 22. maja 2011. u Begovu Razdolju.

manjine i većine i u političkom i u etničkom smislu. Pitanje je kako etnička manjina može da bude deo političke većine, odnosno da izbegne majorizaciju samim svojim položajem »manjine«. To je u osnovi pitanje ko će biti uključen u distribuciju materijalnih sredstava. Politička kompeticija nije savršena refleksija »etničkih glasova«.

Osnovnim principima predstavničke demokratije u nacionalno mešovitim sredinama bavio se još John Stuart Mill u *Razmatranjima o predstavničkoj vladavini*. On je naglašavao da o pitanjima vlade trebaju odlučivati oni kojima se vlada, kao i da bi nužan uslov za slobodne institucije bio da granice vladavine budu uglavnom u skladu s granicama nacija (Mill, 1989: 162). No kako će se praksa verovatno suočiti s opštim načelima i s obzirom na to da geografske prepreke sprečavaju nacije da žive pod odvojenim vladavinama, »nije im preostalo ništa drugo do da nužnost pretvore u vrlinu i da se pomire da žive zajedno s istim pravilima i zakonima« (Mill, 1989: 163). To mešanje nacija, stapanje njihovih posebnosti u jedinstvo, ne gašenjem pojedinih tipova, već ublažavanjem njihovih razlika i ispunjavanjem razmaka među njima, korisno je za ljudski rod, smatra Mill. Najviše pažnje pitanjima demokratskog života u podeljenim društvima posvetio je Arendt Lijphart. Pluralna društva podeljena su »segmentiranim rasecima«, koji mogu biti religijske, ideološke, jezičke, regionalne, kulturne, rasne ili etničke prirode (Lijphart, 1992: 11). Lijphart se najpre koristio izrazom konsocijacijska demokratija, a kasnije konsensualna demokratija: »Konsocijacijska demokratija razumije segmentirani pluralizam ako se on protegne na sve rasece koji nastaju iz segmentiranja u pluralnom društvu te ako je u kombinaciji s demokratijom kroz pristanak« (Lijphart, 1992: 13). Dakle umesto nadmetanja s većinskim odlučivanjem, ideja konsensualne demokratije jeste pristanak kao strategija upravljanja konfliktima uz pomoć saradnje, kompromisa, konsenzusa i dogovora, među brojnim elitama. Lojalnost manjina uslovljena je poštovanjem i garantovanjem njihovih prava i sloboda. Manjine mogu predstavljati »etničku opoziciju« koja je povremeno »teritorijalna opozicija« domicilnoj državi, bilo da do toga dolazi pod uticajem matične države ili samostalno. Lipset i Rokkan ukazuju na sledeće: »Teritorijalne opozicije ograničavaju proces izgradnje nacije; ako dovedu do ekstrema, mogu dovesti do rata, secesije, vrlo moguće i do migracije populacije« (Lipset i Rokkan, 1967: 10). Kada su manjine integrisane i akomodirane u sistem, ne žele se odvojiti od države u kojoj žive. Kako navodi Mill: »Ni jedan Bretanac, čak ni Alzašanin, danas ni najmanje ne želi odvojiti se od Francuske« (Mill, 1989: 165). Gotovo da preovladava stanovište da socijalna homogenost i politički konsenzus doprinose stabilnosti demokratije (Lijphart, 1992: 9).

## MEĐUNARODNI STANDARDI

Brojne međunarodne organizacije usvojile su niz dokumenata, uglavnom preporuka, kojima se reguliše predstavljanje manjina. Tako Deklaracija Organizacije ujedinjenih nacija o pravima pojedinaca iz 1992. u članu 2. preporučuje da »osobe koje pripadaju manjinama imaju pravo da učestvuju na efikasan način u kulturnom, verskom, društvenom, ekonomskom i javnom životu«. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina iz 1998. u članu 4. obavezuje države potpisnice da rade na prihvatanju »adekvatnih mera kako bi se promovisao u svim oblastima ekonomski, društveni, politički život, puna i efikasna jednakost između osoba koje pripadaju nekoj nacionalnoj manjini i onih koje pripadaju većinskom stanovništvu«. Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) uvela je obavezujuće principe i standarde za države članice koji predstavljaju kriterijume za vrednovanje demokratičnosti određene zemlje. Nakon Haške preporuke za pravo nacionalnih manjina na obrazovanje iz 1996. i Preporuke iz Osla za pravo na jezik nacionalnih manjina iz 1998. najvažnija je Preporuka za efikasno učešće nacionalnih manjina u javnom životu, poznata kao Preporuke iz Lunda iz 1999. Na osnovu tih preporuka Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a pripremila je 2001. Smernice za učešće manjina u izbornom procesu, koje sadrže najvažnije odredbe dokumenata OUN-a, OEBS-a i Saveta Evrope. U drugom delu Preporuka iz Lunda govori se o posebnoj zastupljenosti nacionalnih manjina u jednom ili oba doma nacionalnih skupština, kao i dodeli određenog broja mesta u vladi, na sudovima i u državnoj upravi.

## KOMPARATIVNA ISKUSTVA

S obzirom na to da je svrha političkih stranaka nacionalnih manjina da predstavljaju, artikulišu i štite interese manjina koje zastupaju, manjinama je lakše kada imaju svoje stranke i kandidate na izborima. Samo je nekoliko država u svojim ustavima garantovalo predstavnicima nacionalnih manjina i etničkih grupa pravo da učestvuju u javnom upravljanju. Kazahstan i Kirgistan ne dozvoljavaju formiranje stranaka na nacionalnim i verskim kriterijumima. Neke države (Albanija, Bugarska, Gruzija i Turska) zabranjuju stranke koje predstavljaju manjine, ali takve zabrane nisu delotvorne jer se u tim državama partije manjina organizuju pod drugim nazivom. U Albaniji se grčka manjina organizuje u okviru partije Unija za ljudska prava. Udruženje Omanija, koje je zastupalo interese grčke nacionalne manjine u Albaniji, osvojilo je 1990. pet poslaničkih mesta u parlamentu na osnovu 0,7% glasova. Dve godine posle udruženja su izgubila status ovlašćenih predlagača, ali je pod međunarodnim pritiskom registrovana Partija za odbranu ljudskih prava,

koju čine predstavnici grčke manjine. U Bugarskoj se turska manjina organizuje kroz Pokret za prava i slobode te ima poslanike u parlamentu. Ustav Bugarske iz 1991. zabranio je osnivanje stranaka po etničkim, rasnim ili verskim osnovama. To je najviše pogodilo najbrojniju, tursku manjinu, ali su vlasti tolerisale registrovanje Pokreta za prava i slobodu, koji čine predstavnici te manjine. Predstavnici turske manjine u Bugarskoj permanentno su bili zastupljeni u parlamentu i povremeno igrali značajnu ulogu u formiranju vlada.

Kada su manjine teritorijalno koncentrisane, uglavnom imaju stranke i predstavnike samo na regionalnom nivou (Austrija, Norveška, Švedska) ili u regionima gde su te stranke u većini (Italija, Slovačka i Španija). Veći je problem za organizovanje manjina kada neka manjina nije u većini ni u jednom regionu ili jedinici lokalne samouprave, odnosno kada je rasejana ili jednostavno ima mali broj pripadnika. U tom slučaju slabe su im šanse da budu adekvatno predstavljene i teže je naći adekvatan izborni model za njih. U Rumuniji je zagarantovano osamnaest mesta za devetnaest nacionalnih manjina. Najviše ih je za mađarsku manjinu, ali i za Nemce, Bugare, Rome i druge. U pojedinim državama malobrojnije manjine imaju garantovana mesta, a one brojnije nemaju. U Ustavu Slovenije iz 1991. u članu 3. »autohotone italijanske i mađarske etničke zajednice uvek imaju pravo da svaka od njih bira jednog poslanika u nacionalnu skupštinu«. Iako Hrvata i Srba u Sloveniji ima više od Italijana i Mađara, oni nemaju prava predstavljanja. Mađarska, Češka, Litvanija i Slovačka priznaju postojanje prava nacionalnih manjina. Jermenija, Azerbejdžan, Belorusija, Gruzija, Moldavija i Rusija ignorišu prava nacionalnih manjina. U jednom broju država partije nacionalnih manjina učestvovala su u vladama (Bugarska, Rumunija, Slovačka, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora i Srbija).

