

IZBORNI
I NACIONALNE
ZAKON
MANJINE

IZBORNI

izdavač

**CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE
I DEMOKRATIJU**

za izdavača

Dr Slobodanka **Nedović**

urednik Male biblioteke

Dr Marijana **Pajvančić**

prevodioci

Vladimir B. **Zimonjić**
Slobodan S. **Štetić**

design

Branko **Gavrić**
TOTAL DESIGN

layout

Aleksandar **Perduh**
TOTAL DESIGN

lektor i korektor

Vidojko **Jović**

štampa

Tipografic, Beograd

tiraž

500 primeraka

Beograd

Februar 2002.

Objavlivanje ove
publikacije
omogućila je
Evropska komisija



CeSID

Kralja Milutina 21/V, 11000 Beograd, Yugoslavia

(381 11) 32 35 436, 33 42 762, 33 42 771, 33 43 553 • <http://www.cesid.org> • e-mail: cesid@cesid.org.yu • cesid@bitsyu.net

ZAKON I NACIONALNE MANJINE



Direktor CeSID-a

Dr Slobodanka Nedović

Članovi Upravnog odbora CeSID-a

Marko Blagojević
Aleksandar Bratković
Danko Ćosić
Dr Zoran Lučić
Dr Marijana Pajvančić
Miloš Todorović

Tehnički sekretar

Mirjana Popović Gavrić

Članovi Saveta CeSID-a

Dr Radovan Bigović
Vuk Bojović
Branislav Čanak (UGS Nezavisnost)
Dr Mijat Damjanović
Dr Srđan Darmanović
Vladan Gajić
Dr Vladimir Goati
Dr Lav Ivanović
Nikola Kusovac
Dr Slobodanka Markov
Stojmir Matejić (Nezavisni sindikat penzionera Srbije)
Dr Vojislav Milovanović
Dr Veselin Pavićević
Dr Jelica Petrović
Dr Dejan Popović
Dr Dragoljub Popović
Dr Milan Popović
Miroslav Todorović
Dr Zoran Tomić
Dr Vučina Vasović
Dr Duško Vranješ
Dr Dragica Vujadinović-Milinković

SADRŽAJ

PREDGOVOR.....	7
UVOD	9
PRAVILA KOJIMA SE KONKRETNO PREDVIĐA PREDSTAVLJANJE MANJINA.....	13
PREDSTAVLJANJE MANJINA KAO TAKVO.....	13
PRAVILA KOJA OLAKŠAVAJU PREDSTAVLJANJE MANJINA.....	13
UTICAJ IZBORNIH SISTEMA NA PREDSTAVLJANJE POLITIČKIH GRUPA - KAKVA VRSTA OPŠTIH PRAVILA?	15
UTICAJI IZBORNIH SISTEMA NA PREDSTAVLJANJE MANJINA	19
POLITIČKE STRANKE NACIONALNIH MANJINA - FAKTOR U PREDSTAVLJANJU TAKVIH MANJINA	19
SITUACIJE KADA STRANKE MANJINA NE POSTOJE.....	21
PLURINOMINALNO GLASANJE I IZBOR PRIPADNIKA MANJINA	22
IZBORNE JEDINICE I ZASTUPLJENOST MANJINA	25
RASPRAVA O IZBORNOM SISTEMU I NACIONALNIM MANJINAMA.....	29
ZAKLJUČAK.....	31
UPITNIK O UČEŠĆU PRIPADNIKA MANJINA U JAVNOM ŽIVOTU.....	33
PRILOG	37
REČNIK.....	39
TABELE.....	40

S

tudija „Izborni zakon i nacionalne manjine“ u kojoj su obrađena različita rešenja koja se odnose na reprezentovanje nacionalnih manjina u komparativnom izbornom zakonodavstvu sačinjena je u okviru Venecijanske komisije OSCE. Studija obuhvata centralni element javnog života - učešće u izabranim državnim telima, posebno nacionalnom zakonodavstvu. Takvo učešće se proučava kroz izborni zakon i mogućnosti koje daje pripadnicima nacionalnih manjina da budu prisutni u izabranim telima.

Imajući u vidu značaj ove problematike za izborni sistem u SR Jugoslaviji, kao i za programsku aktivnost CeSID-a, obratili smo se misiji OSCE u Beogradu, sa molbom da dopusti objavljivanje ove publikacije u okviru edicije Mala Biblioteka CeSID-a koja je namenjena obrazovanju saradnika i volontera CeSID-a.

Ovom prilikom izražavamo zahvalnost misiji OEBS u Beogradu na pozitivnom odgovoru i dozvoli da prevedemo i publikujemo ovu studiju i na taj način omogućimo širokom krugu čitalaca upoznavanje sa ovom interesantnom i važnom problematikom izbornog zakonodavstva.

U Novom Sadu 26. II 2002.

prof. dr Marijana Pajvančić
urednica Male biblioteke CeSID-a
članica Upravnog odbora CeSID-a

Uvod¹

Tokom poslednjih deset godina i preokreta do kojih je došlo u Evropi, zaštita manjina je ponovo postala jedna od najznačajnijih preokupacija evropskih specijalista za javno pravo. Daleko od toga da bude akademski predmet rezervisan za one koji se specijalizuju u oblasti ustavnog prava i političke nauke, ona zauzima centralno mesto u političkoj debati i u postizanju tri fundamentalna principa ustavne baštine Evrope na kojoj je zasnovan Savet Evrope - demokratija, ljudska prava i vladavina prava.

Uključivanje pripadnika manjina u razne aspekte života u društvu bitan je faktor u njihovoj integraciji i sprečavanju sukoba. To posebno važi za ono što se obično naziva javni život, tj. učešće u radu državnih tela.

Ovaj izveštaj obuhvata centralni element javnog života - učešće u izabranim državnim telima, posebno nacionalnom zakonodavstvu. Takvo učešće se proučava kroz izborni zakon i mogućnosti koje daje pripadnicima nacionalnih manjina da budu prisutni u izabranim telima.

1. Pravila izbornog zakona koja obezbeđuju posebno predstavljanje manjina jesu izuzetak. Ona će biti ukratko razmotrena u prvom delu izveštaja.

2. U većini slučajeva predstavljanje manjina u nekom izabranom telu postiže se primenom običnih pravila izbornog zakona koja tretiraju pripadnike nacionalnih manjina i ostale na isti način.

Nije uvek lako identifikovati koja od ovih opštih pravila unapređuju a koja ometaju predstavljanje manjina. Za to postoje razni razlozi.

a. Prvo, odnos između izbornog sistema i sastava izabranih tela - ne uzimajući u obzir njegove čisto matematičke aspekte - jedno je od najkontroverznijih pitanja u političkoj

¹ Ovaj izveštaj zasnovan je na odgovorima na prvi deo upitnika o učešću predstavnika manjina u javnom životu (CDL-MIN (96) 1, pogledati str. 15-16), dobijenim iz sledećih država: Albanija, Argentina, Austrija, Azerbejdžan, Belorusija, Belgija, "Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija", Bugarska, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Gruzija, Grčka, Hrvatska, Italija, Japan, Jermenija, Kanada, Kipar, Kirgistan, Letonija, Litvanija, Mađarska, Nemačka, Norveška, Poljska, Portugalija, Rumunija, Rusija, Slovačka Republika, Slovenija, Španija, Švajcarska, Švedska, Turska i Ukrajina (vidi dokumente CDL-MIN (97) 1, CD-MIN (97) 2 i CDL-MIN (99) 2).

nauci. Različitost situacija u raznim državama čini nemogućim izvođenje detaljnih pravila koja se mogu primeniti univerzalno. Sem toga, značaj međunarodnih poređenja mora se uskladiti i sa drugim faktorima izuzev matematičke formule za pretvaranje glasova u mandate, kao što je mogućnost koju birači mogu imati da biraju između kandidata na jednoj listi ili više od jedne liste. Broj poslaničkih mesta po izbornoj jedinici, iako nije u strogom smislu deo izbornog sistema, takođe je odlučujući faktor.

b. Drugo, u većini država koje su odgovorile na upitnik nema preciznih podataka o prisustvu pripadnika manjina u izabranim telima. Pošto nema takvih podataka, veoma je teško znati da li izborni sistem ima tendenciju da rezultuje manjim ili prevelikim predstavljanjem manjina u izabranom telu.

c. Treće, često je teško odrediti da li jeste ili nije svrha nekog pravila da obezbedi ili ojača predstavljanje manjina (ili, naprotiv, da ga smanji). Naime, takav cilj nije nužno eksplicitan. Isto tako, predstavljanje nacionalnih manjina, čak i ako postoji ta namera, nije nužno glavni cilj zakonske regulative, naročito u državama u kojima nema brojnijih manjina. Tako, u jako proporcionalnom izbornom sistemu, koji ima za cilj da obezbedi predstavljanje malih političkih grupa, predstavljanje nacionalnih manjina može biti pridruženi cilj. I konačno, mada može izgledati paradoksalno, kada izborni sistem osigurava da su nacionalne manjine predstavljene na zadovoljavajući način za njih, pitanje nije suštinsko pa nema vitalnog razloga da se pitamo da li zakonska regulativa ima tendenciju da osigura predstavljanje manjina. Kao posledica toga, u ovom izveštaju neće se praviti razlika između običnih izbornih pravila koja jednostavno imaju za rezultat zaštitu manjina i onih čija je svrha takva zaštita.

d. Pravila o pretvaranju glasova u poslanička mesta, naročito pravila matematičke prirode koja su najuniverzalnija po svom obimu, važe pre svega za političke stranke. Ona se nikada ne tiču neposredno neke nacionalne manjine. Značaj za predstavljanje nacionalnih manjina stoga umnogome zavisi od odnosa između nacionalnih manjina i političkih stranaka, ili bar političkih grupacija. Takva pravila se tiču nacionalnih manjina kada postoje stranke ili druge organizacije specifične za takve manjine a koje izlaze sa svojim vlastitim listama. Očigledno, ostaje da se vidi u kojoj meri birači koji pripadaju manjini - ili većini - glasaju za takve stranke. Ako takvih lista nema, možda postoji veza između izbornog sistema i predstavljanja manjina kada je pripadništvo nekoj manjini odlučujući kriterijum kod glasanja građana.

Prema tome, ovaj pregled ne može jednostavno da predstavi pravila izbornog zakona u odnosu na zaštitu manjina. Umesto toga, on treba da ponudi opšti pogled na izborne sisteme i njihove efekte, pre nego što pređe na razmatranje njihove primene na nacionalne manjine. Tako u drugom delu izveštaja nastojaćemo da izvedemo opšta pravila koja se odnose na uticaj izbornih sistema na predstavljanje političkih grupa, na osnovu čega

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

ćemo se u trećem delu pozabaviti efektima izbornih sistema na predstavljanje manjina, praveći razliku između situacija kada manjine imaju svoje vlastite stranke i situacija kada ih nemaju. U četvrtom delu razmatraju se posledice podele poslaničkih mesta između izbornih jedinica. U završnom delu se analiziraju aktuelne diskusije o izmeni izbornog zakona i dejstvu takvih diskusija na predstavljanje nacionalnih manjina.

PRAVILA KOJIMA SE KONKRETNO PREDVIĐA PREDSTAVLJANJE MANJINA

Predstavljanje manjina kao takvo

S

amo tri države od onih koje su odgovorile na upitnik predviđaju izbor poslanika sa ciljem predstavljanja nacionalnih manjina. To su *Hrvatska, Rumunija i Slovenija*.

1. Najeksplicitniji oblik konkretnog predstavljanja nacionalnih manjina jeste onaj koji je rezultat stvaranja *zajednica (ili krugova) lica*, gde izborna telo ne čine građani nastanjeni na određenoj teritoriji, već oni koji pripadaju nekoj etničkoj grupi.

