
Europska iskustva političkog predstavljanja nacionalnih manjina¹

SINIŠA TATALOVIĆ*

Sažetak

Promjene u Europi uz brojne nove trendove na planu gospodarskog, političkog, društvenog, kulturnog i znanstvenog razvoja stavljaju u novi položaj nacionalne manjine. Stvaranje novih demokratskih i slobodnijih odnosa u Europi, stavlja države u reguliranju prava nacionalnih manjina pred nove izazove i zadaće. Sadašnje doba promjena, uz primjenu demokratskih vrijednosti zapadnog, liberalno-demokratskog sustava, u sve većem broju zemljama nameće potrebu osiguravanja sudjelovanja nacionalnih manjina u procesima odlučivanja. Djelotvorno sudjelovanje nacionalnih manjina u političkom životu predstavlja bitan sadržaj demokratskog društva. Europska iskustva pokazuju da je, u cilju omogućavanja ovog sudjelovanja, često potrebno da se zakonski reguliraju posebna rješenja za političko predstavljanje nacionalnih manjina. U članku se razmatraju polazišta i mogućnosti političkog predstavljanja nacionalnih manjina te iskustva pojedinih europskih država.

Ključne riječi: nacionalne manjine, političko predstavljanje, sudjelovanje u odlučivanju, liberalna demokracija.

Uvod

Skup *Nacionalne manjine u demokratskim društvima* na temu: "Političko predstavljanje nacionalnih manjina" ima znanstveni, ali i širi društveni značaj u godini u kojoj se očekuje nastavak primjene Ustavnog zakona o pra-

*

Dr. sc. Siniša Tatalović je izvanredni profesor na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

1

Uvodno izlaganje na znanstvenom skupu *Nacionalne manjine u demokratskim društvima* na temu: "Političko predstavljanje nacionalnih manjina". Skup je održan od 20. do 23. svibnja 2004. u Begovom Razdolju u organizaciji Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu i Centara za međunarodne studije, te uz financijsku pomoć zaklade *Friedrich Ebert*.

vima nacionalnih manjina i podizanje razine manjinskih prava u Hrvatskoj. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina sadrži odredbe o unaprijed rezerviranim mjestima za pripadnike nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne samouprave te Hrvatskom saboru. Do sada su se u javnosti iznosila različita mišljenja o potrebi zagarantiranih mjesta za pripadnike nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru i predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne samouprave, kao i načinu njihovog izbora. O ovim pitanjima do sada nije bilo znanstvenih i stručnih pravno-politioloških rasprava, a kada se o tome i raspravljalo, to je bilo uglavnom u vrijeme predizbornih kampanja.

U Hrvatskoj su potkraj 2003. održani izbori za Hrvatski sabor, vijeća i predstavnike nacionalnih manjina te članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave. Smatrali smo da je važno organizirati znanstvenu raspravu na kojoj će se analizirati protekli izbori i sagledati potreba i značaj političkog predstavljanja nacionalnih manjina za buduće ostvarivanje manjinskih prava u Hrvatskoj. To je bitno sagledati i u komparativnoj perspektivi europskih zemalja koje imaju praksu političkog predstavljanja nacionalnih manjina. Zbog toga će se na skupu analizirati i iskustva drugih zemalja u političkom predstavljanju nacionalnih manjina. Posebna pozornost bit će usmjerena prema susjednim državama, Sloveniji, Mađarskoj, Srbiji i Crnoj Gori.

Liberalna demokracija i političko predstavljanje nacionalnih manjina

Polazište za razmatranje političkog predstavljanja nacionalnih manjina je liberalna tradicija koja sadrži različitost stavova prema pravima nacionalnih manjina. Na jednoj strani postoje pobornici zaštite manjinskih prava i potrebe očuvanja manjinskih identiteta, koji smatraju da su manjinska prava legitiman dio liberalne tradicije. Bilo je razdoblja u protekla dva stoljeća kada je odobravanje prava nacionalnim manjinama promatrano kao jasan znak nečijih liberalnih opredjeljenja. Na drugoj strani postoje oni koji smatraju da dosljedno inzistiranje na individualnim pravima građana dodatnu zaštitu nacionalnih manjina čini suvišnom. Mnogi liberalni teoretičari vjeruju da su interesi ljudi za kulturnom pripadnošću na odgovarajući način zaštićeni općim pravima građanstva i da su sve daljnje mjere u cilju zaštite takvih interesa nepotrebne. Oni tvrde da sustav univerzalnih individualnih prava izlazi u susret kulturnim razlikama tako što, u cilju ostvarivanja određenih vjerskih ili etničkih potreba, svakoj osobi dopušta slobodu udruživanja s drugim osobama. Sloboda udruživanja omogućava ljudima različitog etničkog porijekla da nesmetano slijede svoje životne stilove. Svaka osoba je slobodna da stvara različita udruženja i da im se pridružuje i da na "tržištu kulture" traži nove pristalice. Oni stilovi i identiteti koji su privlačni opstaju, a neprivlačni

nestaju. Zbog toga nije dobro davanje političkog priznanja ili podrške pojedinim identitetima ili kulturnim stilovima, pa bili oni vezani i za nacionalne manjine. Ovakvo liberalno shvaćanje smatra da je nepošteno subvencionirati izbore nekih ljudi (pripadnika nacionalnih manjina) na štetu ostalih građana. Neki tvrde da nedovoljna zastupljenost može biti prevladana bez postojanja zajamčenog predstavljanja nacionalnih manjina. Na primjer, političke stranke mogu postati otvorenije, uklanjajući prepreke koje onemogućavaju da pripadnici nacionalnih manjina postanu kandidati stranaka ili njihovi lideri.²

Nasuprot ovakvom razmišljanju mnogi pobornici grupno-specifičnih prava nacionalnih manjina inzistiraju na tome da su ona potrebna kako bi se osiguralo da svi građani budu zaista jednako tretirani.³ Prema ovakvom pristupu, "prilagođavanje razlika je suština istinske jednakosti". Zagovornici "namjernog zanemarivanja" će odgovoriti da individualna prava već dopuštaju prilagođavanje razlika i da istinska jednakost iziskuje jednaka prava za sve pojedince bez obzira na vjersku i etničku pripadnost. Liberalna demokracija je danas oblik društvenog uređenja koji se prije svega temelji na individualnim pravima građana i time u osnovi dovodi do ograničenja u zaštiti prava nacionalnih manjina. Zbog toga danas u zemljama liberalne demokracije nema jedinstvenog modela kako štititi prava nacionalnih manjina i kako osigurati njihovo preživljavanje u etnički većinskom okruženju, koje često nije skloni svim ili pojedinim nacionalnim manjinama.

