



ZBORNİK RADOVA SA MEĐUNARODNE KONFERENCIJE

AUTENTIČNOST NACIONALNE MANJINE U BOSNI I HERCEGOVINI



PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BiH / ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БиХ
VIJEĆE NACIONALNIH MANJINA BiH / САВЈЕТ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА БиХ





Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Sekretarijat PSBiH

Izdavač: Kolegij Sekretarijata Parlamentarne skupštine BiH

Urednica:

Lejla Tafro-Sefić

Lektorice:

Meliha Mahmutović

Aleksandra Aginčić

Design/DTP:

Željka Omeragić

Štampa:

Izdanje Parlamentarne skupštine BiH

Publikacija br. 102

Tiraž: 200

CIP

Publikacija je urađena na inicijativu i u saradnji sa dr. sc. Tihomirom Knežičekom, članom Vijeća nacionalnih manjina BiH, koji je u periodu od 18. 9. 2013. od 25. 1. 2019. bio predsjedavajući Vijeća nacionalnih manjina BiH.

Štampanje Zbornika radova finansiraju Evropska unija i Vijeće Evrope putem Projekta "Jačanje zaštite nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini", a u okviru zajedničkog programa "Horizontal Facility" za Zapadni Balkan i Tursku.

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

© 2019 Vijeće Evrope. Sva prava zadržana. Licencirano Evropskoj uniji pod uslovima. Nijedan dio ove publikacije ne može se prevoditi, reproducirati niti prenositi, u bilo kojem obliku ili bilo kojim sredstvima, elektronskim (CD-rom, internet itd.) ili mehaničkim putem, uključujući fotokopiranje, snimanje ili putem bilo kojeg sistema za pohranjivanje ili preuzimanje informacija, bez prethodnog pismenog odobrenja Direkcije za komunikacije (F-67075 Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int).



PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BiH / ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БиХ
VIJEĆE NACIONALNIH MANJINA BiH / САВЈЕТ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА БиХ



Zbornik radova
s međunarodne konferencije

“AUTENTIČNOST NACIONALNE MANJINE U BOSNI I HERCEGOVINI”

Sarajevo, mart 2019.



Zbornik radova je publikacija nastala kao rezultat međunarodne konferencije pod nazivom "Autentičnost nacionalne manjine u Bosni i Hercegovini" koja je održana u Sarajevu, 12. jula 2017. godine, u organizaciji Vijeća nacionalnih manjina BiH, posebnog i nezavisnog tijela Parlamentarne skupštine BiH.

Za iznesene stavove u Zborniku radova svaki autor snosi vlastitu odgovornost.

Štampanje ove publikacije finansirano je iz sredstava Zajedničkog programa Evropske unije i Vijeća Evrope. Stavovi izraženi u ovoj publikaciji ni na koji način ne odražavaju zvanične stavove Parlamentarne skupštine BiH, Evropske unije ili Vijeća Evrope.



Značaj definicije za međunarodnopravnu zaštitu manjina

U okviru ovog rada interesira nas značaj definicije pojma nacionalne manjine za zaštitu prava manjina na međunarodnom planu, posmatrano kroz prizmu historijskih događaja i evropskih prioriteta socijalnog uključivanja i jednakih mogućnosti. Definicija nacionalne manjine, odnosno nedostatak definicije razmatra se kao specifično pitanje u savremenom evropskom kontekstu zaštite manjina u okviru interpretacije otvorenih pitanja zaštite nacionalnih manjina i glavnih pojmova manjinske zaštite. Međunarodni okvir može ponuditi institucionalni oslonac u naporima za očuvanje identiteta i poboljšanje položaja manjina u pojedinim zemljama, ali način provođenja zaštite u praksi određuje, prije svega, opći pristup države prema poštivanju ljudskih prava i postignuti politički konsenzus na tom polju.

Dio doktrine i prakse evropskih institucija usmjerava mjere za zaštitu nacionalne manjine na socijalnu integraciju, eliminaciju siromaštva i nediskriminaciju, što je svakako vrlo važna, ali sama po sebi nedovoljna pretpostavka za uživanje posebnih prava manjina koje uključuju i simboličku dimenziju identiteta manjina i povezuju historijske, društvene i kulturne dimenzije identiteta.

Suštinska dilema pojedinih država na tom području jeste strah da bi usvojena definicija nacionalne manjine na međunarodnom planu mogla ugroziti slobodno odlučivanje države o tome kojim će grupama osigurati status nacionalne manjine i u kom obimu, uvažavajući to da status nacionalne ili etničke manjine uključuje pravo na upotrebu jezika, na obrazovanje, slobodu izražavanja i razvoj kulture i učešće u političkom životu.

Doc. dr. Vera Klopčič

Viši naučni saradnik na Institutu za nacionalna pitanja u Ljubljani, Slovenija

1. Historijski osvrt

U sistemu međunarodne zaštite prava manjina u Evropi između dva svjetska rata obaveze poštivanja prava manjina nametnute su uglavnom manje uticajnim novonastalim državama i nisu bile koncipirane kao opća obaveza za sve države. Zaštita manjina temeljila se na teritorijalnom principu, i prvenstveno je bila namijenjena prevenciji mogućih konflikata koji bi mogli nastati između država na osnovu etničkih razlika. U tom "klasičnom" konceptu doktrine i politike zaštita autohtonih narodnih manjina zasniva se na tradicionalnom naseljavanju određenog područja, isključujući iz sistema zaštite druge, raspršene ili neteritorijalne manjine.

Za razliku od tog koncepta kolektivne zaštite, poslije drugog svjetskog rata pristup zaštiti prava manjina u instrumentima usvojenim na univerzalnom planu dugo vremena ograničavan je na zaštitu individualnih prava pripadnika manjina¹. Definicijom i posebnim pravima manjina bavili su se, prije svega, istraživači, stručnjaci različitih profila i naučne ustanove za proučavanje historije, kulture i jezika, a u političkoj sferi na međunarodnom planu izbjegavala su se jasna opredjeljenja država o svrsishodnosti i potrebi posebne zaštite manjina.

U vrijeme blokovske podjele svijeta definicija pojma nacionalne manjine postala je značajna kategorija, prije svega kao predmet stručnih, teorijskih i političkih rasprava, gdje se ova tema često koristila u odbrani ideoloških premisa u oblasti zaštite ljudskih prava.

2. Definicija pojma nacionalne manjine

U sistemu društva naroda nije se postavljalo pitanje definicija manjina jer su zaštićene grupe taksativno navedene u relevantnim ugovorima.

U okviru Ujedinjenih naroda profesor Frančesko Capotorti (Francesco Capotorti) uvrstio je radnu definiciju nacionalne manjine u poznatu studiju o položaju pripadnika etničkih, vjerskih i jezičkih manjina u okviru interpretacije koncepta manjinske zaštite u kontekstu člana 27. Međunarodnog pakta o političkim pravima (Capotorti, 1979:107)²: To je grupa koja je brojčano manja od ostatka populacije u zemlji i u nedominantnom je položaju, čiji članovi - koji su državljani zemlje u kojoj žive - imaju etničke, vjerske i jezičke karakteristike različite od ostalog stanovništva i pokazuju, ako i samo implicitno, osjećaj solidarnosti usmjeren ka očuvanju kulture, tradicije, vjere i jezika. Kasniji prijedlozi za definicije pojma manjina u stručnoj literaturi oslonili su se na ovu definiciju i sadrže sljedeće elemente za definiciju pojma manjina: nedominantan položaj manjinskih grupa, specifične karakteristike manjina i izražena želja da se održe zajedničke karakteristike. Prijedlozi se razlikuju uglavnom u odnosu na element državljanstva kao uslova za određivanje statusa pripadnika nacionalnih manjina.

Političke promjene u Evropi početkom devedesetih godina prošlog vijeka ubrzale su proces usaglašavanja na međunarodnoj sceni. Godine 1993. u Vijeću Evrope usvojena je Preporuka Parlamentarne skupštine br. 1201 koja u prvom članu sadrži definiciju pojma "nacionalne manjine" za potrebe tumačenja Evropske konvencije o ljudskim pravima. U tom kontekstu termin "nacionalna manjina" odnosi se na grupu ljudi u državi koji:

- žive na njenoj teritoriji i njeni su državljani,
- održavaju dugotrajne, čvrste i trajne veze s državom,
- imaju različite etničke, kulturne, vjerske i jezičke karakteristike,
- su dovoljno brojni, iako brojčano manji od ostatka stanovništva države ili regiona u državi,

¹ U takvom konceptu "negativne zaštite" obaveze država bile su skromne. Član 27. Međunarodnog pakta OUN-a o građanskim i političkim pravima (1976) glasi: »U državama gdje žive pripadnici manjina neće im biti uskraćeno pravo...».

² CAPOTORTI, Francesco: Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, United Nations, New York, 1979

- su motivirani brigom za zajedničko očuvanje onoga što ukazuje na njihov zajednički identitet, uključujući i njihovu kulturu, tradiciju, religiju i jezik.

Instrument Centralnoevropske inicijative za zaštitu manjinskih prava / CEI (1994) gotovo u potpunosti preuzima elemente definicije koje je dao Kapotorti u definiciji nacionalne manjine³:

U ovom instrumentu izraz "nacionalne manjine" značit će grupu koja je brojčano manja od preostalog dijela stanovništva u državi, čiji su članovi državljani te države, ali imaju etnička, vjerska ili jezička obilježja po kojima se razlikuju od ostatka stanovništva i imaju želju da sačuvaju svoju kulturu, tradiciju, vjeru ili jezik.

Instrument CEI-ja odražava klasični pristup i oslanja se na kriterij državljanstva pripadnika manjina. Pristup koji je uveden Okvirnom konvencijom za provođenje zaštite manjina, navodeći tradicionalnu naseljenost i znatni broj pripadnika manjina kao alternativne uslove za uživanje manjinskih prava, pokazao se kao uspješan model i ponudio je pravni osnov za fleksibilniji model manjinske zaštite u skladu s evropskim standardima.

3. Okvirna konvencija

Okvirna konvencija sadrži principe koji sačinjavaju evropske standarde zaštite manjina o ciljevima zaštite manjina, ali ne sadrži definiciju pojma nacionalne manjine jer nije bilo moguće postići konsenzus svih članica Vijeća Evrope o elementima definicije tog pojma⁴. Neke nevladine organizacije, naprimjer Minority Rights Group, ocijenile su to kao pozitivnu činjenicu, jer na taj način nijedna grupa nije apriori isključena

iz zaštite predviđene Konvencijom. U postupku pripreme i usvajanja Okvirne konvencije neke su se države protivile unošenju kriterija državljanstva kao elementa definicije. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina prepušta državama široko područje diskrecije za izbor načina ostvarivanja principa Konvencije. Prilikom ratifikacije mnoge države su zato usvojile posebne deklaracije u kojima navode grupe koje smatraju nacionalnim manjinama. To su, prije svega, zemlje koje pripadnicima tradicionalno naseljenih nacionalnih manjina već garantiraju posebna prava u unutrašnjoj regulativi. Naprimjer, takvu izjavu su prilikom ratifikacije Okvirne konvencije predale Njemačka, Austrija, Slovenija i Švedska.

Iako je Okvirna konvencija u samom početku kritizirana kao »hibridni« instrument bez dovoljno preciziranih obaveza prema državama kojima u zadnjoj alineji obazrivo prepušta »da principe Okvirne konvencije provode putem odredbi unutrašnjeg zakonodavstva«, danas je široko prihvaćeno mišljenje da je usvajanjem Okvirne konvencije bio izražen konsenzus o značaju prava manjina i da je time došlo do evolucije u oblasti međunarodnopravne zaštite manjina.

