

Tko i kako predstavlja nacionalne manjine

Nikola Baketa
Marko Kovačić

Predstavljanje nacionalnih manjina u nacionalnom parlamentu otvoreno je pitanje političkog sustava Hrvatske koje neprestance izaziva političke i znanstvene rasprave. To se očituje i u stalnom mijenjanju načina izbora predstavnika nacionalnih manjina od jednoga do drugoga ciklusa izbora. Posljednje su promjene izvršene u lipnju ove godine. U Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina Hrvatska definira samu sebe kao multikulturnu državu, premda su neka zakonska rješenja, uključujući i izbor predstavnika nacionalnih manjina, međusobno protuslovna i nesukladena. Zbog regionalnog okruženja, političkog naslijeđa i važne uloge nacionalnih manjina u hrvatskoj povijesti i suvremenoj politici vrlo je važno pronaći odgovarajuće rješenje tog problema

Mijenjanje načina izbora manjinskih predstavnika

Na početku valja ukratko podsjetiti kako su se od početka devedesetih godina do danas mijenjali načini izbora predstavnika nacionalnih manjina u Hrvatski sabor. Na izborima 1992. manjine čiji je udio u pučanstvu bio manji od 8 posto imale su pravo izabrati najmanje pet zastupnika u Zastupnički dom Sabora, a po jedan je zastupnik morao biti iz reda pripadnika mađarske, talijanske, češke i slovačke, rusinske i ukrajinske, te njemačke i austrijske manjine. Uz to, manjine čiji je udio bio viši od 8 posto – a samo je srpska nacionalna manjina ispunjavala taj uvjet – imale su pravo na razmjernu zastupljenost. Prije izbora 1995. način izbora se promijenio, i to tako da je izričito određeno da pripadnici etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina imaju pravo izabrati osam predstavnika u Zastupnički dom: tri pripadnici srpske manjine, a pet manjine koje su to pravo imale i na prethodnim izborima i po istom načelu. Prije izbora 2000. smanjen je broj zajamčenih mjesta za predstavnike nacionalnih manjina na pet: jedno za srpsku, a četiri za ostale manjine, s tim što su rusinska, ukrajinska, njemačka, austrijska i židovska manjina zajednički birale jednog zastupnika. Osim toga, pripadnici nacionalnih manjina morali su odlučiti hoće li glasovati za stranačke liste u izbornom okrugu u kojem su registrirani ili za kandidata s liste nacionalnih manjina kojoj pripadaju u posebnoj manjinskoj izbornoj jedinici. Do promjena je opet došlo prije izbora 2003. Nacionalnim manjinama je bilo zajamčeno osam mjesta u Hrvatskom Saboru: pripadnici srpske nacionalne ma-

Dosadašnje izbornopravo suočavalo je svakog pripadnika manjina na izborima s dvojbom: hoću li biti pripadnik nacionalne manjine ili građanin Republike Hrvatske

njine birali su tri, pripadnici mađarske i talijanske manjine po jednoga zastupnika, pripadnici češke i slovačke zajedno jednoga zastupnika, pripadnici austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske jednoga, te pripadnici albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske jednoga zajedničkog zastupnika. Takav je sustav primjenjivan na izborima 2003. i 2007. godine. No, već će sljedeći izbori biti provedeni po novim pravilima koja su usvojena izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u lipnju 2010. godine. Osim Ustavnog zakona, izmijenjen je i dio Ustava koji se odnosi na popis nacionalnih manjina. Tako je do lipnja 2010. u Izvorišnim osnovama Ustava RH bilo nabrojeno deset nacionalnih manjina, dok su najnovije promjene obuhvatile još dvanaest manjina, pa su sada dvadeset i dvije nacionalne manjine postale ustavna kategorija. Tim se činom Hrvatska, premda simbolično, još jednom pokušala deklarirati kao država u kojoj su sve nacionalne manjine jednake i ravnopravne, nastojeći normativno potvrditi premisu o svojoj multikulturalnosti.