Donedavno je u političkoj teoriji, ali i javnosti postojalo gotovo općeprihvaćeno gledište da se liberalizam u načelu protivi kolektivnoj pravnoj zaštiti manjina. Nakon Drugog svjetskog rata liberalna je teorija pretpostavljala da se sva pitanja demokratske konstitucije društva i društvene pravde mogu riješiti razvitkom univerzalnih građanskih i ljudskih prava. Osim toga, smatralo se da već postoji povijesni uzor po kome se život kulturno različitih skupina štiti posredno osiguranjem jednakosti njihovih članova pred zakonom. Riječ je o modelu vjerske tolerancije, odnosno političkim razdvajanjem crkve od države. S toga stajališta, etnička pripadnost, poput vjerske, nešto je što ljudi trebaju biti slobodni iskazati u svom privatnom životu, ali to nije stvar državne brige. Smatralo se da "etnički neutralna" država ne može priznati posebna kolektivna prava nacionalnim manjinama. U novije vrijeme, međutim, javljaju se liberalni teoretičari koji uvjerljivo dokazuju da je ideja o etno-kulturnoj neutralnosti naprosto mit.⁴ Oni dokazuju da su ljudi ukorijenjeni u

2

Kymlicka, W., *Multikulturalno građanstvo – liberalna teorija manjinskih prava*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003, str. 193-194.

3

Prema mišljenju W. Kymlicke, prava na specijalnu grupnu predstavljenost u političkim institucijama šireg društva smanjuju vjerojatnost da će se nacionalna ili etnička manjina ignorirati u odlukama donesenim na razini zemlje. *Ibid.*, str. 57.

4

Vidi na primjer: Kymlicka, W., (ur.) *The Rights of Minority Cultures*, University Press, New York, 1996. i Kymlicka, W., *Multikulturalno građanstvo – liberalna teorija manjinskih prava*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003.

svoju kulturu i da je stoga poštivanje nečije (nacionalne) kulture važno za njegov ili njezin osjećaj digniteta i samopoštovanja. Pomak u liberalnoj teoriji socijalne pravde, te slom socijalizma u Istočnoj Europi, uz etničke sukobe, naveli su međunarodne organizacije, kao što su NATO, OESS, EU i Vijeće Europe, da počnu promovirati prava nacionalnih manjina kao uvjet za integraciju novih istočnoeuropskih demokracija. Zbog toga, od početka 1990-ih nastaje međunarodno (europsko) manjinsko pravo.⁵ U okviru toga prava posebno su važni dokumenti OESS-a i Vijeća Europe, poput Preporuka iz Lunda o djelotvornom sudjelovanju manjina u javnom životu, Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima i Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Polazeći od tih dokumenata, valja naglasiti da su "posebna" prava nacionalnih manjina nastala radi osiguranja ravnopravnosti i jednakih mogućnosti za pripadnike nacionalnih manjina koji su zbog različitih objektivnih okolnosti u nekom okruženju stavljeni u nepovoljniji položaj. Premda su ta prava većinom definirana kao individualna prava (prava pojedinaca), ipak se, bar u njihovom ostvarivanju, često potvrđuje i njihov kolektivni karakter. Njihova funkcija nije samo zaštita pojedinaca, nego i zaštita određenih manjinskih zajednica kojima ti pojedinci pripadaju.⁶

Danas se može konstatirati da položaj i zaštita nacionalnih manjina izašli iz sfere isključive unutarnje nadležnosti država i postali predmet kako međunarodnopravnih i političkih obaveza država, tako i nadležnosti međunarodnih organizacija. Ustvari, ovakav razvoj je rezultat napora u međunarodnoj zajednici da se područje prava čovjeka, čiji su integralni dio i prava pripadnika nacionalnih manjina, izuzme iz isključive nadležnosti država i stavi pod nadzor međunarodne zajednice. To se posebno odnosi na zemlje koje su donedavno prolazile ili još uvijek prolaze tranzicijski put. Ako se analiziraju sve europske zemlje, u kojima žive brojne nacionalne manjine, zapaža se velika nedosljednost u primjeni međunarodnih standarda u njihovoj zaštiti. Najveća pozornost međunarodnih, posebno europskih organizacija, usmjerena je isključivo na države u tranziciji, iako bi problemi nacionalnih manjina u nekim državama Europske unije, po svojoj ozbiljnosti i dugotrajnosti, trebali privlačiti isto takvu, ako ne i veću pozornost. Za sada je položaj nacionalnih manjina u tim državama, unatoč problemima, isključivo u njihovoj nadležnosti.

Ipak, postupno, državna suverenost, shvaćena kao najviša vlast, u pitanju zaštite nacionalnih manjina počinje se sve više približavati vanjskim međunarodnim standardima. Na to ukazuje djelovanje najvažnijih institucija i država međunarodne zajednice, koje različitim mjerama, uključujući i silu, nastoje onemogućiti pojedine države da ugrožavaju nacionalne manjine na

5

Vidi u: Mesić, M., "Europski standardi manjinske zaštite i položaj manjina u Hrvatskoj", u *Identitet i razvoj: priključenje Hrvatske Europskoj uniji*, Filozofski fakultet, Zagreb, 2003.

