
Politička participacija etničkih manjina u Sloveniji

MIRAN KOMAC*

Sažetak

Autor u radu postavlja pitanje kolika je stvarna moć što je izabrani predstavnici nacionalnih zajednica imaju u zastupanju interesa nacionalnih zajednica? Utjecaj i moć zastupnika nacionalnih zajednica (vrlo) su ograničeni. Izabrani predstavnici nacionalnih zajednica imaju bitan osigurač za obranu manjinskih prava: mogućnost upotrebe veta. No, ono se odnosi samo na zakone koji se u cijelosti tiču prava manjina. Mnoge odredbe koje govore o pravima pripadnika manjina unesene su u brojne zakone o različitim područjima. Međutim, tu je moć izabranih predstavnika manjina uvelike ograničena. Mogu računati samo na benevolentan odnos pripadnika većinskog naroda i na uspješnost vlastitog uvjeravanja. Zbog toga nije neobično da se iz redova manjinskih zajednica čuju zahtjevi za pripremu sistemskog zakona u kojem bi se cjelovito regulirao cijeli spektar "posebnih" prava nacionalnih manjina, uključujući i prava s naslova političke participacije.

Ključne riječi: nacionalne manjine, politička participacija, Slovenija

Uvod

Ova se rasprava zasniva na pretpostavci (hipotezi) da se pripadnici manjina u politici pojavljuju s "dvostrukim političkim subjektivitetom". To znači da pripadnici nacionalnih zajednica u politici nastupaju najprije kao "obični" državljani i drugi put kao državljani¹ s posebnim etničkim atributima. Oni, dakle,

*

Dr. sc. Miran Komac znanstveni je savjetnik u Institutu za nacionalna pitanja u Ljubljani i profesor na Fakultetu društvenih znanosti Sveučilišta u Ljubljani.

1

Upotreba pojma državljanin možda nije potpuno opravdana, jer mogućnost aktivnoga i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima imaju i stranci sa stalnim prebivalištem u Republici Sloveniji (mogu glasovati za općinske vijećnike i biti izabrani za općinske vijećnike). Vidi: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnim izborima. *Uradni list RS*, 51/2002.

u politiku ulaze radi aktivnog sudjelovanja u stvaranju mehanizama za očuvanje vlastita etničkog identiteta. Takva metodološka distinkcija ima smisla onda kad je etničko/nacionalno izdignuto na razinu konstitutivnog elementa države.

Iz mnoštva dokumenata, nastalih u procesu osamostaljivanja Slovenije, može se razabrati da je osnovna uloga novonastale države briga za očuvanje i razvoj slovenskog naroda u njegovoj sveopćoj državnoj višeslojnosti ("matični" narod, slovenske manjine u susjednim zemljama, radnici na privremenom radu i iseljenici). O ostalim dijelovima slovenske nacije² u tim se dokumentima može naći tek poneki zapis. Najviše je napisano o talijanskoj i mađarskoj manjini.³ Imamo i ustavnu odredbu o zaštiti romske zajednice.⁴ Valjalo bi spomenuti i sporazum o kulturnoj suradnji s Republikom Austrijom iz kojeg proizlaze obveze prema njemačkoj jezičnoj zajednici.⁵ Međutim, obveze za reguliranje položaja pripadnika drugih naroda nekadašnje zajedničke jugoslavenske države⁶ tek su rudimentarne. Skromne odredbe prona-

2

Slovensku naciju shvaćam kao zbir stalnih stanovnika Republike Slovenije. Slovensku naciju shvaćam primarno kao političku, a ne kao etničku konstrukciju.

3

O tome detaljnije vidi: Komac, Miran, 1999: *Varstvo narodnih skupnosti v Republiki Sloveniji*. Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana, 1999.

4

Ustav Republike Slovenije, 65. članak (položaj i posebna prava romske zajednice u Sloveniji). Položaj i posebna prava romske zajednice koja živi u Sloveniji uređeni su zakonom.

5

Sporazum između Vlade Republike Slovenije i Vlade Republike Austrije o suradnji u kulturi, obrazovanju i znanosti. *Uradni list RS*, članak 15:

"Ugovorne će strane u programe Mješovite komisije, osnovane na osnovi prvoga stavka 20. članka, i u danom slučaju u zajedničke radne programe ministarstava objiju strana, a na osnovi trećega stavka 20. članka, svaki put uključivati i projekte u korist kulturnih, a isto tako i obrazovno i znanstveno važnih želja i potreba pripadnika njemačke jezično-etničke skupine u Sloveniji (na primjer, projekte na području učenja jezika i zaštite spomenika, stipendija i slično)".

Budući da se na slovenskoj strani pojavila bojazan da takvo imenovanje (njemačka jezično-etnička skupina) znači stvarnu dodjelu posebnog statusa njemačkoj jezičnoj zajednici, u Zakonu o ratifikaciji usvojena je posebna interpretacijska izjava koja kaže:

U 15. članku sporazuma, sukladno s interpretacijskom izjavom, spomenuti "pripadnici njemačke jezično-etničke skupine" uživaju prava prema 61. članku Ustava Republike Slovenije.

U njemačkom tekstu 15. članka sporazuma sintagma "pripadnici njemačke jezično-etničke skupine" definirana je kao "Angehörigen der deutschsprachigen Volksguppe".

6

Inicijativa za reguliranje položaja i statusa pripadnika tih zajednica nema mnogo. Najjasnija je inicijativa Koordinacije saveza i društava konstitutivnih naroda i narodnosti raspale SFRJ u Republici Sloveniji, predstavljena na Okruglom stolu Europske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) pri Vijeću Europe, u Ljubljani, 14. listopada 2003. U toj "Javnoj inicijativi Albanaca, Bošnjaka, Crnogoraca, Hrvata, Makedonaca, Srba, koji živimo u Sloveniji" zapisano je između ostaloga: "(...) **mi, potpisani predstavnici nacionalno-kulturnih udruga** – u koje su se, prije svega radi očuvanja i njegovanja svoga nacionalnog identiteta, organizirali pripadnici naroda s područja bivše Jugoslavije, koji žive u Sloveniji i u velikoj su većini i državljani Republike Slovenije – **u želji** da i mi, zajedno sa slovenskim narodom, Talijanima, Mađarima, Romima i tradicionalnim etničkim zajednicama Nijemaca i Židova u Sloveniji **potpuno osjetimo Republiku Sloveniju kao svoju državu**, dajemo inicijativu i predlažemo da naš najviši demokratski izabrani organ – Državni zbor Republike Slovenije – pokrene i provede postupak za promjenu Ustava Republike Slovenije, tako da i mi Albanci, Bošnjaci, Crnogorci, Hrvati, Makedonci i Srbi u Republici Sloveniji budemo **nominalno uvršteni u tekst Ustava Republike Slovenije i ustavno definirani kao nacionalne zajednice/nacionalne manjine u Republici Sloveniji**."

lazimo samo u Izjavi o dobrim namjerama, u kojoj je u 2. stavku 1. točke napisano:

*Talijanskoj i mađarskoj narodnosti slovenska država i u samostalnoj Republici Sloveniji jamči sva prava, određena Ustavom i zakonima te međunarodnim aktima, što ih je zaključila i priznaje ih SFRJ. Isto tako svim pripadnicima drugih naroda i narodnosti osigurava se pravo na svestrani kulturni i jezični razvoj, a svima sa stalnim boravištem u Sloveniji da dobiju državljanstvo Slovenije ako to žele.*⁷ U Ustavnom zakonu o provedbi temeljne ustavne povelje o samostalnosti i neovisnosti Republike Slovenije piše:

*Državljanima drugih republika, koji su na dan plebiscita o neovisnosti i samostalnosti Republike Slovenije 23. prosinca 1990. imali prijavljeno stalno prebivalište u Republici i ovdje i stvarno žive, u odnosu na dobivanje državljanstva Republike Slovenije po 40. članku Zakona o državljanstvu Republike Slovenije, odnosno do isteka rokova po 81. članku Zakona o strancima u svojim su pravima i dužnostima izjednačeni s državljanima Republike Slovenije, osim u slučajevima iz 16. članka tog zakona.*⁸

Toj gradaciji odgovaraju i različite razine političke participacije pripadnika različitih nacionalnih zajednica u Sloveniji: dvostruki politički subjektivitet (etnički i državljanski) pripadnika talijanske, mađarske i romske zajednice (na lokalnoj razini) i "samo" jednostruk, državljanski politički subjektivitet za pripadnike ostalih etničkih skupina.