U izborima za donji dom *hrvatskog* parlamenta, pripadnici nacionalnih manjina mogu birati da li će glasati za opštu nacionalnu listu (kao pripadnici većine), ali isto tako mogu glasati i za konkretne liste manjina (mađarska, srpska i italijanska manjina imaju svaka po jedno poslaničko mesto, dok su manjine sa malim brojem pripadnika grupisane radi izbora jednog poslanika za sve). U *Sloveniji* jedno poslaničko mesto u Narodnoj skupštini rezervisano je za italijansku manjinu i jedno mesto za mađarsku manjinu.

2. Sistem za lokalne izbore u *Sloveniji* razlikuje se utoliko što ne stvara izborne jedinice na osnovu ljudi, ali ipak nalazi načina da garantuje predstavljanje pripadnika italijanske manjine u etnički heterogenim područjima. *Rumunski* sistem obezbeđuje minimalno predstavljanje zakonski konstituisanih organizacija građana koji pripadaju nekoj nacionalnoj manjini. Ako takve organizacije ne dobiju poslaničko mesto u bilo kom domu putem uobičajenih izbornih procedura, ali dobiju najmanje 5 % prosečnog broja važećih glasova u čitavoj zemlji za izbor nekog poslanika. Veća poslanika, one stiču pravo na poslaničko mesto u takvom domu. Godine 1992, na primer, iz ove klauzule izvuklo je korist trinaest organizacija.

Pravila koja olakšavaju predstavljanje manjina

Drugi sistemi, iako ne garantuju nužno prisustvo pripadnika nacionalnih manjina u izabranim telima, olakšavaju predstavljanje manjinskih organizacija. U *Poljskoj i Nemačkoj*, primera radi, pravila o minimalnom procentu se na takve organizacije ne primenjuju.

Belgijski sistem je specifičan. Telo institucija je zamišljeno na takav način da uspostavi ravnotežu između različitih jezičkih grupa (a ne između manjina u strogom smislu reči). Štaviše, u određenim područjima koja su sa jezičke tačke gledišta heterogena, napravljene su korekcije tako da su birači iz različitih jezičkih zajednica predstavljeni u izabranom

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

telu. Na ovaj način, stvorena je u centru zemlje velika heterogena izborna jedinica (izborna jedinica Brisel-Hal-Vilvorde). Ona obuhvata kako dvojezični region prestonice, Brisel, tako i dva flamanska okruga sa velikim brojem francuskih govornika. Birači iz ove izborne jedinice mogu glasati, sa izgledima na uspeh, za kandidate sa flamanskih ili francuskih govornih lista, kako za Senat tako i za Predstavnički dom.

Što se tiče izbora za Senat, za koje se birači u čitavoj zemlji dele u dve izborne zajednice (francuska izborna zajednica i holandska izborna zajednica), odgovorne za izbor 15 odnosno 25 senatora, birači iz Brisela-Hala-Vilvordea mogu glasati za neku flamansku listu ili francusku govornu listu i tako pripadati, prema napravljenom izboru, jednoj ili drugoj zajednici. Konačno, za oba Doma, birači iz dva okruga sa jezičkim pogodnostima Furon i Komin-Varneton imaju pravo da glasaju u okrugu koji se nalazi sa druge strane jezičke granice.

UTICAJ IZBORNIH SISTEMA NA PREDSTAVLJANJE POLITIČKIH GRUPA - KAKVA VRSTA OPŠTIH PRAVILA?

U demokratiji izbor koji naprave birači jeste neophodan faktor za određivanje rezultata izbora u pogledu kako poslaničkih mesta tako i glasova. Izborni sistem igra manje bitnu ulogu. I pored toga, on utiče na rezultat, neposredno i posredno. Za početak, izborni sistem je sredstvo za pretvaranje glasova u poslanička mesta: on reprodukuje - verno ili na drugi način - strukturu izbornog tela u izabranom telu. Drugo, on posredno utiče na samo ponašanje birača.

Debata o efektima jednog biračkog sistema u poređenju sa drugim, koja je počela sa rođenjem savremene demokratije, daleko je od toga da bude završena. Nju neće rešiti ovaj izveštaj. Svrha stavova koji slede jeste jednostavno da se pokaže koji su najšire prihvaćeni efekti izbornih sistema koji se mogu uzeti u obzir što se tiče predstavljanja manjina.

1. Stepem dejstva izbornog sistema na *pretvaranje glasova u poslanička mesta* pokazuje razlika između frakcionalizacije glasova i frakcionalizacije poslaničkih mesta. Frakcionalizacija glasova se definiše kao šansa da dva birača ne izaberu istu stranku, dok je frakcionalizacija poslaničkih mesta šansa da dva mesta ne pripadnu istoj stranci.² Kada nema divergencije između frakcionalizacije glasova i frakcionalizacije mesta, izborni sistem se može opisati kao "neutralan", pri čemu je raspodela poslaničkih mesta proporcionalna raspodeli glasova. Što se više sistem "defrakcionalizuje", s druge strane, to je ishod manje proporcionalan. Između savršeno neutralnog - ili potpuno proporcionalnog - sistema i najdefrakcionalizirajućeg sistema, postoje mnoge srednje situacije, pri čemu dva ekstrema povezuje kontinuum.

Dejstvo nekog izbornog sistema na pretvaranje glasova u poslanička mesta u velikoj meri zavisi od faktora *matematičke* (ili mehaničke) prirode. Međutim, nemoguće je naučno predvideti u svakom pojedinom slučaju šta će biti efekat nekog izbornog sistema, budući da su faktori koje treba uzimati u obzir tako složeni. U najboljem slučaju, može se izvesti nekoliko opštih pravila.

Jedno od neophodnih pravila jeste da što se neki sistem više defrakcionalizuje, to je on povoljniji za velike grupe, naročito najveću, bar na nivou izborne jedinice, i to više otežava predstavljanje manjinskih političkih tendencija. Ako se uzme u obzir celokupna teri-

² Pojam frakcionalizacija uveo je Rae, Douglas W., *Političke posledice izbornih zakona*, drugo izdanje, New Haven / London, 1971, str. 53.

torija na kojoj se izbori održavaju, nalaze se izuzeci od ovog pravila kada političke grupe nisu ravnomerno predstavljene na toj teritoriji. I obrnuto, što je neki sistem više neutralan prema pretvaranju glasova u poslanička mesta, to više dozvoljava predstavljanje manjinskih političkih tendencija. Međutim, bilo bi pogrešno misliti da neutralni sistemi podstiču male političke grupe. U stvari, predstavljanje koje obezbeđuju onima koji glasaju za takve grupe je jednako, a ne veće od onoga datog drugim grupama.

Očigledno, konačna razlika između većinskog i proporcionalnog sistema glasanja igra veliku ulogu u određivanju stepena u kome takvi sistemi imaju defrakcionalizirajuć efekat. Međutim, ona dopušta samo početnu diferencijaciju, kojoj je potrebno doterivanje, naročito u pogledu država koje koriste proporcionalni sistem.

Većina proučavanih država koristi proporcionalni ili prevashodno proporcionalni sistem. Ovim se očigledno ne želi reći da su sistemi proporcionalni svi u istoj meri. Ne ulazeći u detaljno proučavanje bezbrojnih varijanti izbornih sistema, korisno je podsetiti na sledeće: mada proporcionalni sistemi daju proporcionalniji rezultat nego većinski sistemi, proporcionalni sistem - ili, da budemo precizniji, proporcionalni metod pretvaranja glasova u mandate - sam po sebi ne garantuje da je sastav izabranog tela istinski odraz sastava izbornog tela. Proporcionalnost ishoda može biti ograničena nekolicinom faktora:

a. Najvidljivija je granica za sticanje prava na ulaz u izabrano telo koja iz podele poslaničkih mesta isključuje stranke koje nisu dobile određeni procenat glasova. Značaj granice očigledno zavisi od procenta glasova kome odgovara. Sem toga, granica koja važi na nacionalnom nivou isključuje više stranaka nego granica na nivou izbornih jedinica. *Turska* je primer naročito stroge granice jer je ona utvrđena na 10 % za zemlju u celini, dok je granica u *Poljskoj* 7 %. I u *Nemačkoj* se granica utvrđuje na nacionalnom nivou, ali ona iznosi svega 5 % (ili tri direktna mandata), što dozvoljava da pet stranaka (ili koalicija) bude prisutno u Bundestagu, dok bi svega dve ušle u parlament kada bi postojala granica od 10 %. U *Danskoj* granica jedva da ima neki uticaj jer iznosi svega 2 %. U *Jermeniji* granica je u principu 5 %; međutim, ukoliko jedna politička stranka uspe da dobije više od 5 %, prve dve stranke koje je slede (po broju glasova) takođe dobijaju poslanička mesta srazmerno svom rezultatu. Treba istaći da u *Poljskoj*, kao i *Nemačkoj*, pravila u vezi sa granicom ne važe za manjinske liste. Tako je nemačka manjina u Šleziji predstavljena u parlamentu.

b. Izborna formula, sama po sebi, može imati efekat smanjenja proporcionalnosti rezultata, ali u daleko manjoj meri (npr. sistemi koji koriste formulu najvećeg proseka daju manje proporcionalni rezultat nego oni koji koriste metod najvećeg ostatka).

c. Isto tako, i iznad svega, veličina izbornih jedinica ili, tačnije, broj poslaničkih mesta koja sadrže, igra bitnu ulogu u proporcionalnosti rezultata: što je manje poslaničkih mes-

ta u izornoj jedinici to je veći izborni količnik i to je teže nekoj stranci da dobije poslaničko mesto.

d. Osim toga, uz većinski i proporcionalni sistem postoje i *mešoviti sistemi* koji kombinuju aspekte dva najznačajnija biračka sistema. Ovaj pojam obuhvata veoma divergentne situacije. Stepen u kome su sistemi proporcionalni zavisi delimično od pomenu-tih kriterijuma, ali bitno je da je stepen u kome proporcionalni pristup određuje rezultat promenljiv.

Kada se odvojena dodela poslaničkih mesta vrši prema većinskom sistemu i proporcionalnom sistemu, stepen u kome je rezultat proporcionalan zavisice uglavnom od udela poslaničkih mesta zadržanih za proporcionalan sistem. U Italiji, na primer, ovaj udeo je svega 25 %. Budući da su manjine koncentrisane, njima ne škodi veličina udela poslaničkih mesta koja se popunjavaju većinskim sistemom. Za razliku od toga, granica od 4 % na nacionalnom nivou koja se traži da bi se osvojilo poslaničko mesto po proporcionalnom sistemu ide im na štetu. U Albaniji, grčka manjina, koja je koncentrisana, nije u nepovoljnom položaju zbog izbornog sistema, iako se svega malo više od četvrtine poslaničkih mesta izdvaja za proporcionalni sistem.

U drugim državama dolazi do uravnotežavanja broja u smislu da se, kada se poslanička mesta dodeljuju po proporcionalnom sistemu, mesta već osvojena po većinskom sistemu oduzimaju. Na ovaj način, u *Nemačkoj* je rezultat u osnovi proporcionalan. Postoje tri faze. Pre svega, polovina poslaničkih mesta se dodeljuje na osnovu većinskog principa jedan glas - jedan poslanik. Zatim se svi mandati dele između stranaka na proporcionalnoj osnovi, a onda se poslanička mesta osvojena po većinskom glasanju oduzimaju. U *Mađarskoj* 176 poslaničkih mesta se dodeljuje za većinsko glasanje za jednog poslanika, 152 za proporcionalni sistem sa regionalnim izbornim jedinicama, a 58 na osnovu nacionalnih stranačkih listi koje služe da se uravnoteži predstavljanje. U ove dve države, ograničeni brojevi pripadnika manjina nisu doveli do stvaranja manjinskih listi, bar ne na nacionalnom nivou.

