

Izlaganje na znanstvenom skupu

UDK: 323.15(497.4)  
342.724(497.4)Primljeno u uredništvo: 02. rujna 2009.  
Prihvaćeno za tisak: 10. listopada 2009.

---

## Politička participacija manjina – primjer Slovenije

---

VERA KLOPČIĆ\*

### *Sažetak*

U prilogu autorica raspravlja o pravnoj zaštiti manjinskih grupa, kako u sklopu implementacije međunarodno pravne zaštite ljudskih prava tako i preko posebnih pravnih normi u unutrašnjem pravnom uređenju u Sloveniji. Europska antidiskriminacijska legislativa zabranjuje diskriminaciju na osnovu različitih okolnosti i u tom okviru i na osnovu rasnog ili etničkog porijekla. Iz te perspektive proizlaze se uvijek nova pitanja i razmišljanja o značaju individualnih i posebnih kolektivnih prava manjina. Princip socijalnog uključivanja u najširem smislu na istoj razini i općenito štiti pred diskriminacijom pripadnike "ugroženih grupa" i zato je pogodan za zaštitu svih pripadnika priznatih ili nepriznatih manjina. Istovremeno se pri tom zanemaruje institut posebnih manjinskih prava klasičnih nacionalnih manjina, a sa stanovišta manjina i zagovornika njihovih prava na razvoj, očuvanje i izražavanje identiteta i adekvatnu političku participaciju, ta pitanja i dalje ostaju nedorečena. U kontekstu europskih integracija sve države u regiji već su pristupile usvajanju mjera za provođenje legislative koja zabranjuje diskriminaciju na osnovu različitih okolnosti, koja u tom okviru može doprinosti ublažavanju mogućih političkih tenzija na osnovu etničkih, kulturnih i vjerskih razlika a istovremeno se upravo zbog specifičnosti položaja nacionalnih manjinskih zajednica ukazala potreba da se njihov položaj regulira i posebnim normama, koje definiraju elemente značajne za suživot i kvalitetni dijalog pripadnika manjina s većinskim narodom, sa članovima drugih manjinskih zajednica kao i sa zemljama matičnih naroda.

\*.

Dr. sc. Vera Klopčič je viša znanstvena suradnica u Institutu za narodnosna pitanja u Ljubljani.

*Ključne riječi:* nacionalne manjine, međunarodna zaštita nacionalnih manjina, antidiskriminacija, europske integracije, politička participacija nacionalnih manjina, Slovenija

### *Uvodne napomene*

Međunarodno pravna zaštita ljudskih prava kao sistem pravnih pravila na univerzalnom planu nastaje tek poslije drugog svjetskog rata, kada se zaštita ljudskih prava u Povelji UN definira kao jedan od zajedničkih ciljeva čovječanstva. Na nivou pravne regulative usvojeni su brojni dokumenti o zaštiti ljudskih prava kao novoj kategoriji međunarodnog prava, koji podvlače univerzalni karakter i ulogu ljudskih prava u razvoju demokracije. Temelj je univerzalna Opća deklaracija o ljudskim pravima iz 1948, koja u centar postavlja poštovanje dostojanstva svakog ljudskog bića. Zatim su usvojena dva Pakta o političkim i civilnim i o ekonomskim, kulturnim i ekonomskim pravima u okviru UN te brojni instrumenti koji detaljnije elaboriraju pojedina područja zaštite. Novost u međunarodnoj zaštiti ljudskih prava poslije II. svjetskog rata je prije svega u tome da su se razvili pravni mehanizmi kontrole i postupci za zaštitu individualnih prava na međunarodnom planu u slučaju kršenja prava u zemlji.

Odredbe o zaštiti kolektivnih prava manjina u smislu pozitivne zaštite u općim obavezujućim dokumentima međunarodnog prava bile su sve do kraja osamdesetih godina prošlog stoljeća skromne. Izričitu zaštitu prava na očuvanje i izražavanje kulture pripadnika manjina, u sklopu drugih individualnih prava pripadnika manjina, na univerzalnom planu sadrži članak 27. Međunarodnog Pakta UN o političkim i civilnim pravima, koji je stupio na snagu 1976 godine. Od tada u doktrini i praksi još uvijek se sučeljavaju mišljenja o tome, da li je za pojedine grupa potrebno osigurati posebna prava manjina u smislu pozitivne zaštite ili je dovoljna zaštita u dokumentima na osnovu kojih se deklarira i promovira kulturni pluralizam i raznolikost te zabranjuje svaka diskriminacija, kao jedno od opće važećih načela suvremene zaštite prava čovjeka.

