

2/2022 – ZNAČAJ POLITIČKOG PREDSTAVLJANJA NACIONALNIH MANJINA TREBA OSNAŽITI PRIJE SVEGA NA LOKANOM NIVOU – tema serijala „Izazovi i dileme manjinske politike u hrvatskom društvu“



Kada se govori o manjinskoj politici u Hrvatskoj, onda su mnogi fascinirani, prije svega pitanjem parlamentarne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, a ključni elementi manjinske politike, jednom kada je država demokratski konsolidirana, kad je jasno da su načelo vladavine prava i jednakosti pred zakonom ključni za funkcioniranje poretka, manjinske interese trebalo prije svega rješavati na razinama gdje manjina živi, u lokalnim i regionalnim samoupravama. Zato je načelo zastupljenosti/razmjerne zastupljenost pripadnika manjina u općinama, gradovima i županijama izrazito

važno za ocjenu djelotvornosti sustava manjinske zaštite. Problem sustava zaštite manjina je činjenica da vanjska kontrola ne djeluje efikasno i ne uspijeva primorati nosioce izvršnih poslova da stvarno ostvaruju načela Ustavnog zakona i zaštite interese pripadnika nacionalnih manjina na razini na kojoj je njihovo ostvarivanje i najvažnije.

Političko predstavljanje nacionalnih manjina je važan činilac manjinske politike, ali i ukupne demokratske politike u nekom društvu. Hrvatska u tom pogledu normativno osigurava širok spektar političkih prava nacionalnih manjina: od unaprijed rezerviranih osam zastupničkih mjesta za predstavnike nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru, preko proporcionalno osiguranih mjesta u predstavničkim i izvršnim tijelima lokalne i regionalne samouprave, do posebnog instituta manjinske samouprave odnosno vijeća i predstavnika nacionalnih manjina koji su uvedeni Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina kao savjetodavna i suradnička tijela lokalne i regionalne samouprave, kada se rješavaju manjinska pitanja, potrebe, interesi i problemi. Uz to, hrvatski zakonodavni okvir previđa i zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne uprave i pravosudnim tijelima sukladno odredbama posebnog zakona i drugih akata o politici zapošljavanja u tim tijelima, vodeći računa o broju pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu na razini na kojoj je ustrojeno upravno ili pravosudno tijelo i stečenim pravima. Ipak, u čitavom korpusu manjinskih prava i manjinske politike možda ništa (uz neka jezična prava u specifičnim sredinama) ne izaziva toliko žučljivih rasprava, nezadovoljstva i kritika kao pitanje političkog predstavljanja nacionalnih manjina na državnoj (parlamentarnoj) razini. To naravno predstavlja ozbiljnu redukciju problema političkog predstavljanja nacionalnih manjina, ali otvara i neka značajna pitanja šireg društvenog odnosa prema nacionalnim manjinama.

PRIJEPORI I NEZADOVOLJSTVA

Osiguranje prava na političku zastupljenost nacionalnih manjina eksplicitno su uvedena u hrvatski Ustav 2000. godine kada je propisano da se osim općeg i jednakog biračkog prava nacionalnim manjinama priznaje i posebno