2. Do sada je pažnja bila poklonjena uticaju koji izborni sistem ima na pretvaranje glasova u poslanička mesta, tj. pitanjima matematičke prirode. Međutim, izborni sistemi isto tako imaju uticaj na *izbore birača*. Na prvom mestu, njihove mogućnosti izbora razlikuju se prema vrsti sistema koji se koristi (o ovome će biti reči kasnije³). Isto tako i iznad svega, birači koji su svesni načina na koji izborni sistemi funkcionišu prilagođavaju svoje glasanje izbornom sistemu, konkretno davanjem "taktičkog" glasa, tj. izbegavanjem da daju glasove nekoj stranci ili kandidatu bez šanse. Ovo ponašanje sa svoje strane utiče na stranke i time ko se kandiduje na izborima. Ovo je kontroverzno pitanje koje pripada

³ Tačka III.B.2.b.

domenu *političkih nauka* i ovde se više neće razmatrati. Međutim, opšte je prihvaćeno da ponašanje birača ima tendenciju da akcentuira efekte nekog izbornog sistema. Taktičko glasanje povećava šanse najznačajnijih listi i smanjuje šanse malih listi, čime naglašava mehanički efekat izbornog sistema.

Da rezimiramo: osim potpuno proporcionalnih sistema, koji su neutralni ali ne postoje u čistom stanju ni u jednoj od proučavanih država, svi birački sistemi pogoduju velikim političkim grupama a ne pogoduju malim. Na nivou izborne jedinice, ovo je rezultat automatske primene sistema pretvaranja glasova u poslanička mesta, pa stoga ima univerzalan značaj. Međutim, ako se uzme u obzir celokupna teritorija na kojoj se izbor održavaju, takvo pravilo važi jedino ukoliko su razne tendencije relativno jednako rasprostranjene. Većinska tendencija u zatvorenom geografskom području, a koja nije predstavljena u ostalom delu teritorije, može zato izvući korist iz visoko defrakcionalizovanog sistema, uprkos tome što je u manjini na nacionalnom nivou.

UTICAJI IZBORNIH SISTEMA NA PREDSTAVLJANJE MANJINA

Političke stranke nacionalnih manjina - faktor u predstavljanju takvih manjina

Pitanja koja su gore razmatrana odnose se na "političke stranke nacionalnih manjina" - tj. stranke čija je svrha da predstavljaju nacionalne manjine i brane njihove interes - kao što čine svim ostalim strankama. Koliko su važne ove prve - Odgovori na upitnik omogućavaju da se sačini sledeća slika stanja političkih stranaka nacionalnih manjina.

a. Svega nekolicina država koje su odgovorile na upitnik *zabranjuju* stranke koje predstavljaju manjine. To su *Albanija, Bugarska, Gruzija i Turska*. S druge strane, zabrana stranaka regionalne prirode ili onih koje imaju regionalnu dimenziju, u *portugalskom* ustavu, nije uperena na manjinske stranke.

b. Međutim, čini se da je u većini država koje zabranjuju stranke koje predstavljaju manjine takva zabrana nedelotvorna. U *Albaniji*, stranka nazvana Unija za ljudska prava uključuje političku organizaciju grčke manjine, OMONIA. U *Bugarskoj* je Pokret za prava i slobode politička stranka iz turske etničke manjine. Obe ove stranke imaju poslanike u svojim parlamentima. U *Turskoj*, s druge strane, Ustavni sud je zabranio nekoliko stranaka shodno zakonu koji naime zabranjuje stranke čije svrhe postojanja uključuju promenu unitarne prirode države; tvrdnje da u Turskoj postoje manjine zasnovane su na razlikama u nacionalnoj ili verskoj kulturi, verskoj pripadnosti, rasi ili jeziku; ili stvaranje manjina na teritoriji Turske Republike zaštitom, razvojem i širenjem jezika i kultura osim turskog jezika i kulture. Međutim, treba konstatovati da postoji znak pitanja nad kompatibilnošću takvih statutarnih odredaba sa Ustavom. Štaviše, trenutno se toleriše jedna politička stranka koja tvrdi da predstavlja kurdski identitet. Međutim, ona nema predstavnika u parlamentu, jer nije osvojila granicu od 10 % glasova birača širom zemlje. Bez obzira na statutarnu zabranu, ova granica umnogome otežava manjinskim listama da budu predstavljene u parlamentu. Konačno, statutarna zabrana u *Gruziji* u odnosu na udruženja građana sa ciljem etničkog, verskog ili nacionalnog predstavljanja, prema upitniku, nije primenjivana na političke stranke. Štaviše, postoji veliki broj udruženja koja predstavljaju manjine nastanjene u Gruziji.

Da rezimiramo: u praksi je veoma neuobičajeno zabranjivanje političkih stranaka koje predstavljaju nacionalne manjine. Budući da bi ovo bilo ograničenje slobode udruživanja, što je fundamentalni deo zajedničke ustavne baštine širom kontinenta, ono se može opravdati samo u posebnim i individualnim slučajevima, a ne i u opštem smislu. Princip

proporcionalnosti se mora uvek u punoj meri poštovati.⁴ Valja napomenuti da zabrana korišćenja "manjinskih" argumenata u predizbornoj kampanji može, u stvari, dovesti do zabrane učešća u parlamenatnom životu, čak i ako manjinske stranke kao takve nisu zvanično zabranjene.⁵

c. Sama činjenica da su stranke koje predstavljaju manjine dozvoljene, očigledno ne podrazumeva da one i postoje. One su prisutne samo u određenom broju država.

Njihovo odsustvo je često vezano za ograničen broj pripadnika manjina (*Japan*) ili za činjenicu da su rasejani (*Mađarska*). U *Švajcarskoj*, gde strogo govoreći nema manjinskih stranaka, političke stranke mahom imaju korene u kantonima što znači da su kantonalne sekcije, bar u jednojezičkim kantonima, sastavljene od pripadnika jedne jezičke grupe. Kada koncentrisane manjine imaju mali broj pripadnika, one ponekad imaju stranke samo na regionalnom i lokalnom nivou (*Austrija; Norveška i Švedska* za Samije; *Danska* za nemačku manjinu). U drugim slučajevima, čak i kada su prisutne u nacionalnom zakonodavnom telu, stranke iz koncentrisanih manjina su prirodno locirane u regionima gde su takve manjine u većini (*Italija, Slovačka, Španija*) ili gde bar imaju relativno veliki broj pripadnika. Zaista, kada je visoko strukturirana, neka organizacija koja predstavlja manjinu može osvojiti poslanička mesta u nacionalnom parlamentu čak i ako manjina nije nigde u većini, ili je to u vrlo zatvorenom području. *Rumunija* je zemlja u kojoj je najveći broj manjinskih stranaka ili organizacija (koje su tretirane kao političke stranke za svrhe izbora) uzeo učešće u izborima i ima poslanike i senatore u parlamentu.⁶ U *Slovačkoj i Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji* postoje mnoge manjinske stranke - jedna od njih je u vladi *Makedonije*, a tri u vladi *Slovačke*. U odgovorima iz *Hrvatske i Litvanije* takođe se pominje postojanje stranaka koje predstavljaju manjine.

Tamo gde postoje stranke nacionalnih manjina, uticaj izbornog sistema na predstavljanje nacionalnih manjina u izabranim telima je veći. Bez obzira na uticaj koji neki izborni sistem ima na ishod izbora u smislu poslaničkih mesta, odlučujući faktor je uvek izbor koji pravi sam birač. Budući da se ovaj izbor pravi na osnovu kandidata koji se kandiduju na izborima, predstavljanje pripadnika nacionalnih manjina u izabranim telima varira prema broju kandidata iz takvih manjina, ili bar broju kandidata koje istaknu organizacije koje imaju šansu da osvoje poslanička mesta. Pripadnicima manjina lakše je da se kandiduju - pa tako i budu izabrani - kada postoje posebne stranke nacionalnih manjina.

⁴ Videti dokument CDL-INF (98) 14, "Zabrana političkih partija i slične mere", izveštaj koji je usvojila Komisija na 35. plenarnoj sednici u Veneciji, 12 - 13. jun 1998. godine.

⁵ Videti mišljenje Evropske komisije o evropskim pravima u slučaju Ahmed Sadik, Evropski sud za ljudska prava, Ahmed Sadik protiv Grčke, presuda od 15. novembra 1996. godine, Izveštaji o presudama i odlukama 1996-V.

⁶ Podsetimo se da u ovoj zemlji postoje posebne ustavne odredbe koje podstiču predstavljanje ovakvih grupisanja. Videti *supra*, tačka I.A.2.

Situacije kada stranke manjina ne postoje

1. Predstavljanje manjina preko proporcionalnosti rezultata

Opšta pravila o uticaju izbornih sistema na predstavljanje političkih grupa ne mogu se, u obliku u kome postoje, transponovati na nacionalne manjine, iz razloga koji su objašnjeni u nastavku teksta.

a. Političke stranke iz nacionalnih manjina nisu pravi odraz takvih manjina. Pripadnici nacionalnih manjina takođe glasaju za druge stranke, naročito kada su u liste tih stranaka uključeni kandidati koji pripadaju manjini, ili se otvoreno kao takvi izjašnjavaju. Isto tako, nije nemoguće za neku stranku manjine da dobije glasove ljudi koji toj manjini ne pripadaju.

b. Isto tako, manjine nisu po pravilu predstavljene preko posebnih političkih stranaka. Iako su mahom dozvoljene, takve stranke postoje samo u određenim državama. U principu, tamo gde postoje, one su ograničene na region u kome je nastanjen veći deo manjine.

Tamo gde nema stranaka koje predstavljaju neku manjinu, odnos između izbornog sistema i predstavljanja manjine veoma je teško definisati, čak i ako se pretpostavi da je način na koji birači glasaju određen time da li kandidati pripadaju manjini ili ne. I pored toga, moguće je identifikovati neke opšte trendove, kao što će se videti u sledećim stavovima.

Može se desiti da neka manjina nije većina nigde na teritoriji. Bez obzira da li je to zato što je rasejana ili jednostavno ima mali broj pripadnika, ona ima veoma slabe šanse da bude predstavljena u nekom defrakcionalizirajućem sistemu, a naročito u većinskom sistemu. Kada je neka manjina sa malim brojem pripadnika koncentrisana, njene interese pre će zadovoljiti podela nacionalne teritorije na izborne jedinice, nego podela poslaničkih mesta na nacionalnom nivou sa granicom koja se mora osvojiti za sticanje prava na dodelu mesta.

Što je neki izborni sistem proporcionalniji, to on više dozvoljava manjinama, pa i rasejanim, da budu predstavljene u izabranom telu, bar kada broj pripadnika manjine koji učestvuju na izborima dostigne količnik - i ako je to slučaj, granicu - u izornoj jedinici o kojoj je reč. Tada je manjina u poziciji da predstavi sopstvenu listu ali i da odustane od takve liste, ako sa tradicionalnim političkim strankama dogovori da one uključe njene kandidate. I tako proporcionalni sistem dopušta švedskoj manjini u *Finskoj*, koja je u većini samo na Alandskim ostrvima, da bude predstavljena sopstvenom listom u tri druge izborne jedinice. Ona ima mesto u petoj izornoj jedinici zahvaljujući savezima sa drugim strankama.

