



Političke
PERSPEKTIVE

Vol. 3
(2015)



POLITIČKE PERSPEKTIVE

časopis za istraživanje politike

~

Izlazi tri puta godišnje

~

MEĐUNARODNI SAV(J)ET

Florian Bieber (University of Graz), Xavier Bougarel (CNRS, Paris), Valerie Bunce (Cornell University), Nenad Dimitrijević (Central European University, Budapest), Jasna Dragović-Soso (Goldsmiths, University of London), Chip Gagnon (Ithaca College, NY), Eric Gordy (University College London), Stef Jansen (University of Manchester), Denisa Kostovicova (London School of Economics), LSE Kevin Deegan Krause (Wayne State University), Keichi Kubo (Waseda University, Tokyo)

REGIONALNI SAV(J)ET

Damir Grubiša, Vukašin Pavlović, Zdravko Petak, Milan Podunavac, Zvonko Posavec, Žarko Puhovski, Milorad Stupar, Vučina Vasović, Ilija Vujačić, Nenad Zakošek

REDAKCIJA

Ana Matan (glavna urednica), Nataša Beširević (zamjenica urednice), Dušan Pavlović, Nebojša Vladislavljević, Tonči Kursar, Đorđe Pavićević, Dario Čepo, Ivan Stanojević (sekretar)

IZDAVAČI

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu i Udruženje za političke nauke Srbije

ZA IZDAVAČA

Dragan R. Simić, dekan, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd
Lidija Kos-Stanišić, dekanica, Fakultet političkih znanosti, Zagreb

ADRESE

Fakultet političkih nauka u Beogradu, Jove Ilića 165, Beograd
e-mail perspektive@fpn.bg.ac.rs
Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Lepušićeva 6, Zagreb
e-mail perspektive@fpzg.hr

~

Branka Janković Kursar (hrvatski), Olivera Veličković (srpski) (lektura i korektura), Olivera Tešanović (grafičko oblikovanje). Štampano u štampariji: Čigoja štampa, prosinac/decembar 2016.

Tiraž: 300

~

© Sva prava zadržana.
ISSN 2217-561X

CIP – Каталогизacija y publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

303.1

POLITIČKE PERSPEKTIVE : časopis za istraživanje politike / glavna urednica Ana Matan – 2015, br. 1 – . – Beograd (Jove Ilića 165) : Fakultet političkih nauka : Udruženje za političke nauke Srbije ; Zagreb (Lepušićeva 6) : Fakultet političkih znanosti, 2011 – (Beograd : Čigoja štampa) . – 30 cm

Tri puta godišnje.

ISSN 2217-561X = Politiche perspektive
COBISS.SR-ID 183446540

SADRŽAJ

Ružica Jakešević

UVODNA RIJEČ GOSTUJUĆE UREDNICE

5

[ČLANCI I STUDIJE]

Ružica Jakešević, Siniša Tatalović & Tomislav Lacović

OBLICI POLITIČKOG PREDSTAVNIŠTVA NACIONALNIH MANJINA U
HRVATSKOJ – PROBLEMI FUNKCIONALNOSTI VIJEĆA I PREDSTAVNIKA

9

Miloš Šolaja

RELATIVIZACIJA EVROPSKIH MANJINSKIH POLITIKA –
STUDIJA SLUČAJA BOSNA I HERCEGOVINA

39

Mirza Smajić & Zarije Seizović

KONSOLIDACIJA DEMOKRACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI U SFERI POLOŽAJA
NACIONALNIH MANJINA SA POSEBNIM OSVRTOM NA POLOŽAJ „OSTALIH”

69

Vera Klopčič

ZNAČENJE REGIONALNE SURADNJE ZA
OČUVANJE JEZIKA I KULTURE ROMA

83

Alpar Lošonc
STARE/NOVE PERIFERIJE EVROPE

99

~

UPUTE SURADNICIMA (HRVATSKA REDAKCIJA)

119

UPUTSTVO SARADNICIMA (SRPSKA REDAKCIJA)

121

UVODNA RIJEČ

GOSTUJUĆE UREDNICE

Poštovani čitatelji,

Ovaj broj časopisa Političke perspektive tematski je posvećen pravima i položaju nacionalnih manjina u regionalnom i širem međunarodnom kontekstu. U njemu se, u suradnji Uredništva časopisa i Centra za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (CeMSS), čitateljima na uvid daje izbor nekoliko tekstova koji su proizašli iz doprinosa autora koji su sudjelovali na 19. međunarodnom znanstvenom skupu „Nacionalne manjine u demokratskim društvima”, održanom na Brijunima od 21. do 24. svibnja 2015. godine. Tu znanstvenu konferenciju tradicionalno organizira CeMSS, uz potporu Zaklade Friedrich Ebert i Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske. „Nacionalne manjine u demokratskim društvima”, čiji je glavni organizator prof. dr. sc. Siniša Tatalović (Fakultet političkih znanosti), ujedno je najdugovječniji skup što ga zagrebačka ispostava Zaklade Friedrich Ebert podupire od otvaranja svoga ureda u Zagrebu 1996. godine.

Središnja tema 19. skupa bila je *Ostvarivanje manjinskih prava u vremenu krize*. U tome kontekstu raspravljalo se o nizu značajnih tema kao što su: utjecaj članstva u Europskoj uniji na prava nacionalnih manjina, utjecaj regionalne suradnje na zaštitu nacionalnih manjina u europskom prostoru, modeli političkog predstavljanja nacionalnih manjina, pravo nacionalnih manjina na službenu uporabu jezika i pisma, interkulturalno obrazovanje, ostvarivanje prava nacionalnih manjina na kulturnu autonomiju, strategije upravljanja različitostima u demokratskim državama itd. Na skupu je sudjelovalo 50 znanstvenika iz Slovenije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Srbije, Češke i Hrvatske. U dvadeset dva referata razmatrani su različiti teorijski koncepti i praktični aspekti ostvarivanja prava nacionalnih manjina u državama jugoistoka Europe. Poseban je naglasak stavljen na razmatranje utjecaja gospodarske i političke krize na ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava. Osim znanstvenika iz spomenutih zemalja, na skupu su sudjelovali i zastupnici nacionalnih manjina u Hrvatskom

saboru. U okviru skupa održana je i tradicionalna Regionalna škola ljudskih i manjinskih prava, koju su pohađali studentice i studenti Fakulteta političkih nauka iz Beograda, Fakulteta političkih znanosti iz Zagreba, te studenti na razmjeni u okviru ERASMUS programa, što je predstavljalo dodatnu vrijednost i ojačalo edukativni karakter konferencije.

Sama dugovječnost skupa i interes znanstvenika za istraživanje brojnih aspekata korpusa ljudskih i manjinskih prava, ali i važnost manjinskog pitanja u unutarnjim i vanjskim politikama različitih država, svjedoče o tome da je potreban kontinuirani znanstveni angažman kako bi se pitanje prava na različitost, te manifestacije različitosti u političkom, kulturnom i širem društvenom kontekstu, sagledalo na objektivnim osnovama i time pretočilo u pozitivne prakse. U kontekstu jugoistočne Europe, osobito država nastalih raspadom bivše Jugoslavije, multietnički karakter društava nalaže potrebu iznalaženja održivih, demokratskih politika prema manjinama, odnosno modela upravljanja različitostima, čija dosljedna primjena ne smije biti ovisna o političkim mijenama. Politički procesi i promjene u širem europskom okruženju, potaknute pojačanim kretanjem stanovništva unutar EU, ali i dolazak novog stanovništva koje će oblikovati tzv. nove manjine, važni su faktori koje je potrebno sagledati u mogućem budućem redefiniranju odnosa između etničkih većina i tradicionalnih manjinskih zajednica, te odnosa između domicilnog stanovništva različitih država i novih migrantskih zajednica. Time pitanje upravljanja etničkim različitostima (*ethnic diversity management*) i kvalitetnih i koherentnih politika integracije i inkluzije poprima dodatni značaj i karakter ne samo u nacionalnim okvirima, nego i na razini Europske unije. To ujedno otvara i nove prostore promišljanja koji će, uz sagledavanje postojećih otvorenih pitanja u pogledu politika prema nacionalnim manjinama, osigurati opravdanost i interes za predstojeće godišnje konferencije „Nacionalne manjine u demokratskim državama”.

Organizatori konferencije zahvaljuju Uredništvu časopisa Političke perspektive na tome što je prepoznalo važnost problematike manjinskih prava i pružilo priliku široj čitalačkoj publici da stekne uvid u recentna kretanja u okviru nekoliko specifičnih tema kojima se bave četiri izdvojena teksta.

RUŽICA JAKEŠEVIĆ

Predstojnica Centra za međunarodne i sigurnosne studije
Fakulteta političkih znanosti



ČLANCI I STUDIJE



OBLICI POLITIČKOG PREDSTAVNIŠTVA NACIONALNIH MANJINA U HRVATSKOJ – PROBLEMI FUNKCIONALNOSTI VIJEĆA I PREDSTAVNIKA¹

Ružica Jakešević

*Univerzitet u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti*

Siniša Tatalović

*Univerzitet u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti*

Tomislav Lacović²

*Univerzitet u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti*

SAŽETAK

Autori se u tekstu bave usporedbom dvaju istraživanja iz 2010. i 2015. godine o funkcioniranju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, koje je kao savjetodavna tijela inaugurirao Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine, koji čini temelj hrvatskog modela zaštite prava nacionalnih manjina. Oba istraživanja provedena su na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (Centar za međunarodne i sigurnosne studije), i to provedbom anketnog upitnika elektroničkim putem među svim dostupnim vijećima i predstavnicima koji su se u dva ciklusa nalazili u Registru vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Stavljajući analizu istraživanja u širi kontekst razvoja manjinskih prava u Hrvatskoj, s posebnim

1 Istraživanje o funkcioniranju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u ožujku i travnju 2015. godine proveo je Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Preliminarne rezultate istraživanja autori su prezentirali na 19. međunarodnoj znanstvenoj konferenciji „Nacionalne manjine u demokratskim društvima”.

2 Student Poslijediplomskog specijalističkog studija Sigurnosna politika Republike Hrvatske.

osvrtno na oblike političkog predstavništva na različitim razinama, autori odgovaraju na pitanje postoji li i kakav je napredak u funkcioniranju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, tijela koja se po svojoj funkciji, ulozi i opsegu nadležnosti mogu smatrati neteritorijalnim oblikom autonomije.

KLJUČNE RIJEČI: političko predstavljanje nacionalnih manjina, vijeća i predstavnici nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, izbori za vijeća i predstavnike

UVOD

Prije pet godina, u proljeće 2010, provedeno je prvo istraživanje na Fakultetu političkih znanosti o funkcioniranju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj, s ciljem utvrđivanja u kojoj mjeri ta tijela ostvaruju ulogu koja im je namijenjena Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. To istraživanje bilo je orijentacijsko-dijagnostičkoga tipa, što znači da se na temelju dobivenih rezultata željelo uočiti probleme u interakciji između vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, s jedne strane, te lokalnih i regionalnih predstavničkih tijela, s druge, a koji predstavljaju prepreku unapređenju položaja i prava pripadnika nacionalnih manjina u pojedinim lokalnim sredinama. Osim toga, ovim su istraživanjem postavljene osnove za praćenje pomaka u različitim aspektima djelovanja vijeća i predstavnika te je, s obzirom na to, provedeno novo istraživanje na kraju mandata prošlog saziva vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, i to u ožujku i travnju 2015.

Usporedbom rezultata istraživanja iz 2010. i 2015. godine željelo se utvrditi postoje li promjene u načinu funkcioniranja i funkcionalnosti vijeća i predstavnika te na temelju dobivenih zaključaka dati odgovarajuće preporuke i ukazati na mogućnosti boljeg pozicioniranja i djelovanja tih tijela, kako bi načelo neteritorijalne autonomije, osim u zakonodavnom okviru,³ zaživjelo i u praksi. Naime, načelo neteritorijalne autonomije snažno je prisutno u mnoštvu međunarodnih dokumenata,⁴ te u akademskim raspra-

3 Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina. Dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina> (15. 10. 2015).

4 Članak 15. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina implicira sadržaj neteritorijalne autonomije: „Stranke će stvoriti uvjete nužne za učinkovito sudjelovanje osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i gospodarskom životu i javnim poslovima, posebice koji se tiču njih samih”. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/medunarodni/default.aspx> (02. 06. 2016).

U Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina pretočeno je mnoštvo smjernica koje su sadržane u Preporukama iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u

vama koje su usredotočene na mogućnosti akomodacije interesa različitih etničkih skupina u multietničkim društvima – odnosno mogućnosti akomodacije onih interesa koji se odnose na zaštitu kulturne posebnosti, odrednica zasebnog identiteta, aktivnog sudjelovanja u javnom životu, bez jamstva teritorijalne autonomije. Teorijski koncept neteritorijalne autonomije poslužio je kao osnova za oblikovanje uzusa političkog predstavnštva i načina aktivnog sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u hrvatskom političkom i društvenom sustavu, a u prilikama postkonfliktnog karaktera društva i međunarodne uvjetovanosti i monitoringa, činio se pogodnijim supstitutom za moguće teritorijalne oblike autonomije, koji egzistiraju u mnoštvu etnički pluralnih društava. Neteritorijalni oblici autonomije nisu novost u političkoj praksi europskih društava, niti u akademskim raspravama u kojima se često ističe važnost doprinosa Karla Rennera razvoju modela nacionalne kulturne autonomije, sadržanog u njegovom tekstu iz 1899. godine “Staat und Nation” (Nimni 2005, 1). U posthladnoratovskom kontekstu, kad je došlo do narastanja straha od etničkih sukoba, neteritorijalna autonomija postala je privlačnom idejom i modelom za akomodaciju interesa različitih etničkih grupa u etnički pluralnim postkomunističkim europskim državama (Prina 2013, 3). I Republika Hrvatska je od početka devedesetih godina 20. stoljeća bila suočena s potrebom razvoja primjerenog sustava *upravljanja različitostima*, odnosno akomodacije interesa nacionalnih manjina i definiranja okvira za političku participaciju, te integraciju pripadnika nacionalnih manjina u hrvatsko društvo, uz osiguravanje mjera zaštite njihovih identiteta. Smith pritom navodi kako je u Hrvatskoj, među ostalim zemljama, u nizu zakonodavnih akata vidljiv niz karakteristika neteritorijalne (nacionalne kulturne) autonomije namijenjene pripadnicima nacionalnih manjina (Smith 2013, 49). Međutim, praksa različitih država, pa i Republike Hrvatske, nije uvijek u potpunosti slijedila propisane zakonodavne akte. Tako, primjerice, Petričušić smatra kako je razina neteritorijalne autonomije, koja je prenesena na vijeća nacionalnih manjina, neznatna, s obzirom na to da veliki dio kulturne autonomije provode manjinske udruge i ustanove, koje su financijski neovisne (Petričušić 2015, 54).

Rezultati koje iznosimo u ovome članku stoga mogu biti od iznimne važnosti različitim entitetima: zakonodavnim tijelima u Republici Hrvatskoj u kontekstu reforme pojedinih odredbi izbornog zakonodavstva u

javnom životu, posebice one koje se odnose na sudjelovanje u procesu donošenju odluka na državnoj, te lokalnim i regionalnim razinama, kao i one koje se odnose na neteritorijalne oblike uprave, koji mogu biti „korisni (...) za održavanje i razvitak identiteta i kulture nacionalnih manjina” (točka 17). Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu s obrazloženjem. Dostupno na: <http://www.osce.org/hr/hcnm/32242?download=true> (02. 06. 2016).

Republici Hrvatskoj, o čemu se vode dugotrajne stručne rasprave; vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina izabranima u svibnju 2015; različitim manjinskim institucijama – od institucija civilnog društva do političkih stranaka koje svojim djelovanjem značajno mogu utjecati na funkcioniranje vijeća i predstavnika; te lokalnim i regionalnim vlastima o kojima uvelike ovisi funkcionalnost ovih tijela.

Istraživanjem koje je provedeno 2010. godine, osim vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, bila su obuhvaćena i predstavnička tijela lokalne i regionalne samouprave, dok se istraživanje iz 2015. odnosi samo na vijeća i predstavnike. Shodno tome, analiza u ovome članku će obuhvaćati isključivo usporedbu odgovora vijeća i predstavnika u dva različita saziva, čime će se omogućiti uočavanje mogućih promjena u načinu njihova funkcioniranja ili promjena u njihovoj percepciji pojedinih aspekata ostvarivanja manjinskih prava na lokalnoj i regionalnoj razini.

NACIONALNE MANJINE U USTAVU REPUBLIKE HRVATSKE I TRANZICIJSKI PROCESI

Veliki utjecaj na proces oblikovanja zakonodavnog okvira i njegovu primjenu u praksi imali su faktori koji su izvor imali u međunarodnom okruženju. Karakter tranzicije u prvoj polovini devedesetih godina, te događaji povezani s osamostaljenjem i nastankom novih država na prostoru bivše Jugoslavije, učinili su utjecaj vanjskih aktera u kreiranju različitih politika, pa tako i manjinske, značajnijim nego što bi to u normalnim okolnostima bilo poželjno i primjereno (Kasapović 1996, 85).⁵ Ta je situacija, u pogledu kreiranja politike prema nacionalnim manjinama i definiranju opsega njihovih ljudskih, političkih i kulturnih prava, rezultirala time da se vrlo često tražio 'najmanji zajednički nazivnik' između dionika u tim procesima – političkih elita, s jedne, te manjinskih zajednica, s druge strane, a sve u prisutnosti različitih tipova vanjskih aktera: primjerice, Vijeća Europe, OESS-a i Europske unije.

U različitim razdobljima stoga je varirala i razina političke volje da se pojedina usvojena zakonska rješenja implementiraju, s obzirom na to da je u njihovom donošenju od presudnoga značaja bio utjecaj vanjskog faktora. Pritom je važno ukazati na stanovite razlike između tzv. starih nacionalnih manjina, koje su sa stjecanjem neovisnosti Republike Hrvatske već imale značajno iskustvo u organiziranju vlastite zajednice u različitim područjima djelovanja, i tzv. novih nacionalnih manjina, osobito srpske nacio-

5 O utjecaju vanjskih aktera u politikama različitih tipova tranzicijskih država vidjeti: Kasapović, M., Demokratska tranzicija u istočnoj Europi, *Politička misao*, vol. XXXIII, br. 2-3/1996, str. 84-99.

nalne manjine, koja, osim što je najbrojnija, ima i najsloženiji položaj u političkom životu Republike Hrvatske.

U posljednjih petnaestak godina, kad proces tranzicije u Republici Hrvatskoj dobiva novi zamah ušavši u tzv. drugu fazu (Čular 2005, 1), koji je u velikoj mjeri bio povezan sa početkom i tijekom europskih integracijskih procesa, definiranje politike prema nacionalnim manjinama i njezino provođenje postalo je jedan od važnih kriterija demokratske legitimacije hrvatskog društva. I u razdoblju prije 2000. godine definiranje okvira za zaštitu prava nacionalnih manjina imalo je presudan značaj u pojedinim kritičnim momentima, primjerice u procesu osamostaljenja i međunarodnoga priznanja Republike Hrvatske (Jakešević i Zorko 2009, 66), te u procesu mirne reintegracije područja Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srijema u ustavno-pravni poredak Republike Hrvatske. Međutim, ono što razlikuje ta dva razdoblja jest razina implementacije i spremnost na prakticiranje pozitivnih propisa kojima je svrha omogućiti integraciju pripadnika nacionalnih manjina u društvo u kojemu žive – i čijoj su izgradnji pridonijeli političkim, znanstvenim, kulturnim i drugim oblicima djelovanja.

Dakle, iz spomenutoga je moguće zaključiti da je, s obzirom na postojanje nacionalnih manjina, koje znatno variraju u broju članova,⁶ i njihovu poziciju i prepoznavanje u Ustavu kao integralnog dijela hrvatskoga društva koje se po svojim etničkim obilježjima razlikuje od većinskog stanovništva, stvaranje i implementacija konkretnoga zakonodavnog okvira bila značajan čimbenik ostvarenja važnih nacionalnih ciljeva tijekom protekla dva i pol desetljeća. Ti nacionalni ciljevi predstavljali su manifestaciju nacionalnih interesa, koji su se uglavnom karakterizirali oznakom vitalnih i važnih: osamostaljenje i međunarodno priznanje, potom mirna reintegracija istočnog dijela države, te članstvo u međunarodnim organizacijama – NATO-u i Europskoj uniji – koje je u strateškim dokumentima najvišega ranga⁷ bilo definirano kao najvažniji cilj vanjske politike. U kategoriji važnih nacionalnih interesa, kako ih definira još uvijek važeća Strategija nacionalne sigurnosti iz 2002. godine, „sloboda, ljudska i manjinska prava i jednakost, predstavljaju integralni dio ovih interesa”.⁸ S obzirom na

6 Od 29 pripadnika, koliko broji vlaška nacionalna manjina, do najveće srpske nacionalne manjine, koja broji 186.633 pripadnika, što čini 4,36% u ukupnom stanovništvu. Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011, Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku, str. 11.

Dostupno na: http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2012/SI-1469.pdf (16. 10. 2015).

7 Primjerice, Strategija nacionalne sigurnosti, 2002. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/308451.html> (20. 10. 2015).

8 II. Vrijednosti i interesi Republike Hrvatske, Strategija nacionalne sigurnosti, 2002. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/308451.html> (20. 10. 2015).

to da se ostvarenje tih interesa i ciljeva ne postiže u nekom 'neodređenom' prostoru i vremenu te izvan konteksta, nego u odnosu na i u interakciji sa drugim subjektima,⁹ u ovom slučaju taj kontekst činili su zahtjevi koji su sadržani u Kopenhaškim kriterijima¹⁰ koje je Europska unija definirala 1993. u pogledu mogućnosti proširenja Unije državama srednje i istočne Europe, a koji su 'prevedeni' u tzv. politiku uvjetovanosti (*policy of conditionality*)¹¹ i u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.¹² Vremenski okvir čini razdoblje koje se može podijeliti na dva dijela: prvo, od 2000. godine do ulaska Hrvatske u Europsku uniju 2013, te razdoblje koje je uslijedilo nakon sjecanja statusa države članice EU-a.

U tom potonjem razdoblju, osobito važnim postaje pitanje može li se postignuti stupanj demokratske tranzicije početi 'kretati' u suprotnom smjeru, odnosno može li biti reverzibilan u pojedinim aspektima, primjerice u postignutoj razini manjinskih prava – što bi moglo imati posljedice i na aktualne modele političkog predstavništva na svim razinama, koji su se i u proteklih dvadesetak godina značajno mijenjali. Dakle, kad se govori o temi potrebnih promjena u dijelu izbornog zakonodavstva koji se odnosi na političko predstavljanje manjina na državnoj, te regionalnim i lokalnim razinama, onda treba imati na umu da bi, osim pozitivnog, te promjene mogle, pod određenim nepovoljnim okolnostima, poprimiti i negativan predznak, čime bi se umanjila dostignuća dosadašnjeg modela političkog

9 O vezi nacionalnih interesa, vanjskopolitičkih ciljeva i procesa proširenja Europske unije vidjeti: Moravcsik, A. and Vachudova M. A., *National Interests, State Power, and EU Enlargement*, *East European Politics and Societies*, Vol. 17, No. 1, pages 42–57. Dostupno na: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/eeps.pdf> (15. 10. 2015).

10 Conclusions of the Presidency, European Council in Copenhagen, 21–22 June 1993, p. 13. Dostupno na: http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/presidency-conclusions_-copenhagen-european-council_-21-and-22-june-1993/ (15. 10. 2015).

11 Vidjeti primjerice: Sasse, Gwendolyn, *EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy*, *EUI Working Papers*, RSCAS No. 2005/16, European University Institute. Dostupno na: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3365/05_16.pdf?sequence=1 (15. 10. 2015).

12 Ispunjavanje kriterija u različitim područjima prati se i verificira u godišnjim Izvješćima o napretku, koja čine sastavni dio Strategije proširenja EU-a. Vidjeti primjerice, *Izvješće o napretku za 2011. godinu kao prilog Priopćenja Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Strategija proširenja i glavni izazovi 2011–2012*. Dostupno na: http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/111012_Izvjesce_o_napretku_2011_FINAL.pdf (20.10.2015) ili

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012*.

Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf (20.10.2015).

predstavništva nacionalnih manjina. O promjenama u modelu političkog predstavništva nacionalnih manjina podrobnije se bavi sljedeće poglavlje ovoga članka.

U Ustavu Republike Hrvatske, položaj nacionalnih manjina mijenjao se od prve varijante, Božićnog Ustava iz 1990.¹³ do posljednjih značajnijih izmjena 2010. godine,¹⁴ kada se u Izvorišnim osnovama Republika Hrvatska ustanovljuje „kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika nacionalnih manjina”,¹⁵ koje se potom poimence navode (sve dvadeset i dvije nacionalne manjine). To nije bio slučaj u ranijim ustavima, a sve promjene imale su utjecaja i na praktičnu razinu ostvarivanja manjinskih prava. Naime, u prvom Ustavu Republike Hrvatske veći broj nacionalnih manjina ne spominje se poimence u definiciji Republike Hrvatske kao „nacionalne države hrvatskog naroda i države pripadnika *inih naroda i manjina*, koji su njezini državljani: Srba, Muslimana, Slovenaca, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova i drugih”¹⁶, te se stoga ovo određenje države može označiti i kao manje inkluzivno u odnosu na kasnije oblike. Već 1997. godine donesen je Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, u kojemu se donekle mijenja i određenje države, prema kojemu se Republika Hrvatska „ustanovljuje kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika autohtonih nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina i drugih, koji su njezini državljani...”¹⁷ Iz navedenoga je vidljivo da se u pojam „inih naroda” više ne pojavljuje u definiciji, manjine se sada označavaju kao nacionalne manjine, pojavljuje se pojam „autohtonosti”,¹⁸ a poimenično navođenje manjina promijenilo je sadržaj. Naime, u definiciji se više ne navode Muslimani i Slovenci, ali se

13 U vrijeme donošenja prvoga Ustava Republika Hrvatska još uvijek je bila sastavnim dijelom SFRJ.

14 Misli se na značajne promjene u pogledu teme koja je predmet ovoga članka.

15 Izvorišne osnove, Ustav Republike Hrvatske, 2010.
 Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html (15. 10. 2015).

16 Izvorišne osnove, Ustav Republike Hrvatske, 1990.
 Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_12_56_1092.html (15. 10. 2015).

17 Članak 1, Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, 1997.
 Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1997_12_135_1944.html (15. 10. 2015).

18 O problematici poimanja autohtonosti u definiranju ustavnoga položaja nacionalnih manjina više vidjeti u: Horvat, A., Autohtone nacionalne manjine i ustavne promjene 2009–2010, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, God. 60, br. 2, 2010, str. 555–585.

navode Nijemci, Austrijanci, Ukrajinici i Rusini. Ista formulacija ostala je i u Ustavu i nakon ustavnih promjena 2000. i 2001. godine. Konačno, ustavnim promjenama iz 2010. godine u tekst Ustava uvrštene su sve dvadeset dvije nacionalne manjine poimence, a u odnosu na ranije varijante umjesto Muslimana u dokumentu se navode Bošnjaci.

U daljnjem razvoju manjinskih prava i njihovoj kodifikaciji iznimno je važan članak 15. važećeg Ustava, koji definira osnove ravnopravnosti nacionalnih manjina, obvezu donošenja ustavnog zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina (što je učinjeno 2002. godine), te slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, služenja vlastitim jezikom i pismom, te kulturnu autonomiju. Članak 15. je također 'evoluirao' u odnosu na rane devedesete, kad se u Božićnom ustavu sastojao od dvaju stavaka, te u njemu nije bilo riječi o mogućnosti uvođenja dodatnog prava glasa za pripadnike nacionalnih manjina.¹⁹ Nakon manjih terminoloških promjena iz 1997. godine, ustavnim promjenama 2000. uvedena su dodatna dva stavka ovoga članka, u kojima je propisana obveza uređenja ravnopravnosti nacionalnih manjina donošenjem ustavnog zakona, te mogućnost osiguravanja da pripadnici nacionalnih manjina, osim općega biračkog prava, ostvare i posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.²⁰

Ono što je, međutim, do danas ostalo najspornijom točkom oko koje se stručna mišljenja razilaze jest značenje trećeg stavka članka 15. važećeg Ustava, koja glasi da se zakonom „može, pored općeg biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor”.²¹ Ta pravna nedorečenost, koju ponajviše označava riječ „može”, najčešće se tumačila kao da se „izričito ne mora”

19 Članak 15. Ustava Republike Hrvatske iz 1990. glasio je: „U Republici Hrvatskoj ravnopravni su pripadnici svih naroda i manjina. Pripadnicima svih naroda i manjina jamči se sloboda izražavanja narodnosne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija”. U samom Ustavu nema jasnijeg određenja pojmova „naroda” i „manjine”.

Ustav Republike Hrvatske, 1990.

Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_12_56_1092.html (25. 09. 2015).

Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske iz 1997. godine, člankom 4. određeno je da se mijenja raniji članak 15. Ustava, čime iz upotrebe izlaze pojmovi naroda i manjina, te se počinje koristiti pojam nacionalne manjine.

20 Članak 7. Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske, 2000.

Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000_11_113_2224.html (25. 09. 2015).

21 Članak 15, Ustav Republike Hrvatske, 2010.

Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html (25. 09. 2015).

uvesti tzv. dodatno pravo glasa, što do danas, unatoč nekim ponuđenim rješenjima, nije učinjeno.

POKUŠAJ PROMJENA MODELA POLITIČKOG PREDSTAVNIŠTVA NACIONALNIH MANJINA

Političko predstavljanje nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj mijenjalo se od 1990. godine do danas. Model zastupanja nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru i tijelima državne vlasti bio je definiran u Ustavnom zakonu o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina iz 1992. godine. U ovom Ustavnom zakonu, uz zastupljenost nacionalnih manjina u Saboru,²² bila je predviđena i njihova razmjerna predstavljenost u tijelima lokalne i regionalne vlasti.²³ Posebne odredbe u ovom Ustavnom zakonu odnosile su se na pravo na regionalnu samoupravu u dva kotara u kojima je, prema popisu stanovništva iz 1981. godine, živio natpolovičan broj pripadnika pojedine etničke ili nacionalne zajednice ili manjine, a to su trebali biti kotarevi Knin i Glina.²⁴ Međutim, ratna događanja 1991–1995. godine onemogućila su primjenu značajnog broja odredbi ovog Ustavnog zakona. Nakon završetka rata, promijenjene okolnosti utjecale su na izmjene i dopune tadašnjeg Ustavnog zakona 2000, a ustavna rješenja iz 2000.²⁵ otvorila su put donošenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina 2002. godine.

Njegovim usvajanjem nastupila je nova faza u zaštiti prava nacionalnih manjina, a institucionalni okvir za provedbu različitih politika i mjera upotpunjen je novim tijelima – primjerice, ustanovljen je Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske, kao tijelo na državnoj razini, te su u politički život na lokalnoj i regionalnoj razini uvedena vijeća i predstavnici nacionalnih manjina. Osim toga, preciznije se definira zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima na lokalnoj i regionalnoj razini.²⁶ Kao što će se vidjeti u nastavku teksta, neka od tih rješenja pokazala su niz funkcionalnih slabosti.

22 Razmjerna zastupljenost za „etničke i nacionalne zajednice ili manjine”, koje u ukupnom stanovništvu čine više od 8%, te ukupno 5 zastupnika za manjine koje u ukupnom stanovništvu sudjeluju s manje od 8% pripadnika.

23 Članci 18. i 19. Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_06_34_896.html (15. 10. 2015).

24 Isto, članci 21. i 22.

25 U članku 15.

26 Članak 7. i Članak 20, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, 2002. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html> (15. 10. 2015).

Neusklađenost Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u odnosu na izbor zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatski sabor utjecala je na promjenu Ustavnog zakona 2010. u dijelu koji je regulirao izbor zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatski sabor,²⁷ ali i jačanje položaja vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, uvođenjem mogućnosti stjecanja pravne osobnosti za koordinacije vijeća nacionalnih manjina.

U Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina koji je izmijenjen i dopunjen 2010. a čije su izmjene i dopune djelomično odbačene Odlukom Ustavnog suda 2011. godine, bilo je predviđeno da se „nacionalnim manjinama koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika jamči najmanje tri zastupnička mjesta pripadnika, te nacionalne manjine u Hrvatskom saboru koji svoju zastupljenost ostvaruju na temelju općega biračkog prava na stranačkim listama, te manjine ili listama koje predlažu birači te manjine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor”.²⁸ Osim toga, „Nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika, pored općega biračkog prava, na osnovi posebnoga biračkog prava imaju pravo izabrati pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina, u posebnim izbornim jedinicama, a čime ne mogu biti umanjena stečena prava nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor”.²⁹

Značajne promjene bile su predviđene i u pogledu članka 33. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina koji se odnosi na koordinacije vijeća nacionalnih manjina. Koordinacije su dobile svojstvo pravne osobe upisom u registar koji se vodi u Ministarstvu uprave, i to je jedna od odredbi koju Ustavni sud svojim kasnijim odlukama nije ukinuo. Zanimljivo je, međutim, bilo predviđeno rješenje prema kojem bi, kad je to određeno međunarodnim ugovorima, funkciju koordinacije nacionalne manjine mogla vršiti i krovna udruga te manjine. Osim toga, bilo je predviđeno da „Srpsko narodno vijeće djeluje kao Koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske i ima pravnu osobnost”.³⁰

27 Koja je u konačnici odbačena.

28 Članak 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, 2010.

Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_06_80_2275.html (15. 10. 2015).

29 Isto. Ovim člankom izmijenjen je članak 19. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz 2002.

30 Članak 4. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_06_80_2275.html (15. 10. 2015).

U konačnici, u svojim odlukama Ustavni sud utvrdio je da Ustav Republike Hrvatske ne dopušta unaprijed zakonom jamčiti i određivati broj zajamčenih zastupničkih mjesta za bilo koju manjinu po bilo kojoj osnovi (uključujući etničku i nacionalnu) u okviru općega izbornog sustava. Shodno tome, utvrđeno je kako navedena izmjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina nije ustavno-pravno prihvatljiva.³¹

Na tu odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske bilo je dosta reakcija koje su je pokušale osporiti. Posebno su žestoke reakcije došle od zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru. Sve su te reakcije najbolje sadržane u stavovima Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske, koji je smatrao da je Ustavni sud Republike Hrvatske svojom Odlukom³² suprotno članku 5. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske,³³ koji izričito propisuje da se Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor može mijenjati najkasnije godinu dana prije održavanja parlamentarnih izbora, donio odluku četiri mjeseca prije održavanja izbora i tri mjeseca prije zakonskog roka raspuštanja Hrvatskog sabora. Takvom odlukom, mišljenje je Savjeta, mijenjaju se izborna pravila u godini parlamentarnih izbora, čime se izravno krši Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske. Iz obrazloženja Odluka Ustavnog suda, koja se odnose na kriterije nacionalne pripadnosti, o jednom jedinstvenom narodu kao zajednici državljana, otvorila su se prvenstveno ona pitanja koja se odnose na ishodišna i temeljna prava nacionalnih manjina i njihove ravnopravnosti s većinskim narodom. S obzirom na to da je iz Ustava Republike Hrvatske više nego razvidno da su pripadnici nacionalnih manjina prepoznati i priznati kao dio naroda, i to kao građani i pripadnici nacionalnih manjina, Savjet je smatrao nedopustivim da obrazloženja Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske otvaraju pitanje tretira li se Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina kao organski zakon ili ga se dovodi u ravan običnog zakona. Savjet, nadalje, smatra indikativnim da je Odluka Ustavnog suda donijeta samo nekoliko tjedana nakon što je Europska komisija donijela Odluku o zatvaranju poglavlja 23 „Pravosuđe i vladavina prava”. Republika Hrvatska se u zatvaranju tog poglavlja izričito pozivala na unapređenje biračkog prava pripadnika nacionalnih manjina primjenom dodatnog prava glasa, te prekidom višegodišnje segregacije pripadnika nacionalnih manjina na biračkim mjestima, prekidom političke getoizacije pripad-

31 O presudi Ustavnog suda više vidi u: Ceranić, Vedran, *Političko predstavljanje nacionalnih manjina u ustavnom poretku Republike Hrvatske: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3597/2010 i dr. 1, br. U-I-3786/2010 i dr. 2 i br. U-I-120/2011 i dr. 3*, *Pravnik*, 45, 1 (90), 2011, str. 165–177.

32 Odluka broj: U-I-120/2011 od 29. 07. 2011. godine.

33 Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske, *Narodne novine*, broj 121/2010.

nika nacionalnih manjina, odnosno njihovih političkih predstavnika, te se tako otvorilo pitanje bojazni o smanjivanju prava pripadnika nacionalnih manjina nakon završetka pregovora o pristupanju Republike Hrvatske članstvu u Europskoj uniji.

Po mišljenju Savjeta, odluke Ustavnog suda uzrokovale su i određeni animozitet između nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, posebno prema pripadnicima srpske nacionalne manjine, jer ih se smatralo odgovornima što je odlukama ukinuto dodatno pravo glasa nacionalnim manjinama.³⁴

PROBLEM IZBORNOG ZAKONODAVSTVA I NACIONALNE MANJINE

U sklopu općih problema reforme izbornog zakonodavstva u Hrvatskoj, poseban problem predstavljaju izbori za manjinske zastupnike i predstavnike na različitim razinama – od izbora zastupnika u Hrvatski sabor, preko izbora predstavnika nacionalnih manjina u lokalnim i regionalnim predstavničkim tijelima, do izbora članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. U sva tri slučaja riječ je o vrlo različitim modelima izbora, a te se različitosti očituju, primjerice, u načinu kandidiranja predstavnika manjina na različitim razinama, a u krajnjoj liniji i u legitimitetu izabranih predstavnika. Tako se osam zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru bira u posebnoj (dvanaestoj) izbornoj jedinici, koja obuhvaća cjelokupni teritorij Republike Hrvatske.³⁵ Članovi općinskih i gradskih vijeća i županijskih skupština³⁶ biraju se na lokalnim izborima, tako da nacionalne manjine u općinama i gradovima (lokalna razina), koje u ukupnom stanovništvu broje više od 5%, imaju pravo na barem jednog predstavnika izabranog na temelju općega biračkog prava, a one koje čine najmanje 15%

34 Zapisnik sa 43. sjednice Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske, Klasa: 022-03/11-02/04; Ur. br. 50438-11-02, Zagreb, 22. rujna 2011. Dostupno na: www.savjet.nacionalne-manjine.info/files/2011/zapisnik_1.doc (26. 10. 2015).