## POLITIČKO PREDSTAVLJANJE

Pitanju reprezentativnosti u parlamentu prilazi se na dva načina. Jedan je vide-nje predstavnčkog tela kao ogledala društva (»mikrokosmosa«), pri čemu je važno da sastav parlamenta adekvatno predstavlja socijalnu strukturu društva (muško-žensku, urbano-ruralnu, srednji slojevi-radnici, crnci-belci). Prema drugom shva-tanju, predstavnike su izabrali građani (narod) da zastupaju njihove interese, pa je manje važno odslikavanje i preslikavanje socijalne strukture u parlamentu, a više način zastupanja interesa. Nije toliko važno »ko« zastupa, već »kako« zastupa. Bi-rači žele da biraju one s kojima dele druge političke identitete kao što su etnicitet, jezik, pol te klasni ili socijalni status. Uz partijski sastav važan je i socijalni sastav predstavnčkog tela. Rad predstavnčkih tela u velikoj meri zavisi od toga ko u nji-ma sedi. Često se javljaju zahtevi da parlament reflektuje društvo koje predstavlja. U konsocijalnoj demokratiji manjinama se dopušta pravo veta. Problemi kod tog

pristupa nastaju prosto kad se postavi pitanje koje grupe nastoje da budu predstavljene. Drugo, takvo predstavništvo krši demokratsko načelo jednakosti pojedinca. Primedbe su na grupno (posebno) predstavništvo da ono »balkanizuje« ljude, da »esencijalizuje« ljude, posmatrajući ih kao jedinice s jednom od odlika grupe, i može nastati problem između predstavnika grupa koje treba da predstavljaju (Cunningham, 2003: 168). Moderna koncepcija reprezentacije zasnovana je na ideji da u jednome kompleksnom društvu postoje mnogi specifični interesi (lokalni, komercijalni, socijalni, nacionalni), među kojima se posredstvom argumenata i diskusije može pronaći kompromis i koji mogu biti koordinirani, kao i javnom kritikom te preispitivanjem usklađeni s javnim interesom celine društva. Parlament reprezentuje (predstavlja) građane. Osim građana parlament reprezentuje i političke stranke, federalne jedinice, nacionalne manjine, birače određene regije i vodi računa o ravnomernoj zastupljenosti polova. U određenim zemljama (Italija, Portugalija, Poljska i Hrvatska) reprezentuju se i državljani koji nemaju stalno prebivalište u zemlji (Pajvančić, 2005: 20).

U državama koje imaju dvodomnu strukturu parlamenta drugi ili gornji dom parlamenta može igrati važnu ulogu u predstavljanju raznih struktura stanovništva jedne zemlje. Obično je unutar federalnih država logično da se različitost članica federacije odražava na zastupljenost država ili pokrajina koje se nalaze u njihovu sastavu, kao i na zastupljenost njihovih interesa u drugom domu. U tom slučaju drugi dom može imati ulogu da analizira uticaj zakona na različite regione i pokrajine jedne zemlje. Ta teritorijalna funkcija ne postoji samo u federalnim sistemima i može da uključi poseban način zastupanja građana koji žive u inostranstvu u drugom domu, kao što je to slučaj u Francuskoj. Ne samo u federalnim već i u drugim zemljama u kojima parlamenti imaju dvodomnu strukturu mehanizam za izbor predstavnika u drugi dom parlamenta može biti koristan i za obezbeđivanje bolje zastupljenosti različitih zajednica i društvenih grupa, bilo kroz izborni sistem koji je drugačiji od onog koji je predviđen za prvi dom, bilo putem procedura za imenovanje (tamo gde je predviđeno imenovanje poslanika). Tim mehanizmima može se unaprediti ukupna predstavljenost društva, uključujući i predstavljenost manjinskih i marginalnih grupa, odnosno socijalno isključenih grupa.

## NAČINI PREDSTAVLJANJA MANJINSKIH ZAJEDNICA

Manjine mogu biti predstavljene preko svojih stranaka, preko lista većinskih stranaka, ali i preko svojih stranaka ili lista koje deluju pod drugim imenom usled zabrane osnivanja stranaka manjina. Postavlja se pitanje koji je izborni sistem optimalan za podeljena društva. Različiti izborni sistemi različito utiču na predstavljanje nacionalnih manjina. Uobičajeno je da proporcionalni izborni sistem pogoduje

predstavljanju u podeljenim društvima. Većinski sistem takođe može biti pogodan kada su manjine teritorijalno koncentrisane i kada se to ne narušava teritorijalnim prekrajanjem izbornih jedinica (*gerrymandering*). Kako tvrdi Mateis Bohards: »Pošto su manjine u toj regiji geografski koncentrisane, nema mnogo značaja pri odlučivanju za funkciju partijskog sistema da li će se izabrati proporcionalno zastupanje, pluralistički izbori u izbornim jedinicama koje biraju jednog predstavnika ili većinsko glasanje u dva kruga« (2004: 291). Ako su manjine disperzirane po čitavoj teritoriji, onda im većinski sistem umanjuje šanse za predstavljanje. Proporcionalni sistemi omogućavaju veću proporcionalnost između broja glasova i broja mandata, ali pojedini elementi tog sistema kao što su visina izbornog praga i broj izbornih jedinica mogu u značajnoj meri otežati ili olakšati predstavljanje manjina. Proporcionalni izborni sistem bio je povezan sa širenjem demokratije i uvođenjem opšteg prava glasa, ali se povezuje i s društvima segmentiranog pluralizma (Belgija, Holandija, Švajcarska), a samim tim i s određenim modelom demokratije – konsenzualnim (Nohlen, 1992: 109). Logično je očekivati da društva koja su podeljena etničkim, religijskim i lingvističkim rasepima optiraju za proporcionalni izborni sistem. Onim državama koje još uvek nisu demokratske, a koje su prožete različitim etničkim i religijskim podelama ne savetuje se većinski izborni sistem relativne većine. To je najbolje iskazao Larry Diamond: »Ako je ijedna generalizacija o institucionalnom dizajnu održiva, s obzirom na krvave ishode brojnih političkih sistema koji su nastojali da isključe glavne grupe društvenih rasepa iz vlasti, to je da se ne savetuje većinski sistem (relativne većine, S. O.) za zemlje s dubokim etničkim, regionalnim, verskim ili drugim emocionalnim i polarizovanim podelama.« Dodaje: »Kada su grupe društvenih podela oštro definisane i identiteti duboko polarizovani (i intergrupne nesigurnosti i sumnje), najvažniji je imperativ da se izbegne široko i neodređeno isključivanje iz vlasti bilo koje značajne grupe« (Diamond, 1999: 104).

Radi obezbeđivanja lakšeg predstavljanja nacionalnih manjina pribegava se određenim rešenjima u izbornom sistemu. Kada postoji opasnost da manjine ne budu adekvatno predstavljene, pristupa se nekoj od poznatih strategija, koje se mogu primeniti u zavisnosti od tipa izbornog sistema i stepena geografske koncentracije manjinskih zajednica ili manjina koje su u pitanju. U poznate načine spadaju (Beetham, 2008: 24–25):

Prvo, *povoljniji uslovi za registraciju i prijavljivanje manjinskih lista*, kao što je smanjeni broj prikupljenih potpisa u odnosu na »većinske« stranke.

Drugo, *smanjenje ili ukidanje cenzusa neophodnog za ulazak u parlament, odnosno uvođenje »prirodnog praga«*. Izborni cenzus uvek je problem za partije

manjina i zato je pogodnije uvesti prirodni prag. Do njega se dolazi kada se broj važećih glasova podeli s brojem mesta u parlamentu i dobije se koliko je glasova manjina dovoljno za jedan poslanički mandat.

Treće, *određivanje granica izbornih jedinica* kako bi se predstavnicima manjinskih zajednica dale veće šanse za uspeh (engl. *affirmative gerrymandering*) ili, ako su manjine koncentrisane u određenom regionu, tom se regionu može dodeliti povoljniji broj mesta u parlamentu. Kada manjina čini većinu na određenoj teritoriji, veoma efikasan način obezbeđivanja njene predstavljenosti u izabranim telima jeste da se ta teritorija definiše kao izborna jedinica, ili da se podeli na nekoliko izbornih jedinica (u Italiji izborne jedinice odgovaraju provincijama, u Rumuniji je mađarska manjina u većini u dve izborne jedinice) (*Izborni zakon i nacionalne manjine*, 2002: 26), ili uvođenje izbornog cenzusa od 1%, ili ukidanje izbornog cenzusa (praga) za partije nacionalnih manjina (u Poljskoj i Nemačkoj). Liban, Kipar, Belgija i Zimbabve koriste se izbornim jedinicama i kandidovanjem kako bi obezbedili predstavljenost manjinskih grupa.