Države u regionu su svojim zakonodavstvom obuhvatile reguliranje statusa svojih sunarodnjaka zato što su »etnički srodni« i postavile ih u privilegiran položaj u odnosu na druge državljane, ali i u odnosu na druge strance. U većini slučajeva usvojile su i posebne mjere u okviru brige matičnih naroda o saradnji s pripadnicima manjina u susjednim zemljama. Neke od njih uključile su i odredbe o olakšicama pri dodjeljivanju državljanstva za etničke sunarodnjake i

³ Neke od zemalja članica Centralnoevropske inicijative uvrstile su tu definiciju u svoje unutrašnje zakonodavstvo. Tako je Republika Hrvatska u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine u članu 1. navela kao izvor i Instrument CEI-ja za zaštitu manjinskih prava, a u članu 5. preuzela definiciju iz Instrumenta CEI-ja.

⁴ Glavni principi koje sadrži Okvirna konvencija su: Prava manjina uključena su u sklop međunarodnopravne zaštite ljudskih prava. Značajno je da se ostvarivanje tih prava pojedincu ne smije nametati. Pripadnici nacionalnih manjina mogu uživati prava koja proizlaze iz ostvarivanja principa Okvirne konvencije individualno ili zajedno s drugima (član 3). U preambuli se ističe da bi pluralističko i demokratsko društvo moralo stvarati odgovarajuće uslove koji omogućavaju pripadnicima manjina izražavanje, očuvanje i razvijanje identiteta.

time im otvorile put za političku participaciju u zemlji matičnog naroda⁵. Dio doktrine smatra da se time uspostavlja prevlast etnosa nad demansom i ugrožava jednak tretman svih državljana.

4. Trend razvoja

U političkom kontekstu nove Evrope, poslije političkih promjena u devedesetim godinama prošlog vijeka, nivo zaštite manjina postaje jedan od važnih elemenata za ocjenu ispunjavanja kriterija država kandidatkinja kojima su u procesima evropskih integracija postavljeni zahtjevi za usklađivanje pravnog poretka i za reformu institucija i političkih struktura. U javnosti se zbog toga često s određenom skepsom govori o konceptu zaštite ljudskih prava i ukazuje na činjenicu da na međunarodnom planu dolazi do dvojnih standarda zaštite manjina kada su u pitanju velike ili male zemlje. Kao dokaz dvojnih standarda često se navodi i činjenica da se novim državama postavljaju uslovi da prihvate i ratificiraju međunarodne sporazume „u paketu“, dok stare članice pažljivo čuvaju pravo na izbor koje će dokumente ratificirati i pritom su suverene. Drugi prigovor odnosi se na provjeravanje ispunjavanja kriterija za članstvo u procesu integracija u EU jer se ponekad stiče utisak da su za konačnu odluku o članstvu ipak bili odlučujući, prije svega, politički kriteriji i interesi, a ne uspjeh reforme pravnog, ekonomskog ili javnog sektora. Nije mali broj autora koji su, ipak, saglasni da je savremeni proces historijski izazov za one manjinske grupe kojima rigidan okvir nacionalnih država kroz historiju nije bio naklonjen.

Inicijative za šire razumijevanje posebnosti kulture, načina življenja i identiteta podstakle su pripadnike nekih do sada "nevidljivih" manjina na političku mobilizaciju za reguliranje pravnog statusa. Ipak, i dalje su ostala otvorena pitanja

sistematskog pristupa EU prema položaju i integraciji tradicionalnih manjina u svim državama članicama EU. U decembru 2005. Odbor za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope razmatrao je koncept pojma »narod/nacija« sa željom da se razjasni terminologija koja se upotrebljava u ustavima i zakonodavstvu u vezi s »fenomenom etničkih, jezičkih i kulturnih veza između grupa državljana koji žive u različitim državama«⁶.

U tom smislu, međunarodni instrumenti su, prije svega, inspiracija za one zemlje koje još nisu usvojile proaktivne mjere za očuvanje kulturne različitosti, za sprečavanje diskriminacije i za eliminaciju predrasuda, netrpeljivosti i ksenofobije, kao i za mobilizaciju pripadnika manjinskih grupa s ciljem usvajanja mjera za očuvanje identiteta, a sa stanovišta dugoročnog interesa manjina fokus je na ostvarivanju različitih oblika participacije.

Uprkos nesumnjivom napretku u oblasti međunarodne pravne zaštite manjina, odgovor na pitanje da li je definicija uslov za primjenu odredbi o zaštiti manjina ostaje duboko ugrađen u političkim strukturama odlučivanja, a ne u akademskoj sferi. Historijske okolnosti pokazuju da je nedostatak univerzalno prihvaćene međunarodne definicije pojma "nacionalne manjine" rezultat bojazni da bi država prihvatanjem definicija nacionalne manjine prihvatila obavezu da prizna status manjinske zajednice svim grupama koje te elemente ispunjavaju, a to je oblast koju države ne žele ispustiti iz ekskluzivne unutrašnje nadležnosti. Zbog toga svi oblici unapređenja pravne zaštite nacionalnih manjina, koji su povezani s eventualnim uvođenjem kolektivnih prava manjina, uglavnom zavise od političke procjene i ranijeg političkog konsenzusa na nacionalnom nivou, a ne od prevladavanja stručno akademskih argumenata.

⁵ Ustav Republike Slovenije sadrži odredbu o posebnom položaju Slovenaca bez slovenačkog državljanstva u članu 5/2. U 2005. godini usvojen je Zakon o Slovencima izvan granica Slovenije, kojim su za kategoriju »etničkih Slovenaca« bez slovenačkog državljanstva predviđena posebna prava iz oblasti kulture, obrazovanja i zapošljavanja kao i olakšice pri prijemu u državljanstvo RS.

⁶ Doc. 10762, Raporter: György Frunda, Rumunija, Evropska narodna stranka

Literatura

1. CAPOTORTI, Francesco: Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, United Nations, New York, 1979
2. KLOPČIČ, Vera. Mednarodnopravne razsežnosti pravnega varstva manjšin v Sloveniji. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja, 2006
3. Doc. 10762, Raporter: György Frunda, Rumunija, Evropska narodna stranka

Националне мањине између нације и политике¹

Веома је важно да се о овако значајној теми разговара не само са политичког аспекта него и из угла науке и струке и да овај скуп подржавају институције као што су Парламентарна скупштина БиХ, Савјет националних мањина и ОЕБС. То даје наду да ће неки ставови и закључци из ове расправе послужити као основ за доношење добрих одлука надлежних институција, прије свега Министарства за људска права и избјеглице, како би се унаприједио положај националних мањина.

Назив мог рада је "Националне мањине између нације и политике".

Нација и политика су кључни оквири за свако друштво, за друштвене и политичке односе и процесе и, наравно, за националне мањине. Дакле, не можемо националне мањине издвојити из ова два феномена. Нећу пуно да говорим о националном феномену, то је надам се добро познато, оно што желим да кандидујем као тезу, а има везе са нашом темом националних мањина, јесте разумијевање односа државног и националног идентитета. Дакле, национални идентитет је, бар ми студентима тако објашњавамо, изворни идентитет нација, а државни идентитет је ипак нешто друго од изворног националног идентитета. Дакле, имамо изворни национални идентитет и државни идентитет. Мислим да се ти елементи изворног националног идентитета, као што су

Др сц. Драго Вуковић

Професор на Катедри за социологију
Филозофског факултета Универзитета
у Источном Сарајеву

¹ Неауторизовани транскрипт са међународне конференције под називом "Аутентичност националне мањине у Босни и Херцеговини"

вјера и свијест о припадности нацији, добрим дијелом преносе на државни идентитет, па се развија државни патриотизам, љубав према домовини и у том некаквом разумијевању или неразумијевању односа та два феномена који припадају нацији налазе се и проблеми националних мањина. Дакле, имамо ситуацију да људи који имају свој изворни национални идентитет не живе у држави која његује истовремено, односно обједињује и изворни и државни идентитет, него живе у другој држави и у тој држави су мањински народ. Према некој стручној расправи или, ево, можемо рећи социолошко-политиколошкој, припадници мањинске групе у тим државама, који живе ван своје матичне нације, требало би као грађани те државе да остварују сва своја национална, политичка и друга права, те да припадност изворној нацији гаје и у тој другој држави а истовремено одржавају везу и са матичном нацијом. Дакле, тај феномен односа грађанског и националног, односа државе и нације веома је актуелан, рекао бих чак вјечито актуелан, и нажалост поприлично исполитизован. Ево, да поједноставим, дакле ако у Војводини у једном селу Ловћенац живи група Црногораца који су потпуно задржали све особине црногорске нације, језика, обичаја, одијевања, да ли би Црна Гора требало да изражава бригу о њима, изузев да јој је драго што су људи из Ловћенца поријеклом из те државе задржали идентитет ван те државе, те да им помаже у смислу очувања традиције. А може ли то бити основ или повод уплитања у неке политичке процесе у Војводини и Србији? Мислим да не може и да би то било контрапродуктивно. Национална групација Црногораца у Ловћенцу мора и треба да рјешава свој положај и проблеме у држави у којој живи.

Оно што је важно за разумијевање положаја националних мањина, а прије свега феномена нације, јесте да се национални феномен на

врло жесток, добрим дијелом и деструктиван начин вратио у само средиште политичких и друштвених процеса крајем прошлог вијека, да су ти национални конфликти разорили многе државе, да су произвели много несрећа, мржње и злочина и да су све то на својим леђима осјетиле и националне мањине. Према томе, национални феномен, те специфичности националног и државног као националног идентитета су врло важне за разумијевање нације те, наравно, и националних мањина.

Други проблем чине национални "изми", дакле као појавни, у суштини негативни елементи сваке нације. То су углавном лоше појаве везане за нацију за вријеме различитих политичких и друштвених националних процеса и конфликта, када се нације боре за свој идентитет, за своју државу, јер, како би Хегел рекао - нација која нема своју државу нема своју историју. Али, нажалост, у свим тим процесима који имају историјску и актуелну димензију имамо те "изме" као што су национализам, шовинизам, фашизам, ксенофобија итд. Дакле, те негативне појаве везане за нацију врло често су се у тим кризним ситуацијама одражавале и на националне мањине, посебно у ситуацијама када су се мањински народи и мањинске групе задесиле у средишту великих конфликта и сукоба, а нису припадали већинским народима, односно нацијама. У тим веома комплексним конфликтима до изражаја су долазили сви они негативни као стимулативни елементи подстицаја деструкције и мржње као последице многих онајприје вјерских фактора, лоше историје сјећања, лоших личних човјекових особина. Та силина и жестина испољавања и љубави и мржње, стимулисана популистичком политиком и злоупотребом народа и емоција човјека кога су привидно такве политике

ставиле у положај да одлучује о својој и судбини свог колективитета, скоро је уништила једно друштво и потрла све оно добро што је постојало као друштвени систем вриједности. У тим друштвеним суновратима највише су трпјели и страдали припадници оних "других" нација и националних мањина.

Трећа тема коју кандидујем јесте проблем националних мањина у посткомунистичким друштвима, у друштвима у транзицији као што је нпр. бх друштво. Националне мањине у основи дијеле све проблеме друштва и државе. Истина, такве а можда и веће проблеме у сложеним државним заједницама имају и националне групе, или како то волимо рећи конститутивни народи. Ми имамо један општи оквир, који би требало да буде повољан за те осјетљиве међунационалне, етничке односе. Али јесмо ли ми уистину демократско друштво, јесмо ли ми модерно друштво, примјењујемо ли савремене европске стандарде? Све је то на папиру у реду, али у пракси је сасвим другачије. Имамо ли ми истинску демократску државу, имамо ли ми истински политички плурализам? Често имам обичај да кажем да је некадашња партијска, једнопартијска диктатура сада овдје замијењена вишепартијском диктатуром, па бих рекао и вишенационалном диктатуром. Сви су се у политици негдје подијелили у неке интересне групе и та борба у једном политизованом друштву постала је сама себи циљ. Дакле, мало мислимо о грађанима, мало мислимо о истинским људским правима, слободама, о суштинским питањима човјековог живота. Потпуно смо исполитизовано друштво и не можемо дуго да се бранимо тврдњом да смо друштво у транзицији, па нам треба времена за неко ново стање које је добро. Ево, та искуства других држава, присуство међународних организација које имају

институционалну јачину, све то не води брзом опоравку, споро напредујемо. Присјетимо се Черњишевског - корак напријед, два корака назад, или два корака назад, један напријед. Ја мислим да смо ми још у горој ситуацији. Политичке елите се не баве суштинским питањима човјека и друштва него стално производе нове страхове и тако манипулишу грађанима. Тај модел владавине без скоро икакве одговорности за социјалне проблеме и животне услове обичног човјека још увијек јако добро функционише у Босни и Херцеговини.