biračko pravo, čime je faktički prihvaćena teza da u realnim okolnostima hrvatskog društva radi osiguranja jednakosti i ravnopravnosti nacionalnih manjina treba utvrditi dodatne mehanizme jednakosti ravnopravnosti. Na državnoj razini to se manifestira s osam garantiranih zastupničkih mandata nacionalnih manjina, institutom kojega među zemljama EU ima još samo Slovenija i to samo za dvije svoje tzv. autohtone nacionalne manjine, Talijane i Mađare. (Neke druge zemlje imaju različite modele nefiksni, fleksibilnih kvota koja otvaraju mogućnost zastupljenosti manjina, ali garantirani model imaju samo Hrvatska i Slovenija , a izvan EU još Kosovo). Tih osam zastupničkih mjesta specifično su raspoređeni, odnosno uvjetovani su brojem pripadnika pojedinih nacionalnih manjina. Tako srpska nacionalna manjina ima pravo na tri saborska zastupnika, mađarska i talijanska na po jednog, češka i slovačka zajedno na jednog, a ostalih 17 nacionalnih manjina koje priznaje hrvatski Ustav na dva zastupnika. I tu se otvaraju neki značajni problemi, jer je pitanje kako jedan zastupnik može kvalitetno zastupati npr. grupu od čak 12 nacionalnih manjina, ali i kako to da poslije srpske nacionalne manjine, najbrojnija nacionalna manjina u hrvatskoj, bošnjačka nema svog zastupnika u Saboru na što bošnjački predstavnici stalno upozoravaju i predlažu promjene (a promjene i traženje optimalnijih rješenja predlažu i neke druge „manje“ manjine kao npr. Slovenci). Ključni problem ovakvog sustava, načelno gledajući, svodi se najprije na stav da je osiguravanje garantiranih mjesta u sustavu političkog predstavljanja potrebno i opravdano samo u okolnostima i periodima kada prava pojedinih društvenih skupina mogu biti ugrožena (ili uskraćena u svojoj afirmaciji i izražavanju) te se naravno postavlja pitanje da li je Hrvatskoj takvo predstavljanje nacionalnih manjina još uvijek potrebno odnosno da li je hrvatsko društvo prevladalo problem marginalizacije, potiskivanja i diskriminacije određenih manjinskih zajednica, njihovih problema, potreba i interesa.

VEĆINSKA ŠUTNJA O MANJINSKIM PROBLEMIMA

Praksa na vrlo upečatljivim pitanjima pokazuje da je ugrožavanje položaja pojedinih nacionalnih manjina (Roma i Srba u prvom redu) još široko prisutna te da reakcije šireg političkog establišmenta u odnosu na takve pojave uglavnom izostaju, odnosno da je obrana manjinskih interesa

uglavnom prepuštena – manjincima. Bili smo svjedoci grubih nasrtaja na prva Roma ili Srba o kojima većinska politika uglavnom šuti (npr. antiromski pa i rasistički skup „Želim normalan život,“ – kao da ga Romi ne žele, koji je prije nekoliko godina održan u Čakovcu). A antimanjinska histerija koja se zna razviti prema pojedinim nacionalnim manjinama lako je zapaljiva i na široj osnovi i lako može pogoditi i druge.

Naspram toga u javnom mnijenju široko je rasprostranjena teza da je legitimitet manjinskih parlamentarnih zastupnika upitan jer bivaju izabrani s minimalnim brojem glasova u odnosu na ostale (većinske zastupnike) te da bi njihovu poziciju trebalo reducirati pa i ukinuti. S druge strane većinski zastupnici rijetko brane i zastupaju manjinske interese, a pripadnici manjina slabo su pozicionirani na stranačkim listama, a i kada uđu u parlament ne vole se deklarirati kao „manjinci“ pa niti pretjerano baviti manjinskim pitanjima i problemima. Zanimljivo je da se legitimitet manjinskih saborskih zastupnika najčešće „na prvu loptu“ osporavao navodnim minimalnim brojem glasova kojima osiguravaju svoje mandate, što i nije baš točno i korektno. Činjenica je da je bilo ekstremnih primjera kada su pojedini manjinski zastupnici zaista izabrani s nekoliko stotina glasova, ali i parlamentarnih izbora kada su manjinski zastupnici birani sa značajnim odazivom svoga biračkog tijela koji je npr. kod pojedinih nacionalnih manjina dosezao skoro i 50 % , a za većinu manjinskih zastupnika i podršku više tisuća glasača. Pritom, iako nije isto ali je indikativno, preferencijalni glasovi pokazuju da se ni mnogi većinski zastupnici ne mogu pohvaliti nekom velikom podrškom dok mnogi manjinski predstavnici vjeruju da bi sa sustavom dodatnog prava glasa (koji se manjinama uskraćuje iako bi ustavnopravno gledajući na njega imali pravo pripadnika nacionalnih manjina njihov legitimitet bio snažno osiguran.