U općim dokumentima međunarodnog prava i praksi europskih institucija izbjegava se jasno opredjeljenje za ili protiv usvajanja posebnih prava manjina kao kolektiviteta. Značajno je napomenuti da na međunarodnoj razini nisu uspjeli čak ni usvojiti jedinstvenu definiciju pojma "nacionalna" manjina, što samo po sebi dokazuje da se radi o vrlo delikatnim pitanjima i različitim političkim interesima.

Pitanje zaštite manjina postalo je predmet međunarodnog prava u periodu između dva svjetska rata, sa ciljem da se osigura mehanizam međunarodne kontrole za sprječavanje mogućih konflikata zbog činjenice, da su neke manjine u procesu stvaranja novih država poslije 1. svjetskog rata ostale van granica države, gdje živi većina etnika ili naroda. Zato je uspostavljen inova-

tivan način garancija država prema Ligi naroda kao model jamstva za zaštitu nacionalnih manjina naročito u nekim novim ili teritorijalno proširenim državama. Teritorijalna ograničenost aplikacije sistema bila je direktno povezana sa samim razlogom nastanka sistema, koji je bio političkog a ne humanitarnog karaktera. Obaveze nisu nametnute svim državama, prije svega iz političkih razloga i interesa velikih sila.

U kontekstu ovog teksta koji je usredotočen prije svega na značaj političke participacije manjina, razmotrit ćemo osnovne karakteristike dokumenata s područja međunarodnopravne zaštite ljudskih prava i manjina s posebnim osvrtom na političku participaciju manjina u Sloveniji i zacrtati neke od karakteristika u trendovima razvoja.

### *Europski standardi zaštite manjina*

Političke promjene u Europi poslije 1989 godine raširile su teritorijalni domet "zajedničkog razumijevanja" ljudskih prava na cijelu Europu u geografskom smislu<sup>1</sup>. Najvažnije međunarodne organizacije (Organizacija Ujedinjenih naroda, Konferencija o europskoj sigurnosti i suradnji i Vijeće Europe) u kratkom vremenskom razdoblju usvojile su dokumente koji ističu političko značenje zaštite manjina te važnost kulturne i jezične raznolikosti kao posebne vrijednosti u suvremenim društvima. U okviru Vijeća Europe usvojena su dva važna dokumenta – Europska povelja regionalnih ili manjinskih jezika (1992.) i Okvirna Konvencija Vijeća Europe o zaštiti nacionalnih manjina (1995). Oba dokumenta po prvi put u povijesti na obavezujući način u međunarodnopravnom dokumentu kao cjelini uređuju jedno od područja međunarodnopravne zaštite nacionalnih manjina, odnosno zaštitu nacionalnih manjina.

U suvremenoj Europi ipak postoje značajne razlike u doktrini i praksi pojedinih država što se tiče tumačenja koncepcije ljudskih prava i uključenosti manjinskih standarda zaštite u cjelinu ljudskih prava. Neke države još uvijek ne prihvaćaju standarde manjinske zaštite deklarirane u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, koja svrstava zaštitu manjina u sklop međunarodnopravne zaštite ljudskih prava.

Okvirna konvencija odražava nivo postignutog političkog konsenza u Europi u početku devetdesetih godina prošlog vijeka o ciljevima zaštite manjina i principima koje moraju države poštivati u nacionalnom zakonodavstvu. Preambula ističe "ideale i principe, koji su zajednička baština država članica

1

Važnost "zajedničkog razumijevanja" ljudskih prava spominje se već u preambuli Europske konvencije o ljudskim pravima, koja je stupila na snagu 3. 9. 1953.: "Principi pravde i mira u svijetu ... se najbolje mogu zaštititi s jedne strane uz autentičnu političku demokraciju i sa druge strane, sa zajedničkim razumijevanjem i poštovanjem ljudskih prava, od kojih ta dva principa ovise ...". U tom pristupu, dalji razvoj zaštite ljudskih prava znači ostvarivanje "ideala cijelog čovječanstva."