Prije nego što nastavimo s detaljnijim prikazom modela političke participacije "klasičnih" nacionalnih manjina, pa i u svjetlu traženja odgovora na pitanje o mogućoj diskriminaciji "neautohtonih" etničkih skupina, valja spomenuti još dva pojma u slovenskom modelu zaštite manjina: prvi je pojam vezan uz "područja gdje te zajednice žive" (izriječ 64. članka Ustava), odnosno "područja općina u kojima žive talijanska ili mađarska nacionalna zajednica" (izriječ 11. članka Ustava). U općinskim se statutima taj izriječ "prevodi" kao nacionalno mješovita područja.

Izriječ jasno pokazuje teritorijalnu ograničenost ostvarivanja sklopa posebnih manjinskih prava na prostor na kojem pripadnici tih zajednica iskazuju svoju dugotrajnu, permanentnu i vitalnu prisutnost. Nacionalno mješovit teritorij sastoji se od područja naselja u pojedinoj općini, na kojemu više ili manje zgusnuto žive pripadnici određene (autohtone) nacionalne zajednice. Nigdje nije određeno kakvi se kriteriji primjenjuju za određivanje tog teritorija. Možemo zaključiti da je na odluku o tome koji teritorij treba "proglasiti" kao nacionalno mješovit teritorij utjecala objektivna činjenica dugotrajne, permanentne i prepoznatljive prisutnosti pripadnika određene nacionalne zajednice na određenom teritoriju. Prostor njihove naseljenosti očuvan je unatoč ratovima, mijenjanju granica i etničkom "čišćenju". Načelo teritorijal-

7

Izjava o dobrim namjenih. *Uradni list R. Slovenije*, br. 44/1990, str. 2034.

8

Ustavni zakon za izvedbu temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije. *Uradni list RS*, br. 1/1991.

ne ograničenosti vrijedi jednako za talijansku i mađarsku, kao i za romsku zajednicu. Na tu tvrdnju u odnosu na romsku zajednicu navodi odredba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine koja kaže:

*Općine Beltinci, Cankova, Črenšovci, Dobrovnik, Grosuplje, Kočevje, Krško, Kuzma, Lendava, Metlika, Murska Sobota, Novo Mesto, Puconci, Rogashevci, Semič, Šentjernej, Tišina, Trebnje i Turnišče dužne su do redovitih lokalnih izbora 2002. godine osigurati pravo u općini naseljene romske zajednice na jednog predstavnika u općinskom vijeću.*⁹

Dakle, u svjetlu ukidanja diskriminacije na području političke participacije između pripadnika "konstitutivnih naroda i narodnosti raspale SFRJ u Republici Sloveniji" i pripadnika "povijesnih" nacionalnih manjina u Sloveniji moralo bi se (ako se želi pratiti postojeći model zaštite manjina) najprije "potražiti" prepoznatljiv i vitalan prostor naseljenosti Albanaca, Bošnjaka, Crnogoraca, Hrvata, Makedonaca i Srba u Sloveniji. Time se, međutim, položaj doseljenih pripadnika naroda i narodnosti bivše zajedničke države, koji žive izvan nacionalno mješovitog teritorija, ne bi nimalo približio rješenju. O njihovoj bi "sudbini" još uvijek odlučivali drugi, u ovom slučaju "autohtoni" pripadnici nacionalne manjine koji žive na nacionalno mješovitom teritoriju.

Predmet rasprave često je i pojam autohtonosti, i to zato jer Ustav govori o autohtonoj talijanskoj i mađarskoj nacionalnoj zajednici.¹⁰ Ipak, raspravljajući o autohtonosti jalov je posao, jer nema pravno valjane definicije tog pojma! Jedinu naznaku definicije autohtonosti nalazimo Odluci Ustavnog suda Republike Slovenije, br. U-I-283/94 iz 1998. godine,¹¹ u kojoj je zakonodavcu naloženo da pripremi detaljnija mjerila za upis u poseban popis birača pripadnika talijanske i mađarske nacionalne manjine. Tu je obvezu zakonodavac posebnim zakonom¹² "prenio" na samoupravne nacionalne zajednice. Ta je obveza ostala i u novom Zakonu o evidenciji biračkog prava iz 2002. godine. S obzirom na to da se u Ustavu govori o autonomnim nacionalnim zajednicama, može se zaključiti da bi kriteriji što bi ih samoupravne nacionalne zajednice odredile za upis u poseban birački popis ujedno bili i kriteriji za određivanje autohtonosti. Zakon o evidenciji biračkog prava¹³ u 35. članku kaže:

9

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi. *Uradni list RS*, 51/2002, 14. članak.

10

O autohtonoj se romskoj zajednici, međutim, govori u Odluci Ustavnog suda, br. U-I-315/02-11, *Uradni list RS*, br. 87/2002.

11

Odluka o utvrđivanju sukladnosti s Ustavom Zakona o izborima u Državni zbor, Zakona o lokalnim izborima, 22. članka Zakona o evidenciji biračkog prava, četvrtog stavka 53. članka, 134. članka i drugog stavka 140. članka Statuta gradske općine Kopar, o utvrđivanju protuustavne pravne praznine u Zakonu o evidenciji biračkoga prava i o djelomičnom odbacivanju inicijative, br. U-I-283/94, *Uradni list RS*, br. 20/1998.

12

Zakon o dopolnitvah zakona o evidenci volilne pravice, *Uradni list RS*, 72/2000.

13

Uradni list RS, br. 52/2002.

(...) U popis birača državljana RS, pripadnika talijanske i mađarske nacionalne zajednice, komisija samoupravne nacionalne zajednice upisuje onog državljanina RS koji je pripadnik autohtone talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice.

Pripadnost talijanskoj odnosno mađarskoj nacionalnoj zajednici utvrđuje se na osnovi izjave državljanina RS, odnosno na osnovi upisa u popis birača državljana RS, pripadnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice na prošlim izborima. U slučaju sumnje postupa se u skladu sa zakonom kojim je reguliran opći upravni postupak. Ako nisu ispunjeni uvjeti za upis, komisija o tome donosi odluku.

Samoupravna nacionalna zajednica propisuje detaljnija mjerila o ispunjavanju uvjeta iz trećega i četvrtog stavka ovog članka.

Zakon govori i o popisu birača državljana RS – pripadnika romske zajednice. U 41. članku piše:

Popis birača državljana RS, pripadnika romske zajednice, na području gdje ta zajednica živi sastavlja posebna komisija koju na prijedlog društava, odnosno saveza društava, pripadnika romske zajednice imenuje općinsko vijeće.

Za svako biračko mjesto sastavlja se poseban popis birača.

U popis birača državljana RS, pripadnika romske zajednice, komisija upisuje državljanina RS koji je pripadnik romske zajednice.

Pripadnost romskoj zajednici utvrđuje se na osnovi izjave državljanina RS, odnosno na osnovi upisa u popis birača državljana RS – pripadnika romske zajednice na prošlim izborima. U slučaju sumnje postupa se u skladu sa zakonom kojim je reguliran opći upravni postupak. Ako nisu ispunjeni uvjeti za upis, komisija o tome donosi odluku

Komisija može odrediti detaljnija mjerila za ispunjavanje uvjeta iz trećega i četvrtog stavka ovog članka.

Samoupravne nacionalne zajednice, nažalost, nisu izradile detaljnije kriterije za upis pripadnika nacionalnih manjina u poseban popis birača. Upis se zasniva na "povjerenju" i drugim "objektivnim kriterijima". Ne zna se kako bi odabrani pristup prošao provjeru u upravnom sporu, jer iz tog naslova nema sudske prakse.

U skladu s opisanim modelom dvostrukoga političkog subjektiviteta pripadnika "klasičnih" manjina formulirano je izborno zakonodavstvo koje pripadnicima talijanske i mađarske nacionalne zajednice daje pravo da na izborima za zastupnike Državnog zbora ili na izborima za organe lokalne samouprave (općine) daju po dva glasa. Prvi glas "iskorištavaju" za izbor kandidata u skladu sa svojim ideološkim političkim afinitetom, a drugi je glas namijenjen za izbor posebnog zastupnika nacionalne zajednice. Svoj "dvostruki politički subjektivitet" pripadnici romske zajednice ostvaruju samo na lokalnim izborima.