Četvrto, *kvote za stranačke kandidate*. Predviđeno je da u određenim regionima minimalni procenat onih koji se nalaze na stranačkoj listi mora biti iz manjinske zajednice. Na primer u Singapuru od 23 izborne jedinice četrnaest čine one u kojima postoji grupno predstavljanje, uz uslov da najmanje jedan kandidat iz svakog stranačkog bloka pripada manjini.

Peto, *rezervisana mesta u parlamentu za predstavnike manjinskih zajednica*.

Izborne kvote, odnosno rezervisana mesta jesu mehanizam za obezbeđivanje predstavljanja potpredstavljenih kategorija, pre svega žena, ali negde i manjina. Taj mehanizam pretpostavlja potpuno paralelnu proceduru izbora, od evidencije birača do postupka kandidovanja i raspodele mandata. Taj je metod najšire primenjen i koristi se u otprilike 25 zemalja u različitim delovima sveta. Indija trenutno rezerviše 79 od ukupno 543 mesta u Lok Sabi za određene kaste i 41 za određena plemena. Mauritanija rezerviše osam od ukupno 70 mesta u parlamentu za »najbolje gubitnike«, koji predstavljaju četiri etničke zajednice priznate Ustavom. Novi Zeland garantuje šest mesta Maorima, dok su u Kolumbiji dva mesta u Senatu rezervisana za domoroce. Slovenija rezerviše po jedno mesto u parlamentu za italijansku i mađarsku »nacionalnu zajednicu«. Taj način predstavljanja manjina trpi određene primedbe: 1. Manjinama se ne dodeljuju mandati srazmerno njihovu udelu u strukturi stanovništva; 2. Na taj način birači se moraju javno izjasniti i identifikovati, što može povećati rizik, ali i narušiti tajnost glasanja i načelo jednakosti; 3. Takav način predstavljanja manjina može pojačati razlike na etničkoj osnovi umesto da ih smiruje. Zato je pre kratkotrajniji nego dugotrajniji mehanizam (Jovanović, 2004: 151).

Šesto, predstavljanje manjina može se obezbediti i upotrebom preferencijalnoga glasanja, pre svega pojedinačno prenosivoga glasa (u Irskoj, na Malti i u Australiji), alternativnoga glasanja (u Australiji i Papui Novoj Gvineji) i panaširanja (u Švajcarskoj) (videti u: *Izborni zakon i nacionalne manjine*, 2002: 16–17). Kod preferencijalnoga glasanja birač može osim liste da zaokruži i kandidata na toj listi (Češka, Slovačka, Austrija, Estonija, Finska, Poljska, Slovenija). U sistemu »pojedinačno prenosivog glasa« (*single transferable vote*) birači ne glasaju za liste, već za pojedinačne kandidate, kojima dodeljuju redne brojeve onim redosledom kojim bi želeli da ih vide u parlamentu. Taj se sistem primenjuje u Irskoj i na Malti. Kod panaširanja (*panachage*) birači imaju pravo da biraju kandidate s više lista. Na taj način biračima je lakše da prilikom glasanja uzmu u obzir pripadnost nacionalnoj manjini.

Benjamin Reilly pokušava da odgovori na pitanje koji izborni sistem može da pomogne demokratiji koja je podeljena dubokim društvenim rasepima (Reilly, 2002: 157). Političari u podeljenim društvima imaju snažan podsticaj da »igraju na etničku kartu«, naročito u vreme izbora kako bi mobilisali i privukli birače. U tim društvima potrebno je naći model koji bi vodio interetničkoj akomodaciji i multietničkim političkim partijama, i umerenim partijama centra. Reilly vidi važnu ulogu izbornog sistema u sprovođenju konflikt-menadžmenta. Postoji konvencionalna tvrdnja da je proporcionalni izborni sistem bolji za podeljena društva, kao ključni element konsensualne demokratije (Lajphart), jer razvija mehanizme deljenja vlasti (*power-sharing*). To je prisutno u Holandiji, Belgiji i Švajcarskoj. Glavni je argument da putem partijskih lista pojedine etničke grupe, uključujući i manjine, mogu sebe identifikovati, definisati i reprezentovati u okviru etnički definisane partije, u srazmeri sa svojim procentom u određenoj političkoj zajednici. Nasuprot toj »ortodoksiji«, oslanjajući se na Donalda Horowitza (Horowitz, 1993), Benjamin Reilly zagovara izborni sistem u kojem političari ne bi zavisili samo od birača svoje etničke grupe (Reilly, 2002). Jedna od ideja (izborna inovacija) jeste primena preferencijalnih izbornih sistema, koji ohrabruju birače da rangiraju svoje preference među različitim partijama i kandidatima na glasačkom listiću. Takvi su sistemi alternativni glas (većinski sistem u jednomandatnim izbornim jedinicama apsolutne većine) i pojedinačno prenosivi glas (proporcionalni sistem s višemandatnim izbornim jedinicama). Ti sistemi ohrabruju političare da vode kampanju koja nije usmerena samo prema vlastitoj etničkoj grupi, već su, zbog drugog stepena podrške, potrebni apeli i prema biračima drugih grupa. Taj pristup Reilly naziva »centripetalizam«, a ogleda se u sledeće tri dimenzije: 1. Postojanje izbornog podsticaja političara u kampanji da privuku birače drugih etničkih grupa, što ohrabruje kandidate na umereniju retoriku; 2. Omogućava se arena pregovaranja u kojoj politički akteri različitih grupa imaju podsticaj da postižu dogovore oko izborne podrške i pojedinih



važnih pitanja; 3. Razvoj partija centra i multietničkih političkih partija ili koalicija (Reilly, 2002: 159). Autor navodi primere Severne Irske, Estonije, Fidžija i Papue Nove Gvineje.

Svaki od tih metoda može donekle biti sporan. Predviđanje manjinskih kvota na listama većinskih stranaka može da uskrati manjinskim zajednicama ostvarivanje prava kroz njihove samostalne organizacije. S druge strane, mere kojima se predviđa podrška samostalnim organizacijama mogu se iskoristiti za jačanje zasebnog identiteta, što pak može ugrožavati nacionalno jedinstvo. Novi Zeland pristupio je toj problematici tako što je maorskim biračima dao mogućnost izbora da se prijave ili na nacionalnu izbornu listu ili na zasebnu izbornu listu Maora, koja bi imala rezervisan broj mesta u parlamentu. No teško je pružiti zaštitu manjinskim grupama bilo gde, a da se time ne izazove podozrenje većine, tako da će pravo rešenje uvek zavisiti od konkretnih okolnosti date zemlje. Isto tako ne treba prevideti mogućnost da zajednice koje su marginalizovane u pogledu svoje predstavljenosti u parlamentu, mogu činiti većinu stanovništva te zemlje.

## ISKUSTVA SRBIJE

Političke partije nacionalnih manjina u Srbiji najviše su mandata osvojile na prvim parlamentarnim izborima 1990., četrnaest (tabela 2). Od toga je Demokratska zajednica vojvođanskih Mađara (DZVM) osvojila osam, Stranka demokratske akcije (SDA) tri, Demokratski savez Hrvata (DSH) jedan, Demokratska reformnska stranka Muslimana (DRSM) jedan i Partija za demokratsko delovanje (PDD) jedan. Na tim izborima primenjivan je većinski dvokružni sistem, dok je na svim kasnijim izborima na snazi bio proporcionalni izborni sistem.

U parlamentu Srbije konstituisanom nakon parlamentarnih izbora 2003. nijedna partija nacionalnih manjina nije ušla u parlament zbog visokoga izbornog cenzusa, koji je iznosio 5%. Jedino su poslanici Liste za Sandžak ušli u parlament na listi Demokratske stranke. U Srbiji je ukinut izborni cenzus za partije nacionalnih manjina Zakonom o izmenama i dopunama zakona o izboru narodnih poslanika Republike Srbije iz 2003. (član 13, stav 1). O tome koliko je cenzus od 5% oštetio predstavljanje manjina govori i sledeći primer. Manjinska lista »Zajedno za toleranciju«, iako je na izborima 2003. osvojila 161.765 ili 4,2% glasova, nije ušla u parlament.<sup>2</sup> Predstavnicima Sandžačke demokratske partije i Saveza vojvođanskih Mađara postigli su dogovor s premijerom o ukidanju cenzusa i uvođenju prirodnog praga. Kako

<sup>2</sup> Koaliciju Zajedno za toleranciju činili su: Liga socijaldemokrata Vojvodine, Savez vojvođanskih Mađara, Liga za Šumadiju, Demokratski savez Hrvata Vojvodine, Demohrišćanski evropski pokret, Hrvatski narodni savez, Građanski pokret vojvođanskih Mađara, Demokratska stranka Roma Srbije, Demokratski savez Bugara u Srbiji, Vojvođanska unija, Evropska partija, Stranka za sandžak, Liberalno-bošnjačka organizacija i Socijaldemokratska radnička partija.

tom izmenom Izbornog zakona nije smanjen i broj potpisa za podnošenje liste, već je ostao 10.000, Republička izborna komisija donela je za vreme parlamentarnih izbora 2007. odluku da je za podnošenje lista partija nacionalnih manjina potrebno najmanje 3000 potpisa (Bašić i Crnjanski, 2006: 59). Predstavljajući manjinskih partija uvek više odgovara izborni sistem proporcionalne reprezentacije, koji je u Srbiji na snazi od 1992.