Vijeća Europe". Zatim navodi relevantne međunarodne akte – Zaključke samita u Beču iz 1993 godine, Europsku konvenciju o zaštiti prava čovjeka i osnovnih sloboda kao i Protokole (deveta alineja) te konvencije i dokumente UN i dokumente KESS, naročito Zaključni dokument KESS-a iz Kopenhagena (1990).

Sadržajno je značajno da preambula Okvirne konvencije proizilazi iz stava da je potrebno usvojiti posebne mjere "da bi pluralističko i demokratsko društvo ... moralo stvarati odgovarajuće uvjete koji omogućavaju pripadnicima manjina izražavanje, očuvanje i razvijanje identiteta". Zato je za daljnje unapređenje zaštite utoliko važnije postići konsenzus oko zajedničkog razumijevanja manjinskih standarda zaštite u Europi.

Europski dokumenti o zaštiti manjina koji su usvojeni u početku devetdesetih godina prošlog stoljeća istakli su pozitivnu ulogu manjina i u očuvanju povijesnih, kulturnih i tradicionalnih europskih vrijednosti, što se odrazilo i u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava. U slučaju *Sidiropoulos and Others v. Greece*, Sud kao pravni temelj navodi međunarodne dokumente usvojene u okviru KESS-a o značaju razvoja kulture manjine i smatra ... "Opstanak manjina i različitih kultura u državi je povijesno djelovanje, koje demokratsko društvo mora tolerirati i čak podržavati u skladu sa načelima međunarodnoga prava"<sup>2</sup>.

U početku procesa europskih integracija pred nove države članice postavljeni su i zahtjevi po usvajanju pravnih normi u skladu sa razinom postojećeg "zajedničkog razumijevanja" u Europi. Prema njima ponekad su postavljeni čak i stroži standardi nego za druge države koje su već članice. Tako je na primjer Rolv Ryssdal, predsjednik Europskog suda za ljudska prava na 8. Međunarodnom kolokviju Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (Budimpešta, 20.-30. rujna 1995), započeo raspravu sa nekoliko misli o kulturnim pravima ... "što je važno za sve države članice Europske konvencije o ljudskim pravima, ali posebno za nove države članice, koje namjeravaju pristupiti Europskoj konvenciji o ljudskim pravima u sljedećim godinama, posebno zbog implikacija i interakciju sa zaštitom nacionalnih manjina ..."<sup>3</sup>

U nastavku on je između ostalog istakao: "Novi utjecaji i tradicija će se osjećati u odlučivanju institucija u Strassbourgu. Vijeće Europe je iz potpuno razumljivih razloga, a ne bez određenog stupnja hrabrosti prihvatilo zemlje Istočne i Srednje Europe, gdje napor da se sistemi usklade sa pravnom strukturom Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama još nisu potpuno uspješni ..."<sup>4</sup>.

2

Case *Sidiropoulos and Others v. Greece*, Judgment, Strasbourg, 10 July 1998 (57/1997/841/1047), paras 44 i 41.

3

Zbornik radova 8. Međunarodnog kolokvija o Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, Vijeće Europe, Budapest, 1995, str. 14.

4

Zbornik radova 8. Međunarodnog kolokvija o Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, Vijeće Europe, Budapest, 1995, str. 15.

Također i Europska unija nije imuna na dvojne standarde na tom području. Dosljedno uključuje provjeravanje ispunjavanja zaštite ljudskih prava i manjina kao glavne uvjete samo državama kandidatkinjama za prijem u članstvo<sup>5</sup>. Za sve ostale države važi kao osnovni princip EU opći princip univerzalnosti i nedjeljivosti ljudskih prava, spriječavanje diskriminacije i princip međusobne ovisnosti ljudskih prava, demokracije i razvoja. Glede kulturne raznolikosti, Povelja o temeljnim pravima Europske Unije u Preambuli propisuje, *inter alia* da će Unija poštovati različitost kultura i tradicija (treća alineja), što vrlo kratko rezimira članak 22: "Unija će poštovati kulturne, vjerske i jezične raznolikosti".