Korelaciju između političke participacije pripadnika nacionalnih zajednica i sklopa posebnih prava nacionalnih manjina možemo pratiti u više pravaca: prvo, realizacijom prava (odnosno htijenja) za izbor odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih zajednica u organima vlasti na različitim razina-

ma upravljanja (državna, regionalna, lokalna razina) i drugo, analizom političkog (samo)organiziranja u svjetlu ostvarivanja sklopa posebnih prava nacionalnosti te konačno, analizom opsega i dubine stvarne moći, što je izabrani predstavnici nacionalnih zajednica imaju u zastupanju interesa tih zajednica.

1. Predstavnici nacionalnih zajednica u Državnom zboru

Odgovarajuća zastupljenost u Državnom zboru i predstavničkim organima lokalne samouprave pripadnicima talijanske i mađarske nacionalne zajednice osigurana je Ustavom RS.¹⁴ U 80. članku Ustava točno je određeno da se u Državni zbor uvijek "bira po jedan zastupnik talijanske i mađarske nacionalne zajednice". Osobito je važno da je država ovlasila samoupravne nacionalne zajednice za sastavljanje popisa birača – državljana pripadnika talijanske, odnosno mađarske nacionalnosti.¹⁵ U Zakonu o evidenciji bi-

14

Vidi 64. članak Ustava RS.

15

Zakon o evidenciji volilne pravice, *Uradni list RS*, br. 52-2525/2002.

4. Popisi birača – državljana RS, pripadnika talijanske i mađarske nacionalne zajednice

34. članak

Popis birača – državljana RS, pripadnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice, ima sljedeće stupce: redni broj, prezime i ime, spol, datum rođenja, stalno prebivalište i napomene.

35. članak

Popis birača, državljana RS – pripadnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice na području gdje te zajednice žive sastavlja komisija odgovarajuće samoupravne nacionalne zajednice.

Za svako biračko mjesto sastavlja se poseban popis birača.

U popis birača državljana RS – pripadnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice komisija samoupravne nacionalne zajednice upisuje državljanina RS, koji je pripadnik autohtone talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice.

Pripadnost talijanskoj, odnosno mađarskoj nacionalnoj zajednici utvrđuje se na osnovi izjave državljanina RS, odnosno na osnovi upisa u popis birača državljana RS – pripadnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice na prošlim izborima. U slučaju sumnje postupa se u skladu sa zakonom kojim se regulira opći upravni postupak. Ako nisu ispunjeni uvjeti za upis, komisija o tome donosi odluku.

Samoupravna nacionalna zajednica propisuje detaljnija mjerila za ispunjavanje uvjeta iz trećega i četvrtog stavka ovog članka.

36. članak

Komisija iz prethodnog članka ima predsjednika i dva člana.

Komisija za sastavljanje popisa birača mora biti osnovana, a njen predsjednik i članovi imenovani najkasnije pet dana nakon raspisivanja izbora.

37. članak

Popis birača državljana RS – pripadnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice, potpisuju predsjednik i članovi komisije za sastavljanje popisa birača i potvrđuju pečatom odgovarajuće samoupravne nacionalne zajednice.

Najkasnije 15 dana nakon raspisivanja izbora, komisija predlaže popis birača na potvrdu nadležnom organu.

Nadležni organ prije potvrđivanja popisa birača provjerava jesu li državljani RS iz prvoga stavka ovog članka upisani u evidenciju biračkog prava državljana RS sa stalnim prebivalištem u Republici Sloveniji.

38. članak

Državljanin RS, pripadnik talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice, koji nemaju stalnog prebivališta na područjima gdje žive te zajednice, upisuju se u popis birača državljana RS – pripadnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice, na osnovi njihova pisanog zahtjeva odgovarajućoj sa-

račkog prava postoje i odredbe o posebnom popisu birača pripadnika romske zajednice.¹⁶

Taj se popis birača, osim za izbor zastupnika nacionalnih manjina u Državni zbor, primjenjuje i za izbor predstavnika manjina na lokalnoj razini (u općinama) i za izbor predstavnika u organe samoupravne nacionalne zajednice. Valja ponovno naglasiti da zastupnike/predstavnike talijanske i mađarske nacionalne manjine u Državnom zboru biraju svi članovi nacionalne zajednice koji imaju biračko pravo, bez obzira na to žive li na nacionalno mješovitom teritoriju ili izvan njega. U tom se slučaju pripadnici talijanske ili mađarske narodnosti upisuju u popis birača na osnovi vlastita pisanog zah-tjeva.

Oblikovanje popisa birača za državljane – pripadnike nacionalnih manjina bilo je predmetom odlučivanja Ustavnog suda, i to na inicijativu Državnog zbora. Ustavni je sud u odluci ustanovio da Zakon o evidenciji biračkog prava

moupravnoj nacionalnoj zajednici.

Za upis državljana RS iz prethodnog stavka primjenjuju se odredbe četvrtoga i petog stavka 35. članka ovog zakona.

39. članak

Za popise birača državljana RS – pripadnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice primjenjuje se duh odredbi 19. do uključujući 24. članka ovog zakona.

16

Zakon o evidenciji volilne pravice. *Uradni list RS*, br. 52-2525/2002.

5. Popisi birača državljana RS – pripadnika romske zajednice

40. članak

Popis birača državljana RS – pripadnika romske zajednice ima sljedeće stupce: redni broj, prezime i ime, spol, datum rođenja, stalno prebivalište i napomene.

41. članak

Popis birača državljana RS – pripadnika romske zajednice na području gdje ta zajednica živi sastavlja posebna komisija koju na prijedlog društava, odnosno saveza društava pripadnika romske zajednice imenuje općinsko vijeće.

Za svako biračko mjesto sastavlja se poseban popis birača.

U popis birača državljana RS – pripadnika romske zajednice komisija upisuje državljanina RS koji je pripadnik romske zajednice.

Pripadnost romskoj zajednici utvrđuje se na osnovi izjave državljanina RS, odnosno na osnovi upisa u popis birača državljana RS – pripadnika romske zajednice na prošlim izborima. U slučaju sumnje, postupa se u skladu sa zakonom kojim je reguliran opći upravni postupak. Ako nisu ispunjeni uvjeti za upis, komisija o tome donosi odluku.

Komisija može utvrditi detaljnija mjerila za ispunjavanje uvjeta iz trećega i četvrtog stavka ovoga članka.

42. članak

Komisija iz prethodnog članka ima predsjednika i dva člana.

Komisija za sastav popisa birača mora biti osnovana, a njen predsjednik i dva člana imenovani, najkasnije pet dana nakon raspisivanja izbora.

43. članak

Popis birača državljana RS – pripadnika romske zajednice potpisom i pečatom općine potvrđuju predsjednik i dva člana komisije za sastavljanje popisa birača.

Najkasnije 15 dana nakon raspisivanja izbora komisija predlaže popis birača na potvrdu nadležnom organu.

Prije potvrđivanja popisa birača nadležni organ provjerava jesu li državljani RS iz prvoga stavka ovog članka upisani u evidenciju biračkog prava državljana RS sa stalnim prebivalištem u Republici Sloveniji.

44. članak

Za biračke popise državljana RS – pripadnika romske zajednice primjenjuje se duh odredbi 19. do uključivo 24. članka ovog zakona.