Dvostruko pravo glasa i koncept dominantne manjine

Što se uistinu promijenilo novim načinom izbora predstavnika nacionalnih manjina? Najvažnija je promjena ukidanje prisilnog odabira između građanskoga i manjinskog identiteta. To je izbor koji je bio nametnut svim pripadnicima manjinskih zajednica. Pripadnici manjina nisu bili zadovoljni time što su se morali opredijeliti hoće li glasovati za redovne stranačke liste ili za kandidate nacionalnih manjina u posebnoj izbornoj jedinici. Oni su smatrali da na temelju čl. 15. Ustava imaju opće i posebno biračko prava, pa su zahtijevali dvostruko pravo glasa. Te je zahtjeve u ožujku 2009. podržao i sadašnji predsjednik Republike Ivo Josipović. On je, kao predsjednik SDP-ova Savjeta za ljudska prava,

Nije dopustivo da se u međusobni natjecateljski odnos dovode manjine koje čine 0,24 posto i one koje čine samo 0,01 posto ukupnog stanovništva

civilno društvo i pravni sustav, na okruglom stolu organiziranom u povodu predstojećih ustavnih promjena izjavio kako smatra da takvo rješenje afirmira Hrvatsku kao zemlje demokracije i ljudskih prava. Osim Ive Josipovića, i SDP već dulje vrijeme podržava zahtjev nacionalnih manjina da se uvede dvostruko pravo glasa. Međutim, zastupnici nacionalnih manjina, inače koalicijski partneri HDZ-a u posljednja dva mandata, smatrali su da je potpora SDP-a uglavnom deklarativna, da ta stranka ništa nije poduzela dok je bila na vlasti zbog navodnog straha od gubitka glasova birača centra, te da potporu daju uglavnom zbog vlastitih interesa. S druge strane, HDZ još nije bio spreman za takve promjene. Kao razlog često se spominjao strah da će tada pripadnici manjina, uz glasovanja za manjinske kandidate, u redovnome izbornom postupku glasovati za SDP-ove kandidate. Ipak, dvije najjače stranke u Hrvatskoj uspjele su postići dogovor. Prema njemu, manjinama čiji je udio u ukupnom stanovništvu veći od 1,5 posto osiguraju se najmanje tri zastupnička mjesta, i to na temelju općega biračkog prava, dok se manjinama koje čine

manje od 1,5 posto ukupnog stanovništva, osim općega biračkog prava, na osnovi posebnoga biračkog prava jamči pet zastupnika u Saboru. Time sve manjine, osim najbrojnije srpske, čiji je udio u stanovništvu gotovo 5 posto, dobivaju dvostruko pravo glasa. S obzirom na to da su pripadnici srpske manjine potencijalni glasači SDP-a, to se može shvatiti i kao kompromis dviju najjačih stranaka. Tim je kompromisom manjinsko stanovništvo Hrvatske, koje čini oko 10 posto stanovnika, podijeljeno na dva dijela: homogeniji dio, koji čini srpska manjina i koji je jednostavnije mobilizirati u predizbornoj utrci te im je zato i dano samo opće pravo glasa, i na heterogeniji dio, koji čini preostala 21 manjina i koji je dobio dvostruko pravo glasa.

Time je riješen još jedan, mnogo važniji, problem identiteta nacionalnih manjina. Ustav i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina jamče ravnopravnost pripadnicima nacionalnih manjina s građanima hrvatske narodnosti. Uz to se jamče i očuvanje matičnog jezika, poštovanje kulturne baštine i kulturna autonomija pripadnika nacionalnih manjina. Međutim, dosadašnje izborni pravo suočavalo je svakog pripadnika manjina na izborima s dvojmom: hoću li biti pripadnik nacionalne manjine ili građanin Republike Hrvatske. Sada je to pitanje riješeno tako što pripadnici srpske manjine neće morati birati, jer imaju samo opće pravo glasa kao i svi građani, dok će pripadnici ostalih manjina imati dvostruko pravo glasa, pa se mogu izjasniti i kao pripadnici nacionalnih manjina i kao građani Republike Hrvatske. To se načelo u literaturi naziva konceptom dominantne manjine.