*Tabela 1: Rezultati političkih partija nacionalnih manjina na izborima za Skupštinu Srbije od 1990. do 2008. prema broju osvojenih glasova i mandata*

*Table 1: The results of political parties of national minorities in the elections for the Assembly of Serbia in the period 1990 – 2008 according to the number of votes and seats*

	1990.	1992.	1993.	1997.	2000.	2003.	2007.	2008.
DZVM	132.726 8	140.825 9	112.342 5					
SDA	84.165 3							38.148 <sup>1</sup> 2
DSH	23.630 1							
DRSM	3432 1	6336 1						
PDD	21.998 1							
PDD-DPA			29.432 2					
SVM				50.960 4	10 <sup>2</sup>		52.510 3	74.874 <sup>3</sup> 4
LS-SU				49.486 3		2 <sup>4</sup>	33.823 2	
DKPB				14.179 1				
SDP					3 <sup>5</sup>		3 <sup>6</sup>	4 <sup>7</sup>
Koalicija Albanaca preševske doline							16.973 1	16.801 1
Romska partija –Srdan Šajn							14.631 1	
Partija Roma Srbije – Dr Rajko Đurić							17128 1	

*Izvor: Baza podataka, <http://www.politikolog.com/files/SrbijaParlamIzbori.pdf> (15. 12. 2011.)*

### **Legenda tablice:**

- DZVM – Demokratska zajednica vojvođanskih Mađara*  
*SDA – Stranka demokratske akcije*  
*DSH – Demokratski savez Hrvata*  
*DRSM – Demokratska reformska stranka Muslimana*  
*PDD – Partija za demokratsko delovanje*  
*PDD-DPA – Partija za demokratsko delovanje i Demokratska partija Albanaca*  
*SVM – Savez vojvođanskih Mađara*  
*LS-SU – Lista za Sandžak – dr Sulejman Ugljanin*  
*DKPB – Demokratska koalicija Preševo – Bujanovac*  
*SDP – Sandžačka demokratska partija*  
<sup>1</sup> *Bošnjačka lista za Evropski Sandžak – Dr Sulejman Ugljanin.*  
<sup>2</sup> *U okviru DOS-a.*  
<sup>3</sup> *Mađarska koalicija – Istvan Pator, MAGYAR KOALÍCIÓ – PÁSZTOR ISTVÁN.*  
<sup>4</sup> *Na listi Demokratske stranke.*  
<sup>5</sup> *U okviru DOS-a.*  
<sup>6</sup> *Na listi Demokratske stranke.*  
<sup>7</sup> *Na listi Za evropsku Srbiju – Boris Tadić.*

## **ŠTA SU NACIONALNE MANJINE I PARTIJE NACIONALNIH MANJINA? <sup>3</sup>**

U dosadašnjoj međunarodnopravnoj praksi bilo je više pokušaja da se odredi pojam nacionalne manjine. Sve do kraja Prvoga svetskog rata pod pojmom manjine podrazumevale su se pre svega verske manjine, a s osnivanjem Ujedinjenih nacija i razvojem univerzalnog sistema zaštite ljudskih prava i pojam nacionalnih manjina dobija na značaju, te dolazi do pokušaja definisanja. Prema Francescu Capotortiju, manjina je »brojno manja grupu ljudi koja se nalazi u nedominantnom položaju, čiji pripadnici – državljani te države imaju s etničkog, vjerskog ili jezičkog gledišta karakteristike po kojima se razlikuju od ostalog dijela stanovništva i koji pokazuju osjećaj solidarnosti, u svrhu očuvanja svoje kulture, tradicije, vjere i jezika«. <sup>4</sup>

<sup>3</sup> O toj temi pisali smo u tekstu: Orlović, 2007.

<sup>4</sup> Komitet za ukidanje rasne diskriminacije (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1977/385). Pored te definicije neophodno je navesti i mišljenja dvaju eksperata Ujedinjenih nacija. Definicija koju je dao Jules Deschenes nacionalne manjine određuje kao: »Grupa građane države, koja je brojčano manja i u nedominirajućem položaju u toj državi i ima etničke, vjerske ili jezičke karakteristike različite od karakteristika većine stanovništva, koji su međusobno solidarni i poticani kolektivnom voljom za preživljavanjem, smjerajući da *de facto* i *de iure* imaju ista prava kao i većina« (Deschenes, 1985). Komitet za ukidanje rasne diskriminacije (ERD) (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34), specijalni izvijestilac UN-a Asbjorn Eide nalazi da je manjina »svaka grupa ljudi nastanjena u suverenoj državi

Nakon političkih promena u Srbiji 2000. značajna je pažnja poklonjena položaju i zaštiti nacionalnih manjina. Najpre, Savezna Republika Jugoslavija potpisala je 11. maja 2001. Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, koja je stupila na snagu 1. septembra 2001. (Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/01). Kao naslednik međunarodnog subjektiviteta državne zajednice Srbije i Crne Gore (SCG) Srbija je postala strana ugovornica u Okvirnoj konvenciji Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina i potpisnica Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima. Nakon političkih promena 2000. osnovano je Savezno ministarstvo za zaštitu prava manjina, koje je 2003. preimenovano u Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Savezna Republika Jugoslavija (SRJ) usvojila je 2002. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Taj Zakon definiše manjine kao svaku grupu koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu na teritoriji države, koja pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi s teritorijom države i »poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuju od većine stanovništva, i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik, ili religiju. Nacionalnim manjinama u smislu ovog zakona smatraće se grupe državljana koji se nazivaju ili određuju kao narodi, nacionalne i etničke zajednice, nacionalne i etničke grupe, nacionalnosti i narodnosti, a ispunjavaju uslove iz stava 1. ovog člana.« U skladu sa Zakonom o političkim organizacijama Republike Srbije iz 1990. pripadnici nacionalnih manjina mogli su ravnopravno sa svim građanima da formiraju političke organizacije i udruženja.<sup>5</sup> Političke stranke nacionalnih manjina prvi put definiše Zakon o izmenama i dopunama zakona o izboru narodnih poslanika Republike Srbije: »Političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina su one stranke čiji je osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalnih manjina i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalnih manjina, u skladu sa međunarodnim standardima.«<sup>6</sup>

U Ustavu Srbije iz 2006., u trećem delu drugog poglavlja, koji je posvećen ljudskim i manjinskim pravima, preuzeta su rešenja iz Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, koje je primenjivala državna zajednica Srbija i Crna Gora do disolucije. U članu 75. Ustava pripadnicima manjina, pored prava koja su Ustavom zajemčena svim građanima, jemče se dodatna, individualna ili kolektivna

---

u kojoj čini manje od 50% stanovništva nacionalnog društva i čiji članovi dijele zajedničke karakteristike etničke, vjerske i jezičke prirode različite od ostatka stanovništva« (Eide, 1993).

<sup>5</sup> Zakon o političkim organizacijama SR Srbije, član 2., *Službeni glasnik Savezne Republike Srbije*, br. 37/1990.

<sup>6</sup> Zakon o izmenama i dopunama zakona o izboru narodnih poslanika Republike Srbije, član 13., stavovi 2. i 3., *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 10/2003, 12/2004.

prava: »Putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom.« U členu 77. zajemčena je ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije: »Pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi se računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina.«

U skladu s novim ustavnim rešenjima, u Zakonu o političkim strankama usvojenom 2009., u členu 3. definisana je stranka nacionalne manjine kao politička stranka čije je delovanje »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, uređeno osnivačkim aktom, programom i statutom političke stranke«. Po tom zakonu, za osnivanje političke stranke nacionalne manjine potrebno je najmanje 1000 punoletnih građana (član 9.). Prema Zakonu o lokalnim izborima, u členu 9., »U jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava, omogućuje se srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama jedinica lokalne samouprave, u skladu s Ustavom i ovim zakonom.« Prema tom Zakonu, od 2009. do 2011. od 77 ukupno registrovanih stranaka 43 su partije nacionalnih manjina. Bošnjaci su registrovali jedanaest partija, Mađari, Albanci i Romi po pet, Bugari tri, Rumuni, Hrvati, Bunjevci, Vlasi i Slovaci po dvije te Crnogorci, Goranci i Rusini po jednu partiju.