Сљедећа тема којом се бавим јесу проблеми разумијевања аутентичности националних мањина. Овдје је било неколико добрих напомена, дакле шта значи аутентичност и ко су националне мањине у БиХ. Да ли су националне мањине оне које су то одувјек биле или које су постале, због политичких процеса и конфликта и ратова, односно распадања појединих држава. Прва моја асоцијација на суштинску аутентичност националних мањина у БиХ јесте Прњавор. Тамо је прије рата живјело 26 националних група или више. Не знам какво је стање сада, мислим да их нема толико, али то богатство, традиција, фолклор, обичаји - то је богатство за једну државу. Свака држава би требало да се поноси што има много националних мањина које показују да смо демократско, толерантно, отворено друштво које поштује људска права и слободе. Али, ту има неких проблема у погледу политичких идентификација, политичких права и онда долазимо до ових тема о којима и данас говоримо, јер свака држава, нажалост, још увијек почива на тој политичкој вољи, политици и онда се поставља питање... а шта ће ови људи који су мањински и немају политичку базу, немају довољно гласача и како они да остварују своја политичка

права и своје политичке амбиције. Дакле, то јесте важно питање. Моја теза се ту мало разликује од теза других. Дакле, ја поштујем тај законодавни оквир, то ме мало подсећа на модел консоцијацијске демократије, при чему је А. Лајпхарт, чини ми се, добро указао на потребу заштите националних интереса у сложеној држави. Ја мислим да је то сасвим исправно. То је тај модел демократије који штити националну компоненту од доминације већинске нације како не би била угрожена права мањинских народа. Ја мислим да је то добро, али то треба да се односи искључиво на ниво државе, на ниво ентитета, и мислим да није добро тај модел или подмодел примјењивати на националне мањине. Али остаје проблем модела политичког ангажовања припадника мањинских народа. Мислим да је у вишепартијској демократији и вишенационалној заједници погрешно стављати знак једнакости између политичког и националног. Политичке странке би ту морале да покажу демократичност и модеран приступ те да на својим листама имају припаднике различитих нација и националних мањина. Предмет Сејдић и Финци је озбиљан проблем за БиХ. На њему се показује сва немоћ и запуштеност босанскохерцеговачког друштва у рјешавању једног потпуно једноставног проблема. С друге стране је супротан примјер Игора Радојичића, који се све вријеме изјашњава као Црногорац и као такав је био председник Народне скупштине Републике

Српске и с тим националним идентитетом је градоначелник Бањалуке. Ја знам да је било неких дилема и питања како може бити Црногорац, пошто црногорска нација није конститутивна у БиХ, ни у Републици Српској. Дакле, моја је теза да припадници мањинских народа морају бити потпуно интегрисани у систем заједнице у којој живе, да ли је то град, кантон, држава, наравно, и на основу својих моралних, политичких, интелектуалних капацитета остварују људска и политичка права и обавезе. Законодавац треба да постави као оквир доњи минимум, као што је то рецимо сада у Влади Федерације или Републике Српске одређивањем обавезног броја министара по националним квотама, али то не изражава суштину демократског друштва. Ја мислим да је то резултат немоћи и неуређености демократског друштва да буде у потпуности то што би требало да буде. Према томе, ако је наша суграђанка, мислим да је она из Босне и Херцеговине, у Шведској или Норвешкој била министарка и нико се тамо није бавио њеним националним идентитетом, треба мало да учимо на тим примјерима. Све у свему, да закључим, националне мањине, мањински народи дијеле судбину и проблеме нације, политике, неуређености, недемократичности и када направимо истински демократско друштво, мислим да нећемо говорити о проблемима националних мањина.

Политички субјективитет националних мањина у Босни и Херцеговини¹

Говорићу на тему "Политички субјективитет националних мањина у Босни и Херцеговини". Све што кажемо о политичком субјективитету националних мањина односи се и на другу категорију грађана која се сада сврстава у уставну категорију "осталих", а то су национално неопредијељени. Но, пошто је тема ове конференције посвећена националним мањинама, говорићу само о националним мањинама. Заговорник сам става да уставни појам "остали" треба да буде замијењен другим, више одговарајућим појмом који би могао да гласи, то је мој приједлог и приједлог одређеног броја мојих колега, "националне мањине и национално неопредијељени". Наиме, и сам овај термин "остали" је на извјестан начин, барем имплицитно, дискриминаторски. Јер, излази да су "остали" они који су преостали, а чим су преостали, значи да нису толико важни.

А шта заправо значи политички субјективитет кад говоримо о политичком субјективитету националних мањина у Босни и Херцеговини? Ту говоримо о питању да ли националне мањине као такве, као одређене друштвене групе, имају право и да ли постоји основ за њихово учешће у формирању и вршењу државне власти. Ту се постављају два проблема која су нераздвојно повезана. Један проблем је положај грађана, дакле појединаца који су, с једне стране, грађани, држављани Босне и Херцеговине, а с друге стране изјаснили су

Др сц. Горан Марковић

Професор на Правном факултету
Универзитета у Источном Сарајеву

¹ Неауторизовани транскрипт са међународне конференције под називом "Аутентичност националне мањине у Босни и Херцеговини"

се као припадници одређене националне мањине. Као што знамо, они такође имају један проблем који је сасвим необичан кад говоримо о међународноправним оквирима, а то је проблем њихове дискриминације. С друге стране, а у вези с овим првим питањем, да ли се може говорити о томе да националне мањине поред конститутивних народа и заједно са конститутивним народима учествују у формирању одређених државних органа, као што је нпр. Дом народа Парламентарне скупштине БиХ. На овом мјесту говорићу само о државним институцијама, мада се анализа може проширити и на субдржавне нивое организовања. Наравно, слично питање се може поставити и за Предсједништво БиХ. Међутим, кад говоримо о политичком субјективитету националних мањина, или да преведем на потпуно поједностављен рјечник, кад говоримо о спровођењу пресуде Европског суда за људска права у предмету Сејдић и Финци, дакле кад говоримо о измјенама Устава БиХ, а послје тога Изборног закона БиХ, поставља се низ питања која су у вези са политичким субјективитетом националних мањина, служе остваривању тог политичког субјективитета, али имају везе са цјелокупном нашом уставном конструкцијом, јер је пресуда у предмету Сејдић и Финци изазвала, односно могла би да изазове, кад једног дана буде спроведена, а то ће морати да се деси прије или касније, домино ефекат. Наиме, није само ствар у томе да ли ћемо и на који начин националне мањине и национално неопређијелене укључити у поједине политичке институције. С тим у вези су нека питања о којима Европски суд за људска права уопште није расправљао, није о њима одлучивао, нити је могао да одлучује, а то је питање саме природе тих институција. Ако хоћемо да укључимо националне мањине у Дом народа Парламентарне скупштине БиХ и да на тај начин националним мањинама,

а и национално неопређијеленима дамо политички субјективитет као колективитетима, а онда и њиховим припадницима као појединцима, одмах се поставља питање – каква треба да буде природа Дома народа? То је питање које нема непосредне везе са политичким субјективитетом националних мањина, али на њега је нужно одговорити прије него што буде ријешено питање политичког субјективитета националних мањина, прије него што одговоримо на питање како заправо националним мањинама дати она људска права која су им самим Уставом БиХ ускраћена.

Те расправе почеле су још од 2010. године, чим смо сазнали да је пресуда донесена, и трају до данас, са слабијим или јачим интензитетом, а сигурно је да ће се та питања поново постављати. Дакле, да ли Дом народа треба да остане онакав какав је сада, дакле да буде равноправан са Представничким домом, или, пак, Дом народа треба да има сужену улогу, сужене надлежности? У зависности од одговора на то питање, кажемо да има или нема мјеста за националне мањине у Дому народа. Ако је Дом народа један од два равноправна дома Парламентарне скупштине, у њему мора бити мјеста и за националне мањине и национално неопређијелене, имајући у виду надлежности Дома народа и функцију коју он врши. У том смислу, потпуно је несумњиво и јасно да се мора наћи начин како да се у Дом народа, осим ова постојећа три клуба делегата, укључи и четврти клуб делегата, који при томе не може бити клуб делегата националних мањина, јер не можемо ни национално неопређијелене искључити, осим ако нећемо правити такву структуру да националне мањине имају свој клуб, а национално неопређијелени свој, што би, по мом мишљењу, било потпуно неоправдано. Ако неко заговара, с чим се не слажем, да Дом

народа треба да добије сужене надлежности, да треба да се бави само заштитом виталних националних интереса, онда је заиста могуће рећи да у Дому народа нема мјеста ни за кога осим за Србе, Хрвате и Бошњаке, јер би се у том случају Дом народа бавио искључиво заштитом виталних националних интереса. То сад није случај и не мислим ни да би требало да буде. Из тога изводим закључак да у Дому народа треба да се нађе мјесто и за четврти клуб делегата. Зашто? Зато што Дом народа не служи искључиво за заштиту виталних националних интереса, него је истовремено и други дом једног федералног парламента какав је Парламентарна скупштина, па самим тим у том другом федералном дому Парламентарне скупштине морају да се нађу не само делегати конститутивних народа него и националних мањина и национално неопредијељених. На који начин ће то бити ријешено, како ће они бити бирани и у ком броју, питања су не само техничке него и политичке природе, али не бих сад улазио у то, јер заиста има много различитих опција. У вези с тим је и питање заштите виталних националних интереса. Вођене су расправе и о томе да ли се осим виталних интереса конститутивних народа може говорити и о виталним интересима осталих, односно виталним интересима националних мањина и национално неопредијељених. И ту је било различитих гледишта, па сунекни говорили да и осталима треба признати виталне националне интересе, кад их већ имају конститутивни народи. Ово би у првом реду важило за националне мањине, јер и оне су нације, мада не у истом смислу у ком су то конститутивни народи. У социолошком смислу то су такође нације, само им Устав и закон не признају тај правни статус, али социолошки посматрано то је тако. Међутим, не слажем се са таквим схватањем и мислим да непризнавање, односно непроширивање категорије виталних

националних интереса на националне мањине не шкоди националним мањинама, односно не доводи их у депривилегован или дискриминисан положај, јер су националне мањине хетерогена категорија.

Како можемо говорити о виталним националним интересима седамнаест националних мањина? Можемо говорити о виталном националном интересу сваке националне мањине, али их морамо посматрати као хетерогену цјелину, што значи да не можемо посматрати сваку од њих посебно. Осим тога, кад се говори о виталним националним интересима, не треба заборавити ни зашто су они уведени у наш уставни систем и чему служе. Они су уведени зато што је Босна и Херцеговина дубоко подијељено друштво, данас не толико као у вријеме Дејтона, кад се чак могло говорити о томе да босанскохерцеговачко друштво није постојало. Оно сад постоји и постепено се интегрише, али у почетку је постојала држава без друштва. У том подијељеном друштву постоје три друштвена сегмента, три конститутивна народа, што доводи до политичког режима консоцијативне демократије. Тај режим не само да је предвиђен Уставом, него ће бити и наша будућност. Управо тај политички режим консоцијативне демократије служи да би се три сегмента, односно три конститутивна народа, држала на окупу у подијељеном друштву, да се оно потпуно не распадне, него да се омогући колико је то могуће његова даља интеграција. У таквим друштвеним околностима и уз такав политички режим консоцијативне демократије није могуће говорити о виталним интересима националних мањина, јер то природа друштва и уставног система не допуштају. То не значи да националне мањине немају право да учествују у раду Дома народа ако нема виталних интереса националних мањина. Дом народа јесте и треба да буде потпуно равноправан са

Представничким домом, због чега националне мањине не треба да се плаше да ће бити дискриминисане ако им не буде дато право да штите своје виталне националне интересе.