6

Vidi u: Vernon Van D., *Human Rights, Ethnicity and Discrimination*, Greenwood Press, Westport, 1985, str. 14-15, 44-45.

svom teritoriju. Međutim, uza sve pozitivne učinke takvog djelovanja međunarodne zajednice, za nacionalne manjine u brojnim državama u kojima su one diskriminirane pojavljuje se nova opasnost njihovog instrumentaliziranja od strane pojedinih međunarodnih organizacija ili svjetskih sila, a u cilju ostvarivanja strateških interesa na određenom području. Zbog toga se danas sve više postavlja pitanje što je u funkciji stvarne zaštite prava nacionalnih manjina, a što u interesu vođenja globalne svjetske politike?

Mogući odgovor na to pitanje specifičan je za svaku državu, a ovisi o postojanju dviju temeljnih pretpostavki bitnih za ostvarivanje prava nacionalnih manjina: pravne i demokratske države i etničke tolerancije. Bez te dvije pretpostavke nema ni potrebnih uvjeta za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, bez obzira na to koliko registar tih prava u odnosnoj državi bio bogat i širok, i koliko potporu određena država imala u međunarodnoj zajednici. Zbog toga i svi pokušaji da se međunarodnim normama i nacionalnim zakonodavstvom prošire prava nacionalnih manjina, ostaju potpuno bezuspješni u uvjetima kada države nisu osigurale vladavinu prava, demokraciju i etničku toleranciju. Poticanje netrpeljivosti, mržnje i predrasuda prema pojedinih nacionalnim manjinama ili njihovim pripadnicima, odnosno toleriranje takvih pojava, bez obzira na činjenicu radi li se o odnosu manjine prema većini ili obrnuto, lišava pravnu normu, bez obzira na to koliko ona bila dobra, njenog društvenog preduvjeta za oživotvorenje u praksi. Na žalost, navedene pretpostavke nisu osigurane u znatnom broju europskih država, zbog čega su često u većoj ili manjoj mjeri izložene kritikama i pritiscima pojedinih međunarodnih organizacija. Za ostvarivanje prava nacionalnih manjina u tim državama posebno je važno osiguravanje njihovog sudjelovanja u procesu odlučivanja, odnosno političkog predstavljanja.

Europski modeli političkog predstavljanja nacionalnih manjina

U europskim državama većinski narodi i nacionalne manjine koje u njima žive, svjesni složenosti odnosa većine i manjine u etničkom smislu, te opasnosti koje mogu iz toga proizaći, činili su i čine brojne međusobne ustupke i kompromise, dolazeći do određenih modela koegzistencije. Osiguravanje političkog predstavljanja nacionalnih manjina jedan je od najteže postizanih kompromisa u utvrđivanju razine manjinskih prava, posebno u tranzicijskim i postkonfliktnim zemljama. To je, uglavnom, bio rezultat određenog vanjskog pritiska, a vrlo rijetko rezultat spremnosti većinskog naroda na takve ustupke. Kada su davani ustupci, u velikom broju slučajeva činilo se sve da to ostane samo na razini formalnog, ali ne i stvarnog. Zbog toga su pojedine, uglavnom brojnije nacionalne manjine, bez obzira na demokratičnost modela državnog uređenja u kojem žive, uvijek sklone više ili manje otvorenom zala-

ganju za veća prava, uključujući i pravo na političko predstavljanje, što im omogućava da sudjeluju u procesu odlučivanja.

Sušтина zaštite nacionalnih manjina je nediskriminacija, jednakost, plus posebne, dodatne mjere koje osiguravaju očuvanje njihovog nacionalnog, vjerskog, kulturnog i jezičnog identiteta. U europskim državama u tome nema jedinstvenog pristupa. Iako je znatan broj europskih država, bar formalno, u tekstovima svojih ustava napustio odredbe o nacionalnoj državi i okrenuo se građanima, demosu kao izvoru suvereniteta, etnos je još uvijek žilav i postojan. Kada se pažljivije pogledaju ustavne odredbe europskih država, nameće se zaključak da nema jedinstvenog pristupa reguliranju prava nacionalnih manjina, te se može govoriti o tri skupine država.⁷

U prvoj skupini su države koje zastupaju ustavni princip jedinstvene nacije i ne priznaju svojim građanima nikakva dodatna prava s obzirom na etničko podrijetlo. Karakterističan primjer za to je Francuska. Ona ne priznaje nacionalne manjine, bez obzira na to jesu li one jezične ili nacionalne. Ipak, opće je poznato da Francuska ima etničke probleme na Korzici i u tri baskijske pokrajine na svom teritoriju, a nije nepoznato i to da je više od dva milijuna Bretonaca u Francuskoj s vremenom potpuno asimilirano. Države poput Francuske ne isključuju pripadnike nacionalnih i jezičnih manjina iz prava, čak, štoviše, inzistiraju na "načelu pravne jednakosti svih državljana i demokratskih procedura odlučivanja". Što to za pripadnike nacionalnih manjina znači, može se vidjeti na primjeru jezika, kad se majorizacijom u odlučivanju jedan nacionalni jezik (većinskog naroda) proglašava službenim jezikom svih. On za sve građane pravno vrijedi u jednakoj mjeri, ali uključuje "malu" društvenu razliku što jedni (jezična većina) tim jezikom vladaju bitno bolje od drugih. Takvim državama nije nužna pravna nejednakost, čak se na pravnoj jednakosti inzistira, kad je uzrokom etničke, jezične, kulturne ili političke nejednakosti. Tu i nastaje problem ovih država, jer ne uvažavajući interese pripadnika nacionalnih i jezičnih manjina kao kolektiviteta, stvaraju se pretpostavke za ubranu asimilaciju ili različite vrste nerazumijevanja, nezadovoljstva i sukoba na etničkoj osnovi.

U drugoj skupini su države koje svoje etničke zajednice ne dijele na većinske i manjinske, zbog čega ne priznaju postojanje nacionalnih manjina. Značajan broj ovih država izbjegava čak i spominjanje postojanja etničkih zajednica, odnosno skupina i identitet njihovih pripadnika štiti na taj način što jednake građane dijeli na jezike kojima se oni služe.⁸ Neke od tih država poznaju određene etničke razlike, ali samo u okviru jedinstvene nacije (na primjer, baskijska ili katalonska zajednica u sklopu španjolske nacije, Belgijanci

7

O tome opširnije vidi: Tatalović, S., "Europski modeli ostvarivanja prava nacionalnih manjina", u *Nacionalne manjine I. – k demokratskim standardima zaštite i prava*, (Obračović, S. i Tatalović, S., ur.), STINA, Split, 2003, str. 7-10.