## **POLITIČKO PREDSTAVLJANJE NACIONALNIH MANJINA U SRBIJI**

U strukturi stanovništva Srbije<sup>7</sup> manjine čine 14,38% (bez kosovskih Albanaca), što znači da Srbija spada u društva s naglašeno homogenim sastavom stanovništva. Potrebno je pojasniti dilemu da li je Srbija država s heterogenim ili homogenim sastavom stanovništva. U literaturi se obično koristi sledeća podela ili klasifikacija društava: monolitni sastav, kada jedna etnička zajednica čini 90% stanovništva, naglašeno homogeni sastav, 80 – 89%, niža homogenost, tj. niža heterogenost, 70 – 79%, viša heterogenost, 60 – 69%, i vrlo visoka heterogenost stanovništva, 50 – 59%, uz napomenu da se te granice mogu postavljati i u drugim rasponima u zavisnosti od brojeanih odnosa etničkih grupa (Raduški, 2003: 427). Manjine u Srbiji razlikuju se po tome što neke od njih imaju, a neke nemaju »matičnu državu« (Romi). Pripadnici nekih manjina pretežno žive u gradu (Hrvati, Mađari), a neki na selu (Rusini, Rumuni) (*Informisanje na jezicima nacionalnih manjina*, 2007:

<sup>7</sup> Prema popisu stanovništva iz 2002. Na kraju teksta dana je etnička struktura Srbije u tabeli 2.

41). Neke su manjine teritorijalno i pogranično koncentrisane (Mađari, Bošnjaci, Albanci), dok su Romi disperzovani širom Srbije. Srbi, iako su najbrojnija etnička zajednica, u pojedinim su sredinama u manjini: u Sandžaku u odnosu na Bošnjake, u nekim opštinama u Vojvodini u odnosu na Mađare ili na jugu Srbije u odnosu na Albance, što znači da su pojedine manjine u pojedinim sredinama u poziciji etničke većine.

Nacionalne manjine u Srbiji osnovale su svoje političke partije odmah nakon obnavljanja višepartizma 1990. S raspadom Jugoslavije svaka nacija, nacionalna manjina ili etnička grupa pokazala je tendenciju nacionalne homogenizacije i mobilizacije nacionalnih sentimenata. Nacionalna pripadnost iskazala se kao oštra granica društvenih i političkih deoba i sukoba. Svaka demokratska država nastoji da konsoliduje etničke odnose, naročito ako je karakteriše etničko-religijski diverzitet. U nastavku ukazujemo na glavne karakteristike i osobenosti delovanja nacionalnih manjina u prethodnom periodu s pretežnim osvrtom na delovanje njihovih partija, i to ne samo nakon 2000. već i tokom devedesetih godina.

*Političke partije Mađara<sup>8</sup> u Vojvodini.* Mađarska nacionalna manjina artikulisala je na početku političkog organizovanja svoj politički izraz u okviru Demokratske zajednice vojvođanskih Mađara (DZVM) osnovane 1990., najpre kao interesna organizacija koja zastupa kolektivne interese vojvođanskih Mađara. Raskoli i nesporazumi unutar DZVM-a došli su do izražaja na izbornoj konferenciji te stranke u martu 1994., na kojoj je Androš Agošton pobedio protivkandidata Ferenc Čubelu. Frakcija predvođena Čubelom osnovala je 17. jula 1994. novu partiju Savez vojvođanskih Mađara (SVM). SVM, na čije čelo uskoro dolazi Jožef Kasa, sve se više nametala kao centar političkog okupljanja i organizovanja Mađara. Predstavnik SVM-a Ištvan Išpanović obavljao je posle izbora 1997. funkciju potpredsednika Skupštine Srbije. Na izborima 2000. SVM je učestvovao u koaliciji DOS-a (Demokratska opozicija Srbije) i dobio deset mandata. Predsednik Saveza vojvođanskih Mađara Jožef Kasa bio je potpredsednik republičke vlade.

Dolaskom Ištvana Pastora na čelo SVM-a beleži se pokušaj homogenizovanja biračkog tela Mađara. Na predsedničkim izborima 2008. sve partije Mađara u Vojvodini stale su iza zajedničkoga kandidata, Ištvana Pastora, predsednika Saveza vojvođanskih Mađara, koji je osvojio 93.039 glasova ili 2,26%, a na parlamentarnim izborima 2008. Mađarska koalicija – Ištvan Pastor osvojila je 78.874 glasa i

<sup>8</sup> Prema popisu stanovništva iz 2002., u Srbiji živi 293.229 Mađara, što čini 3,91% stanovništva Srbije. U AP Vojvodini oni čine 14,28%, a u najvećem broju žive u opštinama Adi (gde čine 77,3% stanovništva), u Bačkoj Topoli (64,7%), Bečeju (54,4%), Kanjiži (87,6%), Malom Idošu (58,7%), Senti (80,9%) i Čoki (56,6%). U Subotici s 42,7% Mađari čine relativnu većinu. Mađarski je jezik u službenoj upotrebi u 29 opština, u kojima se procenat Mađara kreće od 2,8% u Beloj Crkvi do 88% u Kanjiži (prema Stojković, Stanovčić i Radojković, 2004: 23).

četiri mandata u Skupštini Srbije. Na parlamentarnim izborima 2008. u parlament je ušla Mađarska koalicija – Istvan Pastor s četiri poslanika. Predstavnici Mađarske koalicije nisu ušli u republičku vladu, ali su sklopili dogovor s koalicijom Za evropsku Srbiju, odnosno s Demokratskom strankom o koaliciji u Subotici i o učešću u pokrajinskoj vlasti u Vojvodini. U Skupštini AP Vojvodine poslanička grupa Mađarske koalicije ima devet članova (od 120). Za predsednika Skupštine Vojvodine izabran je Šandor Egereši iz te koalicije. Ta koalicija ima potpredsednika i dva člana Izvršnog Veća Autonomne pokrajine Vojvodine te nekoliko zamenika. Partije nacionalnih manjina uglavnom su na vlasti u lokalnoj samoupravi u sredinama gde čine većinsko stanovništvo.

*Političke partije Bošnjaka<sup>9</sup> u Sandžaku.* Bošnjaci čine apsolutnu većinu u tri opštine (Tutin 94,2% – 28.319, Novi Pazar 78,2% – 65.593 i Sjenica 75,5% – 20.512). Taj se region nezvanično naziva Sandžak, koji je deo istorijskoga Novopazarskog Sandžaka. To se područje zove i Stara Raška. Na početku političkog organizovanja Bošnjaka u Srbiji najuticajnija politička organizacija bila je Stranka demokratske akcije (SDA), formirana 11. avgusta 1990. u Novom Pazaru sa Sulejmanom Ugljaninom na čelu, kao sandžački ogranak istoimene stranke sa sedištem u Sarajevu. Do raskola u SDA-i dolazi sredinom 1993. Sekretar stranke Rasim Ljajić kasnije je osnovao Sandžačku demokratsku partiju (SDP). Sandžačka demokratska partija najavila je izlazak iz regionalnog okvira te osnivanje odbora u Beogradu i drugim većim gradovima Srbije i tamo gde postoji interesovanje bošnjačke zajednice, kao što su opštine Mali Zvornik, Šabac, Niš i neka mesta u Vojvodini. Predsednik Sandžačke demokratske partije Rasim Ljajić od 2000. je ministar za ljudska i manjinska prava, i kasnije postaje predsednik Koordinacionog tela za jug Srbije, kao i predsednik Nacionalnog saveta za saradnju s Haškim tribunalom. U Vladi od 15. maja 2007. kao i u Vladi od 7. jula 2008. bio je ministar rada i socijalne politike. Sada postoji i Socijaldemokratska partija Srbije, kojom predsedava Rasim Ljajić.

U septembru 2005. potpisan je Sporazum o pristupanju Koalicije Lista za Sandžak koalicionom sporazumu stranaka koje čine Vladu Srbije (DSS, G17plus, SPO i Nova Srbija). Tim sporazumom Koalicija Lista za Sandžak obavezala se da pruža podršku Vladi Republike Srbije (manjinska vlada), a ostale članice Koalicije omogućiće da lica koja odredi Lista za Sandžak budu postavljena na funkcije državnih sekretara u ministarstvima za kapitalne investicije, prosvete i sporta te državne uprave i lokalne samouprave.