Usvojeni instrumenti EU u uvodnom dijelu po pravilu citiraju instrumente i principe koje su države EU ratificirale i tako potvrdile usvajanje tih principa u unutrašnjem pravu kao dio zajedničke pravne svijesti. Tako Direktiva 2000/43 u uvodu, naglašava značaj principa poštovanja ljudskih prava bez diskriminacije, i ističe da je pravo na jednakost pred zakonom i na zaštitu od diskriminacije, opće pravo<sup>6</sup>: Prema nekim tumačenjima, osiguranje prave, suštinske ravnopravnosti zahtjeva i usvajanje mjera pozitivne zaštite/ pozitivne diskriminacije za pojedine grupe, koje se nalaze u neugodnijem položaju od ostalog stanovništva.

Proturječni stavovi pojedinih država i političkih stranaka na tom području potvrdili su se u raspravi u Europskom Parlamentu o dokumentu o manjinama u veljači 2009, koju je predložio Csaba Tabajdi<sup>7</sup>. Predstavnik Europske komisije objasnio je između ostalog da EU djeluje na razini sprečavanja i uklanjanja etničke diskriminacije pojedinaca, ali ne i zaštite etničkih grupa.

5

Element ljudskih prava u zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici Unije definira se u Ugovoru Unije kao cilj: "razviti i konsolidirati demokraciju i vladavinu prava, kao i poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda". Pri tom se djelovanje zasniva na principima Opće deklaracije o ljudskim pravima i drugim konvencijama UN.

6

"Pravo na jednakost pred zakonom i zaštita protiv diskriminacije za sve osobe je univerzalno pravo priznato u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, Međunarodnoj konvenciji UN o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, Međunarodnoj konvenciji UN o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Pakta UN o političkim i građanskim pravima, Pakta UN o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima te Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čiji potpisnici su sve države članice".

7

U diskusiji László Tőkés (HU) najranije je pozdravio uključivanje zaštite tradicionalnih nacionalnih i etničkih manjina i imigranata u Europi, na dnevni red a zatim izrazio žaljenje da još uvijek nije moguće usvojiti EU okvirni sporazum o zaštiti manjina, jer misli da je neprihvatljivo da Europska unija usvaja pristup da pronađe rješenje za manjine samo u okviru nadležnosti pojedinih država članica. Potakla ga je izjava predsjednika Traiana Băsescuja u Budimpešti, u kojoj je odbio legitime zahtjeve transilvanijskih Mađara za kolektivna prava i autonomiju, što po njegovom mišljenju, podsjeća na diktaturu i pozicije, karakteristične za komunistički period.

## Pravni položaj manjina u Sloveniji

U Sloveniji žive pripadnici talijanske i mađarske manjine, kojima je priznat status nacionalne manjine u skladu s Ustavom Republike Slovenije i pripadnici romske etničke zajednice kao i brojni pripadnici manjina koji potječu iz republika i pokrajina bivše Jugoslavije, čiji status se uređuje u okviru položaja "novih" manjina. Njihovo učešće u ukupnoj populaciji je oko 10%.

U klasičnom konceptu slovenske doktrine i politike, izraz "nacionalna manjina" znači prvenstveno dijelove naroda, koji su autohtono stanovništvo izvan granica svoje zemlje. Prema tome s obzirom na povijesne okolnosti Slovenci u svim susjednim zemljama su tipične nacionalne manjine a zaštita autohtonih narodnih manjina u Sloveniji se temelji na tradicionalnom naseljavanju određenog područja, što je uvjet za punu primjenu manjinske zaštite. Pripadnici svih manjinskih grupa koje žive u Sloveniji uživaju relativnu zaštitu, zajamčena su im sva individualna ljudska prava bez diskriminacije, imaju pravo na njegovanje kulture i očuvanje jezika kao i na održavanje kontakata sa matičnom zemljom, ali ne uživaju i jednaka prava na političku participaciju. Pripadnici novih manjina imaju samo opće pravo glasa kao državljani RS.