8

Finci koji govore švedski ili finski, Švicarci koji govore njemački, francuski, talijanski ili retoromanski...

pripadnici valonske ili flamanske zajednice). Čak i poznati Južnotirolski model, koji je donesen u okviru modela zaštite nacionalnih manjina, stanovništvo ovog područja razumijeva kao stanovništvo koje govori njemački i talijanski jezik. Tako ove države nemaju kategoriju nacionalnih manjina, već građane koji govore različitim jezicima, zbog čega im se prvenstveno omogućava korištenje njihovog jezika i na taj način osigurava nediskriminacija. One, u pravilu, ne predviđaju niti ne garantiraju nikakvu razmjernu zastupljenost tih jezičnih manjina u središnjim tijelima državne vlasti.⁹ U tom smislu, ove države nemaju institucionaliziranu podjelu na etničku većinu i manjinu. Zbog toga nemaju ni formalnu potvrdu njihove ravnopravnosti, odnosno jamstvo te ravnopravnosti kroz parlamentarna tijela koja bi isključivo zastupala interese tih jezičnih, odnosno nacionalnih manjina. Ipak, u nekim zemljama u praksi se ostvaruje razmjerna zastupljenost u tijelima vlasti, ali kroz manjinske stranke i redovitu izbornu proceduru, odnosno snižavanje izbornog praga za manjinske političke stranke.¹⁰ Ova skupina država ne poznaje niti kategoriju "države matičnog naroda" za pojedine etničke dijelove demosa. Švicarci koji govore njemački, francuski ili talijanski nisu dijelovi njemačkog, francuskog i talijanskog naroda, ili Finci koji govore švedski nisu dijelovi švedskog naroda koji ima svoju posebnu državu. Ni Njemačka, Francuska, Italija odnosno Švedska ne razgovaraju, ne pregovaraju i ne ugovaraju sa Švicarskom i Finskom uređivanje položaja "svojih sunarodnjaka" u ovim zemljama. Ovaj problem ne ulazi u kontekst bilateralnih odnosa tih zemalja i zbog toga (ali i ne samo zbog toga) je izbjegnuta internacionalizacija koja najčešće vodi etničkom sukobu.

Treću skupinu država čine one koje poznaju pojam većinskog naroda i nacionalne manjine. U ovu skupinu, u pravilu, ubrajaju se sve države u tranziciji, ali i pojedine zapadnoeuropske države, npr. Austrija. Ova skupina država ima razrađene odredbe o pravima nacionalnih manjina (više kao individualna, nego kolektivna prava), posebno o zaštiti njihovog nacionalnog, kulturnog, vjerskog i jezičnog identiteta, uz vrlo različit raspon pojedinih prava. Ove države manjinsko pitanje razmatraju i u kontekstu bilateralnih odnosa, a zadnjih godine sve češće zaključuju i dvostrane sporazume o položaju i pravima nacionalnih manjina, kao o posebnoj dimenziji međusobne suradnje, trudeći se da poboljšaju uvjete života i zaštitu identiteta svojih sunarodnjaka u drugoj državi.¹¹ Pozitivno je i to što znatan broj ustava država ove skupine sadrži odredbu o prednosti obveza iz međunarodnog ugovora nad propisima unutarnjeg zakonodavstva, čime se automatski uključuju sve odredbe koje

9

Osim Belgije, za pripadnike valonske i flamanske zajednice i Finske za pripadnike švedske jezične manjine na Alanskom otočju.

10

Tako, npr. Švedska narodna stranka u Finskoj osigurava oko 11 mjesta u parlamentu Finske, odnosno oko 6%, koliko ima Finaca koji govore švedski jezik.

11

Na primjer, Hrvatska je takve sporazume potpisala s Mađarskom i Italijom, a u pripremi je sporazum sa Srbijom i Crnom Gorom.

na međunarodnom planu naknadno preuzmu te države. U ovoj skupini država postoje različite mogućnosti sudjelovanja nacionalnih manjina u procesu odlučivanja, od lokalne do središnje vlasti. Pojedine države imaju zagarantirana mjesta u parlamentu za manjinske predstavnike, dok druge predviđaju mogućnost formiranja posebnih savjeta nacionalnih manjina kao kombinacije savjetodavnih i predstavničkih tijela.

Mogućnosti ostvarivanja političkog predstavljanja nacionalnih manjina

Analiza zakonodavstva europskih država pokazuje da mali broj država ima ustavne i zakonske odredbe koje propisuju razmjernu zastupljenost nacionalnih manjina u tijelima državne vlasti i javnim službama. Od zapadnoeuropskih država to se može pronaći u odredbama Sporazuma o Južnom Tirolu, iako i one imaju iznimke kad su u pitanju osjetljive službe središnje vlasti (obrana, sigurnost, vanjski poslovi). Nekoliko država predvidjelo je ili već uvelo pravo pripadnika nacionalnih manjina na mjesto u parlamentu, odnosno povlaštene uvjete za izbor zastupnika nacionalnih manjina, ili snižavanjem obveznog praga, ili propisivanjem zagarantiranih mjesta u parlamentu za nacionalne manjine (Mađarska, Rumunjska, Hrvatska, Slovenija). Neke od ovih država zastale su već u fazi prenošenja ustavne obaveze u zakonske odredbe (Mađarska), zbog ozbiljnih primjedbi pojedinih političkih stranaka, a neke imaju dosta poteškoća prilikom praktičnog ostvarenja onoga što piše u zakonu. Temeljem izbornih rezultata, uz snižavanje izbornog praga za manjinske stranke ili liste, predstavnici nacionalnih manjina ulaze u parlamente Makedonije, Srbije, Crne Gore, Ukrajine, Slovačke, Moldavije i Litve. Iako se političko predstavljanje nacionalnih manjina može ostvarivati na državnoj razini, ipak je u velikom broju slučajeva za nacionalne manjine značajnije političko predstavljanje na lokalnim i regionalnim razinama. Najveći broj manjinskih prava i njihovog ostvarivanja vezan je za lokalne zajednice, a i veliki broj pripadnika nacionalnih manjina u mnogim državama živi na jednom, manjem teritoriju. U svakom slučaju, političko predstavljanje nacionalnih manjina je doprinos većem sudjelovanju nacionalnih manjina u odlučivanju najvišeg zakonodavnog tijela zemlje, bez obzira na to što ono, po broju zastupnika i njihovom utjecaju na državnu politiku, ima više simboličan karakter. Međutim, ne treba zaboraviti da to znači i određeno odstupanje od načela ravnopravnosti građana (bez obzira na to što je pozitivna diskriminacija kod prava nacionalnih manjina dopustiva) i u nekom smislu može značiti cijepanje demosa po etničkim šavovima, s određenim posljedicama za etničku većinu i manjine. Zbog toga ovaj problem zaslužuje ozbiljnije promišljanje i raspravu.

