

Izvorni znanstveni rad
UDK 323.15(497.5)
321.014: 323.1(497.5)
Primljeno: 30. kolovoza 2013.

Pojam nacionalnih manjina i njihovo političko predstavljanje: slučaj Hrvatske

MILAN MESIĆ

Filozofski fakultet, Sveučilište u Zagrebu

Sažetak

Autor se prvo bavi pojmom nacionalnih manjina, prikazujući razne, ali rijetke pokušaje njihova pravnog i konceptualnoga određenja. Budući ne postoji općeprihvaćena definicija nacionalnih manjina, čak ni u Europskoj uniji, to stalno otvara kontroverzije o njihovu shvaćanju i instrumentima njihove političko-pravne zaštite, ali i omogućuje državama potpisnicama konvencija o manjinama veliku fleksibilnost u njihovu tumačenju i provođenju. Druga je tema, povezana s prvom, pitanje političkoga predstavljanja nacionalnih manjina na parlamentarnoj državnoj razini. U članku se raspravlja o prednostima i nedostacima različitih modela manjinskoga predstavništva i zaključuje da je u svakom slučaju važno uključiti manjinske predstavnike u nacionalne parlamente. U slučaju Hrvatske pokazuje se da ni zakonodavac ni politička teorija nisu osmislili koncept nacionalne manjine koji bi odgovarao hrvatskoj etničkoj multikulturalnosti, što pokazuje i krajnje raznorodna lista službeno priznatih 'nacionalnih manjina'. Cijela rasprava usmjerena je na kraju na pitanje nedorečenosti i proturječnosti parlamentarnih mandata manjinskih predstavnika, koji (više)etničkim malobrojnim glasovima dobivaju opći politički mandat.

Gljučne riječi: pojam nacionalne manjine, nacionalne manjine u Hrvatskoj, političko predstavljanje, manjinski zastupnici u Hrvatskom saboru, multikulturalnost

Uvod

Ovaj rad usmjeren je ponajprije na četiri ključna zadatka. Prvo, ukratko prikazati nastanak koncepta nacionalne manjine u europskom okruženju. Drugo, istaknuti složenost i kontekstualnu društveno-historijsku uvjetovanost etnokulturnih zajednica označenih pojmom nacionalne manjine te izostanak njezine šire prihvaćene i pojmovno konzistentne definicije i u društvenoj teoriji i u društvenoj praksi. Treće,

upozoriti na konceptualnu nedomišljenost pojma nacionalne manjine, kao i na politički voluntarizam u utvrđivanju (liste) priznatih nacionalnih manjina u Hrvatskoj te na izostanak ozbiljne konceptualne rasprave, bilo u akademskim bilo u političkim (manjinskim) krugovima. Četvrto, raspraviti problem političkoga predstavljanja (nacionalnih) manjina. Sva četiri zadatka trebala bi, neposredno ili posredno, služiti stvaranju višedimenzionalnog teorijsko-političkog okvira za kritičko propitivanje političkoga predstavljanja nacionalnih manjina na državnoj (parlamentarnoj) razini u Republici Hrvatskoj. Upravo ovaj posljednji zadatak, uključujući legitimiranje manjinskih prava i političke predstavljenosti velikim doprinosima ‘manjinaca’ hrvatskoj kulturi i društvu u cjelini, te konkretne alternativne prijedloge političkoga predstavljanja nacionalnih manjina u Hrvatskoj, držim svojim izvornim znanstvenim doprinosom, dok prethodni zadaci uglavnom služe sistematizaciji temeljnih analitičkih pojmova (što je također ozbiljan znanstvenoanalitički pristup nekoj problematici). To bi moglo biti zanimljivo i korisno čitateljima, osobito studentima društvenih znanosti. Mjestimičan izlazak iz ovih okvira shvaćam kao dopunu navedenim zadacima, a ne kao otvaranje novih pitanja o kojima bi ovdje trebalo raspravljati, i to ne samo zbog ograničenoga opsega rada nego i zbog tematike jasno određene u njegovu naslovu.

Nastanak pojma nacionalne manjine

Manje je poznato da su se manjine (prvo vjerske, a potom etnonacionalne) odavno pojavile kao pitanje međudržavnih odnosa (Mesić, 2007: 48-49). One historijski prethode i konceptu nacionalne države i konceptu (univerzalnih) ljudskih prava, koji će bitno određivati ukupan diskurs o (nacionalnim) manjinama i osobito ustanovljenje njihovih prava u suvremeno doba. Obično se kao historijski *locus* nastanka međunarodnopravnog pojma manjine uzimaju mirovni ugovori u Westphaliji (1648.) nakon vjerskih ratova u zapadnoj Europi, kojima je regulirana zaštita vjerskih manjina.¹ Koncept *nacionalne* manjine pojavio se nakon Francuske revolucije i Bečkog kongresa (1815.). Dalje se razvijao, posebno u smislu prava nacionalnih manjina, uvelike zahvaljujući procesima sekularizacije u zapadnoj Europi te nastanku modernoga međunarodnoga prava. Naime, sekularizacija je značila potiskivanje vjerske pripadnosti u privatnu sferu, uz istodobno sve veće isticanje nacionalnoga identiteta u javnoj (političkoj) sferi društva (Malloy, 2005: 25-26).

Prvi sustav međunarodnopravne zaštite nacionalnih manjina u Europi nastao je nakon Prvog svjetskog rata u okrilju Lige naroda. Naime, u srednjoistočnoj Europi, na ruševinama triju carstava (Otomanskog, Habsburškog i Hohenzollernskog),

¹ B. Tsilevich (2001: 2) pak smatra da je prvi, historijski datiran ‘manjinski sporazum’ potpisan u Beču 1606. između ugarskoga kralja i princa od Transilvanije, kojim je manjinskim transilvanskim protestantima priznata sloboda vjeroispovijesti.

izniknule su ili ponovno obnovljene države vrlo složene po svom etnonacionalnom sastavu (Mesić, 2003: 161-163). Veći ili manji dijelovi pojedinih naroda ostali su izvan granica svojih matičnih država i ubrzo se pokazalo da 'manjinsko pitanje' može postati prijatna međunarodnoj sigurnosti novoga versajskog poretka. Stoga je stvoren 'sistem manjinskih garancija'. Pojednostavljeno, radilo se o tome da su tvorcima novoga versajskog poretka nametnuli obvezu zaštite nacionalnih manjina na teritorijima triju grupa zemalja: a) poraženih u ratu; b) novih nezavisnih država nastalih nakon rata i c) država koje su zahvaljujući ratu proširile svoje granice.

Donedavno je u političkoj teoriji i javnom mnijenju bilo gotovo općeprihvaćeno gledište da se liberalizam u načelu protivi posebnoj pravnoj zaštiti manjina (kao i drugih grupnih identiteta), barem u smislu kolektivnih prava (Kymlicka, 1995: 50-57). Uz njega ide retoričko pitanje – nije li liberalizam (politički) i nastao kao reakcija na feudalizam i njegova korporativna statusna prava? No mada rani politički liberali nisu bili jednodušni spram manjinskih pitanja i prava, u XX. stoljeću, osobito nakon Drugog svjetskog rata, prevladalo je klasično Millovo stajalište o demokraciji kao *vladavini naroda*. Pri tomu je *narod* zamišljen kao (etnički homogena) politička nacija čiji članovi dijele opću privrženost političkoj zajednici.

Strah od manjinskih (kolektivnih) prava pojačan je nakon iskustva s njemačkim nacizmom i njegovim pozivanjem na zaštitu njemačke nacionalne manjine u susjednim zemljama (Poljska i Čehoslovačka), što je bio samo izgovor za njihovo razbijanje i okupaciju. Pritom se, tijekom velikog dijela XX. stoljeća, na etnicitet gledalo (ne samo iz liberalne perspektive) kao na marginalan fenomen koji će postupno nestajati s modernizacijom. U tome je sudjelovala i sociologija, zajedno s političkom teorijom i filozofijom (Kymlicka, 2001: 14). Nakon Drugog svjetskog rata liberalna je teorija počivala na uvjerenju da se sva pitanja demokratske konstitucije društva i društvene pravde mogu, barem načelno, riješiti razvitkom koncepcije *općih ljudskih prava* i načelom *nediskriminacije*. Etnička pripadnost, poput vjerske, nešto je što bi ljudi morali moći slobodno iskazivati u svom privatnom životu, ali to nije stvar državne brige. Država se prema tome odnosi na način koji je Nathan Glazer nazvao 'dobrodušnim zanemarivanjem' (Glazer, 1983: 124).

Narodi Istočne Europe, kako dobro primjećuje Kymlicka (2001: 16-17), suočeni su danas s pomalo kontradiktornim zahtjevima. Od njih se istodobno traži da prihvate državne modele razvijene u jednojezičnim nacionalnim državama i manjinska prava nastala u višejezičnim višenacionalnim zemljama. Prvi se zahtjev teško povezuje s njihovom multikulturnom stvarnošću, a za drugi ne postoji oslonac u liberalnoj (ortodoksnoj) teoriji demokracije. U (zapadnjačkim) raspravama o istočnoeuropskim društvima njihove se razlike spram zapadnjačkih društava često pojednostavljeno prikazuju stereotipnim suprotstavljenim konceptima. Istočnoeuropski nacionalizam označen je kao *etnički* i obilježava ga agresivnost, autoritarnost

i ksenofobičnost, za razliku od zapadnog *civilnog nacionalizma* koji je (tobože) miroljubiv, demokratičan i tolerantan.

Pomak u liberalnoj teoriji socijalne pravde – od ortodoksne isključivosti spram posebnih grupnih prava prema njihovu priznavanju – i još više slom socijalizma u Istočnoj Europi s provalom zastrašujućih etničkih sukoba ključni su čimbenici narasle kritičke svijesti u ‘međunarodnoj zajednici’² o važnosti zaštite etnokulturnih manjina za daljnji razvitak demokracije. Napuštena je politika nasilnoga gušenja manjinskog nacionalizma, koja se sada smatra ne samo nefunkcionalnom i kontra-produktivnom nego i moralno neobranjivom. To ne znači da većinska nacija nema pravo na nacionalnu izgradnju, nego da pri tomu ne smije nepravedno tretirati manjine. Upravo je zaštita od mogućih nepravdi u procesu nacionalnoga konstituiranja dominantne većine, dakle etnokulturna pravda, postala standard za ocjenjivanje položaja manjina u nekoj zemlji (*ibid.*: 27; 21).