U komparativnom europskom kontekstu Slovenija se tako ubraja u europske države sa visokim stupnjem zajamčenih manjinskih prava, koji je ograničen na tradicionalno naseljene manjine. Prije prijema Slovenije u Vijeće Europe, posebni izvestitelj Odbora za pravna pitanja i ljudska prava zapisao je u svom izvještaju /*AS/Jur (44) 55*, 22. ožujak 1993/:

"Moj utisak je da Slovenija ispunjava zahtjeve u svim pogledima. Ima moderno zakonodavstvo civilnog i krivičnog prava – i na mnogim drugim područjima – i moderne ustanove, koje (za sada) još ne postoje ni u svim državama članicama Vijeća Europe (Ustavni sud, Ombudsman i posebni predstavnici narodnih manjina u predstavničkim tijelima). Pod takvim uvjetima moramo reći, da su obe zajednice (pri tom mislimo na talijansku in mađarsku narodnu zajednicu) čak privilegirane. Obje su, *grosso modo*, zadovoljne svojim položajem. Naravno, poboljšanje je uvijek moguće. Način, kako Slovenija štiti prava manjina, može biti model i primjer za mnoge europske države, tako istočne kako i zapadne".

Posebna prava talijanske i mađarske nacionalne manjine u Sloveniji provode se u skladu sa teritorijalnim principom samo na nacionalno mješovitim područjima, gdje pripadnici manjina žive zajedno sa pripadnicima slovenskog naroda. Provođenje posebnih prava financira se iz proračunskih postavki RS. Posebna prava taksativno su određena u članku 64 Ustava Republike Slovenije, u statutima navedenih općina i u posebnim zakonima.

## *Politička participacija manjina*

Značajno mjesto u okviru posebnih prava zauzima sklop o političkoj participaciji manjina. Pripadnici obje nacionalne manjine imaju zajamčeno mjesto u lokalnim vijećima i u Parlamentu/ Državnom zboru RS. Zato imaju "dvostruko" biračko pravo i pravo na veto u slučajevima koji se neposredno tiču položaja manjina. Mogućnost dvostrukog prava pripadnika manjina omogućava im da glasaju i kao svi građani i kao pripadnici nacionalne manjine, što znači da imaju pravo na dva glasa, jedan za kandidata – zastupnika iz redova pripadnika nacionalnih manjina, a drugi za kandidata sa stranačkih ili nezavisnih lista

Dvostruko biračko pravo pripadnika talijanske, odnosno način utvrđivanja pripadnosti pojedinaca talijanskoj i mađarskoj nacionalnoj zajednici postalo je i predmet spora pred Ustavnim sudom RS<sup>8</sup>. Ustavni je sud u odluci ustanovio da je talijanskoj i mađarskoj nacionalnoj zajednici Ustavom priznata autohtonost, a to je po mišljenju Ustavnog suda RS od presudnog značaja za ostvarivanje posebnih prava manjina u Sloveniji. Svoje stajalište Ustavni sud je potkrijepio sljedećom argumentacijom: "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 (naročito 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 njenom djelovanju, kod izbora njenih vlastitih organa i slično. Takvim bi rješenjem bila poništena posebna prava pripadnika autohtone talijanske i mađarske nacionalne zajednice".

8

Odluka Ustavnog suda Republike Slovenije, br. U-I-283/94 iz 1998. godine. Tekst glasi: "Općine Beltinci, Cankova, Črenšovci, Dobrovnik, Grosuplje, Kočevje, Krško, Kuzma, Lendava, Metlika, Murska Sobotna, Novo Mesto, Puconci, Rogaševci, Semič, Šentjernej, Tišina, Trebnje i Turnišče dužne su do redovnih lokalnih izbora 2002. godine osigurati pravo u općini naseljene romske zajednice na jednog predstavnika u općinskom vijeću".

Ustavni sud naložio je zakonodavcu da tu protuustavnu pravnu prazninu popuni do raspisivanja sljedećih izbora u Državni zbor. Zakonodavac je to ispunio donošenjem Zakona o dopunama zakona o evidenciji biračkog prava, koji između ostalog određuje da "komisija samoupravne nacionalne zajednice upisuje pojedinca, koji je pripadnik autohtone talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice na listu / popis birača državljana – pripadnika talijanske, odnosno mađarske nacionalne zajednice. Pripadnost autohtonoj talijanskoj, odnosno mađarskoj nacionalnoj 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 je reguliran opći upravni postupak. Ako nisu ispunjeni uvjeti za upis, komisija o tome donosi odluku".