Nakon parlamentarnih izbora 2008. u republičkoj vladi Srbije zajedno sede Sulejman Ugljanin (ministar bez portfelja), predsednik SDA-e, i kao nosilac liste Bošnjačka lista za Evropski Sandžak Rasim Ljajić (ministar za rad i socijalnu politiku).

<sup>9</sup> Prema popisu iz 2002., u Srbiji živi 136.087 Bošnjaka i 19.503 Muslimana.

Nakon izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina 2011., može se zapaziti intenzivnije političko delovanje Muftije Muamera Zukorlića, predsednika Mešihata i glavnog muftije Islamske zajednice u Srbiji. U javnost su doprele informacije da on stoji iza nove partije Bošnjačke demokratske zajednice, na čijem je čelu Emir Elfić (rodbinski povezan sa Zukorlićem).

*Političke partije Albanaca<sup>10</sup> na jugu Srbije.* Partije albanske nacionalne manjine s Kosova i Metohije bojkotovale su sve dosadašnje izbore u Srbiji. Albanci su na jugu Srbije uglavnom nastanjeni u Preševskoj dolini u tri opštine: Preševo i Bujanovac, u kojima Albanci čine većinu stanovništva, i znatno manje u opštini Medveđa. Albanci čine apsolutnu većinu stanovništva u dve opštine (Preševo 89,1% – 31.098 i Bujanovac 54,7% – 23.681). U tom delu Srbije najznačajnija je partija albanske manjine Partija za demokratsko delovanje (PDD) sa sedištem u Preševu, koja deluje na području tri opštine: Preševo, Bujanovac i Medveđa. Predsednik PDD-a Riza Haljimi dugo je bio na čelu opštine Preševo, odakle je referendumom opozvan 2005. Za razliku od ostalih albanskih partija PDD je učestvovao na parlamentarnim izborima i bio na vlasti u opštini Bujanovac.

Demokratska partija Albanaca (DPA) takođe je regionalna partija Albanaca, koja deluje na području triju opština na jugu Srbije u kojima žive Albanci. Po političkim opredeljenjima bliska je Demokratskom savezu Kosova (DSK). Od 2003. na čelu je te partije (treći od osnivanja) Ragmi Mustafa, koji je bio predsednik opštine Preševo. Partija za demokratski progres (PDP) osnovana je 2001. i ima sedište u Bujanovcu. Njen je osnivač i predsednik Jonuz Musliju (bio je zamenik predsednika opštine Bujanovac), koji je za vreme oružanih sukoba na ovim prostorima 2000./2001. bio politički komesar tzv. Oslobodilačke vojske za Preševo, Medveđu i Bujanovac (OV PMB). Ta je partija participirala u vlasti u opštini Bujanovac. Poslednja registrovana partija, 2003., Albanaca u ovom delu Srbije jeste Demokratska unija Doline (DUD), čiji je predsednik dr Skender Destani.

Rizi Haljimiju nuđeno je mesto u Đinđićevoj vladi<sup>11</sup> i mesto potpredsednika Koordinacionog tela za jug Srbije, što je odbio. Nakon lokalnih izbora 2008. albanske su partije u Preševu i Bujanovcu formirale vlast bez predstavnika Srba. PDD Rize Haljimija imao je predsednika opština Preševo (Skender Dostani) i Bujanovac (Nagip Arifi). Demokratska partija Albanaca nakon izbora 2008. imala je predsednika opštine Preševo (Ragmi Mustafa).

*Političke partije Hrvata<sup>12</sup> u Vojvodini.* Hrvati u Srbiji uglavnom su nastanjeni u Subotici, Somboru, Šidu, Indiji, Apatinu, Rumi, Baču, Kuli, Sremskim Karlovcima,

<sup>10</sup> Prema popisu iz 2002. (popis nije vršen na Kosovu i Metohiji), u Srbiji živi 61.647 Albanaca.

<sup>11</sup> <http://www.freeB92.net> (13. 03. 2002).

<sup>12</sup> Prema popisu iz 2002., u Srbiji ima 70.602 Hrvata.



Bačkoj Palanci, Beočinu, Irigu i Novom Sadu. Od ukupno 70.602 Hrvata u Srbiji najviše ih je nastanjeno u Vojvodini – 56.546, odnosno 2,78%, a najbrojniji su u Subotici, gde ih je 16.668, odnosno 11,25%. Demokratski savez Hrvata u Vojvodini (DSHV) osnovan je 15. jula 1990. (predsednik Bela Tonković). DSHV predstavlja političku organizaciju koja će se zalagati za političku, kulturnu i ekonomsku ravnopravnost Hrvata – Bunjevaca, Šokaca i drugih Hrvata koji žive na teritoriji Vojvodine. Na parlamentarnim izborima za Skupštinu Srbije 1990. DSH je osvojio 23.630 glasova i jedan mandat. Na parlamentarnim izborima 2007. predsednik Demokratskog saveza Hrvata u Vojvodini Petar Kuntić dobio je mandat na listi Demokratske stranke.

*Političke partije Roma<sup>13</sup> u Srbiji.* Romi su statistički veoma brojna grupa, ali nisu skoncentrisani na jednom području, već su raspršeni širom Srbije, što je jedan od razloga otežanoga kondenzovanja njihova biračkog tela. Na parlamentarnim izborima 2007. nastupile su dve romske partije. Unija Roma Srbije dr Rajka Đurića osvojila je 17.128 glasova i jedan mandat, a Romska partija Srđana Šajna osvojila je 14.631 glas i takođe jedan mandat. Na parlamentarnim izborima 2008. romske partije nisu ušle u Skupštinu Srbije. Bugari su kao pripadnici nacionalne manjine u vlasti učestvovali samo preko većinskih političkih partija. S liste Demokratskog saveza Bugara zastupljeno je šest odbornika u opštinskim skupštinama i izvršnim organima u Dimitrovgradu i Bosilegradu. Bugari u jednoj opštini imaju apsolutnu većinu stanovništva (Bosilegrad 70,9% – 5836).

Tokom 2000. godine političke partije nacionalnih manjina dale su veliki doprinos političkim promenama u Srbiji, smeni režima, izboru prvoga demokratskog predsednika Jugoslavije (Vojislava Koštunice), prve demokratske vlade i 2004. prvoga demokratskog predsednika Srbije (Borisa Tadića), kao i na predsedničkim izborima 2008. SVM i SDP bili su u pobedničkoj koaliciji DOS (Demokratska opozicija Srbije) na izborima 2000.

## STRATEGIJE DELOVANJA PARTIJA NACIONALNIH MANJINA

Partije različitih etničkih grupa (manjina) imaju različiti spektar strategija, kako unutar samih grupa tako i u poređenju s partijama drugih etničkih grupa. Etničnost je dovoljna za političku mobilizaciju, ali je za realizaciju određenih ciljeva neophodna saradnja s većinskim strankama. Neretko se očekuje da su partije manjina pretežno posvećene radikalnim strategijama kojima se očekuje maksimalizacija podrške unutar određene etničke grupe. Ako su preference birača (pred)određene duž linija njihovih etničkih grupa, šta se dešava kada ima više aktera – etničkih predu-

<sup>13</sup> Prema popisu iz 2002., u Srbiji živi 108.193 Roma.

zelnika unutar grupe? Da li postoje unutarkulturni konsenzus i saglasnost o političkim opcijama? Strategija etničkih partija zavisi od broja konkurenata unutar same grupe. U državama gde se mobiliše etnički nacionalizam većina će teško glasati za partije ili kandidate ostalih etničkih grupa. Etničke partije imaju veći problem od većinskih partija jer moraju da ulože više napora da mobilišu svoje zajednice da bi bile izabrane. Osim toga njihovi birači mogu glasati za većinske partije, pre nego što će birači većinskih partija glasati za partije manjina.

Nove etničke partije sebe predstavljaju kao više umerene nego radikalne. Kada se osniva nova partija, ona izaziva etničke partije novim apelima i neobuhvaćenim interesima, kao potencijalno efikasniji reprezentant svoga bloka može biti umerenija i može nadilaziti etničke apele. Bošnjačka kulturna zajednica, čiju listu za nacionalne savete nacionalnih manjina predvodi muftija Islamske zajednice u Srbiji Muamer Zukorlić, nastoji da sebe predstavi kao autentičnog reprezentanta bošnjačkih interesa, u odnosu na glavne bošnjačke partije SDA (Ugljanin) i SDP (Ljajića). Iako još uvek ne deluje kroz neku od partija, Zukorlićevo delovanje radikalnije je od onoga postojećih partija.