35 Pripadnici srpske nacionalne manjine biraju tri zastupnika, talijanske manjine jednoga, mađarske manjine jednoga, češke i slovačke manjine jednoga, a sve druge nacionalne manjine preostala dva zastupnika. Vidjeti članak 19. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, te članke 15–18 Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, 2003. Dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor> (15. 10. 2015).

36 Vidjeti članke 9–13 Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_04_44_833.html (15. 10. 2015).

ukupnog broja stanovnika jedinice imaju pravo na razmjerni broj predstavnika sukladno sudjelovanju u ukupnom stanovništvu. U županijama (regionalna razina) u kojima pojedine nacionalne manjine sudjeluju s više od 5% u ukupnom stanovništvu, na temelju općega biračkog prava bira se razmjerni broj predstavnika sukladno njihovom sudjelovanju u ukupnom stanovništvu.³⁷ Dakle, ovi se predstavnici biraju tako što se kandidati, pripadnici nacionalnih manjina, nalaze na općim kandidacijskim listama za pojedine izbore. Ako na izborima nije izabran dovoljan broj pripadnika pojedine nacionalne manjine, onda se s najuspješnijih lista uzima potreban broj pripadnika nacionalnih manjina. Ako se ni tako ne može popuniti potreban broj, organiziraju se dopunski izbori na koje izlaze samo pripadnici dotične nacionalne manjine.³⁸ Tako se izborna legitimacija provodi na tri načina, iako je riječ o predstavnicima koji imaju jednak mandat.

Izbori za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina provode se pak na treći način, tako što pripadnici nacionalnih manjina biraju svoja vijeća i predstavnike na izborima na koje izlaze samo pripadnici nacionalnih manjina. Članove vijeća i predstavnike imaju pravo kandidirati udruge nacionalnih manjina i određen broj pripadnika nacionalne manjine (20 u općini, 30 u gradu, odnosno 40 u županiji),³⁹ a tako izabrana tijela imaju ograničenu predstavničku ulogu – naime, uzimajući u obzir njihov konzultativni karakter, upitno je u kojoj mjeri mogu utjecati na proces donošenja odluka koje su važne u pogledu prava nacionalnih manjina na različitim razinama. To pokazuje da se zastupnici i predstavnici nacionalnih manjina na svim razinama vlasti biraju na tri različita načina.

Poseban problem predstavlja suradnja predstavnika nacionalnih manjina izabranih u općinska i gradska vijeća i županijske skupštine i vijeća predstavnika nacionalnih manjina. Na taj su način uvedena dva odvojena predstavništva manjinskih interesa na lokalnim i regionalnoj razini vlasti. To često dovodi do međusobnih nesporazuma unutar pojedinih nacionalnih manjina na štetu ostvarivanja prava pojedinih nacionalnih manjina.

Drugi aspekt problema suradnje između vijeća i predstavnika nacionalnih manjina i lokalnih/regionalnih predstavničkih tijela mogli bismo okvalificirati kao koordinacijski problem. Naime, s obzirom na to da se ciklusi izbora jednih i drugih tijela ne poklapaju, odnosno da se izbori za

37 Članak 20, stavci 2, 3. i 4. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, 2002. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html> (15. 10. 2015).

38 Članak 11. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_04_44_833.html (15. 10. 2015).

39 Članak 24. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, 2002. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html> (15. 10. 2015).

vijeća i predstavnike ne održavaju istodobno ili u sklopu lokalnih izbora, to dovodi do problema koordinacije i zastoja u funkcioniranju vijeća i predstavnika, što se u konačnici reflektira na njihovu svrhovitost i funkcionalnost. Od 2003/2004. godine, kad su održani prvi izbori za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, lokalni izbori⁴⁰ održani su 2005, 2009, te 2013, dok su izbori za vijeća i predstavnike⁴¹ održavani 2007, 2011, te posljednji 2015. godine. Sukladno tome, kvalitetan pomak u izbornom zakonodavstvu bio bi kad bi se izbori za vijeća i predstavnike održavali u okviru lokalnih izbora, što je ideja koja se opetovano pojavljuje u javnom diskursu. Takav bi pomak imao pozitivan učinak na nekoliko razina: znatno bi se povećala vidljivost izbora vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u javnosti, povećala bi se mogućnost koordiniranog djelovanja, jer bi se lokalna i regionalna predstavnička tijela konstituirala istodobno kad i vijeća nacionalnih manjina, a u konačnici, nije zanemariv ni financijski element, jer bi se uštedjela financijska izdvajanja koja su danas nužna za održavanje zasebnih izbora.

ČEMU SLUŽE VIJEĆA I PREDSTAVNICI NACIONALNIH MANJINA?

Iako je opća ocjena da je aktualni zakonodavni okvir, koji je namijenjen zaštititi prava nacionalnih manjina, primjeren i kvalitetan, neka rješenja pokazuju manjkavosti i mane kad su u pitanju dosezi njihova učinka. U ovome članku pozornost je posvećena jednom obliku manjinskog predstavnništva koje je rezultat 'evolucije' manjinskih prava u Republici Hrvatskoj – vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina – tijelima čija je funkcionalnost i svrhovitost u zadanom obliku vrlo upitna. Ta je konstatacija izraz svijesti o problemima na koje u ispunjavanju svoje funkcije nailaze ova tijela, a ne izraz nesklonosti postojanju tog oblika manjinskog predstavnništva, koje bi uz redefiniranje nadležnosti i zadaća moglo biti mnogo korisnije.

Jedno od osnovnih pitanja u okviru problematike različitih tipova i razina manjinskog predstavnništva jest jesu li institucije, o kojima je ovdje riječ, tek „ukras” i sredstvo demokratske legitimacije i nominalni pokazatelj demokratičnosti u modelima manjinskog predstavnništva u etnički pluralnom društvu ili, pak, imaju kapacitet i moć unaprijediti položaj manjina u zajednicama u kojima žive, pridonose i djeluju? O tome se mnogo toga može zaključiti na temelju rezultata istraživanja iz 2010. i

40 Izbori za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne/regionalne samouprave i izbori općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba.

41 Izbori za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina.

2015. godine, ali i na temelju činjenice što su izbori 2015. bili četvrti u nizu, tako da se na temelju dosad stečenih iskustava mogu definirati naučene lekcije, koje mogu poslužiti kao polazište za redefiniciju uloge i položaja vijeća i predstavnika nacionalnih manjina.

Površnim pogledom u statističke podatke, koji se odnose na izlaznost pripadnika nacionalnih manjina na ove izbore u četiri ciklusa, moguće je postaviti pitanje o legitimnosti tako izabranih (dakako, zakonitih) tijela⁴², te pitanje o tome koga predstavljaju s obzirom na sistem predlaganja članova vijeća i predstavnika, te (nisku) izlaznost pripadnika pojedinih nacionalnih manjina na izbore.⁴³ Iznimno niska izlaznost na birališta od prvih izbora 2003/2004. pa do posljednjih izbora 2015. pokazala se kao teško savladiv problem: na prve izbore 2003. i ponovljene/dopunske izbore 2004. izišlo je 8,4% birača, 2007. izlaznost je bila 12,76%, 2011. biračko pravo ostvarilo je 11,2% pripadnika manjina s pravom glasa⁴⁴, a 2015. godine 13,5% birača na županijskoj, gradskoj i općinskoj razini. Izvorišta tog problema mogu biti: nezainteresiranost birača za politiku općenito, stupanj asimilacije u većinsko stanovništvo, stupanj integracije, neprikladnom „tajmingu“⁴⁵ i odvojenost od lokalnih izbora (koji se redovito održavaju svake četiri godine u svibnju) ili dojam o utjecaju i ulozi vijeća i predstavnika u županijama, gradovima i općinama. S obzirom na to, postavlja se pitanje bi li i postotak izlaznosti na izbore za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina bio veći kad bi se ti izbori spojili sa lokalnim izborima. Osim toga, upravo različito vrijeme konstituiranja lokalnih i regionalnih vlasti u odnosu na vijeća i predstavnike detektirano je kao jedna od prepreka cjelovitijem prakticiranju nadležnosti, te vrste manjinskih predstavničkih institucija.

42 O ovoj temi vidjeti, primjerice: Petričušić, A., Vijeća nacionalnih manjina – Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti, *Revus – revija za ustavno teoriju in filozofiju prava*, br. 17, 2012, str. 91–104.

43 S druge strane, moguće je postaviti i pitanje, može li se na temelju podataka o izlaznosti izvoditi bilo kakve zaključke o legitimitetu izabranih članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina? Međutim, podaci o izlaznosti značajan su pokazatelj interesa pripadnika nacionalnih manjina za taj oblik manjinskog predstavnništva, za koji je upitno osigurava li participaciju nacionalnih manjina u životu zajednice na lokalnoj i regionalnoj razini.

44 Pravo glasa na izborima za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina imaju punoljetni građani Republike Hrvatske koji su pripadnici nacionalnih manjina, a koji imaju prebivalište u pojedinoj jedinici lokalne i područne/regionalne samouprave.

45 Primjerice, izbori za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina 2011. godine održani su u mjesecu srpnju!

Uloga i ovlasti vijeća i predstavnika nacionalnih manjina propisane su Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina 2002. godine⁴⁶, a način izbora propisan je glavom IX. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.⁴⁷ S obzirom na političku predstavljenost nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne samouprave,⁴⁸ zanimljivo bi bilo propitati i interakciju tih tijela s vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina.

Uloga vijeća i predstavnika nacionalnih manjina vrlo je široko definirana u četiri osnovne točke u članku 31. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, što na prvi pogled ostavlja dojam da se time željelo stvoriti mogućnost poduzimanja inicijative u mnoštvu područja u kojima se detektira nedostatak, poput obrazovanja, uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina, zapošljavanja, stanovanja i slično. Međutim, što te ovlasti i uloga znače pripadnicima manjina u sredinama u kojima žive, na koji način i zašto, te prakticiraju li vijeća i predstavnici svoju zakonsku ulogu? Ostvaruju li, dakle, vijeća i predstavnici nacionalnih manjina primjereno sudjelovanje u „upravljanju lokalnim poslovima”, kao što je to propisano Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina? Ako je izbornim zakonodavstvom propisano sudjelovanje i obveza izbora pripadnika nacionalnih manjina u lokalna i regionalna predstavnička tijela, kako bi se pripadnicima manjina omogućilo sudjelovanje u procesu donošenja odluka važnih za život zajednice u kojoj žive, kakva je „dodana vrijednost” koju u taj proces svojim konzultativnim djelovanjem mogu donijeti vijeća i predstavnici? Dolazi li do izražaja ta njihova konzultativna uloga u procesu donošenja odluka na razini općina, gradova i županija u kojima su izabrani, prvenstveno onih odluka koje se odnose na pojedine vidove manjinskih prava, a potom i na odluke koje su važne za život lokalne/regionalne zajednice u cijelosti? Odgovore na ta pitanja nude rezultati provedenih istraživanja 2010. i 2015. godine.

46 Članci 23–34. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html> (15. 10. 2015).

47 Glava IX. Izbori članova vijeća nacionalnih manjina u jedinicama samouprave (čl. 63–65), Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_04_44_833.html (15. 10. 2015).

48 Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine, članci 9–13.

Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_04_44_833.html (15. 10. 2015).

FUNKCIONIRANJE VIJEĆA I PREDSTAVNIKA TIJEKOM DVA MANDATA – USPOREDBA ISTRAŽIVANJA 2010. I 2015.

Mnoštvo prethodno spomenutih problema u samoj ideji i funkciji vijeća i predstavnika nacionalnih manjina može se iščitati iz odgovora na upitnik koji su članovi vijeća i predstavnici nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj pružili u okviru istraživanja koje je 2010. i 2015. proveo Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Istraživanje koje je provedeno neposredno prije ovogodišnjih izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina 2015. godine pokazalo je da će novoizabrana vijeća i predstavnike (288 vijeća i 173 predstavnika) dočekati mnoštvo problema s kojima su se u obnašanju svoje funkcije susretali članovi tih tijela u prethodna tri mandata.⁴⁹

Anketni upitnik, koji se sastojao od 32 pitanja otvorenog i zatvorenog tipa, članovima vijeća i predstavnicima poslan je elektroničkim putem, a bazu za istraživanje činio je Registar vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, koji se vodi pri Ministarstvu uprave Republike Hrvatske. U Registru se u trenutku provođenja istraživanja nalazilo 259 vijeća i 145 predstavnika, od kojih se ukupno 101 zbog različitih razloga pokazalo nedostupnim za slanje upitnika (primjerice, nepostojanje aktivne elektroničke pošte). Od preostale 293 jedinice (vijeća i predstavnika) njih 62 ili 21,2% dostupnog/raspoloživog skupa odazvalo se istraživanju i poslalo je odgovore na anketni upitnik. Ta brojka čini 15,3% od osnovnog skupa, tj. ukupnog broja vijeća i predstavnika (prije izbora 2015. godine).

Na temelju četiriju skupina nadležnosti koje su vijećima i predstavnicima namijenjene Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine,⁵⁰ sačinjena su pitanja koja su imala utvrditi u kojoj mjeri

49 Dio rezultata istraživanja objavljen je u časopisu Prosvjeta, izdavača SKD Prosvjeta iz Zagreba, i to u broju 127/2015.

50 Prema Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, vijeća nacionalnih manjina u jedinici samouprave mogu:

- predlagati tijelima jedinice samouprave mjere za unapređivanje položaja nacionalne manjine u državi ili na nekom njenom području, uključujući davanje prijedloga općih akata kojima se uređuju pitanja od značaja za nacionalnu manjinu tijelima koja ih donose;
- isticati kandidate za dužnosti u tijelima državne uprave i tijelima jedinica samouprave;
- biti obaviješteni o svakom pitanju o kojem će raspravljati radna tijela predstavničkog tijela jedinice samouprave, a tiče se i položaja nacionalne manjine;
- davati mišljenja i prijedloge na programe radijskih i televizijskih postaja na lokalnoj i regionalnoj razini namijenjene nacionalnim manjinama ili na programe koji se odnose na manjinska pitanja.

Članak 31. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, 2002.

Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html> (15. 10. 2015).

članovi vijeća i predstavnici praktičiraju svoju savjetodavnu ulogu i sudjeluju li tako u 'lokalnim poslovima', koji su značajni za život njihove manjine u određenoj jedinici lokalne i regionalne samouprave. Osim toga, upitnikom je bio obuhvaćen vrlo širok krug pitanja koja se odnose na različite aspekte organizacije i funkcioniranja tih tijela, te je na temelju toga cilj bio utvrditi postoji li i kakav je napredak u funkcioniranju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u odnosu na prethodno istraživanje. U ovome tekstu analizirat ćemo samo neka od pitanja koja su bila obuhvaćena anketnim upitnikom, a koja mogu ukazati na daljnje mjere za unapređenje rada vijeća i predstavnika nacionalnih manjina.

S obzirom na to da su do trenutka istraživanja izbori za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina bili održani tri puta, istraživanjem se željelo utvrditi postoji li kontinuitet u pogledu članstva pojedinih vijeća (broj članova vijeća u županiji je 25, u gradu 15, te u općini 10)⁵¹ i u obavljanju funkcije predstavnika. Istraživanje je pokazalo da je više od trećini članova vijeća i predstavnika (35,48%) to bio prvi mandat (dakle, vijećima koja su izabrana 2011. godine), a nešto manje od dvije trećine (64,51%) već je ranije sudjelovalo u radu tih tijela, što je vidljivo u Grafikonu 1. S obzirom na navedeno, iskustva koja su članovi vijeća i predstavnici nacionalnih manjina stekli u prethodna tri mandata mogu poslužiti kao referentna točka za unapređivanje rada tih tijela u trenutačnom i budućim ciklusima. U tom bi pogledu od iznimne koristi bilo dodatno istraživanje kojim bi se sistematizirale naučene lekcije, ukazalo na razlike u funkcioniranju ovih tijela u pojedinim jedinicama lokalne i regionalne samouprave, te, u odnosu na pojedinu manjinu, zabilježili problemi u pogledu ljudskih resursa i slično.

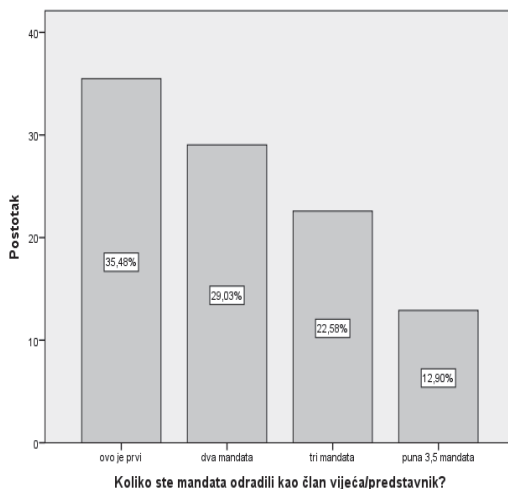
U svrhu ostvarivanja „sudjelovanja u javnom životu i opravljanju lokalnim poslovima”⁵² iznimno je važno da vijeća i predstavnici budu redovito uključeni u rad sjednica predstavničkih tijela. Time se, naime, smanjuje mogućnost da neka odluka, koja je važna iz perspektive poštovanja prava nacionalnih manjina, bude donesena bez uključenosti manjinskih predstavnika u proces donošenja odluke, dakako, u savjetodavnoj ulozi. Dobiveni rezultati (Grafikon 2) pokazuju da samo 35% vijeća i predstavnika redovito sudjeluje u radu predstavničkih tijela, odnosno prisustvuje sjednicama, 27% sudjeluje samo kad su na dnevnom redu teme koje se odnose na prava nacionalnih manjina, dok 16% uopće ne sudjeluje. Ti su rezultati donekle bolji u odnosu na istraživanje iz 2010. godine, ali pokazuju da još uvijek postoji nedovoljna uključenost vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u rad predstavničkih tijela na lokalnoj i regionalnoj razini. Kvali-

51 Članak 24. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, 2002.

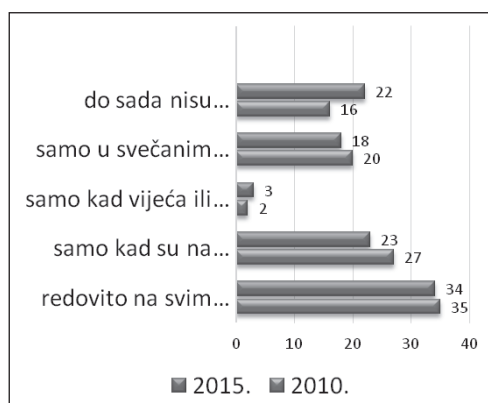
52 Članak 23. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, 2002.

tetniji pozitivan pomak u tom segmentu mogao bi se pozitivno odraziti na stvarnu uključenost pripadnika manjina u upravljanje lokalnim poslovima u sredinama u kojima žive, čime bi se ta odredba Ustavnog zakona konkretizirala i poprimila odgovarajući značaj.

Grafikon 1. Broj odrađenih mandata kod ispitanika

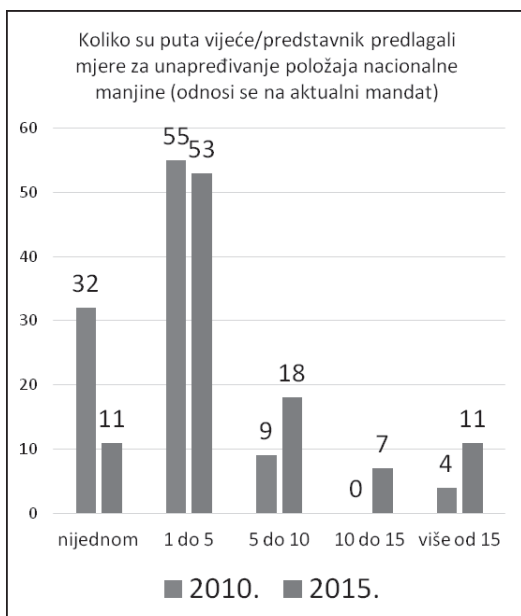


Grafikon 2. Sudjelovanje vijeća i predstavnika na sjednicama predstavničkog tijela jedinica samouprave



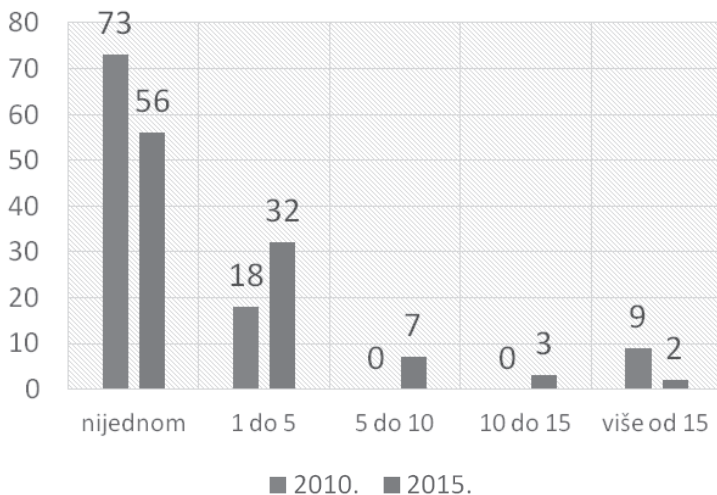
S obzirom na članak 31. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, jedna od važnih uloga vijeća i predstavnika jest predlaganje mjera za unapređenje položaja nacionalnih manjina „u državi ili na nekom njezinom području”, te se istraživanjem željelo utvrditi u kojoj mjeri se prakticira to pravo. S obzirom na to da mandat vijeća i predstavnika traje četiri godine, zabilježena aktivnost u tom pogledu nije na zadovoljavajućoj razini. Naime, kao što je vidljivo u Grafikonu 3, najveći broj vijeća i predstavnika te mjere predlagao od 1 do 5 puta (53%), dok to uopće nije bio slučaj u praksi 11% vijeća i predstavnika. U odnosu na prethodno istraživanje, ohrabrujuće djeluje podatak da je 36% vijeća i predstavnika to učinilo više od 5 puta, dok je ranije taj postotak bio samo 13%. Ipak, poticanje vijeća i predstavnika na aktivnije korištenje ovoga prava od iznimne je važnosti, a dosadašnja slaba aktivnost mogla bi se tumačiti dvojako: prvo, da se manjinska prava u određenoj sredini u potpunosti poštuju i da nema potrebe za predlaganjem bilo kakvih daljnjih mjera za unapređenje njihovih prava, ili drugo, da članovi vijeća i predstavnici nisu u dovoljnoj mjeri upoznati s načinima kako konzumirati to pravo ili za to nemaju dostatne kapacitete. Dodatnim istraživanjem mogao bi se, pak, istražiti karakter dosad predlaganih mjera za unapređenje položaja nacionalnih manjina, te mjeru u kojoj su regionalna i lokalna predstavnička tijela prihvaćala te prijedloge.

Grafikon 3. Učestalost predlaganja mjera za unapređenje položaja nacionalne manjine



Sljedeće pitanje u istraživanju odnosilo se na također vrlo važnu dostupnu mjeru koju, po članku 31. Ustavnog zakona, mogu prakticirati vijeća i predstavnici, a to je isticanje kandidata za dužnosti u tijelima jedinica samouprave. Rezultati upućuju na činjenicu da su ta tijela i u tom pitanju nedovoljno aktivna, iako su nešto aktivnija u odnosu na 2010. godinu. I dalje, visokih 56% vijeća i predstavnika ne predlaže kandidate na dužnosti u tijelima jedinica samouprave. Od 1 do 5 puta to je učinilo 32% vijeća i predstavnika, a aktivnost u tom segmentu, koja bi bila veća od toga, izrazilo je samo 12% vijeća i predstavnika. Ti podaci upućuju na nedovoljan angažman vijeća i predstavnika da se popravi nezadovoljavajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina, ne samo u jedinicama tijela lokalne i regionalne samouprave, nego i u tijelima državne uprave.

Grafikon 4. Aktivnost vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u isticanju kandidata za dužnosti u tijelima jedinice samouprave

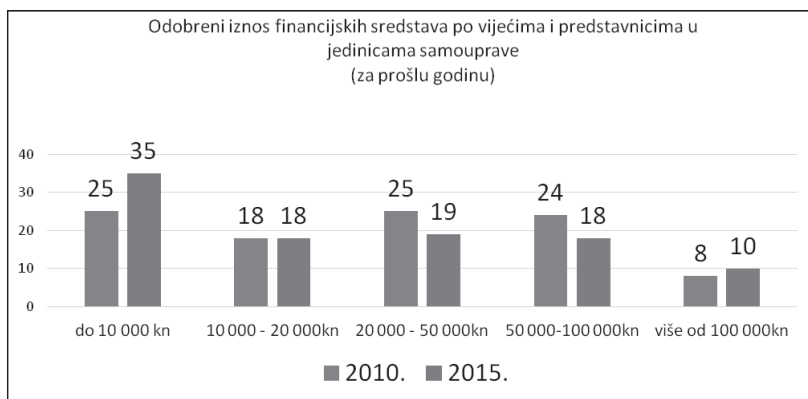


Istraživanje je također pokazalo da se edukacija članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u 56,45% slučajeva provodi povremeno, a da čak 32,26% njih nije bilo uključeno ni u kakav oblik edukacije. Također, 31% anketiranih je odgovorilo da nemaju osiguran prikladan prostor za rad, što pred jedinice lokalne i regionalne samouprave, u kojima je to slučaj, stavlja obvezu da to, prema Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina (članak 28), učine.

S obzirom na to da jedinice samouprave imaju obvezu osiguravanja sredstava za rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, te da, pored toga, mogu (dakle, nemaju obvezu) financijski podupirati aktivnosti koje

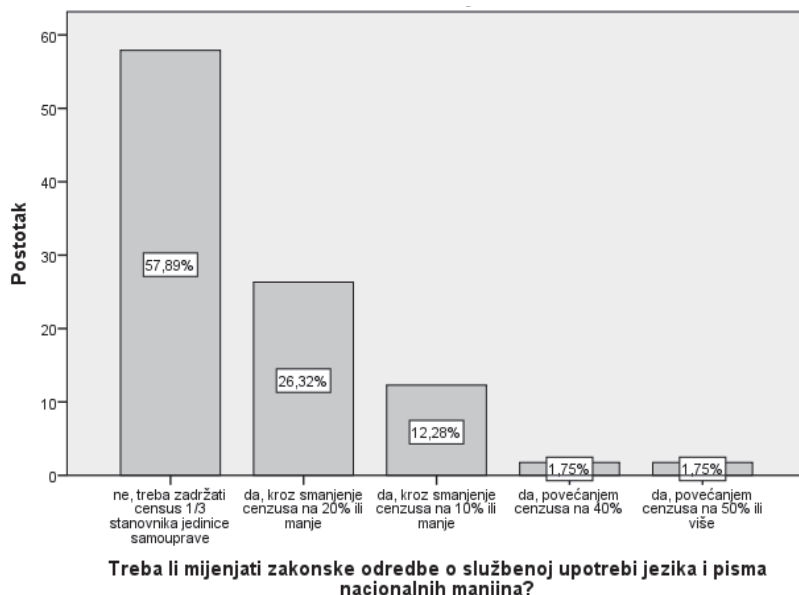
su utvrđene programom rada tih tijela, važno pitanje odnosilo se na visinu novčanih izdvajanja na godišnjoj razini. Od ispitanika se tražio odgovor na pitanje koja je visina sredstava koju je jedinica samouprave izdvojila za rad vijeća i predstavnika u prethodnoj (2014) godini. Iznos sredstava znatno varira, dakako, ovisno o tome je li riječ o radu predstavnika ili vijeća, o kojoj razini samouprave se radi, gdje se ta jedinica samouprave nalazi, programu rada vijeća i predstavnika i slično. Ovdje, pak, iznosimo samo skupni prikaz bez diverzifikacije rezultata po pojedinim kategorijama. (Grafikon 5)

Grafikon 5. Visina financijskih sredstava koje dodjeljuje jedinica samouprave za rad vijeća i predstavnika



Pitanje ravnopravne uporabe jezika i pisma na lokalnoj i regionalnoj razini također je bilo uključeno u istraživanje, a dobiveni odgovori upućuju na potrebu produbljenog istraživanja te problematike. Naime, 12,9% anketiranih utvrdilo je kako se u njihovoj jedinici samouprave ne provodi ravnopravna službena uporaba jezika i pisma, iako za to postoje zakonski uvjeti. S obzirom na to da su u javnosti nedavno pojavila različita stručna mišljenja o tome je li postotak od 1/3 stanovništva primjeren da se u nekoj jedinici uvede ravnopravna uporaba jezika i pisma, željeli smo ispitati mišljenje vijeća i predstavnika o toj problematici. Odgovori koji se nalaze u Grafikonu 6 pokazuju da je postojeća zakonska regulativa u tom području za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina prihvatljiva.

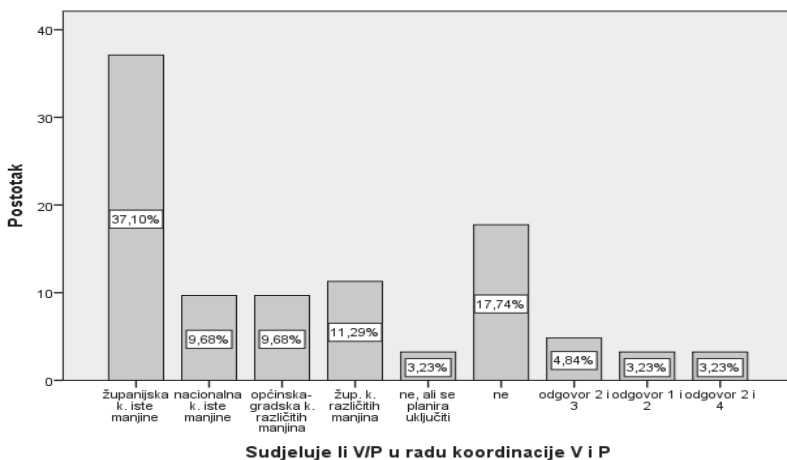
Grafikon 6. Stavovi o potrebi promjene uvjeta uvođenja ravnopravne uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina



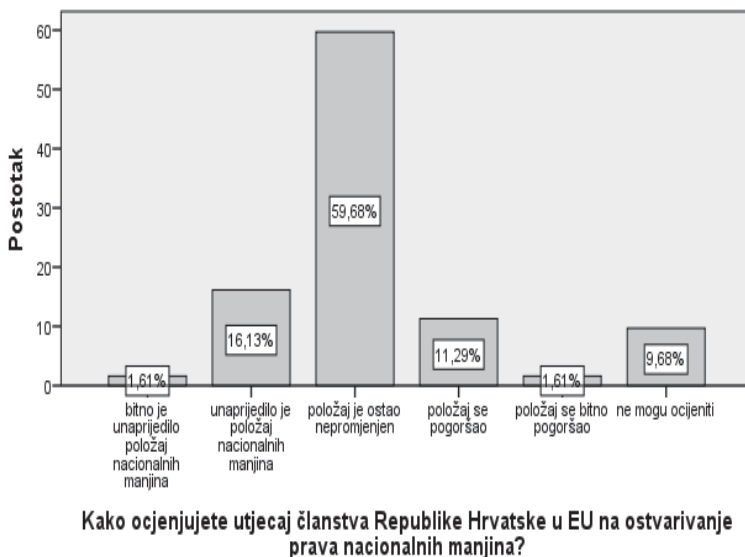
Navedeni podaci pokazuju da su vijeća i predstavnici uglavnom zadovoljni postojećim zakonskim rješenjima kojima se regulira službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina. To je vidljivo iz podatka da 57,89% ispitanika smatra da treba zadržati postojeće rješenje. Ipak, značajnih 38,6% ispitanika odgovorilo je u prilog smanjenju cenzusa ispod 20%, odnosno 10%, dok je zanemariv postotak ispitanika za povećanja tog cenzusa.

S obzirom na to da se promjenama Ustavnoga zakona o pravima nacionalnih manjina iz 2010. godine promijenio pravni položaj koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, istraživanjem se željelo utvrditi koliko je tih tijela uključeno u rad različitih vrsta koordinacija. Podaci pokazuju da su vijeća i predstavnici u velikoj mjeri uključeni u koordinacije, dok ih nešto manje od 18% još uvijek to nije učinilo.

Grafikon 7. Uključenost vijeća i predstavnika u rad koordinacija



Grafikon 8. Utjecaj članstva u EU na ostvarivanje prava nacionalnih manjina



Kako format ove vrste rada nije dovoljan da bi se u njega uvrstila analiza cjelokupnog istraživanja, zaključno iznosimo još samo jedan bitan aspekt istraživanja a koji se odnosio na procjenu vijeća i predstavnika o utjecaju članstva u Europskoj uniji na ostvarivanje prava nacionalnih manjina u Repu-

blici Hrvatskoj. Podaci prikazani u Grafikonu 8 pokazuju da se iz perspektive vijeća i predstavnika prava nacionalnih manjina nisu bitno promijenila ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju. Tako misli 59,68% ispitanika, dok podjednak postotak (1,61%) ispitanika smatra da je položaj nacionalnih manjina bitno pogoršan, odnosno da je bitno unaprijeđen.

ZAKLJUČAK

Osim pregleda razvoja manjinskog predstavnništva i osvjetljavanja problema u prakticiranju pojedinih zakonskih rješenja u ovom području, ovaj članak ima i preskriptivnu ulogu, s obzirom na to da raspravom o važnim temama i djelomičnim prikazom rezultata istraživanja o funkcioniranju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina nastoji dati smjernice za: buduće djelovanje vijeća i predstavnika, provođenje izbora za vijeća i predstavnike, te reformu uloge vijeća i predstavnika, s ciljem osnaživanja njihove uloge u procesu donošenja odluka u sredinama u kojima su konstituirana.

Provedeno istraživanje ukazalo je na najvažnije probleme koji su utjecali na rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u mandatu 2011–2015. godine. Jedan od uočenih problema nedostatak je financijskih sredstava i neophodnih uvjeta za rad, koji je uglavnom povezan s krizom koja je obilježila istraživani mandat vijeća i predstavnika. Uočena je i nedovoljna informiranost vijeća i predstavnika o onome što se događa u lokalnoj ili regionalnoj samoupravi, što je uglavnom posljedica neuključivanja članova vijeća i predstavnika u rad tijela lokalne i regionalne samouprave, bilo da ih se ne poziva na sjednice ili da im se ne dostavljaju informacije i materijali.

Kod gotovo svih nacionalnih manjina uočava se nepovoljna dobna struktura članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, što negativno utječe i na njihovu motiviranost da pokreću i realiziraju određene projekte. Vijeća i predstavnici u svom radu osjećaju i neusklađenost između legitimiteta i ovlasti, ali i nepoštovanje zakona i prava nacionalnih manjina od tijela lokalne i regionalne samouprave. Ipak, istraživanje pokazuje i određena postignuća u mandatu 2011–2015. To se osobito odnosi na formiranje odbora za rad s nacionalnim manjinama u pojedinim samoupravama. U pozitivne pomake u istraživanom mandatu može se ubrojiti i jačanje suradnje među nacionalnim manjinama, s njihovim udruženjima, ali i formiranje koordinacija unutar jedne ili više nacionalnih manjina, gdje ipak postoji još prostora za napredak.

Promjenom načina izbora članova vijeća, te usklađivanjem termina izbora s izborima za lokalnu samoupravu, povećao bi se i postotak odaziva na izbore. Budući da se u Hrvatskoj već dulje vrijeme raspravlja o donošenju jedinstvenoga izbornog zakona, kojim bi se regulirali izbori za članove predstavničkih tijela lokalne i regionalne samouprave, kao sabor-

skih zastupnika, taj bi zakon neizostavno trebao regulirati i način izbora članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina.

Rezultati istraživanja u ovom radu pokazuju da je prostor za djelovanje vijeća i predstavnika nedovoljno iskorišten, ali i da je potrebno redefinirati njihovu ulogu i položaj u jedinicama lokalne i regionalne samouprave. U tom smislu, uz pojačan interes pripadnika nacionalnih manjina za sudjelovanje u političkom životu, te veći legitimitet vijeća i predstavnika, za pretpostaviti je da bi proporcionalno rasla i njihova efikasnost i odgovornost za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.

