

---

## Koncepti, modeli i mehanizmi političkog predstavljanja nacionalnih manjina i integracijske politike

---

MITJA ŽAGAR\*

### *Sažetak*

U svom prilogu autor najprije ukratko predstavlja neke karakteristike suvremene demokracije kako je definiraju različiti autori, te daje i neka polazišta i standarde zaštite nacionalnih manjina. U tom kontekstu autor navodi nekoliko koncepata, modela i mehanizama političkog predstavljanja nacionalnih manjina.

Autorova hipoteza je da status i zaštitu nacionalnih manjina i njihovu političku participaciju valja urediti tako da na osnovi općih prihvaćenih standarda budu što prilagođeniji specifičnim potrebama i interesima pojedinih manjinskih zajednica. To znači da pojedina rješenja i modele nije moguće jednostavno i nekritički prenositi iz jednog okruženja u drugo i automatski ih primjenjivati u različitim situacijama, nego da prilikom oblikovanja i provedbe konkretnih rješenja treba uvijek voditi računa prije svega o situaciji, karakteristikama i potrebama pojedinog okruženja i pojedine zajednice te o njihovim interesima i zahtjevima.

*Ključne riječi:* demokracija, nacionalne manjine, politička participacija

### *1. Uvod*

Pitanje zaštite svih vrsta manjina i u tom okviru pitanje njihova primjerenoga političkog predstavljanja (odnosno, pogledamo li tu problematiku šire, njihova statusa, položaja, političke i društvene participacije) u većini je suvre-

\*

Izvanredni prof. dr. Mitja Žagar znanstveni je savjetnik i direktor Instituta za nacionalna pitanja (Ljubljana, Slovenija) i sveučilišni nastavnik na Pravnom fakultetu i Fakultetu za društvene znanosti Sveučilišta u Ljubljani.

menih pluralnih društava uvijek i – ili čak ponajprije – političko i ideološko pitanje. Stoga ne iznenađuje činjenica da se to pitanje ili barem njegovi pojedini segmenti uvijek iznova nalaze u središtu živahnih, a ponekad i zaoštrenih političkih rasprava u mnogim zemljama, a i u međunarodnoj zajednici. Riječ je i o aktualnoj temi znanstvenih i stručnih pitanja, pa je racionalno i logično da je politička participacija, odnosno predstavljanje nacionalnih manjina, izabrana kao središnja tema ovoga znanstvenog susreta.

Od uvodnoga se priloga obično očekuje da predstavi polazišta i okvir za raspravu i da barem naznači ključne sadržaje i smjesti ih u širi kontekst, a to je u razradi tako široke teme gotovo nemoguće. Stoga se u svom prilogu bavim samo specifičnim isječkom iz problematike zaštite manjina u suvremenim etnički pluralnim društvima, a to je zaštita nacionalnih manjina. I unutar toga obrađujem samo specifičan segment – političku participaciju nacionalnih manjina u pluralnim društvima. U tom se okviru bavim, prije svega, teorijskim konceptima, modelima i mehanizmima političke participacije nacionalnih manjina u demokratskim sustavima. Moje je ideološko i političko polazište da su primjereni status, zaštita nacionalnih manjina i njihova participacija te ravnopravna integracija bitni elementi i čak pretpostavke demokracije u etnički pluralnim okruženjima. Zalažem se za ostvarivanje najviših standarda zaštite nacionalnih manjina i za njihov daljnji razvoj, a i za to da bi se ti standardi, primjereno prilagođeni specifičnoj situaciji, potrebama i interesima različitih manjinskih zajednica, primijenili i na zaštitu ostalih etničkih i drugih manjina koje izraze takvu potrebu i interes. Dakako, to uvjetuje i moju radnu hipotezu da status i zaštitu nacionalnih manjina i njihovu političku participaciju valja urediti tako da na osnovi općih prihvaćenih standarda budu što prilagođeniji specifičnim potrebama i interesima pojedinih manjinskih zajednica. To znači da pojedina rješenja i modele nije moguće jednostavno i nekritički prenositi iz jednog okruženja u drugo i automatski ih primjenjivati u različitim situacijama, nego da prilikom oblikovanja i provedbe konkretnih rješenja treba uvijek voditi računa prije svega o situaciji, karakteristikama i potrebama pojedinog okruženja i pojedine zajednice te o njihovim interesima i zahtjevima.

U svom prilogu najprije ukratko predstavljam neke karakteristike suvremene demokracije kako je definiraju različiti autori i kako je sam shvaćam, a u grubim crtama i neka polazišta i standarde zaštite nacionalnih manjina. U tom kontekstu navodim nekoliko (nažalost, često još uvijek, prije svega, teorijskih) koncepata, modela i mehanizama političkog predstavljanja nacionalnih manjina. Riječ je o tematici koja spada u širi kontekst manjinskih i integracijskih politika koje bi trebale osigurati punu i ravnopravnu integraciju manjina u suvremena društva.

## 2. Koncepti, modeli i mehanizmi političkog predstavljanja nacionalnih manjina

Da bismo postavili primjeren kontekst za raspravu o političkom predstavljanju nacionalnih manjina, treba najprije definirati demokraciju. U uporabi je više značenja pojma demokracija. Tim se pojmom označava jedan od načina vladavine u državama u kojima su prihvaćeni mehanizmi, institucije, načini i postupci "demokratskog odlučivanja"; pritom se u pravilu radi o određivanju oblika i načina vladavine u kojima je kao nosilac vlasti određen narod kojega bismo mogli označiti kao političkog suverena. Ljudi, u pravilu državljani konkretnih država, tu svoju vlast ostvaruju na različite pravno određene načine – oblicima neposredne i posredne demokracije. Drugim riječima, ako donekle parafraziramo Jeffersona mogli bismo reći da se radi o vlasti naroda, u ime naroda, što je provodi narod, i to neposredno ili posredstvom svojih predstavnika.<sup>1</sup> Često se pritom upravo demokratske procedure shvaćaju kao bit i bitan sadržaj demokracije. Pojam demokracija označava i specifičnu "političku" ideologiju i konkretnu politiku, koja proizlazi iz nje, što omogućuju mobilizaciju ljudi za postizanje određenih ciljeva. U tom kontekstu u pravilu govorimo o (zapadnoj) liberalnoj demokraciji. Pojam demokracija ujedno označava društveni projekt i ideal kojem težimo u određenom vrijednosnom sustavu, a možemo ga i konkretizirati kao specifičan (teorijski) model, projekt i cilj. Zbog toga pojedini elementi demokracije (točnije – konkretnoga modela) moraju u svijesti ljudi biti ostvarivi do te mjere da su ih spremni prihvatiti i angažirati se za njih. Istovremeno ideal i projekt demokracije – kao pravičnoga, humanoga i demokratskog društva – moraju u svojoj osnovi i sadržaju biti toliko razumljivi i vjerojatni, uz uvažavanje svih pretpostavki i poznatih okolnosti, da ljudima doista izgledaju vjerojatnima u konkretnom trenutku. Osim omogućavanja spomenutih mobilizacijskih funkcija, koncepte i modele demokracije možemo upotrijebiti i kao "mjerila" konkretne društvene stvarnosti, na osnovi kojih možemo ustanoviti u kolikoj se mjeri činjenična društvena stvarnost u određenom okruženju približava definiranim idealima, konceptima i modelima.<sup>2</sup>

1

Taj se koncept često svodi na frazu "Vlast naroda, od strane naroda i za narod".

2

Više o tome vidi npr.: Bobbio, Norberto (1987), *The future of democracy: A defence of the rules of the game*. Oxford: Polity Press, 1987; Dahl, Robert A. (1965), *A preface to democratic theory*. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1965; Dahl, Robert A. (1982), *Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. control*. New Haven, London: Yale university press, 1982; Dahl, Robert A. (1989), *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989; Dahl, Robert A. (1998), *On democracy*. New Haven, London: Yale University Press, 1998; Held, David (1989), *Models of democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1989; Held, David (1995), *Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge: Polity Press, 1995; Held, David, ur. (1993), *Prospects for democracy: North, South, East, West*. Oxford, Cambridge: Polity Press, 1993; Lijphart, Arend (1985), *Power-sharing in South Africa*. Berkeley: Institute of International Studies: University of California, 1985; Lijphart, Arend (1977), *Democracy in plural societies: A comparative exploration*. New Haven, London: Yale University Press, 1977; Lijphart, Arend (1999), *Patterns of democracy: Gover-*

U svim tim značenjima i sadržajima, pa i onda kad je riječ o dugoročnom projektu, demokracijom se moramo baviti kao procesom kojem je bitna karakteristika da se cijelo vrijeme postojanja u vremenu i prostoru neprestano mijenja. Zbog toga demokracija u sebi uvijek nosi i određenu mjeru nesigurnosti.

Isprva su mnogi, vjerojatno suviše pojednostavnjeno, demokraciju shvaćali kao (apsolutnu) vlast većine koja je pobijedila na izborima, referendumu ili prilikom glasovanja u predstavničkom tijelu. Premda je "većina" možda pobijedila samo s jednim jedinim glasom, time bi njena vlast ili odluka bila legitimna, konačna i obvezujuća za sve. Međutim, već se uskoro pokazalo da "apsolutnu" vlast većine treba ograničiti, i to zato da bi se dugoročno mogao osigurati sam opstanak demokracije. Ta ograničenja predstavljaju najprije točno određeni postupci demokratskog odlučivanja i detaljno reguliranje djelovanja demokratskih institucija, a uz to i različita sadržajna ograničenja, među koja ubrajamo i zaštitu raznovrsnih manjina, a među njih dakako spadaju i nacionalne manjine. Ako tih ograničenja ne bi bilo, u krajnjim bi se slučajevima (a takvi u povijesti 20. stoljeća nisu nepoznati) moglo dogoditi da bi neka vladajuća struktura, koja je pobijedila na izborima, tu svoju izbornu pobjedu iskoristila za to da (bitno) ograniči ili čak ukine i eliminira demokraciju i tako si osigura trajnu, apsolutnu vlast.

Stoga bismo suvremenu demokraciju mogli najjednostavnije definirati kao "ograničenu vlast" (suverenog) naroda, a mogli bismo je opisati elementima i karakteristikama što ih navodim u nastavku:<sup>3</sup>

1) (Pred)uvjet demokracije najširi je **društveni konsenzus** o osnovnim pretpostavkama, polazištima i vrednotama u društvu, što omogućuju zajednički život te stabilnost i uređenost određene društvene zajednice. Taj najširi društveni konsenzus mogli bismo nazvati "**društvenim ugovorom**" (socijalni kontrakt) na kojem se zasnivaju demokratsko društveno (i političko) uređenje i politički sustav u demokratskim državama.