Rascep centar – periferija, Beograd – Vojvodina ne poklapa se, ili bar nije podudaran s relacijom Mađari – Srbi. Mađari su manjina u Vojvodini, kao i u Srbiji, ali su u Vojvodini značajno zastupljeniji. Prilikom usvajanja budžeta 2009. SVM je sa svoja četiri poslanika odbio da glasa za budžet Srbije, iako su formalno bili u vladajućoj koaliciji, zbog zahteva da se 7% sredstava iz budžeta prebaci Vojvodini, kako stoji u Ustavu.<sup>14</sup> Vladajuća koalicija smatrala je da se to prebacuje Vojvodini, ali kroz Koridor 10 i druge infrastrukturne projekte.

Postavlja se pitanje da li za partije manjina ima i drugih interesa i preferencija od etničkih. U pogledu programskog profilisanja partija manjina Savez vojvodanskih Mađara (SVM) programski se opredelio ka grupaciji Evropske narodne partije (EPP)<sup>15</sup>, gde imaju status posmatrača. Sandžačka demokratska partija (SDP) ima naglašenu socijaldemokratsku orijentaciju. U Sandžaku ta stranka deluje pod nazivom Sandžačka demokratska partija, s Rešidom Hodžićem na čelu, dok je njen prethodni predsednik Rasim Ljajić u oktobru 2009. osnovao Socijaldemokratsku partiju Srbije (SDPS), koja deluje u celoj Srbiji.

<sup>14</sup> *Danas*, Beograd, 17. decembra 2009.

<sup>15</sup> Evropska narodna partija (*European People's Party/European Democrats*, EPP/ED), <http://www.epp-ed.eu>.

## ZAKLJUČAK

Politička participacija i reprezentacija manjina mogu se posmatrati iz dve perspektive: manjinskih prava i demokratske stabilnosti (Bieber, 2008: 6). Stabilnost država zavisi od etničkih napetosti i (ne)mogućnosti konflikata. Status manjina u jednoj zemlji uzima se kao indikator demokratskih dostignuća i jedan od kriterijuma primene evropskih standarda. Učešće pripadnika nacionalnih manjina u političkom životu jedne države značajno je i za te manjine i za tu državu. Za manjine veće učešće povećava stepen njihove predstavljenosti u odgovarajućim telima i organima kao što su zakonodavna ili izvršna vlast. Na taj se način povećava njihova integracija u postojeće društvo i olakšava zaštita njihovih interesa. Za državu veće učešće nacionalnih manjina u političkom i javnom životu smanjuje i sprečava nacionalne sukobe te povećava legitimnost i stepen njene demokracije.

Jasno je da su nacionalno homogene države lakše realizovale članstvo u EU-u, ali i konsolidovale demokratiju. Etničke su se federacije ili raspale (SSSR, ČSSR, SFRJ, SiCG) ili ostale slabe države (Bosna i Hercegovina). S obzirom na to da su iskustva raspada tih društava sveža i da su etnički konflikti razorili određeni broj postkomunističkih država, »teoretirači i političari moraju naći načina za usklađivanje etničkih interesa, kako bi demokratija mogla da napreduje« (Hesli, 1997, prema Bohards, 2004: 290). Demokratija u Istočnoj Evropi brže se sprovodila u onim državama koje su imale manje etničke rascepe (Mađarska, Češka, Poljska), a sporije u državama koje su dublje podeljene (Slovačka, Bugarska, Rumunija i bivša Jugoslavija) (Horowitz, 2003: 19).

Određeni broj država obezbeđuje korektivne mehanizme za adekvatniju predstavljenost nacionalnih manjina, ali ni u tim slučajevima to se ne odnosi na sve nacionalne manjine. Te mere mogu da naruše princip jedan čovek jedan glas, kao i jednaka prava pojedinaca; mogu neretko da povećavaju razlike, a ne da ih smanjuju; i ti mehanizmi mogu da dovedu do »balkanizacije« i getoizacije te da utru put dezintegraciji i secesiji. Takav način predstavljanja može da oslabi političku odgovornost predstavnika i princip slobodnog mandata. Uprkos određenim manjkavostima mehanizmi koji obezbeđuju adekvatniju predstavljenost nacionalnih manjina imaju značajnu ulogu u ostvarivanju individualnih i kolektivnih prava, omogućuju adekvatniju političku reprezentaciju, bolje artikulisanje interesa, kao i veći stepen legitimnosti institucija i sistema. Kada su manjine bolje integrisane i akomodirane u sistem, veći je stepen demokracije društva.

Nacionalne manjine u Srbiji pribegavale su različitim načinima i taktikama da se nametnu kao predstavnici svojih zajednica i domognu predstavničkih tela. Najvećim delom predstavnici nacionalnih manjina organizovali su svoje stranke, koje su samostalno izlazile na izbore. U određenom su se broju predstavnici nacional-

nih manjina našli na listama većinskih, uglavnom stranaka građanske orijentacije, a bilo je i pokušaja da partije manjina sklope koalicije s pojedinim građanskim strankama.<sup>16</sup> U delovanju partija manjina u Srbiji mogu se jasno zapaziti dve faze: do 2000. i nakon toga. Nakon političkih promena u značajnoj je meri unapređen položaj nacionalnih manjina. Povećano učešće i broj mesta u državnim telima nisu sami po sebi garancija sigurnosti i poboljšanja položaja manjinskim grupama koje ostaju izvan tih organa.

Predstavljanje manjina zavisi od više faktora: 1. izborni sistem (većinski ili proporcionalni, stepen proporcionalnosti, broj i raspored izbornih jedinica, izborni cenzus, otvorene ili zatvorene izborne liste); 2. brojnost nacionalne manjine; 3. da li su manjine teritorijalno koncentrisane ili ne; 4. u kojoj su meri manjine integrisane u društvo i politički sistem određene države; 5. da li manjine imaju svoje stranke i da li imaju jednu ili više sopstvenih stranaka; 6. u kojoj meri nacionalne manjine glasaju za većinske stranke.

Politička participacija i reprezentacija nacionalnih manjina utiču ne samo na ostvarivanje njihovih prava i zaštitu interesa već i na stabilnost određenog društva. Integrisanost nacionalnih manjina u političku zajednicu istovremeno je i indikator konsolidacije demokratije. U tom su pogledu procesi demokratizacije i evropeizacije komplementarni jer oba zahtevaju ispunjavanje određenih standarda i kriterijuma.

---

<sup>16</sup> Na izborima 2000. SVM i SDP bili su članovi DOS-a. Na parlamentarnim izborima 2003. nekoliko romskih partija ušlo je u koaliciju s Reformistima Vojvodine; Vlačka demokratska unija s Liberalima Srbije; rumunske partije s Demohrišćanskom strankom Srbije. Nijedna od tih kombinacija (koalicija) nije prošla cenzus od 5% i ušla u parlament.

Tabela 2: Stanovništvo prema nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti po popisu 2002.

Table 2: Population by national or ethnic belonging, according to 2002 census

Republika Srbija						
	Ukupno		Centralna Srbija		AP Vojvodina	
	Svega	%	Svega	%	Svega	%
<b>UKUPNO</b>	<b>7,498.001</b>	<b>100,00</b>	<b>5,466.009</b>	<b>100,00</b>	<b>2,031.992</b>	<b>100,00</b>
Srbi	6,212.838	82,86	4,891.031	89,48	1,321.807	65,05
Crnogorci	69.049	0,92	33.536	0,61	35.513	1,75
Jugosloveni	80.721	1,08	30.840	0,56	49.881	2,45
Albanci	61.647	0,82	59.952	1,10	1695	0,08
Bošnjaci	136.087	1,82	135.670	2,48	417	0,02
Bugari	20.497	0,27	18.839	0,34	1658	0,08
Bunjevci	20.012	0,27	246	0,00	19.766	0,97
Vlasi	40.054	0,53	39.953	0,73	101	0,00
Goranci	4581	0,06	3975	0,07	606	0,03
Mađari	293.299	3,91	3092	0,06	290.207	14,28
Makedonci	25.847	0,35	14.062	0,26	11.785	0,58
Muslimani	19.503	0,26	15.869	0,29	3634	0,18
Nemci	3901	0,05	747	0,01	3154	0,16
Romi	108.193	1,44	79.136	1,45	29.057	1,43
Rumuni	34.576	0,46	4157	0,08	30.419	1,50
Rusi	2588	0,03	1648	0,03	940	0,05
Rusini	15.905	0,21	279	0,01	15.626	0,77
Slovaci	59.021	0,79	2384	0,04	56.637	2,79
Slovinci	5104	0,07	3099	0,06	2005	0,10
Ukrajinci	5354	0,07	719	0,01	4635	0,23
Hrvati	70.602	0,94	14.056	0,26	56.546	2,78
Česi	2211	0,03	563	0,01	1648	0,08
Ostali	11.711	0,16	6400	0,12	5311	0,26
Neizjašnjeni i neopredeljeni	107.732	1,44	52.716	0,97	55.016	2,71
Regionalna pripadnost	11.485	0,15	1331	0,02	10.154	0,50
Nepoznato	75.483	1,01	51.709	0,95	23.774	1,17