(Uradni list RS, 46/92) nije "u skladu s Ustavom, jer ne utvrđuje mjerila prema kojima komisije talijanske i mađarske samoupravne nacionalne zajednice odlučuju o upisu birača u poseban popis birača državljana, pripadnika autohtone talijanske i mađarske nacionalne zajednice".¹⁷

Ustavni je sud u odluci ustanovio da je talijanskoj i mađarskoj nacionalnoj zajednici Ustavom priznata

*autohtonost. Sva posebna prava, kojima Ustav štiti nacionalne zajednice, odnose se samo na pripadnike autohtone talijanske i mađarske nacionalne zajednice, dakle, ne na sve osobe koje se deklariraju kao Talijani i Mađari. S obzirom na to, za ostvarivanje posebnih prava (osobito posebnoga biračkog prava) nije dovoljno da se osoba deklarira kao Talijan ili Mađar. Ustavno bi bilo nedopustivo rješenje po kome bi komisija samoupravne nacionalne zajednice morala u posebni popis birača upisati svakoga punoljetnoga i poslovno sposobnog državljanina koji bi izjavio da se smatra pripadnikom autohtone talijanske ili mađarske nacionalne zajednice. Stvarna pripadnost autohtonoj talijanskoj, odnosno mađarskoj nacionalnoj zajednici, naime, nije samo stvar volje pojedinca, nego je i stvar te nacionalne zajednice, koja u skladu sa zakonskim mjerilima takvog pojedinca i sama smatra svojim pripadnikom i upisuje ga u posebni popis birača. Rješenje, prema kojemu bi upis u poseban popis birača bio osiguran svakome tko bi se deklarirao kao pripadnik autohtone talijanske ili mađarske nacionalne zajednice, ne bi proširilo zaštitu nacionalnih zajednica, već bi omogućilo neograničene zloupotrebe bilo isključivo u izborne svrhe, bilo s namjerom iskrivljavanja prave volje te nacionalne zajednice u njenu djelovanje, pri izborima njenih vlastitih organa i slično. Takvim bi rješenjem bila poništena posebna prava pripadnika autohtone talijanske i mađarske nacionalne zajednice.*¹⁸

U istoj odluci Ustavni je sud utvrdio da bi zakonodavac morao "odrediti mjerila prema kojima se utvrđuje pripadnost autohtonoj talijanskoj i mađarskoj nacionalnoj zajednici (...) Zakonodavcu je naložio da tu protuustavnu pravnu prazninu ispuni do raspisivanja sljedećih izbora u Državni zbor."¹⁹ Zakonodavac je tu "obvezu" ispunio donošenjem Zakona o dopunama zakona o evidenciji biračkog prava, koji određuje da u

popis birača državljana – pripadnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice komisija samoupravne nacionalne zajednice upisuje pojedinca, koji je pripadnik autohtone talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice. Pripadnost autohtonoj talijanskoj, odnosno mađarskoj nacional-

17

Ustavni sud, br. U-I-283/94. Odluka o utvrđivanju sukladnosti s Ustavom Zakona o izborima Državni zbor, Zakona o lokalnim izborima, 22. članka Zakona o evidenciji biračkog prava, četvrtog stavka 53. članka, 134. članka i drugog stavka 140. članka Statuta gradske općine Kopar, o utvrđivanju protuustavne pravne praznine u Zakonu o evidenciji biračkog prava i o djelomičnom odbacivanju inicijative. Uradni list RS, br. 20/1998, str. 1308.

18

Ustavno sodišče, br. U-I-283/94. Odločba o ugotovitvi..., str. 1313.

19

Ibid., str. 1313.

noj zajednici utvrđuje se na osnovi izjave pojedinca, odnosno na osnovi upisa u popis birača pripadnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice na prošlim izborima. U slučaju sumnje u istinitost izjave stranke, komisija provodi poseban postupak utvrđivanja u skladu sa zakonom kojim se regulira opći upravni postupak. Ako nisu ispunjeni uvjeti za upis, komisija o tome donosi odluku. Samoupravna nacionalna zajednica propisuje detaljnija mjeri-la za ispunjavanje uvjeta iz trećeg stavka ovoga članka.²⁰

U novom Zakonu o evidenciji biračkog prava iz 2002. godine (vidi napomenu br. 15) ta je odredba stupila na snagu. Izabrani predstavnici talijanske i mađarske nacionalne zajednice u Državnom zboru imaju reprezentativni mandat. Bez obzira na to u kojoj ulozi nastupaju -kao "obični" zastupnici ili kao predstavnici nacionalnih zajednica - oni odlučuju u skladu sa svojom slobodnom voljom. Treba reći da je uvedeni izborni sustav, koji pripadnicima nacionalnih zajednica daje dvostruko pravo glasa i istovremeno im omogućuje vođenje izbornog postupka, od stvaranja popisa birača, preko oblikovanja izbornih komisija, do konačnog izbora predstavnika nacionalnih zajednica, predstavlja solidan temelj za izbor legitimnih predstavnika nacionalnih manjina.

Skupina pripadnika većinskog naroda dvostruko je pravo glasa pripadnika nacionalnih manjina smatrala posebno diskutabilnim, pa čak i protuustavnim. Zato je od Ustavnog suda zahtijevala prosudbu ove odredbe izbornog zakonodavstva. Ustavni je sud ustanovio da ta odredba nije u neskladu s Ustavom. U obrazloženju odluke utvrdio je da

*posebno biračko pravo pripadnika nacionalnosti predstavlja odstupanje od načela jednakoga prava glasa. Načelo jednakoga prava glasa zahtijeva da svaki birač ima jednak broj glasova i da ti glasovi imaju jednaku vrijednost. Birači, koji osim općega imaju i posebno pravo glasa, imaju na raspolaganju dva glasa - njihova se volja uzima u obzir dva puta: prilikom dodjele mandata zastupnika nacionalne zajednice i prilikom raspodjele mandata ostalih zastupnika. Već samo pravo pripadnika nacionalne zajednice da biraju svog zastupnika bez obzira na svoj broj predstavlja odstupanje od načela jednakosti biračkog prava. Međutim, dvostruko glasovanje ne znači i dodatno odstupanje od tog načela.*²¹

Međutim, Ustavni je sud nadalje utvrdio da je:

posebno izborni pravo pripadnika nacionalnih zajednica izraz Ustavom zajamčene zaštite tih zajednica, odnosno njihovih pripadnika. Premda se radi o odstupanju od načela jednakosti biračkoga prava, takva "pozitivna diskriminacija" nije ustavno nedopuštena, već upravo suprotno – Ustav zakonodavcu postavlja zahtjev da u zakonodavstvu provede takve mjere. S obzirom na to da Ustav sam predviđa, odnosno zahtijeva odstupanje od načela jednakosti biračkoga prava (pozitivnu diskriminaciju), Ustavni sud nije morao od-

20

Zakon o dopolnitviah zakona o evidenci volilne pravice. *Uradni list RS*, br.72/2000, 1. članak.

21

Ustavno sodišče, br. U-I-283/94. Odlučba o ugotovitvi... (*Uradni list RS*, 20/1998) str. 1312.

vagnuti težinu zahtjeva za jednakošću biračkoga prava i težinu ustavne vrednote, što se postiže tim zahvatom.²²

Zanimljivo je i obrazloženje Ustavnog suda o nužnosti dvostrukoga prava glasa za pripadnike nacionalnih zajednica. Ako bi zakon

*pripadnicima nacionalnih zajednica dao samo jedan glas i omogućio im izbor između ostvarivanja općega i posebnog prava glasa (prilikom glasovanja na izborima za zastupnika nacionalne zajednice i na izborima za ostale zastupnike), tim bi osobama bilo oduzeto jedno od dvaju ustavnih prava. S obzirom na to da Ustav ne ograničuje opće pravo glasa pripadnika nacionalnih zajednica, a ujedno im daje pravo na izbor zastupnika nacionalne zajednice, ozakonjenje prava na samo jedno glasovanje s mogućnošću izbora (opcije) prouzročilo bi da pripadnici nacionalnih zajednica budu prinuđeni birati između dvaju ustavnih prava: općeg prava glasa i prava na neposrednu zastupljenost. Odabirom jednoga od ta dva prava automatski bi se odrekli drugoga. Takvo bi uređenje bilo u neskladu s Ustavom, jer bi pripadnici nacionalnih zajednica bili prikraćeni za jedno ili drugo pravo, ovisno o njihovu vlastitom izboru.*²³

Dvostruko biračko pravo pripadnika nacionalnih zajednica po mišljenju Ustavnog suda znači "dvojno odstupanje od načela jednakosti prava glasa, ali je to odstupanje predviđeno i zahtijevano u samom Ustavu, i to kao oblik tzv. pozitivne diskriminacije."²⁴

Detaljnije odredbe o izborima zastupnika nacionalnih zajednica (po jednoga iz redova talijanske i mađarske nacionalne manjine) u Državni zbor definirane su Zakonom o izborima u Državni zbor²⁵, Zakonom o određivanju iz-

22

Ibid., str. 1312.