Za političko predstavljanje nacionalnih manjina važna je i mogućnost formiranja predstavničkih tijela nacionalnih manjina, odnosno manjinskih sa-

mouprava na različitim razinama (savjeti, odbori, vijeća...). Ova tijela mogu imati savjetodavni karakter ili čak mogućnost suodlučivanja o određenim pitanjima od značaja za nacionalnu manjinu. Takva tijela mogu osiguravati stalni kontakt državne vlasti na svim razinama s predstavnicima nacionalne manjine, što praktično može značiti puno više nego sudjelovanje nekoliko zastupnika nacionalnih manjina u parlamentu. Kao instrument političkog predstavljanja nacionalnih manjina, neke države imaju parlamentarne odbore za pitanja nacionalnih manjina ili tijela sa sličnim statusom. Ova tijela mogu predstavljati mehanizam praćenja, razmatranja i usklađivanja manjinske problematike, ali ni u kom slučaju ne mogu zamijeniti manjinske zastupnike u parlamentu ili predstavnička tijela nacionalnih manjina. Sasvim sigurno, ne do tada dok se u pojedinim državama pripadnici nacionalnih manjina ne budu osjećali potpuno ravnopravnim građanima.

Mogućnosti političkog predstavljanja nacionalnih manjina u nekim europskim zemljama¹²

Češka

U Republici Češkoj pripadnici nacionalnih manjina se mogu udruživati u nacionalna udruženja i političke stranke pod uvjetima i na način ustanovljen posebnim pravnim propisima.¹³ Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na aktivno sudjelovanje u kulturnom, društvenom i gospodarskom životu i javnim poslovima, posebno u onim koji se tiču nacionalnih manjina, i to na općinskoj, regionalnoj i državnoj razini. Ova prava pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju posredstvom odbora za nacionalne manjine, organiziranih prema posebnim pravnim propisima u samoupravama u kojima živi veći broj pripadnika nacionalnih manjina. Vlada Republike Češke u cilju osiguravanja sudjelovanja nacionalnih manjina u procesu odlučivanja, formira Savjet kao savjetodavno i inicijativno tijelo za pitanja koja se odnose na nacionalne manjine. Na njegovom čelu je član Vlade. Jednu polovinu članova Savjeta čine predstavnici nacionalnih manjina, a drugu predstavnici tijela državne vlasti.¹⁴ Članove Savjeta iz reda nacionalnih manjina predlažu udruge pri-

12

O mogućnostima političkog predstavljanja nacionalnih manjina u Hrvatskoj, Sloveniji i Rumunjskoj vidi u članku Jasne Omejec.

13

Zakon o pravima pripadnika nacionalnih manjina i o izmjenama nekih zakona od 10. srpnja 2001. Vidi: Ivanović, M., *Europski standardi u zaštiti prava nacionalnih manjina*, Albert, Osijek, 2004, str. 141-145.

14

Detalje o sastavu Savjeta, načinu imenovanja članova Savjeta i o djelatnosti Savjeta utvrđuje statut Savjeta koji odobrava Vlada.

padnika nacionalnih manjina, a imenuje ih Vlada. U nadležnost Savjeta je osiguravanje priprema postupaka Vlade koji se tiču prava nacionalnih manjina u Republici Češkoj. Izjašnjava se u svezi s prijedlozima zakona i odluka Vlade, te postupcima koji se tiču prava nacionalnih manjina prije njihovog usvajanja. Savjet priprema za Vladu cjelovite izvještaje o ostvarivanju prava nacionalnih manjina na teritoriju Republike Češke, te daje Vladi, pojedinim ministarstvima ili drugim upravnim tijelima preporuke za osiguranje potreba pripadnika nacionalnih manjina, posebno u području prosvjete, kulture i medija, korištenju materinjeg jezika, društvenog i kulturnog života.¹⁵ Isto tako, surađuje s tijelima lokalnih i regionalnih samouprava u provođenju državne politike vezane za zaštitu nacionalnih manjina.

Litva

Političko predstavljanje nacionalnih manjina u Litvi nije organizirano kao izdvojena cjelina, nego se ostvaruje u okviru općeg političkog predstavljanja građana. Ipak, i u tome postoje određene specifičnosti. Prema Zakonu o nacionalnim manjinama,¹⁶ Vrhovni savjet i lokalni savjeti narodnih deputata Litve formiraju komitete nacionalnih manjina. Sastav tih komiteta određuje se u dogovoru s udrugama nacionalnih manjina. Ovlasti ovih komiteta utvrđuju tijela koja su ih utemeljila, polazeći od općih i interesa nacionalnih manjina. U okviru Savjeta ministara Litve uspostavljen je Komitet za nacionalne manjine koji se bavi socijalnim i kulturnim potrebama nacionalnih manjina.¹⁷

Mađarska

Polazeći od činjenice zajedničkog življenja kroz povijest, Republika Mađarska sukladno Zakonu o pravima nacionalnih i etničkih manjina¹⁸ osigurava sva ona prava koja nisu samo ljudska prava pripadnika nacionalnih manjina, nego i politička prava, kojima se osigurava očuvanje njihovog manjinskog identiteta. U Republici Mađarskoj ustavno je pravo nacionalnih manjina na osnivanje mjesnih i državnih samouprava. Temeljni zadatak manjinskih samouprava je političko zastupanje interesa nacionalnih manjina, korištenjem

15

Predlaže podjelu financijskih sredstava iz državnog proračuna za različite aktivnosti i programe udruga i ustanova nacionalnih manjina.