Расправа се води и о томе да ли Предсједништво БиХ треба да буде устројено тако да се националним мањинама и национално неопредијељенима да право да учествују у његовом раду. И ту долазимо до неколико питања која немају непосредне везе са националним мањинама. Прво питање је како ће се бирати шеф државе – посредно или непосредно. Ту долазимо до једног феномена, назвао бих га феномен Жељко Комшић, који нема везе са националним мањинама, него са положајем Хрвата као конститутивног народа. Начин избора Предсједништва опет има везе са надлежностима Предсједништва. Ако се бира посредно, мање су му надлежности, ако се бира непосредно, мора имати веће надлежности. Поставља се и питање кога чланови Предсједништва представљају – грађане, своје ентитете или конститутивне народе? Уставни суд БиХ је заузео став да представљају све грађане, с чим се не слажем. Ако анализирамо начин одлучивања и понашања чланова Предсједништва, ништа не указује на то да они представљају све грађане, осим чињенице да су бирани непосредно од свих грађана, барем формално, иако знамо да у пракси није тако.

Зашто ово спомињем? Зато што је ова питања потребно разјаснити прије него што одговоримо на питање може ли се у институцији шефа државе наћи мјеста за националне мањине и национално неопредијељене. Морамо анализирати цјелокупан уставни систем, како бисмо нашли мјеста за ове категорије. Било је одређених приједлога, и сам сам био дио пар радних група које су се бавиле тим питањем, које су предлагале како би то питање могло да буде ријешено, да се за националне мањине и

национално неопредијељене нађе мјеста у институцији шефа државе, да то не доведе до дискриминације, а да се опет нађе неко компромисно рјешење.

Једна могућност је да имамо Предсједништво какво је данас и да се формално свима омогући право да се кандидују. Са формално-правне стране, проблем би заиста био ријешен. Али, онда би неко ко припада националним мањинама могао да буде биран у Предсједништво формално-правно увијек, а суштински, политички посматрано, могао би да буде биран само ако припада оној страначкој олигархији која одлучује о томе којег кандидата ће истаћи и промовисати.

Друга могућност је да се институција Предсједништва потпуно измијени и да се гарантује мјесто и онима који нису Срби, Хрвати и Бошњаци, што би укључивало и друге измјене. То би подразумијевало да се та институција не бира непосредно него посредно, да има овлашћења која су отприлике на нивоу енглеске краљице, а то су већ дубљи уставни захвати за које је потребно постићи консензус који, мислим, у овом тренутку није изгледан. У сваком случају, идеје постоје и морам рећи да су поједини припадници политичких елита у четири ока у кулоарима били ентузијастички у погледу тих приједлога. Јасно је да, кад стану за ову говорницу, износе супротне ставове. Мислим да је, прије него што се на сто ставе коначни приједлози у погледу извршавања пресуде Европског суда, а то значи и уношења политичког субјективитета националних мањина, потребно постићи консензус о основним принципима уставног уређења.

И те корјенитије измјене, које би омогућиле простор за политички субјективитет националних мањина и национално неопредијељених, морале би почивати на политичком режиму консоцијативне демократије, јер било какво његово напуштање и замјена режимом

већинске или либералне демократије довело би у почетку до потпуне блокаде државе, а потом и до њеног распада.

Одговори на питања:

Прво, кад се ради о остваривању људских права, уопште нису важни бројеви, дакле не може се питање равноправности, питање да се неке признају основна људска права, као што је пасивно бирачко право, доводити у везу са бројношћу неке групе. То је, по мишљењу Европског суда за људска права, имало везе са ситуацијом каква је била 1995. године, мада је питање да ли је и то мишљење исправно. Европски суд за људска права је оцијенио да је било оправдано да се осталима не призна пасивно бирачко право, јер је постојао оправдан и разуман разлог да се националне мањине и национално неопредјељени не укључе у поједине органе власти, јер су постојали неки претежнији и оправданији разлози да се успостави мир и да институције функционишу. Дакле, то је било образложење Европског суда за људска права. Питање је да ли је оно ваљано, али Европски суд за људска права није полазио од тога да ли националних мањина има 1% или 15%, него је полазио од тога какво је било стање у Босни и Херцеговини у вријеме доношења Устава. А онда је 2009. године у пресуди Европски суд за људска права оцијенио да су се ствари у Босни и Херцеговини промијениле и да више није оправдано то што остали нису представљени у појединим институцијама. Правна аргументација Европског суда за људска права нема никакве везе са процентима, него са друштвено-историјским приликама, то је образложење пресуде Европског суда за људска права. Јер ни Европски суд за људска права не може да

каже да припадници неке групе немају право да буду бирани у институције зато што их има, на примјер, 1%. Кад би тако било, могли бисмо говорити о томе да постоје малобројнији и многобројнији конститутивни народи, што би оправдавало њихова различита права, што би тек било катастрофално. На крају, расправа о том питању са становишта пресуде Европског суда за људска права је излишна, јер је пресуда донесена, а наше је да је извршимо. Према томе, без обзира на то да ли је националних мањина 1% или 11%, ту пресуду ћемо морати да извршимо једног дана. То је мој одговор на Ваше питање.

Имао сам само једну реченицу у вези с овим што је претходно речено, кад се говори о аутентичности националних мањина. Једна ствар о којој ћемо сви морати да размишљамо, и ви који припадате националним мањинама и ми, као што рече колега, који не припадамо, али смо грађани, бавимо се одређеним питањима и предлажемо рјешења која иду у прилог националним мањинама, а то је сљедеће питање – кад једног дана националне мањине стекну право да буде биране у институције у које данас не могу да буду биране, хоће ли они који се у тим институцијама нађу бити аутентични? Нећу овдје да наводим ничија имена, не би било коректно, али ако имате човјека који припада националној мањини, а буде изабран у неку институцију са 99% гласова Срба или Хрвата или Бошњака, да ли је он аутентичан? Он јесте припадник националне мањине, а да ли је он њен представник? И шта значи аутентичност, да ли аутентичност значи то да сам припадник националне мањине, или значи да сам представник националне мањине? То је једно од кључних питања о којима се, чини ми се, досад није баш размишљало.

Zaštita ljudskih prava iz perspektive ombudsmena u Bosni i Hercegovini

Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina¹ utvrđuje se da je zaštita nacionalnih manjina, njihovih prava i sloboda dio međunarodne zaštite ljudskih prava zbog čega se zemlje ugovornice obavezuju da pripadnicima nacionalnih manjina garantiraju ravnopravnost pred zakonom. To znači da je zabranjena bilo kakva diskriminacija na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini. Nadalje, ovom konvencijom zahtijeva se usvajanje odgovarajućih mjera za unapređenje efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i onih koji pripadaju većini, u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života.

Na početku, ne ulazeći u polje sociologije, moramo istaknuti da identitet koji neki pojedinac ima je nešto što može mijenjati u toku života, pojedinac može imati i višestruke identitete u smislu da iskazuje pripadnost većem broju grupa i slično.

Stoga, nameće se pitanje kako da se nečije pravo identificira s određenom grupom ili da se sa istom ne identificira, kako objektivizirati, kako to pravno urediti, pri tome ne ograničavati niti kršiti bilo čija prava. Istovremeno, cilj nam je omogućiti da nacionalne manjine participiraju u svim sferama javnog života u što većoj mjeri.

Ovo je jedno od najosjetljivijih pitanja lične autonomije svakog pojedinca, jer svako demokratsko društvo mora pojedincu omogućiti da se izjašnjava kako on želi, društvo koje pojedincu određuje ili nameće identifikaciju kako bi on ostvario neka prava je društvo koje krši prava.

Ukoliko temu autentičnosti shvatimo u smislu

• Emina Halilović

• Pomoćnica ombudsmena BiH

¹ Konvencija potpisana i ratificirana 24. 2. 2000.

omogućavanja licima koja su pripadnici nacionalnih manjina da kao takvi budu birani i da isti predstavljaju iste, a da pri tome izbjegnemo situaciju da određeni pojedinci ta mjesta na određeni način "uzurpiraju" tako da se iz nekih drugih razloga izjašnjavaju kao pripadnici nacionalnih manjina.

U Bosni i Hercegovini živi 17 nacionalnih manjina, od kojih su Romi najbrojnija nacionalna manjina i kao takva često marginalizirana u društvenom, ekonomskom i političkom smislu. U proteklom periodu učinjeni su određeni zakonodavni i institucionalni pomaci, pojačan je angažman države, entiteta, kao i lokalnih vlasti, ali romska populacija i dalje trpi u pogledu zapošljavanja, stambenog zbrinjavanja, obrazovanja, prekvalifikacije, upisa u matične knjige i dostupnosti zdravstvene zaštite.

U izvještajnom periodu 2015. godine zaprimljen je relativno mali broj žalbi, njih deset, koji ne oslikava stvarni status manjinske populacije. Nakon što su proveli postupke povodom zaprimljenih žalbi, ombudsmeni su izdali preporuke nadležnim gradskim i općinskim tijelima da preduzmu odgovarajuće mjere s ciljem primjerenog stambenog zbrinjavanja, poboljšanja higijenskih uslova i osiguranja bolje infrastrukturne mreže u naselju u kojem živi većinsko romsko stanovništvo.

Tokom izvještajnog perioda 2016. godine postupano je u devet predmeta u kojima su se žalitelji pozivali na povrede prava nacionalnih i vjerskih manjina. Žalbeni navodi odnosili su se na učešće predstavnika nacionalnih manjina u radu organa vlasti, na postupak konstituiranja Vijeća nacionalnih manjina Federacije Bosne i Hercegovine, a postavljeno je i pitanje da li postoje prepreke

da se pripadnicima nacionalnih manjina prilikom glasanja omogući korištenje maternjeg jezika.

U dosadašnjoj praksi Instituciju ombudsmena su u određenim slučajevima u vezi s lokalnim izborima kontaktirali građani koji bi ukazivali da po njima određeni kandidat ili nije pripadnik nacionalne manjine ili da je u suštini ne predstavlja. Stav Institucije ombudsmena je da je to pitanje uređeno Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine kojim se propisuje da pojedinac ne može mijenjati svoje izjašnjavanje u toku jednog izbornog ciklusa (četiri godine). Postupanje Centralne izborne komisije u dosadašnjim slučajevima kada su pojedinci mijenjali način na koji su se izjašnjavali, a koji su privukli pažnju medija, podržao je i Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

Treba reći da slična praksa postoji i u drugim evropskim zemljama, naprimjer u Južnom Tirolu, Republika Italija, u kojem pojedinac u određenim slučajevima kada aplicira na javne pozicije predviđene za određenu grupu mora dati izjavu da pripada istoj i takvo izjašnjavanje ne može mijenjati određeni period.

Kada bismo slične kriterije primijenili i na apliciranje javnim službama u Bosni i Hercegovini, ne samo na izborni proces nego i na konsultativna tijela ili pozicije u javnoj službi, moglo bi se dijelom spriječiti da pojedinci mijenjaju svoje izjašnjavanje iz oportunističkih razloga.

Ukoliko pitanje autentičnosti nacionalnih manjina sagledamo u smislu predstavljanja iste, to se mora sagledati s tačke što boljeg organiziranja i uređivanja organizacija koje ih predstavljaju, formiranje saveza i slično. Naravno, pri tome uvijek moramo biti svjesni da određeni pojedinci ili organizacije neće (iz određenog razloga) pristupiti takvom savezu ili savjetu.