Plurinominalno glasanje i izbor pripadnika manjina

a. Uopšteno

Izborne jedinice sa nekoliko mesta, čak i u većinskom sistemu, mogu olakšati pripadnicima manjina da budu izabrani u izbornim jedinicama u kojima manjina nije u većini. U stvari, u jedinici gde treba da bude popunjeno samo jedno poslaničko mesto, birači iz većine imaju tendenciju da biraju kandidate iz većine, dok u sistemu sa više poslanika po izbornoj jedinici birači neće oklevati da biraju sa liste koja uključuje kandidate i iz većine i iz manjine. Tako u *Grčkoj* stranke uključuju muslimanske kandidate u svoje liste i obično bar dva kandidata budu izabrana. Odgovori iz mnogih drugih država koje koriste proporcionalni sistem (ili, za gornji dom, plurinominalni sistem - više poslanika - većinskog glasanja, kao u *Poljskoj* i *Švajcarskoj*) pokazuju da stranke imaju tendenciju da balansiraju svoje liste kako bi osigurale pošteno predstavljanje manjina. Ovo važi kako u državama u kojima se koristi proporcionalni sistem sa zatvorenim istama (*Bugarska*), čak i kada je kombinovan sa većinskim sistemom "izborna jedinica koja daje samo jednog poslanika - jedan glas" (*Albanija*, *Azerbejdžan* i *Italija*), tako i u onima koje dopuštaju izražavanje prvenstva između kandidata (*Austrija*, *Finska*, *Letonija*, *Poljska* i *Slovačka*) ili kandidata koji će se birati sa različitih listi (*Švajcarska*). Valja napomenuti da čak i u čistim sistemima "jedan poslanik po izbornoj jedinici" (*Kanada* i *Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija* do juna 1998. godine - ove države imaju koncentrisane manjine), stranke ponekad uravnotežavaju kandidate koji se kandiduju između većine i manjine(a).

b. Sloboda izbora birača i njen efekat na predstavljanje manjina

aa. Izborni sistemi se ne razlikuju samo po načinu na koji se glasovi pretvaraju u poslanička mesta već i po mogućnostima koje nude biračima da izaberu između kandidata koji pripadaju jednoj listi ili jednoj stranci. Uopšteno govoreći, u plurinominalnom sistemu mogu se pojaviti četiri situacije:

1/ *Liste su zatvorene*. Birači glasaju samo za listu, a kandidati se biraju redosledom kojim su navedeni na listi. Ovaj sistem se primenjuje u brojnim državama, npr. u *Azerbejdžanu*, *Bugarskoj*, *Hrvatskoj*, *Španiji*, *Portugaliji* i *Rumuniji*; ili *Nemačkoj*, *Jermeniji* i *Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji* za poslanike izabrane primenom proporcionalnog sistema.

2/ Postoji mogućnost preferencijalnog glasanja u okviru neke liste, u kom slučaju birači mogu da glasaju ne samo za listu već i za kandidate na toj listi. Među zemlje gde se ovo može naći spadaju *Češka Republika* i *Slovačka* (gde birači mogu da izraze prednost za četiri kandidata), *Austrija*, *Estonija*, *Finska*, *Poljska*, *Slovenija* (gde svaki birač ima jedan glas koji se računa u korist kandidata i u korist liste kojoj kandidat pripada) i *Letonija*

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

(birač može da podrži jednog ili više kandidata ili, naprotiv, da precrta njihova imena). Kada se dozvoljava preferencijalno glasanje, poslanička mesta se kandidatima na listi najčešće dodeljuju opadajućim redosledom u odnosu na broj dobijenih glasova.

3/ Birači imaju pravo da biraju kandidate sa više lista (engl. *panachage* - sistem u kome se na jednom glasačkom listiću nalaze kandidati sa nekoliko lista). Ovaj sistem se primenjuje u *Švajcarskoj* na svim nivoima.

4/ Birači ne glasaju za liste, već za kandidate, kojima dodeljuju redne brojeve, onim redosledom kojim bi želeli da ih vide u poslaničkim klupama. Poslanička mesta se dodeljuju kandidatima prema proporcionalnom principu. Ovaj metod glasanja, koji se naziva "sistem jednog prenosivog glasa" (engl. *single transferable vote*), ne koristi se ni u jednoj od zemalja koje su odgovorile na upitnik. Ipak, on se može naći, na primer, u *Irskoj* i na *Malti*.

bb. U državama u kojima liste nisu zatvorene, biračima je lakše da prilikom glasanja uzmu u obzir pripadnost nacionalnoj manjini. Nije moguće utvrditi, kao opšte pravilo, da li takva sloboda izbora pomaže ili otežava izbor kandidata koji su pripadnici manjina. Na osnovu onoga što je ranije rečeno o efektima različitih izbornih sistema, kada se poslanička mesta dodeljuju kandidatima sa najviše glasova na listi - dakle, kada se unutar liste primenjuje većinski sistem - to treba da bude povoljno za manjine koje čine većinu u izbornoj jedinici, a prilično nepovoljno za druge. Sistem jednog prenosivog glasa i bilo koji drugi sistem proporcionalne dodele poslaničkih mesta kandidatima koji pripadaju istoj stranci treba da obezbede zastupljenost manjina čija zastupljenost u biračkom telu prelazi izborni cenzus.

IZBORNE JEDINICE I ZASTUPLJENOST MANJINA

R

aspodela poslaničkih mesta između izbornih jedinica i određivanje granica izbornih jedinica značajan su činilac izbornog zakona. Oni zapravo mogu značajno da utiču na ukupan izborni rezultat.

1. Princip *ravnopravnosti biračke snage* zahteva da poslanička mesta budu ravnomerno raspoređena među izbornim jedinicama, u skladu sa datom formulom za dodelu poslaničkih mesta (broj stanovnika, državljana - uključujući maloletnike - registrovanih birača ili glasača). Kada se ovaj princip ne poštuje, radi se o manipulisanju biračkim telom. Ta manipulacija je aktivna kada raspodela poslaničkih mesta dovede do nejednake zastupljenosti od prvog trenutka kada se primeni. Manipulacija je pasivna kada rezultira iz zadržavanja nepromenjenog načina raspodele poslaničkih mesta na teritoriji u dužem vremenskom periodu. Redovna preraspodela poslaničkih mesta među izbornim jedinicama, odnosno redovno menjanje granica izbornih jedinica - koje je neophodno u sistemu u kome se bira po jedan poslanik u svakoj izornoj jedinici - dozvoljava da se izbegne pasivna manipulacija.

Ravnopravnost biračke snage je od suštinskog značaja za donje domove, ali ne i gornje, gde se zamenjuje ravnopravnošću federalnih jedinica, ili čak teritorijalnih vlasti u državama koje nemaju federativno uređenje.

2. U slučajevima neravnopravne predstavljenosti, to može uticati na predstavljenost koncentrisanih manjina ako je teritorija na kojoj one čine većinu neadekvatno predstavljena u izabranom telu (sa prevelikim ili premalim brojem poslanika). U odgovorima na upitnik, zapaženi su primeri neravnopravne predstavljenosti u donjim domovima. Takođe, naročito u nekim federalnim sistemima, poslanička mesta u gornjim domovima u većini slučajeva ne dodeljuju se samo na osnovu broja stanovnika (npr. u *Švajcarskoj*, svaki kanton ima pravo na po dva mesta u Savetu država, bez obzira na broj stanovnika; a španski Senat čine četiri senatora po provinciji, izuzev ostrvskih provincija). Međutim, na osnovu odgovora na upitnik, neravnopravno predstavljanje ili predstavljanje teritorijalnih entiteta u gornjim domovima nema uticaja, ni pozitivnog ni negativnog, na učešće manjina u izabranim telima.

3. a. Kada manjina čini većinu na datom delu teritorije, veoma efikasan način obezbeđivanja njene predstavljenosti u izabranim telima jeste da se ta teritorija definiše

kao izborna jedinica, ili da se podeli u nekoliko izbornih jedinica. S druge strane, utvrđivanje granica izbornih jedinica na takav način da manjina nigde ne predstavlja većinu bilo bi štetno za njenu postignutu predstavljenost, naročito u većinskom sistemu.

U odgovorima na upitnik nisu primećeni takvi manevri, poznati pod nazivom "prekranje izbornih jedinica" (engl. *gerrymandering*). Pa ipak, ovakvo teritorijalno predstavljanje manjina postoji u svim državama gde postoje koncentrisane manjine u određenom broju. U nekim, ono je posledica efekata izbornog sistema koji teoretski nije načinjen da obezbedi posebnu predstavljenost manjina. Nasuprot tome, u drugim državama ona se izričito zahteva. Budući da je često teško povući razliku između ove dve situacije, ovaj izveštaj će obuhvatiti primere teritorijalnog predstavljanja manjina, bez naglašavanja da li je zakonodavac to izričito zahtevao ili nije.

b. Treba imati u vidu da je *koncentrisana manjina* po pravilu veoma dobro predstavljena u izbornim jedinicama gde ona čini većinu, ako se primeni većinski izborni sistem, naročito u izbornim jedinicama u kojima se bira samo po jedan poslanik. Zapravo, u ovom slučaju, postoje veoma veliki izgledi da će biti izabran pripadnik dotične manjine - bez obzira na to da li je on ili ona član partije nacionalne manjine ili neke druge partije. Ovo je tako u većini država koje su popunile upitnik, a u kojima se primenjuje većinski sistem u kome svaka izborna jedinica daje po jednog poslanika, ili mešoviti sistem koji obuhvata i izborne jedinice u kojima se bira samo jedan poslanik, gde koncentrisane manjine čine većinu u nekim izbornim jedinicama. Ovo je slučaj, na primer, u *Albaniji*, sa grčkom manjinom na jugu zemlje, u *Kanadi*, sa frankofonskim stanovništvom u Kvebeku i starosedelačkim stanovništvom na severu, i u *Italiji*, sa frankofonskim stanovništvom u Valle d'Aosta i nemački-govornim stanovništvom u pokrajini Bolcano.

Tamo gde postoje podmanjine (grupe koje su većinske na nacionalnom nivou, ali manjinske na lokalnom), interesi koncentrisanih manjina biće zadovoljeni kroz većinski sistem, a naročito takav u kome se bira jedan poslanik po izornoj jedinici (u takvom sistemu, budući da će svaka partija predložiti po jednog kandidata, koji će po svojoj prilici biti pripadnik manjine, dok bi u sistemu gde se bira više poslanika po izornoj jedinici, verovatno bili dodati kandidati koji su pripadnici podmanjine, kako bi se privukao što veći broj birača). Proporcionalni sistem, s druge strane, može da smanji zastupljenost takvih manjina tako što bi pripadnicima podmanjine omogućio da osvoje poslanička mesta u oblastima gde to ne bi bilo moguće u sistemu gde se bira jedan poslanik po izornoj jedinici.

Takav sistem, primenjen u izbornim jedinicama gde koncentrisana manjina čini većinu, omogućuje takvoj većini da bude adekvatno predstavljena, a da pri tom ne bude prema njoj toliko povoljan, kao što je uninominalni većinski sistem. Prosto postojanje određene izborne jedinice obezbeđuje zastupljenost manjine. To je slučaj u *Danskoj*, gde narod

Farskih ostrva i Grenlanda, koji su manjina na nacionalnom nivou, čine većinu u izbornim jedinicama Farska ostrva i Grenland, od kojih obe biraju po dva poslanika, koji na taj način predstavljaju manjinu. Takođe, ovo je slučaj i u *Švajcarskoj*, u četiri od šest kantona gde je frankofonska manjina u većini i u kantonu gde je italijanski-govorna manjina u većini. S druge strane, u dva pretežno frankofonska kantona, ali u kojima postoji značajna nemački-govorna podmanjina, ova druga je tradicionalno dobro predstavljena u dva doma parlamenta (Nacionalnom savetu, koji se bira prema proporcionalnom sistemu, i Savetu država, koji se bira po većinskom sistemu sa dva poslanička mesta po izornoj jedinici).