Neriješeni problemi manjinskog predstavljanja

No, ostalo je još nekoliko neriješenih problema na području političkog predstavljanja nacionalnih manjina. Ponajprije, riječ je o tome da se više nacionalnih manjina natječe za jedno jedino mjesto u zakonodavnom tijelu. Ekstreman je primjer da jedan zastupnik predstavlja čak 12 nacionalnih manjina, čime se sigurno ne poštuje pravo svih nacionalnih manjina na jednaku zastupljenost. Ako se nastoje osigurati predstavljenost nacionalnih manjina i njihova ravnopravnost, onda nije dopustivo da se u međusobni natjecateljski odnos dovode manjine koje čine 0,24 posto i one koje čine samo 0,01 posto ukupnog stanovništva. Iz toga proizlazi da bi sadašnji saborski zastupnik Nazif Memedi, pripadnik romske manjine, trebao koordinirati zahtjeve i predstavljati interese, osim romske, austrijske, bugarske, njemačke, poljske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine. U sličnu je položaju i zastupnik koji predstavlja albansku, bošnjačku, crnogorsku, makedonsku i slovensku manjinu. Tu je problem još veći, jer je tih pet manjina bročano podjednako, te je izvjesno da nije moguće zastupati interese većine njih. Takav izborni sustav vodi k tome da izabrani bošnjački predstavnik, neovisno o tome što deklarativno predstavlja pet manjina, stvarno zastupa samo 0,47 posto stanovnika koliko čini bošnjačka manjina, dok 0,85 posto stanovnika, koliko čine ostale manjine iz te skupine, nije doista predstavljeno.

Time se dolazi do problema definicije nacionalnih manjina u Hrvatskoj. Kod nas su ustavno priznate 22 nacionalne manjine. Često se određene nacionalne manjine priznavalo a da one same uopće nisu zahtijevale da im bude priznat manjinski status. Kao manjine često su priznati, kako to pokazuje Milan Mesić (2003), slučajni ili reliktni etnički agregati. Time se opće stanje usložnjuje, ali i umanjuje značenje "pravih" nacionalnih ma-

Tablica 1. Predstavljanje nacionalnih manjina u nekim europskim državama

| | Priznaje manjine | Broj manjina | Izborni sustav | Izborni prag | Zajamčena mjesta | Izborni prag za manjine | Dvostruko pravo glasa |
|-----------|------------------|-------------------------------------|------------------|--------------|------------------|--|---|
| Bugarska | NE | / | RIS ¹ | 4% | / | / | NE |
| Hrvatska | DA | 22 | RIS | 5% | 8 | / | DA (manjine do 1,5% udjela u ukupnom stanovništvu) |
| Mađarska | DA | 13 | KIS ² | 5% | / | / | NE |
| Rumunjska | DA | 19 | RIS | 5% | 18 ³ | 10% od prosjeka potrebnih glasova za izbor redovnog zastupnika | NE |
| Slovačka | NE | / | RIS | 5% | / | / | NE |
| Slovenija | DA | dvije autohtone (Mađari i Talijani) | RIS | 4% | 2 | / | DA |

1 RIS – razmjerni izborni sustav.

2 KIS – kompenzacijski kombinirani izborni sustav. To je "oblik razmjernih i kombiniranih izbornih sustava u koji su ugrađeni posebni kompenzacijski mehanizmi na višim razinama pretvaranja glasova u mandate kako bi se ispravile posljedice djelovanja izbornih pravila na nižim razinama. U razmjernim izbornim sustavima s više izbornih okruga kompenzacijski se mehanizmi sastoje od nadoknadnih (kompenzacijskih) mandata koji se dodjeljuju na razini saveza izbornih okruga (regionalnim listama) ili na državnoj razini (nacionalnim listama) kako bi se ublažili disproporcijски učinci izbornog sustava na razini temeljnih, primarnih izbornih okruga. U kombiniranim izbornim modelima, u kojima se jedan dio mandata dodjeljuje u jednomandatnim okruzima sukladno pravilu većine, a drugi dio u višemandatnim okruzima sukladno pravilu razmjernosti, kompenzacijske mehanizme čine nadoknadni mandati koji se dodjeljuju na državnoj razini (nacionalnim listama) kako bi se ublažili disproporcijски učinci, poglavito većinskih izbora". (<http://www.izbori.hr>).