Ustavni sud ustanovio je da odredba o dvostrukom biračkom pravu nije u neskladu s Ustavom. U obrazloženju odluke Sud je utvrdio da je:

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

Teritorijalni princip se provodi i za autohtonu romsku zajednicu u Sloveniji. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002 godine /Uradni list RS, 51/2002, članak 14/ taksativno nabraja 20 općina, gdje su Romi u Sloveniji tradicionalno naseljeni<sup>9</sup>. Do promjena i dopune Zakona došlo je na osnovu Odluke Ustavnog suda RS, br. U-I-315/02-11, Uradni list RS, br. 87/2002. Pravno uređenje posebnog biračkog prava pripadnika romske zajednice u Sloveniji je analogno regulativi prava izbora za pripadnike talijanske i mađarske nacionalne zajednice i uređeno je u posebnim članovima istih zakona koji uređuju političku participaciju talijanske odnosno mađarske nacionalne zajednice<sup>10</sup>.

Interesantno je napomenuti da se pitanje primjene objektivnih ili subjektivnih kriterija za procjenu izjave o narodnoj pripadnosti pojavilo i pri kandidiranju romskih savjetnika za vijeće lokalne zajednice u rujnu 2009, prilikom kandidiranja ne-Romkinje za mjesto romskog savjetnika u Novom mestu.

9

Zakon o evidenciji biračkog prava govori o popisu birača državljana RS – pripadnika romske zajednice u članku 14: "Popis birača državljana RS, pripadnika romske zajednice, na području gdje ta zajednica živi sastavlja posebna komisija koju na predlog društava, odnosno saveza društava, pripadnika romske zajednice imenuje općinsko vijeće. Za svako biračko mesto sastavlja se poseban popis birača".

10

Članak 49 Zakona o lokalnim izborima propisuje da kandidate za članove općinskog vijeća – predstavnike romske zajednice određuju birači – pripadnici romske zajednice u općini, sa potpisima najmanje 15 birača ili organ društvene organizacije Roma u općini.



U travnju 2007 usvojen je poseban Zakon o romskoj zajednici u Republici Sloveniji/ Zakon o romski skupnosti v Republici Sloveniji (Uradni list RS, št. 33/07). Što se tiče organiziranosti romske zajednice na lokalnoj razini Zakon predviđa osnivanje posebnih radnih tijela za položaj romske zajednice u općinskim vijećima onih općina u kojima se u skladu sa zakonom o lokalnoj samoupravi biraju predstavnici romske zajednice u općinsko vijeće. Na državnoj razini djeluje nacionalno Vijeće romske zajednice Republike Slovenije, koje je osnovano na prvoj sjednici 20 lipnja 2007. Vijeće sukladno sa zakonom predstavlja interese romske zajednosti u Sloveniji u odnosu na državne organe i institucije. Na prijedlog Saveza Roma Slovenije u nacionalno Vijeće romske zajednice izabrana su i dva predstavnika neautohtonih Roma, koji žive u Sloveniji, čime je na pragmatični način prevaziđena rigidna podjela pri određivanju subjekta političke participacije samo na osnovu tradicionalne naseljenosti.

U Sloveniji pravni poredak slijedi načelo o pozitivnoj diskriminaciji nacionalnih manjina koji je uveden kroz ustavne odredbe i opsežnu legislativu i sudsku praksu na tom području. Neriješen problem u praksi nastaje zbog rigidnog tumačenja primjene manjinske zaštite samo na osnovu teritorijalnog principa. Pristup i put koji otvara Okvirna konvencija navodeći alternativno dva uvjeta, to je tradicionalnu naseljenost i znatni broj pripadnika manjina kao uvjete za uživanje manjinskih prava mogao bi ponuditi temelj za fleksibilniji model manjinske zaštite u Sloveniji u skladu sa europskim standardima.