U *Španiji* (gde izborne jedinice odgovaraju provincijama), u pojedinim oblastima onih autonomnih zajednica u kojima postoji snažna nacionalistička svest, stranke koje pripadaju manjinama su u većini. U *Rumuniji*, mađarska manjina je u većini u dve izborne jedinice (departmana). U oba slučaja, uprkos činjenici da se primenjuje proporcionalni sistem, podmanjine, manjine, pa čak i njihove partije, adekvatno su zastupljene.

Definisanje granica izbornih jedinica i raspodela poslaničkih mesta između izbornih jedinica mogu stoga da igraju značajnu ulogu u predstavljanju koncentrisanih manjina. Granice izbornih jedinica su najprimetnije u većinskom sistemu, ali u proporcionalnim sistemima postaju sve zanemarljivije ukoliko se takvi sistemi udaljavaju od potpune proporcionalnosti. Uopšteno, iz odgovora u upitniku ne vidi se da pravila za određivanje izbornih jedinica imaju bilo povoljan bilo nepovoljan efekat na zastupljenost manjina. Međutim, finski ustav predviđa da izborne jedinice budu jednojezične, gde je to moguće, ili da njihove jezičke manjine treba da budu najmanje moguće. Pored toga, švedski-govorna Alandska ostrva čine izbornu jedinicu shodno aktu koji ima status ustava. U *Italiji*, određivanje granica izbornih jedinica za izbor poslanika mora da bude u skladu sa principom koncentrisanosti, tj. da grupiše homogene manjine.

4. U upitniku je postojalo pitanje o *organu koji odlučuje o načinu određivanja granica izbornih jedinica i raspodeli poslaničkih mesta* između izbornih jedinica i da li takva odluka podleže *sudskoj reviziji*. Uključivanje nekog sudskog organa ili, u prvoj instanci, nepristrasno sastavljenog izbornog odbora, trebalo bi da omogući da se izbegne mešanje politike u određivanje granica izbornih jedinica. Međutim, kada o tome odlučuje čisto političko telo, nema čvrstih garancija. Međutim, samo polovina država koje su odgovorile na ovo pitanje predviđa sudsku reviziju u ovoj oblasti (npr. *Austrija, Azerbejdžan, Italija, Slovenija* - Ustavni sud, *Japan* - redovni sudovi, *Litvanija* - Okružni sud u Vilnusu), a u mnogim slučajevima odluku donosi parlament (npr. *Gruzija, Norveška, Poljska, Rumunija, Švedska*) ili sam predsednik republike (*Albanija, Bugarska*). Pa ipak, na osnovu odgovora ne bi se reklo da to predstavlja prepreku adekvatnoj zastupljenosti manjina.

RASPRAVA O IZBORNOM SISTEMU I NACIONALNIM MANJINAMA

U svakoj državi izborni sistem je predmet manje-više čestih rasprava. Iako ponekad predstavlja predmet interesovanja samo ograničenog kruga političara i stručnjaka, pitanje da li postoji ili ne rasprava o izbornom sistemu usmerena na široku javnost dobilo je više pozitivnih nego negativnih odgovora.

Ta rasprava je najčešće usmerena na to u kojoj meri je izborni sistem proporcionalan (ili većinski). Iako izbor između čisto proporcionalnog i čisto većinskog sistema ne predstavlja često pitanje u dotičnim državama, rasprava može, na primer u mešovitim sistemima, da ovuhvati značaj odnosa između proporcionalnih i većinskih elemenata izbornog sistema (*Albanija, Jermenija*), ili prelazak sa pretežno većinskog mešovitog sistema na čist većinski sistem (*Italija*). U sistemima koji su više proporcionalni, predlozi za promenu mogu se ticati veće proporcionalnosti (*Portugalija, Španija, Turska*), ili, s druge strane, kako bi parlament bio manje rasepkan, smanjenja proporcionalnosti rezultata postavljanjem većeg izbornog cenzusa nego što je bio (*Rumunija*).

U nekim slučajevima, rasprava se tiče nastojanja da se obezbedi veća sloboda izbora za birače, kroz eliminisanje sistema zatvorenih lista (*Španija*), ili povećanjem mogućnosti izbora u sistemu gde birači mogu da se opredele samo za jednu opciju (*Švedska*).

Po svoj prilici, među zemljama koje su popunjavale upitnik, samo u jednoj, *Mađarskoj*, pokrenuta je rasprava o obezbeđivanju zastupljenosti nacionalnih ili etničkih manjina u parlamentu. Zakon o pravima nacionalnih i etničkih manjina predviđa usvajanje posebnog akta o predstavljanju nacionalnih i etničkih manjina u parlamentu. Rasprava koja je proistekla iz ove odredbe, zasniva se na činjenici da nijedna partija koja se zasniva na nekoj nacionalnoj ili etničkoj manjini ili se od nje sastoji ne može da ostvari cenzus od 5 % potreban da bi postala parlamentarna stranka. To znači da predstavnici nacionalnih i etničkih manjina kao takvih mogu da imaju predstavnike u parlamentu samo ako se na njihov izbor primene drugačija pravila, tj. ako se smanji broj birača neophodan za izbor predstavnika nacionalne ili etničke manjine u parlament. Predlog u tom cilju, međutim, pokrenuo je teško pitanje da li bi takav propis možda bio u suprotnosti sa jednakošću prava glasa predviđenim članom 71(1) Ustava.

Iako se stepenom proporcionalnosti najviše bave političke stranke manjina, naročito u slučajevima kada je njihovo biračko telo rasejano, on ne mora nužno uticati na zastupljenost manjina. Kao prvo, moguće je da ne postoje značajne manjine (*Portugalija*). Dalje, manjine mogu da budu u dovoljnoj meri koncentrisane i neosetljive na promenu pro-

porcionalnosti rezultata (*Španija*). Isto tako, predložene promene mogu da budu dovoljno ograničene da ne utiču na zastupljenost manjina. Dakle, ako bi se u *Finskoj* primenio većinski sistem, to bi bilo na štetu švedske manjine i njene partije, koja nigde ne čini većinu osim na Alandskim ostrvima. S druge strane, veća proporcionalnost kroz povećanje broja izbornih jedinica teško da bi imala bilo kakvog uticaja na zastupljenost ove manjine, jer je koncentrisana.

Dakle, reforma izbornog sistema u strogom smislu, a naročito povećanje njegove proporcionalnosti, ne znači nužno i najbolji način za postizanje većeg učešća pripadnika manjina u izabranim telima. Čest je slučaj da su nedovoljno zastupljene manjine, ili one koje uopšte nisu zastupljene, ujedno i brojčano najmanje (npr. u *Poljskoj* ili u *BJR Makedoniji*) i ne mogu im se garantovati poslanička mesta u parlamentu, bez obzira na izborni sistem koji se primenjuje.

Da rezimiramo, u ovom trenutku nije moguće uspostaviti direktnu vezu između rasprave o reformi izbornog sistema i zastupljenosti manjina u državama koje su odgovorile na upitnik, izuzev u *Mađarskoj*.

V

elika šarolikost izbornih sistema je bogatstvo za generacije pravnih stručnjaka, političkih analitičara i matematičara, i tako će ostati. Tačno je da se ne može reći da svi bez izuzetka nacionalnim manjinama garantuju adekvatnu zastupljenost, ali glavni zaključak koji se može izvući iz navedene analize jeste da u ovoj oblasti nema univerzalnog pravila. Zapravo, izborni sistem je samo jedan od činilaca od kojih zavisi prisustvo pripadnika manjina u nekom izabranom telu. Drugi elementi takođe su od značaja, kao što je izbor kandidata od strane političkih partija i, očigledno, izbor birača, što samo delimično zavisi od izbornog sistema. Takođe, može biti od značaja da li je manjina koncentrisana ili rasejana, kao i to u kojoj meri je ona integrisana u društvo i, iznad svega, njena brojnost.

U svakom slučaju, izborni sistem nije bez značaja za učešće pripadnika manjina u javnom životu. S jedne strane, pojedine države - ali njih nema mnogo - imaju konkretna pravila sačinjena da obezbede takvo učešće. S druge strane, događa se da se primenjuju neutralna pravila - na primer, ona o utvrđivanju granica izbornih jedinica - kako bi se olakšalo predstavljanje manjina. Međutim, često je slučaj da zastupljenost manjina nije odlučujući faktor kada se usvajaju ili čak primenjuju rešenja izbornog sistema. Međutim, kada je reč o zastupljenosti manjina u izabranim telima, važe sledeće opšte napomene:

- Uticaj izbornog sistema na zastupljenost manjina najviše se oseća kada nacionalne manjine imaju sopstvene stranke.
- Nije uobičajeno da političke partije koje okupljaju nacionalne manjine budu zabranjene zakonom i to se veoma retko događa. U veoma malom broju slučajeva ovo predstavlja ograničenje slobode udruživanja, koji u svakom slučaju poštuje princip proporcionalnosti, i u skladu je sa evropskim ustavnim nasleđstvom.
- Iako su partije koje okupljaju nacionalne manjine veoma široko dozvoljene, njihovo postojanje nije pravilo, niti je neophodno za prisustvo pripadnika manjina u izabranim telima.
- Ukoliko je izborni sistem više proporcionalan, utoliko su veći izgledi da će rasejane manjine ili one koje imaju mali broj pripadnika biti zastupljene u nekom izabranom telu. Broj poslaničkih mesta po jednoj izbornoj jedinici je odlučujući faktor u proporcionalnosti sistema.

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

- Kada liste nisu zatvorene, birači se prilikom izbora mogu rukovoditi time da li su kandidati pripadnici manjina ili ne. Da li će takva sloboda izbora biti povoljna za manjine ili ne, zavisi od mnogih faktora, uključujući i brojnost dotičnih manjina.
- Nesrazmerna zastupljenost može da utiče (pozitivno ili negativno) na zastupljenost koncentrisanih manjina, ali iz odgovora na upitnik ne vide se nikakvi konkretni primeri.
- Kada je teritorija na kojoj manjina čini većinu priznata kao izborna jedinica, to pomaže da manjina bude zastupljena u izabranim telima, naročito ako se primenjuje većinski sistem.

Da rezimiramo, učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu kroz izabrane funkcije ne zavisi toliko od primene pravila koja se konkretno odnose na manjine, koliko od sprovođenja opštih pravila izbornog zakona, prilagođenih, ako je potrebno, tako da se povećaju izgledi na uspeh kandidata takvih manjina.

UPITNIK O UČEŠĆU PRIPADNIKA MANJINA U JAVNOM ŽIVOTU

Autor: Ergun OZBUBUN
(Turska)

Izborni sistem

A. Izborni sistem uopšte

1. Kakav je izborni sistem uopšte - prost većinski / dvokružno glasanje, proporcionalno predstavljanje, mešoviti sistem?

B. Izborne jedinice

2. a. Da li postoje koncentrisane manjine koje čine većinu na nekom delu teritorije?

b. Ako je tako, da li je taj deo teritorije predstavljen kao takav u nekom predstavničkom telu?

3. a. Da li su izborne jedinice organizovane u više nivoa (npr. lokalnom i regionalnom)?

b. Koja je prosečna veličina izborne jedinice (npr. koliko se poslanika bira u svakoj izbornoj jedinici)?