2) Riječ je o vladavini, odnosno **vlasti ograničene većine**, kojoj su bitna ograničenja jednaka prava i demokracija za druge te točno određeni demokratski postupci koji određuju i djelovanje demokratskih institucija.

3) **Zajamčena prava manjina** jedno su od najvažnijih civilizacijskih dostignuća povijesnog razvoja koja određuju i modernu demokraciju. Određena su prava manjinama zajamčena postojećim pravnim poretkom i o njima nije moguće odlučivati u procesima većinskog odlučivanja, nego se o nji-

*ment forms and performance in thirty-six countries.* New Haven, London: Yale University Press, 1999; Sartori, Giovanni (1987), *The theory of democracy revisited. (Part one: The contemporary debate; Part two: The classical issues).* Chatham: Chatham House Publishers, 1987; Žagar, Mitja (1990), *Sodobni federalizem s posebnim poudarkom na asimetrični federaciji v večnacionalnih državah.* Doktorska disertacija, Ljubljana, Pravna fakulteta Univerze Edvarda Kardelja v Ljubljani, 1990, str. 177-270 itd.

3

Vidi npr.: Žagar, Mitja (1989), "Politični pluralizem: stvarnost in perspektive" - u: *Politični pluralizem in demokratizacija javnega življenja*, Zbornik referatov, Politološki dnevi, Ankaran 26. in 27. svibnja 1989. Ljubljana: Slovensko politološko društvo, 1989, str. 109-126; Žagar (1990), str. 218-222.

ma može odlučivati samo uz suglasnost manjine o čijem je zaštićenom pravu riječ. Dakle, ta prava manjinama jamči utvrđen (politički i pravni) društveni sustav, a s time i većina u društvu koja ima odlučujuću ulogu u upravljanju tim sustavom; bilo bi poželjno da prava manjina budu određena već u temeljnom (pravnom i političkom) aktu određene zajednice, dakle, konkretno u ustavu.

U taj okvir zaštite manjina mogli bismo uvrstiti i autonomije pojedinih zajednica i supkultura, što se oblikuju i pojavljuju u svakoj široj (globalnoj) zajednici i isto su tako izraz (nacionalne, kulturne, vjerske i sl.) pluralnosti nekog društva

Ključni je argument protivnika manjinske zaštite da prava manjina predstavljaju nasilje nad većinom (koja se u određenom trenutku uspostavi u društvu), ali osobno, jednako kao i zagovornici manjinske zaštite, smatram da upravo zaštita manjina, a time i određeno ograničavanje (eventualne neograničene i apsolutne) vlasti većine (trenutne političke većine, odnosno obične većinske demokracije), dugoročno osigurava uvjete za opstanak i razvoj demokracije u suvremenim pluralnim društvima.

4) Bitni element demokracije demokratske su **procedure i mehanizmi** što stvarno omogućuju ostvarivanje demokracije. Riječ je prije svega o:

a) izbornim procedurama i mehanizmima koji omogućuju periodično oblikovanje političke većine i manjine i određuju globalne političke odnose u diobi vlasti u razdoblju između izbora;

b) predstavničkim mehanizmima odlučivanja, određenih ustavnim i širim pravnim uređenjem. Ti se mehanizmi oblikuju i konstituiraju na osnovi rezultata pluralnih i demokratskih izbora, a unutar njih izražava se i globalni politički odnos snaga koji je isto tako uvjetovan rezultatima izbora;

c) oblicima neposrednog odlučivanja ljudi (zborovi građana i birača, referendum) i oblicima funkcionalne demokracije koji bi zainteresiranim pojedincima, organizacijama i zajednicama – sukladno njihovim interesima – trebali omogućiti neposredno sudjelovanje u procesima političkog odlučivanja.

5) **Oblici lokalne i regionalne autonomije i samouprave** koji ljudima omogućuju neposrednije uključivanje u procese društvenog odlučivanja i naročito u procese vladavine te zadovoljavanje specifičnih potreba pojedinaca i manjih zajednica, postaju sve važnijim sastavnim dijelom (a mogli bismo reći i sadržajem) suvremene demokracije, što omogućuje odražavanje i izražavanje različitosti koje postoje u suvremenim društvima.

6) U društvu mora postojati određena razina **ekonomske i socijalne pravednosti** koja osigurava relativnu društvenu stabilnost i velikoj većini ljudi osigurava mogućnost za ostvarivanje njihovih demokratskih prava.

U okvir toga spada i **osiguravanje jednakih mogućnosti svakog pojedinca** za njegov individualni razvoj (obrazovanje, odgovarajuće zaposlenje, socijalna i zdravstvena sigurnost i zaštita, mogućnost društvene i političke afirmacije) i za ostvarivanje njegovih interesa. Te bismo elemente mogli označiti kao elemente **socijalne i ekonomske demokracije** u najširem smislu.

U taj okvir spada i ostvarivanje **industrijske demokracije**, koje se odražava u afirmiranju **radničke participacije**, odnosno točnije participacije svih zaposlenih u upravljanju njihovim poduzećima, zavodima i ustanovama, pa i ostvarivanje različitih oblika **samoupravljanja** (što ga se u ovom kontekstu nikako ne smije izjednačavati i svoditi na samoupravljanje kakvo je postojalo u bivšoj Jugoslaviji), i to na području gospodarskih i javnih djelatnosti, a isto tako i na razini lokalnih zajednica i autonomija.

7) Demokracija – po mom shvaćanju – u suvremenom društvu nije moguća ako ne postoji **politički pluralizam**, koji se pretežno izražava kao stranački pluralizam, a institucionaliziran je kao višestranački sustav. Ipak, osim stranačkim pluralizmom, politički se pluralizam može izražavati i u različitim oblicima "nove političnosti i društvenosti", što zahtijevaju oblikovanje i prihvatanje različitih metoda i oblika tzv. "funkcionalne demokracije".

Ekonomska demokracija ne može nadomjestiti politički pluralizam i na njemu zasnovanu političku demokraciju, ali je njeno provođenje (uz političku) važan kriterij demokracije konkretnog društva

8) Premda ih u ovom shematskom prikazu navodim kao posljednje, **ljudska prava i slobode** bitan su i ključan uvjet, a i bitni sadržaj suvremene demokracije. Bez odgovarajućega pravnog poretka, jamstva zaštite i ostvarivanja ljudskih prava i bez postojanja mogućnosti za njihovo ostvarivanje, po mom mišljenju, demokracija uopće nije moguća.

Kad govorim o ljudskim pravima, pritom mislim na cijeli korpus ljudskih prava. Za razliku od onih koji ta prava definiraju samo kao individualna, smatram da su njihov sastavni dio i kolektivna prava, o kojima će biti više riječi u nastavku. Tako su za suvremenu demokraciju važna sva ljudska prava i slobode – od osobnih, političkih i građanskih prava pojedinca, preko socijalnih i ekonomskih te kulturnih prava, pa sve do prava pojedinaca i zajednica prema međunarodnom pravu (kao što su npr. prava na razvoj, zdravu okolinu, mir). U tom kontekstu među ključna prava ubrajam dakako i (posebna) prava pripadnika manjinskih zajednica i samih manjinskih zajednica.

Na kraju ove uvodne rasprave o suvremenoj demokraciji želio bih naglasiti da je suvremena demokracija uvijek i **formalna demokracija**, ako tim pojmom podrazumijevamo činjenicu da kao nužan (pred)uvjet za ostvarivanje demokracije moraju postojati određeni (definirani) i (za)štićeni demokratski putovi i procedure odlučivanja. Ti putovi (mehanizmi) i procedure demokratskoga odlučivanja moraju u suvremenim društvima, u pravilu, biti pravno definirani i zaštićeni (u konačnici i prinudnim sredstvima vlasti), tako da ne ovise samo o samovolji konkretne vlasti, nego da budu zajamčene njihova (relativna) trajnost i stabilnost. Tek postojanje formalne demokracije omogućuje opstanak demokratske zajednice i ostvarivanje onih elemenata demokracije što ih neki nazivaju sadržajnom demokracijom. U suvremenim se društvima afirmirala naročito tzv. **"institucionalna demokracija"** koja se zasniva na (institucionaliziranim) organizacijama, a određuje i definira naročito ulogu i položaj političkih i drugih društvenih institucija u političkom sustavu i procesima društvenog upravljanja. Posebnu ulogu u ostvarivanju

institucionalne demokracije imaju političke stranke, a i neke druge institucije političkog sustava, koje predstavljaju izraz pluralizma organiziranih (političkih) interesa. U kontekstu naše teme treba upozoriti naročito na ulogu (eventualnih) manjinskih stranaka i drugih institucija nacionalnih manjina. Željeli bismo da se više afirmiraju i zameci "funkcionalne (projektne) demokracije" koji bi trebali omogućiti uključivanje ljudi u procese političkog odlučivanja na osnovi njihovih različitih specifičnih (ne samo političkih) interesa i oblika organiziranja, a barem u određenoj mjeri i uključivanje pojedinca. Međutim, zasad još ne postoji niti "operativni teorijski model" takve demokracije i takvoga društvenog sustava, a isto tako pojedini javni oblici i zameci funkcionalne demokracije u pravilu nisu formalno integrirani u procese društvenoga i političkog odlučivanja.<sup>4</sup>

Kao što je danas već općenito prihvaćeno, upravo ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, uključujući manjinska prava i zaštitu, možemo smatrati jednim od ključnih kriterija u procjeni postojanja demokracije i razine demokratskiosti određenog društva. Kao i mnogi drugi, smatram da su nediskriminacija, primjeren status i zaštita nacionalnih manjina bitne i nužne sastavnice, pa čak i pretpostavke suvremene demokracije.

### *3. Zaštita i prava nacionalnih manjina i politička participacija manjina*

Nacionalne manjine, kakve danas poznajemo, posljedica su postojanja nacionalnih država i granica između njih. U europskom se prostoru povijesni proces formiranja nacionalnih država odvijao paralelno i vezano uz proces nastanka modernih europskih nacija kao specifičnih etničkih zajednica. Oba su ta procesa bila uvjetovana uvođenjem i razvijanjem kapitalističkog načina proizvodnje.<sup>5</sup> Ti su procesi u mnogočemu obilježili povijesni razvoj u Europi posljednjih stoljeća, naročito od 17. stoljeća nadalje, a posebno intenzivno u 19. i 20. stoljeću. U tom su vremenu države, najprije u Europi, a poslije i u drugim dijelovima svijeta, dobile svoj etnički sadržaj i dimenziju, uključujući nacionalnu kulturu i (službeni) jezik. Razvio se koncept moderne jednonacionalne države, koji državu shvaća kao nacionalnu državu titularnoga (naslovnog) naroda. Slikovito bismo mogli reći da se radi o "vjenčanju" države i kulture titularnog naroda. Pored afirmacije kapitalističkoga načina proizvodnje i modernizacije, ključni su faktori tih procesa bili nacionalni povijesni mitovi, nacionalizam (uključujući i nacionalističke pokrete), tisak i romani, koji su

4

Prema: Žagar (1989.), str. 114.