OUN je tek 1992. prihvatio *Deklaraciju o pravima osoba koje pripadaju etničkim, nacionalnim, vjerskim i jezičnim manjinama*. Premda sadrži cijeli niz zahtjeva koje manjine mogu tražiti od država u kojima žive, ona nije pravno obvezujući dokument (*soft law*) i ne osigurava mehanizme međunarodne kontrole svojeg provođenja. Nekoliko godina kasnije (1995.) na snagu su stupila dva dokumenta Vijeća Europe: *Europska povelja za regionalne i manjinske jezike*³ i *Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina*. Posljednja je doživjela oštre kritike, ponajprije od zagovornika ljudskih prava, zbog svojih brojnih ograda i neodređenih formulacija u vezi sa zaštitom manjina. Te se kritike odnose na izraze kao što su: ‘gdje je to prikladno’, ‘ako je nužno’, ili ‘ako postoji stvaran zahtjev’. Smatra se da je (uz sudsku neutuživost) time ostavljeno previše prostora za izbjegavanje učinkovite pravne zaštite (nepoželjnih) manjinskih grupa.

Euroatlantske asocijacije (NATO, EU) uvele su zemljama kandidatima obvezu ‘poštivanja manjinskih prava’ kao uvjet za pridruživanje. On je umotan u paket europske (međunarodne) sigurnosti i samo je nominalno univerzalan, da bi se izbjegao prigovor za otvorenu hipokriziju dvostrukih standarda. U tom je smislu OESS dobio mandat kontrole položaja manjina, ali ne radi univerzalne zaštite od kršenja manjinskih prava, nego kako bi pratio situacije u kojima (potencijalni) etnički sukobi prijete međunarodnoj sigurnosti. Glavni je instrument za provođenje toga sigurnosnog zadatka Visoki povjerenik za nacionalne manjine, ustanovljen 1992. Tako je historijski vestfalski obrazac tretiranja manjina kao međunarodnog sigurnosnog

² Navodnici zbog upozorenja da navedena sintagma više prikriva raznorodne interese (moćnih članica) nego što označava zbiljsko okupljanje svjetskoga kolektiviteta.

³ Ratificirajući Povelju, Hrvatska je iskoristila pravo deklariranja onih manjinskih jezika kojima se treba posvetiti posebna zaštita: srpski, talijanski, mađarski, češki, slovački, ukrajinski i rusinski. No niti jedan nije priznat kao teritorijalni jezik u smislu članka 1. Povelje.

problema obnovljen u novim društvenim uvjetima, na sofisticiraniji konceptualni način (Buzan, Wæver i De Wilde, 1998). Pravi, pragmatično-politički interes 'zaštite manjina' ostao je u osnovi isti: osiguranje međunarodnog (europskog) poretka. Tisuću devetsto osamdesetih i 1990-ih naglasak manjinskoga diskursa bio je na politici različitosti i na multikulturalizmu, a od tada na jedinstvu i društvenoj koheziji (Letschert, 2007: 52). Tove Malloy (2005: 2-3) razlikuje tri politička pristupa nacionalnomanjinskom diskursu nakon 1989.: sigurnost, demokratizacija i integracija. Prvo se na djelu pokazao sigurnosni pristup, preko OESS-a. 'Politika sigurnosti' spram manjinskih prava uključuje i Savjet za sigurnost UN-a i u manjoj mjeri NATO. Slijedio je 'demokratizacijski pristup', koji su promovirali Savjet Europe i njegova Parlamentarna skupština. Najsnažniji zastupnik nacionalnomanjinskih prava u EU je Europski parlament, dok je Europski savjet pozornost usmjerio na sukob oko nacionalnomanjinskih prava izvan EU-a. U svakom slučaju, 'zaštita' manjina, a ne etička propitivanja, u žarištu je nacionalnomanjinskog diskursa.

Određenje pojma nacionalne manjine

Od 184 nezavisne države sredinom 1990-ih malo ih se moglo smatrati etnički i kulturno homogenim. U njima je bilo oko 600 različitih jezičnih grupa te 5.000 etničkih zajednica (Kymlicka, 2003: 5). Federal Union of European Nationalities procijenio je da u 45 suvremenih europskih država ima više od 300 nacionalnih manjina s preko 100 milijuna pripadnika. Gotovo je svaki sedmi Europljanin, prema tome, pripadnik manjine (ne računajući 'nove manjine' i asimilirane doseljenike). Istodobno, u Europi se govori 37 službenih (državnih) jezika i barem 53 'nedržavna', manjinska jezika. Među autohtone europske nacionalne manjine Malloy (2005: 22) ubraja: Mađare u Slovačkoj, Rumunjskoj, Sloveniji, Srbiji i Ukrajini; Turke u Bugarskoj i na Balkanu (!); Albance na Kosovu i u Makedoniji; Rusine, Ruse, Rumunje, Slovake i Bjeloruske u Ukrajini; Moravce u Češkoj (!); Austrijance u sjevernoj Italiji; Talijane u južnoj Austriji i Sloveniji; Nijemce u južnoj Danskoj; Dance u sjevernoj Njemačkoj; Ruse u baltičkim državama. Pritom primjećuje da je teritorijalni kriterij za sve navedene nacionalne manjine sasvim jasan, ali vremenski baš i nije. Naime, dok su etnički Mađari u dunavskoj regiji živjeli stoljećima, ruske jezične manjine u baltičkim zemljama doselile su se relativno nedavno. Autohtone nacionalne manjine u Europi, smatra Malloy, uključuju i 'starije' manjine kao što su Bretonci u Francuskoj (nisu priznati!), Baski i Katalonci u Španjolskoj te Velšani, Škoti i Irci u Velikoj Britaniji.

Pojam *nacionalne manjine* danas je u općoj uporabi, mada ne postoji međunarodno prihvaćena pravna definicija nacionalnih manjina. Nijedan europski ni opći međunarodni pravni instrument zaštite manjinskih prava nije popraćen vlastitom definicijom (nacionalne) manjine. Ponuđeno je, doduše, nekoliko neslužbenih odre-

đenja, a pojedina su se tijela za provođenje ili praćenje manjinskih prava k tome koristila svojim *ad hoc* pragmatičnim shvaćanjima (ali samo u ‘vanjskoj politici’ EU-a – u odnosu na zemlje kandidatkinje).

Potreba praktičnog određenja pojma (nacionalne) manjine pojavila se već s provođenjem članka 27. Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima. Zbog toga je specijalni izvjestitelj Francesco Capotorti predložio (1977.) da se pod manjinom misli na “neku grupu brojčano inferiornu ostatku stanovništva neke države... čiji članovi – kao državljani te države – imaju etnička, vjerska ili jezična obilježja koja ih razlikuju od ostatka stanovništva i koji, barem implicitno, dijele osjećaj solidarnosti usmjeren na održanje njihove kulture, tradicije, vjere i jezika”. Na to se određenje mnogi pozivaju i danas. Slične definicije predložili su kasnije i drugi specijalni izvjestitelji. Asbjorn Eide predložio je jednostavnu opisnu definiciju nacionalne manjine kao “grupe osoba u nekoj suverenoj državi koja predstavlja manje od polovice njezina stanovništva, čiji članovi imaju zajednička etnička, vjerska ili jezična obilježja koja ih razlikuju od ostatka stanovništva”.

Europski instrumenti zaštite drže se pojma ‘nacionalne manjine’, imajući po najprije u vidu konfliktne istočnoeuropske manjine. To je vidljivo i u samom naslovu kontrolnoga tijela OESS-a: Visoki povjerenik za nacionalne manjine. U nedostatku formalne definicije Visoki povjerenik oslanja se na pragmatični pristup, koji je pregnantno izrazio čuvenim stavom: “Poznata mi je neka manjina kada ju vidim”. Moramo, međutim, imati na umu da je njegov mandat usmjeren na sprečavanje etničkih sukoba i rano upozorenje, a ne na primjenu standarda zaštite manjina (Tanase, 2006: 3).

Parlamentarna skupština Vijeća Europe ponudila je u svojoj Preporuci 1201 (1993.) neformalnu definiciju nacionalne manjine radi primjene Europske konvencije o ljudskim pravima. Prema članku 1. izraz ‘nacionalna manjina’ odnosi se na grupu osoba u državi koje:

- a) prebivaju na teritoriju te države i njezini su državljani;
- b) održavaju dugotrajne, čvrste i postojane veze s tom državom;
- c) pokazuju distinktivna etnička, kulturna, vjerska ili jezična obilježja;
- d) dovoljno su reprezentativne, mada su malobrojnije od ostatka stanovništva države ili njezine regije;
- e) motivirane su brigom da zajedno sačuvaju ono što konstituira njihov zajednički identitet, uključujući njihovu kulturu, tradiciju, vjeru i jezik.

Do sličnoga određenja ‘autohtone, nacionalne manjine/etničke grupe kao zajednice’ došli su Federalna unija europskih narodnosti (*Federal Union of European Nationalities* – FUEN) i Mladi europskih narodnosti. Navedeno određenje, kao i političke težnje spomenutih europskih asocijacija, usmjereni su isključivo na zašti-

tu autohtonih ili historijskih nacionalnih manjina, striktno razgraničenih od 'novih' manjina teritorijalnim, vremenskim i državljskim odrednicama.

Smatrajući pojam 'nacionalne manjine' derogativnim za manjinsku etničku zajednicu Mađara u Rumunjskoj, Demokratski savez Mađara u Rumunjskoj zahtijevao je u svojoj Deklaraciji iz Cluja (1992.) preimenovanje u 'su-naciju' (*co-nation*). Za njih je 'su-nacija' grupa koja na sebe ne gleda kao na manjinu, nego se smatra jednakovrijednom drugim konstitutivnim grupama premda njezina brojčana veličina ne jamči jednakost moći. Naravno da je koncept 'su-nacije' teško prihvatljiv vladajućoj većini i da samo iznimno postaje osnova za rekonstituiranje dvonacionalne ili višenacionalne države. To mogu tražiti moćne manjine kao Kvebečani u Kanadi, Flamanci u Belgiji, Škoti u V. Britaniji, Katalonci i Baski u Španjolskoj i sl. (Malloy, 2005: 38).