4. a. U kojoj meri se primenjuje princip „jedan čovek - jedan glas“? Ili postoje elementi nesrazmere (npr. da određene izborne jedinice imaju nesrazmerno mnogo, a druge nesrazmerno malo poslanika); ako je tako, u korist kojih izbornih jedinica je učinjena ova nesrazmera?

b. Da li je takva nesrazmera povoljna / nepovoljna za manjine i da li je zbog toga predmet kritike?

c. Da li postoji sistem raspodele poslaničkih mesta koji ne uzima (u potpunosti) u obzir stanovništvo izborne jedinice (npr. u saveznim državama)?

d. Ako je tako, da li se taj sistem smatra povoljnim / nepovoljnim za manjine?

5. a. Postoje li pravila kojima se obezbeđuje određivanje granica izbornih jedinica na takav način koji je povoljan ili nepovoljan za predstavljanje koncentrisanih manjina?
- b. Ko ima konačnu reč o određivanju granica izbornih jedinica?
- c. Da li takve odluke podležu sudskoj reviziji?
- d. Da li su granice izbornih jedinica predmet kritike zbog toga što se povoljno / nepovoljno odražavaju na predstavljanje koncentrisanih manjina?

C. Podela poslaničkih mesta

6. a. Ako je reč o proporcionalnom izbornom sistemu, koja s izborna formula koristi za prevođenje glasova u poslanička mesta (najveći ostatak, *d' Ont, Sent-Laž, Imperijal, Her, itd.*)? Molimo da objasnite delovanje ove formule.
- b. Ako je reč o većinskom ili pluralističkom sistemu, na koji način se vrši raspodela poslaničkih mesta?
7. Ako je reč o proporcionalnom sistemu, postoje li mehanizmi za regionalnu ili nacionalnu preraspodelu mesta (sistem regionalnog ili nacionalnog ostatka)?
8. U izbornim jedinicama u kojima se bira više od jednog poslanika:
- a. Da li je dozvoljeno preferencijalno glasanje, ili postoje drugi mehanizmi (poput irskog sistema sa isključivo jednim, prenosivim glasom) koji biračima omogućavaju da izraze svoju opredeljenost za jednog određenog kandidata, umesto da glasaju za stranačku listu?
- b. Ako je odgovor da, da li se poslanička mesta dodeljuju pojedincima na proporcionalnoj osnovi?
- c. Da li je moguće da se akumulira nekoliko glasova za istog kandidata u sistemu u kome je dozvoljeno glasanje za samo jednog kandidata (kumulativno glasanje)?
9. Da li se na izborima za lokalne i regionalne vlasti primenjuje isti ili drugačiji izborni sistem od onoga koji je predviđen za nacionalno zakonodavno delo? Ako je tako, koje su najvažnije razlike? Da li su one više ili manje povoljne za predstavljanje manjina?

D. Ostalo

10. a. Da li su partije manjina zabranjene kao takve?
 - b. Ako nisu, da li takve partije postoje?
11. Da li postojeća izričita pravila kojima se garantuje minimum zastupljenosti manjina u izabranim telima (izdvojeno glasanje za pripadnike nacionalnih manjina, obaveza da se na izbornu listu stavi određen broj kandidata koji su pripadnici manjina itd.)?
12. Čak i ako ne postoji takva zakonska obaveza, da li političke partije u principu nastoje da izbalansiraju svoje liste time što uključuju određen broj kandidata koji su pripadnici manjina?
13. Da li postoje statistički podaci o nesrazmernoj (prevelikoj ili premaloj) zastupljenosti manjina?
14. Da li se razmišlja o prevelikoj / premaloj zastupljenosti manjina?
15. Da li je u toku javna rasprava o izbornom sistemu?
16. a. U principu, u kojoj meri izborni sistem garantuje zastupljenost političkih opredeljenja manjina?
 - b. Da li postoji zabrinutost zbog nedovoljne zastupljenosti takvih političkih opredeljenja?

PRILOG

Pregled odgovora na Upitnik o učešću pripadnika manjina u javnom životu

Deo I: Izborni sistemi

Tabela daje rezime odgovora na prvi deo Upitnika o učešću pripadnika manjina u javnom životu (CDL-MIN (96) 1), izuzev pitanja 13 koje se odnosi na statističke podatke o prevelikoj / nedovoljnoj zastupljenosti manjina, za koje nije bilo dovoljno podataka na raspolaganju. Pitanja su obuhvaćena na sledeći način:

Kolona u tabeli	Pitanje
A	1
B	6
C	3 + 7
D	4 + 5.a + 5.d
E	5.b
F	5.c
G	8
H	2.a
I	2.b + 11
J	10
K	12
L	14
M	16
N	15
O	9

REČNIK



Iledeći rečnik objašnjava najmanje poznate izraze koji su upotrebljeni u tabeli.

Nacionalna izborna jedinica: izborna jedinica u kojoj se predstavničko telo bira jednim delom ili u celini bez podele teritorije ili stanovništva.

Kumulativni glas: davanje više glasova istom kandidatu.

Latoisage: brisanje kandidata sa liste.

Panaširanje (Panachage): stavljanje kandidata sa više od jedne liste na glasački listić.

Sistem:

- **podela sukcesijom brojeva:** poslanička mesta se dodeljuju opadajućim redosledom brojeva dobijenih deljenjem broja glasova za svaku listu sa:
- **(d'Ontov sistem):** 1; 2; 3; 4 ...
- **(čisti Lažov sistem):** 1; 3; 5; 7 ...
- **(modifikovani Lažov sistem):** 1, 4; 3; 5; 7 ...

Najveći ostatak: pošto se broj glasova za svaku listu podeli izbornim količnikom, preostali mandati se preraspodeljuju listama sa najvećim brojem preostalih glasova (ili najvećim udelom).

Hagenbah-Bišof: d'Ontov sistem predstavljen na različit način.

Glas:

- **preferencijalni:** davanje glasa određenom kandidatu na listi;
- **ograničeni:** višestruki sistem većinskog glasanja u kome glasač raspolaže brojem glasova manjim od broja poslaničkih mesta za koja se glasa;
- **pojedinačni neprenosiv:** višestruki sistem većinskog glasanja u kome glasač može da glasa samo za jednog kandidata (ekstremna varijanta ograničenog glasa);
- **pojedinačni prenosiv:** proporcionalni sistem u kome birač ne glasa za liste već za kandidate, preferentnim redosledom; glasovi prve preferencije koji prelaze izborni cenzus a koji su dati izabranim kandidatima, kao i glasovi dati najslabije plasiranim kandidatima, prebacuju se u korist kandidata druge preferencije i tako redom.

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	A	B
	Izborni sistem	Izborni sistem: detalji
Albanija	Mešoviti	115 mesta apsolutno većinski 40 mesta proporcionalno (najveći ostatak; 2 % cenzus)
Argentina	Proporcionalni (Poslanički dom) Mešoviti (Senat)	D'Ontov sistem (Veće poslanika). Dva predstavnika prve partije i dva druge (Senat).
Austrija	Proporcionalan	D'Ontov sistem, cenzus 4 %, mandati se raspodeljuju na regionalnom i nacionalnom nivou za preostale glasove.
Azerbejdžan	Mešoviti (apsolutna većina / proporcionalni)	100 mesta većinsko dvokružno glasanje, 50 % glasova + 50 % izašlih u prvom krugu. 25 mesta proporcionalno (najveći ostaci).
Belgija	Proporcionalni	D'Ontov sistem
Belorusija	Apsolutno većinski	Po pravilu, dva kruga glasanja, više ako je odziv manji od 50 %.

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

C	D	E
Izborne jedinice	Utvrđivanje granica i preraspodela mandata: posebna obeležja	Lice / telo odgovorno za utvrđivanje granica i preraspodelu mandata
Većinski: jedan član Proporcionalno: širom zemlje	Ne postoje	Predsednik Republike
Pokrajine	Ne postoje	Parlament
Tri nivoa: okružni, regionalni i nacionalni.	Ne postoje (osim regionalnih izbora u Burgenlandu i Koruškoj)	Parlament (ustav)
Većinski: po jedan poslanik. Proporcionalno: širom zemlje.	Ne postoje	Centralni izborni komitet
Predstavnički dom: 20 jedinica, preraspodela mandata na višem nivou (u principu pokrajinskom) u slučaju grupisanja biračkih lista; Senat (za direktno izabrane senatore): 3 izborne jedinice.	Ne postoje	Parlament (ustav)
Po jedan poslanik.	Ne postoje	Centralni izborni komitet

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	A	B
	Izborni sistem	Izborni sistem: detalji
BJR Makedonija	Mešoviti (apsolutna većina i proporcionalni)	Većinski: 85 mandata, dvokružno glasanje; proporcionalni: 35 mandata, d'Ontov sistem, cenzus 5 %.
Bugarska	Proporcionalni	D'Ontov sistem, cenzus od 5 %; preraspodela na regionalnom nivou.
Češka Repubika	Proporcionalni (Veće poslanika); Apsolutna većina Senat).	Veće poslanika: cenzus 5 %. Dodela preostalih prema rezultatima na nacionalnom nivou.
Danska	Proporcionalni	Modifikovan Lažov sistem (lokalni nivo). Dodela preostalih na nacionalnom nivou: najveći ostatak.
Estonija	Proporcionalni	Modifikovan d'Ontov sistem, cenzus 5 %.
Finska	Proporcionalni	D'Ontov sistem
Grčka	Proporcionalni	

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

C	D	E
Izborne jedinice	Utvrđivanje granica i preraspodela mandata: posebna obeležja	Lice / telo odgovorno za utvrđivanje granica i preraspodelu mandata
Većinski: po jedan poslanik; proporcionalni: širom zemlje.	Ne postoje	Parlament (ustav)
Potpodele regiona (između 4 i 13 poslaničkih mesta).	Ne postoje	Predsednik Republike
Veće poslanika: 7 izbornih jedinica - od 10 do 40 poslanika. Senat: po jedan poslanik.	Ne postoje	Parlament (ustav)
Lokalne: Između 2 i 6 poslaničkih mesta širom zemlje.	Prezastupljenost slabo naseljenih izbornih jedinica - bez uticaja na manjine.	Parlament (ustav)
Jedanaest izbornih jedinica	Ne postoje	Parlament (ustav)
Regionalne: od 2 do 16 poslanika	Ustav obezbeđuje jednojezične izborne jedinice, ili jedinice u kojima su manjine u što je moguće manjem broju.	Parlament (ustav). Detalji: vlada.
Promenljiv broj poslanika	Ne postoje	

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	A	B
	Izborni sistem	Izborni sistem: detalji
Gruzija	Mešoviti (proporcionalni / apsolutan većinski)	150 mandata: proporcionalno, 5 % cenzus. 85 mandata: većinski, dvokružno glasanje.
Hrvatska	Proporcionalni	D'Ontov sistem, cenzus 5 % na nivou jedinice.
Italija	Mešoviti (pluralni i proporcionalni)	75 % mandata: pluralni; 25 % mandata: balansiranje mandata (sa cenzusom 4 % na nacionalnom nivou za Veće poslanika i regionalnom nivou za Senat).
Japan	Mešoviti (pluralni i proporcionalni)	Predstavnički dom: 300 mandata - pluralni, 200 mandata - proporcionalni (d'Ont); Savetnički dom: 152 mandata - jedan neprenosiv; 100 mandata - proporcionalni (d'Ont).