16

iz 1989. godine, a izmijenjen i dopunjen 29. siječnja 1991.

17

Zakon o etničkim manjinama iz 1989. godine, a izmijenjen i dopunjen 29. siječnja 1991. *Ibid.*, str. 159-160.

18

Zakon broj LXXVII, iz 1993., *Ibid.*, str. 161-177.

ovlasti i izvršavanjem zadaća koje su za ove samouprave utvrđene zakonom. Da bi se osiguralo izvršavanje tih zadaća, zakonom se regulira način osnivanja samouprava, njihova prava, obveze, uvjeti rada i veze s državnim tijelima. Pripadnicima nacionalnih manjina ne smije se ograničiti sudjelovanje u javnim poslovima. U tom cilju, nacionalne manjine, na način određen u posebnom zakonu, imaju pravo biti zastupljene u predstavničkim tijelima koja biraju povjerenika za prava nacionalnih manjina.¹⁹ Nacionalne manjine, prema odredbama zakona, u manjim naseljima, u gradovima, i u kvartovima glavnog grada imaju pravo osnovati manjinske općinske samouprave, ili mjesne manjinske samouprave, birane posredno ili neposredno, kao i državne manjinske samouprave.²⁰ Jedna nacionalna manjina može osnovati samo jednu državnu samoupravu, a više nacionalnih manjina može osnovati zajedničku, udruženu državnu samoupravu. Državna samouprava, u okvirima odredaba zakona, samostalno odlučuje o svom sjedištu, organizaciji, pravilima funkcioniranja; svom proračunu, završnom računu, o sastavljanju inventara svoje imovine; svom imenu i simbolima; državnim praznicima nacionalne manjine koju predstavlja; svojim odlikovanjima, te uvjetima i pravilima dodjeljivanja; načelima i načinu korištenja radijskih i televizijskih kanala koji joj stoje na raspolaganju; objavljivanju priopćenja putem tiska; ustanovljenju svojih institucija, o pravilima njihove organizacije i njihovog djelovanja, o njihovom održavanju i radu; osnivanju kazališta; osnivanju, održavanju muzejskih postavki, zbirki koje se prikupljaju s teritorija cijele države; održavanju knjižnica nacionalne manjine; osnivanju i djelatnosti umjetničkih i znanstvenih institucija, te izdavačkih kuća; postojanju srednjoškolskih i visokoškolskih obrazovnih ustanova na državnoj razini; osnivanju i korištenju službe pravne pomoći.²¹

Državna samouprava daje mišljenje o nacrtima pravnih propisa koji se odnose na nacionalnu manjinu koju predstavlja, čak i kada je riječ o uredbama skupština županija ili glavnog grada; ima pravo tražiti izvješća od nadležnih tijela državne uprave o pitanjima koja se tiču nacionalne manjine koju predstavlja i tim tijelima upućivati svoje prijedloge; surađuje s nadležnim državnim tijelima u stručnom nadzoru osnovnoškolskog, srednjoškolskog i visokoškolskog obrazovanja nacionalne manjine koju predstavlja.²²

19

Administrativne poslove obavlja Ured skupštinskog povjerenika.

20

Državnu samoupravu biraju manjinski elektori. Manjinski elektor je svaki poslanik općinske samouprave koga su izabrali kao kandidata manjine, svaki poslanik mjesne manjinske samouprave, kao i svaki zastupnik.

21

Zakon broj LXXVII, iz 1993, članak 37.

22

U toku izrade osnovnog programa manjinskog obrazovanja (izuzev u slučaju visokog školstva) dotična državna samouprava ima pravo na suglasnost (čl. 38).

Moldavija

Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u Parlamentu Moldavije i lokalnim savjetima postiže se na temelju rezultata na izborima sukladno s važećim zakonodavstvom.²³ Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na odgovarajuću razmjernu zastupljenost u strukturama izvršne i sudbene vlasti na svim razinama, vojsci i policiji. Tijelo koje je nadležno za provođenje državne politike u području međuetničkih odnosa, posebno za provođenje zakona kojima se reguliraju prava nacionalnih manjina, je Direkcija za međuetničke odnose. U okviru Direkcije za međuetničke odnose djeluje, kao savjetodavno tijelo, Koordinacijski savjet u čiji sastav ulaze predstavnici udruga nacionalnih manjina. U nadležnosti Direkcije za međuetničke odnose nalazi se i Dom narodnosti koji predstavlja kulturno i organizacijsko središte udruga svih nacionalnih manjina. Glavnog direktora Direkcije za međuetničke odnose imenuje Vlada uz dogovor s Komisijom za ljudska prava i nacionalne manjine Parlamenta.

Ruska Federacija

U cilju socijalno-ekonomskog i kulturnog razvoja, zaštite tradicionalnog načina života nacionalnih manjina, kao i radi rješavanja problema od lokalnog značaja, pripadnici nacionalnih manjina u mjestima u kojima žive u većem broju, imaju pravo da, sukladno sa zakonima Ruske Federacije, osnivaju tijela teritorijalne društvene samouprave nacionalnih manjina uzimajući u obzir nacionalnu, povijesnu i druge tradicije. U tom cilju, mogu se utvrđivati kvote zastupljenosti nacionalnih manjina u zakonodavnim (predstavničkim) tijelima Ruske Federacije i predstavničkim tijelima lokalne samouprave. Manjinska prava u Ruskoj Federaciji regulirana su Zakonom o garantiranju prava starosjedilačkih malobrojnih naroda.²⁴ Prema ovom Zakonu, starosjedilački malobrojni narodi Ruske Federacije su narodi koji žive na teritorijima koje su tradicionalno naseljavali njihovi preci, koji zadržavaju tradicionalni način života, privređivanje i zanate, koji u Ruskoj Federaciji broje manje od 50 tisuća pripadnika i koji sebe smatraju samostalnim etničkim zajednicama.