Iskustvo od pola vijeka u Zakonu o nacionalnim manjinama Mađarske

Mađarska je uvela nezavisni zakon za zaštitu nacionalnih manjina 1993. godine.¹ Vrijedi proučavati iskustva posljednjih 25 godina iz perspektive zakonodavstva, kao i efikasnosti, s obzirom na to da lekcije koje iz njih možemo naučiti - kao što su historijsko iskustvo, zakonodavna tehnika i mjera političke vrijednosti - mogu poslužiti kao osnova za buduća zakonodavstva, amandmane, odnosno pokazati drugim nacijama i državama koje su dobre i koje trebamo pratiti, nasuprot onih loših koje trebamo izbjegavati. U proteklih 25 godina moguće je izvući zaključke, odnosno procijeniti smjer pravnih promjena ili razvoja.

1. Ciljevi manjinskog uređenja i pravne zaštite su

- "upravljati unutrašnjom raznolikosti"²,
- kreirati neophodnu institucionalnu pozadinu da bi iskusili život pripadnika nacionalne manjine,
- promovirati, po mogućnosti eliminirati smanjenje nedostataka ukorijenjenih u životu manjina,
- kreirati demokratski sistem institucija za manjine (u osnovi to bi značilo zabranu diskriminacije, s obzirom na to da su pripadnici nacionalnih manjina zapravo u nepovoljnom položaju u usporedbi s većinskim narodima - prven-

Vanr. prof. dr. Judit Balogh

Pravni fakultet Univerziteta u
Debrecenu, Mađarska

Autorica se srdačno zahvaljuje gđi Evi Pašić-Juhas na prevođenju govora na konferenciji i g. Kovácsu Gergelyju na prijevodu članka.

¹ Uredba broj 77 o pravima nacionalnih i etničkih manjina iz 1993. godine. <http://www.refworld.org/docid/4c3476272.html> (8. 7. 2017). Za prethodni period pogledati: FÖGLEIN, Gizella: Pojmovi i ideje o nacionalnim manjinama u Mađarskoj 1945-1993. u: *Rechtsgeschichtliche Vorträge* (Predavanja o pravnoj historiji) br. 22, Budimpešta, 2004.

² DOBOS, Balázs: *A szakpolitikai célok meghatározásának problémája a magyarországi kisebbségpolitikában*, Mađarska akademija nauka (MTA), pravni radovi 2015/10. (u daljnjem tekstu: Dobos u MTA (Mađarska akademija nauka), pravni radovi 2015/10) http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_10_Dobos.pdf (8. 7. 2017.) str.4

stveno kulturološki, ali ponekad i politički - uključujući nacionalnu edukaciju i ostale institucije da bi sačuvali svoju kulturu, samoupravu, a također i omogućavanje iznošenja mišljenja i predstavljanja). Glavni alat za navedeno je kulturna autonomija,

- omogućiti redovan kontakt s domovinom / domovinama.

Međutim, zakon o nacionalnim manjinama nije neka vrsta privilegije niti je dar od većine, njegov izvor se ne zasniva na proporciji raznih nacionalnosti, već se "pravo na razliku" zasniva na poštivanju slobode pojedinca i socijalnog mira. Pravo na nacionalni identitet dio je ljudskih prava³.

- Ovaj cilj uključen je u preambulu Zakona: u Mađarskoj nacionalne manjine su grupe koje čine državu, dijelovi političkog tijela.⁴ Ovaj stav rezultat je političke odluke, početna tačka naše politike nacionalnih manjina.⁵

2. Iniciranje regulacije zakona o nacionalnim manjinama

Nakon određivanja ciljeva, potrebno je odrediti da li je moguće realizirati ciljeve od dna prema vrhu ili pak od vrha prema dnu. Ukoliko se inicijativa pokrene od vrha prema dnu, pri čemu vlada ima ključnu ulogu u utvrđivanju normi, pretpostavka je da će manjine dobiti u osnovi simbolična, nepolitična prava, te da će se obim manjinskih zakona iscrpiti osiguranjem prava na maternji jezik, prava na očuvanje kulture i organiziranje obrazovanja.⁶ Ovaj stav je razumljiv, jer vlada ne želi da

nacionalne manjine slabe njihovu političku moć. Ovaj fenomen bio je karakterističan za Mađarsku na samom početku 1990-ih godina tokom izrade prvog nacrtu kasnijeg zakona. Vlada se izričito plašila da bi manjinske vlasti "preuzele" lokalne vlasti i oslabile administraciju na nivou lokalnih vlasti. Kao rezultat toga vlada je pokušala kontrolirati politička prava i prilike manjina.⁷

Ukoliko se inicijativa pokrene od dna ka vrhu, nastojanja su ambicioznija, te u osnovi usmjerena prema cilju sticanja političkih prava i zastupanja interesa manjina, uobičajeno prilagođavanjem dejstva zakona (lica na koja se zakon primjenjuje) i oblast manjinskih prava (materijalno pravo). (U Mađarskoj je Okrugli sto za manjine bila organizacija poput arbitražnog foruma koja je uključivala predstavnike 13 nacionalnih manjina koje žive u Mađarskoj i koja je, također, pripremala prijedloge zakona.)

Mađarski primjer, gdje su bila vladina tijela kao što su: ministarstva unutrašnjih poslova, finansija, pravde, i Okrugli sto za manjine, koji je predstavljao nacionalne manjine, pokazuje nam da je najefikasniji način kompromisno rješenje. S obzirom na to da alate za provođenje zakona kontrolira vlada, interesi vlade potvrđuju se u zakonodavnom i pravnom procesu.

3. Definicije individualnih i kolektivnih prava

Bez obzira na to da li iniciranje dolazi od dna ka vrhu ili s vrha ka dnu, sljedeći korak je određivanje odgovarajućih pravnih alata kako bi se utvrdila individualna i kolektivna prava.⁸

³ BALOGH, Zsolt - HAJAS, Barnabás - SCHANDA, Balázs: *Alapjogok és alapvető kötelezettségek fogalma, értelmezése* [Pojam i interpretacija osnovnih ljudskih prava i obaveza], Budimpešta, 2014, str.10

⁴ "Manjine koje žive u Mađarskoj dijele moć ljudi: one su sastavni dio formiranja države. Njihova kultura je dio kulture Mađarske", član 3. (1) Uredbe broj 77 iz 1993. godine

⁵ Preambula Uredbe broj 77 o pravima nacionalnih i etničkih manjina iz 1993. <http://www.refworld.org/docid/4c3476272.html> (8. 7. 2017)

⁶ DOBOS, Mađarska akademija nauka (MTA), pravni radovi 2015/10, str. 2

⁷ DOBOS, Mađarska akademija nauka (MTA), pravni radovi 2015/10, str. 9

⁸ Za evropski kontekst i metode vidi: TÓTH, Norbert: *A kisebbségi területei autonómia elmélete és gyakorlata* [Teorija i praksa teritorijalne autonomije], Budimpešta, 2014.

Уредбом број 179 Закона из 2011. године, који је тренутно на снази, представљени су у три корака:

1) У другом поглављу Закона говори се опćenito о правима националности с билатералним приступом:

- постоје позитивно дефиниране норме на основу којих националности и њихови припадници имају право на...,
- постоје негативно дефинирана права као што је право којим се забрањује кршење једнаког третиранија у националним питањима, јер Мађарска забрањује сваку такву политику, понашање које крши... (члан 9).

2) Постоје индивидуална национална права која су djelimično регулирана Основним законом, а дијелом у трећем поглављу Уредбе о мањинама, као што су:

- изјава или прикривање чињенице да припадају одређеној националности, међутим, закон може условити практицирање одређених права на изјаву о идентитету. Прописи који су тренутно на снази у Мађарској познају двојни или вишеstruki идентитет или припадност. С овог гледишта требамо рећи да постоји разлика између слободног избора идентитета (што је промјенјиво), изјаве о идентитету (што је јединствен чин и тиме сталан) и преданости једној групи идентитета (што значи препознавање етничког идентитета од стране индивидуе),
- употреба језика,
- сходно томе, употреба имена,
- учење о култури, практицирање, поштовање и преношење обичаја,
- учествовање у образовању на матерњем језику,

- једнаке могућности у образовању (влада би требала да их активно promovira),
- осигурање осјетљивих података о етничкој припадности,
- могућа национализација у другим земљама,
- оснивање организација за етничке групе.

3) На крају, постоје колективна права националних мањина, која су регулирана чланом 29. Основног закона Мађарске и Поглављем 4. Закона о националним мањинама, укључујући слjedeћа права:

- употреба историјских назива улица, насеља, географских имена,
- оснивање и вођење организација, преузимање таквих организација,
- одржавање обданишта, основних школа, средњег образовања, по могућности и терцијарног образовања,
- осигуравање права од стране владе,
- право да се одржавају директни иноzemни контакти,
- културна самоуправа.

4. Ко и какве врсте заједница се дефинирају као етничке мањине?

Зависи да ли се одредбе о националности иницирају од dna према врху или пак од врха према dну и када се те одредбе доносе.

Можемо то показати кроз примјер развоја Закона из 1993. године у Мађарској:

- Влада (Ministarstvo unutrašnjih poslova) је дефинирала националне и етничке мањине као подгрупу индивидуа које живе у Мађарској, а имају мађарско држављанство (1988, 1991, 1992. и у последњем закону из 1993. године);

⁹ Види: MILE, Balázs (ed): *Joggal Európában* [sa zakonom u Evropu], Budimpešta, 2016, Poglavlje V (Terminologija autonomije), str. 129-162

- Dok se Okrugli sto za manjine borio za opsežniju interpretaciju koncepta nacionalnosti, u svom prijedlogu 1991. godine definirao je i koncept manjina uključujući u njega i one građane koji nisu bili Mađari, a živjeli su u Mađarskoj neprekidno pet godina. Ova organizacija je prva predložila da se manjinska prava ne odnose samo na državljane Mađarske već i na državljane ostalih zemalja koji žive tu, čak i na izbjeglice i apatride.
- Kao kompromis ovim dvama shvatanjima ponudili su prijedlog da se u koncept manjina, također, uključe i oni koji nisu Mađari, a čije grupe žive u Mađarskoj najmanje 30 godina. Međutim, ovaj prijedlog nije uvršten u konačnu verziju Uredbe.¹⁰

Od 1993. godine u Zakon je uvršteno 13 etničkih manjina, koje su, također, dobile i parlamentarnu saglasnost, što je završeno u prvoj dopuni Uredbe. U proteklih 25 godina bilo je devet pokušaja priznavanja novih etničkih grupa, ali inicijative nikada nisu uspjele. Pretpostavlja se da je razlog tome što nije prikupljeno hiljadu potpisa na osnovu rješenja parlamenta, koje je zasnovano na mišljenju predsjedavajućeg Mađarske akademije nauka.¹¹

Međutim, ne smijemo zanemariti činjenicu da je "uticaj manjinskih zajednica u velikoj mjeri određen mogućim pozitivnim ili negativnim odnosom prema grupama, osim faktora kao što su: veličina, organizacija, izvori ili njihov pristup odlukama".¹² Ovo je u potpunosti primjenjivo na situaciju Roma u Mađarskoj. Odnedavno je njihova zajednica, koja broji 300.000 članova, među najvećim etničkim grupama u Mađarskoj, ali negativni stereotipi prema Romima definitivno smanjuju njihov uticaj, osim njihove podijeljenosti, što

također slabi grupu. Pitanja u vezi s romskom nacionalnosti - ranije etničke manjine - predstavljaju sve moguće probleme manjinskog zakona kao što su etno-biznis ili loše upravljanje, koje proizlazi iz ranijeg nedostatka pravnog nadzora.