23

Ibid., str. 1312-1313.

24

Ibid., str. 1313.

25

Zakon o volitvah v državni zbor (*Uradni list RS*, br. 44/92)

2. članak, 3. stavak: "Talijanska i mađarska nacionalna zajednica biraju u Državni zbor svaka po jednog zastupnika."

8. članak: "Pravo birati i biti birani za zastupnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice imaju pripadnici tih nacionalnih zajednica, koji imaju pravo glasa."

17. članak, 2. stavak: "Ako zastupniku nacionalne zajednice prestane mandat, zastupnikom za preostalo mandatno razdoblje postaje onaj kandidat s kandidatske liste koji bi bio izabran da nije bio izabran zastupnik kojemu je prestao mandat."

20. članak, 5. stavak: "Za izbore zastupnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice formiraju se posebne izborne jedinice na područjima gdje te zajednice žive."

23. članak, 2. stavak: "Za izbore zastupnika talijanske i mađarske nacionalne zajednice imenuju se izborne komisije posebnih izbornih jedinica."

33. članak, 5. stavak: "U izbornoj komisiji posebne izborne jedinice za izbor zastupnika nacionalne zajednice barem jedan član mora biti pripadnik nacionalne zajednice."

37. članak, 3. stavak: "Republička izborna komisija može na izbornu komisiju posebne izborne jedinice za izbore za zastupnike nacionalnih zajednica prenijeti pojedine poslove iz svoje nadležnosti."

39. članak: "Okružna izborna komisija: 1) određuje birališta i područja birališta, 2) imenuje biračke odbore, 3) utvrđuje rezultate glasovanja u izbornom okrugu, 4) vodi neposredne tehničke poslove u vezi s izborima, 5) obavlja druge zadatke određene zakonom. Zadatke iz prethodnog stavka na izborima za zastupnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice obavlja izborna komisija posebne izborne

bornih jedinica za izbor zastupnika u Državni zbor²⁶ te Zakonom o evidenciji biračkog prava.

Izabrani zastupnici nacionalnih manjina čine samostalni zastupnički klub.²⁷ U Državnom zboru djeluje Odbor za nacionalne manjine, koji je u skladu s odredbama Poslovnika Državnog zbora (131. članak) jedan od četiri stalnih radnih tijela Državnog zbora. Nadležnosti Odbora određene su u 135. članku Poslovnika koji kaže:

Odbor za nacionalne zajednice:

- bavi se pitanjima koja se tiču položaja i prava talijanske i mađarske nacionalne zajednice,

- bavi se pitanjima u vezi s razvojem odgoja i obrazovanja te kulturno-prosvjetne i gospodarske djelatnosti tih zajednica,

- bavi se pitanjima javnoga informiranja i izdavaštva tih zajednica,

- bavi se pitanjima razvoja kontakata između talijanske i mađarske nacionalne zajednice i njihovih matičnih naroda,

- predlaže mjere za ostvarivanje prava obiju nacionalnih zajednica."

jedinice."

45. članak: "Kandidata za zastupnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice svojim potpisima određuje najmanje trideset birača – pripadnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice."

74. članak: "Glasački listić za glasovanje o kandidatima talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice sadrži: oznaku izborne jedinice, prezimena i imena kandidata prema redosljedu iz popisa kandidata, uputu o načinu glasovanja. Birač glasuje tako da ispred prezimena i imena kandidata označi red prvenstva kandidata brojevima od 1 na dalje."

84. članak, 2. stavak: "Prilikom izbora zastupnika nacionalne zajednice birački odbor utvrđuje red prvenstva kandidata."

95. članak: "Izborna komisija posebne izborne jedinice za izbor zastupnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice utvrđuje koliko je birača upisano u popis birača, koliko je njih glasovalo, koliko ih je glasovalo poštom, koliko je glasačkih listića bilo nevažećih, te red prvenstva kandidata. Red se prvenstva kandidata boduje. Za svako prvo mjesto kandidat dobiva onoliko bodova koliko je kandidata na glasačkom listiću. Za svako sljedeće mjesto dodjeljuje mu se bod manje. Bodovi, što ih je pojedini kandidat dobio, zbrajaju se."

96. članak: "Za zastupnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice izabran je onaj kandidat koji je i izbornoj jedinici dobio najveći broj bodova. Ako su dvoje ili više kandidata dobili jednak najveći broj glasova, o izboru među njima odlučuje ždrijeb. Ždrijeb provodi izborna komisija posebne izborne jedinice uz nazočnost kandidata, odnosno njihovih predstavnika. Izborni rezultat iz prethodnog stavka utvrđuje izborna komisija posebne izborne jedinice. O tome i svom radu sastavlja zapisnik, što ga potpisuju predsjednik i članovi komisije. Zapisnik i drugi izborni materijal šalju se Republičkoj izbornoj komisiji."

26

Zakon o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (*Uradni list RS*, br. 46/92)

2. članak, 2. stavak: "Za područja općina gdje živi talijanska, odnosno mađarska nacionalna zajednica određuju se dvije posebne izborne jedinice, u kojima se bira po jedan zastupnik talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice."

4. članak: "Za izbore zastupnika u Državni zbor određuju se sljedeće izborne jedinice i izborni okruzi te općine u kojima su sjedišta izbornih jedinica: 9. izborna jedinica obuhvaća područje općina Kopar, Izola, Piran za izbor zastupnika talijanske nacionalne zajednice (sjedište: Kopar); 10. izborna jedinica obuhvaća područje općina Murska Sobota i Lendava za izbor zastupnika mađarske nacionalne zajednice (sjedište: Lendava)."

27

Poslovnik državnog zbora, *Uradni list RS*, br. 35/2002, članak 119, točka 2.

Poslovnik određuje da "Odbor za nacionalne zajednice donosi odluke koje se odnose na prava nacionalnih zajednica, i to uz suglasnost predstavnika nacionalnih zajednica."²⁸

2. Predstavnici nacionalnih zajednica u općinskim vijećima

Analogno rješenjima na državnoj razini, (dvostruko) pravo glasa pripadnika nacionalnih zajednica određeno je i za izbor predstavnika nacionalnih manjina u općinska vijeća. Zakon o lokalnoj samoupravi²⁹ u 39. članku određuje da "nacionalne zajednice na nacionalno mješovitim područjima, određenima zakonom, gdje žive talijanska, odnosno mađarska nacionalna zajednica, u općinskom vijeću imaju najmanje po jednog predstavnika". U Zakonu o osnivanju općina i određivanju njihovih područja³⁰ detaljnije je određen broj pripadnika talijanske, mađarske i romske zajednice u prvim općinskim vijećima. Točne odredbe o broju izabranih pripadnika nacionalnih manjina u pojedinom općinskom vijeću navedene su u statutima nacionalno mješovitih općina.

Prilikom reorganizacije lokalne samouprave 1998. godine³¹ u Prekmurju su osnovane dvije nove općine (Dobrovnik i Hodoš), u kojima pripadnici mađarske nacionalne zajednice predstavljaju većinsko stanovništvo. Za sastav općinskog vijeća to znači da će pripadnici mađarske nacionalne zajednice "na prirodan način" predstavljati pretežni dio vijećnika u novoizabranim općinskim vijećima. To je, dakako, posve u redu, jer će u tom slučaju jednostavno iskoristiti svoju brojčanu nadmoć. Istovremeno, zadržavaju i pravo na izbor posebnog predstavnika nacionalne zajednice³² u skladu s odredbama 39. članka Zakona o lokalnoj samoupravi. Takvu odredbu nalazimo u Statutu općine Dobrovnik.³³ "Neobična" je odredba 4. stavka 21. članka koja kaže:

28

Poslovnik državnog zbora, *Uradni list RS*, br. 35/2002, 160. članak, 3. stavak

29

Zakon o lokalnoj samoupravi, *Uradni list RS*, br. 72/93.

30

Zakon o ustanovitvi općina ter o določitvi njihovih območij, *Uradni list RS*, br. 60/1994.

31

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi općina ter o določitvi njihovih območij, *Uradni list RS*, br. 56/1998.