LITERATURA

ČLANCI I KNJIGE

- Ceranić, Vedran. 2011. „Političko predstavljanje nacionalnih manjina u ustavnom poretku Republike Hrvatske: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3597/2010 i dr. 1, br. U-I-3786/2010 i dr. 2 i br. U-I-120/2011 i dr. 3”. *Pravnik*, 45 (1): 165–177.
- Čular, Goran (ur.). 2005. *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Biblioteka Politička misao.
- Horvat, Ana. 2010. „Autohtone nacionalne manjine i ustavne promjene 2009–2010”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 60 (2): 555–585.
- Jakešević, Ružica i Zorko, Marta. 2009. „Granice i etnički odnosi u procesu raspada SFRJ”. *Međunarodne studije*, 9 (3): 45–73.
- Kasapović, Mirjana. 1996. „Demokratska tranzicija u istočnoj Europi”. *Politička misao*, XXXIII (2–3): 84–99.
- Moravcsik, Andrew and Anna Milada Vachudova. 2003. “National Interests, State Power, and EU Enlargement”. *East European Politics and Societies*, 17 (1): 42–57. Dostupno na: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/eeps.pdf>
- Nimni, Ephraim. 2005. “The national cultural autonomy model revisited”. In ed. Ephraim Nimni. *National-cultural Autonomy and its contemporary critics*. New York: Routledge, 1–14. Dostupno na: http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781134534142_sample_510879.pdf
- Petričušić, Antonija. 2015. “Non-territorial autonomy in Croatia”. In eds. Tove H. Malloy, Alexander Osipov and Balazs Vizi. *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy – Assessing Advantages, Deficiencies and Risks*. Oxford: Oxford University Press, 53–68. Dostupno na: https://books.google.hr/books?id=UgM7CgAAQBAJ&pg=PP1&dq=Managing+diversity+through+non-territorial+autonomy&hl=hr&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=Managing%20diversity%20through%20non-territorial%20autonomy&f=false

- Petričušić, Antonija. 2012. „Vijeća nacionalnih manjina – Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti”. *Revus – revija za ustavno teoriju in filozofiju prava*, 17: 91–104.
- Prina, Federica. 2013. “Introduction – National cultural autonomy in theory and practice”. *Journal of Ethnopolitics and and Minority Issues in Europe*, 12 (1): 1–6. Dostupno na: <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2013/Prina.pdf>
- Sasse, Gwendolyn. 2015. *EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy*, EU Working Papers, RSCAS No. 16, European University Institute. Dostupno na: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3365/05_16.pdf?sequence=1
- Smith, David J. 2013. “Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe”. *Journal of Ethnopolitics and and Minority Issues in Europe*, 12 (1): 27–55. Dostupno na: <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2013/Smith.pdf>

DOKUMENTI

- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf
- Conclusions of the Presidency, European Council in Copenhagen, 21–22 June 1993. Dostupno na: http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/presidency-conclusions_-copenhagen-european-council_-21-and-22-june-1993/.
- Izvješće o napretku za 2011. godinu kao prilog Priopćenja Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Strategija proširenja i glavni izazovi 2011–2012. Dostupno na: http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/111012_Izvjescje_o_napretku_2011_FINAL.pdf
- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/medunarodni/default.aspx>
- Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011, Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku. Dostupno na: http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2012/SI-1469.pdf
- Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu s obrazloženjem. Dostupno na: <http://www.osce.org/hr/hcnm/32242?download=true>
- Strategija nacionalne sigurnosti, 2002. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/308451.html>

ZAKONI

- Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske, 2000. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000_11_113_2224.html
- Ustav Republike Hrvatske, 2010. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html
- Ustav Republike Hrvatske, 1990. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_12_56_1092.html
- Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, 1997. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1997_12_135_1944.html
- Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_06_34_896.html
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, 2002. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html>
- Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, 2010. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_06_80_2275.html
- Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 121/2010.
- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, 2003. Dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor>
- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 2005. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_04_44_833.html
- Zapisnik sa 43. sjednice Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske. Dostupno na: http://www.savjet.nacionalne-manjine.info/files/2011/zapisnik_1.doc

SUMMARY

FORMS OF NATIONAL MINORITIES' POLITICAL REPRESENTATION
IN CROATIA – FUNCTIONALITY PROBLEMS
OF COUNCILS AND REPRESENTATIVES

In this article, the authors are comparing two studies from 2010 and 2015 on the functioning of councils and representatives of national minorities, which are advisory bodies inaugurated by the Constitutional Law on the Rights of National Minorities (2002), that represents the basis of the Croatian model of minority rights protection. Both studies were conducted at the Faculty of Political Science, University of Zagreb (Center for International and Security Studies),

through the questionnaire distributed via e-mail to all the available councils and representatives which were listed within two cycles in the Register of councils, coordination of councils and representatives of national minorities. By putting the analysis of the research in the broader context of development of minority rights in Croatia, with special emphasis on forms of political representation at various levels, authors are providing an answer whether there is any and what kind of progress in the functioning of councils and representatives of national minorities, namely the bodies that may be considered a form of non-territorial autonomy, according to their function, role and scope of jurisdiction.

KEY WORDS: political representation of national minorities, council and representatives of national minorities in the Republic of Croatia, elections for councils and representatives.

RELATIVIZACIJA EVROPSKIH MANJINSKIH POLITIKA – STUDIJA SLUČAJA BOSNA I HERCEGOVINA

Miloš Šolaja
Univerzitet Banja Luka
Fakultet političkih nauka

SAŽETAK

Evropska unija, Savjet Evrope i druge evropske institucije bitno su odredile svoj odnos prema Bosni i Hercegovini u odnosu na primjenu Odluke Evropskog suda za ljudska prava „u slučaju Sejdić i Finci”, koji nalaže obavezu ustavnih promjena u pravcu zaštite jednakosti prava pripadnika nacionalnih manjina. Tim promjenama i predstavnici nacionalnih manjina imali bi pravo da budu kandidovani na sve pozicije zakonodavne i izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini. Do odluke u spomenutom slučaju, poznatom kao „Sejdić – Finci”, samo su pripadnici tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini – Srba, Bošnjaka i Hrvata, mogli da budu kandidovani za te funkcije. U više navrata Savjet Evrope je posredstvom Parlamentarne skupštine ili Komiteta ministara prijetio suspenzijom, čak i izbacivanjem Bosne i Hercegovine iz ove međunarodne organizacije. Istovremeno, čak i koordinisano, institucije Evropske unije raznih nivoa uslovljavale su ratifikaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAA), postignutog još 2008. godine, isto primjenom navedene odluke. Prijetnja se odnosila na nepriznavanja izbornih rezultata na lokalnim izborima 2012. i opštim izborima 2014. godine. To se nije desilo, a u međuvremenu BiH je bila zemlja – predsjedavajuća Komiteta ministara Savjeta Evrope. Novoizabrani saziv Evropskog parlamenta i nova Evropska komisija prihvatili su Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju nakon opštih izbora u BiH 2014, iako odluka Evropskog suda za ljudska prava nije primijenjena. Predmet rada biće razlozi relativizacije manjinskih politika Savjeta Evrope i Evropske unije u politikama zaštite prava nacionalnih manjina u BiH. Time su postale vidljive i upozoravajuće i druge politike relativizacije položaja i prava nacionalnih manjina, poput Mađarske i Hrvatske, do čega je došlo nakon prijema ove dvije države u Evropsku uniju.

KLJUČNE RIJEČI: Bosna i Hercegovina, nacionalne manjine, Sejdić i Finci

UVOD

Proces utemeljenja zakonske zaštite položaja i prava nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini nije počeo s primjenom Dejtonskog mirovnog sporazuma već znatno kasnije. Ustavno i zakonsko regulisanje manjinskih prava rezultat su međunarodnog pritiska, ali i izostanka dosljednih koncepata, što je dovelo do neujednačenih rješenja, o čemu govori i sama terminološka konfuzija pojmova koji se odnose na nacionalne manjine. Sva rješenja koja se odnose na politički sistem u BiH, uključujući i zaštitu manjina, donesena su pod neposrednim uticajem i pritiskom međunarodne zajednice. Ustavno-političku osnovu političkog sistema BiH čine narodi kao kolektiviteti. Njihovi međusobni odnosi karakteristični su po velikoj etničkoj distanci koja se povećava od 2006. i neuspješnog „aprilskog paketa” ustavnih promjena. Povećanje etničke distance prenosi se i na odnos konstitutivnih naroda prema nacionalnim manjinama kako kolektivitetima tako i pojedincima – pripadnicima pojedinih manjinskih zajednica. Uslijed rata i drastičnog pada zaštite ljudskih prava broj pripadnika nacionalnih manjina višestruko je smanjen, ali se i oni koji su ostali organizuju neefikasno i neadekvatno (Čorni 2010, 44). Cjelokupan sistem zaštite položaja i prava nacionalnih manjina u BiH u velikom je zaostatku u odnosu na međunarodne standarde definisane međunarodnim instrumentima prava zaštite nacionalnih manjina, što je eksplicitno analizirano u izvještajima međunarodnih organizacija.

Pitanja položaja, prava i zaštite prava nacionalnih manjina dugo se u Bosni i Hercegovini nisu postavljala kao politička i sociološka pitanja kojima je trebalo pridavati veću pažnju. U vrijeme postojanja socijalističke Jugoslavije položaj nacionalnih manjina bio je uređen saveznim zakonodavstvom koje se odnosilo na klasične nacionalne manjine.

Demografski procesi u BiH od 1992. pokazali su veliku dinamiku i internih promjena od izbjeglištva u susjedne države, gdje žive 'matični narodi', unutrašnjeg premještanje (raseljavanja) do 'iseljavanja u treće zemlje'. Ti procesi nisu mimoišli brojnost i raspored nacionalnih manjina. U cjelini, etnička slika BiH nakon raspada Jugoslavije i unutrašnjeg oružanog sukoba znatno je promijenjena. Ustavno određenje Bosne i Hercegovine definisale su kolektivne zajednice u funkciji konstitutivnih elemenata BiH – Srba, Bošnjaka i Hrvata. Njihovi su međusobni odnosi karakterisani znatno većim etničkim razlikama u odnosu na period postojanja BiH kao socijalističke republike. Etničke razlike su u znatnoj mjeri povećane kako između konstitutivnih nacija u BiH tako i između njih i drugih etničkih kolektiviteta, istovremeno i između manjinskih kolektiviteta samih. Podaci prvog popisa od 1991. (nakon građanskog rata u BiH) do kraja 2015. nisu zvanično objavljeni. I na osnovu procjena, međutim, moglo se govoriti s velikom tačnošću da su „Jugosloveni” brojno gotovo

potpuno nestali, kao i da se broj Roma, od nekoliko stotina prema prvom popisu stanovnika poslije Drugog svjetskog rata, povećao do 8.864, prema popisu iz 1991. U ovoj etničkoj grupi bilježe se najveće oscilacije – od gotovo potpunog iseljavanja do masovnog povratka u ranija prebivališta u BiH. Broj pripadnika nacionalnih manjinskih zajednica smanjen je intervencijom država matičnog naroda i njihovim organizovanim iseljavanjem u te države. Posebne promjene u demografsku sliku u BiH unijela je pojava „novih manjina” – pripadnika naroda bivših jugoslovenskih republika, danas nezavisnih država, koji su raspadom bivše Jugoslavije i konstituisanjem BiH kao nezavisne zemlje ostali da žive u njoj postajući tako umjesto konstitutivnog jugoslovenskog naroda nacionalne manjine.

II

Rat u Bosni i Hercegovini nije ostavio samo ogromne materijalne posljedice, već isto tako u prostoru društvene strukture. Kolaps političkog, pravnog i ekonomskog sistema i cjeline društvenih odnosa pokazali su razorno dejstvo i na polju kršenja ljudskih prava i međunacionalnih odnosa. Oštre diferencijacije tri nacionalna kolektiviteta zamijenile su tradiciju kolektivističke psihologije bratstva i jedinstva „na koju su današnji etno-državotvorci toliko alergični, rušila je etničke plotove i međe predgrađanske zajednice, te stvarala zametke građanstva. Istina defektne, sputavane, ali ipak građanstva”. (Mirić 1999, 40) Rudimentarno započete i neostvarene predgrađanske ideje socijalizmu zamijenjene su trima nacionalnim, jednako kolektivističkim psihologijama definisanim na raspadu federativne i socijalističke Jugoslavije. Opšti sukob tri nacionalna kolektiviteta predstavlja najveće kršenje ljudskih prava u Evropi poslije Drugog svjetskog rata, uključujući sva univerzalna ljudska prava. Prava su kršena na etno-religijskim osnovama i pri tome su predstavnici nacionalnih manjina posmatrani više iz aspekta konfesionalnih i političko-savezničkih identiteta, a ne u skladu s civilizacijskim i međunarodno-pravnim dostignućima njihove zaštite. Postojanje domaćih i recepcija međunarodnih propisa nije suštinski inkorporirana u sistem vrijednosti i sistem u kojem su nestale tradicionalne institucije i mehanizmu zaštite ljudskih prava, a novi nisu izgrađeni. „Suočeni s takvom realnošću, kreatori Opšteg okvirnog sporazuma za mir¹ (čiji je sastavni dio i Ustav BiH) očito su nastojali da ovim

1 Opšti okvirni sporazum za mir je oficijelni naziv mirovnog sporazuma koji se odnosi na uspostavljanje, održavanje mira i unutrašnju izgradnju Bosne i Hercegovine. Potpisan je u Parizu 14. decembra 1995. godine kao zvanični dokument i u suštini predstavlja samo potpisivanje sporazuma kojima se prihvata svih 11 aneksa postignutih u pregovorima i parafiranim u američkoj vazduhoplovnoj bazi Wright-Patterson u Dejtonu, savezna država Ohio, SAD, 21. novembra 1995. Pregovori su trajali od 1. do 21. novembra

međunarodnim sporazumom stvore državnopravnu osnovu za njihovu što potpuniju zaštitu". (Milićević 2009, 101–102) Kreatori Dejtonskog sporazuma ugradili su zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ne samo u Ustav već i u druge dijelove Sporazuma – anekse VI i VII. Ljudska prava tretira Preambula ustava, ali i 13 taksativno nabrojanih ljudskih prava, među kojima nema eksplicitno iskazanih specifičnih prava nacionalnih manjina. Samo u jednoj odredbi se implicitno navodi to pravo: „Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, politička i drugi mišljenja, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, rođenjem ili drugi status" (Ustav BiH, čl II. 4). Ovo je jedina odredba dejtonskog ustava BiH koja se izričito odnosi na nacionalne manjine i gotovo je identična članu 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Ustav BiH, kao jedan od aneksa Dejtonskog mirovnog sporazuma, pokazuje time da zaštitu ljudskih prava, što uključuje i prava nacionalnih manjina, ostvaruje na nekonzistentan i lapidaran način. Politička situacija BiH u kojoj se donosio Ustav bila je stanje apsolutne dezintegracije države u kojoj nije bilo ni centralnog ni zajedničkog zakonodavnog i egzekutivnog autoriteta koji bi usmjeravao politički sistem i političke procese i vodio stabilnoj regulaciji društva. BiH je ostvarivala krizni menadžment u stanju dubokih konfliktnih podjela. Politički sistem BiH i funkcionalnost vlasti bili su postavljeni na nacionalno-teritorijalnu osnovu, koji su iskazivali sve osobine "power sharing" modela opšteg funkcionisanja države.

Prema Ustavu BiH, konstituenti u entitetu Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) bili su Bošnjaci i Hrvati, ali nisu bili Srbi, a konstituenti u Republici Srpskoj bili su Srbi, ali nisu bili Bošnjaci i Hrvati. Dakle, Ustav BiH nije predvidio ni građane ni nacionalne manjine kao konstituente zemlje. Princip nacionalno definisane teritorijalnosti kao osnove ustavnog uređenja omogućio je diskriminirajuću osnovu za diskriminirajuću poziciju etničkih i nacionalnih kolektiviteta, grupa i pojedinaca koji nisu pripadali konstitutivnim narodima. Nedefinisan ustavni položaj krajnje negativne se odrazio na zaštitu prava i sloboda pripadnika zajednica nacionalnih manjina. Prije svega, onemogućilo je ravnopravnu participaciju u predstavničkim i izvršnim organima vlasti. Ustavnim odredbama pripadnici nacionalnih manjina ne samo da po principu 'pozitivne diskriminacije' nisu dobili mogućnosti da budu predstavljeni u zakonodavnim institucijama,

u uslovima u kojima su sve pregovaračke delegacije, uključujući i predstavnike petočlane međunarodne Kontakt grupe, bile izolovane u bazi sve vrijeme trajanja pregovora. Tako se Opšti okvirni sporazum za mir najčešće naziva Dejtonski mirovni sporazum ili engleskom skraćenicom DPA (Dayton Peace Accord)

već nisu mogli ni da budu kandidovani i birani ni u inokosne i izvršne funkcije. Nisu mogli da budu kandidovani i izabrani za člana Predsjedništva BiH, predsjednike entiteta, kao ni delegate u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH². Na te funkcije, dok se Ustav BiH ne promijeni (do sredine 2016. još nije promijenjen), mogu da budu kandidovani i samo predstavnici konstitutivnih naroda, a ne i manjina. „S obzirom na karakteristiku ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine, pravni tretman ljudskih prava i osnovnih sloboda u cjelini (kad su u pitanju nacionalne manjine onda posebno) nije ni mogao biti zadovoljavajući, bez obzira što je tim pitanjima bio posvećen značajan dio ustavnog teksta.” (Milićević 2009, 102)

III

Ustavni sud BiH je 2000. godine donio četiri djelimične odluke kojima je utvrdio da više odredaba Ustava Federacije BiH i Ustava Republike Srpske nisu u skladu sa Ustavom BiH. Jedna od najznačajnijih je odluka koja se odnosi na konstitutivnost i jednakopravnost tri naroda u entitetima – Federaciji BiH i Republici Srpskoj, dakle na cijeloj teritoriji BiH. Osporene odredbe entitetskih ustava ne spominju prava nacionalnih manjina iako Dejtonski mirovni sporazum direktno navodi 16 međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu ljudskih prava i sloboda.³ Iako se očekivalo da će izmjene entitetskih ustava omogućiti konkretizaciju mjera zaštite prava i položaja pripadnika nacionalnih manjina, odnosno da će se otvoriti proces ustavne zaštite prava nacionalnih manjina i eliminaciju diskriminatornih rješenja, čekalo se dosta dugo da proces Ustavnih promjena zaista počne. Ni u institucijama političkog sistema, ni u nauci, kao ni u široj javnosti nije dostignuta kritična masa koja bi obezbijedila društveni konsenzus u pogledu zaštite manjinskih prava i položaja, što bi trebalo da se postigne kroz dogradnju ustavnog sistema u BiH. Neophodne promjene sprovedene su intervencijom, odnosno obavezujućom odlukom, Visokog predstavnika međunarodne zajednice⁴, kojom su formirane entitetske ustavne komisije –

2 Parlamentarna skupština BiH je dvodomi parlament. Predstavnički dom se sastoji od 42 predstavnika građana, a Dom naroda od tri delegacije po pet delegata sva tri konstitutivna naroda u BiH.

3 Aneks I Ustava BiH odnosi se na „Dodatne sporazume o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini” – ukupno 16.

4 Visoki predstavnik se nalazi na čelu Kancelarije visokog predstavnika – Office of the High Representative, međunarodne organizacije kreirane na osnovu Aneksa X Dejtonskog sporazuma s ciljem da ima savjetodavnu ulogu u procesu održavanja mira i izgradnje demokratije u Bosni i Hercegovini. Decembra 1998. godine, na redovnom sastanku Savjeta za implementaciju mira – Peace Implementation Council (PIC), usvojena je rezolucija koja Visokom predstavniku u Bosni i Hercegovini daje veoma široka

obe po 16 članova. Po četiri člana bila su iz reda konstitutivnih naroda Srba, Bošnjaka i Hrvata, četiri iz reda „ostalih”. Entitetske ustavne komisije od početka su imale dijametralno različite pristupe procesu ustavnih promjena i usaglašavanja sa odlukama Ustavnog suda BiH. Zbog toga su i ponudile i različita rješenja. Razlike su se pojavile u pitanjima uvođenja Doma naroda u Narodnu skupštinu Republike Srpske, zastupljenost naroda u organima državne vlasti i pitanja ustavnog normiranja „vitalnog nacionalnog interesa” i mehanizama njihove zaštite. Ustavni sud je utvrdio da je neustavno stanje o neravnopravnosti naroda u jednom od dva entiteta – Federaciji BiH – ali je za ravnopravno učešće na svim nivoima vlasti bilo potrebno sprovesti sveobuhvatne izmjene ustava. Ustavna komisija Federacije BiH nastojala je da se uspostave simetrične ustavno-pravne promjene, čime je potpuno blokiran rad na ustavnim promjenama, jer se s tim nisu slagali članovi Komisije iz Republike Srpske. Zbog te blokade Visoki predstavnik je rad na ustavnim promjenama nastavio kroz konsultacije s „određenim brojem glavnih političkih stranaka u Federaciji Bosne i Hercegovine i u Republici Srpskoj da pod njegovim ‘pokroviteljstvom’ zajednički pregovaraju o određenim osjetljivim ustavnim pitanjima”. (Uvod Odluke Visokog predstavnika o izmjenama i dopunama Ustava Federacije BiH, „Službene novine Federacije BiH”, broj 16/02) I nakon usklađivanja tekstova ustavnih amandmana s Visokim predstavnikom i usvajanja „Sporazuma o promjenama u entitetskim ustavima”, entiteti su donijeli ustavne promjene koje su se razlikovale po kvalitetu i sadržaju rješenja. Entitetski parlamenti mijenjali su tekstove predloženih amandmana, pa je Visoki predstavnik odlučio da, u skladu sa svojim „Bonskim ovlašćenjima”, donese obavezujuće odluke o izmjenama i dopunama Ustava Federacije BiH i Republike Srpske, jer „nijedan entitet nije u cijelosti ispoštovao obavezu sadržanu u Sporazumu”.

Ustav Federacije BiH promijenjen je s 28 amandmana, a Ustav Republike Srpske s 27. Od ovih amandmana deset u Federaciji BiH, a osam u Republici Srpskoj odnosi se na kategoriju *ostalih*. Time je izbjegnuto da se posebno naglasi zaštita prava i položaja nacionalnih manjina. Termin „ostali” komprimira, pored ostalih, kategorija manjina i „nacionalne manjine”, čime ova kategorija nije ni teorijski ni legislativno potpuno definisana. Određenje je bilo u suštini ‘negativno’ kao simbol za nepripadanje, jer su se pod tim pojmom podrazumijevali svi koji nisu ni Bošnjaci, ni Srbi, ni Hrvati. Opštost termina mogla bi da se odnosi i na druge manjinske grupe, ne samo nacionalne koje, takođe, traže zaštitu manjinskih prava

direktivna i izvršna ovlašćenja kojima može da nameće odluke i zakone i kojima mu je data mogućnost da se postavi iznad institucija BiH. Proces ustavnih promjena na osnovu odluke Ustavnog suda BiH 2002. godine nametnuo je tadašnji visoki predstavnik Vofgang Petrič, austrijski diplomata, prije toga ambasador u Srbiji i Crnoj Gori (SR Jugoslavija).

poput seksualnih, *gender*, hendikepiranih i sličnih. U krajnjem, bez obzira na paletu moguće upotrebe u političkom vokabularu i političkoj praksi Bosne i Hercegovine, „ostali” se gotovo isključivo upotrebljavaju kao sinonim za „nacionalne manjine”. Parlament Federacije BiH je dvodomi parlament u čijem je „drugom domu”, odnosno Domu naroda, uz delegacije od po 17 članova konstitutivnih naroda, uvedena i sedmočlana delegacija 'ostalih' čiji su članovi birani isključivo na etničkoj osnovi. U Republici Srpskoj, čiji je parlament do ustavnih promjena bio jednodomi, uvedeno je Vijeće naroda, ne kao drugi dom već kao poseban organ zakonodavne vlasti čija se nadležnost svodi na „zaštitu vitalnog nacionalnog interesa”. Sastoji se od tri delegacije konstitutivnih naroda po osam članova, a delegacija 'ostalih', takođe birana po etničkom principu od pripadnika nekonstitutivnih zajednica, ima četiri. Pored ovih razlika, u ostvarivanju položaja i prava manjina u procesu amandiranja ustava entiteta predviđaju i različita prava manjina u postupku narednih ustavnih promjena. U Republici Srpskoj ustavne promjene se usvajaju u Narodnoj skupštini Republike Srpske, ako za njih „glasa i većina članova Vijeća naroda iz svakog konstitutivnog naroda i ostalih”. Za razliku od Republike Srpske, ustavne promjene u Federaciji BiH usvajaju se prostom većinom koja podrazumijeva većinu bošnjačkih, srpskih i hrvatskih glasova, znači ne traži se većina glasova članova iz sastava 'ostalih'. Budući da za ustavne promjene u BiH nema konsenzusa, legalna zaštita prava i društvenog položaja nacionalnih manjina uvedena je ovim nametnutim amandmanima na ustave entiteta Republike Srpske i Federacije BiH od strane Visokog predstavnika. Time je prvi put u BiH kodifikovana ustavna osnova za zaštitu manjina, uključujući i nacionalne, što je bio i izvor prava za kreiranje zakonskog okvira za zaštitu prava nacionalnih manjina.

Amandmanima su u oba entitetska ustava u BiH ugrađeni principi po kojima ustavni i politički sistem uređuju ne konstitutivni narodi već, zajedno s njima, i 'ostali' ravnopravno i bez diskriminacije. Ujedno, 'ostali' bi trebalo da učestvuju ravnopravno u zakonodavnom procesu vršenja vlasti. Ustavne promjene uvele su kategorije „zaštite vitalnog nacionalnog interesa”. I pored činjenice da oba ustava entiteta uvode participaciju „ostalih”, u parlamentima entiteta, stav ostaje načelan, jer ustavi ne predviđaju institucionalnu zaštitu nacionalnih interesa „ostalih” odnosno nacionalnih manjina. Ustavni amandmani oba entiteta daju mogućnost vršenja parlamentarnih funkcija pripadnicima 'ostalih', kao i njihovu proporcionalnu zastupljenost u entitetskim, kantonalnim i lokalnim organima izvršne vlasti i sudskim i tužilačkim organima. Proporcije zastupljenosti utvrđuju se prema popisu iz 1991. godine.⁵

5 Prvi popis poslije 1991. u BiH sproveden je 2013. ali do maja 2016. rezultati još nisu bili objavljeni. Primjena etničkih proporcija u institucionalnom dizajnu zasnovana je na rezultatima popisa iz 1991. godine i odnosi se na sve nivoe vlasti. Popis sproveden 2013.

Ustavne promjene, koje je nametnuo Visoki predstavnik, za razliku od drugih zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih organa, ne predviđaju mogućnost kandidovanja iz reda ostalih na funkcije predsjednika i potpredsjednika entiteta. Slično je rješenje i za institucije entitetskih ombudsmena, jer se i za njih predviđa isključivo participacija predstavnika konstitutivnih naroda. Ovakva rješenja onemogućavaju pripadnike iz reda 'ostalih', dakle građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima da ostvare takozvano 'pasivno biračko pravo', odnosno 'pravo da budu birani' na sve funkcije, uključujući i izvršne, zbog čega nisu u ravnopravnom položaju u odnosu na pripadnike konstitutivnih naroda. Dakle, kao građani ne mogu da budu kandidovani i izabrani za funkcije za koje mogu da glasaju, odnosno koje mogu da biraju. Ustavnim promjenama nametnutim Republici Srpskoj čak je derogirana i ustavna odredba prvog Ustava Republike Srpske iz 1992. godine, po kojoj je pasivno biračko pravo da budu birani dato ne samo Srbima već svim građanima Republike Srpske. (Ustav Republike Srpske, glava I Ljudska prava, čl. 10. i čl. 29, st. 1. i 2). Predsjednik i potpredsjednici mogu biti „Srbi i drugi građani Republike Srpske”. (Ustav RS, Službeni glasnik Republike Srpske 6/92).

Promjene u ustavima entiteta, sprovedene na osnovu odluka ustavnog suda Bosne i Hercegovine i nametnute odlukama Visokog predstavnika Volfganga Petriča, „predstavljaju značajno poboljšanje položaja svih nacionalnih kolektiviteta u Bosni i Hercegovini, uključujući i nacionalne manjine” (Milićević 2009, 113), iako su te ustavne promjene u velikoj mjeri ostale manjkave i nedorečene. Najznačajniji rezultat jeste to što je konkretno institucionalno regulisana participacija nacionalnih manjina u okviru kategorije 'ostalih' u vršenju vlasti na svim nivoima, uključujući i određene zakonodavne nadležnosti. Manjkavosti tih promjena odnose se na činjenicu da se one odnose na promjene ustava entiteta, odnosno da je pri tome ustav BiH ostao nepromijenjen, odnosno da izbor članova predsjedništva BiH ostaje ekskluzivno pravo pripadnika konstitutivnih naroda – Srba iz Republike Srpske, a Bošnjaka i Hrvata iz Federacije BiH. Isto se odnosi i na pravo izbora članova delegacija konstitutivnih naroda u Domu naroda parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, jer Ustav BiH, ne predviđa reprezentativnost drugih nacionalnih kolektiviteta osim nacionalnih konstituenata BiH. Budući da je pitanje promjena Ustava BiH, kao dokumenta usvojenog međunarodnim pregovorima, veoma osjetljivo i zbog međunarodnih, još više zbog unutrašnjih političkih odnosa, što pokazuju neuspješni pokušaji promjena u aprilu 2006. i u dva navrata 2008, jedino je ostala mogućnost da se jedan dio prava „ostalih”, dakle manjinskih prava, rješava ustavima entiteta, a ne zajedničkim Ustavom BiH.

trebalo bi da predstavlja osnovu za etičke proporcije prilikom izbora i imenovanja za institucije nakon dovršenja povratka u BiH.

Popravka propusta Ustava Bosne i Hercegovine i ustavnih promjena nametnutih 2002. nadomještena je Zakonom o zaštiti prava nacionalnih manjina BiH, usvojenog 1. aprila 2003, iz čega su proizašli istoimeni Zakon za Republiku Srpsku, 16. decembra 2004, a za Federaciju BiH tek 2007. Nametanje zakonodavnog okvira jasno pokazuje da u entitetima nije bilo dovoljno političke volje da pravno preciznije regulišu položaj i prava nacionalnih manjina. Sporo rješavanje pitanja nacionalnih manjina leži u prevelikoj opterećenosti konfliktnim nacionalnim i etničkim odnosima konstitutivnih naroda, usljed čega je zanemarena važnost zaštite prava nacionalnih manjina. Partije na vlasti povremeno kalkulišu s podrškom manjinskih organizacija i pripadnika u okvirima svojih izbornih kalkulacija, ali se bez spoljnog pritiska ne bi proaktivno i principijelno bavili ovim problemom. Uz to se postavlja i nedovoljna sposobnost i spremnost manjinskih zajednica i njihovih udruženja i predstavnika da aktivnije utiču na donošenje odgovarajućih rješenja i unapređenje njihovog kvaliteta. I pored manjkavosti, Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina BiH predstavlja značajan napredak u ovoj veoma važnoj oblasti zaštite ljudskih prava. Prije svega, radi se o direktnoj adopciji rješenja iz Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina iz 1994, čija je primjena i ranije posredovana Aneksom I Dejtonskog mirovnog sporazuma, čija je primjena bila umjesto direktne suviše sofisticirana, spora i neefikasna. Uvođenje zakonskog termina 'nacionalna manjina', umjesto ranije ustavne kategorije 'ostali' unio je preciznost u pravnu političku praksu. Član 3. Zakona definiše nacionalnu manjinu kao „dio stanovništva – državljana Bosne i Hercegovine koji ne pripadaju nijednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne istorijske prošlosti i drugih karakteristika”. Isti član taksativno nabroja 17 nacionalnih manjina iako se ne isključuju ni prava 'drugih', što bi moglo da se odnosi i na one koji nisu nabrojani, a koji bi mogli da se pojave i samoorganizuju kao etnički različiti. Zakon reguliše (član 4) da „svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno bira”, ali ne govori ništa o pravu pripadnika da se kandiduju na političku funkciju već samo navodi antidiskriminatornu odredbu da pripadnik nacionalne manjine „ne smije doći u nepovoljan položaj zbog takvog opredjeljenja, a bilo kakav drugi oblik diskriminacije po toj osnovi je zabranjen”. Zakon navodi i druga prava nacionalnih manjina, poput prava na njegovanje nacionalne kulture, korišćenje jezika, informisanje i druga prava. Iako to proističe iz međunarodnopravnih dokumenata, zakonsko regulisanje ovakve materije može se smatrati napretkom u odnosu na ranije oblike zaštite manjina. Bez obzira što su ustavi entiteta možda i preciznije definisali određena prava 'ostalnih', *eo ipso* manjina, Zakon je uveo procese kategorijalnog definisanja kroz taksativno navođenje prava kao međuna-

rodnu obavezu. Iako uopšten, ostavljajući detaljniju razradu zaštite prava i ostvarivanja sloboda nacionalnih manjina entitetskim zakonima, uvodi i konkretnu institucionalizaciju zaštite prava i realizacije interesa nacionalnih manjina kroz uvođenje Savjeta za zaštitu nacionalnih manjina u Parlamentarnoj skupštini BiH (član 21.) kao savjetodavno tijelo koje, prema čl. 22, daje „mišljenja, savjete i prijedlog Parlamentarnoj skupštini BiH o svim pitanjima koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina u BiH”. Istim članom fakultativno je data mogućnost učešća, odnosno delegiranja stručnjaka manjina u radu Ustavnopravne komisije i Komisije za ljudska prava oba doma parlamentarne skupštine BiH, ali nisu precizno propisani kriterijumi i uslovi realizacije tog prava. Izmjenama i dopunama Zakona 2005. dato je pravo pripadnicima manjina da participiraju u organima uprave i javnim službama u skladu s rezultatima posljednjeg popisa stanovnika. Pravo se odnosi na sve nivoe vlasti – zajedničkih BiH, entitetskih, kantonalnih do opštinskih. Narednim krugom zakonskih izmjena proširen je krug prava manjina na učešće i u parlamentarnim komisijama, ne samo ustavnopravnih i za ljudska prava, već i zaštite djece, mladih, imigraciju, izbjeglice, azil, etiku i druga radna tijela.

Lista prava nacionalnih manjina u dva kruga zakonskih izmjena se proširivala, ali su ona ostala uopštena i bez razrađenih institucionalnih mehanizama njihove zaštite. Detaljnija razrada prava nacionalnih manjina u entitetskim zakonima je gotovo potpuno izostala, jer su entitetski zakoni o ovoj oblasti gotovo apsolutno prepisan Zakon BiH. Na osnovu tih zakona, i u entitetskim parlamentima uvedeni su Savjeti za nacionalne manjine po modelu Parlamentarne skupštine BiH, formirana kao radna tijela bez velikih i konkretnih ingerencija. Dogradnjom zakonskog i institucionalnog okvira predviđeno je proporcionalno učešće manjina u upravi i javnim službama, čime je zaokružena koncepcija postavljanja individualnih i kolektivnih pitanja zaštite prava i sloboda nacionalnih manjina i započet proces izjednačavanja njihovih prava i sloboda s pravima i slobodama pripadnika konstitutivnih naroda. Uporedo sa zakonskim regulisanjem materije, tekla su i dva procesa koja će u značajnoj mjeri uticati na razvijanje pravnog i institucionalnog okvira zaštite manjinskih prava i interesa: proces samorganizovanja nacionalnih manjina, a drugi je proces međunarodnog monitoringa i zahtjevi međunarodne zajednice za unapređenjem položaja nacionalnih manjina. „Savjetodavni komitet o osnovama konvencije za zaštitu ljudskih prava uočava da je nekoliko međunarodnih ugovora utjelovljeno u domaći pravni red kroz Dejtonski sporazum, te da su tek poslije potpisani, što je bio slučaj i sa Okvirnom konvencijom. Savjetodavni komitet žali što do sada, sa iznimkom Ustavnog suda, Okvirna konvencija se malo koristi kako od strane domaćih vlasti tako i od Ureda visokog predstavnika te bivše Komore za ljudska prava”. (III Član 2. tačka 19. (SECOND REPORT

SUBMITTED BY BOSNIA AND HERZEGOVINA PURSUANT TO ARTICLE 25, PARAGRAPH 1 OF THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES Received on 2 August 2007 – Bosnia and Herzegovina (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_BiH_en.pdf) posljednji pristup 13. 5. 2010)) Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) u Izvještaju o Bosni i Hercegovini, od 25. juna 2004, govori o pravima „nekonstitutivnih naroda”⁶ u BiH: ECRI brine činjenica što sadašnje stavljanje naglasaka na obezbjeđivanje zastupljenosti sva tri konstitutivna naroda na političkom nivou, u institucijama javne uprave i u širokom nizu javnih preduzeća, stavlja one koji ne pripadaju jednoj od ove tri grupe u daleko nepovoljniji položaj, u kojem su, u mnogim slučajevima, takođe diskriminirani i na osnovu etničkog porijekla. ECRI bilježi da je u aprilu 2003. godine bio usvojen zakon na državnom nivou o zaštiti prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama. Predstavnici nekih nacionalnih manjina su se žalili da se odredbe ovog Zakona u sadašnjem trenutku ne provode u praksi... da u sadašnjem trenutku ne postoje djelotvorni mehanizmi koji bi osigurali političku zastupljenost nacionalnih manjina, uključujući tu i one slučajeve gdje zakonska regulativa predviđa mogućnost da budu zastupljeni u izbornim tijelima kao kategorija „ostali”. Oni su, nadalje, „izrazili zabrinutost zbog toga što nacionalnim manjinama neće biti dozvoljeno da biraju predstavnike na opštinskim izborima koji su zakazani za oktobar 2004. godine, mada im nedavni amandmani na izborne zakone omogućavaju da to urade”. (I tač. 18, str. 10, ECRI Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije: Izvještaj o Bosni i Hercegovini, usvojen 25. juna 2004. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bosnia_Herzegovina/BIH-CBC-IV-2011-002-BIH.pdf posljednji pristup 9. 5. 2010)

U komentarima na Drugo savjetodavno mišljenje Savjeta Evrope o osnovama Konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta ministara BiH, 27. juna 2007, navode se pozitivni pomaci, ali i zaostajanja u primjeni prava nacionalnih manjina: „Situacija u pogledu nacionalnih manjina napreduje kroz političke, društvene i zakonske promjene u posljednjih nekoliko godina kao rezultat novih pravnih i društvenih okolnosti i činjenice

6 Termin „nekonstitutivni” narodi obuhvata kako one osobe koje se izjašnjavaju kao pripadnici drugih etničkih grupa, tako i one osobe koje ne žele ili ne mogu da se identifikuju sa bilo kojom etničkom grupom. Time je produbljen terminološki galimatijas u BiH u pogledu nacionalnih manjina – od potpunog ignorisanja njihovog postojanja, preko termina „ostali”, do „nekonstitutivnih naroda”, da bi zakon pripadnike nekonstitutivnih naroda ipak svrstao u kategoriju nacionalnih manjina, pri čemu pod terminom ostali mogu da se podrazumijevaju i druge manjinske grupe, poput seksualnih, hendikepiranih i drugih, ali to nigdje nije definisano, tako se termin prilično nejasno koristi iako se u političkoj praksi najviše upotrebljava kao nešto što odslikava prava i položaj nacionalnih manjina.

da i manjine preuzimaju veći stepen odgovornosti za sopstvenu poziciju... Primarni zadaci bili bi jačanje uloge savjeta nacionalnih manjina, predstavnika i nevladinih organizacija i povećanje participativne uloge u institucijama izvršne vlasti na državnim, entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou... Zajedničke aktivnosti i saradnja između udruženja nacionalnih manjina, kao i nevladinih organizacija izuzetno je važno za zaštitu manjinskih prava i promociju demokratskog građanskog društva". (SECOND REPORT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA ON LEGAL AND OTHER MEASURES ON IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES DETERMINED IN THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, Sarajevo, June 2007, pp. 82–83 (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_BiH_en.pdf) posljednji put pristupljeno 13. 5. 2010)

Izvještaj Komisije evropskih zajednica „Napredak Bosne i Hercegovine u 2007” upotpunjen je komunikacijom Zajednice s Evropskim parlamentom i Evropskim savjetom od 6. novembra 2007, u kojoj se navodi da se „brojne odredbe Zakona o nacionalnim manjinama ne primjenjuju. Amandmani na izborne zakone, koji obezbjeđuju participaciju nacionalnih manjina, nisu ugrađeni i moraju da budu primijenjeni 2008. godine na lokalnim izborima. Nema napretka ni u promjenama Ustava BiH i manjine ostaju isključene iz procesa kandidovanja za Dom naroda Parlamentarne skupštine i tročlanog Predsjedništva. Ovaj problem takođe naglašava izvještaj Komiteta Ujedinjenih nacija za sprečavanja rasne diskriminacije iz marta 2007. Iako zakonodavstvo BiH dozvoljava emitovanje manjinskih programa, ograničeni kapaciteti sprečavaju manjine da u potpunosti koriste dozvoljeno vrijeme. Naglasak na izgradnju institucionalnog kapaciteta neophodan je da bi se povećao nivo prava za participaciju u medijima”. (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *BOSNIA AND HERZEGOVINA 2007 PROGRESS REPORT* (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/bosnia_herzegovina_progress_reports_en.pdf) p. 15)

ODLUKA O NEDISKRIMINACIJI U SLUČAJU „SEJDIĆ – FINCI” 2009.