5

Vidi npr.: Hobsbawm, Eric J. (1990), *Nations and Nationalism since 1789: Programme, Myth, Reality*. Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney, Cambridge University Press, 1990, str. 9.

stvorili i mit o etničkoj homogenosti nacionalnih država, što još uvijek utječe na shvaćanje države među ljudima, iako ne odgovara činjeničnoj stvarnosti.<sup>6</sup> Naime, granice među državama nikad nije moguće zacrtati i postaviti tako da se osigura potpuna etnička homogenost stanovništva pojedine države. Prilikom određivanja državne granice (jedno)nacionalnih država uvijek se događa da unutar njih ostanu i manjine – pojedinci i zajednice koji ne pripadaju titularnom narodu. S druge strane, barem dio pripadnika titularnog naroda nacionalne države ostaje izvan državnih granica, i to kao pripadnici manjina i manjinskih zajednica u drugima, najčešće susjednim državama. Ako su u fazi formiranja nacionalnih država i određivanja granica među njima upravo granice razdijelile određen etnički mješovit (pluralni) teritorij i stanovništvo na njemu u različite države i tako stvorile (nacionalne) manjine, uz sve veću i intenzivniju mobilnost migracije su ključni faktor koji u suvremenom svijetu povećava etničku pluralnost i stvara nove manjine. Danas stvarno u svijetu ne postoji niti jedna država za koju bi se moglo tvrditi da je etnički potpuno homogena.

Ipak u glavama ljudi i u svijetu još uvijek prevladava koncept jednonacionalne države, na osnovi kojega opstanak etničke raznolikosti (pluralnosti) i manjina mnogi – čak i neke države i njihove institucije, a osobito neki političari i političke stranke te nacionalistički pokreti – još vide kao problem i prepreku za uspješno i efikasno djelovanje nacionalne države. Nedavni povijesni događaji – naročito raspad nekih europskih višenacionalnih država (Sovjetski Savez, Čehoslovačka, Jugoslavija) i zahtjevi pojedinih naroda bez vlastitih država i obespravljenih manjina nakon osnivanja njihovih vlastitih nacionalnih država (npr. Katalonci, Baski, Albanci na Kosovu i u Makedoniji, a i u nekim drugim državama u Europi, pojedini kavkaski narodi u Ruskoj federaciji, Kurdi itd.) – pokazali su da i na prijelazu tisućljeća vjerojatno još nije dovršen proces oblikovanja modernih nacija i nacionalnih država. Analiza prevladavajućeg diskursa pokazuje također da je mit o poželjnoj etničkoj homogenosti nacionalnih država još tako čvrst da se pri ovim pojavama još uvijek radi o težnji za oblikovanjem novih etnički homogenih jednonacionalnih država.

6

Više o tome vidi npr.: Anderson, Benedict (1995), *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*, Revised ed. London, New York: Verso, 1995; Gellner, Ernest (1983), *Nations and nationalism*, First edition. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983; Gellner, Ernest (1988), *Culture, identity, and politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988 ©1987; Gellner, Ernest (1994), *Encounters with nationalism*, Oxford, Cambridge: Blackwell, 1994; Gellner, Ernest (1998), *Nationalism*, London: Phoenix, 1998; Smith, Anthony D. (1988), *The ethnic origins of nations*, Oxford, New York: Basil Blackwell, 1988; Smith, Anthony D. (1999), *Myths and memories of the nation*, Oxford, Oxford University Press, 1999; Smith, Anthony D. (2000), *The nation in history: Historiographical debates about ethnicity and nationalism*, Hanover: Brandeis University Press, Historical Society of Israel, 2000; Smith, Anthony D. (2001), *Nationalism and modernism: A critical survey of recent theories of nations and nationalism*, Reprinted, London, New York: Routledge, 2001; Smith, Anthony D. (2003), *Chosen peoples: Sacred sources of national identity*, Oxford: Oxford University Press, 2003; Žagar, Mitja (1994/1995), "Constitutions in multi-ethnic reality", *Razprave in gradivo*, br. 29/30 (Ljubljana, 1994/1995), str. 143-164 itd.



Unatoč takvu poimanju nacionalnih država, sve se više učvršćuje spoznaja da su zaštita i posebna prava manjina, kao dio cjeline ljudskih prava i sloboda, u suvremenom svijetu ključno mjerilo demokratičnosti pojedine države. Još i više, kad je Badinterova komisija ustanovila da se nekadašnja jugoslavenska federacija (SFRJ) raspala, zaštitu nacionalnih manjina odredila je kao jedan od uvjeta za demokraciju (i/ili uspješnu demokratizaciju) u suvremenim etnički pluralnim društvima i ujedno kao preduvjet za međunarodno priznanje novih država i kriterij za njihovo uključivanje u europske integracijske procese.<sup>7</sup> Danas se ta polazišta u Europi većinom smatraju temeljnim načelima za zaštitu (nacionalnih) manjina. Devedesete su godine važna prijelomnica u povijesnom razvoju europske zaštite manjina. Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina i Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, koje su usvojene u okviru Vijeća Europe, postale su prvima pravno obvezujućim međunarodno-pravnim dokumentima o zaštiti nacionalnih manjina. Uzmemo li u obzir navedeno, barem u Europi na prijelazu tisućljeća, ne bi smjelo biti sumnje u to da postoje posebna prava nacionalnih manjina i potreba za posebnom zaštitom tih, a i drugih, manjina.

Još uvijek vrijedi tvrdnja da nema opće prihvaćene međunarodno-pravne definicije etničkih i nacionalnih manjina.<sup>8</sup> Međunarodni pravni i politički dokumenti te ustavi i zakonodavstvo pojedinih država zbog različitih stručnih i

7

Detaljnije vidi npr.: Alain Pellet (1992), "The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples", *European Journal of International Law*, god. 3, br. 1, <http://www.ejil.org/journal/Vol3/No1/art12.html>; Danilo Türk (1993), "Recognition of States: A Comment", *European Journal of International Law*, god. 4, br.1, <http://www.ejil.org/journal/Vol4/No1/art5.html>; itd. Tekst pravnih mišljenja Badinterove komisije vidi npr.: (Opinions 1-3) u Alain Pellet (1992), "The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples – Appendix: Opinions of the Arbitration Committee", *European Journal of International Law*, god. 3, br. 1, <http://www.ejil.org/journal/Vol3/No1/art13.html>; (Opinions 4-10) u Roland Rich (1993), "Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union", *European Journal of International Law*, god. 4, br. 1, <http://www.ejil.org/journal/Vol4/No1/art4.html>.

8

Dosadašnja su iskustva pokazala da je pravno definiranje etničkih i nacionalnih manjina politički vrlo komplicirano i osjetljivo pitanje i zbog toga države o tome nikako ne mogu postići potrebnu suglasnost. Među pokušajima valja spomenuti 1. članak nacрта Dodatnog protokola o osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama, uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima, za koji nije vjerojatno da bi mogao biti uskoro prihvaćen. Spomenuti nacrt definira nacionalnu manjinu (*national minority*) kao:

...a group of persons in a state who: (a) reside on the territory of that state and are citizens thereof; (b) maintain long-standing, firm and lasting ties with that state; (c) display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics; (d) are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that state or of a region of that state; (e) are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language. (Article 1 of the proposal for an additional protocol to the Convention for the Protection of Human rights and Fundamental Freedoms, concerning persons belonging to national minorities, in Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights, adopted on 1 February 1993.)

Taj pokušaj pravnog definiranja nacionalne manjine pokazuje neke novije trendove u teoriji međunarodnog prava, ali je po mišljenju nekih država, a i s aspekta pojedinih teoretičara, neprihvatljiv. (Vidi npr.: "Report on an additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights" (1993), Rapporteur: Mr. Worms, France Socialist; Parliamentary Assembly, Council of Europe: ADOC 6742. 1403-15/1/93-2-E, 19 January 1993, str. 4-5.)

političkih pogleda većinom izbjegavaju to pitanje.<sup>9</sup> Češća je praksa, naročito na razini pojedinih država, da se u ustavu i zakonima nabrajaju manjine na koje se odnosi manjinska zaštita i za koje se uspostavljaju određena (posebna) manjinska prava, a samo se iznimno u ustavu ili zakonodavstvu daju definicije nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, onako kako je to učinio hrvatski Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine u 5. članku.<sup>10</sup> On se oslanja na vjerojatno najpoznatiju i najcitiraniju definiciju profesora Capotortija koji (etničku) manjinu definira kao skupinu:

- koja je manje brojna u odnosu na ostalo stanovništvo države
- koja je u toj zajednici u nedominantnom položaju
- čiji pripadnici, koji su državljani države u kojoj žive, imaju određene etničke, vjerske ili jezične karakteristike po kojima se razlikuju od ostalog stanovništva te države
- čiji pripadnici iskazuju barem implicitnu međusobnu solidarnost radi očuvanja svoje kulture, tradicije, vjere ili jezika.<sup>11</sup>

U znanstvenoj i stručnoj literaturi možemo osim navedene definicije naći još mnogo definicija manjina, kojima se služe različiti autori koji su proučavali različite tematike povezane s manjinskim zajednicama. Premda su te definicije u pojedinim dijelovima slične, one se međusobno i razlikuju, jer izražavaju istraživačke i druge interese svojih autora.<sup>12</sup> Poznavanje tih defini-

9

Vidi npr.: Florence Benoît-Rohmer, Hilde Hardeman (1994), *The Minority Question in Europe: Towards the Creation of a Coherent European Regime*. CEPS Paper No. 55, Brussels, Centre for European Policy Studies, 1994, str. 25-29.

10

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine RH*, br. 154/2002

11

Capotorti, Francesco (1991), *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, United Nations, 1991, str. 96.