Ni u akademskoj literaturi nije šire prihvaćena neka definicija nacionalne manjine, a rijetki su autori na tom području uopće dali svoje prijedloge. Ovdje ne možemo raspravljati o raznim pristupima definiranju nacionalnih manjina, možemo samo upozoriti na njihovo postojanje i legitimnost. Ukratko, nacionalne manjine mogu biti određene iz raznih gledišta, od kojih se neka dijelom preklapaju: nacionalne i međunarodne sigurnosti, ljudskih i državljskih prava, (ne)diskriminacije, priznavanja različitosti, etnokulturne pravde i dr. Pri definiranju nacionalne manjine postavlja se pitanje treba li se koristiti objektivnim ili subjektivnim kriterijima. "Objektivni kriteriji mogu dovesti do diskriminacije, subjektivni do segregacije" (*ibid.*: 19). Također, problem definiranja nije tek pitanje univerzalističkoga naspram partikularističkoga pristupa, nego i pitanje višestruke kontekstualizacije, saznanja da nacionalne manjine nisu statične, zatvorene homogene grupe s jasno omeđenim granicama i identitetima. Pojedinačni pripadnik neke nacionalne manjine pripada različitim društvenim kontekstima, te se istodobno identificira s više društvenih grupa. Točno je da ponekad, i u stanovitim društvenim kontekstima, identifikacija s manjinskom nacionalnom zajednicom može biti dominantna i najvažnija, ali i obrnuto, u drugim prilikama to ne mora biti slučaj.

Rianne Letschert (2007: 46) nacionalne manjine određuje s obzirom na to kako su historijski nastale, pa kaže da su to "grupe stvorene prevratima u europskoj historiji". Budući da nema 'jedinstvenog ili nužnog obrasca objektivnih čimbenika' iz kojeg bi se izvodio nacionalni osjećaj, Inis L. Claude Jr. drži da je moguće samo subjektivističko određenje. "Možemo samo reći da nacionalna manjina postoji kad grupa ljudi u nekoj državi iskazuje uvjerenje da ona konstituira naciju ili dio nacije koji je različit od nacionalnog tijela kojem pripada većina stanovništva, ili kad većinski element stanovništva osjeća da posjeduje nacionalni karakter koji manjinske grupe ne dijele i vjerojatno ne mogu dijeliti" (prema Preece, 1998: 23-24). Složenije određenje predložio je J. J. Preece (*ibid.*: 28), za kojeg je "nacionalna manjina grupa brojčano inferiorna ostatku populacije neke države, u nedominantnom položaju, ja-

sno određena i historijski ustanovljena na teritoriju te države, čiji članovi – kao njezini državljani (*nationals*) – posjeduju etnička, vjerska, jezična ili kulturna obilježja koja ih razlikuju od ostatka stanovništva, te pokazuju, barem implicitno, osjećaj solidarnosti usmjeren na očuvanje svoje kulture, tradicije, vjere ili jezika”.

Vjerojatno najzahtjevnije uvjete za status nacionalne manjine postavlja W. Kymlicka (2003: 30), koji pojam ‘kulture’ upotrebljava kao sinonim za ‘narod’ ili ‘naciju’, “to jest kao međugeneracijsku zajednicu, manje ili više institucionalno dovršenu, koja zauzima dani teritorij ili postojbinu, i koja dijeli neki poseban jezik i povijest”. Za razliku od ‘imigrantskih grupa’ nacionalne manjine počivaju na ‘socijalnoj kulturi’, čime misli na “teritorijalno koncentrirane kulture, usredotočene na zajednički jezik, koji se koristi u širokom rasponu socijalnih institucija, kako u privatnom tako i javnom životu – školama, medijima, zakonima, gospodarstvu, državnoj upravi itd. – pokrivajući potpuni raspon ljudskih aktivnosti, uključujući društveni, obrazovni, vjerski, rekreacijski, i ekonomski život”. Nacionalne manjine jesu “grupe koje su formirale potpuna funkcionirajuća društva u svojoj historijskoj domovini, prije nego su bile inkorporirane u širu državu”. Inkorporacija takvih nacionalnih manjina tipično je bila nedobrovoljna, zbog kolonizacije, osvajanja ili prepuštanja teritorija jedne imperijalne sile drugoj, ali ponekad se nacionalne manjine mogu pojaviti dobrovoljno, kao rezultat federacije. Zapravo se nacionalne manjine u užem smislu mogu shvatiti kao ‘pod-državne (*substate*) nacije’, a u širem smislu u njih pripadaju i ‘indigeni narodi’. Potonji su oni “narodi čije su tradicionalne zemlje pregazili naseljenici i koji su potom nasilno ili ugovorom inkorporirani u države kojima umjesto njih upravljaju stranci” (Kymlicka, 2001: 18, 23).

Izostanak definicije nacionalne manjine u Okvirnoj konvenciji i njezine neobvezujuće odredbe dali su prostora pojedinim starim demokracijama da zadrže svoja restriktivna određenja. Austrija se koristi svojim Zakonom o etničkim grupama iz 1976. po kojem su pripadnici manjina “austrijski državljani različite etničke kulture koji govore specifičnim materinskim jezikom i tradicionalno žive u određenim područjima”. Njemačka i Danska samo su navele manjine koje priznaju, bez ikakvog određenja, ali je očito da su to samo ‘autohtone’, ‘historijske’ grupe. Njemačka k tome razlikuje nacionalne (Danci i Sorbi) i etničke manjine (Frizijci i Romi). Slovenija pak dijeli manjine na autohtone i alohtone. Italija priznaje samo jezične manjine. Neke potpisnice Okvirne konvencije odbijaju objektivne kriterije priznavanja manjina, jer to tobože proturječi individualnom karakteru manjinskih prava. Druge su pošle od općih određenja manjine (Češka, Mađarska, Austrija, V. Britanija), a treće su jednostavno pobrojile (*numerus clausus*) svoje službeno priznate manjine (Danska, Finska, Njemačka, Italija, Slovenija, Švedska). Napokon, četvrta grupa zemalja deklarirala je nepostojanje manjina na svojem teritoriju (Francuska, Lihtenštajn, Luksemburg, Malta i Nizozemska). Francuska k tome još nije ratificirala Okvirnu konvenciju (Tanase, 2006: 4).

Stare i nove nacionalne manjine

U europskom diskursu o nacionalnim manjinama važno je njihovo razgraničenje od drugih manjina. Čini se da je lakše složiti se oko toga koje grupe nisu nacionalne manjine. U tom smislu isključuju se vjerske, etničke i ostale imigrantske grupe koje su nastale kao posljedica suvremene imigracije u razvijene zemlje. One nemaju historijsko ili 'autohtono' zaleđe, odnosno povezanost s određenim teritorijem na kojem žive generacijama. Povlašten status nacionalnih manjina legitimira se njihovom (nedobrovoljnom) inkorporacijom u sadašnju političku zajednicu. 'Nove manjine', dakle, nisu 'autohtone' u smislu historijske ili indigene pripadnosti i vezanosti za određeni teritorij neke zemlje.

U svom izvještaju za godišnje zasjedanje Parlamentarne skupštine OESS-a (Edinburgh, 2004.) Grupa za migracijsku politiku Visokog povjerenika za nacionalne manjine radno je definirala 'nove' manjine kao "manjinske grupe naseljene u određenoj zemlji čije je prebivanje posljedica novije imigracije". Pri tome nije jasno što se misli pod 'novijom' imigracijom. Nove manjine, dakle, sastoje se od osoba koje su došle u neku zemlju nakon što je ona postala samostalna. Potpisnice Okvirne konvencije odabrana su prava uglavnom primijenile na 'stare' manjine. Prve su stoga postale 'stare', 'tradicionalne', 'historijske' i 'autohtone' nacionalne manjine. 'Stare' manjine i dalje se oslanjaju na režim manjinskih prava, dok se zaštita 'novih' izvodi iz međunarodnih pravila zaštite migrantskih radnika, članova njihovih obitelji i migrantskih zajednica (Letschert, 2007: 46-47, 50).

Kymlicka (2001: 31-32) nove je manjine ili 'etničke grupe' označio 'imigrantima' i definirao ih kao "grupe formirane odlukom pojedinaca i obitelji da napuste svoju izvornu domovinu i odu u drugo društvo, često ostavljajući svoje rođake ili prijatelje. Ta se odluka uglavnom temelji na ekonomskim, a ponekad i na političkim razlozima preseljenja u slobodniju i demokratskiju zemlju. S vremenom, s drugom i sljedećim generacijama rođenim u novoj zemlji prebivanja iz tih grupa nastaju etničke zajednice s različitim stupnjem unutarnje kohezije i organizacije". Te su grupe uglavnom premale i teritorijalno raspršene da bi se mogle nadati oživljavanju svoje izvorne socijetalne kulture. Njihovi članovi uglavnom teže punoj integraciji u šire društvo (Kymlicka, 2003: 19, 24).

Ivo Pospíšil (2006: 6-9) nalazi da je pristup manjinama u EU postao složeniji i razuđeniji te razlikuje čak četiri koncepta manjina između kojih oscilira pravno-politička praksa europske manjinske zaštite. Prvi priznaje samo postojeće (autohtone) manjine koje su već legalizirane u zemljama članicama. Drugi proširuje kategoriju manjina i na radnike migrante iz drugih država članica. Treći uključuje i državljane trećih zemalja, nečlanica EU. Četvrti omogućuje da se čak i titularne nacije država članica mogu smatrati manjinama u kontekstu EU.