23

Zakon o pravima pripadnika nacionalnih manjina i pravnom statusu njihovih organizacija. *Ibid.*, str. 178-181.

24

Ibid., str. 182-188.

Srbija i Crna Gora

U cilju očuvanja, promicanja i zaštite nacionalnih, etničkih, vjerskih, jezičnih i kulturnih posebnosti pripadnika nacionalnih manjina i u cilju ostvarivanja njihovih prava, Republika Srbija je osnovala Savjet za nacionalne manjine. Budući da u Srbiji nema zagarantiranih mjesta u Narodnoj skupštini, sudjelovanje nacionalnih manjina u procesu odlučivanja osigurano je putem ovoga Savjeta, iako je njegovo osnivanje regulirano saveznim Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.²⁵ Nadležnosti i sastav Savjeta je utvrdila Vlada Republike Srbije, a čine ga predstavnici savjeta svih nacionalnih manjina i nekoliko ministara, dok njime predsjedava predsjednik Vlade. Republika Crna Gora također ima Savjet za nacionalne manjine, čije djelovanje je regulirano Ustavom Crne Gore. Zastupljenost nacionalnih manjina u Skupštini Crne Gore ostvaruje se putem stranačkih lista, a zagarantirane mandate, zbog granica izbornih jedinica, ima samo albanska nacionalna manjina.²⁶ Pripadnici nacionalnih manjina u Srbiji i Crnoj Gori mogu izabrati nacionalne savjete radi ostvarivanja prava na samoupravu u području uporabe jezika i pisma, obrazovanja, informiranja i kulture. Savjeti su pravne osobe i imaju najmanje 15, a najviše 35 članova, u zavisnosti od ukupnog broja pripadnika pojedine nacionalne manjine. Savjeti se biraju na razdoblje od četiri godine i donose svoje statute i proračune sukladno Ustavu i zakonu.²⁷ Savjeti predstavljaju nacionalne manjine u području službene uporabe jezika, obrazovanja, informiranja na jezicima nacionalnih manjina i kulture, sudjeluju u procesu odlučivanja ili odlučuju o pitanjima iz tih područja za koja mogu osnivati i odgovarajuće ustanove. Savjeti se mogu obratiti tijelima državne vlasti i samoupravama u svezi sa svim pitanjima koja utječu na prava i položaj nacionalnih manjina. Dio ovlasti tijela državne vlasti koje se odnose na prava nacionalnih manjina može se povjeriti savjetima, a država osigurava financijska sredstva potrebna za vršenje tih ovlasti. Prilikom utvrđivanja opsega i vrste ovlasti vodi se računa i o zahtjevu savjeta pojedine nacionalne manjine.

Republika Ukrajina

Politička prava nacionalnih manjina u Ukrajini regulirana su Zakonom o nacionalnim manjinama.²⁸ Prema ovom zakonu, u slučaju potrebe u lokalnim

25

Usvojen je u ožujku 2002. godine kao zakon SR Jugoslavije, *Ibid.*, 189-194.

26

U Crnoj Gori je u tijeku donošenje Zakona o pravima nacionalnih manjina u kojem treba biti regulirano i ostvarivanje političkih prava nacionalnih manjina.

27

Savjeti se financiraju iz proračuna i donacija.

28

Ibid., 195-197.

savjetima narodnih deputata djeluju stalne komisije za pitanja međunacionalnih odnosa. Na lokalnim razinama državne vlasti mogu se formirati i djelovati na dobrovoljnoj osnovi savjetodavna tijela predstavnika nacionalnih manjina. Način formiranja takvih tijela određuju odgovarajući savjeti narodnih deputata. Središnje tijelo državne vlasti u području međunacionalnih odnosa je Ministarstvo za pitanja nacionalnosti Ukrajine. U Ministarstvu kao savjetodavno tijelo djeluje Savjet predstavnika udruga nacionalnih manjina Ukrajine. Građani Ukrajine koji pripadaju nacionalnim manjinama, imaju pravo biti birani ili imenovani pod jednakim uvjetima na bilo koje dužnosti u tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, lokalne i regionalne samouprave, u vojsci, te javnim poduzećima i ustanovama. Državna tijela pomažu ostvarivanje programa udruga nacionalnih manjina, koje imaju pravo predlagati svoje kandidate za rad u tijelima zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti.

Zaključak

Pravo na djelotvorno sudjelovanje nacionalnih manjina u procesu odlučivanja u značajnom broju europskih država utvrđeno je međunarodnim pravom, dvostranim međunarodnim ugovorima i nacionalnim zakonodavstvima. Stvaranje uvjeta za djelotvorno sudjelovanje nacionalnih manjina u svim društvenim procesima, uključujući donošenje odluka, u velikoj se mjeri prepoznaje kao bitno za demokracije koje dobro funkcioniraju. U tom kontekstu potrebno je posvetiti pozornost ne samo građanskim, ekonomskim, socijalnim i kulturnim, nego i političkim pravima nacionalnih manjina. Zbog toga bi se odluke trebale donositi što je bliže moguće onima na koje se odnose, a trebali bi ih donositi oni koji su najizravnije zainteresirani. To zahtijeva ne samo dobru volju, političku potporu i odgovarajuće zakone i infrastrukturu, već i financijska sredstva. Na primjer, dobar model lokalne manjinske samouprave u Mađarskoj ili djelovanje vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u Hrvatskoj, može se izjaloviti zbog nedostatka financijskih sredstava. Prijenos odgovornosti na nacionalne manjine za njihov položaj važno je pitanje politike značajnog broja vlada europskih zemalja. Te se mjere uglavnom donose kako bi se ojačalo partnerstvo etničke većine i manjina, pospješila integracija nacionalnih manjina u društvo, te obeshrabrili i oslabili oni koji podupiru secesiju nacionalnih manjina.