12

I ovdje sam, prije svega za potrebe svoga pravnog istraživanja, razvio radnu definiciju etničke i nacionalne manjine. **Etničku manjinu** – kao najopćenitiju i najširu kategoriju u određivanju manjinskih etničkih zajednica – definiram kao: specifičnu i oblikovanu (etničku) zajednicu

- a) koja je manje brojna od ostalog stanovništva u državi
  - b) koja je kao zajednica u nedominantnom (socijalnom) položaju u toj državi
  - c) čiji su pripadnici državljani države u kojoj žive
  - d) pripadnici etničke manjine razlikuju se od većinskog stanovništva po svojim posebnim etničkim, vjerskim i/ili jezičnim karakteristikama
  - e) postoje poseban etnički identitet te zajednice i njenih pripadnika te njihov interes za očuvanje svoje specifične kulture, tradicija, vjere ili jezika
  - f) etnička/nacionalna manjina nastala je kao posljedica specifičnoga povijesnog razvoja države (migracije, promjena pravno-administrativnog statusa teritorija), često određivanjem granica nacionalne države na teritoriju koje žive.
- Pri određivanju **tipičnih (tradicionalnih) nacionalnih manjina** pripadnicima kojih države, u skladu s unutarnjim pravnim poretком, osiguravaju manjinski status i eventualna posebna manjinska prava, općim elementima definicije dodajem i sljedeće elemente:
- g) Tipična nacionalna manjina tradicionalno i dugo vremena (autohtono) živi na određenom teritoriju.
  - h) Tipična nacionalna manjina u pravilu je etnički povezana s određenom (većom) etničkom zajednicom (maticom, matičnim narodom, *kin-nation*), koja u pravilu ima vlastitu (nacionalnu) državu. Država "matičnog naroda" najčešće je susjedna država onoj u kojoj živi tipična nacionalna manjina.

cija i razlika među njima vrlo je važno i korisno, jer samo tako možemo pravilno shvatiti i ocijeniti zaključke, stavove, ocjene i prijedloge pojedinih autora. Naime, tek tada možemo ustanoviti da li u svojim pogledima i zaključcima kreću od istih polazišta i u kolikoj su mjeri razlike među njima uvjetovane upravo različitim definicijama, koje su im polazišta.

Analiza ustava svjetskih država i njihovih zakonodavstava pokazuje da nacionalne države, koje reguliraju prava i status nacionalnih manjina, ali i međunarodno-pravni dokumenti, u pravilu, imaju poseban pravni status, a manjinska prava i zaštitu priznaju samo osobama koje pripadaju **tipičnim (tradicionalnim) nacionalnim manjinama**<sup>13</sup> i samo iznimno u nekim slučajevima i nacionalnim manjinama kao specifičnim zajednicama (kao kolektivnim subjektima).<sup>14</sup> Međutim, još uvijek mnoge države, a među njima su europske, članice EU (Francuska, Grčka), ne priznaju postojanje nacionalnih manjina na svom teritoriju i zato ne uspostavljaju poseban sustav i režim manjinske zaštite. Pritom u pravilu, barem na razini političkih izjava, više ne negiraju postojanje etničke i kulturne raznolikosti, ali tvrde da su dovoljni već samo postojanje načela nediskriminacije i njegova dosljedna provedba u praksi. Stvarno to znači da se te države pridružuju stavovima onih koji se još uvijek protive konceptu "posebnih" manjinskih prava, jer da bi ona navodno

i) Tipična nacionalna manjina ima brojne (kulturne, socijalne, ekonomske, političke) kontakte i veze s državom "matičnog naroda", a manjinsko je pitanje često i važan element odnosa među dvjema državama (između "matične" etničke države i države čiji su državljani pripadnici nacionalne manjine).

**Netipične tradicionalne etničke manjine** možemo od tipičnih nacionalnih manjina razlikovati tako da ustanovimo kako one doduše žive (autohtono) na teritoriju svoje tradicionalne naseljenosti, ali izvan granica države u kojoj su državljani ne postoji njihov "matični narod", odnosno da njihov "matični narod" nema svoje vlastite nacionalne države. U tom slučaju ponekad govorimo o narodima bez vlastite države (stateless nation). (Vidi: Žagar, Mitja (1995), "Ali so Slovenci na Hrvaškem narodna manjšina: Splošna terminološka vprašanja in pravna zaščita", – u Kržišnik-Bukić, Vera, ur., *Slovenci v Hrvaški*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja, 1995, str. 334-335; Žagar, Mitja (2002), "Nekateri novejši trendi razvoja varstva manjšin in (posebnih) pravic narodnih in drugih manjšin: Evropski kontekst." / "Some newer trends in the protection and (special) rights of ethnic minorities: European context" – u Polzer, Miroslav, Kalčina, Liana, Žagar, Mitja, ur., *Slovenija & evropski standardi varstva narodnih manjšin. / Slovenia & European standards for the protection of national minorities*, Ljubljana, Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK, Inštitut za narodnostna vprašanja, Austrijski institut za istočnu i jugoistočnu Evropu, 2002, str. 71-81, osobito 73-74 (slov.), 77-104, osobito 79-81 (engl.).

13

Tako npr. Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim, etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama (*Declaration on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (A/RES/47/135) adopted by the General Assembly of the United Nations on December 18<sup>th</sup>, 1992) manjinska prava određuje kao individualna prava, premda naglašava da "(p)ersons belonging to minorities may exercise their rights, including those set forth with the present Declaration, individually as well as in community with other members of their group, without any discrimination." (prvi stavak 3. članka)

14

Vidi npr.: Bešter, Romana (2001), *Primerjava nekaterih vidikov ustavne zaščite manjšin v državah članicah Sveta Evrope: Manjšinsko varstvo v Svetu Evrope in ustavna ureditev manjšinskega varstva v državah članicah Sveta Evrope*. Magistarski rad, Ljubljana, Univerza v Ljubljani – Fakulteta za družbene vede, 2001; Žagar, Mitja, Novak, Aleš (1999), "Constitutional and international protection of national minorities in Central and Eastern Europe" – u Žagar, Mitja, Jesih, Boris, Bešter, Romana, ur., *The constitutional and political regulation of ethnic relations and conflicts: Selected papers*, Ethnicity 2, Ljubljana: Institute for Ethnic Studies, 1999, str. 177-214.

mogla izazvati neprihvatljivu diskriminaciju; u pravilu istovremeno negiraju mogućnost postojanja kolektivnih prava i naglašavaju da ta prava mogu biti samo individualna.<sup>15</sup> Ipak možemo ustanoviti da međunarodno pravo, službeni dokumenti i zakonodavstvo mnogih država te većina političara i stručnjaka, premda među njima postoje znatne razlike, pa neki od njih priznaju samo individualna prava pripadnika manjina, priznaju postojanje posebnih manjinskih prava i njihovu važnost.<sup>16</sup>

Valja podsjetiti da su "posebna" prava nacionalnih manjina, odnosno njihovih pripadnika, razvijena prije svega radi osiguravanja ravnopravnosti i jednakosti šansi za pripadnike manjinskih zajednica, koji su u nekom okruženju, zbog različitih objektivnih okolnosti, stavljeni u manje povoljan položaj. Osnovna im je namjena da pojedincima omoguće ravnopravno ostvarivanje svih prava, što im ih jamče ustav i zakonodavstvo, što bi trebalo osigurati tako da se svim pojedincima – barem do određene mjere – omogući ravnopravan polazni položaj. Pritom su manjinska prava još uvijek najčešće definirana kao individualna prava (prava pojedinaca), ali se barem pri njihovu ostvarivanju često ostvaruje i njihov kolektivni karakter, jer stvarno ne štite samo pojedinca, nego barem posredno i manjinske zajednice kojima ti pojedinci pripadaju.<sup>17</sup> Upravo zato uvijek tvrdim da manjinska prava, u pravilu, imaju dvostruki karakter: riječ je o individualnim pravima pojedinaca-pripadnika određenih manjinskih zajednica, a ti ih pojedinci mogu ostvarivati individualno; istovremeno pripadnici nacionalnih manjina mogu ta prava ostvarivati samo zajedno s drugim pripadnicima manjine, dakle, kolektivno, pa zato ona imaju i svoju kolektivnu dimenziju, premda su manjinska prava formalno tek rijetko definirana kao posebna kolektivna prava manjinske zajednice.

Za povijesni proces razvoja (posebnih) manjinskih prava i zaštite nacionalnih manjina, koji je nedjeljivo povezan s formiranjem, nastankom, postojanjem i razvojem modernih nacija, nacionalnih država i granica između njih, možemo utvrditi da traje više stoljeća i da je često bio polagan, bolan i vrlo nesiguran. Nakon uspona često su slijedili padovi, ali ipak možemo pratiti određeni razvojni trend, čije su bitne karakteristike bile postepeno priznavanje novih prava i njihovo širenje. Ključni su koraci u povijesnom razdoblju (bili) povezani sa specifičnim povijesnim okolnostima i prije svega tragičnim iskus-

15

Vidi npr.: Tibor R. Machan (1989), *Individuals and their rights*. La Salle, Illinois, Open Court, 1989.

16

Vidi npr.: Capotorti (1991); Iván Gyurcsík (1993), "The New Legal Ramifications to the Minority Question." Paper for the 12<sup>th</sup> Annual Conference of the Institute for East-West Studies "Minority Rights and Responsibilities: Challenges in a New Europe", Lake Bled, Slovenia, May 21-23, 1993; Kymlicka, Will, ur. (1996), *The Rights of Minority Cultures*. Oxford, New York: Oxford University Press, 1996; Kymlicka, Will (1999), *Multicultural Citizenship: A liberal theory of minority rights*. Reprinted in paperback. Oxford, Clarendon, 1999; Kymlicka, Will (2001), *Politics in the vernacular: Nationalism, multiculturalism, and citizenship*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2001 itd.

17

Vidi npr.: Vernon Van Dyke (1985), *Human Rights, Ethnicity, and Discrimination*. Westport, Conn., Greenwood Press, 1985, str. 14-15, 44-45.

tvima ratova, koji predstavljaju graničnike u tom razvoju.<sup>18</sup> Tako bismo razvoj manjinskih prava mogli podijeliti u tri ili četiri ključne faze, koje imaju neke zajedničke karakteristike:<sup>19</sup>

Suvremeni razvoj manjinske zaštite započinje Westfalskim sporazumima (1648.) koji predstavljaju početak prve faze razvoja za koju možemo reći da traje sve do Prvoga svjetskog rata. U tom je razdoblju razvoj manjinskih prava bio vrlo polagan, ograničen i sporadičan, sveden prije svega na Europu, a njegove su bitne karakteristike bile:

I) Manjinska je zaštita bila ograničena na zaštitu vjerskih manjina i uključivala je samo slobodu i ravnopravnost vjera, a u nekim slučajevima i ograničenu vjersku i lokalnu samoupravu. Iznimno su bile spomenute i etničke manjine, ali njihova zaštita nije bila detaljnije regulirana.<sup>20</sup>

II) Rijetki međunarodni dokumenti, koji su određivali manjinsku zaštitu, nisu predviđali mehanizme za njeno ostvarivanje, tako da je ono bilo u cijelosti prepušteno pojedinim suverenim državama.