U europskim raspravama o (nacionalnim) manjinama i njihovu razgraničenju od drugih manjina govori se još o Samima (Somima) te Romima i Sintima. Sami žive u tri skandinavske zemlje. Oni su, dakako, autohtoni, i to indigeni narod, kako ističe Malloy (2005: 23-24). S nacionalnim manjinama povezuje ih to što su također nacija, ali je karakter indigenog nacionalizma nešto drugačiji, pa težnja za samoodređenjem nije nužno povezana s nacionalnom državom. Romi i Sinti su pak nomadi, bez stalne vezanosti uz neki prostor, pa ne zadovoljavaju ključni teritorijalni kriterij za nacionalnu manjinu. Osim toga problem njihove društvene integracije uvelike je ekonomske naravi i po tome je srodan prevladavanju isključenosti američkih Afroamerikanaca. Romi i Sinti živjeli su u Istočnoj Europi stoljećima, a s otvorenjem granica 1989. počeli su se seliti diljem Europe. Oni su po definiciji nomadi i stoga tradicionalno nisu vezani uz određeni teritorij (*ibid.*). Ipak, neke nove istočnoeuropske države odlučile su priznati romskim grupama status autohtonih manjina, doprinijevši time novim konceptualnim kontroverzijama.

Političko predstavljanje nacionalnih manjina

Opće je mišljenje da zakonodavna tijela nisu reprezentativna u smislu odražavanja socio-demografske strukture društava koja predstavljaju. To se svakako odnosi na siromašne, žene i (nacionalne) manjine. Hannah Pitkin (1967) razlikuje slijedeća značenja ili koncepte predstavljanja: deskriptivno, fizičko, simboličko i aktivno predstavništvo (Henrard, 2005: 136-137). Zrcalno (*mirrored*) predstavljanje polazi od pretpostavke da sastav zakonodavnoga tijela treba točno odgovarati nacionalnom sastavu u cjelini, odnosno da ono treba fizički izražavati različitost stanovništva zemlje da bi bilo istinski reprezentativno. S time se ne slažu Pitkin i neki drugi komentatori političkoga predstavništva, koji drže, u duhu ortodoksnog liberalnog univerzalizma, da deskriptivno predstavništvo zapravo iskrivljuje dublje značenje procesa predstavništva kao 'djelovanja za', što znači da je težište s predstavništva prebačeno na odgovornost (*responsiveness*). Zbog toga je Pitkin kritizirana da previše olako, previše optimistično odbacuje deskriptivno predstavljanje.⁴

Stalno i sistemsko zanemarivanje predstavljanja neke grupe ukazuje na njezino isključivanje iz političke zajednice i općenito na vladavinu, pa čak i 'tiraniju većine' (Guinier, 1994: 4-6).⁵ Može se tvrditi da će inkluzivno manjinsko predstavništvo

⁴ Trebamo imati na umu da Pitkin takvo gledište zastupa u vrijeme kada još nije bilo snažnih zahtjeva i pokreta za priznavanje (pa onda i predstavljanje) posebnih grupnih prava, i to ne samo nacionalnih manjina nego i drugih podzastupljenih grupa u parlamentima liberalnih demokracija.

⁵ Irene Bloemrad (2013: 653, 659) istražila je razinu manjinske parlamentarne predstavljenosti u tri anglo-useljeničke zemlje i u nizu europskih zemalja (Danska, Francuska, Njemačka, Nizozemska, Norveška i Velika Britanija). Zanimljivo je da 2007. u francuskom nacionalnom parlamentu nije sjedio nijedan zastupnik sjevernoafričkoga porijekla mada je ta zajednica činila

vjerojatno potaknuti da se pridaje više pozornosti manjinskim pitanjima u javnom diskursu. Stoga parlament treba biti mikrokozmos nekoga društva, odnosno barem u stanovitoj mjeri zrcaliti sastav stanovništva iz kojeg izvire (Bird, 2003: 2, nap. 2). “Argumenti da pripadnici manjina nisu nužno njihovi najbolji predstavnici nisu bez osnove, a to je uvjetovano činjenicom da manjine ne teže biti potpuno homogene grupe čiji svi članovi jednako misle. Unatoč tomu i dalje možemo biti relativno sigurni da će pripadnici manjina biti puno svjesniji specifičnih manjinskih interesa i odgovorniji za sve manjinske potrebe i brige. Čak i kada je čovjek uvjeren da zrcalno predstavništvo nije po sebi potpuno primjereno, i dalje se može dokazivati da je ono nužna dimenzija predstavništva koja se ne bi smjela zanemariti.” Henrard zaključuje da je stanovita razina zrcalnoga predstavništva korisna za opću participaciju manjina u javnome životu. Istodobno, ne bi trebalo ni precijeniti važnost političke participacije jer ona po sebi nije dovoljna. Pritom politička participacija manjina treba biti učinkovita (Henrard, 2005: 137, 144-145).

Bloemrad (2013: 652) dokazuje da ‘politika ideja’, ondje gdje se od političkih predstavnika očekuje neosobnost da bi predstavljali mišljenja i interese svojih birača, nije primjerena za parlamentarno predstavljanje nacionalnih (i podređenih) manjina, kojima nisu dostupni ‘koridori moći’. Stoga alternativna ‘politika nazočnosti’ (*politics of presence*), kako ju naziva Phillips (1995), zahtijeva veću zastupljenost etnorasnih zajednica, ali i žena i drugih nedovoljno uključenih društvenih grupa. Takav se pristup političkom predstavljanju ponajprije legitimira pretpostavkom da interese određene (manjinske i podređene) grupe bolje mogu zastupati predstavnici koji i sami pripadaju toj grupi i dijele iskustva s njezinim članovima. Drugi komentatori dodaju da je legitimnost neke demokracije uzdrmana kada neki članovi društva ne vide svoj odraz u tijelima odlučivanja. Naravno, ključno je pitanje: da li opisno predstavljanje nužno producira ‘substativno predstavljanje’ manjina?

Treba imati na umu da se neki politički predstavnici (ili visoki vladini službenici) neće složiti s time da ih se svrsta u određenu (manjinsku) grupu.⁶ Također, pri-

oko pet posto stanovništva Francuske. Gotovo istodobno (2009.) oko 3,1 posto stanovništva turskoga porijekla u Njemačkoj bilo je ‘predstavljeno’ s 0,8 posto svih mjesta u njemačkoj Saveznoj skupštini. Taj nalaz proturječi ustanovljenoj tipologiji koja suprotstavlja uključiv ‘civilni’ nacionalizam i otvoreno građansko državljanstvo u društvima poput francuskoga isključivom ‘etničkom’ nacionalizmu i zatvorenome građanskom državljanstvu zemalja kao što je Njemačka (Brubaker, 1992). Autorica je zaključila da je manjinsko predstavništvo u svim razmatranim zemljama, osim u Nizozemskoj, slabo i neprimjereno. Manjine mahom drže četvrtinu ili manje mjesta nego što bi se moglo očekivati s obzirom na njihov udio u ukupnom stanovništvu tih zemalja.

⁶ Tako poznata glumica Whoopi Goldberg odbija da ju se označava Afroamerikankom; ona svoj identitet doživljava američkim.

pisivanje nekoj grupi ne osigurava da će izabrani predstavnik (ili imenovani dužnosnik) voditi posebnu brigu o interesima te grupe, pod pretpostavkom da se 'interesi grupe' mogu (jednostavno) identificirati. "Doista, nekoliko sjevernoameričkih studija sugerira da napredni bijeli službenici ponekad mogu biti bolji substativni zagovornici nekog manjinskog ili imigrantskog stanovništva od onih koji imaju isto etničko porijeklo." Pa ipak, nezavisno od političke platforme pojedinih političkih predstavnika, sam izbor ljudi iz određenih manjinskih i podređenih zajednica ima simboličku težinu, kako za članove grupe o kojoj je riječ tako i za ljude izvan te zajednice. "Čak i ako interese useljenika mogu predstavljati ne-imigrantski političari, nedostatak različitosti u europskim zakonodavnim tijelima šalje poruku isključenja." K tomu, izbor političara manjinskoga porijekla može biti mjera prihvaćanja određene grupe od pripadnika većine, odnosno jedan indikator socio-kulturne i ekonomske integracije određene manjinske grupe (Bloemrad, 2013: 654).

Alonso i Ruiz-Rufino (2007: 238) dokazuju da su interesi manjinske etničke grupe bolje zaštićeni kada etničke manjinske organizacije imaju pristup političkim upravljačima i kada mogu blokirati za njih nepovoljne vladine politike te staviti veto na potencijalno štetne odluke. Parlamentarno predstavništvo, međutim, ne dopušta uvijek učinkovito predstavljanje onih koji nisu u vladi. Drugim riječima, osiguravanje mjesta u parlamentu nije jamstvo da će manjinske etničke stranke doista imati utjecaja na donošenje odluka. Naravno, parlamentarno predstavništvo privlačno je etničkim grupama jer im je time omogućeno da utječu na političko odlučivanje (*ibid.*: 239-243). Takvo očekivanje, međutim, počiva na dvjema upitnim pretpostavkama. Prvo, da parlamentarno predstavništvo uvijek omogućuje nekoj manjinskoj etničkoj grupi učinkovit utjecaj na procese odlučivanja. Drugo, uzima se danim da su etničke grupe unutarne homogene. (Etničke) manjine nisu unitarni akteri. Često postoji više političkih organizacija koje polažu pravo da zastupaju interese etničke grupe. Osim toga ne traže sve manjine pristup parlamentarnom odlučivanju. Neke etničke grupe ne djeluju izvanparlamentarno iako nisu predstavljene u parlamentu, kao što je to uglavnom slučaj s romskim grupama. Drugim riječima, samo se neke etničke grupe mogu mobilizirati za međuetnički sukob (R. T. Gurr naziva ih 'manjinama rizika').

Ovdje izostavljamo kritiku 'ustaljenih' zapadnih demokracija kad je riječ o njihovom odnosu spram zaštite svojih nacionalnih manjina, a o afirmaciji manjina da i ne govorimo. Spomenimo samo da su neke od njih osigurale mjesta u svojim parlamentima, ali isključivo za 'historijske' nacionalne manjine i indigene narode, ali ne i za (nove) etničke manjine, mada to ponekad traže od 'novih' demokracija Istočne Europe. Doduše, "postoje značajni naponi političkih stranaka da prošire podršku među etničkim zajednicama te da regrutiraju etničke manjinske kandidate, ponajprije na lokalnoj, ali i na nacionalnoj razini" (Bird, 2003: 2-3).