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

C	D	E
Izborne jedinice	Utvrđivanje granica i preraspodela mandata: posebna obeležja	Lice / telo odgovorno za utvrđivanje granica i preraspodelu mandata
Većinski: po jedan poslanik; Proporcionalni: široj zemlji.	Kritike na račun određivanja granica izbornih jedinica ne odnose se na predstavljenost manjina.	Parlament (ustav)
Predstavnički dom: 10 jedinica sa 14 mesta + 1 jedinica za Hrvate u inostranstvu; 5 mandata za predstavnike manjina; Županijski dom: 3 mandata po županiji = izornoj jedinici	Ne postoje	Parlament (ustav)
Većinski: Po jedan poslanik. Proporcionalni: široj zemlji (Preraspodela mandata kandidatima na lokalnom nivou) (Veće poslanika); na regionalnom nivou (Senat).	Određivanje granica izbornih jedinica trebalo bi da dozvoli predstavljanje koncentrisanih manjina.	Vlada
Većinski: po jedan poslanik (Predstavnički dom); Prefektore (2 do 8 mandata) (Savetnički dom); Proporcionalni: 11 jedinica (7 do 33 mandata) (Predstavnički dom); na nacionalnom nivou (Savetnički dom).	Predstavnički dom: broj glasača po predstavniku može varirati po stopi od 1 do 2. Savetnički dom: predstavlja prefektore, dozvoljeni dispariteti zastupljenosti.	Parlament

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	A	B
	Izborni sistem	Izborni sistem: detalji
Jermenija	Mešoviti	75 mandata relativnom većinom, 56 proporcionalno (najjači ostaju, cenzus 5 %).
Kanada	Pluralni	-
Kirgistan	Apsolutna većina	-
Letonija	Proporcionalni	Lažov sistem
Litvanija	Mešoviti (apsolutna većina i proporcionalni)	71 mandat: većinski / dvokružno glasanje (drugi krug: dva kandidata sa najviše glasova u prvom krugu); više krugova ukoliko je odziv manji od 40 %. 70 mandata: proporcionalni (najveći ostatak).

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

C	D	E
Izborne jedinice	Utvrđivanje granica i preraspodela mandata: posebna obeležja	Lice / telo odgovorno za utvrđivanje granica i preraspodelu mandata
Većinski: po jedan poslanik. Proporcionalno: široj zemlji.	Ne postoje (razlika u broju stanovnika po izornoj jedinici ne sme da pređe 15 %; izborna jedinica ne sme da obuhvata geografske oblasti koje se ne graniče međusobno).	Centralni izborni komitet
Po jedan poslanik	Ne postoje	Pokrajinske izborne komisije + parlamentarna revizija
Po jedan poslanik	Ne postoje	Izborni komitet
Pet izbornih jedinica	Ne postoje	Centralna izborna komisija
Većinski: po jedan poslanik, proporcionalni: na nivou zemlje	Predstavnici manjina predlažu formiranje „čistih nacionalnih“ izbornih jedinica.	Centralni izborni komitet

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	A	B
	Izborni sistem	Izborni sistem: detalji
Mađarska	Mešoviti (proporcionalni i apsolutna većina)	176 mandata: većinski; 210 mandata: proporcionalni (d'Ont), (152 u izbornim jedinicama i 58 na nacionalnom nivou za balansiranje).
Nemačka	Mešoviti (proporcionalni / većinski)	50 % mandata prema pluralnom sistemu (direktni mandati). Preraspodela na nacionalnom nivou po proporcionalnom sistemu (najveći ostatak, cenzus 5 % ili tri direktna mandata) i oduzimanju mandata dobijenih po pluralnom sistemu).
Norveška	Proporcionalni	Modifikovan Lažov sistem
Poljska	Proporcionalni (Sejm). Pluralni (Senat)	Sejm: d'Ontov sistem, 391 mandat na nivou izbornih jedinica i 69 mandata na nacionalnom nivou (liste preko 7 %).
Portugalija	Proporcionalni	D'Ontov sistem

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

C.	D	E
Izborne jedinice	Utvrđivanje granica i preraspodela mandata: posebna obeležja	Lice / telo odgovorno za utvrđivanje granica i preraspodelu mandata
Većinski: po jedan poslanik, proporcionalni: na nivou zemlje + sektori / glavni grad.	Ne postoje	Parlament (ustav)
Po jedan poslanik (većinski). Nacionalni nivo (proporcionalni).	Ne postoje	Parlament (ustav), na osnovu predloga stalne komisije koju imenuje savezni predsednik
Od 4 do 15 poslanika (+ 8 poslanika na nacionalnom nivou)	Izvesna prezastupljenost seoskih područja	Parlament
Vojvodstvo - Sejm: od 3 do 17 mandata. Senat: 2 ili 3 mandata.	Senat: sve izborne jedinice osim 2 imaju isti broj poslanika	Parlamentarni zakon (izborne jedinice odgovaraju vojvodstvima)
Okruzi: Od 3 do 50 mandata	Ne postoje	Izborne jedinice se poklapaju sa okruzima (parlamentarni zakon). Preraspodelu mandata vrši nacionalni izborni komitet.

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	A	B
	Izborni sistem	Izborni sistem: detalji
Rumunija	Proporcionalni	D'Ontov sistem, cenzus od 3 %, mandati se dodeljuju na nacionalnom nivou za preostale glasove
Slovačka Republika	Proporcionalni	
Slovenija	Proporcionalni	
Španija	Proporcionalni (Kongres poslanika). Pluralni (Senat)	D'Ontov sistem (Kongres poslanika) Ograničeni glas (Senat)
Švajcarska	Proporcionalni (Nacionalni savet) Većinski (Savet država, osim jednog kantona)	Hagenbah-Bišof sistem (Nacionalni savet), Kantonalni zakon (Savet država), obično apsolutna većina
Švedska	Proporcionalni	Modifikovan Lažov sistem, 310 mandata na osnovu izbornih jedinica i 39 mandata na nacionalnom nivou, cenzus 4 %
Turska	Proporcionalni	D'Ontov sistem, nacionalni cenzus 10 %

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

C	D	E
Izborne jedinice	Utvrđivanje granica i preraspodela mandata: posebna obeležja	Lice / telo odgovorno za utvrđivanje granica i preraspodelu mandata
Departmani: od 4 do 29 mandata (Poslaničko veće); od 2 do 13 mandata (Senat); + (širok zemlje).	Ne postoje	Parlament (ustav)
Jedna izborna jedinica (širok zemlje)	Ne postoje	Parlament (ustav)
Osam izbornih jedinica + širok zemlje	Posebna zastupljenost manjina	Parlament (ustav)
	Ne postoje	Ustav
Kantoni; od 1 do 35 poslanika (Nacionalni savet) i 2 poslanika (20 kantona), 1 poslanik (6 bivših polukantona) (Savet država)	Koncentrisane manjine imaju izvesnu prednost	Ustav
29 izbornih jedinica sa po 2 - 33 mandata širok zemlje	Ne postoje	Parlament (ustav)
Pokrajine ili njihovi podregioni: od 2 do 18 poslanika	Svaka pokrajina imenuje na početku po jednog poslanika	Vrhovni izborni odbor (= sudski organ)

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	A	B
	Izborni sistem	Izborni sistem: detalji
Ukrajina	Mešoviti (većinski proporcionalni)	450 mesta: većinski - 255 mesta (izabrani u izbornim jedinicama sa po jednim poslanikom na osnovu relativne većine); 225 mesta (na nacionalnom nivou sa cenzusom 4 % za partije i blokove partija na osnovu proporcionalnog predstavljanja)

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

C	D	E
Izborne jedinice	Utvrđivanje granica i preraspodela mandata: posebna obeležja	Lice / telo odgovorno za utvrđivanje granica i preraspodelu mandata
Većinski: po jedan poslanik, proporcionalno: na nacionalnom nivou	Određivanje granica izbornih jedinica uzima u obzir administrativnu i teritorijalnu strukturu Ukrajine i koncentraciju manjina	Centralna izborna komisija je odgovorna za određivanje granica izbornih jedinica; uzima u obzir predloge koje daju Verhovna Rada Autonomne Republike Krim, i regionalni lokalni samoupravni saveti Kijeva i Sevastopolja; Centralna izborna komisija je odgovorna za preraspodelu poslaničkih mesta

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	F	G
	Utvrđivanje granica izbornih jedinica i raspodela mandata: sudska revizija	Preferencijalno glasanje
Albanija	Ne postoji	Ne postoji
Argentina	Postoji, (Savezni izborni sudija)	Ne postoji
Austrija	Postoji, (Ustavni sud)	Postoji, (jedan preferencijal)
Azerbejdžan	Postoji, (Ustavni sud)	Ne postoji
Belgija	Postoji, (Arbitražni sud)	Postoji, (glasanje za listu ili za kandidata)
Belorusija	Postoji	Nije bitno
BJR Makedonija	Postoji (Ustavni sud)	Ne postoji

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

H	I	J
Koncentrisane manjine u većini na delu teritorije	Manjine: posebna zastupljenost	Partije koje predstavljaju manjine
Postoje	Postoji, (kao teritorija)	Zabranjene, ali zapravo postoji stranka koja predstavlja pre svega grčku manjinu.
Ne postoje	Ne postoji	Dozvoljene
Samo u jednom okrugu u Koruškoj	Ne postoji	Dozvoljene. Nekoliko grupa za regionalne i okružne izbore.
Postoje	Otvoreno pitanje (problem Nagorno-Karabah)	Dozvoljene
Postoje	Postoji (teritorijalno; lično; moguće je u dva okruga na jezičkoj granici i, za Senat, za birače u izbornoj jedinici Brisel-Hal-Vilvorde)	Dozvoljene
Postoje	Ne postoji	Dozvoljene
Postoje	Postoji (kao teritorija)	Dozvoljene - brojne partije predstavljaju manjine.

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	F	G
	Utvrđivanje granica izbornih jedinica i raspodela mandata: sudska revizija	Preferencijalno glasanje
Bugarska	Ne postoji	Ne postoji
Češka Repubika	Postoji	Postoji (četiri preferencijala)
Danska	Postoji	Postoji (jedan preferencijal)
Estonija	Postoji	Postoji (jedan preferencijal)
Finska	Ne postoji, osim manjih detalja (Državni savet)	Postoji (jedan preferencijal)
Grčka		
Gruzija	Ne postoji	

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

H	I	J
Koncentrisane manjine u većini na delu teritorije	Manjine: posebna zastupljenost	Partije koje predstavljaju manjine
Postoje	Ne postoji	Zabranjene po Ustavu, ali ne i u praksi - jedna partija predstavlja tursku zajednicu.
Ne postoje	Ne postoji	Dozvoljene.
Postoje	Postoji (teritorijalno - Farska ostrva i Grenland)	Dozvoljene - partije koje predstavljaju nemačku manjinu (na lokalnom nivou); posebne partije na Grenlandu i Farskim ostrvima.
Postoje	Ne postoji	Dozvoljene. Tri ruske stranke.
Postoje	Postoji (kao teritorija - Alandska ostrva)	Dozvoljene. Švedska narodna stranka.
Postoje, na gradskom i seoskom nivou	Ne postoji	Dozvoljene. Nedavno je bilo takvih partija.
Postoje	Postoji (kao teritorija)	Dozvoljene.