III) Odredbe o zaštiti manjina, koje su postojale u međunarodnim ugovorima i zakonodavstvu pojedinih država, vrlo su se rijetko ostvarivale.

IV) Osim posredno, kad su ustavi proglašavali načelo jednakosti i u vrlo rijetkim slučajevima kad su zabranjivali diskriminaciju na osnovi rase ili vjere, ustavi nisu određivali posebnu zaštitu nacionalnih manjina.

U drugoj fazi razvoja, koja je trajala od kraja Prvoga do početka Drugoga svjetskog rata, razvoj manjinske zaštite bio je bitno dinamičniji i intenzivniji, a njegove bitne karakteristike bile su:

I) Razvojem se manjinska zaštita s vjerskih proširila i na rasne, etničke i jezične manjine, a "posebna" prava osoba pripadnika etničkih, rasnih, jezičnih i/ili vjerskih manjina postala su dijelom ljudskih prava.

II) Osim mirovnih ugovora nakon kraja Prvoga svjetskog rata, koji su bili ključni međunarodno-pravni dokumenti za manjinsku zaštitu u pojedinim zemljama (naročito u poraženim i novonastalim državama), za zaštitu nacionalnih manjina bili su važni dokumenti formulirani u okviru Lige naroda.

III) Kad su u ustavima pojedinih država bila prihvaćena i čak doradena rješenja iz međunarodnih dokumenata i prakse, započelo je razdoblje suvremene ustavne zaštite nacionalnih manjina, ali taj primjer nije slijedila većina država zasnovanih na konceptu jednonacionalne države.<sup>21</sup>

18

Vidi npr.: Baron, Salo W. (1985), *Ethnic Minority Rights: Some older and newer trends*. The tenth Sachs Lecture delivered on 26<sup>th</sup> May 1983. Oxford, England, Oxford Centre for Postgraduate Hebrew Studies, 1985.

19

Prikaz razvoja prema: Žagar (2002), str. 76-79 (slov.), 86-91 (engl.).

20

Npr. Završni dokument Bečkog kongresa (1815.) spominje Poljake kao etničku manjinu, ali ne određuje posebnu manjinsku zaštitu. Tim su se dokumentom Austrija, Pruska i Rusija doduše obvezale da će Poljacima, koji žive pod njihovom vlašću, dati neka etnička prava, ali ta prava nisu bila određena.

21

Među ustavima koji su regulirali manjinsku zaštitu valja spomenuti naročito Ustav Ruske Socijalističke Federativne Sovjetske Republike (1918), njemački Weimarski ustav (1919) i Ustav Republike Es-

IV) Budući da nisu bili razvijeni prikladni i efikasni mehanizmi, koji bi na međunarodnoj razini ili u pojedinim državama osiguravali ostvarivanje međunarodnih i ustavnih odredbi o zaštiti manjina, pojavilo se mnoštvo teških problema u ostvarivanju manjinske zaštite i "posebnih" prava osoba, pripadnika manjinama. Razina zaštite i položaj manjina ipak su se bitno poboljšali u odnosu na prethodno razdoblje.<sup>22</sup>

Treća faza razvoja, koja je započela nakon Drugoga svjetskog rata, bila je još dinamičnija i intenzivnija. U vezi s razvojem i širenjem manjinskih prava treba naročito naglasiti ulogu nekih međunarodnih organizacija i integracija (npr. UN, Vijeće Europe, Konferencija, odnosno Organizacija za europsku sigurnost i suradnju, Europske zajednice, odnosno Europska unija itd.) te bilateralnih i multilateralnih međunarodnih ugovora koji reguliraju zaštitu osoba što pripadaju nacionalnim manjinama, a u iznimnim slučajevima i zaštitu i prava nacionalnih manjina kao zajednica. U toj fazi, obilježenoj dekolonizacijom u prvim desetljećima nakon rata i raspadom nekih višenacionalnih država (Čehoslovačka, Jugoslavija, SSSR) na kraju dvadesetog stoljeća, u prvi je plan opet došlo načelo samoopredjeljenja (i na njemu zasnovano pravo na samoopredjeljenje), što je bitno promijenilo politički zemljovid i otvorilo mnoga pitanja.<sup>23</sup> U shvaćanju i reguliranju zaštite nacionalnih manjina pojavilo se više važnih (nacionalnih, regionalnih) razlika,<sup>24</sup> a bitne su karakteristike tog razdoblja:

I) Razvojem koncepta ljudskih prava i sloboda manjinska su prava postala njegovim sastavnim dijelom, a pojavila su se i razvila i nova posebna manjinska prava. Manjinska prava ostaju pretežno individualnim pravima osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama. Postupno, naročito u nekim političkim međunarodnim dokumentima te u ustavima i zakonodavstvu pojedinih država uvodi se i priznavanje kolektivnih prava nacionalnih manjina.

---

tonije (1920). (Vidi npr. Blaustein, Albert P., Sigler, Jay A., ur. (1988), *Constitutions That Made History*. Edited, compiled and introduction by: A. P. Blaustein, J. A. Sigler. New York, Paragon House Publishers, 1988, str. 337-398.)

22

Više o tome vidi npr.: Capotorti (1991), str. 25; Claude, Inis L. (1955), *National Minorities: An International Problem*, Cambridge, Cambridge University Press, 1955, str. 17, 35-36; Ernest Petrič (1977), *Međunarodnopravno varstvo narodnih manjšin*, Maribor, Založba Obzorja, 1977, str. 32, 44-49; Roter, Petra (1995), "Razvoj međunarodnopravnega varstva manjšin od 17. stoletja do obdobja Društva narodov", *Razprave in gradivo / Treatises and Documents*, br. 29-30/1994-1995, str. 208-209.

23

Vidi npr.: Halperin, Morton, Scheffer, David J., Small, Patricia L. (1992), *Self-Determination in the New World Order*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1992; Žagar, Mitja (1994), "National Sovereignty at the End of the Twentieth Century: Relativization of Traditional Concepts; The Case of Slovenia" – u Bučar, Bojko, Kuhnle, Stein, ur., *Small States Compared: Politics of Norway and Slovenia*. Bergen, Alma Mater, 1994, str. 243-248.

24

Vidi npr.: Stavenhagen, Rudolfo (1990), *The Ethnic Question: Conflicts, Development, and Human Rights*, Tokyo, Hong Kong, United Nations University Press, str. 129-141; Thornberry, Patrick (1990), *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford, England: Clarendon Press/New York: Oxford University Press, 1990; Thornberry, Patrick (1991), *Minority and Human Rights Law* (1991), A minority Rights Group Report, London: MRG, 1991; *World Directory of Minorities* (1990); itd.

II) Manjinska prava određuju, prije svega, obvezujući međunarodno-pravni dokumenti (ugovori, konvencije) te ustav i zakonodavstvo pojedinih država, a uz to valja spomenuti i ulogu političkih, pravno neobvezujućih dokumenata (kao što su deklaracije, rezolucije), koji utvrđuju i grade načela, koncepte i standarde manjinske zaštite, koji bi kao pravila običajnoga međunarodnog prava mogli postati obvezujućima. Ipak, u većini slučajeva ostvarivanje manjinskih prava i zaštite još uvijek ovisi o političkoj volji pojedinih država da poštuju postojeće međunarodne i nacionalne dokumente i standarde.

III) Vlade, koje polaze od koncepta etnički homogene (jedno)nacionalne države često ne žele prihvatiti već postojeće standarde manjinske zaštite i uvesti ih u svoj pravni sustav, a isto tako blokiraju i međunarodno-pravni razvoj manjinskih prava.

IV) Posljedica je toga da ustavi i nacionalna zakonodavstva ne sadrže odredbe o manjinskoj zaštiti i zbog toga je razina zaštite nacionalnih manjina u pojedinim zemljama često niža od postojećih međunarodnih standarda.

V) Na međunarodnoj razini (npr. visoki komesar OESS za nacionalne manjine) ili u pojedinim državama (npr. manjinski ombudsman, odnosno pravobranitelj u Mađarskoj) oblikovali su se, odnosno počinju se oblikovati, mehanizmi koji bi trebali osigurati bolje ostvarivanje manjinskih prava i standarda zaštite. Isto se tako uvodi međunarodna zaštita prava pred sudovima (npr. Europski sud za prava čovjeka) i različitim međunarodnim tijelima (npr. Komisija UN za ljudska prava) kojima se pojedinci mogu obratiti u slučaju kršenja njihovih prava zajamčenih međunarodnim ugovorima.<sup>25</sup>

VI) Još uvijek postoji mnogo problema u ostvarivanju "posebnih" prava i zaštite manjina, odnosno osoba pripadnika manjina, kako je to određeno međunarodnim dokumentima, ustavom i zakonodavstvom pojedinih država. Ti su problemi često uvjetovani etničkom politikom pojedinih država koje nisu spremne priznati niti postojanje etničkog pluralizma unutar svojih granica.

U okviru treće faze mogli bismo razdoblje nakon 1989.-1990. godine označiti kao posebno podrazdoblje, iako postoje i argumenti da se ta prekretnica označi kao početak novog razdoblja – četvrte faze u razvoju zaštite nacionalnih manjina. To je vrijeme kad je nakon pada komunističkih ("real-socijalističkih") režima u zemljama Srednje i Istočne Europe započeo proces "tranzicije". Te su zemlje kao svoj osnovni cilj odredile uključivanje u europske integracijske procese i naročito članstvo u Europskoj uniji koja je, u skladu s već spomenutim preporukama Badinterove komisije, primjerenu manjinsku zaštitu postavila kao jedan od uvjeta za članstvo. Zbog toga su u svoje ustave i zakonodavstva uključile i odredbe o zaštiti nacionalnih manjina, pri čemu su, u pravilu, poštivale važeće međunarodne standarde. Istovremeno su u okviru

25

Vidi npr.: Bennett, A. LeRoy (1995), *International Organizations: Principles and Issues*, Sixth Edition, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1995, str. 209-210.

Vijeća Europe bile pripremljene i usvojene Okvirna konvencija za zaštitu manjina i Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, koje predstavljaju dva prva pravno obvezujuća međunarodna dokumenta koji reguliraju zaštitu nacionalnih manjina.<sup>26</sup> Premda je teško ocijeniti koliko je usvajanje tih nacionalnih i međunarodnih pravnih dokumenata stvarno neposredno utjecalo na ostvarivanje (posebnih) manjinskih prava, status i poboljšanje položaja nacionalnih manjina i njihovih pripadnika u pojedinim konkretnim okruženjima, kao nadasve važnu možemo ocijeniti već samu činjenicu da su ta prava pravno zaštićena i da barem formalno postoji i mogućnost njihove sudske zaštite.