32

Izbor posebnog predstavnika mađarske nacionalne zajednice određen je i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o osnivanju općina i određivanju njihovih područja (*Uradni list RS*, br. 75/1998.) u 2. stavku 1. članka: "Tri člana prvoga općinskog vijeća biraju državljani Republike Slovenije na osnovi posebnoga biračkog prava kao svoje predstavnike, a od njih jednog predstavnika biraju pripadnici mađarske nacionalne zajednice."

33

Statut općine Dobrovnik (*Uradni list RS*, 34/1999.) 21. članak, 2. i 3. stavak: "Tajnim glasovanjem bira se i predstavnik mađarske nacionalne zajednice na osnovi posebnog prava glasa. Tajnim glasovanjem biraju se i pripadnici slovenskog naroda koji su u općini u manjini."

"tajnim se glasovanjem biraju i pripadnici slovenskog naroda koji su u općini manjina". Zanimarimo li lapsus (?) koji govori o izborima "pripadnika slovenskog naroda" i pretpostavimo li da se radi o izboru predstavnika slovenskog naroda, postavlja se pitanje jesu li autori Statuta imali na umu izbor predstavnika slovenskog naroda (koji je u općini u manjini) po nekakvoj analogiji za izbor predstavnika nacionalnih zajednica kad su one u manjini? Takvo bi se objašnjenje moglo naći i u Zakonu o lokalnoj samoupravi koji u 40. članku za takav slučaj određuje kako se za pripadnike slovenskog naroda primjenjuje smisao odredbi tog zakona, koje inače vrijede za zastupljenost talijanske i mađarske nacionalne zajednice u općinskim organima. Ta odredba stavlja pripadnike slovenskog naroda u pogledu zastupljenosti u jednak položaj

*kakav inače imaju pripadnici nacionalnih zajednica. Takva je odredba sigurno ustavno sporna, jer je pravo na posebnu zastupljenost u predstavničkim organima lokalne uprave za nacionalne zajednice zajamčeno Ustavom, a to ne vrijedi za pripadnike slovenske nacionalnosti. To je razumljivo, jer su potonji većinski narod u državi i nije im potrebna nikakva zaštita. Iako su u nekoj općini u manjini, u državi su još uvijek većinski narod. Zato je upitno zakonsko rješenje koje pripadnike slovenskog naroda stavlja u položaj manjine.*³⁴

Izrijek o primjeni smisla Zakona o lokalnoj samoupravi u odnosu na odredbe o zastupljenosti pripadnika nacionalnih zajednica u slučaju predstavnika većinskog naroda u općinama, u kojima su u manjini, otvara i druga pitanja. Na primjer, kakva je priroda biračkog prava, kako se formira popis birača, kakva je organizacija izbora i tehnika njihove izvedbe? Može li se u tom slučaju govoriti o posebnom izbornom pravu, kao što ga zakon predviđa za izbor predstavnika nacionalnih zajednica na lokalnim izborima? Na prvi pogled moglo bi se zaključiti da je riječ o jednakom pravu, dakle, o posebnom pravu glasa. S druge strane, situacija je ipak drukčija. Pripadnici slovenskog naroda većinski su narod u državi i imaju opće pravo glasa. I evidencija njihova biračkog prava vodi se u općem popisu birača. Ako su posebno zastupljeni u općinskom vijeću, to još ne znači da zbog toga imaju posebno pravo glasa kako imaju pripadnici nacionalnih zajednica.

Premda to pravo nazivamo posebnim pravom glasa, njegova je priroda drukčija od prirode prava glasa pripadnika nacionalnih zajednica. Zato za izbore predstavnika slovenskog naroda u općinskom vijeću ne bi mogle vrije-

Statut općine Hodoš (Uradni list RS, 47/1999.) 14. članak, 2. stavak: "Općinsko vijeće ima sedam članova. Pripadnici mađarske i slovenske nacionalne zajednice, jer su u općini u manjini, imaju po jednog predstavnika u općinskom vijeću. I predstavnik mađarske i slovenske nacionalne zajednice u općinskom vijeću prilikom glasanja o pitanjima koja se odnose na položaj njihovih nacionalnih zajednica imaju pravo veta."

15. članak, 1. stavak: "Izbori za općinsko vijeće provode se na osnovi općega i jednakog prava glasa, neposrednim i tajnim glasovanjem, u skladu sa zakonom. Tajnim glasovanjem biraju se i pripadnik mađarske i pripadnik slovenske nacionalne zajednice u općinskom vijeću, na osnovi posebnoga prava glasa."

34

Franc Grad, *Lokalna demokracija, Organizacija in volitve*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1998, str. 152.

diti odredbe o tome da za evidenciju tog prava treba voditi poseban popis birača, da ga mora sastaviti posebna samoupravna zajednica koja bi zastupala njihove posebne interese u općini – kako sve to vrijedi za pripadnike nacionalnih zajednica. Ukratko, činjenica je da su time stekli poseban položaj kakav po našem Ustavu imaju nacionalne zajednice. Zbog toga se i uz primjenu zakonske odredbe o posebnoj zastupljenosti u općinskom vijeću za te izbore ne bi mogle primijeniti druge odredbe o organizaciji i tehnici izbora koje vrijede za izbore predstavnika nacionalnih manjina u općinskom vijeću.³⁵

Postupak za izbor člana (članova) općinskog vijeća, pripadnika nacionalnih zajednica, određen je Zakonom o lokalnim izborima. Zakon određuje da "pravo birati i biti birani za člana općinskog vijeća – pripadnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice imaju pripadnici tih nacionalnih zajednica."³⁶ Pravo glasa pripadnika nacionalnih manjina evidentira se u "posebnom općinskom popisu birača građana – pripadnika obiju nacionalnih zajednica".³⁷ Izbori člana općinskog vijeća iz redova nacionalnih zajednica odvijaju se po većinskom načelu³⁸ u posebnoj izbornoj jedinici koju čini područje općine.³⁹ Za izbore članova općinskog vijeća, predstavnika talijanske i mađarske nacionalne zajednice, te članova općinskog vijeća, predstavnika romske zajednice, imenuje se posebna općinska izborna komisija,⁴⁰ u kojoj barem jedan član i jedan zamjenik člana moraju biti pripadnici nacionalne zajednice.⁴¹ Kandidate za članove općinskog vijeća, predstavnike talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice, određuju birači – pripadnici nacionalne zajednice u općini, i to potpisima najmanje 15 birača.⁴²

Posebno pitanje, vezano uz poseban (osigurani) mandat pripadnika nacionalnih zajednica u Državnom zboru, općinskim vijećima i vijećima mjesnih zajednica, odnosi se na vrlo važno pitanje opsega mandata zastupnika nacionalnih zajednica. Drugim riječima: je li zastupnički (vijećnički) mandat vezan samo uz (su)odlučivanje o pitanjima koja se tiču isključivo problematike nacionalnih zajednica ili pak zastupnik, izabran na osnovi posebnoga zastupničkog mandata nacionalnih zajednica, može istovremeno nastupati i u ulozi "običnog" zastupnika (općinskog vijećnika)? Pitanje možda zvuči neuo-

35

Ibid., str. 152-153.

36

Zakon o lokalnim volitvah, *Uradni list RS*, br. 72/93, 6. članak.

37

Ibid., 8. članak, 2. stavak.

38

Ibid., 10. članak, 1. stavak.

39

Ibid., 23. članak.

40

Ibid., 33. članak.

41

Ibid., 36. članak.

42

Ibid., 49. članak.

bičajeno ili čak kao nevažno. Međutim, može postati važnim kad se Državni zbor podijeli na dva jednakovrijedna politička bloka, pa bi glas zastupnika nacionalnih manjina bio odlučujući prilikom sastavljanja vlade. Upravo se takva situacija dogodila prilikom izbora u Državni zbor 1996. godine. U zakoni-ma nije moguće pronaći odredbe koje bi mandat zastupnika nacionalnih manjina strogo ograničavale na pitanja manjina. Uzrok tome vjerojatno nije samo u činjenici da bi evidentiranje strogo manjinskih pitanja bilo vrlo komplikirano, već je važan razlog i u činjenici da bi ozakonjenje opcije o nužnosti biranja između "državljanina" odnosno "pripadnika nacionalne zajednice" značilo poseban oblik diskriminacije izabranih predstavnika nacionalnih zajednica, a to bi bilo u suprotnosti sa slovenskim pravnim poretom.