### *Trend razvoja*

Za daljnji razvoj zaštite manjinskih prava u budućnosti relevantne su prije svega rasprave o daljem provođenju anti diskriminacijske legislative na međunarodnoj i državnoj razini i uključenost manjinskih prava u sklop mjera pozitivne diskriminacije. Iako teorija i praksa nisu jedinstvene što se tiče interpretacije pozitivnih obaveza država da stvaraju uvjete za implementaciju načela o "jednakim mogućnostima", na tom području je već došlo do kvalitativnih pomaka.<sup>11</sup> To potvrđuje i sudska praksa Europskog suda za ljudska prava, koji u slučaju *Chapman v. U.K.*, navodi, da je nesumnjivo došlo do evolucije na području zaštite manjina u međunarodnom pravu, koja se reflektuje u Okvirnoj konvenciji, ali smatra da postignuti konsenzus za sada nije dovoljno konkretno izražen da bi bio primjeren za procjenu provođenja konkretnih pozitivnih obaveza država<sup>12</sup>.

11

Direktiva 2000/43 o implementaciji principa jednakog tretmana svih osoba bez obzira na rasno ili etničko poreklo u članku 5 govori o mjerama "pozitivne akcije" ali ih ne propisuje kao obavezne za države članice EU.

12

"Unatoč jačanju međunarodnog konsenza o značaju zaštite posebnih prava manjina, Sud nije uvjeren, da je ta konsenzus dovoljno konkretan za putokaz o standardima za koje je poželjno, da ih države ugovornice ispoštuju u određenom konkretnom slučaju" (para 95 Odluke Suda). *Chapman v. United Kingdom Application No. 27238/95*.

Drugo suštinsko pitanje povezano je sa strukturom nacionalne države, koja još uvijek dominira u suvremenom svijetu i prilagođava se novim pristupima i metodama učeći kako istovremeno postići visok stupanj integracije, tolerancije, a istovremeno izbjegnuti moguće konflikte u višekulturnoj zajednici. Povijesno gledano, nacionalna država zasnovana je na ideji o etničkom samoopredjeljenju, a posebna prava nacionalnih manjina svodila je pod kontekst teritorijalne autonomije, što u konkretnim uvjetima može voditi u izolaciju ili segregaciju. Rasprave o različitim dimenzijama tih društvenih fenomena i značaju nacionalne države ne gube na važnosti ni u suvremenom društvu, unatoč procesima međunarodnih i domaćih integracija i migracija, koji mijenjaju etničku sliku pojedinačnih država. Mada je većina zemalja više etnička, na planu izražavanja nacionalnih karakteristika manjina kao grupa u javnom životu država dolazi do velikih razlika već u samom тумaćenju i prihvatljivosti pojma kolektivnih prava manjina, prije svega između zastupnika liberalne paradigme i multikulturalista. Postoji nekoliko različitih hipoteza i teorija o tome, da li je izražavanje identiteta privatni i osobni izbor svakog pojedinaca ili je to i pitanje institucionalne politike, koji treba razriješiti u okviru sistemskih pitanja društva.

Za zastupnike teze multikulturalizma vječni je izazov na koji način osigurati razvoj nacionalnog identiteta svih etničkih zajednica i ravnopravno sudjelovanje u procesu donošenja odluka. Prema nekim autorima, za ravnopravno sudjelovanje u društvenom životu neophodni su mehanizmi političke participacije u procesu odlučivanja, usvajanja odluka i kontrole. To se u većini slučajeva pokušava osigurati osnivanjem vlastite stranke, garantiranim mjestima u okviru sistema odlučivanja, kvotama ili nižim izbornim pragom za pojedine grupe u izbornom procesu kao i stvaranjem mogućnosti sudjelovanja predstavnika manjina u javnim službama te spremnosti država da iz javnih sredstava financiraju djelatnosti manjina.

Dio doktrine i prakse europskih institucija suštinu suvremene manjinske zaštite vidi prije svega kroz uvažavanje, očuvanje i razvoj kulturne raznolikosti kao bogatstva cijele zajednice. To je svakako vrlo važna pretpostavka ali bez odgovarajuće političke participacije samih manjina, inzistiranje na kulturnim razlikama u praksi može uzrokovati i paternalistički, pokroviteljski pogled na pripadnike manjine koji možemo u krajnjoj liniji prepoznati kroz razne nijanse benevolentnog rasizma. U okviru takve percepcije od pripadnika manjina se očekuje da u javnosti djeluju samo u okviru "folkloru i tradicije" i u stvari i kroz takvu optiku trajno ostanu na periferiji društvenih procesa, unatoč deklariranim ciljevima socijalnog uključivanja.