Može se reći da je za starija povijesna razdoblja, uključujući i srednji vijek, bilo uobičajeno postojanje određene autonomije, a i samouprave različitih zajednica, koje su ponekad čak imale zajamčen poseban status (kao npr. židovske zajednice u statutima nekih srednjovjekovnih gradova). Međutim, uvođenjem i razvojem (jedno)nacionalne države to se korjenito promijenilo.<sup>27</sup> Autonomije i samouprave, koje su predstavljale određeni oblik sudjelovanja (participacije) različitih zajednica u društvenom i političkom životu i odlučivanju te izražavale unutarnju raznolikost društava, s gledišta koncepta etnički homogene (jedno)nacionalne države postale su smetnjom, pa su na njih gledali kao na prepreku, pa čak i prijetnju etničkoj i političkoj homogenosti države. Kao što smo već spomenuli, takvo je shvaćanje još uvijek nije nestalo, a ponekad čak prevladava. Tako ne iznenađuje da je i demokracija, kad su je počeli uvoditi, isprva često bila prilično ekskluzivna (isključiva) i ograničena samo na uzak krug ljudi koji su u društvu "demokratskom većinom" osigurali legitimnost svoje vladavine. Širenjem i razvojem demokracije, a osobito razvojem ljudskih prava i sloboda i ograničavanjem (apsolutne) vlasti (uvijek relativne) većine, postupno se afirmirala i zaštita manjina. Uvođenjem načela nediskriminacije, političkih prava državljana i postupnim širenjem prava glasa (ukidanjem imovinskog cenzusa, inkluzivnijim državljanstvom, snižavanjem praga punoljetnosti, uvođenjem biračkog prava žena) pripadnici nacionalnih manjina – kao pojedinci, ravnopravni sa svim drugim državljanima pojedine države – također su mogli ući u demokratski politički proces, ali u tom kontekstu još ne možemo govoriti o posebnim oblicima političke participacije manjina. Da bi se osigurali stvarni uvjeti za političku participaciju nacionalnih manjina kao specifičnih zajednica, potrebno je, naime, u politički sustav države i njenih institucija uvesti neke nove koncepte, rješenja i mehanizme. Stoga bismo mogli reći da se suvremena participacija nacionalnih manjina počela razvijati u drugoj fazi razvoja manjinskih prava i da se pritom radi o kontinuiranom dugoročnim procesu.

26

Vidi npr.: Polzer, Miroslav, Kalčina, Liana, Žagar, Mitja, ur. (2002), *Slovenija & evropski standardi varstva narodnih manjšin / Slovenia & European standards for the protection of national minorities*. Ljubljana: Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK, Institut za narodnostna vprašanja, Austrijski institut za istočnu in jugoistočnu Europu, 2002.

27

Vidi npr.: Baron (1985.)



U tom je procesu bilo potrebno riješiti i neka osnovna pitanja. Politička prava, pa tako i pravo na političku i društvenu participaciju manjina, u pravilu su vezana na državljanstvo države u kojoj se ostvaruju.<sup>28</sup> Za priznavanje političkih i posebnih manjinskih prava državljanstvo može biti sporan uvjet, jer su poznati slučajevi da čak treća ili četvrta generacija imigranata (doseljenika), rođenih u državi u kojoj imaju stalno prebivalište, nema državljanstva te države. Kao djeca stranaca po načelu "krvi" (*ius sanguini*) imaju državljanstvo one države koje su državljani (bili) njihovi roditelji, odnosno preci. Razlozi zbog kojih ti imigranti nemaju državljanstva zemlje u kojoj stalno žive mogu biti različiti i sežu od samog (ograničavajućeg) zakonodavstva o državljanstvu država u kojima su se rodili i u kojima žive, preko kulturnih i tradicijskih razloga, časti, pa sve do pitanja (nasljeđivanja) obiteljske imovine u državama kojih su državljani (bili) njihovi roditelji.<sup>29</sup> Bilo kako bilo, pojedinci – imigranti, koji nemaju državljanstva države u kojoj (stalno) žive, zbog toga su isključeni iz demokratskih političkih procesa; budući da nisu državljani, u skladu s prevladavajućom praksom njima se također ne može osigurati manjinska zaštita, koja bi se inače u državi gdje žive eventualno razvila za zaštitu pripadnika tradicionalnih nacionalnih manjina.

Drugi potencijalno sporan uvjet i ograničenje za stjecanje i ostvarivanje posebnih manjinskih prava nacionalnih manjina, što ih, dakako, ograničava i mogućnost (posebne) političke participacije pojedinih manjinskih zajednica je autohtonost. Naime, upravo uz nju ustavi i nacionalna zakonodavstva pojedinih država, pa i neki međunarodno-pravni dokumenti, ako u njihovu interpretiranju polazimo od najproširenije Capotortijeve definicije, mogu vezivati posebna manjinska prava. U tom kontekstu autohtonost je obično određena dugotrajnošću naseljenosti na određenom teritoriju i uključenošću (integriranošću) zajednice u određeno etnički pluralno okruženje. Autohtone zajednice u pravilu suoblikuju kulturnu, ekonomsku, i društvenu sliku svog okruženja. Pritom valja naglasiti da nema objektivnih mjerila koja bi određivala kada se neku zajednicu može smatrati autohtonom. Tako su različita mjerila i shvaćanja autohtonosti, u pravilu, posljedica subjektivnih i političkih odluka u nekom okruženju te opredjeljenja u važećem ustavu i nacionalnom zakonodavstvu, utemeljenih na načelu suverenosti države. Upravo nepostojanje objektivnih mjerila može biti razlogom za različite interpretacije, probleme, zaoštavanja i sporove, koji u pojedinim slučajevima mogu ugroziti čak i stabilnost određene etnički pluralne zajednice. Stoga bi, ako se u nacionalnim zakonodavstvima zadrži uvjet autohtonosti, trebalo prihvatiti

28

Poznajemo, doduše, i neke iznimke kad na lokalnim izborima mogu sudjelovati i stranci sa stalnim ili čak privremenim boravištem u pojedinoj lokalnoj zajednici, ili na izborima za Europski parlament kad na izborima mogu sudjelovati i državljani drugih država članica EU, ali su te iznimke rijetke i po mišljenju nekih i (pravno) sporne, što naročito vrijedi za prvi slučaj.

29

Vidi npr.: Bockstael, Eric, Feinstein, Otto (1991), "Ethnic Conflict and Development: A Belgian Case Study", United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD, photocopied for the "Workshop on Ethnic Conflict and Development", Dubrovnik (Yugoslavia, Croatia), 3-6 June 1991.

stav The Minority Rights Group, koja se opredijelila da etničke manjine postaju autohtonima nakon dvije generacije (40-50 godina), dakako, ako ispunjavaju ostala mjerila i uvjete.<sup>30</sup>

Dva spomenuta uvjeta za posebna manjinska prava – naročito u slučajevima kad ih nove manjinske zajednice i njihovi pripadnici ne mogu ispuniti – mogu biti sporna i zato jer tipične i netipične nacionalne manjine predstavljaju tek vrlo mali djelić etničke pluralnosti u suvremenim društvima. Svejedno, a možda i upravo zbog toga, države novim (imigrantskim) manjinskim zajednicama i njihovim pripadnicima, u pravilu, ne žele priznati poseban manjinski status i posebna prava, jer smatraju da bi im to nametnulo previše obveza, što ih ne žele ili ih ne bi bile sposobne prihvatiti. Stoga imigrantske zajednice i migranti često, ili čak u pravilu, ne uživaju posebnu manjinsku zaštitu. Zaštita i posebna prava nacionalnih manjina u državama koje ih uspostavljaju, tako, u pravilu, ostaju rezervirani za osobe koje pripadaju tradicionalnim (i u pravilu također netipičnim) nacionalnim manjinama; što se tiče postojanja njihovih kolektivnih prava, spomenuli smo da su ona iznimka čak i u onim državama koje su uspostavile posebnu zaštitu i prava nacionalnih manjina. Smatram da bi zaštitu manjina trebalo uspostaviti i razviti i za nove, imigrantske manjine i njihove pripadnike, ali će u tom kontekstu vjerojatno biti potrebno razviti i nov koncept za njihovu zaštitu. Tako za mnoge nove manjine, kojih pripadnici žive disperzirano na cijelom teritoriju pojedine države, neće biti moguće uvođenje nekih tradicionalnih koncepata i oblika zaštite nacionalnih manjina koji su teritorijalno uvjetovani i vezani uz teritorij tradicionalne i kompaktne naseljenosti tih manjina. Primjereniji će biti različiti funkcionalni pristupi. Međutim, vjerojatno će biti moguće uspostavljanje temeljnih standarda koji će vrijediti i za nacionalne, a i za druge etničke manjinske zajednice.

Što se tiče političkih prava, ne može biti sumnje da ona, jednako kao i svim državljanima, pripadaju i pripadnicima nacionalnih manjina – državljanima države u kojoj žive. Odgovor na pitanje o političkoj participaciji nacionalnih manjina i njihovim posebnim pravima u tom kontekstu znatno je nesigurniji. Okvirna konvencija za zaštitu manjina Vijeća Europe uspostavila je obvezu država ugovornica da "stvore uvjete potrebne za efikasno sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i gospodarskom životu te u javnim poslovima, naročito onima koji ih se neposredno tiču."<sup>31</sup> To je važan korak, ali, jednako kao i drugi međunarodni dokumenti, ni ova konvencija – po svojoj prirodi općenita i apstraktna – ne govori o tome na koji bi način države trebale osigurati efikasno sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina na navedenim područjima. Pri tome ne može biti sumnje da sudjelo-

30

Vidi: *World Directory of Minorities*. (1990) Longman international reference, Edited by: Minority Rights Group. UK, Longman, 1990, str. XIV.