5. Kada je moguće izraditi ili dopuniti zakonske propise o manjinama?

Moguće je u pozitivnoj i u negativnoj situaciji:

Pozitivni povod - kao što je bio propis iz 1993. godine u Mađarskoj

- tokom pripreme za pristup EU, kada je vlada željela dokazati svoju predanost demokratskim vrijednostima,
- također i 1992-1993. godine, kada je vlada, da bi poboljšala uslove mađarskih zajednica preko granice, željela izraditi zakon o manjinama kao neposredni uticaj, međutim, ove pokušaje npr. nije prihvatio kao nedvosmisleno pozitivne ministar vanjskih poslova Slovačke, koji je smatrao da se ovim mađarskim propisima ne osigurava dovoljno mogućnosti za manjine. On je smatrao da Slovaci u Mađarskoj mogu samo sanjati o tako pozitivnim pravnim uslovima u kojima žive Mađari u Slovačkoj.¹³

Zakoni o manjinama mogu se izraditi i u negativnim situacijama jer rapidno, očigledno, pogoršanje uslova za manjine može zahtijevati izdavanje novih propisa, što je situacija koju treba izbjegavati.

Zakonski propisi osamdesetih godina prošlog vijeka u Mađarskoj nisu bili dovoljni za njegova-

¹⁰Za historiju mađarskog zakonodavstva vidi: DOBOS, Balázs, *A kisebbség joga* [Pravo manjine], Budimpešta, 2011, str. 24.

¹¹ DOBOS, 2014, str. 24.

¹² DOBOS, Mađarska akademija nauka (MTA), pravni radovi 2015/10, str. 2

¹³ JOBBÁGY, István: *A kisebbségek fogalmának meghatározási problémája a nemzetközi kapcsolatokban - A kérdés szlovákiai vonatkozásai* [Problemi definicije manjina u međunarodnim odnosima - Slovački kontekst pitanja], *Magyar Kisebbség* 7 (2002), 24. <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&cikk=m020215.html> (8. 7. 2017.)

nje identiteta svih nacionalnih manjina, da li zbog rastućih potreba ili zbog održavanja raznolikosti. Vlada nije bila u stanju da izradi odgovarajući pravni okvir pomoću propisa, a kao rezultat nereguliranih okolnosti pravna situacija manjina se brzim tempom pogoršavala čineći je vidljivom u onim regijama koje su gusto naseljene pripadnicima etničkih manjina. Kao rezultat ovoga, u drugoj polovini 1987. godine jedno od županijskog vijeća iniciralo je pripreme za odluku koja bi osigurala manjinska prava. Bio je to poziv za propis od dna prema vrhu, kao i razvoj normi.¹⁴

6. Kako je moguće urediti ovaj zakon?

- mora biti savremen
Djelokrug nacionalnog zakona (za manjine) Mađarske iz 1993. godine nije obuhvatao imigrante, one sa statusom izbjeglica, apartide, čak ni strane državljanke koji su se nastanili u Mađarskoj. Ali, tokom primjene pravosudne prakse ovog zakona, došlo se do zaključka da je danas skoro nemoguće izbjeći ove socijalne grupe u potpunosti¹⁵, te se problem mora regulirati na drugi način. Na koncu, tokom općinskih izbora 2014. godine, na osnovu Zakona iz 2011. godine, ove grupe dobile su jednaka glasačka prava kao građani – barem na lokalnom nivou.¹⁶ Iz ove perspektive odredbe iz 2011. godine u Mađarskoj bile su korak unazad u nekoliko aspekata, u poređenju s ranijim zakonom.¹⁷ Prema tumačenju zakona, umjesto "prava manjine da učestvuje i prava na kolektivno predstavlja-

nje prilikom obavljanja javnih poslova", manjine su samo imale pravo "da učestvuju u radu parlamenta". Međutim, ovdje se ne radi samo o prostoј stilskoј razlici: obim predstavničkih prava (kao što su učestvovanje u pripremi i donošenju odluka, pravo na pokretanje zakona, pravo na savjetovanje, u nekim slučajevima pravo na slaganje i donošenje zajedničke odluke itd.) pokrивao je daleko više nego što to nova, lakonski formulirana i, prema tome, opasna odredba čini. Odlomak teksta "Učestvovati u radu parlamenta" se već podrazumijeva čak i kada nacionalnosti nemaju svoje parlamentarne predstavnike izabrane u skladu sa izbornim zakonom i s jednakim pravnim statusom sa ostalim članovima parlamenta, ali u svojstvu – kao što se to danas naziva – "nacionalnog zastupnika", čiji je specijalni pravni status ograničen u poređenju sa ostalim članovima parlamenta. (Primarna dužnost nacionalnog zastupnika jeste predstavljanje određene nacionalnosti u parlamentu. Prema tome, prava i dužnosti zastupnika su uglavnom grupirane oko prijedloga i pitanja koja se tiču prava i interesa nacionalnih manjina. Kao rezultat njegovog pravnog statusa, on nema pravo glasa u parlamentu, ali može održati govor tokom sesije ukoliko se određeno pitanje na dnevnom redu tiče interesa i prava nacionalnih manjina. On može postaviti pitanje članovima parlamenta isključivo o pitanjima koja se tiču interesa i prava nacionalnih manjina, te ponuditi rješenje samo za probleme koji se tiču nacionalne manjine. Može biti član u stalnim

¹⁴ DOBOS, Mađarska akademija nauka (MTA), pravni radovi 2015/10, str.2-12

¹⁵ DOBOS, Balázs: *Insiders and Outsiders: Migrants, Non-recognized Minority Communities and the Minority Protection System in Hungary*, [Insajderi i autsajderi: migranti, neprepoznate manjinske zajednice i sistem zaštite manjina u Mađarskoj] u: Acta Humana, 2015/4, str.9-26

¹⁶ DOBOS, Balázs: *The Role of Elections in Minority Contexts: The Hungarian Case*, [Uloga izbora u kontekstu manjina] u: Nimni, Ephraim - Osipov, Alexander-Smith, David J. (ed.): *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, [Izazov neteritorijalne autonomije: teorija i praksa], Oxford, 2013, str.163-180

¹⁷ KÁLLAI, Ernő: *A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon* [Uredba o zaštiti nacionalnih manjina i izmjene u posljednjih 25 godina u Mađarskoj], u: Fedinec Csilla, Ilyés Zoltán, Simon Attila, Vizi Balázs (ed.): *A közép-európai ság dicsérete és kritikája*, Pozsony, 2013, str.108-135

odborima, kao i u upravnom odboru u skladu s diskrecionom odlukom predsjednika odbora, a i tada isključivo s pravom savjetovanja.¹⁸⁾

Osnovni zakon ne štiti nacionalne manjine u svom tumačenju, mada se njegov sadržaj nije mijenjao u poređenju s prethodnim. U članu 21. nema upućivanja na dio 68. stava (2) Ustava, na osnovu kojeg "Republika Mađarska štiti nacionalne i etničke manjine". Stupanjem na snagu, Osnovni zakon ujedinio je stavove ombudsmena osnivajući instituciju opunomoćenika za osnovna prava i time eliminirao nezavisnog nacionalnog ombudsmena (Poglavlje 5,§ 32/B u ranijem ustavu).¹⁹⁾

- precizno

Nejasni pravni koncepti dovode do odredbi koje se ne mogu provesti, stoga bi trebalo izbjegavati dvosmislene fraze, kao i opće odredbe koje služe za okvir. Prema tome, neophodno je precizno formulirati fraze koje se tiču koncepta manjinskih prava.

Novi mađarski zakon o nacionalnim manjinama počinje s nekoliko pojašnjavajućih odredbi, počev od općih ideja do konkretnih. Njime se definira pojam javnog posla za nacionalne manjine, zatim veoma precizno se tumače izrazi kao što su: kulturna autonomija, javne kolekcije i akademske institucije, koje ispunjavaju nacionalne odgovornosti itd. Međutim, tek su amandmani 2005. godine sadržavali precizne odredbe koje se tiču institucionaliziranih samouprava kao što su pravila za organizaciju i djelovanje, ili detaljna pravila za osnivanje, trajanje i administraciju samouprava.

- mogućnost provođenja

Precizno definiranje koncepta sadrži mogućnost provođenja. Ali, ukoliko se odredbe ne prošire na opći nivo, bez primjene odredbi one se ne mogu

provesti niti se može ubijediti većina (ili politički ili socijalni "izvršioći") da ih provede.²⁰⁾

Za provođenje takvih odredbi također je potreban stabilan sistem institucija. Naime, zakonodavstvo i praktična realizacija moraju ići ruku pod ruku. Bez neophodne političke namjere, budžeta, te prohodnosti bez praktičnih prepreka nema smisla počinjati formirati pravno okruženje.

- imati na umu jednak ljudski dignitet i zabranu diskriminacije

Sušтина zahtjeva u mađarskom tumačenju je da moramo pozitivno uređivati. Prepoznavanje manjinskih prava je legitimno polje davanja prednosti ili pozitivne diskriminacije, doslovice osiguravanje određenih dodatnih prava.

- na nekoliko nivoa

Mađarska je jedinstvena država po pitanju državne strukture, te suverenitet nije podijeljen između centralnog i regionalnih nivoa, s obzirom na to da je provode isključivo centralne organizacije. Prevalenca manjinskih prava, što je, također, rezultat političke odluke, ima tri nivoa u Mađarskoj: lokalni (naselja), regionalni (općine) i nacionalni nivo. Odredbama je omogućeno da se uspostave samouprave na ovim nivoima. Uredba iz 1993. godine uključivala je samo dva nivoa. Tek su sveobuhvatni amandmani iz 2005. godine povećali djelokrug samouprave na tri nivoa.

Pravni okviri pravnih praksi na više nivoa moraju biti usklađeni čak i ako su uključeni u razne zakone, dakle, osnovne odredbe važećeg ustava, posebne odredbe za izborno pravo za nacionalne manjine (kao npr. preferencijalna kvota) i kriterij za zakon o parlamentu (kao npr. prava i pravni status nacionalnog zastupnika) moraju biti koherentni. Štaviše, detaljni propisi koji se

¹⁸⁾ Vidi: PAP, András László: *Kisebbségi jogok (védelmének változásai) az új alkotmányban* [Promjene zaštite manjinskih prava u novom ustavu], *Kisebbségkutatás* 2, 2011, str. 190-206

¹⁹⁾ KÁLLAI, Ernő: *A nemzetiségi joganyag 2011-es újrakodifikálása* [Ponovno kodificiranje manjinskog zakona iz 2011. godine], *Mađarska akademija nauka (MTA), pravni radovi* 2014/53, str. 2-3

²⁰⁾ VIZI, Balázs: *A Model with Lasting Problems*, [Mađarska. Model sa dugotrajnim problemima] u: Rechel, Bernd (ed.): *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, London/New York, 2009, str. 119-134

tiču nacionalnosti i manjina mogu se spominjati u nekoliko ostalih zakona, za šta je koherentnost, također, uslov.

- garancija za stvarnu samoupravu²¹

Najosjetljivije pitanje u regulaciji zakona za nacionalne manjine je možda sljedeći zahtjev – koji ističem kao posljednji u ovoj prezentaciji. U Mađarskoj svi birači imaju aktivno pravo glasa na manjinskim izborima, u skladu s Uredbom iz 1993. godine, što znači da svi državljani Mađarske imaju pravo glasa, čak i oni koji se ne deklariraju kao pripadnici nacionalnih manjina, čak i ako ne žele ili se ne mogu izjasniti o tome u slučaje-

vima lokalne manjinske samouprave. U praksi to dovodi do prevara: izbori se mogu održati kao rezultat fenomena zvanog "kukavičije gnijezdo", tj. glasači koji nisu pripadnici nacionalnih manjina mogu, glasajući za kandidata koji im se sviđa, prosto odlučiti o ishodu izbora. Ovaj fenomen postao je u pravnoj literaturi ozloglašen pod nazivom "etno-biznis", predstavljajući time jasan primjer kako je jedan zastupnik s pozitivnom političkom namjerom stvorio nakaradnu instituciju. Ovaj neprirodan ishod mađarskih odredbi iz 1993. godine dopunjen je Uredbom broj 114 iz 2005. godine.