Ako se složimo oko neke razine manjinskoga parlamentarnog predstavništva, ostaje pitanje načina ili modela koji odgovara manjinama i većini.⁷ Idealtipski možemo zamisliti dvije osi, predlaže Henrard (2005: 137-138). Jedna ide u kontinuumu od neposrednog do posrednog predstavljanja, a druga se proteže između krajnosti: prilika – rezultat. Različiti izborni sistemi mogu se posložiti na nekom mjestu tih osi. Poznatiji izborni modeli koji uključuju manjinske predstavnike jesu: namjerno razgraničenje izbornih okruga, manjinska mjesta u parlamentu te izuzeci brojčanoga praga za zastupničko mjesto. Kvote ili rezervirana mjesta za manjinske predstavnike direktne su metode orijentirane na određeni rezultat, dok ustanovljenje određenih izbornih sistema posredno doprinosi predstavljanju manjina, mada bez sigurnosti da će se to postići. Posljednje metode manje su sporne u široj političkoj javnosti, dok se o drugima kritički raspravlja iz različitih pozicija i perspektiva, kao i o afirmativnoj akciji u širem smislu. Oni koji sjede na rezerviranim mjestima u parlamentu (ili su izabrani u manjinskim izbornim okruzima gdje nacionalne manjine čine većinu stanovništva) osjećaju veći poticaj govoriti u ime interesa svoje grupe. Nasuprot tomu, predstavnici izabrani na temelju kvota, ali u općim izbornim jedinicama imaju poticaja i razloga predstavljati se kao predstavnici širih izbornih baza (Bird, 2003: 29).

Zastupanje isključivo interesa svojih nacionalnih manjina često navodi manjinske predstavnike u parlamentima na svojevrsnu ‘lijenu politiku’, koja počiva na viđenju političkoga okruženja kao igre ‘nultog zbroja’ (Fearon, 2007: 243-244). To je (konsocijacijska) politika ‘najmanjeg zajedničkog nazivnika’ koja se svodi na sprečavanje asimilacije i ‘miješanja’ ‘drugih’ u stvari neke nacionalne manjine. Ona osigurava (kolektivna) prava manjinskim (i podređenim) grupama, ali uglavnom ne zahtijeva nikakve promjene, bilo unutar samih tih grupa bilo prema ‘drugima’. Napokon, takav model manjinskoga predstavništva više sputava nego što potiče stvarno pregovaranje, jer se uvijek može pribjeći vetu. On može biti opravdan ili čak nužan neposredno u postkonfliktnom razdoblju, ali ne trajno. Zato Catherine Fearon smatra da je bolje oblikovati ‘sistem podjele moći’ (*power-sharing system*), koji ne zahtijeva etnički veto za svaku spornu odluku te potiče političke predstavnike na izgradnju međusobnoga uvažavanja i povjerenja.

Tsilevich (2001: 156-158) dobro je primijetio da se ni manjine (a ne samo većine) još nisu prilagodile političkoj klimi koja se temelji na manjinskim pravima (što naziva ‘manjinskim paradoksom’). Pokazuje se da se manjinske organizacije i

⁷ Prema globalnom pregledu temeljenom na upitniku Interparlamentarne unije (IPU) i UNDP-a (United Nations Development Programme), poslanom 2009. svim parlamentima država članica OUN-a, oko 40 posto zemalja od 91 zemlje koje su odgovorile na upitnik potvrdilo je postojanje posebnih izbornih mjera za (političko) predstavljanje nacionalnih (i drugih) manjina, i to u svim regijama svijeta (Protysk, 2010: 5-6).

vođe koje artikuliraju manjinske agende rukovode uglavnom etnonacionalnim aspiracijama, a ne duhom ljudskih i manjinskih prava. Za njih su manjinska prava samo sredstvo ostvarenja posebnih grupnih ciljeva (Panayote i Papinokolatos, 2001: 194).

Budući da Lundske preporuke o učinkovitoj participaciji nacionalnih manjina u javnom životu (1999.) nisu otišle puno dalje od Okvirne konvencije glede učinkovitosti prava nacionalnih manjina, ostavljajući državama potpisnicama da odluče hoće li neku od brojnih predloženih mjera i modela unapređenja manjinske participacije u kulturno pluralnim društvima prihvatiti ili ignorirati, na poticaj HCNM-a smišljen je još jedan dokument – Smjernice pomoći participaciji nacionalnih manjina u izbornom procesu (Henrard, 2005: 138-139). U njima se naglašava da puko predstavljanje manjina u parlamentu nije dovoljno jer se time ne osigurava stvarna uloga u odlučivanju. Potrebne su i druge dodatne mjere u tom smislu, primjerice manjinska veta za pitanja od posebnog interesa za manjine te proporcionalna raspodjela službeničkih mjesta u državnim službama. Smjernice ističu prednosti i nedostatke različitih izbornih sustava za razne vrste manjina. Tako upozoravaju da rezervirana mjesta u parlamentu mogu pojačati etničke podjele, mada priznaju njihovu vrijednost kao kratkoročnoga mehanizma. Prema Smjernicama, participacija u javnome životu ne staje na predstavljanju u parlamentu ili drugim zakonodavnim tijelima, nego se treba proširiti na državnu službu (*civil service*), policiju, sudstvo i savjetodavna tijela.⁸

Nacionalne manjine i njihovo predstavljanje u Hrvatskom saboru

Pravno-institucionalni okvir zaštite prava nacionalnih manjina mijenjao se u samostalnoj Hrvatskoj nekoliko puta, kao i popis priznatih manjina (Mesić, 2003: 167-171). U preambuli (Izvorišne osnove) novoga Ustava, prihvaćenog 1990., Hrvatska je definirana kao “nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika inih naroda i manjina, koji su njezini državljani: Srba, Muslimana, Slovenaca, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina i drugih”. Pod stalnim promatranjem i pritiscima ‘međunarodne zajednice’ (koja je s pravom bila sumnjičava prema manjinskoj politici Tuđmanove vlade, osobito spram Srba) Hrvatski je sabor 1991. donio dva dokumenta kojima potvrđuje svoju

⁸ Lundske preporuke u osnovi razlikuju dvije vrste autonomije: teritorijalnu i neteritorijalnu (Henrard, 2005: 141). Čak se ponekad osobna autonomija suprotstavlja teritorijalnoj, pa se ide dalje u razradi aspekata personalne autonomije na osobnu, kulturnu i funkcionalnu autonomiju, mada razlike među njima nisu jasno utvrđene. Zajednički nazivnik tih neteritorijalnih oblika autonomije izražava se u transferiranju (prenošenju) kompetencija ne u odnosu spram specifičnog teritorija, nego u odnosu spram određene zajednice, neovisno o veličini i mjestu prebivanja u određenoj državi.

spremnost da zaštiti manjine. Prvi je Rezolucija o zaštiti ustavnoga demokratskog poretka i prava manjina, a drugi Ustavni zakon o ljudskim pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, koji je imao posebnu pravnu težinu.

Dosad su u nekoliko navrata donošeni amandmani na hrvatski Ustav, a pojedine su promjene pogađale i pravni status nekih manjina. U preambuli iz 1997. Republika Hrvatska “ustanovljuje se kao nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika autohtonih nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina i drugih, koji su njezini državljani”. Uveden je termin ‘autohtone manjine’, koji poznaje politička praksa demokratskih društava, izazivajući nove nesporazume i sukobljavanja. Ni taj termin nije pravno definiran, ali neslužbeno je tada prevladao stav da su autohtone one manjine koje su postojale prije ustanovljenja prve jugoslavenske države (1. prosinca 1918.). No očito je poslužio izostavljanju Slovenaca i Muslimana iz Ustava, dok Srbi više nisu označeni kao *narod*, nego su izjednačeni s ostalim manjinama. Slovenci su ipak praktički zadržali svoj neformalni status nacionalne manjine, dok je Bošnjacima (prijašnjim Muslimanima) trebalo nekoliko godina prije nego što su (ponovno) prihvaćeni i priznati sa svojim novim identitetom. U prvom tekstu Ustavnoga zakona iz 1991. ‘nacionalne zajednice’ i ‘manjine’ nisu navedene. U novoj inačici Ustavnoga zakona iz 2000. pobrojane su, i time priznate, nacionalne manjine: Albanci, Austrijanci, Bošnjaci, Bugari, Crnogorci, Česi, Mađari, Makedonci, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumunji, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Srbi, Talijani, Turci, Ukrajinci, Vlasi, Židovi, a spominju se i “druge etničke i nacionalne zajednice ili manjine”.

U formalnopravnom smislu, (nacionalne) manjine u Hrvatskoj zaštićene su na svim razinama – od prihvaćenih odgovarajućih međunarodnih pravnih dokumenata i bilateralnih sporazuma preko Ustava i Ustavnoga zakona do posebnih manjinskih zakona i lokalnih samoupravnih statuta. Napokon, revidirani Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (2002.) prvi put određuje (slijedeći u osnovi Preporuku 1201) da je “nacionalna manjina u smislu Ustavnog zakona, skupina hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju RH, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja”.

Ustavnim zakonom Hrvatska priznaje čak 22 ‘nacionalne manjine’, pa bi se moglo zaključiti da je jedna od najmultikulturalnijih višenacionalnih političkih zajednica u Europi. Popis stanovništva iz 2001. pokazuje, međutim, da se radi o jednom od nacionalno i etnički homogenijih suvremenih društava, s tek 7,5 posto ukupnoga manjinskoga korpusa, a može se očekivati daljnji pad toga korpusa kada odgovarajući popisni podaci iz 2011. izađu na vidjelo. Mnogi su komentatori s pravom kritizirali Okvirnu konvenciju zbog neodređenih i rastezljivih formulacija

manjinskih prava ponuđenih državama potpisnicama *à la carte*. Hrvatska je, međutim, upravo suprotno, 'priznala' brojne manjine, od kojih neke ne zadovoljavaju ni najnezahajevnije definicije nacionalnih manjina (pa čak i 'novih etničkih manjina') i teško da se može govoriti o 'stvarnom zahtjevu ili potrebi' za njihovim postojanjem i (p)održavanjem. Uostalom, dio 'priznatih' nacionalnih manjina ne ispunjava uvjete koje propisuje Ustavni zakon, koliko god se oni liberalno tumačili. Ispada da je (nacionalna) manjina tek mali broj hrvatskih državljana nekog drugog etničkog podrijetla!