DESNA I LIJEVA OSPORAVANJA

Obično se smatra da se uloga i pozicija manjinskih parlamentarnih zastupnika i način njihova izbora dovodi u pitanje s desnih (pa i ekstremno desnih pozicija) te da se osporavanjem manjinskih zastupnika zapravo iz njihova vidokruga udara i na šira prava nacionalnih manjina što je otvoreno kulminiralo čuvenom inicijativom „Narod odlučuje“ iz 2018. godine. Tada je

pokrenut (na kraju neuspjeli) referendum o hrvatskom izbornom i parlamentarnom sustavu, čija je jedna od ključnih točaka bilo reduciranje broja manjinskih zastupnika te dokidanje djela njihovih prava da odlučuju o izboru Vlade i državnom proračunu (što su neki analitičari okarakterizirali i kao „vrijeđanje liberalne demokracije,“). Međutim, treba objektivno reći da su se pitanja političke opravdanosti manjinskih zastupnika postavljala i otvarala i s liberalnih pa i liberalno-lijevih političkih pozicija. Treba se prisjetiti da je primjerice stranka ORAH „otpale“ SDP-ove zastupnice Mirele Holly, u momentu kada su bili u strelovitom političkom usponu, u okviru pripreme svojih sektorskih programskih platformi (što je kao metoda političke transparentnosti bio kvalitativni novum u hrvatskoj politici) otvorila i pitanje opravdanosti parlamentarnih manjinskih zastupnika. Referirajući se između ostaloga i na ocjene ustavno pravne stručnjakinje i bivše predsjednice Ustavnog suda RH Jasne Omejec da je poseban izbor manjinskih zastupnika samo privremeno rješenje oni su predložili smanjivanje broja manjinskih zastupnika do njihovog konačnog ukidanja . Ali što bi trebalo određivati tu privremenost, da li je to opet stvarno stanje manjinskih prava ili nešto drugo i kako „nadoknaditi,, saborske manjinske zastupnike, kako potaknuti ili obavezati političke stranke da predstavnici nacionalnih manjina dobiju recimo neka realna mjesta na listama u to spomenuta sektorska analiza baš nije ulazila.

U svakom slučaju inicijativa ORAHA je pokazala da odnos prema manjinskim pravima ne mora uvijek biti maliciozan, ali može bit vrlo površan, a rezultati mogu biti slični! Možda je još poznatiji slučaj iz mandata predsjednika Ive Josipovića kada je iz predsjedničkih dvora došao neslužbeni prijedlog vrlo sličan kasnijoj referendumskoj inicijativi „Narod odlučuje“, da se manjinski zastupnici ne mogu posebno birati zbog malog broja glasova kojima mogu osvojiti mandat te da bi im u svakom slučaju trebalo ograničiti nadležnost (izbor vlade i proračun). Iako se predsjednik Josipović ogradio od tih prijedloga koji su pripisani njegovom tadašnjem savjetniku za unutarnju politiku profesoru Siniši Tataloviću (poznatom ekspertu za manjinska pitanja) čini se da se prije svega radilo o probnom balonu kojim se vjerojatno željelo pokušati otvoriti razgovore o potrebi drugačijeg profiliranja hrvatske političke zajednice u kojem bi se manjine više integrirale, a manje separirale. Predsjednik Josipović kao ni njegov

sadašnji kolega Zoran Milanović nije bio baš u najboljim odnosima sa pojedinim predstavnicima nacionalnih manjina (npr. srpskim manjinskim liderom Miloradom Pupovcem), a prijedlog je imao pokriće uglednog znanstvenika (treba kazati da su način predstavljanja nacionalnih manjina u nekim aspektima i prije dovodili u pitanje i drugi znanstvenostručni eksperti kao što je npr. profesor Filozofskog fakulteta u Zagrebu sociolog Milan Mesić ili npr. profesor Davor Boban s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu).