Savjetodavni komitet Savjeta Evrope o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina u svom Drugom mišljenju o Bosni i Hercegovini, od 27. aprila 2009. godine, pojačava kritiku postojećih rješenja, ali i s njihovom aktuelnom primjenom. U tački 238. kritikuje nastavljanje korišćenja termina „ostali”, smatrajući da je to jedna od najvećih prepreka da manjine zauzmu najviša mjesta u institucijama. Kritikuje se i nedostatak političke volje da se primjenjuju postojeća zakonska rješenja o zaštiti manjina i nedostatak koordinacije institucija u BiH u ovom pogledu. Tražilo se i „otkla-

njanje nedostataka u pogledu zastupljenosti manjina u zakonodavnim i izvršnim institucijama, javnim službama, medijima, uvođenja položaja i procesa nastanka manjina u udžbenike i otklanjanje drugih prepreka u ostvarivanju položaja, zaštiti prava i realizaciji njihovih interesa”. (ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, Second Opinion on Bosnia and Herzegovina, adopted on 9 October 2008, Strasbourg, 27 April 2009. (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_BiH_en.pdf) point 238–246, pp. 41–42).

Izveštaji različitih tijela međunarodnih organizacija najčešće primjedbe na ostvarivanje prava nacionalnih manjina u BiH mogu sublimirati i zaključiti:

1. neadekvatan i nedovoljno razvijen zakonski okvir zaštite prava nacionalnih manjina, uključujući i ustavna rješenja koja se odnose na termin 'ostali';
2. nedovoljna i institucionalno neizgrađena zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim institucijama, javnim službama koje ne odražavaju odnose utvrđene popisom stanovnika iz 1991;
3. problemi u zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina;
4. izostanak unošenja pasivnog biračkog prava i mogućnosti kandidovanja za sve, pa i najviše, političke funkcije na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini;
5. neadekvatna zaštita kulturoloških dostignuća, obrazovnih, kulturnih, jezičkih i drugih prava;
6. nedovoljna i neadekvatna zastupljenost u medijima i javnosti, uključujući i nepostojanje sopstvenih medija. (Čorni 2010, 92)

Pitanje reprezentativne ravnopravnosti manjina i konstitutivnih naroda od izuzetne je važnosti za ukupno stanje ljudskih i građanskih prava, opštih i političkih sloboda u BiH. Rješavanje prava nacionalnih manjina unosi neophodni impuls individualizacije političkih procesa i elementarnu osnovu za funkcionisanje građanskog društva kao temelja savremene liberalne demokratije. Uspostavljanje građanskog društva u BiH značilo bi stvaranje institucija na individualističkom principu „jedan čovjek jedan glas” umjesto institucija koje nastaju kao odraz političkih volja nacionalnih kolektiviteta konstitutivnih naroda. To je za BiH najsloženije političko pitanje i ne treba očekivati da će nacionalne manjine i individualni interesi njihovih pripadnika biti povod za transformaciju kolektivnih nacionalnih konstituenata u građansko društvo. I pored tvrdih kolektivizama u BiH, sve više uticaja imaju tri važna procesa: ispunjavanje obaveza BiH prema međunarodnim standardima zaštite ljudskih i manjinskih prava kao

međunarodnog subjekta, razvoj vladavine prava i zaštite ljudskih prava; smanjenje svih vidova netolerancije i diskriminacije po bilo kom osnovu, posebno proisteklim iz složenih međunacionalnih odnosa u BiH. Iako primjena zakonskog okvira zaštite prava nacionalnih manjina u BiH ide sporo, uticaj međunarodnih organizacija, unutrašnjih procesa i samorganizovanje nacionalnih manjina omogućuje viši nivo standarda u institucijama predstavničke demokratije. Izmjenama izbornog zakona BiH iz 2007. godine uvedena je obaveza izbora predstavnika nacionalnih manjina u skupštine lokalnih zajednica – gradova i opština.

Očekivalo se da će unutrašnje inicijative u BiH ubrzati dosljednije i brže ostvarivanje manjinskih prava, ali su tenzije među nacionalnim kolektivitetima i odsustvo političke motivacije u tom pogledu izostali. Ustavni sud BiH, izvještaji međunarodnih institucija i drugi dokumenti u više navrata su ukazivali na neravnopravnost predstavnika nacionalnih manjina pošto nisu mogli da se kandiduju za visoke političke funkcije u BiH. Da bi ubrzali ustavne promjene u domenu zaštite manjinskih prava, dvojica pripadnika nacionalnih manjina iz Bosne i Hercegovine – Jakov Finci, Jevrej, i Dervo Sejdić, Rom – podnijeli su 2006. tužbu protiv Bosne i Hercegovine Evropskom sudu za ljudska prava u Strasbourgu. Sud je uvažio njihovu žalbu i 22. decembra 2009. godine donio Odluku u „slučaju Sejdić – Finci” koja glasi: „Zabrana manjinama da učestvuju na izborima nema objektivno i razumno opravdanje, i zato je u suprotnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, koja zabranjuje diskriminaciju”. (Evropski sud za ljudska prava 2009)

Očekivalo se da će ova odluka Evropskog suda za ljudska prava uticati na političke subjekte da sprovedu promjenu Ustava BiH prije opštih izbora 2010. godine. Subjekti političkog odlučivanja u BiH nisu uspjeli da postignu konsenzus ni ostavljanju pitanja nediskriminacije manjina, obaveze koja proizlazi iz odluke Evropskog suda za ljudska prava na dnevni red i da uvedu u proces ustavnih promjena. Kao i u većini drugih pitanja u Bosni i Hercegovini, kompleksan politički sistem, međunacionalne tenzije čiji su izraz političke partije koje vode nacionalne politike, pokušale su da nametnuti uslov iskoriste za postavljanje dodatnih ustavnih promjena na dnevni red. One su postavile pitanja koja se tiču temeljnih promjena političkog sistema. Radilo se i o pitanjima i obećanjima koja su davali svojim biračima – pripadnicima nacionalnih zajednica u predizbornim kampanjama i koja su im omogućavala mobilizaciju i homogenizaciju boračkog tijela. Složenost političkog sistema u BiH odražava se na svako pitanje u BiH, tako i na potrebu ustavnih promjena. Dejtonski mirovni sporazum u izvornom vidu nije mijenjan, ustavne promjene 2002. odraz su sporazuma političkih partija, ali formalno pravno ipak na kraju nametnute od strane Visokog predstavnika. Dakle, one nisu značile istinski društveni

konsenzus u BiH već su neki politički subjekti, uglavnom nacionalne partije koje zastupaju interese Bošnjaka, djelimično i Hrvata, nastojali da iskoriste Kancelariju Visokog predstavnika i ulogu međunarodnih organizacija za realizaciju nacionalnih političkih ciljeva, što nije bilo u neposrednoj vezi s pitanjem realizacije prava predstavnika nacionalnih manjina na aktivno učestvovanje na izborima. Nepostojanje konsenzusa za pokretanje ustavnih promjena koje se tiču prava nacionalnih manjina rezultiralo je prijetnjama iz Savjeta Evrope da bi moglo doći i do izbacivanja BiH iz ove međunarodne organizacije, što bi bio jedinstven slučaj u istoriji Evrope od njenog osnivanja 1948. Za izbore u oktobru 2010. godine uspostavljen je samo konsenzus odlaganju postupka ustavnih promjena poslije izbora. Očekivalo se da će prvi naredni izbori biti dočekani sa ustavnim promjenama koje primjenjuju navedenu odluku, odnosno omogućiti da se poštuje član 1.⁷ Protokola 12. Evropske konvencije o ljudskim pravima (Protocol 12:2). Nažalost, pokazalo se da je tolerancija za nepoštovanje odluke „Sejdić – Finci” od strane međunarodne zajednice mnogo veća nego što su, čak, očekivali i unutrašnji akteri u BiH. Neprimjenjivanje Odluke tolerisalo se ne samo za opšte izbore 2010, već i lokalne izbore 2012, opšte izbore 2014. I kada se očekivalo da će aktuelno odlaganje za lokalne izbore 2016. biti gotovo sigurno, Evropska komisija u novom sastavu, nakon izbora 2014, odlučila je da potpuno zamrzne proces primjene odluke o nediskriminaciji manjina u „slučaju „Sejdić – Finci”. Nacionalni i politički konflikti izražavani i kroz strateški pristup i kroz dnevne političke tenzije pokazali su veću političku moć od izraženih politika integracionog kondicionalizma Evropske unije i legalističkog kondicionalizma Savjeta Evrope, što je dovelo do apsolutne tolerancije ovih institucija kao jedinih koje imaju političko-pravne instrumente negativnog kondicionalizma kao svojevrstnih sankcija za nepoštovanje međunarodnog prava. To istovremeno znači da je postala tolerantna i cjelokupna međunarodna zajednica za negativan pristup rješavanju problema pasivne aklamacije predstavnika nacionalnih manjina. Ovakav pristup obrazložen je potrebom da se BiH dadne prilika da sprovede unutrašnje promjene i reforme u pravcu približavanja evropskim integracijama. Odustajanje od postavljenih uslova zbog toga je išlo inkrementalno u dužem vremenskom periodu, konačno i do privremene suspenzije njene primjene od strane novoizabrane Evropske komisije, iako je to ranije bio jedan od glavnih uslova Evropske komisije kada se radilo o procesu pristupanja BiH Evropskoj uniji. Taj inkrementalizam može da se vidi kroz niz medijskih izvještaja:

Politika, Beograd, 22. januar 2012. Savjet Evrope preti BiH. „Sarajevo mora do 15. marta (2012) da sprovede u Ustav presudu Evropskog suda

7 Protokol 12 Evropske konvencije o ljudskim pravima usvojilo je 17 od 4 članice Savjeta Evrope. BiH je bila jedna od prvih koja je potpisala.

za ljudska prava u slučaju „Sejdić i Finci”. Parlamentarna skupština Savjeta Evrope usvojila je juče u Strazburu rezoluciju o funkcionisanju demokrat-skih institucija u BiH, u kojoj upozorava BiH da će u aprilu biti suspendo-vana iz članstva u Savjetu Evrope ukoliko do 15. marta ne sprovede u Ustav presudu Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić i Finci”. Većinom glasova odbijeni su amandmani članice Delegacije BiH Milice Marković „da Ustavu BiH ne treba 'globalna' reforma, već promjena samo u dijelu koji se odnosi na odluku u slučaju 'Sejdić i Finci', i da se „entitetsko glasanje neće moći eliminisati iz sadašnjeg Ustava dok BiH postoji u okviru Dejtonskog sporazuma.” (Politika, Beograd, 22. januar 2012. A 6)

Vijesti, Sarajevo, 12. august, 2013. Direktor Direkcije za evropske inte-gracije BiH Nevenka Savić upozorila je da Savjet Evrope, pa ni EU, **neće priznati rezultate izbora 2014. godine ukoliko ne bude dogovora o odluci Sejdić – Finci.** Savićeva je navela da bi to bio ozbiljan problem za vlast koja bi bila konstituisana u takvim uslovima s aspekta njenog legi-timiteta u komunikaciji na međunarodnom nivou. Ona je za „Nezavisne novine” rekla da, bez provođenja te odluke, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju neće stupiti na snagu, niti je moguće predati vjerodostojan zahtjev za članstvo u EU. Savićeva je podsjetila da je iz „mape puta”, osim odluke u slučaju „Sejdić – Finci”, ostala neispunjena i obaveza uspostavljanja efikasnog mehanizma koordinacije poslova u procesu integrisanja. Ona je dodala da je sama „mapa puta”, kao i sastanci dijaloga na visokom nivou, svojevrstan instrument kojim, uz godišnje izvještaje o napretku, EU nastoji da asistira u pronalasku rješenja.

Nezavisne novine, Banja Luka, 23. februar 2013. Visoka predstavnica Evropske unije za spoljne poslove i bezbjednosnu politiku, Federica Mogherini. Postoji određena nedoumica u BiH da li je novi evropski pristup olakšao ili otežao pristup BiH EU. Neki smatraju da je pristupanje BiH EU lakše zato što „Sejdić i Finci” više nije uslov. Iz parla-menta BiH saopšteno je da su oni razgovarali sa članovima stalne delega-cije parlamenta BiH u Parlamentarnoj skupštini Savjeta o primjeni odluke Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić i Finci” u svjetlu pred-stojećih opštih izbora u BiH. Članovi stalne delegacije parlamenta BiH u Parlamentarnoj skupštini Savjeta Evrope zajednički su istakli da očekuju da će ovo pitanje, koje predstavlja ključna prepreka na evropskom putu BiH, **treba biti riješena u roku od šest mjeseci nakon održavanja opštih izbora, tako da će politička volja za primjenu odluke u slučaju „Sejdić i Finci” biti jedan od ključnih kriterijuma u pregovorima za formi-ranje buduće vlasti u institucijama BiH.** (Nezavisne novine, Banja Luka, 23. februar 2013)

Nezavisne novine, Banja Luka, 11. oktobar 2013. Propao sastanak u Briselu, slijede finansijske sankcije BiH: Zbog nepomirljivih stavova poli-

tičkih lidera iz FBiH, predstavnici sedam BiH stranaka juče u Briselu nisu uspjeli postići konačni dogovor o načinu provođenja presude u slučaju „Sejdić i Finci” i mehanizmu koordinacije, što je dovelo do momentalne blokade evropskog puta BiH i prve velike posljedice u vidu suspenzije dijela IPA fondova u vrijednosti oko 47 miliona KM. (Nezavisne novine, Banja Luka, 11. oktobar 2013, str. 3)

FENA, Sarajevo, 11. oktobar 2013. Čović: 'Sejdić – Finci' nije rješenje hrvatskog pitanja: Predsjednik HDZ-a BiH Dragan Čović izjavio je u intervjuu za FENA-u kako Europska unija neće predložiti nikakvo rješenje za provedbu presude Sejdić – Finci, već je strankama ostavljeno da se idućih dana dogovore oko najnovijeg prijedloga, kako je rekao, „s virtualnim izbornim jedinicama”. „Europska komisija neće nam dostaviti nikakav prijedlog rješenja. Sve se svodi na ovaj novi prijedlog i u pet-šest dana se trebamo dogovoriti u vezi toga. Hoćemo li u tom razdoblju napraviti bilateralni dogovor s nekom od stranaka, to ćemo vidjeti. Ako se ne dogovorimo, onda od ovoga svega neće biti ništa”, izjavio je predsjednik HDZ-a BiH, dodajući kako se neće dogovarati sa SDP-om. (FENA, Sarajevo, 11. oktobar 2013)

Srna, Banja Luka, 3. decembar 2013. Bosić: Krah dosadašnjih pregovora. Predsjednik Srpske demokratske stranke Republike Srpske, Mladen Bosić, rekao je da je sastanak u Pragu o provođenju odluke „Sejdić – Finci” doživio kao totalni neuspjeh i da predstavlja krah dosadašnjih pregovora, te da se ne može načuditi optimizmu koji dolazi sa raznih strana o tome da je dogovor na pomolu. „Od dogovora nema ništa, jer su početni stavovi toliko udaljeni i nema naznaka da se oni primiču”, rekao je Bosić na konferenciji za novinare u Sarajevu, po povratku iz Praga. Prema njegovim riječima, komesar za proširenje EU Štefan File učinio je sve da se dođe do dogovora, do čega mu je bilo više stalo nego većini ostalih učesnika u razgovorima. (Srna, Banja Luka, 3. decembar 2013)

Srna, Banja Luka, 7. juli 2014. Riješiti pitanje „Sejdić i Finci” do maja 2015. Članovi Monitoring tima Savjeta Evrope upozorili su danas u Sarajevu poslanike i delegate u Parlamentu BiH da bi novoizabrane vlasti u BiH trebalo da riješe pitanje primjene odluke Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić i Finci” do maja 2015. godine, kada bi BiH trebalo da preuzme predsjedavanje Savjetom. (Srna, Banja Luka, 7. juli 2014)

Ključna prepreka na evropskom putu BiH treba biti riješena u roku od šest mjeseci nakon održavanja opštih izbora, tako da će politička volja za primjenu odluke u slučaju „Sejdić i Finci” biti jedan od ključnih kriterijuma u pregovorima za formiranje buduće vlasti u institucijama BiH.

Nezavisne novine, Banja Luka, 18. maj 2015. BiH preuzima predsjedavanje Savjetom Evrope. Bosna i Hercegovina će sutra na sjednici

ministara vanjskih poslova država članica Vijeća Evrope (VE) preuzeti šestomjesečno predsjedavanje ovom uglednom međunarodnom organizacijom... BiH je, naime, **dovedena u apsurdnu situaciju da postane predsjedavajuća Vijećem Evrope**, čiji jedan od komiteta prijeti da će je staviti na neslavnu listu nekooperativnih država u svijetu. (Nezavisne novine, Banja Luka, 18. maj 2015, str. 3)

Srna, Banja Luka, 22. maj 2015. Braser: BiH narednih šest mjeseci vodi Evropu. Predsjedavajuća Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope An Braser poručila je danas da predsjedavanje BiH Komitetom ministara Savjeta Evrope predstavlja mogućnost za ubrzanje svih reformi na kojima radi BiH, prije svega Ustava, pravosuđa i izbornog zakona. „Riječ je o reformama koje su jako potrebne vašoj zemlji, a Savjet Evrope je, zajedno sa Parlamentarnom skupštinom, tu da pomogne kako bi se te reforme ubrzale”, rekla je Braserova na konferenciji za novinare u Sarajevu. **Prema njenim riječima, u narednih šest mjeseci BiH ne slijedi već vodi Evropu, što je velika razlika.** (Srna, Banja Luka, 22. maj 2015)

Ovaj niz postupnih citata pokazuje da je bilo potrebno neko vrijeme da Savjet Evrope i Evropska unija shvate da primjena Odluke o nediskriminaciji nacionalnih manjina u BiH u slučaju „Sejdić i Finci” ne zavisi samo od opredjeljenja da se primijeni izvorno na način koji se odnosi na zaštitu nacionalnih manjina, već da u tom procesu postoje druge ustavno-političke preferencije aktera u BiH. Politike nacionalnih kolektiviteta, posredovane demokratskim političkim sistemom kroz nacionalne reprezentante (službene institucije, političke partije, akademsku zajednicu, nevladine organizacije i druge aktere), kreirali su takvu kritičnu masu javnog mnijenja da su, prije svega, Evropska komisija, a zatim i Komitet ministara Savjeta Evrope odustali od sankcija Bosni i Hercegovini. Kao što citati pokazuju, BiH je postala svojevrsni specifični izraz relativizacije pristupa evropskih organizacija u pogledu primjene prava nacionalnih manjina, jer je od prijetnje sankcijama i suspenzijom članstva u Savjetu Evrope došla do predsjedavanja Komitetom ministara Savjeta Evrope.

POLITIKE MEĐUNARODNE ZAJEDNICE U POGLEDU NACIONALNIH MANJINA U BiH

Bosna i Hercegovina je složena međunacionalna zajednica u kojoj su osnovni društveni rascjepi nacionalni, zbog čega nacionalne zajednice čine osnovu za političku i teritorijalnu organizaciju države. U osnovi društvenih sukoba u BiH su suprotnosti koje se ispoljavaju kao nacionalno određeni kolektiviteti tri naroda – konstitutivna stuba BiH – Bošnjaka, Srba i Hrvata – istovremeno i ustavno i organizaciono dva dijametralno različita državno-pravna entiteta. Složena ustavna struktura i politički sistem cjelokupne etničke odnose u zemlji čine još komplikovanim. Fokusiranih

egzaktних istraživanja etničke distance konstitutivnih nacija u BiH prema nacionalnim manjinama nema, ali iz istraživanja, koja se odnose uglavnom na etničku distancu i time **djelimično odnose i na odnos prema nacionalnim manjinama** u društvu, **posrednim izvođenjem tvrdnji** može se uočiti da su tenzije karakteristika etničke distance među nacijama – konstituentima u BiH i to se prenosi na nacionalne manjine.⁸ „Građani Federacije BiH najviše odbacuju Rome, potom Albance i Makedonce, slijede Srbi i Hrvati, dok se najmanje odbacuju Slovenci i Hrvati... nameće se zaključak da su predrasude građana Federacije Bosne i Hercegovine prema Romima, Albancima i Makedoncima mnogo važnije za prihvatanje ili odbacivanje ponuđenih odnosa, nego što je bilo otvoreno neprijateljstvo i ratni sukob sa Srbima, Crnogorcima i Hrvatima”. (Puhalo 2003, 68–69) Sličan je zaključak o odnosu prema „drugima”, znači i manjinama. I u Republici Srpskoj, kao osnovnoj matrici, slični su odnosi: „Građani Republike Srpske najmanje prihvataju Muslimane (Bošnjake) i Rome. Slijede Hrvati, Slovenci, a najmanje se odbacuju Crnogorci”. (Puhalo 2003, 87) Istraživanje zaključuje da „građani BiH imaju veliku distancu prema narodima s kojima su do prije deset godina živjeli u jednoj državi... razlozi su: otvoreno neprijateljstvo u toku rata, nepoznavanje načina života drugih naroda, stereotipi i predrasude o drugim narodima, nedostatak informacija i zatvorenost tih društava... Kod sva tri naroda veoma je izraženo neslaganje da pojedinac koji nije pripadnik njihovog naroda bude na nekoj važnoj funkciji u zemlji”. (Puhalo 2003, 89)

Istraživanja pokazuju da protek vremena nije bitnije uticao na smanjenje etničkih distanci utvrđenih u ranijim istraživanjima. „Iako nisu učestvovali u ratu i ne zauzimaju važne položaje u državi, Romi se kao narod najviše odbacuju. Stereotipi i predrasude koje ih prate su još toliko jaki da potiru i ratno neprijateljstvo između Hrvata, Bošnjaka i Srba”. (Puhalo 2009: 57) U zaključku se tvrdi da je istraživanje stereotipa „pokazalo da

8 Cilj istraživanja etničke distance među etničkim i nacionalnim kolektivitetima najčešće su odnosi između konstitutivnih naroda. Odnosi među njima su u suštini svih procesa u BiH. Od potpisivanja Dejtonskog sporazuma, 12. novembra 1995, do ustavnih promjena, koje je Visoki predstavnik nametnuo 2002, Hrvati i Bošnjaci su bili *de jure* manjine u Republici Srpskoj, dok su Srbi bili *de jure* manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine. Od 2002. sva tri naroda su ustavno-pravno konstitutivni u cijeloj Bosni i Hercegovini, ali se, bez obzira na ustavnu ravnopravnost većinske nacionalne zajednice, prema njima odnose kao prema *de facto* manjinama. Time se djelimično i iz istraživanja nacionalne i etničke distance može ukazati na etničke, distancu nacionalnih kolektiviteta prema tradicionalnim i novouspostavljenim nacionalnim manjinama, posebno što se u dnevnoj praksi primjećuje proces identifikacije nacionalnih manjina s *de facto* manjinskim ustavno priznatim nacionalitetima od strane većinskih ustavnopravnih kolektiviteta. Autori istraživanja uzimali su ukupno ispitanike. Možda metod nije najsrećniji, ali nema drugog, pa se zaključci izvode posredno.

pripadnici svih triju naroda sebe opažaju nekritički, tj. idealizuju sliku o svom narodu... vidimo da u prosjeku 25 odsto građana stavove o drugima kreira u neposrednom kontaktu, što je prilično mali procenat. Izgleda da je međuetnička komunikacija među građanima ove države (BiH) veoma slaba". (Puhalo 2009, 58) Ono što povezuje istraživanja o etničkim distancama u BiH iz 2003. i 2009. godine jeste da je „etnička distanca povećana u odnosu na 2002. godinu. Stereotipi o etničkim grupama pokazuju da ne vjerujemo jedni drugima". (Puhalo 2009, 59)

Društveni položaj, zaštita prava i interesi nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini relativno su nova socijalna i politička pitanja kojima političke elite nisu pridavale veći značaj. Nedostatak tradicije bavljenja problemima nacionalnih manjina, pojava 'novih manjina', komplikovanje međunacionalnih odnosa konstitutivnih naroda, nedostatak ustavno-pravne prakse rješavanja ljudskih prava, što uključuje i pravnu zaštitu prava manjina, nisu bili dovoljna osnova, niti su bili potrebna motivacija akterima zakonodavno-političkih procesa u BiH da brže i preciznije utiču na institucionalizaciju političke i pravne zaštite nacionalnih manjina. Zanimljivo ovih problema u znatnoj mjeri doprinijela su velika kršenja ljudskih prava u vrijeme rata u BiH koja su išla od mjere potpunog ugrožavanja života ljudi do apsolutne diskriminacije pojedinaca i etno-nacionalnih grupa. „U takvoj psihozi, položaj nacionalnih manjina bio je više nego ugrožen i to je ključni razlog zbog kojeg je broj izbjeglica iz sastava nacionalnih manjina bio veći negoli iz bilo kog od konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini." (Čorni 2010, 88) Ekonomske i političke nestabilnosti komplikovana koordinativna država, organizovana na osnovama konsenzusa tri nacionalno-političke zajednice, nije u stanju da riješi ni dvadeset godina nakon prestanka oružanog sukoba. Odluka Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić i Finci", kao nikakva ili spora implementacija obaveza koje su u pogledu zaštite nacionalnih manjina definisale ustavne promjene u BiH 2002. i kasnije usvojeni Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina u BiH, pokazuju da nacionalne manjine, kako brojno tako i po društvenom uticaju i potencijalima, ostaju na marginama političkih i socijalnih procesa uz prijetnju potpunog gubljenja identiteta i političke moći. Iz navedenih procesa odnosa jednog ili svih konstitutivnih naroda prema pripadnicima nacionalnih manjina, pojedinačno ili kolektivno, može se zaključiti da političke elite zanemaruju njihove probleme. Mogu se diferencirati tri razloga: prvi je strah od realizacije kolektivnih manjinskih i nacionalnih prava, što umanjuje mogućnost političke manipulacije s konstitutivnim nacionalnim kolektivitetima; drugi je malobrojnost nacionalnih manjina i njihova pragmatičnost u pogledu nacionalno-političkog opredjeljivanja, zbog čega političke elite ne žele da investiraju previše političkog i finansijskog kapitala ni vremena da bi se bavili manjinskim pitanjima, jer ne

donose dovoljnu količinu glasova; treći je nastojanja da se ljudska prava kao individualističke osnove političkih procesa pojavljuju što manje da bi se naglasili politički potencijali nacionalnih zajednica kao kolektiviteta i nastavile manipulacije s ovim pitanjima. Može se zaključiti da su osnovne prepreke za adekvatno rješavanje položaja i prava nacionalnih manjina neadekvatan i nedovršen politički sistem, kao i zakonodavstvo koje ne može da obezbijedi vladavinu prava i zaštitu ljudskih i manjinskih prava. Time perpeturira netolerantni i diskriminatorni pristup većinskih prema manjinskim zajednicama, ali i neorganizovanost samih nacionalnih manjina:

1. Ustavna rješenja i politički sistem, koji, izvorno, u Dejtonskom mirovnom sporazumu ne predviđaju nikakve mehanizme zaštite predstavljanja nacionalnih manjina, najveća su prepreka potpunom rješavanju njihovih prava;
2. Power-sharing model rješavanja međunacionalnih odnosa i elementi konsocijativne demokratije naglašavaju u praksi kolektivitet naroda (nacije) kao subjekat unutrašnjih političkih odnosa i konstituenta u kreiranju političkog sistema na principima konsenzusa, rotacije i pariteta u raspodjeli političkih funkcija. Insistiranje na kolektivističkim nacionalnim politikama u BiH onemogućava potpuno zadovoljavanje interesa pripadnika nacionalnih manjina koji, kroz kolektivističke identitete i organizacije, ne mogu da odbrane i realizuju pravno uspostavljena prava;
3. Zakonski okvir zaštite položaja i individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina rezultat je međunarodnih aktivnosti i pritiska na BiH;
4. Rat u BiH doveo je do apsolutne degradacije i suspenzije elementarnih ljudskih prava, što je kao posljedicu proizvelo netolerantnost i diskriminaciju u odnosima prema manjinama; poslijeratna ekonomska i politička nestabilnost pojačavaju netolerantnost i diskriminaciju nacionalnih kolektiviteta koji transcendiraju do razmjera opštih društvenih vrijednosti, time što pojedinci u praksi ispoljavaju ili upotrebljavaju kolektivnu percepciju ugroženosti da bi rješavali i neke individualne interese poput zapošljavanja, individualnih inicijativa, poslovnih uspjeha i drugih interesa koji navodno mogu da ugroze pripadnici nacionalnih manjina;
5. Pokušaji pritiska međunarodnih organizacija da se brže i kvalitetnije urede položaj i prava nacionalnih manjina iskorištavaju se kroz manipulacije političkih aktera, kao predstavnika nacionalnih politika, koji nastoje da te procese koriste za realizaciju ciljeva koji nisu u neposrednoj vezi s manjinskim pitanjima. Većina bošnjačkih i hrvatskih partija nastojala je da iskoristi obavezu ustavnih promjena,

nametnutu od strane Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić – Finci”, i usmjeri prema naglašenijoj ulozi zajedničkih institucija BiH, što se može tumačiti jačanjem centralističkih tendencija, s jedne strane, ili pokretanjem pitanja formiranja „trećeg entiteta”, s druge.

6. „Samoorganizovanje institucija nacionalnih manjina” je neujednačeno između manjinskih zajednica, a u osnovi je potaknuto intervencijama međunarodnih organizacija, prije svega OSCE-a, Savjeta Evrope i Evropske unije.

Uloga međunarodne zajednice u BiH bila je ključna za konstituisanje države, njeno ustavno uređenje, definisanje političkog sistema i unutrašnje organizacije. Rezultat međunarodnih pregovora o BiH 1995. je Dejtonski mirovni sporazum, čiji je jedan od priloga – Aneks IV definisan kao Ustav Bosne i Hercegovine. Osnovni konstitutivni činioци BiH su tri naroda, organizovana u dva visokoautonomna državotvorno-oblikovana entiteta čiji su ustavi, uzeti posebno sa svojim specifičnostima, ugrađeni u politički sistem BiH. Proizvod međunarodne zajednice nije samo ustavno uređenje BiH, već su i svi kasniji pokušaji ustavnih promjena i regulisanje pitanja ustavnog karaktera bili inicirani od strane spoljnih, dakle međunarodnih činilaca. Specifičan *konstitutivni menadžment* odnosio se na nekoliko neuspjelih pokušaja ustavnih promjena, ali i na pitanja položaja i pravne zaštite nacionalnih manjina, što na eksplicitan i precizno definisan način nije bilo predviđeno Dejtonskim mirovnim sporazumom. Uloga međunarodne zajednice i međunarodnih standarda u regulisanju ovih pitanja u BiH, iako zakašnjela, ima veliku važnost zbog nedavne prošlosti zemlje koju je obilježio građanski rat čija je osnova bila isključivo etnička. „Iskustva etničkih sukoba upućuju na to da se država može raznim instrumentima međunarodne zajednice privoliti da korektno regulira položaj nacionalnih manjina, ali time problemi nisu uglavnom riješeni.” (Tatalović 2003, 251) To pokazuje eklatantan primjer intervencije međunarodne zajednice u dizajniranje ustavnih osnova i političkog sistema BiH nakon uspostavljanja mira. Pitanja položaja i zaštite nacionalnih manjina nisu bila riješena Aneksom IV, odnosno Ustavom BiH, zbog čega su kroz instrumente Savjeta Evrope, Evropske unije, Ujedinjenih nacija i Evropskog suda za ljudska prava i Office of the High Representative morali naknadno da uspostavljaju njihova prava u skladu s međunarodnim dokumentima. Uzroci ratova na postjugoslovenskom prostoru u prvoj polovini devedesetih godina prošlog vijeka bili su, pored ekonomsko-političkih razloga, i u znatno povećanim i uticajnim etno-nacionalističkim politikama s naglašenom crtom etnocentrizma. Problemi nacionalnih i etničkih manjina bili su posljedica nacionalističkih i etnocentričnih politika konstitutivnih naroda

na postjugoslovenskom prostoru u vrijeme raspada savezne države. Ona se nisu postavljala na dnevni red političkog procesa, ili su u ograničenijoj mjeri to postajala posredovana isključivo manipulativnim političkim potrebama konstitutivnih naroda. Istinsku zaštitu prava i položaja nacionalnih manjina u BiH pokrenule su međunarodne organizacije direktnom intervencijom u Ustav BiH, ustave entiteta i definisanje zakonskog okvira na svim nivoima odlučivanja u BiH tek u određenom periodu nakon oružanog konflikta u BiH. Definisanje ustavno-pravnih okvira položaja nacionalnih manjina teklo je postupno, ali nije dovedeno do kraja. Posljednji korak u tom pravcu bila je direktna intervencija međunarodne zajednice i međunarodnog prava u ustavnu zaštitu manjinskih prava kroz odluku o nediskriminaciji pripadnika nacionalnih manjina u „slučaju Sejdić i Finci”, kojom se uvodi i pasivna legitimacija biračkog prava, odnosno pripadnici nacionalnih manjina mogu da budu kandidovani i birani za apsolutno sve izborne, izvršne i inokosne političke funkcije u BiH, što do spomenute Odluke nije bilo moguće. Problem s kojim se suočila međunarodna zajednica bilo je odlaganje implementacije Odluke u BiH. Iako je donešena u decembru 2009, do kraja 2015. nije bila primijenjena i Ustav BiH, kao ni ustavi konstitutivnih jedinica u BiH, entiteta i kantona, nisu izmijenjeni u skladu s njom.

Razlog za nepredviđenu inerciju leži u činjenici da Ustav Bosne i Hercegovine, odnosno Aneksa IV, jedan od priloga međunarodnog Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995, ne odražava elementarni društveni i politički konsenzus u BiH u pogledu definisanja ustavnih temelja i funkcionalnog političkog sistema. Njegova osnovna politička legitimacija je mir (Šolaja 2015, 452), dok su konstitutivni narodi ostali dio ustavnog okvira stavili pod sumnju ili, u najmanju ruku, traže preispitivanje. Budući da ustavno-pravna legitimacija BiH kao države i kao političkog sistema nikada nije došla u proces usvajanja Parlamentarne skupštine BiH, nisu uspjele ni ustavne promjene čiji bi krajnji rezultat bila definitivna ustavna osnova političko-pravna legitimacija kroz konsenzus stanovnika BiH. Konstitutivni narodi su iskoristili Odluku Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić i Finci” da, putem nacionalnih predstavničkih institucija, nametnu kolektivne interese kao primarne na dnevni red u odnosu na Odluku koja se odnosi na individualna prava pripadnika nacionalnih manjina. Budući da ne postoje osnovni društveni konsenzus i elementarna politička volja za definitivnim ustavnim uređenjem Bosne i Hercegovine, odluka Evropskog suda za ljudska prava, iako u suštini apsolutno nesporna za sve subjekte političkog odlučivanja u BiH kao moralna i zakonska obaveza, ali i kao obaveza da se inkorporira u ustavni okvir, ostala je zarobljena u komplikovanim procesima ustavnih promjena i donošenja političkih odluka u BiH.