Priznavanje statusa – i onim nacionalnim grupama koje ne ispunjavaju ni minimalne uvjete – moglo bi se možda barem moralno pravdati 'širokogrudnošću', odnosno vrlo liberalnim shvaćanjem 'nacionalnih manjina'. No po mom sudu ne radi se o dobrodušnosti zakonodavca. Držim da takav pristup govori o izostanku političke volje zakonodavca da osmisli koncepciju nacionalnih manjina u hrvatskome društvu, a k tome se, svjesno ili nesvjesno, derogira status ustanovljenih nacionalnih manjina, koje se stvarno bore za održanje svoga kolektivnog identiteta. Ako svaka 'grupa' može biti priznata (nacionalnom) manjinom, onda nacionalne manjine nisu ozbiljan problem konstituiranja hrvatske političke zajednice. Takvo gledište smatram duboko pogrešnim, ne samo zato što (kao članica EU) moramo poštivati međunarodne konvencije o zaštiti manjina nego još više zbog historijskih doprinosa manjina i njihovih pripadnika hrvatskoj kulturi i njihova aktualnoga uključivanja u suvremenu hrvatsku političku zajednicu.

Bez namjere da dovedem u pitanje stvarne težnje i prava bilo koje grupe sa službenog popisa manjina, ozbiljno sumnjam da se neke od njih mogu smatrati (nacionalnim) manjinama i prema najgeneroznijem shvaćanju toga koncepta, kako u teorijskom smislu tako i u pravno-političkoj praksi (europskih) demokratskih zemalja. Takva primjedba svakako se odnosi na Vlahe (a gdje su nestali autohtoni istarski Ćići?!), Austrijance, Turke, Bugare, Rumunje, Poljake i Ruse, a možda i neke druge. Oni su, prvo, malobrojni (ispod tisuću), drugo, raspršeni, treće, bez manjinske tradicije, i teško se može zamisliti da teže 'zajedničkom očuvanju' svoga 'kolektivnog identiteta'. Oni su samo slučajna statistička konstrukcija.⁹ Za razliku od njih Židovi u Hrvatskoj nisu, nažalost, slučajno malobrojni, nego je to rezultat ustaškog holokausta u NDH koji ih je gotovo potpuno uništio. Romi, koji su također preživjeli pogrom, jedna su od brojnijih manjina u današnjoj Hrvatskoj, ali nisu, kako je primijećeno u široj raspravi, tradicionalno vezani uz neki teritorij. Njima je, međutim, itekako potrebno 'priznavanje' u smislu nediskriminacije, odnosno integracije u društvo. Treba imati u vidu da neki Romi u Hrvatskoj žive dulje vremena, a neki

⁹ To, naravno, ne znači da pripadnici tih grupa nemaju ista ljudska prava ili da se ne mogu okupljati u kulturne i druge udruge. Radi se o tomu da država u tim slučajevima nema zakonsku obvezu štiti opstojnost identiteta grupe, koja teško da uopće postoji kao zasebna zajednica.

su pridošlice. U svakom slučaju, bolje ih je odrediti kao etničku (deprivilegiranu) grupu te u njihovu 'zaštitu' uključiti prije svega socijalne programe. U slučaju Židova i Roma njihova zaštita (bez obzira na brojnost zajednice) istodobno je nekakva zadovoljština za povijesno zlo koje im je učinjeno, i stoga moralna obveza hrvatske većine. K tome Židovi imaju manjinsku povijesnu tradiciju u hrvatskim gradovima koja seže duboko u srednji vijek.

Ako se rigoroznije primijeni kriterij pod točkom b) Preporuke 1201, kao i određenje iz Ustavnoga zakona, dobivamo 'autentične' ili 'historijske' manjine (kakve su uglavnom formalnopravno priznate u zapadnoj Europi). Tada, međutim, otpadaju svi 'narodi' bivše Jugoslavije, osim Srba. Oko manjinskog statusa pojedinih od tih grupa vođene su političke igre, koje su ostavile traga u ustavno-pravnim aktima te u promjenama lista službeno priznatih manjina. Nepoželjne (ili barem manje poželjne) grupe izbacivane su (Slovenci, Muslimani) ili nisu uključivane (Bošnjaci, Albanci) na te liste. Na kraju su uključeni svi: Slovenci, Bošnjaci, Makedonci, Crnogorci i Albanci. To se može činiti principijelnim ili barem politički oportunističkim rješenjem. No gledajući sociološki, navedene grupe međusobno se uvelike razlikuju glede historijske tradicije te motivacije i brige da 'sačuvaju ono što konstituira njihov zajednički identitet' kao nacionalne manjine u Hrvatskoj.

Kad je riječ o političkom parlamentarnom predstavljanju nacionalnih manjina, Hrvatska se od početka drži modela osiguranih parlamentarnih mjesta za manjinske zastupnike (s time da se njihov broj mijenjao). S osam zajamčenih mandata Hrvatski sabor prednjači među europskim parlamentima. Pripadnici manjina mogu birati žele li glasovati u jednoj od deset općih izbornih jedinica ili u posebnoj, manjinskoj izbornoj jedinici gdje se biraju manjinski zastupnici. Pri tome Srbi imaju osigurana tri mjesta u Saboru, Talijani i Mađari po jedno, a Česi i Slovaci jedno zajedničko. Također, dvije grupe manjina biraju jednog zajedničkog zastupnika. U prvoj su grupi Austrijanci, Bugari, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumunji, Rusini, Ukrajinci, Rusi, Turci, Vlasi i Židovi, a u drugoj Albanci, Bošnjaci, Crnogorci, Makedonci i Slovenci. Manjinski mandati osiguravaju se s daleko manje glasova od većinskih i, štoviše, uopće nisu ograničeni brojem glasova.

Prije pretprošlih izbora raspravljalo se o prijedlogu, koji je jedno vrijeme bio u opticaju, da pripadnici manjina dobiju dvostruko pravo glasa, tj. da glasaju na općim stranačkim izborima i na posebnim izborima za predstavnike manjina u Saboru. Vlada i opozicija lako su se, međutim, dogovorile oko zadržavanja ortodoksnog liberalnog načela: jedan čovjek jedan glas, ostavljajući pripadnicima manjina mogućnost izbora za koju će listu glasati – opću stranačku ili manjinsku. Isti stav o pravu pripadnika manjina na samo jedan glas Sabor je usvojio uoči parlamentarnih izbora 2003. Treba istaknuti da pri tome nije usvojeno tumačenje Ustavnog suda po kojemu pozitivna diskriminacija i kolektivna prava manjina ne narušavaju, nego

upravo reafirmiraju stvarnu jednakost državljana. Vjerujemo da postojeće rješenje statusno više odgovara manjinskim zastupnicima, ali pitanje je koliko je stvarno korisno za manjinske zajednice. S relativno znatno manje glasova, odnosno bez obzira na broj glasača za neku manjinsku listu, manjinski zastupnici dobivaju opći politički mandat u parlamentu. Držim da se konceptom etničke pravde može legitimirati načelo dvostrukoga glasa za članove manjina, ali da mandat njihovih predstavnika u Saboru bude ograničen na pitanja koja se tiču manjina, uključujući i pravo veta za neka ključna pitanja društvenoga položaja nacionalnih manjina. Tako bi manjinski mandat bio daleko konzistentniji u smislu etničke predstavljenosti, a manjinski zastupnici mogli bi se posvetiti (isključivo) manjinskim pitanjima. Ovako se, polazeći od (kvazi)etničkog predstavnništva, s daleko manjim brojem glasova osiguravaju manjinski općepolitički mandati. I tako se krši načelo jedan čovjek jedan glas jer glasovi većine i manjine ne vrijede jednako.

Zapravo je mandat manjinskih predstavnika u Saboru konceptualno nedomišljen i proizlazi iz nerazumijevanja manjinske problematike za suvremena demokratska društva, pa tako i hrvatsko. On počiva na pretpostavkama koje međusobno nisu spojive. Prvo, da su izabrani manjinski zastupnici predstavnici kolektivnih manjinskih zajednica, kao da su manjine homogene u svojim interesima, kako unutar sebe tako i prema većinskom društvu. Druga je (doduše, implicitna) pretpostavka da su manjinski zastupnici etnički odnosno nacionalni predstavnici, te da ih se u tom kapacitetu može apstrahirati od njihovih političkih orijentacija i stranačkih afilijacija. Mada se, dakle, manjinski zastupnici biraju u jedinstvenoj izbornoj jedinici, po etničkom (manjinskom) kriteriju, njihov je mandat izjednačen s općim političkim mandatom većinskih zastupnika, koji se biraju u više izbornih jedinica na stranačkim ili nezavisnim političkim listama. Primjerice, manjinski srpski zastupnici članovi su i dužnosnici jedne srpske političke stranke. Ako bi, međutim, doista bili (isključivo) predstavnici svojih manjinskih nacionalnih zajednica, onda bi došli u koliziju s načelima političkoga predstavnništva i općim političkim mandatom koji dobivaju. Ako bi većinski zastupnici svoj saborski mandat shvaćali također etnički ili nacionalno (što ne znači da to nije slučaj s nekima), čemu onda političke stranke, i otkuda političke diferencijacije u Saboru, koje relativno odražavaju politički pluralizam nacionalnoga tijela.

Kod 'zajedničkih' predstavnika otvara se još veći konceptualni problem. Kako Čeh može etnički predstavljati Slovaka i obrnuto (a razdvojili su se u bivšoj zajedničkoj državi)? Manjinsko (etničko) predstavnništvo pak – gdje jedan predstavnik zastupa čak 12 'nacionalnih manjina' (austrijsku, bugarsku, njemačku, poljsku, romsku, rumunjsku, rusku, tursku, ukrajinsku, vlašku i židovsku), a drugi 'nacionalne manjine' čiji su se sunarodnjaci u matičnim državama razdvojili iz iste države (albansku, bošnjačku, crnogorsku, makedonsku i slovensku) – upravo je apsurdno.