NEREALNI OPTIMIZAM

Pitanje otvaranja adekvatnosti političkog predstavljanja nacionalnih manjina na ovakav način zapravo je bilo uvjetovano i nerealnim optimizmom u pogledu stanja hrvatskog društva kada su u pitanju nacionalne manjine. O tome jedan od aktera profesor Siniša Tatlović kaže „Razmišljanje o drugačijem konceptu političkog predstavljanja nacionalnih manjina bilo je aktualno prije 15-ak godina, kada je započeo proces implementacije manjinskih prava i kada se očekivalo da će Hrvatska napredovati prema onim demokratskim standardima karakterističnim za liberalno demokratske poretke koji ne poznaju, odnosno ne primjenjuju, ovakav model manjinskog političkog zastupanja odnosno predstavništava. Međutim i to je isto dvosmjernan proces. Naime, vi ne možete samo tražiti integraciju manjina u političku zajednicu bez da većinski narod nije otvoren prema manjinskim identitetima i njihovom uvažavanju. Dakle, neka vrsta dvosmjernog procesa se u Hrvatskoj nažalost nije dogodila u onom smislu kako se tada očekivalo da bi se moglo dogoditi. S obzirom na to, ovaj model političkog zastupanja nacionalnih manjina danas predstavlja ono što je nužno da bi nacionalne manjine imale komunikacijske kanale u političkom polju, da mogu iskazati svoje interese i da ih mogu usklađivati s interesima većinskog naroda u najvažnijem političkom tijelu RH, a to je Hrvatski sabor te da mogu i na lokalnim razinama, gdje također postoji manjinsko predstavništvo, ukazivati na prava i probleme nacionalnih manjina koji bi inače prošli nezapaženo i stanje bi bilo puno gore ili ne bi bilo tako dobro kao što je sada.“

Stoga, u cjelini gledano, ovaj (aktualni) model je apsolutno primjeren vremenu i političkim okolnostima u kojima živimo. Posebno ako gledamo

ova zadnja dva mandatna razdoblja u parlamentu. Pripadnici nacionalnih manjina i te kako vode računa da zastupaju interese svojih manjina, ali pokazuju i visoku razinu odgovornosti za napredak ukupne političke zajednice. Živjeli smo u krizi izazvanoj pandemijom, sada u prijetećoj energetske i ekonomske krizi i u toj je situaciji važno da je vlada stabilna. A Vlada je bila stabilna i u ovom i u prošlom mandatu zahvaljujući zastupnicima nacionalnih manjina. Dakle, oni u političkom procesu ne predstavljaju nikakav problem. Dapače, oni su neka vrsta stabilizirajućeg faktora unutar hrvatskog demokratskog poretka“, zaključuje Tatalović.

Na tom tragu razmišlja i poznati politički analitičar manjinske politike Davor Gjenero koji, iako kritičan prema mnogim njenim aspektima pa i nekim aspektima političkog predstavljanja nacionalnih manjina na državnoj razini ističe važnost tog modela. On podsjeća da je od 2003. godine nadalje, svaka parlamentarna većina, osim one uspostavljene u razdoblju 2011-15. ovisila o potpori svih osam manjinskih zastupnika, a unutar Sabora uspostavljen je i klub zastupnika nacionalnih manjina te je razvijena kultura međusobne solidarnosti i suradnje među manjinskim zastupnicima. Istina je da je i Europska komisija konstatirala da u modelu izbora saborskih zastupnika nacionalnih manjina postoje problemi, a najveći je izostanak prava pripadnika manjina da glasaju istovremeno i kao pripadnici manjina i kao građani. Problem je u modelu, ali i u tome što izborni model, čak i tamo gdje bi pluralizam bio moguć, guši politički pluralizam.