²¹ Vidi DOBOS, Balázs: *The Minority Self-Governments in Hungary*, [Manjinske samouprave u Mađarskoj] u: *Online Compendium Autonomy Arrangements in the World*, January 2016. www.world-autonomies.info; http://www.academia.edu/27804688/The_Minority_Self-Governments_in_Hungary (8. 7. 2017)

Literatura

1. BALOGH, Zsolt - HAJAS, Barnabás - SCHANDA, Balázs: Alapjogok és alapvető kötelezettségek fogalma, értelmezése [Pojam i interpretacija osnovnih ljudskih prava i obaveza], Budimpešta, 2014, str. 10
2. DOBOS, Balázs: A szakpolitikai célok meghatározásának problémája a magyarországi kisebbségpolitikában, Mađarska akademija nauka (MTA), pravni radovi 2015/10
3. DOBOS, Balázs, A kisebbség joga [Pravo manjine], Budimpešta, 2011.
4. DOBOS, Mađarska akademija nauka (MTA), pravni radovi 2015/10, str. 2-12
5. DOBOS, Balázs: Insiders and Outsiders: Migrants, Non-recognized Minority Communities and the Minority Protection System in Hungary, [Insajderi i autsajderi: migranti, neprepoznate manjinske zajednice i sistem zaštite manjina u Mađarskoj] u: Acta Humana, 2015/4, str. 9-26
6. DOBOS, Balázs: The Role of Elections in Minority Contexts: The Hungarian Case [Uloga izbora u kontekstu manjina] u: Nimni, Ephraim - Osipov, Alexander-Smith, David J. (ed.): The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice, [Izazov neteritorijalne autonomije: teorija i praksa], Oxford, 2013, str. 163-180
7. DOBOS, Balázs: The Minority Self-Governments in Hungary, [Manjinske samouprave u Mađarskoj] u: Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016.
8. JOBBÁGY, István: A kisebbségek fogalmának meghatározási problémája a nemzetközi kapcsolatokban - A kérdés szlovákiai vonatkozásai [Problemi definicije manjina u međunarodnim odnosima - Slovački kontekst pitanja], Magyar Kisebbség 7 (2002), str. 24
9. KÁLLAI, Ernő: A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon [Uredba o zaštiti nacionalnih manjina i izmjene u posljednjih 25 godina u Mađarskoj], u: Fedinec Csilla, Ilyés Zoltán, Simon Attila, Vizi Balázs (ed.): A közép-európaiság dicsérete és kritikája, Pozsony, 2013, str. 108-135
10. KÁLLAI, Ernő: A nemzetiségi joganyag 2011-es újrakodifikálása [Ponovno kodificiranje manjinskog zakona iz 2011. godine], Mađarska akademija nauka (MTA), pravni radovi 2014/53, str. 2-3
11. MILE, Balázs (ed.): Joggal Európában [Sa zakonom u Evropu], Budimpešta, 2016, Poglavlje V (Terminologija autonomije), str. 129-162
12. PAP, András László: Kisebbségi jogok (védelmének változásai) az új alkotmányban [Promjene zaštite manjinskih prava u novom ustavu], Kisebbségkutatás 2, 2011, str. 190-206
13. Službeni listovi koji tretiraju pitanje nacionalnih manjina (detalji u fusnotama)
14. TÓTH, Norbert: A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata [Teorija i praksa teritorijalne autonomije], Budimpešta, 2014.
15. VIZI, Balázs: Hungary. A Model with Lasting Problems, [Mađarska. Model s dugotrajnim problemima] u: Rachel, Bernd (ed.): Minority Rights in Central and Eastern Europe, London/New York, 2009, str. 119-134

A Quarter-century of Experience in Hungarian Minority Law

Hungary introduced an independent law for the protection of minorities in 1993.¹ It is worth studying the experiences of the past 25 years both from the perspective of legislation and of efficiency, since the lessons one can learn from these – of historical experience, legislative technique, and measure of political value – may serve as the ground for further legislation, amendments, while they may also set the course for other nations and states, may they be good and to be followed, or wrong and to be avoided. Looking back on the past 25 years, it is possible to draw the conclusions, evaluate the direction of the legal changes or development.

1. The aims of minority regulation and legal protection

The aims of minority regulations and legal protection are

- "to handle inner diversity"²
- to create the necessary institutional background for the experiencing of living as a minority
- to promote, possibly to eliminate the decrease of disadvantages rooted in being a minority
- to create the democratic system of institutions of minorities (it basically means the prohibition of discrimination, since those living as minorities are effectively

Dr. habil. Judit BALOGH, Associate Professor,

University of Debrecen, Faculty of Law

¹ Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities. <http://www.refworld.org/docid/4c3476272.html> (08. 07. 2017) To the previous period see: FÖGLEIN, Gizella: *Conceptions and Ideas about National Minorities in Hungary 1945-1993*, in: *Rechtsgeschichtliche Vorträge (Lectures in Legal History) No. 22*, Budapest, 2004

² DOBOS, Balázs: *A szakpolitikai célok meghatározásának problémája a magyarországi kisebbségpolitikában*, MTA Law Working Papers 2015/10. (hereafter: Dobos in MTA Law Working Papers 2015/10) http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_10_Dobos.pdf (08. 07. 2017) p. 4

disadvantaged compared to the majority nation – primarily culturally, but sometimes politically too – including nationality education and other institutions to preserve culture, and also self-government, the opportunity of opinion and representation. The chief tool for these is cultural autonomy.

- to ensure regular contact with the home country/countries.
- but minority law is not a kind of privilege, not a gift from the majority, its source is not based on the proportion of ethnicities, but the "right to difference" based on the respect for the freedom of the individual and the social peace. The right to ethnical identity is part of the human rights.³
- This aim is included in the preamble of the law: in Hungary, minorities are state-creating groups, parts of the political body.⁴ This view was the result of a political decision, the starting point of our minority policy.⁵

2. Initiating minority law regulations

After setting the aims, it must be decided whether it is possible to realise the aims from the bottom-up or top-down. If the initiative comes from top-down, and the government plays the crucial part in devising the norms, then the minorities will supposedly get basically symbolic, apolitical competencies, and the circle of minority laws will exhaust by ensuring the right to the mother tongue, rights to preserve culture, and organising education.⁶ (This attitude is understandable, because the government does not want minorities

to weaken their political power. This phenomenon was characteristic of Hungary in the very beginning of the 1990s, during the development of the first drafts of the later law. The government was expressly afraid that minority authorities would "overthrow" local authorities, and weaken administration at the level of local authorities. Consequently the government tried to control the political rights and opportunities of minorities.⁷

If the initiative comes from bottom-up, the aims of the attempts are substantial, basically aims to acquire political rights and representation of interests for minorities, usually by making the personal effect of the law (the circle of subjects) and the circle of minority rights (substantial law) adaptable. (In Hungary Minority Round Table was such an organisation as an arbitration forum, which included the representatives of 13 minorities living in Hungary, and which also prepared law proposals.)

The Hungarian example, in which there were government organisations such as the ministries of inner affairs, finance and law and the Minority Round Table representing the ethnic minorities, shows that the most effective way is a compromising solution. Since the tools for law enforcement are controlled by the government, the government's interests are asserted during the legislation and judiciary process.

3. Definition of individual and collective rights

May the initiative come from bottom-up or top-down, the next task is to enlist the suitable legal tools, to determine the individual and collective

³ BALOGH, Zsolt – HAJAS, Barnabás – SCHANDA, Balázs: *Alapjogok és alapvető kötelezettségek fogalma, értelmezése* [Concept and Interpretation of Fundamental Rights and Engagements], Budapest, 2014, p. 10

⁴ "Minorities living in Hungary share the power of the people: they are components in the formation of the state. Their culture is part of the culture of Hungary." Art. 3 (1) of Act LXXVII of 1993

⁵ Preamble of the Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities. <http://www.refworld.org/docid/4c3476272.html> (08. 07. 2017)

⁶ DOBOS in MTA Law Working Papers 2015/10. p. 2

⁷ DOBOS in MTA Law Working Papers 2015/10. p. 9

rights.⁸

The presently effective law, Act CLXXIX of 2011 presents them in three steps:

1) the second chapter of the act is about the rights of ethnicities in general with a bilateral approach:

- there are norms defined positively which declare that ethnicities and those belonging to them have the rights to...
- there are negatively defined rights such as the one that it is forbidden to injure equal treatment in nationality issues, because Hungary forbids every such policy, behaviour which injures... (article 9)

2) there are individual nationality rights, which are partly regulated in the Basic Law, partly in the third chapter of the Minority Act, such as

- declaration or concealing the fact of belonging to a nationality – however, the law may condition practicing certain rights to the declaration of identity. The presently effective Hungarian regulation recognises the dual or plural identity or attachment. From this aspect we have to state that there is difference between the free choice of identity (which may change), the declaration of identity (which is a single act and thus permanent), and commitment to an identity group (which means the recognition of ethnical identity by the individual).
- use of language
- use of name accordingly
- learning about the culture, practicing, observing, and passing on traditions
- taking part in education in the mother tongue
- equal opportunities in education (the government has to promote it actively)

- securing sensitive data about ethnical belonging
- possible nationalisation in other countries
- founding organisations for ethnicities

3) Finally, there are collective minority rights which are regulated by article 29 in the Hungarian Fundamental Law and Chapter 4 in the Minority Law, including the following rights:

- the use of historical street names, settlement names, geographical names
- founding and managing organisations, takeover such organisations
- maintenance of nursery schools, primary schools, secondary education, possibly tertiary education
- ensuring rights by the governments
- the right to keep direct international contacts
- cultural self-government.

4. Who and what kind of communities are defined as ethnic minorities?⁹

It depends on whether nationality regulations are initiated from bottom-up or top-down, and when the regulations were made.

We can show it through the example of the development of the 1993 law in Hungary:

- The government (the Ministry of Inner Affairs) defined national and ethnic minorities as the subset of individuals living in Hungary, and having Hungarian citizenship. (In 1988, 1991, 1992, and in the final law in 1993.)
- While the Minority Round Table argued for the extensive interpretation of the concept of nationality, and in their 1991 proposal they defined the concept of minority including

⁸ To the European context and methods see: TÓTH, Norbert: *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata* [Theory and Practice of Territorial Autonomy], Budapest, 2014

⁹ See too: MILE, Balázs (ed.): *Joggal Európában* [With Law in Europe], Budapest, 2016, Chapter V (Terminology of Autonomy), pp. 129-162

every non-Hungarian citizen who have lived continuously in Hungary for five years. This organisation proposed first that minority rights do not only apply for Hungarian citizens, but also for the citizens of other countries living here, and even for refugees and stateless fugitives.

- As a compromise for these two views the proposal was made that the concept of minority also include those non-Hungarians whose group has lived in Hungary for at least 30 years, however, this proposal was not included in the final version of the act.¹⁰

Since 1993 13 ethnic minorities has been included in the law, so 13 minorities have gained parliamentary consent, presently finalised in the first supplement of the act. In the past 25 years there have been nine attempts to recognise new ethnicities, but the initiatives have always failed, either because of the lack of the necessary one thousand signatures of the decision of the parliament based on the opinion of the chairman of the Hungarian Academy of Sciences.¹¹

However, we must call the attention to the fact that "the influence of minority communities is greatly determined by the possible positive or negative social constructions related to the groups, besides their size, how they are organised, their resources, or their access to decisions".¹² It is outstandingly true for the situation of the Romani in Hungary. Recently their community of nearly 300,000 is by far the greatest among the ethnicities of Hungary, but the negative stereotypes related to the Romani definitely decrease their influence, besides their dividedness which also causes weakness. The issue

of the Roma nationality – earlier ethnical minority – presents all the possible problems of minority law such as ethno-business, or misconducts rooted in the earlier lack of legal supervision.