Period nastojanja da se Odluka primijeni, odnosno period *aktivnog kondicionalizma* Evropske unije i Savjeta Evrope, tekao je paralelno sa dva procesa u državama Evropske unije, čija je karakteristika relativizacija zaštite uloge, prava i položaja nacionalnih manjina. „Situacija u oblasti zaštite ima različit karakter kada se radi o srpskoj manjini. Najveću zabrinutost izaziva shvatanje da Mađarska mijenja stavove u pogledu nacionalnih manjina. Za razliku od prirode zabrinutosti devedesetih godina, kada je Mađarska ulagala mnogo napora da postane članica Savjeta Evrope, Evropske unije i NATO-a, kada je politika zaštite nacionalnih manjina bila intenzivno promovisana, danas se stiče utisak da 'nacionalno orijentisana' vlast (vladavina desničarske partije Fides u koaliciji s još desnijim Jobikom) ne predstavlja ovo polje djelatnosti kao važno. U stvari, fokus je više pomjeren na pitanja položaja mađarske manjine u susjednim zemljama, gdje Mađarska pomaže snažno i gdje se nalazi primarni interes njene vlasti”. (Vukelić 2014, 56) Ovo istraživanje pokazuje da je Mađarska u praksi Jobikove vlade odstupila od uspostavljenog pravnog nivoa zaštite prava i interesa nacionalnih manjina. Proces u Mađarskoj može da se dovede u vezu s procesima koji su nagovijestili protesti protiv ćirilice u Hrvatskoj, na području Vukovara, u kojima je osporavano pravo na dvojezične table i natpise, što se ispoljilo i kao zahtjev za promjene ustavnih rješenja koja se odnose na zaštitu nacionalnih manjina. „Gradsko vijeće Vukovara izglasalo je izmjene gradskog Statuta koji više ne predviđa postojanje dvojezičnih tabli, odnosno ćirilčno pismo, na gradskim ustanovama.” (Novinska agencija SRNA, Banja Luka, 1. januar 2016, emitovano 13:05) Ćirilica kao principijelno pitanje odnosi se na ukupan kolektivitet Srba kao nacionalne manjine u Hrvatskoj, ali su i reakcije na zahtjeve iz područja Vukovara bile odraz politika pojedinih institucija u cijeloj Hrvatskoj. „Navodeći da Istra ima italijanski jezik, Orešković je istakao da država mora da štiti svoje manjine, te da će „u svoje vrijeme i ćirilica u Vukovar.” (Novinska agencija SRNA, Banja Luka, 1. januar 2016, emitovano 13:05) Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Sabora Hrvatske traži od Ustavnog suda ocjenu ustavnosti dva statutarna dokumenta kojima je regulisano pitanje dvojezičnih natpisa u Vukovaru: „Ocjenu ustavnosti Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara, te Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene upotrebe jezika i pisma srpske nacionalne manjine Odbor je pokrenuo na prijedlog SDP-ova Arsena Bauka, koji je podržalo šest članova odbora, četiri zastupnika iz redova HDZ-a i Mosta bila su protiv, dok je bivši SDSS-ovac Mirko Rašković ostao suzdržan. Bauk je uvodno podsjetio da je Ustavni sud u kolovozu 2014. od vukovarskog Gradskog vijeća tražio da do kolovoza 2015. izrijekom propiše individualna i kolektivna prava srpske manjine „u opsegu koji ne ugrožava samu bit tih prava, a istodobno uvažava potrebe većinskog hrvatskog naroda koje

izviru iz još živih posljedica velikosrpske agresije na taj grad – Vijeće je izmijenilo statut, ali ne na način kako je to Ustavni sud zatražio”, cijenio je Bauk. (Novinska agencija Hina, 14. april 2016) Budući da su se druge institucije u Hrvatskoj, uključujući i Srpsko nacionalno veće i druge predstavnike Srba kao nacionalne manjine, bavile ovim pitanjem, u okvirima politika nacionalnih manjina postavlja se kao pitanje političke primjene, ali i nastojanja za promjenama položaja i prava nacionalnih manjina definisanih Ustavnim zakonom. Time se proces u Hrvatskoj može uporediti sa sličnim odstupanjima od primjene zakonske regulative u Mađarskoj. Postoje naznake relativizacije pristupa nacionalnih politika u Slovačkoj i Bugarskoj, što bi moglo da vodi ka opštoj ocjeni da je okvir zaštite položaja i prava nacionalnih manjina u postsocijalističkim državama prilagođavan politikama zaštite manjinskih prava kao korpusa zaštite ljudskih prava i sloboda i vladavine prava u okvirima predpristupnih procesa, ali da kasnija odstupanja ukazuju na relativizaciju tih prava od strane nacionalnih politika u državama s visokim koeficijentom nacionalne homogenosti, što može da ukaže i na jačanje autoritarnih tendencija. Postavlja se pitanje da li bi se postupci netolerancije, kao oblik autoritarne psihologije, mogli kasnije proširiti i na druge manjine, o čemu svjedoče i upozorenja manjinskih zajednica, institucija i i individualnih predstavnika: „Mnogi pripadnici nacionalnih i drugih manjina osjećaju povećanu nesigurnost i nelagodu zbog ponovne eskalacije straha i netolerancije u Republici Hrvatskoj, zato u njihovo ime i kao njihovi zastupnici tražimo solidarnost i pomoć odgovornih institucija, a u prvom redu institucija hrvatske Vlade, institucija Evropske unije i institucija civilnog društva”. (Deklaracija o etnocentrizmu i nesnošljivosti u Hrvatskoj, Pula, 14. maja 2015, potpisana od strane: zastupnika Nedžada Hodžića, Furia Radina, Milorada Pupovca, Dragana Crnogorca, Šandora Juhasa, Vejka Kajtazija, Vladimira Bielaka kao i Predsjednika Savjeta za nacionalne manjine Aleksandra Tolnauera). Iz navedenih primjera pokazuje se da Mađarska i Hrvatska, obe bivše socijalističke države – članice EU, postaju karakteristične po dizajniranju kvalitetnog normativnog okvira zaštite prava i položaja nacionalnih manjina u svojim državama u pretpristupnom periodu, ali i njihovim derogiranjem u unutrašnjim političkim procesima u vrijeme nakon prijema u članstvo Evropske unije. Porasli etno-nacionalni rascjepi na liniji konstitutivne nacije – nacionalne manjine uzrokovani su unutrašnjim političkim potrebama koje su za posljedicu imale niži stepen implementacije normiranih i institucionalizovanih prava nacionalnih i etničkih manjina u odnosu na ranije progresivan normativni okvir, jer su predizborne politike i predizborne kampanje desnih političkih partija i institucija i u Mađarskoj i u Hrvatskoj, s naznakama desnih politika u nekim drugim državama, ne samo postsocijalističkim,

pokazale nastojanja da oko politika netrpeljivosti, netolerancije i etnocentrizma mobiliju glasačka tijela.

Poredeći Bosnu i Hercegovinu sa slučajevima Mađarske i Hrvatske, razlike se u pristupima Savjeta Evrope i Evropske unije pokazuju već u domenu definisanja normativno pravnih okvira prava, realizacije prava nacionalnih manjina. BiH je tek u procesu definisanja cjelovitog ustavno-pravnog i institucionalnog okvira realizacije manjinskih prava, što bi trebalo da bude ubrzano i dovršeno Odlukom Evropskog suda u slučaju „Sejdić i Finci”. S druge strane, zajedničko im je to što se derogiranje, ne samo pravnih već i političkih i moralnih međunarodnih standarda, datih Okvirnom konvencijom o zaštiti prava nacionalnih manjina, Preporukama iz Lunda, izvještajima i preporukama institucija Savjeta Evrope, OSCE-a, Evropske unije i drugih, u sva tri slučaja događa usljed unutrašnjih političkih odnosa i procesa svake od tri države pojedinačno, koje međunarodne organizacije tolerišu. U ovim slučajevima zahtjevi za intervencijom međunarodnih organizacija i uspostavljanje međunarodnog pravnog i etičkog okvira bili su visoki, ali nisu bili poštovani do kraja. Iz ugla Evropske unije, unutrašnji zahtjevi za održavanjem nivoa i standarda zaštite nacionalnih manjina još nisu adekvatno primijenjeni, jer je prijetnja sankcijom ostala na nivou *verbalnog*, odnosno *formalnog upozoravajućeg kondicionalizma*, dok je u slučaju BiH na djelu ostao *integracioni kondicionalizam*, koji koristi potrebe za neophodnim i ugovorenim transformacijama i reformama vezanim za proces proširenja da bi se izgradili neophodni normativni i institucionalni okviri, uspostavili regulativni mehanizmi i procesi i izgradili društveni i etički standardi zaštite prava i položaja nacionalnih manjina. Globalni procesi, promjene u međunarodnom poretku izazvale su talase nacionalnih i civilizacijskih migracionih kretanja, posebno krakovi tih kretanja koja su išla „balkanskom rutom” i završavali u EU, uticali su na relativizaciju manjinskih politika Evropske unije i povisili prag tolerancije u odnosu na nepoštovanje garantovanih prava nacionalnih manjina u nedavno postalim, odnosno postsocijalističkim državama – članicama EU. Takve politike se pomjeraju i prema državama – aspirantima poput „slučaja Bosne i Hercegovine”. U skladu s neo-funkcionalističkim pristupom EU, koji se oslanja na „naglašenu harmoniju i konsenzus, pa ima problem objasniti društvene promjene, a kritičari mu pripisuju konzervativizam, odnosno odbranu postojećeg” (Moderne teorije orijentacije – šest predavanja 21. 10. 2015. ppt, slide 14; https://www.google.ba/?gws_rd=cr,ssl&ei=YnAvV6vqKqOD6QSF747wCA#q=neofunkcionalizam), novoizabrana Evropska komisija i njeni predstavnici, komesar za inostrane poslove, Fredrika Mogerhini, i komesar za dobrosusjedsku saradnju, Johaness Hann, prenijeli su stav da Odluka Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić i Finci” može da bude suspendovana na neko vrijeme u cilju funkcionalističkog pristupa ubrzanju evropskih integra-

cija Bosne i Hercegovine. Kao što je ranije navedeno, činjenica da se na neko vrijeme odustaje od primjene usvojenih pravila koja se odnose na nediskriminaciju ukazuje na tolerisanje naglašeno nacionalnih politika u novoprimljenim državama članicama koje još nisu uspostavile stabilnu vladavinu prava i zaštitu manjina, ali i onih koje su se deklarirale kao aspiranti na članstvo i nalaze se tek u procesu kandidovanja i proširenja EU. Relativizacija u ovom slučaju utiče na porast netolerancije prema manjinama u okvirima klasičnog evropskog etičko-pravnog okvira, uspostavljenog na osnovu međunarodnih standarda definisanih u međunarodnim okvirima kroz dokumente Savjeta Evrope, OSCE-a i Evropske unije. Oni postavljaju visok pravni standard zaštite nacionalnih manjina, ali se kroz primjere vezane za jugoistok Evrope i neke druge tranzicione zemlje, kroz restriktivnije politike većinskih zajednica prema manjinama, koje se prepoznaju posebno u rastu političkog uticaja desničarskih političkih snaga, uspostavlja proces relativizacije cjelokupnog normativnog okvira, što može da bude začetak procesa umanjivanja manjinskih prava i u širim evropskim okvirima.

LITERATURA

- Čorni, Aleksandar. 2010. „Prava nacionalnih manjina i lokalne politike (Studija o primjeni standarda zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH, Srbiji, Hrvatskoj i Sloveniji). Banja Luka: Helsinški parlament građana.
- Deklaracija o etnocentrizmu i nesnošljivosti u Hrvatskoj, potpisana od strane: zastupnika Nedžada Hodžića, Furia Radina, Milorada Pupovca, Dragana Crnogorca, Šandora Juhasa, Vejka Kajtazija, Vladimira Bielaka, kao i predsjednika Savjeta za nacionalne manjine Aleksandra Tolnauera). Pula 14. 5. 2015.
- Milićević, Neđo. 2009. „Ustavni položaj nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini”. *Međunarodne studije*, 3/2002, Zagreb.
- Mirić, Jovan. 1999. *Demokracija i ekskomunikacija*. Zagreb: SKD Prosvjeta.
- Puhalo, Srđan. 2003. *Etnička distanca građana Republike Srpske i Federacije BiH prema narodima bivše SFRJ*. Banja Luka: Friedrich Ebert Stiftung.
- Puhalo, Srđan. 2009. *Etnička distanca i (auto)stereotipi građana Bosne i Hercegovine*, Banja Luka: Friedrich Ebert Stiftung.
- Šolaja, Miloš. 2015. „Konstitucionalni inženjering međunarodne zajednice i suverenost”. Urd. Milan Podunavac i Biljana Đorđević. *Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva*. 447–457, Beograd: Fakultet političkih nauka i Udruženje za političke nauke Srbije.
- Tatalović, Siniša. 2003. *Etnički sukobi europska sigurnost*. Zagreb: Politička kultura.

Vukelić, Dragan. 2014. Influence of the Regime Change on the Legal Status of Minorities and their Community Life in Hungary Case: Serbian Minority. Budapest. Eötvös Loránd University – ELTE Faculty of Social Sciences Master programme (master rad).

„O pravnim aspektima prava nacionalnih manjina”. Zbornik, Seminar, Zagreb, 4–5.12.2000.

Ustav Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske 6/92.

ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, Second Opinion on Bosnia and Herzegovina, adopted on 9 October 2008, Strasbourg, 27 April 2009. (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_BiH_en.pdf)

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT ‘BOSNIA AND HERZEGOVINA 2007 PROGRESS REPORT’ (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/bosnia_herzegovina_progress_reports_en.pdf) accompanying the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008, Brussels, 6.11.2007. (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/strategy_paper_en.pdf)

ECRI Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije: Izvještaj o Bosni i Hercegovini, usvojen 25. juna 2004. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bosnia_Herzegovina/BIH-CBC-IV-2011-002-BIH.pdf

SECOND REPORT SUBMITTED BY BOSNIA AND HERZEGOVINA PURSUANT TO ARTICLE 25, PARAGRAPH 1 OF THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES Received on 2 August 2007 – Bosnia and Herzegovina Council of Ministers: SECOND REPORT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA ON LEGAL AND OTHER MEASURES ON IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES DETERMINED IN THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, Sarajevo, June 2007. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_BiH_en.pdf

Dnevni list „Nezavisne novine”, Banja Luka.

Dnevni list „Politika”, Beograd.

Novinske agencije SRNA i FENA. http://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P12_ETS177E_ENG.pdf

Pravni fakultet u Zagrebu, 2015. *Moderne teorije orijentacije*. https://www.google.ba/?gws_rd=cr,ssl&ei=YnAvV6vqKqOD6QSf747wCA#q=neofunkcionalizam

SUMMARY

RELATIVIZATION OF EUROPEAN NATIONAL MINORITY POLITICS – CASE STUDY BOSNIA AND HERZEGOVINA

The author discusses the reasons for relativization of the national minorities protection policy of the Council of Europe and the European Union in light of the problems with national minorities protection in Bosnia and Herzegovina. The minorities protection policies in Bosnia and Herzegovina had implications for minority rights protection in Hungary and Croatia after Croatia's accession to the EU. The European Union, the Council of Europe and other European institutions defined their position towards minority rights in light of the European Court for Human Rights decision in the *Sejdić and Finci* case. The decision specified mandatory constitutional changes in terms of equal protection of national minority rights. According to the demanded constitutional revisions, the representatives of national minorities would have a right to compete for legal and executive positions in the entire Bosnia and Herzegovina. Before the ECHR decision, only representatives of the three constituent peoples – Bosniaks, Serbs and Croats could be nominated for positions in the legislature and in the executive institutions. The Council of Europe mediated by CoE Parliamentary Assembly and Committee of Ministers threatened to suspend BiH membership to the CoE until the decision was implemented. At the same time, coordinated European Union institutions made the ratification of the Stabilization and Association Agreement (SAA) negotiated with Bosnia and Herzegovina in 2008 conditional upon the implementation of the *Sejdić and Finci* decision. The threat wasn't carried through and BiH became presiding country of the Committee of Ministers of the Council of Europe in 2014. In the meantime, the newly elected European Parliament as well as recently appointed European Commission accepted the SAA although the *Sejdić-Finci* decision was not incorporated in the constitution of Bosnia and Herzegovina.

KEY WORDS: Bosnia and Herzegovina, national minorities, constituent peoples, *Sejdić – Finci*.

KONSOLIDACIJA DEMOKRACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI U SFERI POLOŽAJA NACIONALNIH MANJINA SA POSEBNIM OSVRTOM NA POLOŽAJ „OSTALIH”

Mirza Smajić¹
Univerzitet u Sarajevu
Fakultet političkih nauka

Zarije Seizović²
Univerzitet u Sarajevu
Fakultet političkih nauka

SAŽETAK

Tema ovog članka je položaj, prava i perspektiva manjina i „nekonstitutivnih” naroda u Bosni i Hercegovini. Položaj posebne grupe „konstitutivnih manjina” (tzv. ostalih) Bosnu i Hercegovinu čini specifičnom i po mnogim faktorima razlikuje od drugih država u okruženju. Članak se fokusira na tezu da u Bosni i Hercegovini još uvijek dominiraju određene „tradicionalne” političke i društvene projekcije koje se iskazuju u formi etnonacionalizma, diskriminacije, kršenja manjinskih prava i sloboda, odnosno demokraciji neprimjerenih supstrata i supstituta. Izravan produkt ovakvog socio-političkog ambijenta jeste etno-partikularizacija društva i destabilizacija države na unutarnjem i međunarodnom planu. Ovaj kratki ogled o položaju manjina u Bosni i Hercegovini, sem pregleda međunarodnih i nacionalnih instrumenata koji reguliraju status i prava nacionalnih manjina, nudi uvid u pomenutu specifičnost Bosne i Hercegovine: *institucionaliziranu diskriminaciju* građana koji pripadaju kategoriji „ostali”, koji su žrtve diskriminacije, iako bi njihovo bosanskohercegovačko državljanstvo *per se*, i po prirodi stvari, trebalo predstavljati učinkovitu smetnju ovakvoj diskriminaciji.

KLJUČNE RIJEČI: Bosna i Hercegovina, demokracija, konsolidacija, manjine, nacionalne manjine, konstitutivni narodi, „ostali”, diskriminacija

1 mirza.smajic@fpn.unsa.ba

2 zarije.seizovic@fpn.unsa.ba

NACIONALNI³ PRAVNI OKVIR/I ZA ZAŠTITU NACIONALNIH MANJINA

Aneks I Ustava Bosne i Hercegovine (Ustav BiH) navodi petnaest sporazuma o ljudskim pravima koji se imaju primjenjivati u Bosni i Hercegovini, među kojima su za zaštitu nacionalnih manjina važni *Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije* (1965), *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* (1966) i *Opcioni protokoli* (1966 i 1989), *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* (1966), a najvažniji *Okvirna Konvencija za zaštitu nacionalnih manjina* (1994) i *Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina* (1992).⁴

Na bazi ovih međunarodnih standarda usvojen je nacionalni pravni okvir za zaštitu nacionalnih manjina u BiH – *Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina*.⁵ Zakon predviđa zaštitu položaja, ravnopravnosti i prava sedamnaest nacionalnih manjina koje žive u BiH⁶ i predstavlja temeljni pravni akt koji tretira položaj manjina u BiH, afirmirajući i garantirajući pravo na zaštitu njihovih kulturnih, religijskih, obrazovnih, društvenih, ekonomskih i političkih sloboda, potreba i identiteta.

Polazeći od međunarodnih standarda koji se primjenjuju u definiranju nacionalnih manjina⁷, *Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih*

3 Misli se na unutardržavni okvir, domaće zakonodavstvo.

4 Direktnu primjenjivost (*direct applicability*) *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* Vijeća Evrope ovaj zakon izrijekom predviđa propisujući da se ova konvencija „direktno [...] primjenjuje i sastavni je dio pravnog sistema BiH i entiteta u BiH” (član 2).

5 „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj 12/03, 76/05, 93/08. Zakoni slične sadržine i naziva usvojeni su u i bh. entitetima: *Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine* („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, broj 56/08), a u Republici Srpskoj *Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina* („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 2/04).

6 To su, prema zakonu, nacionalne grupe Albanaca, Crnogoraca, Čeha, Talijana, Židova, Mađara, Makedonaca, Nijemaca, Poljaka, Roma, Rumunja, Rusa, Rusina, Slovaka, Slovenaca, Turaka i Ukrajinaca.

7 U međunarodnom pravu ne postoji jedinstvena i općeprihvaćena definicija manjina. Svakako, moglo bi se reći da je manjina skupina brojčano manja od ostatka naroda države u pitanju, koja se nalazi u nedominantnom položaju, a pripadnici, koji su građani te države, imaju etničke, vjerske, kulturne, tradicijske ili jezičke značajke različite od značajki ostatka naroda i makar implicitno iskazuju osjećaj uzajamne solidarnosti usmjeren očuvanju vlastite etničke grupe, konfesije, kulture, tradicije, i/ili jezika. Kao takvi, pripadnici ove grupe imaju pravo na opstanak (grupe), pravo na jednakost, odn. slobodu od diskriminacije, pravo na odgovarajuću zastupljenost skupine u političkom odlučivanju, pravo na slobodnu upotrebu jezika u privatne i u javne svrhe, pa čak i pravo na vlastite institucije. Prof. Zoran Pajić mišljenja je da su „svi oni koji ne pripadaju

manjina definira nacionalne manjine kao „dio stanovništva-državljana BiH koji ne pripadaju nijednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne povijesti i drugih obilježja”. Zakon propisuje afirmaciju prava manjina u korištenju znakova i simbola, upotrebi jezika, u oblasti obrazovanja, informiranja, kulture, ekonomsko socijalnih prava, političke participacije, te predviđa kaznene odredbe propisujući da je [n]a osnovu krivičnih zakona entiteta u BiH, zabranjena [...] i kažnjiva svaka radnja, podsticanje, organiziranje i poma-ganje djelatnosti koje bi mogle ugroziti opstanak neke nacionalne manjine, izazvati nacionalnu mržnju, dovesti do diskriminacije ili stavljanja pripad-nika nacionalne manjine u neravnopravan položaj (član 25. Zakona).

Zakon u članu 4. pripadniku nacionalne manjine daje pravo da slobodno bira da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom i ne smije doći u nepovoljan položaj zbog takvog opredjeljenja, i bilo kakav drugi oblik diskriminacije na osnovu toga je zabranjen. Isti član zabranjuje asimila-ciju, propisujući da „asimilacija pripadnika nacionalnih manjina protivno njihovoj volji” nije dozvoljena.

Pripadnici nacionalnih manjina „imaju pravo na slobodu organiziranja i okupljanja radi izražavanja i zaštite svojih kulturnih, vjerskih, obrazovnih, socijalnih, ekonomskih i političkih sloboda, prava, interesa, potreba i identiteta”⁸.

Entiteti, kantoni, gradovi i općine u BiH, u okviru svojih ovlaštenja, imaju obavezu da svojim zakonima i drugim propisima potpunije urede prava i obaveze koje proističu iz *Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina* i međunarodnih konvencija kojima se uređuju pitanja od značaja za nacionalne manjine.⁹

Pripadnici nacionalnih manjina mogu slobodno isticati i nositi znakove i simbole nacionalne manjine kojoj pripadaju, kao i njihovih organiza-cija, udruga i institucija u kojim prilikama su obavezni isticati i službene znakove i simbole BiH, kao i simbole i znakove entiteta, kantona i općina, u skladu sa njihovim propisima.¹⁰

Priznaje se i štiti pravo svakog pripadnika nacionalne manjine u BiH da upotrebljava svoj jezik slobodno i bez ometanja, privatno i javno, usmeno i u pismenoj formi. Ovo pravo podrazumijeva i pravo pripadnika nacionalne

jednom od tri konstitutivna naroda postavljeni u nejasan položaj sa nedefiniranim pravima u državi koja je konstituirana po etničkom principu” (Zoran Pajic, “A Critical Appraisal of Human Rights Provisions of the Dayton Constitution of Bosnia and Herze-govina”, *Human rights Quarterly*, 20 (1), 1998.

8 Član 5. Zakona.

9 Član 7.

10 Član 10.

manjine da upotrijebi svoje ime i prezime na jeziku manjine i da zahtijeva da kao takvo bude u javnoj upotrebi.¹¹

Entiteti i kantoni u Federaciji BiH svojim zakonima trebaju utvrditi mogućnosti pripadnicima nacionalnih manjina na osnivanje i vođenje vlastitih privatnih institucija za obrazovanje i stručno usavršavanje, za što sredstva pribavljaju pripadnici nacionalnih manjina.¹² Entiteti i kantoni u Federaciji BiH obavezni su u okviru svog obrazovnog programa (predškolskog, osnovnog, srednjeg) osigurati da se u gradovima, općinama i naseljenim mjestima, u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine apsolutnu ili relativnu većinu, omogući obrazovanje na jeziku manjine. Neovisno o broju pripadnika nacionalne manjine, entiteti i kantoni obavezni su osigurati da pripadnici nacionalne manjine, ako to zahtijevaju, mogu učiti svoj jezik, književnost, povijest i kulturu na jeziku manjine kojoj pripadaju, kao dodatnu nastavu.¹³

Pripadnici nacionalnih manjina u BiH imaju pravo na osnivanje radio i televizijskih stanica, izdavanje novina i drugih štampanih informacija na jezicima manjine kojoj pripadaju.¹⁴ Radio i televizijske stanice kao javni servisi BiH dužni su najmanje jednom nedjeljno osigurati posebnu informativnu emisiju za pripadnike nacionalnih manjina, na njihovom jeziku.¹⁵

Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo osnivati biblioteke, video-teke, kulturne centre, muzeje, arhive, kulturna, umjetnička i folklorna društva i sve druge oblike slobode kulturnog izražavanja, te se brinuti o održavanju svojih spomenika kulture i kulturne baštine.¹⁶

U gradovima, općinama i mjesnim zajednicama (ili naseljenim mjestima), u kojima pripadnici nacionalne manjine čine apsolutnu ili relativnu većinu stanovništva, organi vlasti obavezni su osigurati da se u finansijskim i bankarskim uslugama i u drugim službama javnog sektora kroz uplatnice, obrasce i formulare, te u bolnicama, staračkim domovima i drugim socijalnim ustanovama, omogući upotreba jezika manjine i tretman na jeziku manjine.¹⁷

Politička participacija osigurana je odredbama člana 19. Zakona koja predviđa da „Pripadnici nacionalnih manjina [...] ovog zakona imaju pravo na zastupljenost u organima vlasti i drugim javnim službama na

11 Član 11.

12 Član 13.

13 Član 14.

14 Član 15.

15 Član 16.

16 Član 17.

17 Član 18.

svim nivoima, srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu prema posljednjem popisu u BiH”. Način i kriteriji izbora predstavnika nacionalnih manjina u parlamentima, skupštinama i vijećima pobliže se uređuju izbornim zakonima BiH i entiteta, te statutima i drugim propisima kantona, gradova i općina. Način zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u izvršnoj i sudskoj vlasti, kao i javnim službama uređuje se posebnim zakonima i drugim propisima BiH, entiteta, kantona, gradova i općina.¹⁸

Zakon propisuje obavezu da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine formira Vijeće nacionalnih manjina BiH kao posebno savjetodavno tijelo koje će sačinjavati pripadnici nacionalnih manjina. Ovo vijeće zamišljeno je kao organ koji daje mišljenja, savjete i prijedloge Parlamentarnoj skupštini BiH o svim pitanjima koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina u BiH.¹⁹

Što se tiče marginaliziranih skupina, Romi su najbrojnija nacionalna manjina u BiH i skupina koja je najviše marginalizirana u socijalnom, ekonomskom i političkom smislu. U poslijeratnoj BiH, Romi se suočavaju s nizom poteškoća prigodom uživanja temeljnih ljudskih prava, zajamčenih Ustavom BiH. Posebno zabrinjava vršenje njihovog prava u svezi s privatnim vlasništvom, te pristupom socijalnoj zaštiti, obrazovanju i zapošljavanju. Identificirajući različite prepreke za uključivanje Roma u obrazovni sustav BiH (ali i u drugim oblastima), Misija OESS-a radi na poboljšanju njihovog pristupa državnim službama i institucijama u čiju nadležnost spada zaštita ljudskih prava. Različitim projektima i aktivnostima želi se osigurati puno i učinkovito sudjelovanje Roma u državnim organima, riješiti njihove probleme u oblasti stanovanja, zdravstvene zaštite, zapošljavanja i edukacije, te spriječiti i prevenirati diskriminaciju i uvriježene predrasude prema romskoj populaciji.²⁰

U zemlji, prema procjenama, ima oko 80.000 do 100.000 Roma. Neke vođe Roma izvijestile su o povećanoj emigraciji Roma iz zemlje i traženju azila u drugim zemljama u toku godine zbog diskriminacije prilikom ostvarenja socijalnih prava. Romi su bili diskriminirani i prilikom pokušaja ostvarenja stambenih prava, prava na zdravstvenu zaštitu, prava na obrazovanje i zapošljavanje. Romski informativni centar je procijenio da je svega jedan posto radnosposobnih Roma zaposleno i istakao da poslodavci obično prvo otpuštaju Rome kada smanjuju broj radnika. Romi nisu dovoljno zastupljeni u javnom sektoru, uprkos ustavnim odredbama koje

18 Član 20.

19 Čl. 21–22.

20 Misija OESS u Bosni i Hercegovini, *Nacionalne manjine*. Dostupno na: <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=53&lang=HR>.

se odnose na proporcionalnu zastupljenost u javnim institucijama. Ovo je djelimično rezultat starih podataka iz popisa koji romsku populaciju prikazuju manjom nego što jeste.²¹

Unutar Institucije Ombudsmana za ljudska prava BiH, postoji Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije koji zaprima prizive i *ex officio* pokreće istrage u slučajevima kada utvrdi kršenje i probleme u uživanju prava iz *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, *Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije*, *Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene*, *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*, a posebno u slučajevima kada utvrdi bilo kakav oblik diskriminacije koji se temelji na rasi, boji kože, spolu, jeziku, političkom ili kakvom drugom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu ili imovinskom stanju.²²

DEMOKRACIJA I LJUDSKA PRAVA U POSTDEJTONSKOJ BOSNI I HERCEGOVINI – STATUS QUO

Početak 21. stoljeća jedinstven je u pogledu globalnog političkog jezika, tako da se može zaključiti „da su demokracija i demokratski etos *de facto* postali univerzalni” (Podunavac 2010, 16). S tim u vezi, može se ustanoviti da su demokracija, odnosno procesi demokratizacije možda najvažniji globalni politički procesi početkom 21. stoljeća. Međutim, u takvom okruženju se zahtijeva promjena tradicionalnog shvatanja i poimanja demokracije, jer transgranični procesi i nove globalne snage stvaraju nove političke prostore koje je potrebno demokratizirati. No, iako je diskurs i narativ demokratske tranzicije ovladao istočnom hemisferom i otvorio nove društvene horizonte i procese, složena socijalna, etnička, konfesionalna i kulturna slika novonastalih država postaje ključni izazov politici „mira i demokracije”.

Upravo jedan takav prostor predstavlja postdejtonska Bosna i Hercegovina koja je u tom kontekstu, a prema prof. Nerzuku Ćurku, predstavljala novu geopolitiku mirovnog procesa označenu kao državu „stvorenu i mišljenu ratom, izvedenu iz rata, uvjetovanu njegovim rezultatima” (Ćurak 2006, 31). Ustav je stvorio uvjete za političku decentralizaciju, odnosno fragmentaciju suvereniteta države Bosne i Hercegovine primje-

21 Veleposlanstvo Sjedinjenih Američkih Država, *Bosna i Hercegovina – Izvještaj o stanju ljudskih prava*, dostupno na službenoj stranici Veleposlanstva (<http://bosnian.sarajevo.usembassy.gov/ljudska-prava-2013.html>)

22 <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=19&lang=HR> Prema podacima *Godišnjeg izvješća o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2014. godinu*, koji je sačinila Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, evidentirana su 22 slučaja diskriminacije po osnovu etničke pripadnosti.

njujući model konsocijacijske demokracije. Ustav BiH (Aneks 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma²³) stvorio je minimalne državne institucije i nadležnosti²⁴, odnosno to je predstavljalo doba gdje su „nadležnosti države svedene na minimum, kako bi se uopće moglo govoriti o državi” (Hartwig 2004, 4 u Turčalo 2009, 158). Nadalje, „dejtonskom podjelom” vlasti, Bosna i Hercegovina se definira kao „demokratska država koja funkcionira u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora”²⁵, a Bošnjaci, Hrvati i Srbi su definirani kao konstitutivni narodi koji participiraju u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti.²⁶ Iako Ustav Bosne i Hercegovine afirmiše i garantira jednako pravo svih građana da uživaju ljudska prava i osnovne slobode, a prije svega slobodu od svake vrste (političke, etničke, vjerske i dr.) diskriminacije, ipak konceptom „konstitutivnih naroda” proizvedena je institucionalizirana diskriminacija (Seizović 2014a, 15).

Općenito gledano, ovakvo rješenje nije predstavljalo osnovu za razvoj demokratske države i institucija, već je poslužilo etnonacionalnim politikama da ojačaju etničku partikularizaciju BiH kroz forme lokal-etatiističkog *imitiranja države*. Iz današnje perspektive, dvadeset godina od potpisivanja Sporazuma, iako je došlo do formiranja novih državnih institucija, kao i uvođenja u sistem novih mehanizama jačanja državnih institucija Bosne i Hercegovine, još uvijek entiteti – unutar FBiH čak i kantoni – ostaju prevladavajući oblik bitisanja bosanskohercegovačkog društva i države. Za fenomenološko objašnjenje ovakvog stanja, MacMahon ističe da ustavno-politička arhitektura Bosne i Hercegovine predstavlja put između podjele države i podjele vlasti (vidi više u: McMahon 2004, 584) sa krajnjim ciljem marginalizacije individue u političkom, ekonomskom, socijalnom i sigurnosnom segmentu, afirmirajući kolektivni koncept „konstitutivnih naroda, usprkos činjenici da *de iure*, ustavni koncept ljudskih prava u BiH „predstavlja model zaštite *kolektivnih prava* i pravni osnov za diskri-

23 Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini (*General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*), kolokvijalno se naziva još i Dejtonski mirovni sporazum, Daytonski sporazum (*Dayton Peace Agreement, Dayton Agreement*).

24 Prema članu III 1. Ustava, institucijama Bosne i Hercegovine date su nadležnosti u oblastima: vanjska politika, vanjskotrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika, finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, politika i reguliranje pitanja imigracije, izbjeglica i azila, provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom, uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava, reguliranje međuentitetskog transporta i kontrola zračnog saobraćaja (*conf.*: Chandler 2000, 67).

25 Ustav BiH, član I 2. „Demokratska načela”.

26 Na primjer, član V Ustava BiH utvrđuje: „Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se svaki biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske”.

minaciju građana BiH kao pojedinca (Seizović 2014b, 10). U tom smislu, Ustav Bosne i Hercegovine, odnosno Dejtonski sporazum i njegov ugrađeni model konsocijacijske demokracije²⁷, u javnom i naučnom diskursu postaje predmet ozbiljne kritike, dajući mu čak odrednicu „nepopularnog mira” (Bieber 2006, 2).

Nadalje, najčešća mjera vrijednosti i razvijenosti demokracije u pluralnom društvu ogleda se u modelu i praksi tretiranja manjinskih prava, odnosno općem odnosu „većine” i njihove spremnosti da prihvate i tolerišu ne samo kolektivna već i individualna prava pripadnika manjinskih populacijskih grupa. Međutim, posmatrano iz bosanskohercegovačkog ugla, domaće etno-političke elite nisu pokazale sposobnost da osiguraju manjinska, ali i ljudska prava općenito, čak ni onima koji su „izvorno autohtoni”, što je proizvod postdejtonske dihotomije političkog i društvenog sustava.

KONCEPT KONSTITUTIVNIH NARODA – INSTITUCIONALIZIRANI OBLIK DISKRIMINACIJE

Ako se, makar i površno, posmatra politički sistem BiH – njeno ustavno-pravno ustrojstvo, može se izvesti i zaključak da je teško, čak nemoguće, sličan model uređenja države naći bilo gdje u svijetu. Uprkos tome što je zaustavio rat u Bosni i Hercegovini i uprkos njegovim istaknutim „ceremonijalnim dostignućima” u oblasti zaštite ljudskih prava pojedinaca, Ustav BiH je kreirao politički sistem u kojem je cjelokupna ustavno-pravna struktura države postavljena na princip ekskluzivističke etno-nacionalne reprezentacije tri „konstitutivna naroda” (jedna država, dva entiteta, tri naroda), a na štetu prava pojedinca. Ovaj koncept ne daje nikakvu zaštitu onima koji se ne uklapaju u jednu od ovih grupa, bilo da su to Srbi, Hrvati ili Bošnjaci, ili oni koji žele da iskoriste svoje pravo ne pripadati niti jednoj nacionalnoj grupi, što je svakako legitiman zahtjev i stav.²⁸

Koncept konstitutivnih naroda prvobitno je, sem političke, bio postavljen i u geografsku ravan, pa je, nakon što je Dejtonski sporazum stupio na snagu, stanje bilo takvo da su u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) bili

27 Sistem konsocijacijske demokracije razvijen je u državama kao što su Belgija, Austrija i Švicarska. Ovaj model demokracije posebno je pogodan za društva koja su ozbiljno podijeljena religioznom, ideološkim, regionalnim, kulturološkim i drugim razlikama (Heywood 2004, 68; Nohlen 2001, 163–165).