31

15. članak Okvirne konvencije o zaštiti manjina (*Framework Convention for the Protection of National Minorities*, CETS No.: 157).

vanje pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima uključuje i njihovu političku participaciju. Kako će politička participacija biti regulirana, očito je prepušteno državama koje najprije "suvereno" odlučuju hoće li posebnu manjinsku zaštitu uopće uvesti, a potom u svom pravnom poretku određuju koja će manjinska prava osigurati i u kakvom opsegu, a isto tako i način njihova ostvarivanja. Ipak možemo utvrditi da u struci – među onima koji se zalažu za postojanje posebnih manjinskih prava – prevladava stav da je pravo (nacionalnih) manjina na političku participaciju bitna sastavnica manjinske zaštite. Dakako, postoje različiti načini kako se to (posebno) pravo može regulirati i ostvarivati. To pokazuje i pregled normativnoga uređenja i prakse u pojedinim državama, pri čemu kao primjer pozitivnoga normativnog razvoja u kontekstu procesa tranzicije možemo spomenuti zemlje Istočne i Srednje Europe.<sup>32</sup> Da je to pitanje važno i u bilateralnim odnosima između država, pokazuje Sporazum o osiguravanju posebnih prava slovenske nacionalne manjine u Republici Mađarskoj i mađarske nacionalne zajednice u Republici Sloveniji, koji u 8. članku u pogledu političke participacije nacionalnih manjina određuje: "Potpisnice, u skladu s unutarnjim zakonodavstvom, osiguravaju odgovarajuće sudjelovanje manjina u odlučivanju na lokalnoj, regionalnoj i državnoj razini, i to o pitanjima koja se odnose na prava i položaj manjina i njihovih pripadnika."<sup>33</sup>

Priroda i opseg ovog priloga ne dopuštaju mi predstavljanje i analizu koncepata, modela i mehanizama političke participacije nacionalnih manjina u pojedinim zemljama i njihovo komparativno proučavanje. Zbog toga ću se ograničiti na prikazivanje nekih mogućih teorijskih koncepata, modela i mehanizama političkog predstavljanja manjina, pri čemu ću, samo kao primjer i marginalno, spominjati praksu i iskustva pojedinih država. Pri tome ću polaziti prije svega od nekih novijih stručnih i znanstvenih tekstova koji obrađuju tu specifičnu problematiku u šire problematiku političke participacije u suvremenim demokracijama.<sup>34</sup> Pri tome definiram četiri osnov-

32

Vidi npr.: Jesih, Boris (2003), *Politična participacija narodnih manjšin: Primer koroških Slovencev*. Doktorska disertacija, Ljubljana, Fakultet za družbene vede, Univerza v Ljubljani, 2003, str. 8-14.

33

Sporazum o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republici Mađarski in mađarske narodne skupnosti v Republici Sloveniji, *Uradni list Republike Slovenije, Mednarodne pogodbe*, br. 6-7 (1993).

34

Vidi npr.: Cahn, Claude, ur. (2002), *Roma rights: Race, justice, and strategies for equality*, New York: International Debate Education Association, 2002; Gál, Kinga, ur. (2002), *Minority Governance in Europe*, Budapest: Open Society Institute, 2002; Gstettner, Peter (2001): "Kärntner minderheitenpolitik als Mittel zum Zweck", *Razprave in gradivo*, br. 39-39 (Ljubljana, 2001), str. 143-164; Hague, Rod, Harrop, Martin (2004), *Comparative government and politics: An introduction*, 6<sup>th</sup> ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004; Jesih (2002); Marko, Joseph (1995), *Autonomie und Integration. Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich*. Wien, Köln, Graz, Böhlau, 1995; Marko, Joseph (1998), "Zur politischen Repräsentation und Partizipation von ethnischen Gruppen", *Europa ethnica*, Vol. 55, br. 3-4 (1998), str. 130-139; Pallaver, Günther (2001), "Die südtiroler Volkspartei. Erfolgreiches Modell einer ethnoregionalen Partei. Trends und Perspektiven", *Razprave in gradivo*, br. 38-39 (Ljubljana, 2001), str. 313-358; Polzer Srienz, Mirjam (2000), "Reprezentacija in participacija etničnih skupin v zakonodajnih organih", *Razprave in gradivo*, br. 36-37 (Ljublja-

na moguća koncepta (pristupa) i modela, a ne bavim se raznim specifičnim izvedenicama tih modela te varijantama i rješenjima, mogućima u okviru tih koncepta i modela.

**Izbori i izborni sustavi:** U svim slučajevima kad su pripadnici manjina državljani, ako ispunjavaju opće ustavom i zakonom određene uvjete (punoletnost, poslovna sposobnost i sl.), automatski im pripada biračko pravo, kao i svim državljanima demokratskih država. Samo postojanje biračkoga prava pripadnicima nacionalnih manjina, naravno, ne osigurava automatski i političku reprezentaciju odnosno njihove predstavnike u izabranim organima vlasti na različitim razinama. Prije svega, postavlja se pitanje ima li u nekom okruženju dovoljno pripadnika nacionalne manjine da bi barem teoretski u skladu s postojećim izbornim sustavom i pravilima mogli izabrati svog predstavnika u određeni predstavnički ili drugi organ vlasti. Pri tome postoji mogućnost da kandidate iz redova manjina predlažu razne političke stranke i stranke koje djeluju u državi i natječu se za vlast. Međutim, takav je manjinski kandidat u tom slučaju samo uvjetno predstavnik određene nacionalne manjine, jer je on ponajprije kandidat, izabran na listi određene stranke, i stoga se u parlamentu obično uključuje u njen zastupnički klub. U pravilu je, doduše, istina da takav predstavnik ima više osjećaja za problematiku, potrebe i interese manjine, pa u procesu odlučivanja može o tim potrebama i interesima voditi više računa, zagovarati ih i predstavljati ih kolegama zastupnicima i drugim sudionicima u tom procesu. Druga je mogućnost da nacionalna manjina osnuje vlastitu stranku ili čak više stranaka, koje nastupaju na izborima i pokušavaju osigurati izbor svojih odabranih predstavnika u predstavnička tijela na različitim razinama i na taj način u političkom procesu i odlučivanju osigurati zastupanje manjinske problematike, potreba i interesa. U takvim je slučajevima upravo etnički faktor – pripadnost određenoj nacionalnoj manjini – jedan od ključnih faktora definiranja manjinskih stranaka koje svoje birače traže prije svega među pripadnicima te manjine. S obzirom na unutarnju pluralnost svake nacionalne manjine, ako je ona dovoljno brojna, postoji velika mogućnost stvaranja većeg broja manjinskih političkih stranaka, a isto je tako velika vjerojatnost da će barem dio birača, pripadnika manjine, zbog svog političkog uvjerenja i usmjerenja glasovati za "većinske" (državne, nacionalne) političke stranke, odnosno stranke koje nisu etnički definirane. Upravo činjenica da zbog postojeće unutarnje pluralnosti dolazi do disperzije manjinskih glasova, u pravilu, dodatno smanjuje mogućnosti da bi manjine mogle kroz redoviti izborni sustav osigurati odgovarajuću političku reprezentaciju.

U pojedinim državama, gdje su odlučili nacionalnim manjinama osigurati odgovarajuću političku participaciju, upravo su zbog toga razvili različite modele koji bi trebali osigurati manjinsku predstavljenost u političkom procesu i

na, 2000), str. 227-254; Todosijević, Bojan (2002), "Minority political parties and ethnic voting in Subotica", *Nationalism & ethnic politics*, Vol. 8, br. 3 (2002), str. 95-109; Young, Iris Marion (2002), *Inclusion and democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2002 (©2000) itd.

predstavničkim organima na različitim razinama. Ti su modeli uvjetovani izbornim sustavima koji postoje u pojedinim državama. Riječ je o najčešćim modelima, uvedenima u pravni poredak i praksu država koje su odlučile uvesti pravo na političku participaciju nacionalnih manjina.

U okruženjima gdje se primjenjuje proporcionalni izborni sustav najjednostavnija je mogućnost da se za manjinske stranke i njihove kandidate snizi ili potpuno ukine opći izborni prag i da se time poveća mogućnost njihova izbora. I u tom slučaju manjinske stranke moraju prikupiti bar toliki broj glasova koliki je potreban za izbor jednog zastupnika. Dakako, u okruženju koje bi željelo uvesti posebno pravo na manjinsku političku participaciju moguće je i rješenje kojim bi se izbor manjinskih predstavnika omogućio i u slučaju ako oni dobiju barem određeni dio (npr. 2/3, 1/2, 1/3) glasova koji su inače potrebni za izbor zastupnika. Postojala bi i mogućnost da se u slučaju kad manjinski kandidat ne dosegne određeni izborni prag odredi dioba ostatka glasova (stranaka i lista koje ne dosegnu izborni prag), tako da se osigura izbor predstavnika nacionalne manjine.

U mješovitim i većinskim izbornim sustavima moguće je oblikovati izborne jedinice ili čak posebnu ("manjinsku") izbornu jedinicu u kojoj pripadnici nacionalne manjine imaju minimalnu apsolutnu većinu. Time bi se osigurao izbor njihova predstavnika, barem u slučaju kad je manjina iznutra jedinstvena ili pojedini kandidat u toj izornoj jedinici uspije pridobiti i potporu birača koji nisu pripadnici nacionalne manjine.

**Neposredno osigurano posebno manjinsko predstavništvo** predstavlja drugi mogući model za osiguravanje odgovarajuće političke participacije nacionalnih manjina. U tom slučaju ustav i/ili zakonodavstvo određuje (određuju) da se u predstavnička tijela na različitim razinama obavezno izabere određeni broj ili udio predstavnika nacionalne manjine. Taj model može biti zasnovan tako da neposredno osigurava predstavnika, odnosno predstavništvo određene nacionalne manjine (npr. zastupnika talijanske i mađarske nacionalne manjine u slovenskom parlamentu – Državnom zboru). Međutim, može biti zamišljen i tako da se u predstavničkom tijelu predviđa određeni broj ili udio predstavnika svih priznatih nacionalnih manjina, ali nije nužno osigurano predstavništvo svake pojedine manjine. U tom je slučaju moguće i rješenje (kakvo se primjenjuje u Hrvatskoj) da pripadnici nekoliko, naročito manjih, nacionalnih manjina biraju zajedničkog predstavnika, pri čemu je, dakako, veća vjerojatnost da će biti izabran kandidat brojnije manjine, dakako, ako je ona sposobna osigurati unutarne jedinstvo, odnosno dovoljno široku potporu određenom kandidatu. Kad se, u bilo kojoj inačici, primjenjuje ovaj model, izorno tijelo za manjinske predstavnike obično se oblikuje tako da se izbori tih predstavnika provode na osnovi posebnih popisa birača, u koje su upisani pripadnici nacionalnih manjina.

Pri provedbi ovog modela postavlja se i pitanje reguliranja aktivnoga biračkog prava pripadnika nacionalnih manjina. Jedna je mogućnost da pripadnici nacionalnih manjina imaju samo jedan glas. U tom se slučaju pripad-

nicima manjina prepušta odluka da odaberu ili glasovanje za manjinske kandidate, ili glasovanje na općim izborima.