DOBROBITI MANJINSKIH PREDSTAVNIKA

Unatoč problemima, dobrobiti manjinske predstavljenosti u Saboru, po Gjeneru, su daleko veće. Iako neki analitičari govore o tome da je manjinska politička elita „korumpirana“ svojevrsnom pivotalnom pozicijom koju je uspostavila u Saboru, da je time osigurana povoljna politička i ekonomska pozicija političke elite nacionalnih manjina, a da pripadnici manjine od toga nemaju neke koristi, stvari su ipak drukčije. „Stvorena je politička kultura integracije manjinske političke elite u donošenje ključnih političkih odluka. Pokazalo se da se manjinska politička elita u svim godinama, otkad vladajuća većina ovisi o njihovoj potpori, uspostavila kao pouzdani partner. Riječ je razvoju nacionalne političke kulture: s jedne

strane manjinski zastupnici respektiraju značenje političke stabilnosti, a s druge strane za nosioce vlasti postalo je samorazumljivo da nemaju pravo donositi odluke koje se tiču pripadnika nacionalnih manjina, a da se o tome ne savjetuju i usuglase s njihovim predstavnicima.“ , kaže Gjenero. Gjenero pritom upozorava da kada se govori o manjinskoj politici u Hrvatskoj, onda su i političari „opće prakse“ i pripadnici manjinske političke klase fascinirani, prije svega, pitanjem parlamentarne zastupljenosti pripadnika manjina. A ključni elementi manjinske politike, jednom kada je država demokratski konsolidirana, kad je jasno da su načelo vladavine prava i jednakosti pred zakonom ključni za funkcioniranje poretka, manjinske interese trebalo bi prije svega rješavati na razinama gdje manjina živi, u lokalnim i regionalnim samoupravama. Zato je načelo zastupljenosti/razmjerne zastupljenost pripadnika manjina u općinama i gradovima i zastupljenosti u predstavničkim tijelima regionalne/županijske samouprave, izrazito važno za ocjenu djelotvornosti novo uspostavljenog sustava manjinske zaštite. Značenje tog načela, važnije je od načela zaštite pasivnog biračkog prava pripadnika manjina, pri izboru nacionalnog parlamenta.



Ali kakva je situacija na lokalnom nivou?

„U velikom dijelu općina, gradova i županija, njihova uloga je tek formalna, djeluju više kao glasnogovornici interesa manjine kojoj pripadaju ili stranke iz koje dolaze, nego li partneri u izvršnoj vlasti. Ipak u velikom dijelu jedinica lokalne i regionalne samouprave prevladano je „načelo većine”, kako se ono tumačilo prije provođenja Ustavnog zakona i jedinice lokalne samouprave prihvaćaju svojevrsan konsocijacijski način upravljanja, tako da se respektiraju temeljni interesi i većinske i manjinske zajednice. Ima negativnih primjera, ima slučajeva sustavnog izigravanja ostvarivanja ustavno-zakonskih prava, ima mješovitih sredina, koje bi morale funkcionirati tako da manjinska i većinska zajednica dijele utjecaj, a stvarno se provodi samo privid te podjele utjecaja, jačaju radikalna politička rješenja i pokušava se provesti dominacija većine nad manjinom. Naročito su štetni primjeri gradova i općina sa simboličkim značenjem, s relevantnom manjinskom zajednicom, poput Vukovara, gdje su nacionalno isključive opcije na vlasti, gdje je manjina potisnuta u odlučivanju, gdje se sustavno ne provode prava koja proizlaze iz Ustavnog zakona. Isto tako, problematično je i to što u takvim sredinama predstavnici manjinske zajednice zagovaraju političke/stranačke interese svoje stranke, a ne životne interese manjinske zajednice. Problem sustava zaštite manjina je činjenica da vanjska kontrola ne djeluje efikasno, da niti nadležno ministarstvo, niti domaće sudske instance, niti instance poput Europskog suda za ljudska prava, u primjerenom roku ne donose odluke i ne uspijevaju primorati nosioce izvršnih poslova da stvarno ostvaruju načela Ustavnog zakona i zaštite interese pripadnika nacionalnih manjina na razini na kojoj je njihovo ostvarivanje i najvažnije. Ovakav odnos prema „ekscenornom” ponašanju pojedinih lokalnih samouprava utječe na devalvaciju značenja manjinske zaštite u Hrvatskoj”, smatra Gjenero.

DEVALVIRANJE MANJINSKE POLITIKE

U tom kontekstu posebno se značajnim onda nameće i sustav političkog predstavljanja nacionalnih manjina na lokalnom nivou odnosno jačanja njihova pozicije kako bi efikasnije mogli zastupati manjinske interese.