Izvor: Popis 2002., Saopštenje, br. 295/2002, Beograd, Republički zavod za statistiku

## LITERATURA

- BAŠIĆ, Goran i CRNJANSKI, Katarina (2006). *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung – Centar za istraživanje etniciteta.
- BIEBER, Florian (2008). »Introduction«, u: *Political Parties and Minority Participation*. Skopje: Friedrich Ebert Stiftung, str. 5–30.
- BOHARDS, Mateis (2004). »Izborni sistemi i upravljanje etničkim konfliktima na Balkanu«, u: Alina Mundju-Pipidi i Ivan Krastev (ur.). *Nacionalizam posle komunizma, naučene lekcije*, Beograd: Beogradski fond za političku izuzetnost, str. 275–298
- BEETHAM, David (ur.) (2008). *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku*. Beograd: UNDP.
- CUNNINGHAM, Frank (2003). *Teorije demokratije: kritički uvod*. Beograd: Filip Višnjić.
- DESCHENES, Jules (1985). *Proposal Concerning a Definition of the Term 'Minority'* E/CN.4/Sub.2/1985/31, 14 May 1985 at 30.
- DIAMOND, Larry (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore – London: Johns Hopkins University Press.
- EIDE, Asbjørn (1993). Working Definition of Minorities, *Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities*, E/CN.4/Sub.2/1993/34, 10 August 1993, SCPDPM (45<sup>th</sup> Session), para 29.
- FARRELL, David M. (2001). *Electoral Systems: a Comparative Introduction*. New York: Palgrave.
- GALLAGHER, Michael (2008). »Conclusion«, u: Michael Gallagher i Paul Mitchell (ur.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, str. 535-578.
- HOROWITZ, Donald L. (1993). »Democracy in Divided Societies«, *Journal of Democracy*, god. 4, br. 4, str. 18–38.
- Izborni zakon i nacionalne manjine* (2002). Beograd: CESID, 2002.
- JOVANOVIĆ, Milan (2004). »Izborni sistem i predstavljanje nacionalnih manjina«, u: *Naučno savetovanje Ustavno pitanje u Srbiji*. Niš: Univerzitet u Nišu, Pravni fakultet, str. 141–171.
- LIJPHART, Arendt (1992). *Demokracija u pluralnim društvima*. Zagreb: Globus – Školska knjiga.
- LIJPHART, Arendt (2003). *Modeli demokratije*. Beograd – Podgorica: Službeni list SiCG – CID.
- LIPSET, Seymour Martin i ROKKAN, Stein (1967). »Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignment: an Introduction«, u: *Party Systems and Voter Alignments Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press, str. 1–64.
- MILL, John Stuart (1989). »Razmatranja o predstavničkoj vladi«, u: *Izabrani politički spisi*, sv. 2. Zagreb: Informator – FPN.
- NOHLEN, Dieter (1992). *Izborna prava i stranački sustav*. Zagreb: Školska knjiga
- ORLOVIĆ, Slaviša (2007). »Delovanje partija nacionalnih manjina«, u: Vojislav Stanovčić (ur.). *Položaj nacionalnih manjina u Srbiji*. Beograd: SANU, str. 153–178.
- ORLOVIĆ, Slaviša (2002). *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*, Beograd: Službeni glasnik.
- PAJVANČIĆ, Marijana (2005). *Parlamentarno pravo*. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer.

- RADUŠKI, Nada (2003). »Etnička homogenizacija stanovništva Srbije krajem XX i početkom XXI veka«, u: *Demokratija i multikulturalnost u Jugoistočnoj Evropi*. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta, str. 425–434.
- REILLY, Benjamin (2002). »Electoral Systems for Devided Societies«, *Journal of Democracy*, god. 13, br. 2, str. 156–170.
- STOJKOVIĆ, Brana, STANOVČIĆ, Vojislav i RADOJKOVIĆ, Miroljub (2004). *Transverzalna studija – Kulturna politika i kulturna raznovrsnost – Srbija*. Beograd: Zavod za proučavanje kulturnog razvitka.
- ZUBER, Christina Isabel (2011). »Beyond Outbidding? Ethnic Party Strategies in Serbia«, *Party Politics*, doi: 10.1177/1354068811410368 (forthcoming).

## IZVORI

- Informisanje na jezicima nacionalnih manjina: predlozi za nove politike* (ur. Jadranka Jelinčić). Beograd: Fond za otvoreno društvo, 2007.
- Popis 2002, *Saopštenje*, br. 295/2002, Beograd, Republički zavod za statistiku.
- Ustav Republike Srbije, Beograd: *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.
- Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ*, br. 11/2002.
- Zakon o političkim organizacijama SR Srbije; *Službeni glasnik Savezne Republike Srbije*, br. 37/1990.
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o izboru narodnih poslanika Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 10/2003, 12/2004.
- Zakon o političkim strankama, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36/2009.
- Zakon o lokalnim izborima, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 129/2007.

Slaviša ORLOVIĆ

## Političko predstavljanje nacionalnih manjina – Srbija u komparativnoj perspektivi

### SAŽETAK

Predmet je ovoga rada političko predstavljanje nacionalnih manjina s osvrtom na rješenja i praksu u Srbiji. Najprije se razmatraju teorijski koncepti političkog predstavljanja u podijeljenim društvima, a zatim se navode usporedna iskustva i međunarodni standardi. Upozorava se na različite mehanizme kojima se osigurava adekvatnija predstavljenost manjina. Radi osiguravanja lakšeg predstavljanja nacionalnih manjina pribjegava se određenim rješenjima u izbornom sustavu. Uobičajeno je da proporcionalni izborni sustav pogoduje predstavljanju u podijeljenim društvima. Većinski sustav također može biti pogodan kada su manjine teritorijalno koncentriranije. Ako su manjine disperzirane po čitavom teritoriju, onda im većinski sustav umanjuje šanse za predstavljanje. Nacionalne manjine u Srbiji pribjegavale su različitim načinima i taktikama da se nametnu kao predstavnice svojih zajednica i domognu predstavničkih tijela. Nakon političkih promjena 2000. u značajnoj je mjeri unaprijeđen položaj nacionalnih manjina. Usprkos određenim manjkavostima mehanizmi koji osiguravaju adekvatniju predstavljenost nacionalnih manjina imaju značajnu ulogu u ostvarivanju manjinskih prava, omogućuju adekvatniju političku reprezentaciju, bolje artikuliranje interesa, kao i veći stupanj legitimnosti institucija i sistema. Kada su manjine bolje integrirane i akomodirane u sustav, veći je stupanj demokratičnosti društva.

KLJUČNE RIJEČI: nacionalne manjine, stranke nacionalnih manjina u Srbiji, stranački sustav Srbije, političko predstavljanje nacionalnih manjina

Slaviša ORLOVIĆ

## Political Representation of National Minorities – Serbia in a Comparative Perspective

### SUMMARY

The subject of this paper is the political representation of national minorities, with reference to solutions and practices in Serbia. Theoretical concepts of political representation in divided societies are considered in the first place, and comparative experiences and international standards are then set forth. One points to various mechanisms that ensure more adequate representation of minorities. In order to ensure easier representation of national minorities, use is made of specific solutions in the electoral system. It is common for the proportional electoral system to favour representation in divided societies. The majority system can also be suitable when minorities are territorially more concentrated. If minorities are dispersed throughout the territory, then the majority system reduces their chances for representation. National minorities in Serbia have resorted to various methods and tactics to impose themselves as representatives of their communities and ensure a place in representative bodies. After political changes in 2000, the position of national minorities has significantly improved. Despite certain shortcomings, the mechanisms ensuring more adequate representation of national minorities have a significant role in minority rights implementation, enable more satisfactory



political representation and better articulation of interests, as well as a greater degree of legitimacy of institutions and systems. When minorities are better integrated and accommodated into the system, the degree of democracy in a society is higher.

**KEY WORDS:** national minorities, national minority parties in Serbia, party system of Serbia, political representation of national minorities