Da bi posebna prava nacionalnih zajednica bila istinski zaštićena i da predstavnici većinskog naroda ne bi usvajali zakonsko uređenje na području "strogo" manjinskih pitanja suprotno volji nacionalnih zajednica, u Ustav je unesena odredba da te "odluke ne mogu biti donesene bez suglasnosti predstavnika nacionalnih zajednica" (Ustav RS, 64. članak, 5. stavak). U skladu s time, odredba o nužnoj suglasnosti predstavnika manjina može se naći i u Poslovniku Državnog zbora.⁴³ Odredbe o nužnoj suglasnosti za općinske odluke i zaključke, koji se tiču problematike nacionalnih zajednica, postoje u svim statutima općina⁴⁴ na nacionalno mješovitim područjima. Ne postoji popis zakona koji se neposredno tiču posebnih manjinskih prava. Po mišljenju nekih u Sloveniji samo su dva zakona u cijelosti posvećena manjinskoj problematici i nije ih moguće mijenjati bez suglasnosti predstavnika nacionalnih manjina. To su Zakon o manjinskom školstvu⁴⁵ i Zakon o samoupravnim nacionalnim zajednicama.⁴⁶

43

Poslovnik državnog zbora (*Uradni list RS*, br. 25/2002.) 2. točka 141. članka: Zakon koji se odnosi na ostvarivanje Ustavom određenih prava i položaj samo nacionalnih zajednica, usvaja se uz suglasnost zastupnika nacionalnih zajednica. Smatra se da je suglasnost dana ako su zastupnici nacionalnih zajednica glasovali za zakon.

44

Statut občine Lendava (*Uradni list RS*, 26/99), 75. članak, 2. stavak; 76. članak, 3. stavak; 77. članak. Statut občine Šalovci (*Uradni list RS*, 13/1999), 64. članak, 2. stavak; 65. članak, 3. stavak; 66. članak. Statut občine Dobrovnik (*Uradni list RS*, 34/1999), 92. članak, 2. i 3. stavak; 93. članak, 3. stavak; 94. članak.

Statut občine Hodoš (*Uradni list RS*, 47/1999) 67. članak, 3. stavak.

Statut občine Moravske Toplice (*Uradni list RS*, 11/1999), 94. članak, 3. stavak; 95. članak.

Statut občine Izola (*Uradne objave*, 8/1995), 45. članak.

Statut občine Piran (*Uradne objave*, 10/1999), 66. članak.

Statut mestne občine Koper (*Uradne objave* 40/2000), 103. članak.

45

Zakon o posebnih pravica italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja (*Uradni list RS*, br. 35/01)

46

Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih (*Uradni list RS*, br. 65/94)

3. Samoupravne nacionalne zajednice

Osnivanje samoupravnih nacionalnih zajednica, središnjih političkih ustanova nacionalnih zajednica, određeno je Ustavom (64. članak, 2. stavak). Na osnovi te odredbe donesen je poseban Zakon o samoupravnim nacionalnim zajednicama koji određuje zadaće tih zajednica,⁴⁷ načine i putove za realizaciju tih zadaća,⁴⁸ organiziranost samoupravnih zajednica, odnos prema organima lokalnih samoupravnih zajednica, odnos prema državnim organima i konačno njihovo financiranje. Osnivanje samoupravnih nacionalnih zajednica, dakako, ne znači da pripadnici nacionalnih zajednica nemaju mogućnosti osnivanja i drugih (političkih) organizacija u skladu sa svojim političkim afinitetima i htijenjima. Međutim, takve organizacije, ako bi bile stvorene, ne mogu nadomjestiti ulogu samoupravnih nacionalnih zajednica. Te organizacije, na osnovi odredbi Ustava i odgovarajućeg zakona, ostaju jedini legalni partneri u procesu dogovaranja između nacionalnih zajednica i države.

Samoupravne nacionalne zajednice osnivaju se u svakoj općini,⁴⁹ u kojoj žive pripadnici autohtonih nacionalnih manjina. Općinske nacionalne zajednice povezuju se u talijansku, odnosno mađarsku nacionalnu zajednicu. Te su zajednice glavni partneri u odnosima između nacionalnih zajednica i države. U skladu sa zakonom samoupravne zajednice daju Državnom zboru, Vladi i drugim državnim organima prijedloge, inicijative i mišljenja o svim pitanjima iz nadležnosti samoupravnih zajednica. Važna je zakonska odredba koja kaže da državni organi kad "odlučuju o pitanjima koja se odnose na po-

47

Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih (*Uradni list RS*, br. 65/94) 3. članak: "Samoupravne nacionalne zajednice obavljaju sljedeće zadaće:

- u skladu s Ustavom i zakonom samostalno odlučuju o svim pitanjima iz svoje nadležnosti;
- u skladu sa zakonom daju suglasnost u pitanjima koja se odnose na zaštitu posebnih prava nacionalnih zajednica, o kojima odlučuju zajedno s organima samoupravnih lokalnih zajednica;
- raspravljaju i proučavaju pitanja koja se tiču položaja nacionalnih zajednica, usvajaju stavove i daju prijedloge i inicijative nadležnim organima;
- potiču i organiziraju djelatnosti koje pridonose očuvanju nacionalnog identiteta pripadnika talijanske i mađarske nacionalne zajednice."

48

Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih (*Uradni list RS*, br. 65/94) 4. članak:

"Samoupravne nacionalne zajednice ostvaruju zadaće iz prethodnog članka, tako da:

- potiču i organiziraju kulturne, istraživačke, informativne, izdavačke i gospodarske djelatnosti za razvoj nacionalnih zajednica;
- osnivaju organizacije i javne zavode;
- prate i potiču razvoj odgoja i obrazovanja za pripadnike nacionalnih zajednica i u skladu sa zakonom sudjeluju u planiranju i organiziranju odgojno-obrazovnog rada i pripremi odgojno-obrazovnih programa;
- razvijaju kontakte s matičnim narodom, pripadnicima nacionalnih zajednica u drugim zemljama i s međunarodnim organizacijama;
- u skladu sa zakonom obavljaju zadaće iz nadležnosti države;
- obavljaju druge zadaće u skladu sa statutom."

49

Općine moraju općinskim nacionalnim zajednicama osigurati potrebne prostorije i financijske mogućnosti za djelovanje. Sredstva za djelovanje općinskih samoupravnih zajednica osiguravaju se iz općinskog proračuna, a sredstva za djelovanje talijanske, odnosno mađarske samoupravne nacionalne zajednice u Republici Sloveniji iz proračuna Republike Slovenije.

ložaj pripadnika nacionalnih zajednica moraju prethodno pribaviti mišljenje samoupravnih nacionalnih zajednica".⁵⁰

Slična odredba vrijedi i na razini lokalne samouprave. Samoupravne nacionalne zajednice daju lokalnim samoupravama prijedloge, inicijative i mišljenja o pitanjima koja se odnose na položaj nacionalnih zajednica i očuvanje karakteristika nacionalno mješovitih područja. Dužnost je organa lokalne samouprave da o tim inicijativama raspravljaju i da se prema njima odrede. Nadležnosti samoupravnih nacionalnih zajednica ne završavaju na formiranju mišljenja i inicijativa. Daleko je važnija odredba o suglasnosti o pitanjima koja se odnose na posebna prava pripadnika nacionalnih zajednica. Prije odlučivanja o pitanjima iz sklopa posebnih prava nacionalnih manjina tu suglasnost moraju pribaviti "predstavnici nacionalne zajednice izabrani u vijeća lokalnih samouprava".⁵¹

Zakon o samoupravnim nacionalnim zajednicama govori još o dva važna segmenta djelovanja: najprije o tome da samoupravne nacionalne zajednice imaju pravo surađivati s "matičnim narodima i njihovim državama, s pripadnicima nacionalnih zajednica u drugim zemljama i s međunarodnim organizacijama".⁵² Naročito je važno da "u pripremi međudržavnih sporazuma, koji se odnose na položaj nacionalnih zajednica i zaštitu njihovih prava, sudjeluju i predstavnici samoupravnih nacionalnih zajednica".⁵³ Tom je odredbom zatvoren krug područja političke participacije predstavnika nacionalnih zajednica, koji seže od sudjelovanja u reguliranju vlastitog statusa na lokalnoj i državnoj, pa sve do međudržavne razine. Valja naglasiti da pripadnici nacionalnih zajednica imaju pravo uključivati se u rad političkih stranaka "većinskog" naroda i kandidirati se, birati i biti birani i u okviru stranačkih lista.