Druga je mogućnost da birači, pripadnici priznatih nacionalnih manjina, imaju dvostruko pravo glasa i da mogu glasovati i za svoga manjinskog predstavnika (u okviru manjinskih izbora), ali isto tako i za kandidate, odnosno stranke, na općim stranačkim izborima. Tako se pripadnicima nacionalnih manjina omogućuje da izborima manjinskog predstavnika zadovolje svoj etnički interes i opredjeljenja, a isto tako i da glasovanjem za kandidata ili stranku na općim izborima potvrde svoje stranačko opredjeljenje. Time se želi izbjeći redukcija političkog pluralizma koja postoji unutar svake manjine. Premda takvo uređenje neki kritiziraju kao diskriminatorno prema pripadnicima većinskog stanovništva, s druge strane možemo ustanoviti da je takva "pozitivna diskriminacija" pripadnika manjina pravno dopuštena, jer joj je svrha, prije svega, osigurati ravnopravan polazni položaj za populaciju koja bi se provedbom jednakih standarda našla u neravnopravnoj situaciji.

**Autonomije** su sljedeća mogućnost za osiguravanje odgovarajućeg položaja i političke participacije nacionalnih manjina. One su najčešće teritorijalno određene, i to tako da određeni teritorij, na kojem žive pripadnici nacionalnih manjina, ima poseban status i autonomiju, što omogućuje ostvarivanje specifičnih potreba, posebnih prava i interesa tih manjina i njihovih pripadnika. U okviru autonomije takva područja (npr. federalne jedinice, provincije, pokrajine, regije, autonomna područja) mogu samostalno regulirati određena područja i pitanja, a osobito ona od životnog značenja za nacionalne manjine i njihove pripadnike. Unutar autonomija povećava se i mogućnost političke participacije manjina i njihova stvarnog utjecaja na donošenje odluka važnih za manjinu. Pri tome se autonomije mogu kombinirati i s prethodno spomenutim modelima – posebnim rješenjima koja unutar važećeg izbornog sustava omogućuju odgovarajuću, odnosno veću zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina, a i primjenom rješenja kojima se osigurava neposredno manjinsko predstavništvo u institucijama autonomije.

Kao specifičan oblik manjinske autonomije, koja je u pravilu i teritorijalno organizirana, poznajemo različite manjinske institucije, samouprave i organizacijske oblike koji imaju pravo ili čak ovlaštenje za zastupanje nacionalnih manjina i njihovih manjinskih interesa u političkom procesu (npr. manjinske samouprave u Mađarskoj, samoupravne nacionalne zajednice u Sloveniji). Takve manjinske samouprave država također može ovlastiti da za potrebe i u interesu nacionalnih manjina i njihovih pripadnika obavljaju određene javne funkcije, pa čak i funkcije i ovlaštenja izvršne vlasti.

Sve su češće inicijative i zamisli da se osim teritorijalnih uvedu i funkcionalne autonomije, koje ne bi bile vezane uz teritorij, nego na individualnu pripadnost određenoj manjinskoj zajednici. Takva bi rješenja bila osobito prikladna za nacionalne manjine čija je naseljenost disperzirana, a i za pripadnike nacionalnih manjina koji žive izvan područja na kojima je uvedena manjinska autonomija. Takva bi rješenja bila upotrebljiva i za osiguravanje

odgovarajuće političke participacije pripadnika novih manjina i imigrantskih zajednica.

**Savjetodavna tijela** također predstavljaju jednu od mogućnosti za političku participaciju nacionalnih manjina i njihovih pripadnika. U ovom se slučaju može raditi o raznim imenovanim (npr. od strane vlade ili različitih institucija, uključujući i manjinske) ili izabranim tijelima koja, u pravilu, kao savjetodavna tijela čija mišljenja imaju različit stupanj obvezatnosti za nosioce odlučivanja, sudjeluju u procesu političkog odlučivanja, i to kao nekakva radna tijela vlade, ministarstava, predstavničkih tijela ili javnih institucija, što odlučuju o pitanjima važnima za nacionalne manjine i njihove pripadnike. Mišljenja takvih savjetodavnih tijela (koja mogu biti sastavljena samo od predstavnika manjina, odnosno pojedinaca imenovanih ili izabranih iz redova manjina, a njihovo članstvo može biti i šire i nezvano na pripadnost manjini) za organe odlučivanja mogu biti obvezna ili samo savjetodavna, ovisno o tome kako su takva tijela, njihova uloga i nadležnosti pravno definirani i regulirani, a često to ovisi i o njihovu konkretnom mandatu. Tipičan primjer takvih tijela različita su manjinska vijeća ili savjeti, a i različite komisije ili odbori.

#### *4. Zaključak: Politička participacija i integracija manjina*

Na osnovi rečenoga možemo ustanoviti da odgovarajuća politička participacija nacionalnih manjina predstavlja važan segment njihove zaštite i ostvarivanja njihovih posebnih prava u suvremenim društvima. Naime, upravo im odgovarajuća politička participacija osigurava nužno potreban utjecaj na procese političkog odlučivanja, koji osiguravaju njihovu zaštitu i ostvarivanje njihovih specifičnih interesa. Tako bismo mogli reći da je politička participacija manjina ključan faktor u osiguravanju njihove pune i ravnopravne integracije u suvremena društva. Budući da je situacija svake manjine, uključujući nacionalne manjine i njihove pripadnike, specifična (uvjetovana vremenom, prostorom, povijesnim razvojem, konkretnim okolnostima i procesima), na osnovi napisanoga mogli bismo sa znatnom sigurnošću potvrditi i u uvodu postavljenu radnu hipotezu da status i zaštitu nacionalnih manjina i njihovu političku participaciju treba urediti tako da na osnovi opće prihvaćenih standarda budu najvećma prilagođeni specifičnim potrebama i interesima pojedinih manjinskih zajednica. Prilikom formuliranja i provedbe konkretnih rješenja potrebno je uvijek voditi računa, prije svega, o situaciji, karakteristikama i potrebama pojedinog okruženja i pojedine zajednice te o njihovim interesima i zahtjevima.

Na kraju bih želio predstaviti i neke svoje prijedloge i polazišta za manjinsku i integracijsku politiku. Kao zagovornik posebnih manjinskih prava smatram da bi u suvremenim pluralnim društvima trebalo uvesti najviše standarde zaštite manjina. Pri tome kao polazište i ideologiju predlažem kon-

cept multikulturalnosti i interkulturalnosti koji priznaje i cijeni raznolikost suvremenih društava i svakoj specifičnoj zajednici, koja to želi, omogućuje da se održi i razvija kao specifična zajednica, a ujedno da se ravnopravno i kao aktivan subjekt integrira u društvo u kojem postoji. Integracijska politika, koja bi to trebala omogućiti, mora pri tome uzimati u obzir i priznavati i svakog pojedinca, ali i specifične zajednice, kao kolektivne subjekte. Zalažem se da se opseg i standardi zaštite nacionalnih manjina i njihovih pripadnika povećaju i prošire, a isto tako smatram da bi odgovarajuće standarde manjinske zaštite, slične onima za zaštitu nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, trebalo uvesti i za različite druge manjine i njihove pripadnike.

U tom se kontekstu zalažem i za to da se promijeni i razvije koncept manjinske zaštite. Primijenimo li Jellinekovu klasifikaciju ljudskih prava, posebna manjinska prava, ako postoje i kakva postoje u ustavima i/ili zakonodavstvima pojedinih država, mogli bismo odrediti pretežno kao prava "negativnog statusa", odnosno kao "negativna prava".<sup>35</sup> Ako je primijenjen negativni koncept zaštite nacionalnih manjina, države interveniraju samo u onim slučajevima kad su prava pojedinaca, pripadnika određene manjine, neposredno prekršena, a u većini slučajeva i tada posreduju samo na zahtjev pojedinca, čija su prava prekršena, ili iznimno na zahtjev ovlaštene manjinske organizacije. Države interveniraju samo zato da bi spriječile daljnje kršenje manjinskih prava i osigurale primjereno kažnjavanje prekršitelja.

Predlažem da se kao alternativa negativnom konceptu zaštite manjina razvije "pozitivni koncept zaštite manjina", koji je još uvijek pretežno zasnovan tek kao teorijski model, premda se neki njegovi elementi i polazišta već primjenjuju u normativnom uređenju i praksi pojedinih država.<sup>36</sup> "Bitne su karakteristike tog koncepta zaštite manjina da:

I) manjine (kao posebne zajednice) i njihove pripadnike (kao pojedince) postavlja kao aktivne i ravnopravne subjekte u pluralnom društvu i političkom sustavu. Pritom osigurava uvjete za njihovu (političku) participaciju i odlučujuću ulogu u političkom odlučivanju;

II) zahtijeva aktivnu ulogu države u zaštiti manjina i ostvarivanju posebnih manjinskih prava. Već bi sama činjenica da država ne nastoji ostvarivati manjinska prava značila kršenje ustava i zakona i stoga bi država snosila moralnu, zakonsku i materijalnu odgovornost za posljedice takvog postupanja."<sup>37</sup>

35

Radi se o pravima u koja se država ne miješa, osim u slučajevima kad su ta prava neposredno kršena. (Jellinek, Georg (1963/1905), *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. (Reprint – 1905 edition.) Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1963, str. 86 i sljedeće.)

36

Vidi npr.: Žagar (1990); Žagar, Mitja (1992), "Position and Protection of Ethnic Minorities in the Constitution of The Republic of Slovenia: Basic information", *Razprave in Gradivo/Treatises and Documents*, br. 26-27/1992, str. 10-11.

37

Žagar (2002), str. 80 (slov.)



Uvođenje takvog koncepta manjinske zaštite omogućilo bi i drukčije poimanje i razvoj političke participacije nacionalnih i drugih manjina, jer bi se uspostavila neposredna odgovornost države, a time posredno i većinskog stanovništva, za ostvarivanje toga posebnog prava, a posebno za osiguranje primjerenih uvjeta za njegovo cjelovito i uspješno ostvarivanje. Pri tome bi, dakako, trebalo voditi računa o specifičnom položaju, potrebama i interesima svake pojedine manjinske zajednice te prilagoditi i konkretnu zaštitu. Po mom mišljenju takav bi koncept manjinske zaštite bio najbolje jamstvo za stabilnost i mir, suživot, ravnopravnu integraciju i suradnju te za uravnotežen razvoj suvremenih pluralnih društava.

*Preveo: Davor Gjenero*

---

### *Summary*

---

The author presents, in short, some of the characteristics of contemporary democracy as it is being defined by different authors, and also offers some questions and standards for national minorities protection. In this context, the author mentions several concepts, models and mechanisms for the representation of national minorities.

The author's hypothesis is based upon the fact that status and protection of national minorities, as well as their political participation must be regulated in such a way so that they can be, on the basis of generally accepted standards, as adjusted as possible to the specific needs and interests of particular minorities communities. It means that some solutions and models can't be easily and non critical transported from one sphere into another, or automatically adapted to different situations. It also means that during the creation and conduction of certain solutions, the situation, characteristics and needs of the particular surroundings and communities, as well as their interests and demands, must be taken into consideration.