Države osiguravaju nacionalnim manjinama da se čuje njihov glas na razini središnje vlasti, što se može osigurati različitim rješenjima. Ovisno o okolnostima u pojedinoj zemlji, ovakva rješenja mogu obuhvatiti posebnu zastupljenost nacionalnih manjina, tako što bi, na primjer, postojao utvrđen broj mjesta u jednom ili oba doma parlamenta ili u njihovim odborima, odnosno zajamčeno sudjelovanje u zakonodavnom procesu. To mogu biti i formalni ili neformalni dogovori o tome da se nacionalnim manjinama dodijeli određeni broj mjesta u vladi, vrhovnom ili ustavnom sudu, odnosno nižim sudovima,

kao i prilikom imenovanja u tijela državne vlasti. Važno je utvrditi i mehanizme koji bi osigurali da se interesi nacionalnih manjina razmatraju u okviru odgovarajućih ministarstava, tako što bi, na primjer, postojali službenici zaduženi za pitanja nacionalnih manjina.

Europska iskustva pokazuju značaj izbornog procesa za olakšavanje sudjelovanja nacionalnih manjina u političkom životu. Da bi osiguravale pravo osobama koja pripadaju nacionalnim manjinama da sudjeluju u vođenju javnih poslova, važno je postojanje propisa o političkim strankama koji moraju biti sukladni s načelima međunarodnog prava o slobodi udruživanja. Ovo načelo obuhvaća slobodu osnivanja stranaka koje se temelje na pripadnosti političkoj zajednici, kao i stranaka koje se isključivo ne poistovjećuju s interesima određene etničke zajednice. Izborni sustav mora olakšati nacionalnim manjinama predstavljanje njihovih interesa i utjecaj na proces odlučivanja. Tamo gdje se nacionalne manjine nalaze u većem postotku na određenom području, izborne jedinice u kojima se biraju zastupnici većinskim izbornim sustavom mogu osigurati njihovu zastupljenost.²⁹ Boljoj zastupljenosti nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima može pomoći i razmjerni izborni sustav, u kojem postotak glasova što ih dobije pojedina stranka odlučuje o broju osvojenih mandata. Tome može pogodovati i niži izborni prag za manjinske stranke ili liste, odnosno isticanje kandidata pripadnika nacionalnih manjina na stranačkim listama, na mjestima s kojih realno mogu biti izabrani.

Iskustva brojnih europskih država pokazuju da su usvajanjem određenih mjera unaprijedile sudjelovanje nacionalnih manjina u odlučivanju, kako na regionalnim, tako i lokalnim razinama. U tome su posebno važna iskustva Mađarske i Hrvatske. Neke od europskih država, da bi omogućile sudjelovanje nacionalnih manjina u odlučivanju, formirale su savjetodavna ili konzultativna tijela, koja služe kao kanali za dijalog između vladinih tijela i nacionalnih manjina. U pojedinim državama ova tijela imaju različit sastav i nadležnosti. U nekima samo ukazuju na probleme nacionalnih manjina, dok u drugima donose određene odluke, pripremaju preporuke, formuliraju zakonodavne i druge prijedloge, nadgledaju razvoj manjinskih prava i daju stavove o prijedlozima vladinih odluka koje mogu direktno ili indirektno utjecati na nacionalne manjine. U većini država koje imaju ovakva tijela, predstavnici vlasti ih konzultiraju u svezi sa zakonodavnim i administrativnim mjerama koje se tiču nacionalnih manjina kako bi uvažili interese nacionalnih manjina i pridonijeli izgradnji povjerenja.

29

Granice izbornih jedinica trebale bi olakšati pravednu zastupljenost nacionalnih manjina. OESS – Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) u Varšavi predložio je da se izrade praktične smjernice koje se odnose na izbore. Smjernice je izradio ODIHR u suradnji s Međunarodnim institutom za demokraciju i pomoć u izbornom procesu (IDEA) i Uredom visokog povjerenika za nacionalne manjine. Smjernice za sudjelovanje nacionalnih manjina u izbornom procesu izrađene su početkom 2001. godine. O tome opširnije www.osce.org.

Literatura

- Ivanović, M., *Europski standardi u zaštiti prava nacionalnih manjina*, Albert, Osijek, 2004.
- Klemes, L., *Leksikon etničkih manjina u Europi*, Pan Liber, Osijek, 2001.
- Kymlicka V., (ur.) *The Rights of Minority Cultures*, University Press, New York, 1996.
- Kymlicka, V., *Multikulturalno građanstvo – liberalna teorija manjinskih prava*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003.
- Mesić, M., "Europski standardi manjinske zaštite i položaj manjina u Hrvatskoj", u *Identitet i razvoj: priključenje Hrvatske Europskoj uniji*, Filozofski fakultet, Zagreb, 2003.
- Synthesis of the replies to the questionnaire on participation of minorities in decision-making processes*, Council of Europe, Strasbourg, 1999.
- Tatalović, S., *Manjinski narodi i manjine*, Prosvjeta, Zagreb, 1997.
- Tatalović, S., "Europski modeli ostvarivanja prava nacionalnih manjina", u *Nacionalne manjine I. – k demokratskim standardima zaštite i prava*, (Obradović, S. i Tatalović, S., ur.), *STINA, Split*, 2003.
- Vernon Van D., *Human Rights, Ethnicity and Discrimination*, Greenwood Press, Westport, 1985.

Summary

Changes in Europe followed by numerous trends in the field of economic, political and scientific development put national minorities into a new position. The Creation of new, more democratic and free relations in Europe, places new tasks and challenges for countries in regulating national minority rights. The current period of change, along with the application of democratic values of a western, liberal-democratic system, in a rising number of countries, forces the need to insure the presence of the national minorities in the processes of decisions making.

The effective participation of national minorities in political life, represents a very important part of a democratic society. European experiences show that, in order to enable this participation, it is often necessary that special solutions for political representation of national minorities are regulated by law. The starting points and the possibility of the political representation of national minorities are considered in the article.