3 Mađarska manjina osigurava zastupljenost u redovnom postupku.

njina. Mesić misli da bi svakako trebalo razmotriti status vlaške, austrijske, turske, bugarske, rumunjske, poljske i ruske manjine. Kao što komparativni uvidi pokazuju, postoje različiti načini na koje države rješavaju pitanje priznavanja ili nepriznavanja nacionalnih manjina i na koje ih usklađuju s predstavljanjem u zakonodavnom tijelu. Hrvatska bi trebala ili osigurati predstavljanje svim nacionalnim manjinama (poput Rumunjske), ili revidirati statute nacionalnih manjina i potom iznova razmotriti način njihova predstavljanja u Saboru. Dopisivanje novih 12 nacionalnih manjina u Ustav u lipnju ove godine još je jedan korak u površnu pristupu tom problemu.

Nadalje, nisu domišljena ni institucionalna pravila za izbor predstavnika nacionalnih manjina u Sabor. Ne postoji nikakav zakonski prag koji kandidati moraju prijeći da bi bili izabrani. To, praktično, znači da se u Sabor može s nekoliko glasova. Tako je na izborima 2003. predstavnik jedne nacionalne manjine ušao u Sabor sa samo 265 glasova. U Rumunjskoj je osigurano mjesto za manjinskog predstavnika, ali da bi ušao u parlament kandidat mora osvojiti zakonski propisani postotak glasova, pa se ipak često postavlja pitanje je li demokratski da pojedinci postaju zastupnici s iznimno malo glasova (Protsyk i Matichescu, 2010). Naravno, to je mehanizam kojim se ostvaruje pozitivna diskriminacija. No, problem nastaje ako osam zastupnika nacionalnih manjina postane presudno za tvorbu vladajuće većine. S obzirom na sve izraženiju bipolariziranost hrvatskoga stranačkoga sustava, manjinski će zastupnici sve više biti jezičac na vagi koji donosi prevagu jednoj (HDZ) ili drugoj strani (SDP). To

otvara širok prostor za političku trgovinu i nagriza legitimnost parlamentarnoga, pa i cijeloga političkog sustava.

Kako su manjinsko predstavništvo uredile druge zemlje

Prije izlaganja mogućih rješenja trenutačnih problema u političkom predstavljanju nacionalnih manjina u Hrvatskoj, donosimo prikaz rješenja tog problema u nekim europskim zemljama.

Što se europskih iskustava tiče, ona su raznolika. Neke države potpuno ignoriraju nacionalne manjine na svom području, neke su pribjegle samo djelomičnim rješenjima, a neke su usvojile vrlo korektne modele predstavljanja nacionalnih manjina.

Bugarska i Slovačka u svojim ustavima ne priznaju postojanje nacionalnih manjina. One zastupaju ustavno načelo o jedinstvenoj naciji, pa nacionalne manjine nemaju posebna prava. Bugarska ide toliko daleko da njezini političari javno izbjegavaju spominjati termin nacionalna manjina. U tim su državama nacionalne manjine zaštićene kao građani Bugarske, odnosno Slovačke, i nemaju posebna kolektivna prava. Mađarska u svojem ustavu spominje 13 nacionalnih manjina, te im jamči kulturnu autonomiju. U parlamentu postoji državni pravobranitelj, ombudsman, zadužen za zaštitu manjinskih prava. No, problem je u jazu između ustavnih normi i svakodnevne prakse. Još nema zakonske regulative, a nisu ni konkretizirani načini i oblici u kojima bi manjine ostvarivale svoja posebna prava. Slovenija pri-

znaje samo dvije "autohtone" nacionalne manjine, Mađare i Talijane, kojima su zajamčena dva mjesta u Državnom zboru. No, u slovenskom parlamentu nema mjesta za Hrvate i Srbe kojih ima čak dva posto više od Talijana i Mađara, a ipak nemaju jednaka prava kao proglašene autohtone manjine u Sloveniji. U posljednjih nekoliko godina hrvatska zajednica sve glasnije traži da joj se prizna status autohtone nacionalne manjine, ali u tome nema aktivnu potporu hrvatske vlasti. Za Rumunjsku se može reći da je ostvarila najveći iskorak u priznavanju prava nacionalnih manjina. U parlamentu je zajamčeno 18 mjesta za 19 nacionalnih manjina, pa su one vrlo dobro pravno i politički zaštićene.

Kako riješiti hrvatske probleme?

Postoji nekoliko opcija rješenja problema političkog predstavljanja manjina koje bi, više ili manje, bile primjenjive na Hrvatsku.