Rasprava o ljudskim pravima kao zajedničkim vrednostima u društvu još uvijek je i danas relevantna i aktualna i na našim prostorima, budući da s jedne strane, vrijednosti sačinjavaju suštinu zajedničkih ciljeva društva kao temeljno vezivo u procesima socijalne integracije i kohezije, a s druge strane, osobna percepcija i identifikacija s tim ciljevima definira ponašanje i položaj pojedinca u društvu. Rasprave o identitetu pojedinaca i grupa izravno ili neizravno dotiču i pitanje da li su poštovanje ljudskog dostojanstva, vrijed-

nosti tolerancije, suradnje i poštovanja različitosti uključene /i u kojoj meri/ u raspon socijalnih ciljeva društva. Naravno tu je i opće pitanje jesu li to opće prihvaćeni ciljevi nacionalnog interesa kojima treba slijediti i u političkim odlukama, usvajanju mjera državne politike i aktivnosti lokalnih vlasti.

### *Literatura*

- Divjak, Slobodan (2006): Problem identiteta (kulturno, etničko, nacionalno i individualno), Beograd, Službeni list
- Klopčič, Vera. (2006) Međunarodnopravne razsežnosti pravnega varstva manjšin v Sloveniji. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja
- Komac, Miran (1999): Varstvo narodnih skupnosti v Republiki Sloveniji, Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana
- Zbornik radova 8. Međunarodnog kolokvija o Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, Vijeće Europe, Budapest, 1995/ 8<sup>th</sup> International Colloquy on the European Convention on Human Rights/

### *Dokumenti*

- Okvirna konvencija Sveta Europe o varstvu narodnih manjšin/European Treaty Series/157, Izvještaj /AS/Jur (44) 55, Strasbourg, 22. ožujak 1993.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (200/C 364/01), Official Journal of the European Communities, 18. 12. 2000.
- Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000, Implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal of the European Communities, 19. 7. 2000.
- <http://www.conventions.coe.int>

### *Odluke Europskog Suda za ljudska prava*

- European Court of Human Rights, Case Sidiropoulos and Others v. Greece, Judgment, Strasbourg, 10 July 1998 (57/1997/841/1047)
- Chapman v. United Kingdom Application No. 27238/95

### *Odluke Ustavnog Suda RS*

- Dvojna volilna pravica pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti št. U-I-283/94 z dne 12. 2. 1998, Uradni list RS, št. 20/98 – OdlUS VII, 26
- Politična participacija romske skupnosti na lokalni ravni št. U-I-416/98 z dne 22. 3. 2001, Uradni list RS, št. 28/2001 – OdlUS X, 55

---

### *Summary*

---

#### **Political participation of minorities – the case of Slovenia**

In this article, the author examines the legal protection of minority groups, within the context of the implementation of international legal protection of human rights, as well as in the context of particular legal norms within the internal legal system of Slovenia. European anti-discrimination legislation prohibits discrimination based on different characteristics, and within this framework, the discrimination which is based on racial or ethnic origin. This perspective constantly instigates new questions and reflections on the meaning of individual and particular collective minority rights. The principle of social inclusion, in its broadest meaning, protects the members of "endangered groups" against discrimination on the same level and on the general basis, and thus is suitable for the protection of all members of recognized and unrecognized minorities. At the same time, the institute of particular minority rights of classical national minorities is being neglected, and from the perspective of minorities and advocates for their rights to development, preservation and expression of their identity and adequate political participation, these issues still remain incomplete. In the context of European integration, all the states in the region have already begun to adopt the measures for the implementation of legal measures which prohibit any kind of discrimination, which can also contribute to the alleviation of the possible political tensions, based on ethnic, cultural and religious differences. At the same time, special position of national minority communities has urged the need to regulate their position through the use of special norms, which define the elements important for the coexistence and quality dialogue between the members of minority communities and majority population, as well as other minority communities, and the states of their national origin.

*Keywords:* national minorities, international protection of national minorities, antidiscrimination, European integration, political participation of national minorities, Slovenia