Legitimiranje prava nacionalnih manjina njihovim doprinosom hrvatskoj kulturi i hrvatskom društvu općenito

Sve ovo ne znači da treba osporiti političko predstavljanje nacionalnih manjina u Saboru. Naprotiv, smisao ove rasprave smjera problematizaciji pojma nacionalne manjine i konceptualno obranljivoj, relativno konzistentnoj legitimnosti manjinskoga predstavništva. Moglo bi se dokazivati da se hrvatsko kulturno i političko biće povijesno konstituiralo etničkim miješanjima i asimilacijom te pod raznim (imperijalnim, civilizacijskim, susjedskim, kulturnim i političkim) utjecajima, a do danas su ostale i znatne 'regionalne' (multi)kulturne različitosti (što simbolizira i hrvatski grb). Što su dalmatinski i istarski gradovi bez Talijana (da ne idemo u dalju historiju)? Što su mnogi kontinentalni hrvatski gradovi bez Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Srba, Čeha, Slovaka i drugih? Mislim na Zagreb, Rijeku, Pulu, Osijek, Vukovar i druge.

Ovdje se nešto opširnije oslanjam na dva Matvejevićeva teksta o doprinosu 'manjinaca' ili 'stranaca' hrvatskoj kulturi i društvu u cijelosti, jer je on svakako bolji poznavatelj te teme od moje malenkosti.¹⁰ Složio bih se s Matvejevićem da malo koja kultura ili književnost ima toliko dvojnih porijekla i pripadnosti kao hrvatska, a to je i za mene bogatstvo, a ne nedostatak nastao kao rezultat zakašnjele izgradnje nacionalne države, koji treba prevladati i zaboraviti. Počnimo s 'tuđincima' kao što su A. Šenoa, J. J. Strossmayer, D. Demeter, B. Šulek, P. Štoos, B. Gavella, Vatroslav Lisinski (rođenjem Ignac Fuchs). Obitelj Ljudevita Gaja starinom je iz Burgundije (Gay), a Stanka Vraza (pravim imenom Jakob Frass) iz Štajerske. Ivan Zajc (u Beču se pisao: von Seitz), autor nacionalne opere *Nikola Šubić Zrinski*, porijeklom je Čeh, kao i August Šenoa. Čuveni zastor *Hrvatski preporod* u Hrvatskom narodnom kazalištu oslikao je Vlaho Bukovac, kojem je pravo ime Biagio Faggioni. Andreu Meldollu Kukuljević je preimenovao u Andriju Medulića, a sebi je dodao prezime Sakcinski, prema talijanskoj lozi svoje majke (De Sacchi). Starčevićeva je majka bila pravoslavka. Sorkočevićeva obitelj (Sorgo) došla je iz Albanije preko Boke, trgovala je žitom i po tom dobila prezime (*sorgo* = sijerak). Glazbu za hrvatsku himnu, posvećenu *Lijepoj našoj domovini*, skladao je vinkovački Srbin Josip (ili Josif) Runjanin. Juraj Dalmatinac potpisivao se kao Georgius Matthei ili po veneci-

¹⁰ Pišući ovaj rad, pokušao sam se i sâm dosjetiti i tražiti po internetu imena istaknutih 'manjinaca' u hrvatskoj kulturi (u najširem smislu te riječi), i tada sam naišao na Matvejevićeve tekstove (2005, 2010). Oni su mi dali uvid u impresivnu plejadu velikana koji su dali izuzetan doprinos nastanku (modernoga) hrvatskoga društva i njegove kulture, a danas bismo ih označili 'manjincima'. Zbog toga što je to manje poznato, a izvrsno potkrepljuje moju tezu o legitimnosti manjinskih prava, dijelom navodim, a dijelom prepričavam i skraćujem 'Matvejevićevu listu'. Naravno, stoljećima na hrvatskim prostorima žive i 'obični' stranci, kao i 'obični' Hrvati, a ne samo istaknuti stvaraoči, kojih se ipak ponekad netko sjeti. Dovoljno je otići na brojna groblja i čitati 'strana' imena na nadgrobnim spomenicima. Čini se da ih je bilo više što su spomenici stariji.

janski Zorzi Mattei, a njegov sin je tvrdio da mu je pravo ime Giorgio Orsini. Djed Ruđera Boškovića bio je pravoslavac, koji se doselio iz Trebinja i u novoj sredini prešao na katoličanstvo, a mati Talijanka, kao i Marulićeva. Pavao Ritter, čiji je otac došao u Senj iz Alzasa, sam je preveo svoje njemačko prezime u Vitezović (Matvejević, 2005).

Okrenimo se Zagrebu i njegovoj modernoj arhitekturi. Teško je i zamisliti urbani Zagreb bez 'stranih' arhitekata i urbanih planera. Matvejević niže imena, počevši od 'rođonačelnika' Bartola Felbingera, rođenog u Češkoj, koji je projektirao kuće na Gornjem gradu, na Harmici, u Mesničkoj i drugdje. Hermann Bollé¹¹ je, prema Schmidtovim planovima, restaurirao zagrebačku katedralu i dao joj današnji izgled, a posebno se pamti po mirogojskim arkadama. Presudnu ulogu u urbanističkom razvoju središta Donjega grada odigrala je zelena "Lenucijeva (Lenuzzi) potkovicica". Helmer i Feldner izradili su nacrt za Hrvatsko narodno kazalište, Pfaff za zgradu Kolodvora i Umjetnički paviljon, Konradt za Arheološki muzej, Schmidt za Akademiju, Lubinsky za staru Sveučilišnu knjižnicu. Ehrlich je, uz ostalo, projektirao Strossmayerovo i Vrazovo šetaliste. Ne zvuče baš čisto hrvatski ni imena Neidhardt, Deutsch, Klein, Hulsner, Hönigsberg, Albini, Šen (Schön), Baranyai i toliki drugi koji su za sobom ostavili neizbrisiv trag. Matvejević ističe da ne zna tko je od njih njemačkog ili austrijskog, a tko židovskog porijekla, niti to smatra najvažnijim. "Važnije je da su oni zadužili Hrvatsku i u njoj našli svoje mjesto."

Otac Vjenceslava Novaka došao je iz Kraljeva Gradca u Češkoj. Matošu i Cesarcu majke su stranoga podrijetla. Hrvatsko narodno kazalište ne bi smjelo zaboraviti svoje velikane, poput Vike Podgorske, koja se preselila u Zagreb iz Slovenije, kao i kasnije Bobi Marotti, te brojne prvake srpskoga podrijetla – od Bele Krleže, Ljubiše Jovanovića i Mile Dimitrijević do Pere Kvrgića ili Rade Šerbedžije. U Zagrebu su zapaženo djelovali i glumci iz muslimanskih obitelji, kao Fahro Konjhodžić ili Izet Hajdarhodžić.

Što nam govore imena kipara i slikara, poput Kinerta, Hermana, Kulmera, Pala, Radauša, Vanište, Džamonje, Tartalje, Bakića, Popovića i dr. "Ekspressionist Milivoj Uzelac, koji je dobar dio svoje karijere proveo u Francuskoj, od srpske je loze. Vinkovačkoga Srbina Savu Šumanovića, blistava đaka zagrebačke likovne Akademije, ustaše su ubili 1942., a izuzetne skulpture Voje Bakića porušili su u ovom posljednjem ratu vandali koji sistematski ruše spomenike antifašizmu." Skladatelj Boris Papandopulo miješanoga je grčko-ruskoga roda, a dirigent Igor Djadrov je

¹¹ Dodajmo da mu je otac bio francuski protestantski izbjeglica u Kölnu, a on sam potom imigrant u austro-ugarskom Zagrebu, gdje je prešao na katoličanstvo. To je samo jedan od dobrih primjera multikulturalnih ili multietničkih biografija, koje se lako mogu naći i u drugim sredinama.

Rus po oba roditelja. Među redateljima, stalnim i povremenim, ne smije se izostaviti važno ime Tita Strozziya.

“Putanje triju ‘nobelovaca’ s našega tla možda zavređuju da se na trenutak zamislimo: Lavoslav Ružička je iz češke obitelji; Vladimir Prelog, po rođenju Hrvat, izjašnjavao se javno kao ‘građanin svijeta’; a najveći od njih, Ivo Andrić, je po svojem porijeklu i književnim počecima Hrvat i katolik, po prebivalištu i životnom putu Srbin, po tematici i viziji svoga djela najviše Bosanac, a po uvjerenju integralni Jugoslaven.” Do dana današnjeg jedinu nagradu Oscar hrvatskom je filmu priskrbio hrvatski Crnogorac Dušan Vukotić, inače jedan od utemeljitelja slavne Zagrebačke škole crtanog filma (Matvejević, 2010).

Ne treba zaboraviti ni ‘manjinske sportaše’ koji su zadužili Hrvatsku svojim talentima i vrhunskim rezultatima u raznim sportovima. Od Vladimira Beare – Srbina iz Dalmatinske zagore, čuvenoga i nenadmašnoga vratara Hajduka koji je nekoliko puta proglašen najboljim na svijetu – do Dražena Petrovića. Koliko mladih i drugih posjetitelja Draženova doma u Zagrebu i njegovih navijača zna za Draženovo crnogorsko podrijetlo? Svoj dvojni identitet najpregnantnije je izrazio možda najveći svjetski znanstvenik XX. stoljeća Nikola Tesla kada je rekao da se ponosi svojom hrvatskom domovinom i svojim srpskim porijeklom. Unatoč tomu svojata ga i jedna i druga ‘strana’. O tome, i o svemu naprijed rečenom, ne uči se u školama, a upravo bi takvi ‘mješanci’ trebali biti uzor i pripadnicima manjine i pripadnicima većine.

Umjesto da kao nesamostalni učenici mehanički prepisujemo koncepte (nacionalnih) manjina, kojih se onda ne držimo zato što ne razumijemo njihov ‘duh’ ili što nisu primjerena ‘rješenja’ za našu situaciju, založio bih se za temeljitu dijalošku rekonceptualizaciju uloge i položaja nacionalnih manjina u Hrvatskoj. Pri tome treba poći od njihovih historijskih doprinosa hrvatskoj kulturi i političkoj opstojnosti te od suvremenih koncepcija socijalne pravde koja uključuje prava na kulturne (grupne) različitosti unutar jedinstvene političke (nacionalne) zajednice. To je velik izazov osuvremenjavanju i dinamiziranju hrvatskoga društva, ali time se razvija produktivna dijaloška kultura i temeljito legitimiraju ‘prava’ nacionalnih manjina u Hrvatskoj, koja ne bi trebala biti tek stvar dobre volje hrvatske većine ili, još gore, pritiska ‘međunarodne zajednice’. Uostalom, tako bi se stvarno afirmiralo etičko načelo zapisano u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina (2002.), prema kojem “etnička i multikulturalna raznolikost i duh razumijevanja, uvažavanja i tolerancije doprinose promicanju razvoja Republike Hrvatske”.