Prošle, 2021. održani su lokalni izbori na kojima su izbori za članove tijela lokalne i regionalne samouprave iz redova nacionalnih manjine održani po

novim zakonskim pravilima koja su inicirali manjinski zastupnici, a čija je intencija (isključivo izravnim biranjem, a ne kooptiranjem) bila još više osnažiti punu integraciju nacionalnih manjina te njihovo legitimnije i učinkovitije sudjelovanje u javnom životu lokalnih samouprava. O tome jedan od inicijatora tih promjena, zamjenik predsjednika Kluba zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru i zastupnik mađarske nacionalne manjine Robert Jankovics kaže: „ Glavni problem kojeg smo htjeli riješiti izmjenama zakona bilo je pitanje izbornog legitimiteta vijećnika iz reda pripadnika nacionalnih manjina, odnosno da se kandidate iz reda nacionalnih manjina politički ne ponižava stavljanjem na posljednja mjesta na kandidacijskim listama uz izgovor „ti ćeš ionako proći“ kooptiranjem. Isti je slučaj bio i sa kandidatima iz reda većinskog naroda u jedinicama lokalne samouprave u kojima su manjina. U tome smo uspjeli i ovakav način izbora nedostajućih manjinskih vijećnika izabranima daje snažan legitimitet. Promjena je izazvala dramatičnu promjenu u konceptu sastavljanja kandidacijskih lista, jer sada više nema smisla kandidate iz reda nacionalnih manjina stavljati na posljednja mjesta na kandidacijskim listama, nadajući se njihovom naknadnom kooptiranju. Kooptiranja više nema. Ako ih se stavlja na listu sa ozbiljnim namjerama, u velikoj većini bili su na mjestima izglednim za osvajanje mandata, ili su mandat dobili na dopunskim izborima, na kojima su pravo glasa imali samo pripadnici nacionalne manjine koja je birala vijećnika, ili pripadnici hrvatskog naroda, ako se birao nedostajući vijećnik iz reda hrvatskog naroda. To je dobro i zdravo za izborni postupak, ali i za cijeli mandat predstavničkog tijela. Tako će svaki, ali baš svaki mandat u lokalnim vijećima biti važan i mogao bi odlučivati u stvarima bitnim za lokalne zajednice pa tako i za lokalne manjinske zajednice. To pitanje legitimiteta čini još važnijim, da ne kažem ključnim „ , zaključuje Jankovics .



LOKALNI NIVO KAO NOVA KVALITETA

Istina je, trebat će čitav mandat pa možda i dva da se sagledaju učinci promjena i prednosti novog izbornog sustava, ali predstavnici manjinskog miljea ne dvoje da će više od 300 predstavnika nacionalnih manjina izabranih u predstavničkim tijelima lokalnih i regionalnih vlasti te 60 zamjenika župana, gradonačelnika i načelnika dati novi obol i zamah i lokalnim politikama i rješavanju manjinskih pitanja unutar tih politika.

Za to će sigurno biti važna i suradnja vijeća i predstavnika nacionalnih manjina te treće važne poluge političkog predstavljanja nacionalnih manjina o kojem analitičar Gjenero kaže „Ipak, najvažnije načelo manjinske zaštite, što ga uvodi Ustavni zakon iz 2002. godine je načelo manjinske samouprave, kulturne i političke autonomije manjinskih zajednica na lokalnoj i regionalnoj razini, koje se ostvaruje posredstvom vijeća nacionalnih manjina. Radi se o novom obliku ostvarivanja manjinskih prava na kulturnu i društvenu autonomiju, koje ne bi trebalo biti politički posredovano, koje bi trebalo djelovati prema načelima civilnog društva, dakle trebalo bi osigurati da svaka ideja i interes budu ostvarivi i zaštićeni sukladno njihovoj važnosti, a ne sukladno tome koliko političku potporu na izborima mogu pridobiti“. Ali to će biti tema jedne od naših sljedećih analiza ovog serijala.

Autor: Stojan Obradović