28 Poseban problem javlja se sa kategorijom „ostalih” u koje, sem Jevreja i Roma koji se najčešće pominju, spada i nekoliko stotina hiljada Bosanaca i Hercegovaca koji su potomci tzv. „mješovitih brakova”, te pripadnici dvadesetak nacionalnih manjina.

konstitutivni Bošnjaci i Hrvati a u Republici Srpskog samo Srbi²⁹. Ovakvo stanje bilo je protivno konceptu univerzalnosti ljudskih prava, ali i samoj ideji Bosne budući da je:

[e]tno-kulturološka, konfesionalna, tradicijska, običajna i svaka druga komponenta složenog bh. socijalnog miljea satkana [...] od sofisticiranog spleta svekolikog *bosanskog jedinstva različitosti* pa je, s tim u vezi, korištenje teritorijalnog kriterija kao odrednice pripadnosti jednoj nacionalnoj skupini teorijski i praktično neosnovano. Potpuno je jasno da niti individualno ni kolektivno shvaćena „nacionalna pripadnost” u bh. političkom realitetu ne može biti ekskluzivistički locirana na bilo koji dio teritorija BiH, pa samim tim, bosansko (ili hercegovačko) *Bošnjaštvo, Hrvatstvo* ili *Srpstvo* ne može biti teritorijalno ograničeno na jedan dio ili dijelove BiH. Pretpostavka za biti Bošnjakom, Hrvatom ili Srbinom u BiH, odn. biti pripadnikom nekog od navedenih etno-kolektiviteta automatski ne pret(po)stavlja vezu (samo) sa određenim dijelom teritorija BiH, na kojem su živjeli ili žive samo pripadnici tog bh. etničkog korpusa. (Seizović 2014b, 23–24)

Diskriminatorna koncepcija „konstitutivnih naroda” *de facto* predstavlja ključnu prepreku efikasnom konstituisanju i funkcionisanju državnih ali i entitetskih institucija, a da ne govorimo o načelu reprezentativnosti, koje je jedan od suštinskih postulata demokratije. Blokada rada državnih institucija moguća je uvijek kad određeni broj pripadnika „konstitutivnih naroda” (često se to poklapa sa političkim elitama nacionalnih stranaka) želi opstruirati politički proces donošenja važnih odluka u državi.³⁰

Ustav Bosne i Hercegovine afirmira apsolutno pravo svih njenih građana da uživaju „ljudska prava i osnovne slobode”. Član II Ustava obavezuje sve državne i entitetske organe da „osiguraju najviše standarde međunarodno priznatih ljudskih prava i slobodu od svake vrste diskriminacije”. Institucije (organi) BiH koje su formirane na osnovu Ustava BiH, nema sumnje, nisu uspjele osigurati uživanje ovih prava i sloboda. (Seizović 2014a, 230–231)

Naprotiv, sam Ustav predstavlja izvor diskriminacije, što je potvrdila i presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv*

29. Jul 2000. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine donio je odluku (*Djelomična odluka, Predmet U 5/98 III*, 1. juli 2000, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine” br. 23/00), kojom je nametnuo obavezu Federaciji BiH i RS da izvrše izmjene njihovih ustava kako bi osigurali punu jednakost „konstitutivnih” naroda na cijelom teritoriju države. Iako je ova odluka označavala značajan korak u priznavanju iste ustavno-pravne pozicije svim konstitutivnim narodima na svakom dijelu teritorije države, ona nije promijenila ništa u smislu poboljšanja ustavno-pravnog položaja „nekonstitutivnih” u BiH. Sa ili bez ove odluke, ustavna pozicija nekonstitutivnih naroda ostala je ista: oni su i dalje bili *nekonstitutivni na cijelom području države* (Seizović 2014b, 22–23).

30. Zbog nedopustive razine neodgovornosti političkih elita, te međunarodne uprave posredstvom Ureda visokog predstavnika, BiH ispunjava većinu kriterija propale države (*failed state*). Među tim kriterijima, oni čije je postojanje u BiH bjelodano su neučinkovita centralna vlast i ekstenzivna korupcija i kriminal. (Seizović 2014c, 5)

*Bosne i Hercegovine*³¹. Venecijanska komisija Vijeća Evrope dala je svoje mišljenje o „konstitutivnim narodima” *vis-à-vis* individualnih i kolektivnih prava, navodeći da postoji jasna ustavna obaveza ne povrjeđivati individualna prava na diskriminatoran način, koja očigledno proizlazi iz člana II, 3. i 4. Ustava BiH. Na ovaj način odluka najvišeg regionalnog autoriteta za ljudska prava je i formalno-pravno i suštinski potvrdila diskriminatoran koncept Ustava BiH, odn. potvrdila činjenicu da je na snazi institucionalizirana diskriminacija nekoliko stotina hiljada građana BiH.³²

Današnja demografska struktura Bosne „ne podudara sa daytonskim izbornim sistemom, koji ne predviđa mjesto za veliki broj glasača koji se identificiraju prije svega sa državom a onda sa konstitutivnim narodom sekundarno ili se uopće ne identificiraju”. „Oni građanske orijentacije predstavljaju četvrti konstitutivni narod...”³³

31 Sud je utvrdio da postoji kršenje člana 14. u vezi s članom 3. Protokola br. 1. koji se odnosi na nemogućnost aplikanata da se kandidiraju na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine, te nemogućnosti aplikanata da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine (European Court of Human Rights, Sejdić and anđ Finci v. Bosnia and Herzegovina), (Applications nos. 27996/06 and 34836/06), 22 December 2009.

32 „Decembra 2009. godine, Europski sud za ljudska prava donio je odluku kojom je Ustav BiH označio kao takav da krši Europsku konvenciju o ljudskim pravima, na način da diskriminira vodeće članove jevrejske i romske zajednice samo na osnovu njihove etničke pripadnosti [...] Sud je našao da su Ustav i Izborni zakoni diskriminatorni, na osnovu čega su ostale članice Vijeća Evrope urgirale hitnu implementaciju odluke suda, kako bi se osiguralo da državni izbori koji su se trebali održati oktobra 2010. godine ne bi predstavljali još jednu povredu konvencije”. Human Rights Watch (2012), *Second Class Citizens: Discrimination Against Roma, Jews, and Other, National Minorities in Bosnia and Herzegovina*, p. 2. Odluka nije implementirana do danas (novembar 2015), iako su od njenog donošenja dva puta održani opći izbori.

33 International Crisis Group (2012), *Bosnia's Gordian Knot: Constitutional Reform*, Policy Briefing Europe N°68 Sarajevo/Istanbul/Brussels, p. 13. (Postoje mišljenja da i termin „ostali”, „zahvaljujući dominirajućem etničkom obrascu, [...] referira na etničke manjine: Rome, Jevreje, Ukrajince, Čehe i druge koji žive u BiH” – v. Asim Mujkić, „Ostali – Četvrti konstitutivni element ili strategija demokratske transformacije?”, u Abazović, Dino, Mujkić, Asim, Vehabović, Haris, Vajzović, Emir (ur.), *Mjesto i uloga "Ostalih" u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*, Institut za društvena istraživanja – Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2010, str. 80). Treba naglasiti da *građanski princip* organiziranja države i vlasti i zastupanje „efikasnog” modela države sasvim sigurno nisu inherentno neutralne institucionalne pozicije. Pomenuti atributi utkani su u politički konflikt dominantnih političkih tabora, s tim da u njemu bošnjačka strana barem formalno nalazi podršku svojoj poziciji, dok strana bosanskih Srba i bosanskih Hrvata u svakom takvom manevru, koji smatraju retoričkim, vide potencijalno potkopavanje pozicija ne samo vlastite političke elite, nego i potkopavanje principa *višenacionalnosti*, što može biti problematično sa etičkog i stanovišta prava (iako se, naravno, konflikt može riješiti kroz tzv. *liberalnu konsocijaciju*).

Zbog svega navedenog, a i u duhu pomenute presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, nužno bi bilo poduzeti „političku i ustavnu restauraciju sistema zaštite ljudskih prava u BiH posredstvom konsekventne i sistematske evaluacije svih odredaba Ustava BiH, kao i kantonalnih ustava, radi afirmacije *građanskog* na račun *etno-nacionalnog*” (Seizović 2014a, 65).

ZAKLJUČAK

Međunarodni položaj i status manjina reflektira se i na položaj i status manjina u Bosni i Hercegovini, kako po pitanju standarda zaštite manjinske populacije tako i po pitanju zakonodavno-pravnog okvira. Prema evidenciji i iskustvima Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS), postoji stanovita socijalno-politička marginalizacija romske i jevrejske populacije. Romska populacija, tradicionalno, nije bila subjekt adekvatne socijalne inkluzije pa se relikti takvog statusa, usprkos prihvatljivom zakonodavno-pravnom okviru, osjećaju i danas. Što se tiče pripadnika jevrejske zajednice, sukladno njihovom tradicionalnom položaju u regionu, stepen socijalne inkluzije bio je daleko veći nego kod romske populacije. Ipak, postoji stanovita diskriminacija koja je, moglo bi se konstatirati, zajednička za pripadnike obe pomenute populacije – naime, i Romi i Jevreji pripadaju diskriminatornoj kategoriji ostalih koji su žrtva ustavne diskriminacije iz razloga koji su navedeni u tekstu – ukratko, razlog tome je „sistemska greška” Daytonskog sporazuma, odnosno Ustava BiH koji je njegov dio. U svakoj „normalnoj”, standard(izira)noj europskoj i svjetskoj zemlji, u kojoj se poštuju rudimentarne tekovine principa pravne države i demokracije, ovakva institucionalna socijalna ekskluzija i diskriminacija manjinskih populacija koje se tituliraju „ostalim” bila bi kratkotrajna ili je ne bi niti bilo. Ovo osobito u svjetlu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, u kojem je donesena odluka koja Ustav BiH oglašava diskriminatornim po pitanju političke participacije etniciteta kojima pripadaju aplikanti. Više od pet godina u BiH nije učinjeno gotovo ništa da se dokine ova ustavna diskriminacija – naprotiv, koncept konstitutivnih naroda se, u svakom segmentu života, osobito u političkom realitetu dodatno afirmira i potcrtava. Čini se da će, u BiH, etno-nacionalna homogenizacija i dalje ostati najvažniji princip identifikacije njenih građana i kao takva, i neprestano i dugoročno, činiti učinkovitu barijeru socio-ekonomsko-političkoj (re)integraciji države i društva, te vanredno snažno sredstvo kontinuiranih nedemokratskih, antidržavnih i dezintegracijskih procesa unutar države.

LITERATURA

- Abazović, Dino, Mujkić, Asim, Vehabović, Haris, Vajzović, Emir (ur.). 2010. *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Institut za društvena istraživanja – Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
- Bieber, Florian. 2006. *Post-War Bosnia*. USA: Palgrave.
- Chandler, D. 2000. *Bosnia, Faking Democracy After Dayton*. London: Pluto Press.
- Ćurak, Nerzuk. 2006. *Obnova bosanskih utopija*. Sarajevo – Zagreb: Synopsis.
- European Court of Human Rights. 2009. *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*. (Applications nos. 27996/06 and 34836/06). 22 December 2009.
- Human Rights Watch. 2012. *Second Class Citizens: Discrimination Against Roma, Jews, and Other*. National Minorities in Bosnia and Herzegovina.
- International Crisis Group. 2012. *Bosnia’s Gordian Knot: Constitutional Reform*. Policy Briefing Europe N°68, Sarajevo/Istanbul/Brussels.
- Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine. *Godišnje izvješće o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2014. godinu*. Banja Luka, ožujak 2015.
- Misija OEES u Bosni i Hercegovini. *Nacionalne manjine u BiH*. Dostupno na http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2012022814152003cro.pdf
- Misija OEES u Bosni i Hercegovini. *Nacionalne manjine*. Dostupno na: <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=53&lang=HR>
- Podunavac, Milan (ur.). 2010. *Država i demokratija*. Beograd: Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka.
- Seizović, Zarije. 2014a. *Paradigma Bosna: juče, danas, sutra*. Sarajevo: Dobra knjiga.
- Seizović, Zarije. 2014b. *Konstitutivni narodi i ustavne promjene (Constituent Peoples and Constitutional Changes)*, dvojezično. Sarajevo: Dobra knjiga.
- Seizović, Zarije. 2014c. *Bosnia Nowadays: A Disguised Failed State*. Sarajevo: Dobra knjiga.
- The Dayton Peace Accords, General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*. Paris, 14 December 1995. Office of Public Communication. Bureau of Public Affairs. U.S. Department of State.
- Turčalo, Sead. 2009. *Institucionaliziranje međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini*, magistarski rad. Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Veleposlanstvo Sjedinjenih Američkih Država. *Bosna i Hercegovina – Izvještaj o stanju ljudskih prava*. Dostupno na službenoj stranici Veleposlanstva (<http://bosnian.sarajevo.usembassy.gov/ljudska-prava-2013.html>)

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina („Službeni glasnik Republike Srpske, broj 2/04).

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina 2003 („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj 12/03, 76/05, 93/08).

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, broj 56/08).

SUMMARY

CONSOLIDATION OF DEMOCRACY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA IN RELATION TO STATUS OF NATIONAL MINORITIES WITH PARTICULAR REGARD TO STATUS OF “OTHERS”

The article discusses the status, rights and perspectives of the minorities and “non-constituent” peoples in Bosnia and Herzegovina. The status of the “constituent minorities” (the “Others”) is very specific and different from the minorities’ status in neighbouring countries. The article argues that in Bosnia and Herzegovina “traditional” attitudes like ethno-nationalism, discrimination, violation of minorities rights and freedoms are still very dominant. A direct consequence of this socio-political atmosphere is ethno-particularisation of society and destabilization of the state in domestic and international contexts. This short review of the status of minorities in Bosnia and Herzegovina is an insight into the international and national instruments that regulate the status and rights of the national minorities in Bosnia and Herzegovina. The authors highlight the specificity of the country, i.e. the *institutional discrimination* of citizens that belong to the “others”, but are still citizens of Bosnia and Herzegovina. The authors claim that the citizenship of Bosnia and Herzegovina should be an efficient protection against the observed discrimination.

KEY WORDS: Bosnia and Herzegovina, constituent minorities, national minorities, constituent peoples, “Others”, discrimination.

ZNAČENJE REGIONALNE SURADNJE ZA OČUVANJE JEZIKA I KULTURE ROMA

Vera Klopčič
Inštitut za narodnostna vprašanja
Ljubljana

SAŽETAK

Tema članka je važnost regionalne suradnje za ostvarivanje prava disperziranih etničkih manjina koje žive u različitim zemljama. Autorica posebno ističe specifičnost položaja Roma u kontekstu suvremenih europskih politika zaštite manjinskih prava. Međunarodni dokumenti, naglašava autorica, po prvi put u povijesti osiguravaju institucionalnu podršku očuvanju etničkog identiteta Roma u Europi. Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima pruža zaštitu i neteritorijalnim jezicima, što uključuje i romski jezik. U drugoj polovici dvadesetog stoljeća, na području Zapadnog Balkana, pokrenute su inicijative za očuvanje i razvoj romskog jezika i identiteta. Romi iz bivše Jugoslavije, u sklopu te inicijative, pokrenuli su projekt standardizacije romskog jezika. Ta je inicijativa u praksi bitno utjecala na položaj i uporabu romskog jezika u Sloveniji.

KLJUČNE RIJEČI: Romi, romski jezik, kodifikacija, standardizacija, etnički identitet

UVOD

Rad razmatra pravni okvir zaštite kulturnih i jezičnih prava Roma u sklopu zaštite manjinskih prava i ističe relevantne odredbe za položaj u zemljama nekadašnje zajedničke države Jugoslavije. Regionalna suradnja Roma i stručne javnosti usmjerena k razvoju romskog jezika i kulture na području bivše Jugoslavije nastavila se i poslije raspada zajedničke države.¹ U radu

¹ U tekstu koristim izraz *Romi* kao najčešće upotrebljavan naziv u europskim međunarodnim instrumentima, i pridjev *romski* za njihov jezik i kulturu. Tu treba napomenuti da upotreba tih termina u stručnoj literaturi nije uvijek konzistentna. Neki autori koji upotrebljavaju termin "Gypsy" za oznaku etničke pripadnosti koriste pridjev „romski” kad je u pitanju jezik. Tako npr Crowe, u knjizi: *A History of Gypsies of Eastern Europe and Russia*, 1995, upotrebljava pojam "Romani language" za oznaku jezika (str. 209 i druge). Pojam „Romske skupine” u nekim slučajevima u Hrvatskoj obuhvaća i grupe

polazim od pretpostavke da je regionalna suradnja bitno utjecala na stvaranje institucionalnog okvira za očuvanje, uporabu, promociju, te razvoj jezika i kulture Roma i u Sloveniji.

ZAŠTITA KULTURNIH I JEZIČNIH PRAVA ROMA U MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA O ZAŠTITI PRAVA MANJINA

U procesu nastajanja manjinskih standarda zaštite u novoj Europi početkom devedesetih godina 20. stoljeća započinje i proces uključivanja prava Roma u međunarodne dokumente o zaštiti manjina, najprije preko Organizacije za europsku sigurnost i suradnju, u sklopu odredbi za eliminaciju diskriminacije, za uklanjanje predrasuda, netolerancije, ksenofobije i rasizma.² Ubrzo potom je Savjet Europe, u Preporuci Parlamentarne skupštine SE „Cigani u Evropi” (1993), svrstao Rome u pravu europsku manjinu i utemeljio doprinos Roma i romske kulture kulturnoj raznolikosti cijelog kontinenta, što je od posebnog značenja za priznanje njihova etničkog identiteta.³

U okviru Savjeta Europe prihvaćeni su i obvezujući međunarodni instrumenti: Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995) i Europska povelja za zaštitu regionalnih ili manjinskih jezika (1992), koji su postavili standarde zaštite manjina u Europi. Po prvi put u povijesti Romi nisu isključeni iz sklopa te zaštite.⁴ Oba dokumenta Savjeta Europe sadržavaju odredbe koje državama nalažu poštovanje i usvajanje posebnih mjera za zaštitu kultura i jezika nacionalnih manjina. Ostvarenje preuzetih obveza prate odbori eksperata (Savjetodavni odbor i Odbor eksperata MINLANG).⁵

koje se ne koriste romskim jezikom. To su *Bajaši*, poznati kao *Koritari* među domaćim stanovništvom, koji su govornici podvrste rumunjskog jezika, odnosno jednoga vlaškog govora (znači NE romskoga jezika!) koji nastanjuju najsjevernije hrvatske krajeve, uglavnom Međumurje i Podravinu. (Lapov 2008, 15)

2 Glava III, Zaključni dokument konferencije KEBS u Kopenhagenu 1990. godine:

Države sudionice jasno i nedvosmisleno osuđuju totalitarizam, rasnu i etničku mržnju, antisemitizam, ksenofobiju i diskriminaciju bilo koga, kao i ugnjetavanje na vjerskoj ili ideološkoj osnovi. U tom kontekstu države sudionice uviđaju poseban problem Roma (Cigana).

3 Naziv „Romi” koji se upotrebljava u Savjetu Evrope odnosi se na Rome, Sinte, kao i srodne skupine u Europi, uključujući i putujuće te istočne grupe (Dom i Lom), te pokriva široku raznolikost grupa, uključujući i one koji se opredjeljuju kao Cigani.

4 Preporuka Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope br. 1557 o pravnom položaju Roma u Europi (2002) i Rezolucija Europskog parlamenta (2005), između ostalog, potiču države da Romima priznaju status etničke ili nacionalne manjine.

5 Države u regiji ratificirale su oba instrumenta tako da njihove odredbe čine pravni okvir za zaštitu jezičnih i kulturnih prava Roma u regiji. Iznimka je Makedonija, koja još nije ratificirala Povelju za zaštitu regionalnih ili manjinskih jezika.

Razvoj zaštite prava Roma kao ugrožene manjine u međunarodnim dokumentima jest *novum* u pravnoj zaštiti manjina, zato je to put koji u mnogočemu odstupa od ustaljenih rješenja koja su se već formirala u sustavu zaštite klasičnih nacionalnih manjina. Zbog iznimno lošeg položaja Roma tijekom povijesti, razvoj pravne zaštite na međunarodnoj razini usmjeren je na pitanja uređivanja pravnog statusa i osiguravanja osnovnih ljudskih prava, uz obvezu prihvaćanja mjera za poboljšanje životnih uvjeta i dostupnosti obrazovanja.

Europski Parlament prihvatio je Rezoluciju o *Strategiji EU o uključivanju Roma*, u kojoj poziva države članice i države koje žele pristupiti Europskoj uniji da usvoje nacionalne strategije za uključivanje Roma i da tu tematiku uključe u nacionalne programe obrazovanja, iskorjenjivanja siromaštva i u mjere za poticanje socijalnog i ekonomskoga razvoja.⁶ Strukturni fondovi Europske unije otvorili su put za financiranje projekata u državama članicama EU-a za uključivanje Roma na područjima obrazovanja, zapošljavanja, zdravlja, uvjeta stanovanja, borbe protiv diskriminacije, socijalne isključenosti itd. Prvi europski vrh o Romima, na kojem je nastala ideja *europske platforme za uključivanje Roma*, održan je u Bruxellesu 16. rujna 2008. U tom okviru, prihvaćeno je deset zajedničkih temeljnih načela za uključivanje Roma.⁷ Zaštita kulture i jezika Roma nije utvrđena kao samostalni cilj zaštite i posredno se uključuje u tematiku obrazovanja i međukulturnog dijaloga.

U državama u regiji Romima je priznat status nacionalne ili etničke manjine. Republika Makedonija amandmanima Ustava utvrdila je zaštitu Roma kao „dela romskoga naroda”, koji živi u Makedoniji.⁸ U skladu s tim pristupom, Romima je u tim državama zajamčena zaštita kulturnih i jezičnih prava, a spoznaja o kulturnom bogatstvu romskog naroda prisutna je na ovim prostorima kako u akademskim krugovima šire zajednice tako i među Romima koji tu žive. Zajednički pristup zemalja u regiji prema uporabi romskog jezika i značenju romske kulture izražen je na razini prihvaćenih obaveza u okviru Dekade 2005–2015⁹.

6 Rezolucija Europskog parlamenta prihvaćena 9. ožujka 2011 (2010/2276).

7 Zapisani ciljevi obuhvaćaju širok spektar tematika: konstruktivne, pragmatične i nediskriminatorne politike; aktivnosti koje su eksplicitno, ali ne isključivo usmjerene k Romima kao ciljnoj grupi; interkulturalni pristup; uključivanje u glavne tokove društva; osviještenost o ravnopravnosti spolova; prijenos mjera i politika, koje proizlaze iz empirijskih podataka; upotreba instrumenata Europske unije; suradnja regionalnih i lokalnih vlasti; suradnja civilnog društva i aktivno sudjelovanje Roma.

8 Služben vesnik na Republika Makedonija br. 91, 2001.

9 Mjere za poboljšanje položaja Roma na području obrazovanja, koje su provodile pojedine države u okviru Dekade 2005–2015, između ostaloga, obuhvaćaju i uvođenje nastave na romskom jeziku i uključivanje novih sadržaja o kulturi i povijesti Roma, uz

POLOŽAJ ROMA TIJEKOM POVIJESTI¹⁰

Prevladavajući pristup u Europi u prošlosti, osobito u zapadnoj i srednjoj Europi, bio je da se mora riješiti „ciganski problem, promijeniti nomadski način života i prisiliti ih da rade“¹¹. U odnosu na većinu stanovništva, određivao ih je nomadski način života povezan sa strukturnim problemima siromaštva, a ne etničke ili kulturne dimenzije identiteta.¹² Njihov način života, često definiran kao „skitnja i prosjačenje“, automatski je povezivan s kriminalom, krađama, prosjačenjem i krijumčarenjem.¹³

Detaljniji opis posebnog načina života sadržan je u Uredbi ministra unutrašnjih poslova Austrougarske monarhije iz 1916. godine, o mjerama za borbu protiv „ciganskog nereda“, u kojoj se Ciganima zabranjuje putovanje po cijeloj zemlji:

Kao Cigani u smislu ove Naredbe smatraju se nomadske osobe s putujućim načinom života, čiji je običaj da žive bez sredeog stanovanja, i putuju sami, sa svojom porodicom ili grupom, a sredstva za život dobivaju kroz putujuće zanate, trgovinu, prosjačenje ili na druge nepravilne načine.

U razdoblju između dva svjetska rata, za vrijeme Kraljevine Jugoslavije nastavlja se nastojanje vlasti na sprečavanju nomadskog načina života Roma. Uputa Kraljevske banske uprave iz 1931. godine određuje:

Ciganima treba na sve moguće načine otežati kretanje izvan domaćeg kraja, treba ih na svakom koraku uznemiravati. Ne smije im se dopustiti slobodno zaustavljanje.

Nomadski način života bio je neprihvatljiva prepreka za suživot s većinskim stanovništvom. Gradonačelnik dr Fran Ogrin predložio je 1936. godine u Kranju sljedeće radikalno postupanje:

prethodnu standardizaciju romskog jezika. Sve zemlje nekadašnje zajedničke države, osim Slovenije, bile su članice inicijative „Dekada 2005–2015“. Iako Slovenija službeno nije pristupila Dekadi, sudjelovala je u njezinu radu kao zemlja promatrač i prihvatila je takav pristup o značenju romskog jezika i kulture.

¹⁰ Povijesni pregled ograničen je na prikaz najkarakterističnijih dokumenata koji ilustriraju različitost pristupa na pojedinim teritorijima koji utječu na percepciju romskog identiteta.

¹¹ Citirani dokumenti u ovom radu objavljeni su u publikaciji: Novak-Lukanović, Sonja, Klopčič, Vera (ur.), Romi na Slovenskem, Ljubljana: Institut za narodnostna vprašanja, Razprave in Gradivo 25, Ljubljana, 1991, GRADIVO III, Izbor nekaterih dokumenata iz Arhiva Slovenije.

¹² Citati koje navodim u ovom tekstu prikupljeni su tijekom istraživačkog rada u ispostavama Arhiva Republike Slovenije u Novom Mestu, Ljubljani i Mariboru.

¹³ Jedina prilika za socijalnu integraciju pripadnika romske zajednice u vrijeme Habsburške monarhije i Austrougarske monarhije bila je prisilna asimilacija, napuštanje jezika, kulture i putujućeg života. Propisane su kazne u slučaju uporabe romskoga jezika ili korištenja romskih imena i prezimena. (Petrović 2000, 21) Uporaba romskog jezika u javnom prostoru bila je strogo zabranjena i u Španjolskoj.

*Ako u cjelini poštujemo upravne i administrativno-kaznene i društvene mjere i postupke, moguće je ne samo ublažiti, nego u velikoj mjeri spriječiti ili čak i eliminirati skitnju i ciganstvo. Što se Cigana posebno tiče, sada je krajnje vrijeme da se donese odluka: hoće li Cigani prilagoditi svoj način života unutar postojećih društvenih stanja i društvenog poretka (redovito školovanje i vojna služba) ili treba Cigane eliminirati iz društva, kako bi živjeli na primjer na nekim izoliranim otocima duž obale, kao što je već bilo savjetovano u jednom časopisu. Cigani postaju smetnja, a njihov sve veći broj opasan je za javni red i moral!*¹⁴

Na području Otomanskog carstva stanje je bilo drukčije, jer je stvoren poseban model suživota, a sustavno su uređena prava pojedinih grupa i propisane obveze plaćanja pojedinih vjerskih ili etničkih grupa koje su živjele u posebnim prostornim jedinicama, jedna pokraj druge. Turci su uvodili nove, strože gradske podjele u nekim gradskim ili seoskim naseljima na novoosvojenim teritorijima. Poznate kao „mahalle”, pratile su vjerske i kulturne običaje i prakse. Ciganske naseobine u pojedinim selima ili gradovima bile su poznate kao Ciganluk ili ciganska mala (mahalle) (Crowe 1995, 198).

Romski istraživač, znanstvenik i ravnatelj Romskog muzeja u Beogradu, Dragoljub Acković, piše da su Romi u tom okviru mogli izraziti i zadržati vlastitu kulturu, jezik i tradiciju:

*Romi na prostorima jugoistočnog Balkana žive već desetak vekova. Od dolaska pa do današnjih dana položaj ovog naroda, politički, kao i kulturni, bio je uglavnom dobar. Ovu konstataciju sa sigurnošću iznosimo budući da još iz vremena kada su ovim prostorima vladali Turci, ostalo je nekoliko dokumenata, koji svedoče da su Romi i u tim vremenima svoju materijalnu i kulturnu kulturu negovali bez ikakvih smetnji turskih osvajača.*¹⁵

Tijekom Drugoga svjetskog rata više od pola milijuna Roma stradalo je u romskom genocidu /*Porrajmos*/. Mnogi od njih bili su deportirani na prisilni rad ili u koncentracijske logore, napose u logore Auschwitz-Birkenau i Jasenovac. Tek u posljednjim desetljećima 20. stoljeća službeno im je priznat status žrtava holokausta, čime su stekli pravo na odštetu kao i ostale žrtve nacističkog režima.

14 Dr Fran Ogrin, *Beračenje, potepanje in ciganstvo v socialni in pravni obleki*. Samouprava, Glasilo županske zveze v Ljubljani, leto IV. Ljubljana 1936, str. 93–97.

15 Dragoljub Acković, *Đelem, đelem: tradicionalna kultura Roma u Srbiji*, Beograd, Etnografski muzej, 2008, str. 35.

RAZLIČITE PERCEPCIJE IDENTITETA / ROMI I GADŽE

Stigmatizacija Roma kao grupe, koja se uglavnom bavi ilegalnim poslovima i organiziranim kriminalom, još uvijek je prisutna u mnogim europskim zemljama, a ogleda se i u korištenoj terminologiji. Na primjer, Njemačko-slovenski rječnik objavljen 1980. dodaje riječ *Cigan* (ciganin) prijevodu riječi *gauner* kao sinonim za riječ *lopov* (Tomšič 1980, 277).¹⁶

Zbog povijesnoga isključivanja iz zajednice većinskih naroda, Romi su stvorili svoj paralelni svijet */Romano them/* i tako zadržali unutrašnju koheziju, te izgradili obrambeni štit protiv neprijateljskih stavova većinskog stanovništva. Povijesni tokovi progona i marginalizacije Roma izazvali su apriorno nepovjerenje članova romske zajednice prema svim mjerama vlasti. To se nepovjerenje također prenosilo i na one članove romske zajednice koji su prihvatili vrijednosti i način života većinskog naroda i oni su isključeni iz romske zajednice.

Iako postoje znatne razlike između romskih zajednica u Europi, neromi su označeni kao Gadže u različitim varijantama romskog jezika i za komunikaciju s Gadžama vrijede druga pravila.¹⁷ Uspostavili su sastav vrijednosti */Romanipen/* koji sadržava posebna pravila ponašanja, poštovanja hijerarhije i regulacije komunikacije unutar zajednice. Romski intelektualci glavnu razliku u vrijednosnom sistemu Roma i neroma vide u prevladavajućem konceptu „biti” kod Roma nad konceptom „imati” kod neroma, kao osnovici i suštini životne energije.¹⁸ U stručnoj literaturi spominje se da su Romi razvili posebnu „umetnost preživljavanja”, koja uključuje i mimikriju u kontaktu s većinskim stanovništvom.¹⁹ Unatoč tomu što prihvaćaju vjeru većinskog stanovništva, Romi njeguju i vlastite običaje i često se događa

16 Takav je pristup, nažalost, prisutan i danas. U rujnu 2012. kanadski novinar Ezra Levant prikazao je devetminutnu emisiju o Romima u svom nedjeljnom programu Sun News Network TV show, *The Source* (Izvori), gdje je Rome označio kao „kulturni sinonim za varanje ... jedna od središnjih oznaka njihove kulture i njihov glavni zanat jest krađa i prosjačenje”. No, Sun News se na vrijeme ispričao i pokušao ograditi od primjedaba, ali se Levant nije ogradio od toga sve do 18. ožujka 2013, kad se javno ispričao za svoje rasiističke stavove iznesene u toj emisiji. <http://www2.macleans.ca/2013/03/18/ezra-levant-apologizes-for-roma-comments-and-faces-his-boss-on-air/>

17 Za nerome se u pojedinim područjima upotrebljavaju i drugi izrazi. Tako u jugoistočnoj Sloveniji Romi za nerome rabe izraz „civilni”, a u Prekmurju i izraz „pauri”. U stručnoj literaturi spominju se i drugi izrazi („Gorgio” u Velikoj Britaniji i „Gauži i Gourđa” u Sloveniji), čiji je smisao oznaka drugosti pojedinaca koji nisu Romi.

18 Romski pogled na svijet, koji afirmira čovjeka i životne vrijednosti, među kojima sreća, ljubav i sloboda zauzimaju središnje mjesto. U toj je kulturi izrazito naglašeno da je smisao čovjekova postojanja u riječi *biti* a ne *imati*. (Acković 2012, 12)

19 Pojam „Umetnost preživljanja” upotrijebljen je i kao naslov knjige: Jakšić, B. i Bašič, G. *Umetnost preživljanja*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd 2005.

da u višekonfesionalnoj zajednici obilježavaju praznike i obrede više vjera, npr. pravoslavne i muslimanske (Đorđević 1999, 95).

Zbog nedostatka međusobnog dijaloga, za većinu neroma njihov život ostaje obavijen određenim velom tajne, koji je uvijek privlačan umjetnicima, napose u glazbi, filmu i književnosti. Pisac i istraživač kulture i povijesti Roma dr Rajko Đurić u knjizi *Romi u svjetskoj literaturi* navodi više od stotinu pisaca iz različitih europskih država i njihova djela s tematikom Roma u svjetskoj literaturi i umjetnosti.²⁰ Tako je romska kultura postala dijelom kulturne baštine kontinenta.

Bitne razlike u poimanju identiteta Roma odnose se na pitanja etničkog samoopredjeljenja i priznanja statusa nacionalne manjine ili naroda. U skladu s prevladavajućim konceptom zaštite klasičnih nacionalnih manjina, koje imaju vlastitu matičnu državu već su se šezdesetih i sedamdesetih godina 20. stoljeća tražili načini za formalno proglašenje Indije kao matične države Roma. Službeno priznanje Indije kao matične države Roma u tom bi kontekstu značilo i ispunjavanje formalnih uvjeta za priznanje statusa nacionalne manjine. Poznati diplomat Aleš Bebler u svojim zapisima, iz 1978. godine, između ostalog ističe značenje međunarodne dimenzije emancipacije Roma i navodi da su se predsjednik Indije Nehru i predsjednica Indira Gandhi sastali s predstavnicima Roma, a započeli su i institucionalni oblici kulturnoga povezivanja (Acković 2001, 117). Delegacija Svjetskoga romskog kongresa posjetila je 1983. godine Indiju i sastala se s predsjednicom Indirom Gandhi. Romski aktivist Osman Balić u razgovoru s Dragoljubom Đorđevićem ocjenjuje da je „ta poseta imala političku poruku i značila je simbol koji je nedostajao samim Romima da bi hrabrije krenuli u ostvarivanje svojih prava” (Đorđević 2010, 74).

PROUČAVANJE ROMSKOG JEZIKA

Razlike u položaju romske zajednice u prošlosti imaju odlučujući utjecaj na definiranje statusa romskog jezika i kulture danas. Negativan pristup većinskog stanovništva doveo je do toga da se stoljećima romskim jezikom govorilo samo unutar zajednice, kao način „skrivena” komunikacije među njezinim članovima.

²⁰ Rajko Đurić je 2010. godine dobio nagradu Zavoda za kulturu iz Madrida za doprinos kulturi i književnosti Roma za knjigu o Romima u literaturi, koja sadržava imena kao što su Cervantes, Picasso i Lorca. Ambasador Kraljevine Španjolske u Srbiji uručio mu je tu nagradu u Muzeju romske kulture u Beogradu u travnju 2010. i istaknuo da Europska unija, osobito Španjolska, ima obvezu prema romskom narodu koji je važan dio europske kulture još od 15. stoljeća. Od ukupnog broja (10 do 12 milijuna) Roma u Europi, približno 700.000 ih živi u Španjolskoj. <http://www.vesti-online.com/Scena/Kultura/49331/Spanska-nagrada-za-Rajka-Djurica>, 6.5.2016.

Romski jezik rano je potaknuo velik interes akademskih krugova u Europi. U 19. stoljeću znanstvenici su proučavali romski jezik i različite dijalekte u Europi sa stajališta proučavanja elemenata jezičnih studija, bez ulaženja u dublje sadržaje romskog života i kulture.²¹ Na temelju istraživanja jezika i komparativnih studija, na temelju sličnosti između riječi romskog jezika i sanskerta, europski su lingvisti postavili hipotezu da Romi potječu iz sjeverne Indije.²²

France Miklošič je napisao četiri opsežne studije o romskom jeziku, koje sadržavaju 12 svezaka s otprilike 800 stranica.²³ Citirana bibliografija i razgranata mreža informatora svjedoče da je već tada postojao velik interes za romski jezik i gramatiku u različitim predjelima Europe. Danas bismo ga mogli izdvojiti i kao jednog od inicijatora regionalnog povezivanja na ovim prostorima. Iz objavljenih izvora o njegovim stručnim kontaktima vidi se da je Miklošič i korespondenciju s južnoslavenskim intelektualcima u više navrata iskoristio za prikupljanje podataka o romskom jeziku i Romima. Primjerice, u pismu Stojanu Novakoviću iz 1873. godine zahvaljuje mu na materijalu o srpskim Ciganima. U pismu spominje i gramatiku romskog jezika koju je napisao Dimitrije Popović i dodaje: „Ako bi onaj učitelj u Krajini (P. D.), o kojem ste mi pisali, cigansku gramatiku meni dao, rado bi mu platio honorar koji biste vi kazali”. (Sturm-Schnabl 1991, 312)

Danas je romski jezik još uvijek u žiži interesa lingvista i drugih znanstvenika, kako Roma tako i neroma, a nova otkrića o podrijetlu i povijesti Roma osvijetljuju i karakteristike romskog jezika. U romskom jeziku */Romani chib/* upotrebljavaju se različite varijante u kojima su i brojne riječi posuđene iz drugih jezika s kojima su Romi živjeli. S gledišta studija proučavanja jezika u kontaktu, romski se jezik uglavnom razmatra kao jezik koji preuzima gramatiku i leksičke elemente od jezika u kontaktu (Matras 1995, XIII).

21 Fraser citira predgovor Friedricha Potta u knjizi *Die Zigeuner in Europa und Asien, 1844–1845*, koji je knjigu napisao bez ikakvoga osobnog iskustva s Ciganima, koji bi značio više od slučajnog pogleda na neke pojedince. Fraser dodaje da su godine 1860–1870. bile plodne godine za studije o romskom jeziku, napisane najviše na njemačkom jeziku. *Visoko nad svima bio je Franz Miklosich, sa Univerziteta u Beču, koji je mogao reći da ima na raspolaganju bogat, skoro prebogat materijal iz svih država gdje žive Cigani*” (Fraser 1995, 197–198)

22 Postoje i suprotna mišljenja o indijskom podrijetlu Roma kao kohezivnom elementu romskog identiteta. Božidar Jezernik u članku *Zašto kod nas žive Cigani a ne Romi* između ostalog, tvrdi da je traženje korijena romskoga jezika i običaja u indijskoj pradohovini bitan element etničkih definicija Roma, izgrađenih na pretpostavci da je dokaz indijskog podrijetla pojedinih kulturnih praksi istodobno i dokaz njihove etničke pripadnosti. Lingvistički dokazi o indijskom podrijetlu Roma ipak su problematični (Jezernik 2005, 28).