Možda se ova moja legitimizacijska teza, za konceptualizaciju društvenoga statusa nacionalnih manjina i njihova političkoga predstavljanja, može čitati kao doprinos obrnutom stereotipu, prema kojem njihovo stvaralaštvo na različitim kulturnim i drugim društvenim područjima proizlazi iz njihove manjinske (etničke) pripadnosti. Pri tome se, međutim, svjesno ili nesvjesno, ne uvažava smisao i duh

članka koji upravo smjera dokazivanju da hrvatska kultura i društvo nisu izraz konstitutivnosti isključivo autentičnoga (čistoga) hrvatstva, u etničkom, vjerskom i općekulturnom smislu. Stoga primjeri doprinosa (nekih) istaknutih ‘manjinaca’ – od elitne kulture do masovnoga sporta – služe ovdje upravo kao protudokaz i kritika gornje pretpostavke (danas, doduše, više implicitne nego eksplicitne) na kojoj počiva derogirajući društveni status nacionalnih manjina u Hrvatskoj, a onda i njihova nedomišljenost te proturječno i neučinkovito političko predstavljanje.

Zaključak

Politički koncept nacionalne (vjerske) manjine historijski se pojavio kao pitanje sigurnosti međudržavnih odnosa nakon vjerskih ratova u Europi. Za ‘međunarodnu zajednicu’ i Europsku uniju nacionalne manjine to ostaju i dalje, ali se njihov društveni položaj sagledava i iz drugih perspektiva, kao što su ljudska, a onda i manjinska prava, priznavanje različitosti, socijalna pravda i opća etička načela. Zbog složenosti problematike – različitih historijskih iskustava pojedinih društava s isključivanjem i uključivanjem (nacionalnih) manjina i podređenih grupa te raznovrsnosti manjinskih etničkih zajednica (u smislu historijskoga nastanka, brojnosti, organiziranosti i težnji) – nije se uspjelo doći do šire prihvaćene definicije (bilo političko-pravne bilo teorijsko-konceptualne). Gotovo svaka europska zemlja na svoj način određuje (češće implicitno nego eksplicitno) svoje nacionalne manjine, njihov status i prava. Upozoravam također da postoje razni modeli političkoga predstavljanja manjina, sa svojim slabostima i prednostima. Sistematizacija temeljnih pojmova (*nacionalna manjina* i *modeli političkoga predstavljanja*) služi kao analitičko oruđe u razumijevanju i kritici pojma nacionalnih manjina u Hrvatskoj i osobito njihova političkoga predstavljanja.

Nakon osamostaljenja Hrvatska je (svakako i pod pritiskom ‘međunarodne zajednice’) usvojila moćne zakonske i u političkom smislu vrlo liberalne i demokratske instrumente zaštite svojih nacionalnih manjina. Pri tome nije bilo ni pokušaja njihove konceptualizacije ili utvrđivanja kulturne i društvene legitimnosti manjinskih prava u hrvatskome društvu. Uslijedile su arbitrarne liste ‘priznatih’ nacionalnih manjina, koje su uključivale kako ‘historijske manjine’ tako i etničke grupe koje ne zadovoljavaju ni jedno poznato određenje nacionalnih manjina, niti se mogu usporediti s priznatim nacionalnim manjinama u europskim državama. Kada se nedugo potom implicitno pokušalo s konceptom historijskih nacionalnih manjina, on nije bio dosljedno proveden, pa su i druge grupe ostale u istom statusu priznatih nacionalnih manjina. Napokon, kad je Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (2002.) prvi put uveo definiciju nacionalne manjine, slijedeći u osnovi Preporuku 1201 Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, popis manjina opet je ostao isti. Iz toga popisa izvedeno je političko predstavljanje nacionalnih manjina u Hrvatskome saboru.

Držim da je mandat manjinskih predstavnika u Saboru konceptualno nedomišljen. S jedne strane, načelo etničkoga predstavljanja dovedeno je do apsurdna jer niz etničkih grupa zastupa predstavnik koji etnički pripada jednoj od njih. S druge strane, manjinskim, etničkim glasovima, u posebnoj izbornoj jedinici, manjinski (etnički) zastupnici dobivaju opći politički mandat u Hrvatskom saboru. Ovu analizu smatram svojim izvornim doprinosom kako akademskoj tako i političkoj (budućoj) raspravi o potrebi konceptualnoga legitimiranja društvenoga statusa i prava nacionalnih manjina (što potkrepljujem primjerima doprinosa istaknutih 'manjinaca' hrvatskoj kulturi i društvu u cjelini), a onda i njihova političkog predstavljanja. K tome, zalažem se za dvostruko pravo glasa i poseban mandat predstavnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru.

LITERATURA

- Alonso, Sonia i Ruiz-Rufino, Ruben. 2007. Political representation and ethnic conflict in new democracies. *European Journal of Political Research*, (46) 2: 237-267.
- Bird, Karen. 2003. The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established Democracies: A Framework for Comparative Research. Working paper presented for the Academy of Migration Studies in Denmark. Aalborg University.
- Bloemrad, Irene. 2013. Accessing the Corridors of Power: Puzzles and Pathways to Understanding Minority Representation. *West European Politics*, (36) 3: 652-670.
- Brubaker, Rogers. 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Harvard University Press. Cambridge.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers. Boulder, CA.
- Fearon, Catherine. 2007. National Minority participation: lessons for developed democracies from less developed democracies?. *Helsinki Monitor: Security and Human Rights*, 3: 237-245.
- Glazer, Nathan. 1983. *Ethnic Dilemmas: 1964-1982*. Harvard University Press. Cambridge.
- Guinier, L. 1994. *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness and Representative Democracy*. Free Press. New York.
- Henrard, Kristin. 2005. 'Participation', 'Representation' and 'Autonomy' in the Lund Recommendations and their Reflections in the Supervision of the FCNM and Several Human Rights Conventions. *International Journal on Minority and Group Rights*, (12): 133-168.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press. Oxford.

- Kymlicka, Will. 2001. Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe, u: Kymlicka, Will & Magda Opalski (ur.): *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. Oxford University Press. Oxford: 13-106.
- Kymlicka, Will. 2003. *Multikulturalno građanstvo, Liberalna teorija manjinskih prava*. Jesenski & Turk. Zagreb.
- Letschert, Rianne. 2007. Successful integration while respecting diversity: 'old' minorities versus 'new' minorities. *Helsinki Monitor*, (18) 1: 46-56.
- Malloy, Tove H. 2005. *National Minority Rights in Europe*. Oxford University Press. Oxford.
- Matvejević, Predrag. 2005. Prilozi za raspravu o pripadnosti i porijeklu. *Zarez*, 20. svibnja.
- Matvejević, Predrag. 2010. Tko je tko i odakle: strani velikani hrvatske kulture. *Nacional*, 771, 24. 8.
- Mesić, Milan. 2003. Europski standardi manjinske zaštite i položaj manjina u Hrvatskoj. *Revija za sociologiju*, (34) 3-4: 161-177.
- Mesić, Milan. 2007. Nacionalne manjine i integracija Europe. *habitus*, (7) 13: 48-70.
- Panayote, Dimitras i Nafsika Papinokolatos. 2001. Reflections on Minority Rights Politics for East Central European Countries, u: Kymlicka, Will & Magda Opalski (ur.): *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. Oxford University Press. Oxford: 186-199.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Clarendon Press. Oxford.
- Pitkin, H. F. 1967. *Concept of Representation*. University of California Press. Berkeley.
- Pospišil, Ivo. 2006. The Protection of National Minorities and the Concept of Minority in the EU Law. Referat prezentiran na 3. ECPR Pan-Europske konferencije, Bilgi University, Istanbul, 21-23. rujna.
- Preece, Jennifer Jackson. 1998. *National Minorities and the European Nation-States System*. Oxford University Press. Oxford.
- Protysk, Oleh. 2010. *Promoting Inclusive Parliaments. The Representation of Minorities and Indigenous Peoples in Parliament*. IPU and UNDP.
- Tanase, Iona. 2006. Defining national minorities. Old criteria and new minorities. www.sant.ox.ac.uk/esc/esc-lectures/Tanase.htm
- Tsilevich, Boris. 2001. New Democracies in the Old World, u: Kymlicka, Will & Magda Opalski (ur.): *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. Oxford University Press. Oxford: 154-170.

Milan Mesić

THE CONCEPT OF NATIONAL MINORITIES
AND THEIR POLITICAL REPRESENTATION:
THE CASE OF CROATIA

Summary

The author first deals with the concept of *national minority*, presenting various attempts of their legal and conceptual defining. Since there is no generally accepted definition of national minorities, even within the EU, there are still controversies on the issue of defining a group as “national minority”. In addition, there are disputes over the issue of representation and political-juridical protection of minorities. At the same time such international legal uncertainty allows for broad flexibility in conceptualising and implementing instruments for protection and representation. The article focuses also on some of these models, especially when it comes to Croatia. We argue that there is no clarity in who constitutes a *national minority* in Croatia, and thus the practice of political representation remains driven by political considerations rather than by principles. This is a source of inconsistency in legal solutions for parliamentary representation of national minorities. The author argues in favour of special representation of national minorities in the Parliament and for the instrument of double vote for citizens who belong to national minorities. This instrument is justified also because of the very significant contribution that national minorities have given to Croatian society in the past.

Keywords: Conceptual Debates on National Minorities, National Minorities in Croatia, Political Representation, Minority Representatives in Croatian Parliament, Multiculturalism

Kontakt: **Milan Mesić**, Odsjek za sociologiju, Filozofski fakultet u Zagrebu, Ivana Lučića 3, 10 000 Zagreb. E-mail: milan.mesic1@zg.t-com.hr