1. Dvostruko pravo glasa s ograničenim ovlastima predstavnika manjina

Jedna bi opcija mogla uključivati dvostruko pravo glasa pripadnika nacionalnih manjina, ali s time da bi zastupnici koji su izabrani u izbornim jedinicama za nacionalne manjine imali ograničena prava. To se rješenje temelji na odredbama Ustava i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. U ta se dva dokumenta, kako je već pokazano, jamče jednakost, sloboda i ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina s većinskim stanovništvom i očuvanje njihova manjinskog identiteta. Dokumenti se zasnivaju na zamisli o multikulturnom društvu, a ta je ideja izrijekom navedena u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina. Ta opcija omogućuje pripadnicima manjina da ostvare i svoj građanski identitet i svoj nacionalni identitet. Da bi se riješio problem legitimnosti, koji uzrokuje sadašnji način izbora zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatski sabor, potrebno je korigirati prava tih zastupnika. Ako je netko izabran u to tijelo na partikularan način, ne bi smio imati jednaka prava kao ostali zastupnici, nego prava koja bi bila u skladu s načinom na koji je izabran, to jest iz partikularna načina izbora proizlazila bi partikularna prava. Manjinski bi se zastupnici trebali poglavito baviti pitanjima koja se odnose na nacionalne manjine. Imali bi pravo sudjelovati u zakonodavnom postupku isključivo onda kada se donose zakoni koji se tiču položaja, prava ili esencijalnih pitanja nacionalnih manjina. U svim ostalim primjerima imali bi samo deliberativnu funkciju. Mogli bi slobodno izražavati svoje mišljenje i sudjelovati u raspravi, ali bi bili isključeni iz procesa donošenja odluka. Isto tako, ti zastupnici ne bi mogli sudjelovati ni u stvaranju parlamentarne većine potrebne za izglasavanje povjerenja vladi. Suradivali bi sa Savjetom za nacionalne manjine i tim putem nastojali utjecati na odluke Vlade i Sabora. Tako bi se moglo osigurati predstavništvo svim nacionalnim manjinama, a da to ne ugrozi interese većine i legitimnost parlamenta. To bi zahtijevalo i ustavne promjene koje se tiču koncepta zastupnika nacionalnih manjina, odnosno uvođenje razlike između statusâ redovnog i manjinskog zastupnika.

2. Rješenje u sklopu stranaka

Jedna je opcija i poticanje političkih stranaka da na visoka mjesta na svojim izbornim listama postave kandidate koji su pripadnici nacionalnih manjina. Tada bi se mogle ukinule odredbe o posebnoj i alternativnoj pravu glasa, jer bi nacionalnim manjinama bilo osigurano sudjelovanje u redovnoj izbornom

postupku kao i ostalim hrvatskim građanima. No, za to su rješenja potrebna vrlo razvijena demokratska politička kultura i riješeni konflikti nacionalne većine i pojedinih nacionalnih manjina iz prošlosti. Premda najbezbolnija za većinsku populaciju, ta je opcija za sada ipak utopijska.

Postojeći zakonski modeli političkog predstavljanja manjina u Hrvatskom saboru nisu posve dostatna i zadovoljavajuća rješenja. To je najočitije u načinu biranja predstavnika nacionalnih manjina bez ikakva zakonskog praga, što bitno ugrožava njihovu legitimnost, kao i u stalnoj, "strukturnoj", nepredstavljenosti pojedinih manjina. Posljednje izmjene Ustava i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina opetovano pokazuju boljku naše države i politike: političari ne konzultiraju stručnjake kad mijenjaju Ustav, zakone, politički sustav, pojedine političke institucije i institute.

Literatura

- Mesić, M. (2003). Europski standardi manjinske zaštite i položaj manjina u Hrvatskoj. *Revija za sociologiju*. (34) 3-4.
- Protsyk, O., Matichescu, L. M. (2010). Electoral rules and minority representation in Romania. *Communist and Post-Communist Studies*. (43) 1.
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (<http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html>) (Posjećeno 16. lipnja 2010).
- <http://www.izbori.hr/izbori/ip.nsf/WPDS/C1092BF72D8B2B2FC12574270035CCFC?open&1> (Posjećeno 16. lipnja 2010).