23 Objavljene su na njemačkom jeziku i dosad još nisu prevedene na slovenski.

Romski aktivisti i znanstvenici postavljaju i nova pitanja o simboličnom značenju jezika i kulture Roma. Iako je prošlo već više od sto pedeset godina, još nije postignut konsenzus o zajedničkoj leksičkoj bazi, niti o načinu pisanja, niti o tome hoće li razvoj romskoga jezika ići u smjeru jezičnog pluralizma, odnosno romskoga esperanta kao posebnog oblika umjetne nove *interromani* varijante (Matras 2005, 44) ili u smjeru kodifikacije i standardizacije romskoga jezika. Kad je riječ o razvoju romskog jezika, u samom su polazištu suprotstavljeni stavovi o tome treba li pristupiti samo popisivanju riječi, odnosno kodifikaciji različitih dijalekata, ili treba nastaviti sa započetom zajedničkom standardizacijom kao osnovom za usvajanje jezičnih politika za razvoj romskoga jezika.

VAŽNOST REGIONALNOG POVEZIVANJA

Za veći dio romske intelektualne elite aktivne u Međunarodnom parlamentu Roma romski jezik važan je element u konstrukciji etničkog identiteta Roma, jer je povijesni razvoj uvjetovao znatne razlike u razumijevanju identiteta Roma među samim Romima u različitim dijelovima Europe. Tako možemo reći da su se upravo Romi s ovih prostora istaknuli kao nositelji ideje o utjecaju romskog jezika kao kohezivnog elementa etničkog identiteta Roma. Slobodan Berberski, pjesnik i borac za prava Roma, bio je prvi predsjednik Svjetskog romskog kongresa, a brojni romski intelektualci i danas predvode aktivnosti Međunarodnog pokreta Roma.

U Sarajevu je 1986. godine održan međunarodni simpozij „Jezik i kultura Roma”, na kojem su sudjelovali poznati lingvisti i romolozi iz cijelog svijeta.²⁴ Sudionici su prihvatili Zaključke konferencije u kojima su se, između ostaloga, založili za standardizaciju romskoga jezika.²⁵ Teorijski okvir postavio je lingvist dr Milan Šipka:

Ukoliko je tačna definicija da standardni jezik 'nastaje pošto se jedna etnička ili nacionalna formacija, uključivši se u internacionalnu civilizaciju, počne u njoj služiti svojim idiomom, koji je do tada funkcionirao samo za potrebe etničke civilizacije' (Brozović 1970), a mislim da je tačna - Romi će, uprkos posvuda teškom društveno ekonomskom položaju, formiranjem svog zajedničkog standardnog jezika, konačno ući u krug emancipovanih i civiliziranih naroda, koji se odavno služe svojim standardnim jezicima. (Šipka 1989, XXXVI)

24 Referati su objavljeni u zborniku: Šipka, Milan (ur.), 1989, Jezik i kultura Roma: Međunarodni naučni skup = Janglimasqo Simpozium i Romani Ćhib thaj Kultura = International Symposium Romani Language and Culture. Sarajevo: Institut za proučavanje nacionalnih odnosa.

25 Šipka, Milan, 1989. Zaključci naučnog skupa. Milan Šipka (ur.), Jezik i kultura Roma: Međunarodni naučni skup = Janglimasqo Simpozium i Romani Ćhib thaj Kultura = International Symposium Romani Language and Culture. Sarajevo: Institut za proučavanje nacionalnih odnosa. 503–504. Zaključci su prevedeni na romski i engleski jezik. U prilogu je opsežna bibliografija.

Nakon toga, na području zemalja bivše Jugoslavije pokrenuto je više inicijativa za nastavak procesa standardizacije. U Makedoniji je 1992. godine održana konferencija o standardizaciji romskog jezika s ciljem postizanja dogovora o uvođenju romskog jezika u škole u Makedoniji. Treba naglasiti da je pritom određena razlika između romskog kao nastavnog predmeta i romskog kao jezika nastave. Na konferenciji su sudjelovali brojni romski intelektualci /predstavnici romske elite iz Makedonije/, priznati međunarodni stručnjaci i predstavnici Filozofskog fakulteta iz Skopja i Makedonske akademije nauka (Friedman 1995, 179). Započet rad na toj konferenciji možemo označiti kao prvi stupanj u razvoju jezičnog planiranja i standardizacije romskog jezika. Zasad su to inicijative za jezičku formu ali njihovo provođenje još uvek traje (Friedman 1995, 187).

Predstavnici Roma s područja bivše Jugoslavije samostalno su nastavili inicijativu za standardizaciju romskog jezika kao zadaću romske elite i započeli projekt standardizacije romskoga jezika, koji su uključili i u aktivnosti Dekade za uključivanje Roma. U okviru tog projekta 2012. godine objavljen je priručnik za standardizaciju romskog jezika, koji je napisao dr Rajko Đurić.²⁶

Na kongresu u Varšavi 1990. godine, Međunarodni parlament Roma usvojio je posebnu Deklaraciju o standardizaciji romskog jezika na način koji će mu omogućiti razvoj i status modernoga europskog jezika, a 2008. godine Međunarodni parlament Roma predložio je da se 5. studenoga obilježava kao Svjetski dan romskog jezika, u čast izdanja Hrvatsko-romskog i Romsko-hrvatskog rječnika, koji je objavljen u Zagrebu 5. studenoga 2008. godine (Kajtazi 2008). Tom prigodom Međunarodna unija Roma (IRU) i Udruga za obrazovanje Roma „Kali Sara” organizirali su Simpozij o romskom jeziku, koji je održan u Zagrebu u studenome 2008. i prihvatili Deklaraciju o Danu romskog jezika, u kojoj, između ostaloga, podupiru osnivanje katedri za proučavanje romskog jezika na sveučilišnoj razini, s razvojnim ciljevima za kontinuirano proučavanje romskog jezika i kulture.²⁷ Samo će se tako romski jezik prilagođavati novim situacijama,

26 U predgovoru ovom izdanju urednici su, između ostaloga, istaknuli da je Romski informativni centar Kali Sara u lipnju 2010. organizirao regionalnu konferenciju pod nazivom „Romski jezik, istorija i kultura – juče, danas, sutra”. Sudionici konferencije zaključili su da samo 3–5% pripadnika romske zajednice svakodnevno govori romski, te da samo 10–15% zaista govori taj jezik. Sudionici konferencije suglasili su se s potrebom da se izradi dokument koji će sadržavati standardizirani romski jezik za romske zajednice koje žive u ovoj regiji da bi se nastavio rad na institucionalizaciji romskog jezika u obrazovnim nastavnim planovima i programima (Đurić 2012, 7).

27 U Zagrebu je 2010. godine započela s radom Katedra za romski jezik i književnost na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.

jer ako se jezik ne razvija, to mu oduzima sposobnost konkurencije s jezicima koji su u upotrebi u javnom životu.²⁸

UTJECAJ REGIONALNE SURADNJE NA OČUVANJE I RAZVOJ ROMSKOG JEZIKA U SLOVENIJI

Romi su u Sloveniji tradicionalno naseljeni u Prekmurju, Dolenjskoj i Beloj krajini, te u Gorenjskoj. Romi, koji su se doselili iz drugih krajeva nekadašnje zajedničke države, naselili su se ponajprije u industrijskim centrima, u Mariboru, Ljubljani, na Jesenicama i u Velenju.²⁹

Tijekom protekla dva desetljeća u Sloveniji su se provodili brojni projekti za integraciju Roma na području obrazovanja, a uključuju i upoznavanje romskog jezika i kulture. Slične su inicijative postojale i prije, ali se nisu mogle provesti zbog nedostatka stručnog kadra koji bi poznao romski jezik. Vanek Šiftar spominje da je razvitak romskog jezika i autohtone romske kulture u velikoj korelaciji sa stupnjem opće nepismenosti Roma. Prije Drugoga svjetskog rata samo je nekoliko romskih učenika pohađalo osnovnu školu, a koliko je poznato nijedan ju nije završio. Slično se stanje nastavilo. U školskoj godini 1970/71. u osnovnim školama u Murskoj Soboti u višim je razredima bilo 16,5% romskih učenika i samo je jedan završio osmi razred (Šiftar 1989, 145).³⁰

Rezultati dobiveni u okviru istraživanja projekta PHARE /*Profesionalno informiranje i savjetovanje za Rome – PISR/*, koje je provedeno 2006. godine (koordinator Zavod za obrazovanje i kulturu iz Črnomlja), također pokazuju nisku obrazovnu strukturu Roma, koji u prosjeku dostižu stupanj nezavršene osmogodišnje škole, odnosno završavaju obrazovanje u četvrtom razredu osnovne škole. Na temelju tih podataka može se zaključiti da je niska obrazovna struktura jedan od glavnih razloga zašto unutar romske zajednice u Sloveniji ne postoji jednoznačan odgovor kad je riječ o potrebi uvođenja nastave i učenja o romskom jeziku i kulturi. Roditelji

28 U Zagrebu se otad svake godine održava simpozij u čast obilježavanja Svjetskog dana romskog jezika.

29 Prema podacima Popisa stanovništva iz 2002. bilo je 3.426 osoba opredijeljenih kao Romi.

30 Dr Šiftar proveo je anketu o uporabi romskog jezika kojom je bilo obuhvaćeno 50% romskih učenika viših razreda. Tri četvrtine anketiranih učenika potječe iz obitelji u kojoj je govorni jezik isključivo romski, a u drugima se govori razgovornim jezikom sredine. Nijedan od njih nije ništa čitao na romskom jeziku. Vrlo rijetki su oni kojima su roditelji, ili netko drugi u naselju nešto govorili o kulturi Roma, pripovijedali im romske bajke ili ih učili tradicionalne pjesme.

često traže dodatno podučavanje na jeziku većine da bi se djeca što bolje integrirala u društvo.³¹

U Sloveniji se na institucionalnom planu ulažu napori za poboljšanje obrazovne strukture Roma. Godine 2004. prihvaćena je Strategija za integraciju Roma na području obrazovanja u Sloveniji, koja uvodi i nastavu o romskom jeziku i kulturi kao izborni predmet. Na temelju Strategije u prosincu 2006. godine usvojen je katalog znanja za stručnu spremu „romski asistent”, koji je uključen u standardni katalog zanimanja u Sloveniji. Glavni je problem u provođenju strategije nedostatak stručnog kadra s poznavanjem obaju jezika i kulturnih praksi većine i romske zajednice. Zato su započete aktivnosti za obrazovanje i osposobljavanje romskih asistenata. Projekt sa tematikom „Uspješno uključivanje Roma u odgoj i obrazovanje” koordinirao je Savez Roma Slovenije, a u okviru projekta bilo je zaposlenih 26 romskih asistenata. Objavljen je i „Nastavni priručnik romskog jezika, povijesti i kulture”, kao pomagalo romskim asistentima, koji se temelji na publikacijama romskih znanstvenika s područja bivše Jugoslavije. Projekt je značajan po tome što su uključeni sadržaji o povijesti, jeziku i kulturi Roma. Romski aktivisti, novinari i pisci s područja bivše Jugoslavije (Dragoljub Acković, Rajko Đurić, Ljatif Demir, Hedina Tahirović-Sijerčić) sudjelovali su u tom projektu kao predavači i instruktori tijekom projekta.³²

Romska kultura kao izborni nastavni predmet postala je sastavnim dijelom devetogodišnjega osnovnoškolskog obrazovanja društvenoga područja u 7, 8. i 9. razredu. U okviru tog predmeta učenici mogu stjecati znanja o romskoj povijesti, kulturi, načinu života, kao i o romskom kulturnom stvaralaštvu u prošlosti i danas, te istodobno razvijanje sposobnosti i senzibiliteta za razumijevanje načina života različitih nacionalnih zajednica koje žive na istom prostoru.³³

Savez Roma Slovenije 2014. godine objavio je Romsko-slovenski rječnik, koji obuhvaća tri glavne grupe romskih dijalekata u Sloveniji. Na slovenskom su jeziku objavljene publikacije o pravopisu romskog jezika, povijesti romske književnosti, o romskim simbolima i standardizaciji romskog jezika.

Tijekom protekloga desetljeća u književnosti, medijima i stručnoj javnosti povećano je zanimanje za romsku kulturu i jezik, te započeo proces artikulacije interesa Roma u javnom prostoru u Sloveniji. Sve su te

31 Postoji strah roditelja da bi učenje romskog jezika moglo ugroziti bolje poznavanje slovenskog jezika koji im je potreban za daljnje školovanje.

32 Projekt je financiran iz Europskoga socijalnog fonda uz sufinanciranje Ministarstva za školstvo i sport RS. Trajanje projekta: 2010–2013.

33 Nastavni nacrt za izborni predmet „Romska kultura” usvojilo je Ministarstvo za školstvo 2008. godine.

aktivnosti umnogome pridonijele poboljšanju položaja Roma u Sloveniji i u javnosti promijenile viđenje romske kulture i jezika. Na temelju rečenoga možemo zaključiti da je suradnja sa stručnjacima i predstavnicima Roma iz zemalja nekadašnje zajedničke države bitno utjecala na taj proces, a pozitivan rezultat vidljiv je ponajviše na području uspostavljanja institucionalnog okvira za uključivanje nastavnog predmeta romskog jezika i kulture u slovenski obrazovni sustav.

LITERATURA

- Acković, D. 2012. *Tradicionalna nematerijalna kulturna baština Roma*. Beograd: Rominterpress.
- Acković, D. 2001. *Nacija smo a ne cigani*. Beograd: Rominterpress.
- Crowe, D. 1995. *A History of Gypsies of Eastern Europe and Russia*. London, New York.
- Dorđević, D. 1999. „Srpsko pravoslavlje – Klasična religioznost seoskih Roma”. *JUNIR godišnjak VI*, Niš, str. 89–110.
- Dorđević, D. 2010. *Na konju s laptopom u bisagama*. Novi Sad: Prometej.
- Đurić, R. i drugi. 1988. „Od legende do stvarnosti”. *Cigani sveta*. Beograd: Jugoslovenska revija.
- Đurić, R. 2012. *Standardizacija romskog jezika*. Sarajevo: Udruženje Kali Sara.
- Fraser, A. 1995. *The Gypsies*. London: Blackwell.
- Friedman, V. 1995. “Romani standardization and status in the Republic of Macedonia”. In: Matras, Y. (ed.) *Romani in contact/ The History, Structure and Sociology of a Language*, pp. 177–188.
- Jakšić, B. i Bašič, G. 2005. *Umetnost preživljavanja*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju.
- Jezernik, B. 2006. „Zakaj pri nas žive Cigani in ne Romi”. V: Jezernik, B. (ur.) *Zakaj pri nas žive Cigani in ne Romi, Narativne podobe Ciganov/Romov*. Ljubljana: Filozofska fakulteta. Oddelek za etnologijo in kulturno antropologijo, str. 7–32.
- Kajtazi, V. 2008. *Romsko-hrvatski i Hrvatsko-romski rječnik – Romano-kroacijako thaj Kroacijako-romano alavari*. Odjel za orijentalistiku Hrvatskog filološkog društva. Udruga za promicanje Roma u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Bibliotheca Orientalica.
- Lapov, Z. „Riječ redaktora”. U: Kajtazi, V. 2008. *Romsko-hrvatski i Hrvatsko-romski rječnik – Romano-kroacijako thaj Kroacijako-romano alavari*, str. 15–21.
- Matras, Y. (ed.). 1995. *Romani in contact/ The History, Structure and Sociology of a Language*.

- Matras, Y. 2005. *The Future of Romani: Toward a Policy of Linguistic Pluralism*. Roma Rights No. 1, Budapest: ERRC. 31–44
- Miklosich, F. *Beiträge zur Kenntnis der Zigeunermundarten* : aus den Sitzungsberichten der Kaiserlichen Akademie der Wissenschaften zu Wien. [philosophisch-historische Klasse. 1874–1880]
- Novak-Lukanović, S., Klopčič, V. (ur.). 1991. *Romi na Slovenskem*. Ljubljana: Institut za narodnostna vprašanja. Razprave in Gradivo 25. Ljubljana.
- Ogrin, F. 1936. *Beračenje, potepanje in ciganstvo v socialni in pravni obleki*. Samouprava, Glasilo županske zveze v Ljubljani, leto IV. Ljubljana, str. 93–97.
- Petrović, Dj. 2000. „Cigani u Sremu u XVIII veku (prilog proučavanju)”. v: *Cigani/Romi u prošlosti i danas*. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti, str. 11–35.
- Preporuka Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope „Cigani u Evropi” 1993. <http://assembly.coe.int/ASP/>
- Rezolucija Evropskog parlamenta o strategiji za uključivanje Roma (2010/2276).
- Sturm-Schnabl, K. 1991. *Der Briefwechsel Franz Mikosich's mit den Südslaven – Korespondenca Frana Mikošiča z Južnimi Slovani*. Maribor: Obzorja.
- Šiftar, V. 1989. „Jezik i kultura Roma u Sloveniji”. U: Šipka M. (ur.) *Jezik i kultura Roma*, str. 143–150.
- Šipka M. (ur.). 1989. *Jezik i kultura Roma: Međunarodni naučni skup* = Janglimasqo Simpozium i Romani Čhib thaj Kultura = International Symposium Romani Language and Culture: Sarajevo. 9–11.VI 1986 / [redakcija Sait Balić ... et al.]
- Šipka M. 1989. *Potrebe, značaj i perspektive proučavanja jezika i kulture Roma*. U: Šipka M. (ur.) . XXXVI.
- Tomšič, F. 1980. *Nemško-Slovenski slovar*. Ljubljana.
- Žagar, N. i Klopčič, V. (ur.). 2006. *Poklicno informiranje in svetovanje za Rome – PISR* : zbornik projekta. Črnomelj. Zavod za izobraževanje in kulturo: = Institute for Education and Culture

WEB STRANICE:

- <http://www.vesti-online.com/Scena/Kultura/49331/Spanska-nagrada-za-Rajka-Djurica>.
- <http://www.coe.int>.
- <http://assembly.coe.int/ASP/>
- <http://ec.europa.eu/roma>
- <http://www.romadecade.org>

SUMMARY

SIGNIFICANCE OF REGIONAL COOPERATION FOR THE PRESERVATION
OF THE LANGUAGE AND CULTURE OF THE ROMA

The article topic is regional cooperation in light of its special importance for the rights of dispersed ethnic minorities living in different countries. In this context the situation of Roma stands out as a specific issue in the context of modern European minority protection. International documents for the first time in history provide institutional support for the preservation of ethnic identity of the Roma in Europe. The European Charter for Regional or Minority Languages expands its protection also to the protection of non-territorial languages, including the Roma language. In the second half of the last century, in the geographical area of the Western Balkans some initiatives for the preservation and development of the Romani language and identity started. Following these initiatives, representatives of Roma from the former Yugoslavia started a project for standardization of the Roma language. Practice has shown that this process significantly influenced the situation and the use of the Romani language in Slovenia.

KEY WORDS: Roma, Romani language, codification, standardization, ethnic identity.

STARE/NOVE PERIFERIJE EVROPE

Alpar Lošonc¹
Univerzitet u Novom Sadu
Fakultet tehničkih nauka

SAŽETAK

U članku se kontrastira normativnost Evrope sa problematikom centar/periferija. Tvrdi se da je normativnost Evrope izazvana pomenutom problematikom. Shodno tome, u prvom delu se razmatraju elementi normativnosti u Evropi i pokušava se promisliti kategorija utkane normativnosti. U drugom delu se tretiraju teorije o odnosima između centra i periferije, te naglašava se relevantnost teorija koje artikulišu strukturalne asimetrije. U trećem delu se logikom komparativne metode stavljaju u odnos postignuća Srednje i Istočne Evrope i Latinske Amerike, i tematizuje se analitička relevantnost pomenute komparacije s obzirom na tri izabrane istorijske sekvence. U poslednjem delu se rezimira izvedena argumentacija s obzirom na sadašnju krizu i pokazuje da se reperiferijalizacija krize može razumeti kao sklop između strukturalnih i sistematskih tendencija.

KLJUČNE REČI: kriza, normativnost, periferija/centar, političko-ekonomske determinacije, reperiferijalizacija, strukturalna asimetrija, svetski sistem

NEIZVJESNA NORMATIVNOST EVROPE

Nedvosmisleno je da se sazdanost Evropske unije mora posmatrati u svetlu njenih normativnih potencijala. Njeni dokumenti jasno pokazuju normativno usmerenje koje se može legitimisati, dakako, na osnovu tradicije moderne političke filozofije. Podrediti relevantne momente zajedničkog života zahtevu opštosti, sapostojanje privatne i javne autonomije, „opšti zakon slobode” (Kant), to jesu načela oko kojih su se trudili mnogi evropski mislioci. Shodno tome, valja govoriti o „normativnoj snazi Evrope” (Manners 2002); istovremeno treba primetiti da se u odgovarajućim refleksijama isti normativni potencijal tretira u smislu *nadređenosti*

u odnosu na dinamiku komercijalnih interesa. Upravo je to i pokazano i u nedavnoj raspravi između Jirgena Habermasa, koji je jedan od najznačajnijih predstavnika normativnog samorazumevanja Evrope, sa Volfgangom Štrekom (Wolfgang Streeck), socijaldemokratski nastrojenom teoretičaru koji je obnovio stare građanske anticipacije duge krize kapitalizma sa negativnim ishodima (Streeck 2014). Neprisilno kolektivno sporazumevanje ovde treba da se spoji sa ispunjavanjem normativnih očekivanja u pogledu toga da imperativi kapitalnog oplođavanja *ne* upravljaju procesima izgrađivanja kolektivne volje u političkoj zajednici.

No, kako to mnogobrojne kritičke studije pokazuju, upravo je ova pomenuta nadređenost dovedena u pitanje i to na različite načine. Tako se tematizuju problemi integracije EU posredstvom prava koja je, doduše, omogućila proširivanje kompetencija EU u vertikalnim strukturama, ali je istovremeno umanjila mogućnosti u pogledu ostvarivanja šansi za socijalnu artikulaciju evropskih interesa (Scharpf 2009), ili se tretira monetarni sistem evra sa odgovarajućim problematičnim aspektima sve do pokliča da Evropu valja spasiti od evra (Hall 2012, Feldstein 2011, Scharpf 2012); jedva treba govoriti da su se ovi glasovi pojačali za vreme još uvek postojeće krize.

Ne može se ignorisati neizbežno pitanje konfrontacije evropske normativnosti spram kapitalističkih imperativa svetske ekonomije. A „snaga evropskog normativizma” se postavlja u svetlu kriterijuma univerzalnosti za koju su se zalagali mnogi filozofi i teoretičari na tlu Evrope. Zapravo, valja odmeravati Evropu i kao „istorijski pokretno mesto” (Balibar 2003, 127), kao presecanje dinamike istorije i politike, najzad kao mesto gde se ukrštavaju različite forme civilnosti, dijalektike solidarnosti i konflikata, te oblici kretanja stanovništva. Utoliko, pitanje periferije ni u kom slučaju *nije samo empirijsko pitanje*, nego i pitanje društvene filozofije koja zadire u problematiku državne pluralnosti, relacije između državnog i međudržavnog, odnosa između globalnog i univerzalnog, i najzad potencijala izgradnje normativnih struktura u okruženju u kojem vladaju imperativi kapitala.

Pogledajmo sada upravo iz naznačene perspektive neke tendencije koje se javljaju na površini u poslednjim dekadama! Tako je 2006. EU stavila u pogon svoju strategiju *Globalna Evropa* u cilju da se poboljšavaju parametri konkurentnosti u „globalnom konkurentskom okruženju” (u pogledu fetišiziranja pojma globalne kompeticije, Hartmann 2014): Evropska komisija je projektovala intenciju da se korekcija konkurentskih momenata, odnosno učinaka na planu kompeticije povezuje sa širokim programom razvoja. Najzad, sve to se može posmatrati kao deo kontinuiteta pozicioniranja EU u sklopovima svetskog sistema, kako to svedoči i sadašnje pregovaranje sa SAD (TTIP) u pogledu konceptualizacije cirkulacije i koordinacije

cije ekonomskih interesa. Ali, kako je pokazano, i to u snažnoj kritičkoj perspektivi, *Globalna Evropa* je i sama bila ukotvljena u procese neoliberalnog restrukturiranja Evrope, te je pokazivala stanovite nedostatke u pogledu realizacije *razvojnih* programa (šire o tome Bieler 2013). Jedva da treba dokazivati da je posredi ipak izraz jednog strukturalnog problema, naime, sinteza normativnih projekcija kondenzovanih u pojmu „Evrope” i pozicioniranja EU u svetskom kontekstu. Dakako, poluge neoliberalizma sa svim odgovarajućim problemima su integrisane u institucionalne matrice EU; literatura koja se bavi sa antinomijama koegzistencije neoliberalizma i normativnog samorazumevanja Evrope je veoma obilna (npr. Stockhammer 2012).

Ovde se samo usredsređujemo na naznaku da neoliberalizam, makako se tumači, implicira eskalaciju različitih modusa nejednakosti. Samim tim nije teško pronaći objašnjenje za činjenicu da je nejednakost *in*, odnosno, za činjenicu da se široko raspravlja o tome u kolikoj meri generiranje nejednakosti na postojećem nivou podriva neophodnu socijalnu koheziju, podrazumevajući i koheziju u EU. Isto tako, nije teško prepoznati da neoliberalizam proizvodi i reprodukuje prostorno-strukturalne razlike; raširene studije o prostornim razlikama na različitim skalama u Evropi pomno pokazuju kauzalne veze između raširenosti neoliberalizma i prostornih diferencijacija (želeli bismo već ovde da primetimo da se nejednakost u prostornom smislu uvek prezentuje na određenoj skali, to jeste upozorenje da se o nejednakosti govori diferencirano).

Ukoliko izveštavamo o reprodukciji prostornih razlika, to jeste činjenica koja zadire u *normativne učinke EU*. Naime, od samih početaka stvaranja EU znalo se o tome da je sama Evropa izbrazdana razlikama koje zadiru u istoriju, i shodno tome su projektovani i odgovarajući programi; dakle, jasno je izražena namera da se iste prostorne razlike koriguju posredstvom različitih regionalnih, strukturalnih fondova. Ni govora o tome da se intencija transformacija postojeće konfiguracije razlika nije našla na listi najbitnijih prioriteta EU: naprotiv, treba da se govori o strateškom interesu koji je eksplicitno istaknut. Dakle, ako se govori o kategorijalnom paru centra i periferije u današnjoj Evropi izvesno je da nas to prinuđuje na razmišljanje o oblicima neuspeha, naročito u pogledu integracije Srednje i Istočne Evrope (Holman 2004; King 2007).

Spoj između neoliberalizovanog kapitalizma i normativnosti u EU treba problematizovati upravo na osi različitosti/jednakosti: jer dinamika kapitalizma *strukturalno* zavisi od reprodukcije određenih razlika. Njegov ritam pokrenut kreativnom destrukcijom neprestano se hrani novim i novim oblicima razlike/različitosti. Prema tome, čitava problematika centra i periferije se mora promisliti povodom ophođenja spram odnosa između dijalektike istovetnosti i različitosti. *EU i valja tretirati na istorijskoj sceni*

kao supranacionalnu integraciju i kao tržišno-organizacijsku koordinaciju koja nudi određene institucionalne okvire u pogledu upravljanja odnosa između različitosti i istovetnosti/jednakosti. To jeste strukturalni problem sa kojim se suočava bilo kakvo promišljanje evropske integracije, nadalje, to jest problem koji se prelama preko odnosa struktura/akteri.

Dakako, parafrazirajući Rolsa (Rawls), uvek se može argumentovati da postoje razlike koje se mogu legitimisati s obzirom na određena normativna načela: to bismo naravno mogli izvesti sa upućivanjem na princip pravednosti koji zadire, ali u osnovne strukture društva. Ali, diskurzivna konstrukcija o „periferiji” ide s one strane pomenute mogućnosti i implicira takva značenja koja izazivaju refleksiju o osnovnim poteškoćama „evropskog projekta” posredstvom institucionalnih matrica EU. Drugačije rečeno, postoji neizbežnost da se normativnost Evrope sučeljava sa geopolitičkim i geoekonomskim determinacijama. Jer, ne smemo zaboraviti da je EU i naslednik raznovrsnosti i protivrečnosti evropskog nasleđa; neoliberalno proizvođenje razlika se nakalemljuje na istorijski fakat da EU nasleđuje kolonijalne aspekte Zapadne Evrope bivajući *postkolonijalnim entitetom*. Pogledaju li se savremena migracijska kretanja, ona se bez sumnje moraju situirati u postkolonijalni kontekst. Prema tome, ne može se prenebregnuti naznaka da se određeni tokovi integracije mogu razumevati samo na osnovu promišljanja upravo tog nasleđa: naročito su određene kritičke orijentacije naglašavale ovaj momenat.

Shodno tome, govori se o tome da su se zapadnoevropske zemlje u novom veku suočavale sa problemom veličine države²; nijedna zapadnoevropska zemlja, čak i u trenucima vrhunca, nije uspevala da prevazilazi ne samo veličinu Indije i Kine, nego i njihov geopolitički ekvivalent ekonomske moći (Hobson 2004; Böröcz 2015³). Prema tome, organski deo evropskog nasleđa je iskustvo zaostajanja u odnosu na kompeticiju resursa, ali i kolonizacija kao *praksa kompenzacije* istog zaostajanja. I sama Evropa se borila protiv njene periferizacije/provincijalizacije (slično glasi i naslov mnogo puta pomenute knjige, Chakraborty 2007), ali je istovremeno prinuđivala druge zemlje da se provincijalizuju.

2 Ovde ne ulazimo u pitanje u kojoj meri veličina države utiče na razmah kompeticije na svetskom planu, pretpostavljamo da postoji određeni uticaj; naročito određene neo-veberijanske orijentacije insistiraju na ovom momentu.

3 Berec (Böröcz), koji reflektira iz preinačene perspektive svetskog sistema, tvrdi da postoji srozavanje „ekonomske težine” Evrope koja je inače bila najveća 1971. (oko 20% svetskog GDP, danas je to za dva odsto manje), i da se to naročito izražava u periodima između pridruživanja novih članica, a to podrazumeva da se priključivanje novih članica mora posmatrati i u tom ključu, naime, kao kompenzacija pada ekonomske težine Evrope posredstvom proširivanja veličine. (Böröcz 2011)

Kritičke ocene koje je još davno Hanah Arent (Hannah Arendt⁴) izrazila povodom evropskog odnosa spram kolonijalizacije, odnosno prakse povodom nastupanja Evrope kao civilizatorske sile, u smislu toga da teritorijalna ekspanzija prospektivno može imati regresivno-retroaktivna dejstva po evropsku koheziju, zaista se moraju iznova odmeravati. Njena projekcija se pokazala kao upozoravajuća briga sa prepoznatom sadržinom.

EU jeste i izvesna vrsta *geo-ugovornog poretka*, no, u prostoru između normativnih načela i istorijsko-kontingentnih aspekata bića EU izbijaju određene protivrečnosti. Kao što se i iz ovog kratkog opisa jasno vidi, i sama Evropa kao oposebljeni geografsko-politički entitet tek u XVIII veku se okreće oko proizvođenja različitih razlika. Jer je i Evropa bila pogođena razlikama nametnutim spolja, kao što je i ona proizvodila razlike zarad toga da obezbeđuje svoju strukturalnu moć na svetskoj sceni, dakle, i ona je proizvodila razlike *i spolja i iznutra*. Istorija Evropa jeste proizvođenje razlika. Nju ne možemo promisliti bez tematizacije različitih režima razlike. Ukoliko se želi doseći nivo univerzalizma neminovno je uzimati u obzir ove razlike.

Najzad, može se spekulirati u smislu toga da je Kantov pojam „federacije naroda” normativno načelo za EU, jer Kantova refleksija, njegova politika čovečanstva je nedvosmisleno putokaz za evropsko samorazumevanje: republikanizam nemačkog mislioca koji artikuliše spoljašnja i unutrašnja određenja republike, te cilja na opšte važenje svojih principa jeste od izuzetnog značaja. *Sa Evropom se uvek misle i šanse za univerzalizam*: ali, nije li upravo istorija Evrope upozorenje da se *kritički* misli o ostvarenjima univerzalizma a u ime Evrope? Ne prinuđuje li nas to na kritičko preispitivanje i na nužno diferenciranje pojma univerzalizma? Nismo li prinuđeni da mislimo o „univerzalnom univerzalizmu”?

U svakom slučaju, obnavljanje odnosa između centra i periferije navodi na razmišljanje o *deficitima* dosada pređenog puta na evropskim stazama. *Neizvesnost, nesigurnost evropske normativnosti proizlazi iz toga*. Može se reći da već samo pominjanje centra/periferije priziva upravo tu nesigurnost. Osim toga, problematika periferije/centra izaziva političko-ekonomska razmatranja, i zapravo multidimenzionalne relacije u sklopovima krivudavih staza između politike i ekonomije.

Albert Hiršman se duhovito poigrao sa različitim mogućnostima povodom odnosa politike i ekonomije a u kontekstu „tranzicije” (1998). Njegov opis višestruko pogađa i našu temu. Dakle, može se računati u najmanju ruku na tri mogućnosti:

- a) sve dobre stvari se dešavaju istovremeno; politički i ekonomski progres su u harmoniji;

4 Misli se na njenu poznatu knjigu *Koreni totalitarizma*, naročito na odgovarajuće poglavlje koje se bavi situacijom posle I svetskog rata.

- b) sve ima svoje troškove, nikada se sve dobre stvari ne dešavaju istovremeno; ekonomski progres nužno proizvodi političku regresiju, ili obrnuto;
- c) *per aspera ad astra*: postoje vremenske neusklađenosti između ekonomskog i političkog progressa, ali se teleološki može anticipirati konvergencija.

No, pitanje periferije nameće i još žešće pitanje, naime, kada se sve loše stvari dešavaju istovremeno.

KRATKI DISKURS O CENTRU I PERIFERIJJI

Diskurs o centru i periferiji bio je snažno prisutan već posle II svetskog rata. Dakako, diskurs o periferiji nikada nije neutralan. Tako, diskurzivno dvojstvo između „centra” i „periferije” izaziva ne-neutralna značenja u pogledu konfiguracije moći. Kritički diskursi su oduvek tako i tematizovali „periferiju”; tako npr. u sklopovima diskursa razvoja (Sachs 1999). Odnos između centra i periferije se može posmatrati u najmanju ruku dvojako.

Po *jednoj* orijentaciji, periferne pozicije se javljaju kontingentno kao plod „grešaka”, „iskliznuća”, ali uvek postoje imanentni mehanizmi koji mogu da koriguju nastalu asimetriju između centra i periferije.

Po *drugoj* orijentaciji, odnos centar/periferija odražava strukturalne tendencije; temporalno gledano, iste tendencije se ponavljaju i reinoviraju se u različitim oblicima u okviru datog sistema.

Ovde ćemo navesti primere samo za drugu orijentaciju, samim tim što smatramo da se odnos centra i periferije mora promatrati upravo kroz prizmu strukturalne analize. Naime, postoje različite teorijski etablirane orijentacije koje izveštavaju o *strukturnim asimetrijama*, odnosno o hijerarhijskim dispozitivima koji obeležavaju svetsku dinamiku. Naravno, mi ne smatramo našim zadatkom da klasifikujemo ove teorije, ili da ih navodimo u celosti, to bi razjedinilo naš rad. Zadovoljićemo se navođenjem dva teorijska obrasca i zarad toga da pročistimo put koji vodi do artikulacije pojma centra i periferije.

Prva orijentacija se vezuje za sintagmu svetskog sistema, naročito za teoretičara koji se smatra rodonačelnikom, naime Volerstinom (Wallerstein 2004): ni u kom slučaju se ne radi o izbledejoj orijentaciji, naprotiv, reč je o virulentnom pravcu koji zaokupira veliki broj teoretičara a koji aplikuju nastalu paradigmu čak i na najsavremenije prilike. Relevantno je za našu temu da se, ukrštanjem opšte teorije moderniteta sa globalnom teorijom u odnosu na svet, Volerstin nadovezuje na teoretičare nerazvijenosti (Frank 1969 & Bidet 2008, 151), naglašavajući i krucijalni značaj kolonijalizma. Sistemski princip se proteže na svet, odnosno kapitalistički svet se javlja kao sistem sa uređenim delovima gde se kao ishod očituje asimetrija sa trojnom podelom: centar/poluperiferija/periferija. Tako se

predmet analize od početka izlaže hijerarhijskim podelama: naročito se poentira na tome da je posredi pluralitet državnih struktura a koji podrazumeva pomaljanje centra i periferije. No, naglasak je i na tome da se različite zemlje upisuju/integrišu u svetski sistem posredstvom transnacionalne mreže tržišnih odnosa, drugačije rečeno, u pogledu pozicioniranja od ključnog značaja je zauzeto mesto u pomenutoj mreži. Periferna pozicija uvek podrazumeva transfer viška od periferije ka centru: tako Volverstin razvija suptilnu naraciju koja je otvorena i prema iskustvenim podacima, sa kojima se dotična teorija obilato koristi.

Kao što se vidi, ovde se od početka situira centralnost i periferijalnost, odnosno „istorijske specifičnosti” u okvirima svetskog sistema, dakle, u sklopovima jednog hijerarhijskog obrasca. Države centra svoje privilegizovane pozicije dopunjuju različitim mehanizmima. Dakle, teorija svetskog sistema je sposobna da ponudi teorijsku artikulaciju pojma „centra” i „periferije”; nije slučajno da je teorija svetskog sistema primenjena u različitim vidovima, tako i u odnosu na Istočnu i Srednju Evropu. No, makar da zabeležimo da postoje i raširene kritike u odnosu na dotičnu teoriju (Anievas 2015; ten Brink 2014): radi se o teoriji koja nosi na sebi žig evrocentričnosti, jer su osnovne karike povezane sa evropskim akterima, tačnije rečeno, evropski akteri imaju moć stvaranja sistema, a neevropski subjekti su predodređeni da prihvate poziciju pasivnih aktera. To u najmanju ruku ne odgovara ni nama poznatim istorijskim naracijama koje govore o *decentralizovanoj* političkoj i ekonomskoj poziciji Evrope u istorijskim tokovima. Najzad, pitanje je da li teorija svetskog sistema odgovara zadatku a koji nam se javlja u obliku refleksivnog posredovanja politike i ekonomije, tako i nacionalnog i međunarodnog; čini se da teorija svetskog sistema ovde nailazi na određene granice. No, valja priznati da, uprkos prigovorima (koje nismo ni iscrpeli), dotična teorija je strateški stavila problematiku periferije u prvi plan i izoštrila je pitanje „strukture i sistema”, naime, „između kapitalističke društvene strukture, onakve kakva se ostvaruje na razini jedne države pod pokroviteljstvom državne superstrukture” i „svetskog kapitalističkog sistema” (Bidet 2007, 155, 270).