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	F	G
	Utvrđivanje granica izbornih jedinica i raspodela mandata: sudska revizija	Preferencijalno glasanje
Hrvatska	Postoji	Ne postoji
Italija	Postoji	Ne postoji
Japan	Postoji, u vezi sa ocenom valjanosti izbornih rezultata	Ne postoji, osim pojedinačnog neprenosivog glasa
Jermenija	Ne postoji	Ne postoji
Kanada	Ne postoji	Nije bitno
Kirgistan	Ne postoji	Nije bitno
Letonija	Postoji	Postoji – preferencijalno glasanje i latoisage
Litvanija	Postoji (Okružni sud u Vilnusu)	Postoji, osim ako stranke unapred ne traže drugačije

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

H	I	J
Koncentrisane manjine u većini na delu teritorije	Manjine: posebna zastupljenost	Partije koje predstavljaju manjine
Italijani i Mađari u izvesnoj meri, Srbi takođe (pre oružanog sukoba), ostali prilično rasejani	Postoji (kao narod; kao teritorija trenutno suspendovano)	Dozvoljene. Dve srpske partije
Postoje	Postoji (kao teritorija)	Dozvoljene. Postoje u tri regiona sa jezičkim manjinama
Ne postoje	Ne postoji	Dozvoljene
Ne postoje	Ne postoji	Dozvoljene. Politička partija koja predstavlja jezidi manjinu postoji od 1997.
Postoje	Postoji (kao teritorija)	Dozvoljene
Postoje	Ne postoji	Dozvoljene
Ne postoje	Ne postoji	Dozvoljene. Postoji partija za rusku manjinu.
Postoje	Ne postoji	Dozvoljene. Postoje tri stranke koje predstavljaju manjine.

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	F	G
	Utvrđivanje granica izbornih jedinica i raspodela mandata: sudska revizija	Preferencijalno glasanje
Mađarska	Postoji (Ustavni sud)	Ne postoji
Nemačka	Postoji (Ustavni sud)	Ne postoji
Norveška	Ne postoji	Postoji - Latoisage i kumulativno glasanje
Poljska	Ne postoji	Postoji (jedan preferencijal)
Portugalija	Postoji (Ustavni sud o odlukama Nacionalne izborne komisije)	Ne postoji
Rumunija	Ne postoji	Ne postoji
Slovačka Republika	Postoji (Ustavni sud)	Postoji (četiri preferencijala)

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

H	I	J
Koncentrisane manjine u većini na delu teritorije	Manjine: posebna zastupljenost	Partije koje predstavljaju manjine
Ne postoje	Ne postoji	Dozvoljene
Ne postoje	Ne postoji, ali se ne primenjuju pravila o cenzusu	Dozvoljene
Postoje, na opštinskom nivou	Ne postoji	Dozvoljene. Postoje na lokalnom nivou
Ne postoje	<i>De jure</i> ne postoji, ali <i>de facto</i> postoji, kroz propise o neprimenjivanju cenzusa	Dozvoljene. Udruženja koja predstavljaju manjine učestvuju u izborima.
Ne postoje	Ne postoji	Regionalne partije su zabranjene
Postoje	Postoji (kao teritorija i kao narod)	Dozvoljene. Udruženja koja predstavljaju manjine tretiraju se kao političke partije u izborne svrhe.
Postoje	Ne postoji	Dozvoljene. Partije koje predstavljaju mađarsku (4), romsku (5) i rusinsko-ukrajinsku (1) manjinu

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	F	G
	Utvrđivanje granica izbornih jedinica i raspodela mandata: sudska revizija	Preferencijalno glasanje
Slovenija	Postoji (Ustavni sud)	Ne postoji
Španija	Ne postoji	Ne postoji za Poslanički Kongres; panaširanje za Senat
Švajcarska	Ne postoji	Postoji - panaširanje, kumulativno glasanje za Nacionalno veće
Švedska	Ne postoji	Postoji (jedan preferencijal)
Turska	Ne postoji, Pogledati u koloni E	Ne postoji
Ukrajina	Postoji (Vrhovni sud)	Ne postoji

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

H	I	J
Koncentrisane manjine u većini na delu teritorije	Manjine: posebna zastupljenost	Partije koje predstavljaju manjine
Ne postoje	Postoji (kao narod)	Dozvoljene
Postoje	Postoji (kao teritorija)	Dozvoljene. Postoje "nacionalističke" partije (baskijske i katalonske)
Postoje	Postoji (kao teritorija)	Dozvoljene. Političke partije imaju svoje korene u kantonima.
Ne postoje	Ne postoji	Dozvoljene. Partija postoji na lokalnom nivou.
Postoje	Postoji (kao teritorija)	Zabranjene. Međutim, trenutno postoji kurdska partija
Postoje	Postoji (kao teritorija)	Dozvoljene

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	K	L
	Tendencija da partije balansiraju svoje liste	Zabrinutost zbog zastupljenosti manjina
Albanija	Postoji	Ne postoji
Argentina	Nije bitna (nema manjina)	Ne postoji
Austrija	Postoji	Ne postoji
Azerbejdžan	Postoji	Ne postoji
Belgija	Postoji (pitanje se pre svega odnosi na nemački-govornu manjinu)	Ne postoji
Belorusija	Ne postoji	Ne postoji
BJR Makedonija	Postoji	Postoji (posebno za male manjine)
Bugarska	Postoji	Ne postoji
Češka Republika	Ne postoji	Ne postoji

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

M	N	O
Debata o političkim tendencijama u zastupljenosti manjina	Debata o izbornom sistemu	Izborni sistem za lokalne i regionalne izbore
Ne postoji	Postoji	Proporcionalan za veća; većinski za izvršne organe
Ne postoji	Postoji (pre svega na lokalnom nivou)	Pokrajinski zakon
Ne postoji	Ne postoji	Up. Nacionalni izbori (Regionalni parlamenti odgovorni za utvrđivanje izbornih jedinica za regionalne izbore)
Ne postoji	Ne postoji	Većinski
Ne postoji	Postoji	D'Ontov sistem, up. Nacionalni izbori
Postoji	Ne postoji	Up. Nacionalni izbori
Postoji	Postoji	Saveti: proporcionalan; gradonačelnici: većinski
Ne postoji	Ne postoji	Sličan sistemu za nacionalne izbore
Ne postoji	Ne postoji	Opština je izborna jedinica na lokalnom nivou

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	K	L
	Tendencija da partije balansiraju svoje liste	Zabrinutost zbog zastupljenosti manjina
Danska	Ne postoji	Ne postoji
Estonija	Ne postoji	Ne postoji
Finska	Postoji	Ne postoji
Grčka	Postoji	
Gruzija	Postoji	Ne postoji
Hrvatska	Postoji (neke partije)	Postoji (u oba smera)
Italija	Postoji, posebno u Friuli-Venecija Đulija	Ne postoji
Japan	Ne postoji	Ne postoji
Jermenija	Ne postoji	Ne postoji

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

M	N	O
Debata o političkim tendencijama u zastupljenosti manjina	Debata o izbornom sistemu	Izborni sistem za lokalne i regionalne izbore
Ne postoji	Ne postoji	Proporcionalan - d'Ontov, pojedinačne jedinice pokrivaju cela mesta
Ne postoji	Postoji	Up. Nacionalni izbori
Postoji (za male izborne jedinice)	Ne postoji	Up. Nacionalni izbori
Postoji, u nekim političkim krugovima	Postoji (posebno na lokalnom nivou)	Up. Nacionalni izbori
Postoji	Postoji	Uopšteno, mešoviti sistemi (regije: većinski premium)
Ne postoji	Postoji	Većinski za izvršne. Pojedinačni neprenosivi glasovi za savete.
Ne postoji	Postoji	Većinski

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	K	L
	Tendencija da partije balansiraju svoje liste	Zabrinutost zbog zastupljenosti manjina
Kanada	Postoji	Postoji, otuda tendencija da se poveća broj manjinskih kandidata.
Kirgistan		Postoji
Letonija	Postoji	Ne postoji
Litvanija	Postoji	Partije i političke organizacije koje predstavljaju manjine žele da povećaju svoju zastupljenost
Mađarska	Ne postoji	Ne postoji
Nemačka	Delimično	Postoji
Norveška	Postoji, na lokalnom nivou	Ne postoji
Poljska	Postoji	Postoji (osim za nemačku manjinu)
Portugalija	Ne postoji - nema značajnih manjina	Ne postoji

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

M	N	O
Debata o političkim tendencijama u zastupljenosti manjina	Debata o izbornom sistemu	Izborni sistem za lokalne i regionalne izbore
Nedovoljna predstavljenost zbog većinskog sistema	Ne postoji	Up. Nacionalni izbori
Ne postoji	Ne postoji	Proporcionalan
Ne postoji	Postoji	Proporcionalan
Postoji	Postoji	Većinski, mešoviti ili proporcionalan (u zavisnosti od stanovništva)
Postoji	Da, ponekad	Proporcionalan (u skladu sa zakonom zemlje)
Ne postoji	Ne postoji	
Ne postoji	Ne postoji	Up. Izbori za Sejm
Postoji	Postoji	Up. Nacionalni izbori

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	K	L
	Tendencija da partije balansiraju svoje liste	Zabrinutost zbog zastupljenosti manjina
Rumunija	Ne postoji	Ne postoji
Slovačka Republika	Postoji	Ne postoji
Slovenija	Ne postoji, jer postoje posebna pravila o predstavljanju manjina	Postoji preterano predstavljanje zbog posebnih pravila o predstavljanju manjina. Postoje primedbe na pravo manjinskih predstavnika da učestvuju u pralamentarnim debatama koje se ne tiču prava manjina.
Španija	Ne postoji	Postoji, otuda pošteno predstavljanje manjina
Švajcarska	Postoji	Ne postoji
Švedska	Ne postoji	Ne postoji

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

M	N	O
Debata o političkim tendencijama u zastupljenosti manjina	Debata o izbornom sistemu	Izborni sistem za lokalne i regionalne izbore
Ne postoji	Postoji	Up. Nacionalni izbori (veća); Većinski, dvokružno glasanje (gradonačelnici)
Ne postoji (osim za stranke koje predstavljaju mađarsku manjinu)	Postoji (posebno na opštinskom nivou)	Većinski
Ne postoji (osim ovlašćenja poslanika koji predstavljaju nacionalne manjine)	Postoji	Većinski ili d'Ontov sistem sa preferencijalnim glasanjem
Postoji	Postoji	Up. Kongres poslanika
Ne postoji	Ne postoji	Kantonalni zakon - uopšte, proporcionalan za zakonodavne organe i većinski za izvršne.
Ne postoji	Postoji	Up. Nacionalni izbori, uz 3 % cenzus za regionalne izbore i bez cenzusa za lokalne izbore

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

	K	L
	Tendencija da partije balansiraju svoje liste	Zabrinutost zbog zastupljenosti manjina
Turska	Postoji	Postoji (naročito zbog cenzusa od 10 %)
Ukrajina	Ne postoji	Nacrt zakona o krimsko - -tatarskom narodu obezbeđuje garantovanu zastupljenost krimskih Tatara u Verhovnoj Radi Ukrajine, Verhovnoj Radi Autonomne Republike Krim i telima lokalne samouprave Krima

IZBORNI ZAKON I NACIONALNE MANJINE

M	N	O
Debata o političkim tendencijama u zastupljenosti manjina	Debata o izbornom sistemu	Izborni sistem za lokalne i regionalne izbore
Postoji	Postoji	
Postoji (u Medžlisu tatarskog naroda na Krimu)	Postoji (u Medžlisu tatarskog naroda na Krimu)	Lokalni i regionalni izbori: većinski sistem; Verhovna Rada Autonomne Republike Krim: većinski sistem.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

323.15:342.8

IZBORNI zakon i nacionalne manjine
(prevodioci Vladimir B. Zimonjic, Slobodan S.
Štetić).-Beograd: Centar za slobodne
izbore i demokratiju, 2002 (Beograd:
Tipografic). -73str.:graf. prikazi;
21cm.-(CeSIDova mala biblioteka)

Tiraž 500. - Predgovor: str. 7.-Rečnik;
str.39-Napomena i bibliografske
reference uz tekst

ISBN 86-83491-09-9

a) Избори-Националне мањине
COBISS-ID 97558796