Zaključak

Jesmo li, dakle, izgradili idealan model participacije pripadnika zajednica nacionalnih manjina u sferi odlučivanja? Omogućuje li taj model zaštitu i očuvanje već ostvarene razine pravne sigurnosti? Je li to model koji omogućuje demarginalizaciju nacionalnih manjina? Tvrdnje o tako reći "idealnom" pravnom okviru najčešće se, dakako, pojavljuju u razmišljanjima pripadnika većinskog naroda. Iz redova pripadnika manjina, prije svega talijanske, stižu, međutim, drukčije tvrdnje. U posebnom dokumentu Obalne samoupravne

50

Zakon o samoupravnim narodnim skupnostih, *Uradni list RS*, br. 65/94, 15. članak, 2. stavak

51

Ibid., 13. članak.

52

Ibid., 16. članak.

53

Ibid., 17. članak.

zajednice talijanske nacionalne zajednice, koji je objavljen 12. siječnja 2004, napisano je između ostaloga:

Konstatiramo postojanje sistematskoga i progresivnog procesa restriktivnog ostvarivanja posebnih ustavnih prava autohtonih nacionalnih zajednica u Republici Sloveniji. Jasan dokaz težnje za pretvaranjem kolektivnih prava u individualna predstavlja Zakon o državnoj upravi, koji državnim organima na nacionalno mješovitim područjima eksplicitno ne nalaže da moraju poslovati na oba ustavno priznata službena jezika. Te su odredbe u suprotnosti s Ustavom RS koji talijanskom jeziku priznaje status službenog jezika na područjima gdje žive pripadnici talijanske nacionalne zajednice.⁵⁴

U znak protesta zbog manjkave provedbe već postojećeg zakonodavstva i zbog ignorantanskoga odnosa države prema inicijativama za uklanjanje nepravilnosti zastupnik iz redova talijanske nacionalne manjine podnio je ostavku na položaj predsjednika Odbora Državnog zbora za nacionalne manjine.

U "idealnom" modelu zaštite manjina pojavile su se velike napukline. Pokazalo se da je postojeći model nadasve slab upravo tamo gdje je izgledao naj snažniji – na području ostvarivanja pravnih normi. Iluzija da ono što je zapisano u zakonima znači i automatsko ostvarivanje toga u svakodnevnoj praksi (što je bio zaštitni znak samoupravnoga pravnog poretka) kao socijalizacijski efekt prenosi se u suvremeni život, pa i na područje problematike nacionalnih manjina. Kad dođe do očite diskrepancije između pravne regulative i svakodnevne prakse, neprilike su velike. Rijetki razmišljaju o tome da je za pojedine odredbe u modelu manjinske zaštite potrebna posebna politika ostvarivanja. Ona je nužna i zbog toga jer se ostvarivanje "posebnih" prava manjina tiče i pripadnika većinske populacije (na primjer, dvojezična toponomastika, dvojezični osobni dokumenti itd.). Ostvarivanje jezičnih prava u sferi ekonomskih odnosa posebna je priča. Tamo, naime, prevladava logika kapitala koja diktira stalno smanjivanje troškova. Međutim, ostvarivanje jezičnih prava manjina povećava troškove i zbog toga poduzetnici na sve moguće načine izbjegavaju provedbu odredbi o upotrebi manjinskog jezika. Slično se može odgovoriti i na pitanje, postavljeno na početku ove rasprave, koje je glasilo: Kolika je stvarna moć što je izabrani predstavnici nacionalnih zajednica imaju u zastupanju interesa nacionalnih zajednica? Utjecaj i moć zastupnika nacionalnih zajednica (vrlo) su ograničeni. Istina je da izabrani predstavnici nacionalnih zajednica imaju bitan osigurač za obranu manjinskih prava: mogućnost upotrebe veta. Ono se, međutim, odnosi samo na zakone koji se u cijelosti tiču prava manjina. Mnoge odredbe koje govore o pravima pripadnika manjina unesene su u brojne zakone o različitim područjima. Međutim, tu je moć izabranih predstavnika manjina uvelike ograničena. Mogu računati samo na benevolentan odnos pripadnika većinskog naroda i na uspješnost vlastitog moljakanja i uvjeravanja. Zbog toga nije neobično da se iz redova ma-

54

Italijanska narodna skupnost v Sloveniji, položaj in cilji, Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti, 4/2004.

njinskih zajednica čuju zahtjevi za pripremu sistemskog zakona u kojem bi se cjelovito regulirao cijeli spektar "posebnih" prava nacionalnih manjina, uključujući i prava s naslova političke participacije.

Preveo: Davor Gjenero

Literatura

- Komac, Miran, "Minority self-government in Slovenia", *Südosteuropa (Münch., Südostinst.)*, 2000, god. 40, br. 7/8, str. 358-374
- Komac, Miran, "Lesser-used language groups in Slovenia", u: STRUBELL, Miguel (ur.). *Lesser-used languages in states applying for EU membership (Cyprus, Czech republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovenia)*, (Education and culture series, EDCU, 106). Brussel: European parliament, 2001, str. 113-129
- Komac, Miran, *Varstvo narodnih skupnosti v Republiki Sloveniji*. Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana, 1999.
- Grad, Franc, *Lokalna demokracija. Organizacija in volitve*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1998.
- Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih, *Uradni list RS*, br. 65/94
- Zakon o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja, *Uradni list RS*, br. 35/01
- Poslovnik državnega zbora, *Uradni list RS*, br. 35/2002
- Zakon o lokalnih volitvah, *Uradni list RS*, br. 72/93
- Zakon o lokalni samoupravi, *Uradni list RS*, br. 72/93
- Zakon o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor, *Uradni list RS*, br. 46/92
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, *Uradni list RS*, br. 60/1994
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, *Uradni list RS*, br. 56/1998
- Statut občine Lendava, *Uradni list RS*, br. 26/99
- Statut občine Šalovci, *Uradni list RS*, br. 13/1999
- Statut občine Dobrovnik, *Uradni list RS*, br. 34/1999
- Statut občine Hodoš, *Uradni list RS*, br. 47/1999
- Statut občine Moravske Toplice, *Uradni list RS*, br. 11/1999
- Statut občine Izola, *Uradno glasilo občine Izola*, br. 15/99
- Statut občine Piran, *Uradne objave*, br. 10/1999
- Statut mestne občine Koper, *Uradne objave*, br. 40/2000
- Odločba ustavnega sodišča, br. U-I-283/94, *Uradni list RS*, br. 20/1998
- Zakon o evidenci volilne pravice, *Uradni list RS*, br. 52-2525/2002

- Zakon o dopolnitvah zakona o evidenci volilne pravice, *Uradni list RS*, br. 72/2000
- Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Avstrije o sodelovanju v kulturi, izobraževanju in znanosti, *Uradni list RS*, br. 20/2002
- Izjava o dobrih namenih, *Uradni list RS*, br. 44/1990
- Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, *Uradni list RS*, br. 1/1991
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, *Uradni list RS*, br. 51/2002
- Odločba ustavnega sodišča br. U-I-315/02-11, *Uradni list RS*, br. 87/2002

Summary

The author poses the question of how big the real power of elected representatives of national communities is in representing those same communities. The influence and power of national minorities representatives are (very) limited. Elected representatives have very important instrument for defending national minority rights: the possibility of a veto. But it refers only to laws which in whole deal with minorities rights. A considerable number of laws, which deal with minorities rights are included in numerous larger laws concerning different areas. However, the power of elected representatives of national minorities is very limited. They can only count on benevolent relations with the majority nation and the efficiency of proper assurances. That is the main reason why it is not unusual that minority communities demand repairs to systematic law in which the whole spectrum of "special" national minorities rights, including political participation rights, will be completely regulated.