Kao *druga* orijentacija se može navoditi teorija *kombinovanog i nejednakog razvoja* (Hobson 2004; Bruff 2010⁵). Ovde se čak govori o strukturalnom zakonu sa odgovarajućim posledicama. Postoje neki teoretičari koji ovaj obrazac čak podižu na transistorijski nivo prejudicirajući da se radi o momentu koji ima opšte-civilizacijsko obeležje (Rosenberg 2007, 2008). No, afirmisanje ovakvih nadistorijskih obrazaca ne može izdržati analitičku proveru i mogu se spram njih izneti veoma ozbiljne logičke i empirijske primedbe (Rioux 2014). Prema tome, prihvatljivo je tek ukoliko se

5 Da budemo nešto precizniji: isprva je teorija naglašavala aspekte nejednakog razvoja a tek posle je došlo do afirmisanja „kombinovanog razvoja”.

dotični zakon primenjuje, ali s obzirom na *istoričnost*, dakle, kao objašnjenje za određene tendencije u modernitetu. Ako se i može uslovno govoriti o elementima teorije kombinovanog i nejednakog razvoja u odnosu na premodernitet, tada se to može uraditi tek s obzirom na sasvim drugačiji konceptualni vokabular (Smith 2004). Interakcije između država u modernitetu javljaju se na kvalitativno drugom nivou u odnosu na premoderne periode; može se tvrditi da se sada menja „smisao promene kao takve” (Bruff 2010; Ashman 2009). Inače, iskonski, teorija se vezuje za Lava Trockog koji je postavio sledeće pitanje: kako je moguće da je revolucija 1917. izbila u zaostaloj zemlji koja je bila takoreći imuna na institucionalnu dinamiku razvijenijih zemalja (čak se pretpostavljalo da u izvesnim slučajevima zaostalost može da predstavlja prednost u smislu toga da zaostala zemlja apsorbira učinke zemlje-pionira; Gerschrenkron 1962⁶)? Teorijska prednost dotičnog nastupa je upravo u tome da je uputila posredstvom uvažavanja interakcija i različitosti na holističke-svetske okvire kao osnovnu jedinicu analize; time je uputila i na konstitutivne aspekte periferije. Primetimo da ova logika vrši dekonstrukciju teleološke filozofije istorije koja posmatra dinamiku istorije na osnovu prejudiciranih faza; naime, pošto dotična teorija pretpostavlja konstitutivnu interakciju između različitih sekvenci mogući su i *kontingentni rezultati* koji se ne mogu unapred predeterminisati. Tako se pronalaze različite međufaze u istorijskoj dinamici koje omogućavaju kompleksno situiranje perifernih i poluperifernih zemalja u sklopove svetske ekonomije. Naime, dobija se skup analitičkih sredstava da se opisuju različite forme periferijalnosti u okvirima svetske dinamike.

U ovim kontroverzijama se uvek kriju teorijske dileme. Naime, diskusije ni u kom slučaju nisu završene: valja li u objašnjenjima stavljati težišnu tačku na unutardržavne strukturalne odnose i tek na osnovu različitih posredovanja stići do svetskog nivoa (Milios & Sotiropoulos 2009), ili unapred prihvatiti holistički svetski okvir kao određujući sa odgovarajućim strukturalnim konfiguracijama (Smith 2012)? Da li govoriti o transnacionalnoj transformaciji evropskog prostora (van Apeldoorn 2008), što nacionalne kapitalizme takoreći funkcionalizuje u sklopovima svetskog sistema, ili naglašavati još uvek konstitutivni nivo nacionalnog da bi se razumevala strukturalna pozicija periferije? (Bruff 2010) Postoje i neke orijentacije koje naglašavaju iskonsku heterogenost strukture kapitalizma i priklanjaju se obrascu metodološkog nacionalizma promatrajući divergirajuće nacio-

6 Ipak, u malom broju slučajeva se to desilo. Moglo bi se govoriti o primarnom i sekundarnom obliku nejednakog razvoja: nejednaki razvoj usled prodora kapitalizma u zemlju gde su kapitalistički odnosi tek u zavoju i nejednaki razvoj usled kompeticije između kapitalističkih zemalja. U prvom slučaju se govori o divergenciji, u drugom slučaju o cikličnim obrascima divergencije i konvergencije (Weeks 2001).

nalne okvire kao određujuće (Hartmann 2014). Naglašavaju se institucije kao nosioci heterogenosti: upozorava se da ne postoji nijedan modus kapitalizma koji bi mogao da bude optimalan, odnosno da ne postoji nijedan model koji bi mogao imati ulogu obrasca za ostale države, tako i za postsocijalističke zemlje (Kenworthy 2006). Problem je u tome da ovakav modus metodološkog nacionalizma prenebregava odista postojeće konvergentne trendove u kontekstu spoja državnih i međudržavnih okvira, zato mi ipak više uvažavamo *logiku strukturalne asimetrije*.

Prema tome, uprkos konfliktnim momentima i diskusijama o navedenim pitanjima neosporno je da se na osnovu *sinteze strukturalnog i sistematskog momenta* dobija *refleksivni* pojam periferije i *refleksivna* mogućnost da se progovori o reprodukciji razlika u Evropi. Ako se strukturalnom analizom upućuje na konfiguraciju moći, sa sistemskim principom se pokazuje na hijerarhiju u okviru svetskog sistema. Mi ovde možemo tek da rezimiramo na osnovu dosada iznetog materijala. Naime, perpetuiranje odnosa između centra i periferije *iziskuje ispreplitanje strukturalnih i sistematskih elemenata*, tretiranje nacionalnog i internacionalnog, opšteg i globalnog.

Evropska unija je institucionalizacija pokušaja preobraženja odnosa između centra i periferije: sa veoma neizvesnim ishodima. I teorijsko pitanje koje se ovde pojavljuje jeste kako se mogu uskladiti kriterijumi univerzalnosti sa kojima su se evropski mislioci kontinuirano bavili logikom interferencije između strukturalnih i sistemskih tendencija. Ni u kom slučaju to nije samo sukobljavanje potencijala normativnosti (koja je imanentna u promišljanju univerzalnosti) sa empirijskim faktima, nego antinomijsko suočavanje normativnosti u odnosu na mogućnost sopstvenog ostvarivanja u sklopovima određenih političko-ekonomskih determinacija. Mogli bismo to nazvati problematikom *utkane normativnosti*: EU kao određena institucionalna projekcija Evrope i jeste entitet koji se mora odmeravati s obzirom na *utkanu* normativnost, odnosno s obzirom na *susrete politike sa dinamikom povesti*. Tek hermeneutički krugovi između politike i povesnosti mogu uspostaviti tretiranje normativnosti, koji nije prazno-apstraktno načelo, nego princip koji nastaje iz određenih istorijskih tendencija.

KOMPARACIJA S LATINSKOM AMERIKOM?

Posle II svetskog rata dva termina su bila od krucijalnog značaja za promišljanje odnosa između jednakosti i nejednakosti u odnosu na strukturalne relacije u sklopovima svetskog sistema: rast i razvoj. Rast i razvoj su predstavljali zvezde vodilje, i *mutatis mutandis*, i danas reprezentuju putokaz za određene zemlje. Ali, oba termina su *ne-neutralnog* karaktera i involviraju mnoštvo antinomijskih značenja. Tako je razvoj ionako predstavljao prostornu zonu gde su se sukobljavali značenja razvijenosti i

nerazvijenosti (Sachs 1998). Nikada, dakle, ovi termini nisu bili očišćeni od konfliktnih značenja.

Povodom toga želimo da izdvojimo *tri istorijske sekvence*, s tim da će poslednja istorijska sekvenca da posluži retrospektivno izoštreno odluci na osnovu koje valja odvagati pravovaljanost komparacije između Latinske Amerike i odgovarajućih regiona u Evropi. Tako se u posleratnom periodu javljala tematika „periferije” u Latinskoj Americi, koja je bila tematizovana npr. od strane takvih intelektualaca kao što je Raul Prebiš (Raúl Prebisch), koji je kasnije bio i generalni sekretar UNCTAD-a. To jeste promišljanje mogućnosti upisivanja Latinske Amerike iz periferijalne pozicije u svetske tokove ali na osnovu *neortodoksnih* mera razvoja, naročito s obzirom na uobličavanje „državno posredovane razvojne politike” (Hirschman 1968, 5; Greskovits 1998, 26). Štaviše, isti principi su bili uvažavani kao zvanični, a to znači da su bili promovisani kao državni program.

Ovde se već pojavljuje mogućnost upoređivanja sa Srednjom i Istočnom Evropom. Primitimo da se radi o regionu koji je posle II svetskog rata po samorazumevanju socijalističkog karaktera. Najzad, valja uvažiti da se ideološka samorefleksija regiona i usredsređuje na orijentaciju prevazilaženja periferijalnog položaja; socijalizam se promoviše kao društveno-ekonomska formacija koja može omogućiti prevazilaženje periferijskog položaja. Drugim rečima rečeno, upravo se od socijalističke društvene formacije očekuje epohalna korekcija postojeće situacije. Na raspolaganju su nam određeni podaci koji mogu da pomognu u analitičkom osvetljavanju: mada želimo da upozorimo da ne smatramo da isti brojevi *ne* predstavljaju apsolutni orijentir, njih tretiramo tek kao *relativne* orijentire u pogledu osvetljavanja nama bitnih tendencija.

Dakle, moguće je da se GDP/per capita SAD prihvati kao referencijalna tačka za upoređivanje; radi se o često primenjenom metodu prihvatanja referencijalnosti (za podatke, Minqi Li 2013; Maddison 2010). Tako je prosečni indeks Istočne Evrope (u pomenutom smislu) pao sa 35 (1900) na 22 (1950), dakako zbog poznatih istorijskih događaja. No, u toku pedesetih i šezdesetih godina događa se relativna korekcija stanja. Tako je 1975. prosečni GDP/per capita bio 33% u odnosu na istu kategoriju u SAD. Naravno, posle 1975. dolazi do relativnog pada, tako da je 1989. pomenuti indeks iznosio 26, što je ipak predstavljalo bolju situaciju nego 1950. Zapravo, nedvojbeno se može reći da je u periodu 1950–1975. Istočna Evropa brže rasla nego svetski prosek (čak i u osamdesetim godinama, kada već postoji pad, Istočna Evropa ima 15% više nego svetski prosek).

Latinska Amerika je u periodu 1913–1940 imala isti nivo indeksa kao i Istočna Evropa. No, Latinska Amerika u epohi 1950–1980 ne uspeva da pravi prodor u pogledu korekcije relativne pozicije u svetskom sistemu. A u devetoj dekadi XX veka Latinska Amerika doživljava drastičan pad GDP-a,

dakle, beleži se pad sa nivoa od 121% svetskog proseka na nivo od 98%. I uprkos tome što je u dotičnoj dekadi i Istočna Evropa podložna srozavanju, ipak se njen pad mora razlikovati od regresije koja pogađa Latinsku Ameriku. Zapravo, tek implementacija neoliberalnih mera na početku devedesetih godina će dokrajčiti i baciti na pod ekonomije u istočnom delu Evrope (Kotz 1997).

Valja uvažavati činjenicu da tek tumačenjem drastičnog i dramatičnog posrnuća Latinske Amerike u osamdesetim godinama možemo razumeti određena upozorenja koja su izrečena u toku „tranzicije” u Istočnoj i Srednjoj Evropi. I time smo zapravo stupili u drugu fazu naše argumentacije. Mnogo puta isticana deklarativna naznaka je dobro opisala situaciju: *Istok postaje Jug* (Przeworski 1991, 191; Greskovits 1998, 6). Valja, naime, primetiti da su u toku devedesetih izrečena robusna upozorenja a potaknuta strahom od regresivnih kretanja u postsocijalističkim zemljama: korišćeni su različiti termini kao „autoritarni izazov”, „populistička opasnost” itd.

Kao što se dobro zna, „transformaciona recesija” je duboko pogodila postsocijalističke zemlje, ali je još uvek pitanje da li komparacija „dve periferije” na dotični način pogađa samu problematiku. Ako bismo se, makar na trenutak, vratili klasifikaciji Hiršmana, onda se može reći da je postojala pesimistička anticipacija u smislu toga da se sve loše stvari događaju istovremeno. *Ali, još uvek je pitanje da li je paralela sa Latinskom Amerikom nategnuta, odnosno da li nam nudi uopšte neku analitičku perspektivu u pogledu perpetuiranja pozicije, odnosno periferijskog zatočeništva (Balibar) poslesocijalističkih zemalja.* Jer, umesto nediferenciranog traženja komparacije sa Latinskom Amerikom valja barem uvideti da „zaostalost” istočno i evropskih zemalja u „kombinovanom i nejednakom razvoju” datira u predmodernim porecima. Zapravo, komparacija sa Latinskom Amerikom ima smisla jedino ako se situiranost Srednje i Istočne Evrope kao spleta lokacija u smislu „periferijske zatočenosti” posmatra u dugom roku. A pomenuta tvrdnja ima kritičku oštricu u smislu potiranja neoliberalnog mita da je periferijalnost dotičnih zemalja ništa drugo do ishod apriori loših putanja socijalizma (Kalb 2009).⁷ Na osnovu ovakvih mitova se grade i zamisli da je socijalizam predstavljao samo iskliznuće, a neophodno je vratiti se „normalnim”, presocijalističkim okvirima – ova retrospektivna normalizacija presocijalističkih konstelacija uvek je bila prožeta ideološkim projekcijama.

7 Berec (Böröcz) pokazuje na osnovu putanja Mađarske da je od 1870. samo u periodu real-socijalizma popravljena situacija za dotičnu zemlju. Na početku postsocijalističkog perioda došlo je do brutalnog pada ovde već pomenutog indeksa (GDP/per capita) sa 135 na 19 (dakle za 10% manje no 1950). Dakle, kako on zaključuje, ne može se govoriti o priključivanju Zapadnoj Evropi (2012), štaviše postoji putanja „većitog priključivanja”.

Osim toga, valja razmišljati o tome kakve strukturalne asimetrije su postojale i za vreme real-socijalizma: o tome svedoči teorija o „dvojnjoj zavisnosti” (Matthias, Bruff & Christopher, 2014) koja, shodno našim terminima, ide logikom *sistemskih* principa. Dotična teorija tematizuje situaciju bivših socijalističkih zemalja u smislu toga da su one bile podređene u odnosu na sistem *eksternih determinacija*, tako su bile podređene a) imperijalnim interesima Sovjetskog Saveza, shodno činjenici da su dotične države i nastale kao trijumfalni pohod SSSR prema Zapadu u II svetskom ratu, dakle, radilo se o zavisnosti od jednog entiteta koji se može opisati kao carstvo, b) konfiguraciji interesa različitih subjekata i frakcija međunarodnog kapitala; poznati primer zaduživanja jeste samo simptom ove naddeterminisanosti. Ono što se tretira kao periferija, dakle i u sklopovima socijalizma, uslovljeno je čeličnim eksternim determinacijama i pokušava neuspešno da se istrigne iz heteronomnih zavisnosti. (Dakako, ako se uzima u obzir slučaj Jugoslavije određeni pomaci se moraju izvesti zbog daleko većeg manevarskog prostora; ali pitanje spoljne prinude kao sistemske naddeterminacije ni ovde se nikako ne može negirati). Spoljna zavisnost kao određujući horizont za postsocijalističke zemlje se iznova javlja kao konstitutivni momenat i u toku tranzicije.

Dakako, tranzicija je ideološki projektovana kao teleološki preobražaj, ali je takva artikulacija nosila u sebi klicu ništenja značaja multidimenzionalnih relacija između strukturalnosti i aktera. Sličnu tendenciju *depoliticizacije* nosilo je i razmatranje koje je celokupnu dinamiku tranzicije pretočilo u splet racionalizovanih odnosa između troškova i koristi (Moravcsik & Vachudova 2003); naime, uvek postoji *politička ekonomija troškova*, odnosno valja repolitizovati čak i dinamiku troškova. Zapravo, dinamika tranzicije se i ne može razumeti bez reprodukcije strukturalnih/sistemskih odnosa između centra i periferije. Doduše, uvek je bilo razmišljanja u odnosu na uključivanje resursa „socijalističkog nasleđa” u odnosu na tranzicijske putanje (Swain 2011), ali prednjačilo je razmatranje koje je „resurse bivših sistema” podredilo *teleologizaciji* tranzicije. Vredniji su oni pokušaji koji su na osnovu kombinacije determinacije periferijskog položaja sa kontingentnim učincima u tranziciji promatrali dinamiku tranzicije, kao i stvaranje staro-novih periferija (Bohle 2003). Naravno, ni govora o tome da se povodom perpetuiranja periferijskog položaja valja govoriti o fatalizmu, to bi isto tako negiralo postojanje pomenute interferencije između politike i povesti. Tako, istraživanja govore o različitim pomeranjima unutar postsocijalističkih zemalja – ali to ne menja strukturalnu *logiku reperiferijalizacije*. *Određeni uslovi se neprestano vraćaju unutar strukture, to je ono što bismo mogli nazvati hipotezom periferijalizacije i reperiferijalizacije.*

Isto tako se ne mogu prenebregavati ni ta istraživanja s obzirom na pomaljanje periferijskog položaja postsocijalističkih zemalja koja govore

o tome da se u dotičnim zemljama: a) neoliberalni reformeri oslanjaju na spoljne subjekte, dodatno generirajući oblike zavisnosti, b) postsocijalističkim zemljama su bili nametnuti intenzivni oblici neoliberalnog radikalizma, zapravo markantniji modusi istih mera no u slučaju Zapadne Evrope (za dokaze sa podacima Bohle & Husz 2005; istraživači koji prate argumentaciju Karla Polanija, iznetu u njegovoj knjizi *Velika transformacija*, obično smatraju da se radi o oslabljenom otporu društva, što uslovljava nesmetaniji prodor neoliberalizma u nezaštićene pore društva). *Ako je ova argumentacija tačna onda se mora tvrditi da je radikalna neoliberalizovana tranzicija značajna determinanta u pogledu reperiferijalizacije postsocijalističkih zemalja. Modus postojanja neoliberalizma u Istočnoj i Srednjoj Evropi je po sebi već bio izraz reperiferijalizacije.*

Treća istorijska sekvenca se javlja posle 2008, prema tome, posle izbijanja krize koja još uvek traje. Valja primetiti da su se ionako ponovo rasplamsale rasprave u vezi diverziteta kapitalizma u smislu različitosti odgovora na krizu (Bruff & Horn 2012). Krize su uvek procesi restrukturiranja i repolarizacije; no, još uvek se vode rasprave u vezi toga kakva je priroda postojeće krize naročito u smislu njene temporalnosti (Antonio Gramši je nekada znao da govori o organskoj krizi u smislu toga da se radi u krizi dugog trajanja). U najmanju ruku je jasno da se danas ne radi o pukoj ekonomskoj konjunkturi, nego o „velikoj krizi” koja pogađa stubove sistema sa neizvesnim ishodom. Tako se javljaju i istorijsko-filozofske ocene u pogledu prolongiranja krize bez mogućnosti razrešenja (Streck 2014), što bi pretpostavljalo da se radi o kriznim ispoljavanjima implozivnog tipa; naime, radi se o modusu krize koji se rasprostire u vremenu. No, nama je važnije da je nužno obnovljena diskusija i o periferijalizaciji, tako i o modusima spoljne zavisnosti u sklopovima sistemskih determinacija.

Kriza predstavlja interpretativni čvor i zbog toga što je dekonstruisala naivno ubeđenje o tome da su evropske staze i na periferiji postavljene na taj način da se može realno očekivati rast i razvoj bez ikakvih lomova. Grčka, Portugalija i Španija su odista mogle misliti da imaju izvesnu vrstu garantovanog priključka; dotične zemlje su imale mnogo veći rast no zemlje Zapadne Evrope. Drugačije rečeno, postojao je relativan rast ovog modusa „periferije” Evrope, što je omogućilo smanjivanje razvojne provalije (Milios & Sotiropoulos 2010). Ali, kriza je poremetila anticipacije, kao i uvek na periferiji. A idemo li dalje sa prepoznavanjem situacije sa periferijom valja dodati da su 2008. postsocijalističke zemlje posebno prepoznate kao žarište krize. Tako možemo prepoznati orijentaciju koja se povodi za tim da sagledava reperiferijalizaciju u kriznoj perspektivi (Becker 2010; Becker et al. 2010), ili posmatra periferijalizaciju u perspektivi kompetitivnih strategija države (Drahokoupil 2008). I tako se govori npr. o periferijskoj finansijalizaciji, o diferencijaciji same periferije, odnosno u smislu

negiranja uniformnosti periferije. Primećuje se da se i u ovim razmatranjima pojavljuje kao značajan argument moguća paralela sa Latinskom Amerikom (Becker *ibid.*); tako se raspravljaju analogni kanali finansijalizacije u Latinskoj Americi i Srednjoj i Istočnoj Evropi.

Zaključimo. Postoje analogije između Latinske Amerike i Srednje i Istočne Evrope u pogledu njihovih periferijskih staza. Ali, kao što se to dobro zna, analogije predstavljaju samo mogućnost i elemente za objašnjenje koje tek sledi. Pokličići tipa „Istok postaje Jug” à la Przeworski (Przeworski) mogu da nam pomognu u pogledu opisivanja strahova u devedesetim godinama, ali malo toga nude u pogledu promišljanja perpetuiranja periferijske pozicije postsocijalističkih zemalja. *Tek uvažavanje strukturalnih i sistemskih elemenata u izvedenom smislu, tek uvažavanje dugih istorijskih tokova koji se ponekad prelamaju preko kraćih istorijskih ciklusa objašnjava 'ukotvljenost' postsocijalističkih zemalja u stazu, to jest reprodukciju periferijskih putanja.*

NORMATIVNOST EVROPE, KRIZA I PERIFERIJALNOST

Kriza koja je pogodila (i) periferne zemlje nije slučajna nego strukturalna pojava, zato i izaziva strahove i strepnju, čak i među onima koji ni u kom slučaju ne prezentuju radikalno raspoloženje. Tako predskazivanja o stagnaciji stižu od teoretičara koji su inače reprezentanti „glavne struje”; da ne govorimo o istraživačima koji se isto tako ne mogu ubrojati u tabor radikalno nastrojenih teoretičara, ali smatraju da je sadašnja kriza zapravo izraz *odgođene* ranije krize. (Koo 2011) Svaka kriza ima svoje sinhrone i dijahrone elemente. I nije li i imigrantska kriza, koja postaje za mnoge prevashodni problem Evrope, zapravo *refleks 'organske krize'*, *naime, odraz krize centra i periferije?* Naime, krize „spoljašnjih” i unutrašnjih periferija Evrope? Nije li tako da imigrantska kriza prinuđuje na promišljanje evropskog identitetskog obrasca? Ne radi li se o opštoj krizi upravljanja različitostima sa čime je EU od početka pokušavala da izađe na kraj? Nije li ova strahovita nesigurnost, tako i konfuzija Evropljana i nesigurnost u pogledu relacija između globalnog i univerzalnog zapravo samo deo „opšte krize”?

I ako je tačno ono što smo naveli, onda možemo da kažemo da je kriza (kao i ranije neoliberalizacija) doprinela *reperiferizaciji periferije*. Osim toga, ne treba zaboraviti da sadašnja kriza, barem od 2010, posebno pogađa Evropu: to što se govori da je od izuzetnog značaja zašto je evro toliko krhkog karaktera, i zašto je toliko neimun u odnosu na krizne događaje, nije nikakvo uskostručno monetarno pitanje, nego zadire u same osnove projekta Evrope posredstvom EU.

Ovde je već pomenuti Gramši znao da postavi relaciju ekonomije i politike u jezgro krize: tako ekonomski podsticaji samo za vreme velikih, „organskih” kriza stižu do političkih domena. Štaviše, čak i u tom slučaju

ne postoji nikakva linearna veza između ekonomije i politike. Gramši može da ponudi još mnogo toga zarad promišljanja krize: tako se kod njega pomno opisuju procesi srozavanja autoriteta institucija, pojačavanje nedemokratskih mera (kada smo govorili o izazvanosti normativnog horizonta u Evropi i te kako smo imali na umu ovaj fenomen; pomislimo samo na nametanje određenih nedemokratskih, prinudnih mera od strane Trojke u kojoj je dakako involvirana i „Evropa”), štaviše pojava „cezarizma” kao odgovor na, kako on kaže, „katastrofalni balans snaga”. Pri tome, kako se to precizno ističe, „cezarizam” se ne mora vezivati za harizmatičnu personalnost, nego može upućivati i na institucije, odnosno može se govoriti o „birokratskom cezarizmu” (o pojmu na osnovu Gramšija a u odnosu na administrativno-birokratske strukture EU, Durand & Keucheyan, 2012⁸). Tek bi trebalo da se vidi u kolikoj meri je ovaj ishod imanentni momenat dinamike i logike prihvaćenih i promovisanih formi evropske integracije (o tome, Boyer 2013).

U svakom slučaju, pitanje odnosa centra i periferije stoji u ovom kontekstu koji smo opisali. Tako, pitanje centra i periferije se uvek i moralo prelomiti posredstvom dinamičkih, nelinearnih odnosa između ekonomije i politike. Kao što se pitanje relacije centra i periferije u Evropi ne može otepeti od pitanja intenzifikacije prinudnih mera u znaku prolongiranog „birokratskog cezarizma”.

CITIRANA LITERATURA

- Anievas, Alex. 2015. *How the West Came to Rule The Geopolitical Origins of Capitalism*. London: Pluto.
- Ashman, Sam. 2009. “Capitalism, uneven and combined development and the transhistoric”. *Cambridge Review of International Affairs*, 22(1): 29–46.
- Balibar, Etjen. 2003. *Mi, građani Evrope?* Beograd: Beogradski krug.
- Becker, Joachim et al. 2010. “Peripheral Financialization and Vulnerability to Crisis: A Regulationist Perspective”. *Competition and Change*, 14(3–4): 225–47.
- Becker, Joachim. 2011. Die nationalistische Variante des Neoliberalismus, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung vom 3.1., www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org abgerufen: 4.1.2011.
- Bidet, Jacques. 2007. *Opća teorija moderne*. Zagreb: Disput.
- Bieler, Wolfgang. 2013. “The EU, Global Europe, and processes of uneven and combined development: the problem of transnational labour solidarity”. *Review of International Studies*, 39: 161–183.

8 EU se tretira kroz mrežu različitih određenja „autoritarni neoliberalizam”, „autoritarni državocentrizam”, itd.

- Bohle, Dorothee, D. Husz. 2005. "Whose Europe is it? Interest group action in accession negotiations: The cases of competition policy and labor migration". *Politique Europeenne*, 15 (Winter): 85–112.
- Bohle, Dorothee. 2002. *Europas neue Peripherie: Polens Transformation und transnationale Integration*. Westfalisches Dampfboot.
- Böröcz, József. 2011. "European Integration: Global Strategy for Waning Powers". *Perspectives on Europe*, Spring, 41(1): 35–40.
- Böröcz József. 2015. "European Union: imperial geopolitics and enforcement chains". In ed. H. Behr, Y. Stivachtis, *Revisiting the European Union as empire*. London: Routledge: 61–70.
- Böröcz, József. 2012. "Hungary in the European Union: 'Catching Up', Forever". *Economic & Political Weekly*, 47(23): 22–25.
- Boyer, Robert. 2013. "The present crisis. A trump for a renewed political economy". *Review of Political Economy*, 25(1): 1–38.
- Bruff, Ian, Horn L. 2012. "Varieties of capitalism in crisis?" *Competition and Change*, 16(3): 161–8.
- Bruff, Ian. 2014. "Critical political economy and the critique of comparative capitalisms scholarship on capitalist diversity". *Capital & Class*, 38(1): 3–15.
- Bruff, Ian. 2010. "European varieties of capitalism, and the international". *European Journal of International Relations*, 16(4): 615–638.
- Chakraborty, Dipesh. 2007. *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Drahokoupil, Jan. 2008. *Globalization and the State in Central and Eastern Europe: The Politics of Foreign Direct Investment*. London: Routledge.
- Durand, Cédric & Razmig Keucheyan. 2012. Bureaucratic caesarism, a gramscian outlook on the crisis of europe. www.univ-paris13.fr/CEPN/IMG/pdf/wp2012_03.pdf, pristupljeno, 31.10.2015.
- Matthias, Ebenau, Ian Bruff & Christopher May (eds.). 2014. *New Directions in Critical Comparative Capitalisms Research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Feldstein, Martin. 2011. "The Euro and European Economic Conditions". Working Paper no. 17617. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.
- Frank, Andre Gunder. 1969. *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. New York, London.
- Gerschrenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greskovits, Bela. 1998. *The Political Economy of Protest and Patience*. Budapest: CEU.

- Hall, Peter. 2012. "The Economics and Politics of the Euro Crisis". *German Politics*, 21(4): 355–371.
- Hartmann, Eva. 2014. "The fetish of global competition". *Capital & Class*, 38(1): 184–196.
- Hirschman, Albert. 1968. "The Political Economy of Import-Substituting Industrialisation in Latin-America". *Quarterly Journal of Economics*, 82(1): 1–32.
- Hirschman, Albert. 1998. "The On-and-Off Connection Between Political and Economic Progress". *The American Economic Review*, 84(2): 343–348.
- Hobson, John M. 2004. *The Eastern Origins of Western Civilisation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holman Otto. 2004. "Integrating peripheral Europe: The different roads to 'security and stability' in Southern and Central Europe". *Journal of International Relations and Development*, 7(2): 208–236.
- Kalb, Don. 2009. "Conversations with a Polish populist: Tracing hidden histories of globalization, class, and dispossession in postsocialism (and beyond)". *American Ethnologist*, 36(2): 207–223.
- Kenworthy L. 2006. Institutional coherence and macroeconomic performance. *Socio-Economic Review*, 4(1): 69–91.
- King, Lawrence P. 2007. "Central European capitalism in comparative perspective". In eds. Hancké B., Rhodes M., Thatcher M. *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions and Complementarities in the European Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Koo, Richard. 2011. "The world in balance sheet recession: causes, cure, and politics". *Real-World Economics Review*, 58: 19–37.
- Kotz, David M. 1997. *Revolution from Above: The Demise of the Soviet System*. New York/London: Routledge.
- Maddison, Angus. 2010. Historical Statistics of the World Economy, 1–2008 AD (September). <http://www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm>
- Manners, Ian. 2002. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?". *Journal of Common Market Studies*, 40, 2: 235–58.
- Milios, John & Dimitrios Sotiropoulos. 2010. "Crisis of Greece or crisis of the euro? A view from the European 'periphery'". *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 12(3): 223–240.
- Milios, John & Dimitrios Sotiropoulos. 2009. *Rethinking Imperialism*. London: Palgrave, Macmillan.
- Minqi, Li. 2013. "The 21st Century: Is There An Alternative (to Socialism)?" *Science & Society*, 77(1): 10–43.

- Moravcsik, Andrew & Milada Vachudova. 2003. "National interests, state power and EU enlargement". *East European Politics and Society*, 17(3): 42–57.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rioux, Sébastien. 2014. "Mind the (Theoretical) Gap: On the Poverty of International Relations Theorising of Uneven and Combined Development". *Global Society*, <http://dx.doi.org/10.1080/13600826.2014.983047>.
- Rosenberg, Justin. 2007. "International relations: the "higher bullshit": a reply to the globalisation theory debate". *International Politics*, 44(4): 450–482.
- Rosenberg, Justin. 2008. "Anarchy in the mirror of uneven and combined development: an open letter to Kenneth Waltz". Paper presented at the British German IR conference BISA/DVPW, Arnoldshain, Germany, 16–18 May.
- Sachs, Wolfgang. 1999. *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. London: Yed Books.
- Scharpf, Fritz W. 2009. "Legitimacy in the Multilevel European Polity". *European Political Science Review*, 1(2): 173–204.
- Scharpf, Fritz. 2012. "Rettet Europa vor dem Euro". *Berliner Republik*, 14(2): 52–61.
- Smith, John. 2011. "Imperialism and the Law of Value". *Global Discourse* [Online] 2: 1, http://global-discourse.com/contents_otvoreno_30.10.2015.
- Smith, Neil. 2004. Neil Smith, *Uneven Development: Nature, Capital, and the Production of Space*, Athens, GA: The University of Georgia Press.
- Stockhammer, Engelbert. 2012. "The Euro crisis, European Neoliberalism and the need for a European welfare state". *Soundings*, 50: 121–130.
- Streck, Wolfgang. 2014. "Small-State Nostalgia? The Currency Union, Germany, and Europe: A Reply to Jürgen Habermas". *Constellations*, 21(2): 213–224.
- Streck, Wolfgang. 2014. How will capitalism end? *New Left Review*, 87 (may–june): 35–64.
- Swain, Nigel. 2011. "Postsocial capitalism". *Europe Studies*, 63(9): 1671–1695.
- ten Brink, Tobias. 2014. *Global Political Economy and the Modern State System*. Boston: Leiden.
- van Apeldoorn, Bastian. 2008. A national case-study of embedded neoliberalism and its limits: The Dutch political economy and the 'no' to the European constitution. In eds. van Apeldoorn B, Drahoukoupil J, and Horn L. *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance: From Lisbon to Lisbon*. Basingstoke: Palgrave Macmillan: 211–231.
- Wallerstein, Immanuel. 2004. *World-Systems Analysis: an Introduction*. Durham and London: Duke University Press.

Weeks, John. 2001. "The Expansion of Capital and Uneven Development on a World Scale". *Capital and Class*, 74: 9–10.

SUMMARY

НАСЛОВ ПРЕВОД

The author contrasts the normativity of Europe with the center-periphery issue. He argues that the normativity of Europe has been challenged by the center-periphery problem. In the first part of the article, the author discusses the normativity of Europe and proposes a new concept – embedded normativity. In the second part, he presents several theories on the center-periphery relations and stresses the relevance of structural asymmetries. In the third part, Central and Eastern Europe is compared to Latin America in three historic sequences. The last part is a summary of the arguments and their relevance for the present crisis that can be understood as an ensemble of structural and systemic tendencies.

KEY WORDS: crisis, normativity, center/periphery, politico-economic determinism, re-peripherization, structural asymmetry, world system.

UPUTE SURADNICIMA

(HRVATSKA REDAKCIJA)

Rukopisi se šalju redakciji časopisa elektroničkom poštom kao Word dokument na adresu perspektive@fpn.bg.ac.rs ili perspektive@fpzg.hr. Poželjno je priložiti anoniman rukopis (bez informacija o pošiljatelju), a u zasebnom elektroničkom dokumentu naslov teksta, ime i prezime (svih) autora i naziv ustanove u kojoj je autor zaposlen, ključne riječi i kontakt (adresa, elektronička pošta, telefon i faks). Sažetak (do 120 riječi) mora jasno naznačiti narav razmatranog intelektualnog problema, korišteni postupak ili argument i zaključke autora. Poželjna je dužina izvornog znanstvenog članka 6000 ili 8000 riječi (42000 – 56000 slovnih znakova s razmacima), uključujući bibliografiju i napomene. Prije slanja osvrta i recenzija neophodno se konzultirati s redakcijom.

STIL PISANJA REFERENCI I NAVOĐENJA IZVORA:

Reference se pišu u tekstu na sljedeći način: (Dahl 1989, 45); (Geddes 1999, 134-43); (Linz 1975)

BIBLIOGRAFIJA NA KRAJU TEKSTA SE NAVODI NA SLJEDEĆI NAČIN:

KNJIGE: Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

TEKSTOVI U ČASOPISU: Geddes, Barbara. 1999. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?" *Annual Review of Political Science*, 27 (March): 115-44.

TEKSTOVI U ZBORNICIMA: Linz, Juan J. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes." In ed. Nelson Polsby and Fred Greenstein. *Handbook of Political Science*. Reading, MA: Addison-Wesley.

UPUTSTVO SARADNICIMA

(SRPSKA REDAKCIJA)

Rukopise slati redakciji časopisa elektronskom poštom kao Word fajl na adresu perspektive@fpn.bg.ac.rs ili perspektive@fpzg.hr. Poželjno je priložiti anoniman rukopis (bez informacija koje mogu identifikovati pošiljaoca), a u odvojenom fajlu posebnu stranu s naslovom teksta, imenom i prezimenom (svih) autora i nazivom ustanove u kojoj je autor zaposlen, ključnim rečima i kontakt informacijama (adresa, elektronska pošta, telefon i faks). Apstrakt (do 120 reči) mora jasno naznačiti prirodu intelektualnog problema koji se razmatra, upotrebljeni metod ili argument i zaključke autora. Poželjna dužina za izvorni naučni članak jeste od 6.000 do 8.000 reči (app. 42.000–56.000 slovnih znakova s razmacima), uključujući bibliografiju i napomene. Redakcija zadržava pravo da tekstove koji ne zadovoljavaju standarde ne uzme u razmatranje. Prikaze knjiga treba pripremiti na isti način, dužine do 700 reči (app. 5.000 slovnih znakova s razmacima). Pre slanja osvrta i drugih vrsta tekstova konsultovati se s redakcijom.

STIL PISANJA REFERENCI I NAVOĐENJA IZVORA:

Reference se pišu u tekstu na sledeći način: (Dahl 1989, 45); (Geddes 1999, 134–43); (Linz 1975)

BIBLIOGRAFIJA NA KRAJU TEKSTA SE NAVODI NA SLEDEĆI NAČIN:

KNJIGE: Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

TEKSTOVI U ČASOPISU: Geddes, Barbara. 1999. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?" *Annual Review of Political Science*, 27 (March): 115–44.

TEKSTOVI U ZBORNICIMA: Linz, Juan J. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes." In ed. Nelson Polsby and Fred Greenstein. *Handbook of Political Science*. Reading, MA: Addison-Wesley.