5. When is it possible to create minority law regulations or amend them?

It is possible in a positive and in a negative situation: A positive cause – as in the case of the 1993 regulation in Hungary was that

- during the preparation for the EU accession, the government wanted to prove its devotedness to democratic values.
- also in 1992-93, when, in order to improve the conditions of the cross-border Hungarian communities, the government wanted to create minority law as an indirect impact, however, the reception of these attempts by foreign countries was not unequivocally positive, see the Slovakian Minister of foreign affairs, according to whom the Hungarian regulations do not allow enough opportunities for the minorities. As he took it: Slovaks in Hungary can only dream about such a positive legal condition which the Hungarians in Slovakia experience as a minority.¹³

Minority laws can be created in a negative situation because a quick, obvious decline in the condition if the minorities may call for a regulation, which situation is rather to be avoided.

The regulation in the 1980s in Hungary was insufficient for the cultivation of the identity of any minority, for arousing needs, or for preserving diversity. The government was incapable of creating a sufficient legal framework by means

¹⁰ To the history of the Hungarian legislation see: DOBOS, Balázs, *A kisebbség joga* [Law of the Minorities], Budapest, 2011, pp. 127-170

¹¹ DOBOS 2014, p. 24

¹² DOBOS in MTA Law Working Papers 2015/10, p. 2

¹³ JOBBÁGY, István: A kisebbségek fogalmának meghatározási problémája a nemzetközi kapcsolatokban - A kérdés szlovákiai vonatkozásai [Problems of the Definition of Minorities in Foreign Relations - Slovakian Context of the Question], *Magyar Kisebbség* 7 (2002), 24.

<http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&cikk=m020215.html> (08. 07. 2017)

of legislation, while, as a result of the unregulated circumstances, the legal situation of the minorities quickly worsened, making it tangible in regions which were more densely populated by ethnicities. As a result, in late 1987, one of the county councils initiated the preparations for a decision which could serve to secure minority rights. It was a bottom-up call for regulation, just like the development of the norms.¹⁴

6. How is regulation possible?

- it has to be up-to-date

The scope of the 1993 Hungarian Nationality (Minority) Law did not cover immigrants, those with refugee status, stateless persons, or even foreign citizens who settled down in Hungary.

But during the judiciary practice of the law it was recognised that today it is impossible to fully avoid these social groups,¹⁵ so the problem has to be regulated in another way. Consequently, based on the 2011 law, during the 2014 municipal elections – at least on a local level – these groups acquired equal voting rights as citizens.¹⁶

From this perspective the 2011 Hungarian regulation was a step backward in several aspects compared to the earlier law.¹⁷ According to the wording of the law, instead of the minorities' "right to take part and to representation collectively in the conduct of public affairs" the minorities are entitled only to "take part in the work of the parliament". It is, however, not only a simply stylistic difference: the scope of representational rights (such as taking part in the preparation and the decisions, right to

propose a law, to be consulted, in certain cases right to agree and to decide together, etc.) is far wider than what the new, laconically worded and consequently precarious regulation covers. The passage "take part in the work of the parliament" is already realised even if the nationalities do not have a parliamentary representative, elected according to the electoral law with a legal position equal to the other members of the parliament, but – as presently – a so-called "nationality advocate", whose special legal status is limited compared to a member of parliament. (The primary duty of a nationality advocate is to represent the given nationality in the parliament. Consequently, the rights and duties of the advocate are chiefly grouped around the proposals and issues concerning the rights and interests of nationalities. As a result of his legal status, he does not have the right to vote in the parliament, but he can make a speech during the session if the certain item on the agenda concerns the interests and rights of the nationalities. He can question the members of the parliament only in issues concerning the interests and rights of nationalities, and similarly he can put a resolution to the parliament only in issues concerning nationalities. He can take part in the permanent committees and in the legislative committee according to the discretionary decision of the chairman of the committee, and then only with a consulting right.¹⁸)

The Fundamental Law does not protect nationalities in its wording, though in its content it did not change compared to the previous one. In Article 21 there is no reference to the section in paragraph 68 (2) of

¹⁴ DOBOS in MTA Law Working Papers 2015/10, pp. 2-12

¹⁵ DOBOS, Balázs: *Insiders and Outsiders: Migrant, Non-recognized Minority Communities and the Minority Protection System in Hungary*, in: *Acta Humana*, 2015/4, pp. 9-26

¹⁶ DOBOS, Balázs: *The Role of Elections in Minority Contexts: The Hungarian Case*, in: Nimni, Ephraim – Osipov, Alexander – Smith, David J. (ed.): *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, Oxford, 2013, pp. 163-180

¹⁷ KÁLLAI, Ernő: *A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon* [Minority Protection Act and its Changes in the Last 25 Years in Hungary], in: Fedinec Csilla, Ilyés Zoltán, Simon Attila, Vizi Balázs (ed.): *A közép-európaiság dicsérete és kritikája*, Pozsony, 2013, pp. 108-135

¹⁸ See too: PAP, András László: *Kisebbségi jogok (védelmének változásai) az új alkotmányban* [The Changes of Minority Rights Protection in the New Constitution], *Kisebbségkutatás* 2, 2011, pp. 190-206

the Constitution, according to which "The Hungarian Republic protects national and ethnic minorities." Coming into effect, the Fundamental Law unified the posts of ombudsmen by creating the institution of the Commissioner for Fundamental Rights and eliminating the independent nationality ombudsman (Chapter 5, § 32/B in the earlier constitution).¹⁹

- precisely

Unclear legal concepts result in unenforceable regulations, therefore ambiguous phrasing should be avoided, just like general regulations serving only as a framework. Consequently one must precisely phrase the concepts concerning minority rights.

The new Hungarian nationality law begins with several interpretational regulations, starting from the general concepts and leading to the concrete ones. It defines the concept of nationality public affair, then very precisely interprets the expressions cultural autonomy, public collection or academic institution fulfilling nationality responsibilities, etc. But as early as in the 2005 amendment there were precise regulations concerning the institutionalising self-governments such as rules of organisation and operation, or the detailed rules of establishing, termination, and administration of self-governments.

- being enforceable

Defining the concepts precisely contains the opportunity of enforceability. But if the regulation does not exceed the level of generalisations, without implementing regulations, it can neither be enforced, nor haul the majority (or the political or social enforcers) up for enforcing it.²⁰

For the enforcement a stable system of institution is also required, namely that legislation and practical

realisation must walk hand in hand. Without the necessary political intention, the budget, and the clearance of the way from the practical obstacles it is not worth starting to form a legal environment.

- keeping in mind the equal human dignity and the prohibition of discrimination

The essence of the requirement in Hungarian interpretation is that we have to regulate positively. Recognising minority rights is the legitimate field of advantaging, or positive discrimination, namely the securing of certain surplus rights.

- on several levels

Hungary is a unitary state in terms of state structure, so sovereignty is not divided between central and regional levels, as it is practised exclusively by the central organisations. The prevalence of minority rights, also as a result of a political decision, has three levels in Hungary: local (settlements), regional (municipal), and national levels. The regulations create the opportunity to establish self-government on these levels. The act of 1993 included only two levels, the comprehensive amendment of 2005 enlarged the circle of self-governments to three levels.

The legal frameworks of multi-level legal practice must harmonise each other even if they are included in different laws, namely the basic regulations of the all-time constitution, the special regulations for minorities of the electoral law (e. g. preferential quota), and the criteria of the law about the parliament (e. g. the rights and legal status of the nationality advocate) must be coherent. Moreover, detailed rules concerning nationalities and minorities may appear in several other laws, for which the requirement of coherence is also prevalent.

¹⁹ KÁLLAI, Ernő: *A nemzetiségi joganyag 2011-es újrakodifikálása* [Recodification of the Minority Law 2011], MTA Law Working Papers 2014/53. p. 2-3

²⁰ VIZI, Balázs: *Hungary. A Model with Lasting Problems*, in: Rechel, Bernd (ed.): *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, London/New York, 2009, pp. 119-134

- guaranteeing real self-government²¹

The most sensitive issue in minority law legislation may be this requirement – raised as the last one in this presentation. In Hungary every electing citizen had an active right to vote on the minority elections, according to the act of 1993, namely every Hungarian citizen had a vote, even if they did not declare themselves as belonging to a minority, even if they did not wish, or could not form an opinion in the cases of the local minority self-government. In practice it lead

to frauds: the elections could be organised, as a result of "the cuckoo's nestling" phenomenon, those not belonging to the minority could simply determine the election by voting for the candidates they liked. This phenomenon became infamous as "ethno-business" in legal literature, being a clear example of how the legislator created a misshapen institution with a positive political intention. This abnormal result of the Hungarian regulation of 1993 was amended by the act No. CXIV of 2005.

Summary

By preparing and passing the two great Hungarian acts and the amendment of 2005, the legislator intended to regulate the legal status of minorities and nationalities in accordance with the principles of equal rights and positive discrimination, making it up-to-date and enforceable, starting out from the ground rule that nationalities are decision-making factors and parts of the political body. The successful regulation strengthens the nationalities, motivates them to declare their belonging to a nationality and to take part actively in the work of the community, ensures legitimacy for the nationality communities and representation, offers the experience of living as nationalities inside the state to those belonging

to the minorities, independently from their ration, based on the principle of equal human dignity. For a modern political community nothing else can be intended but rules which promote this aim and practice that realises them. The Hungarian way of nationality regulation – besides any critical observations – proves that there is an acceptable and efficient solution. However, enforcement is a question of the budget, besides the political decision, and in this sense the experience of public law may not be of primary importance. But if I could present the experiences of the history of modern Hungarian regulation in order to make the picture more nuanced, my presentation has been successful.

References:

Listed in article on Bosnian language.

²¹ See comprehensively by DOBOS, Balázs: *The Minority Self-Governments in Hungary*, in: Online Compendium *Autonomy Arrangements in the World*, January 2016. www.world-autonomies.info; https://www.academia.edu/27804688/The_Minority_Self-Governments_in_Hungary (08. 07. 2017)

Definicija autentičnosti pripadnika nacionalne manjine u zakonodavstvu zemalja Evrope

Nacionalna pripadnost u Bosni i Hercegovini definirana je zakonodavnim okvirom koji nedovoljno precizno definira karakteristike pripadnika nacionalne manjine, pa tu činjenicu zloupotrebjavaju većinski narodi u BiH u svrhu političkog pozicioniranja u organima uprave, radnim tijelima, parlamentima, kao i prilikom ostvarivanja beneficija predviđenih za nacionalne manjine, kao što je npr. zapošljavanje, stanogradnja ili stipendiranje. Svaki građanin u BiH ima pravo na lično izjašnjanje, a s obzirom da nema mjera kojima se kontrolira nacionalna pripadnost, pojedini građani BiH se po nacionalnoj pripadnosti izjašnjavaju kako je to poželjno u datom trenutku. Prisutna je pojava u BiH da je osoba angažirana u jednom mandatnom periodu od četiri godine po osnovu izjašnjavanja da je pripadnik jedne nacionalnosti, da bi na sljedećim izborima bila angažirana u novom mandatnom periodu po osnovu izjašnjavanja da je pripadnik druge nacionalnosti. Navedeni primjer je evidentna zloupotreba izjašnjavanja po osnovu pripadnosti nacionalne manjine, pri čemu je pojedinac ostvario ličnu korist, a pripadnici nacionalnih manjina u BiH izgubili su mogućnost političkog učešća i unapređenja položaja nacionalnih manjina u BiH. U medijima se navodi da ima primjera, i u FBiH i u RS, da su neke osobe na osnovu izjave dobile mjesta u Domu naroda, a generalno niti se osjećaju kao pripadnici naroda (npr. Srbi, Hrvati ili Bošnjaci) niti su se tako ikada izjašnjavali.

Dr. sc. Tihomir Knežiček

Vijeće nacionalnih manjina BiH

1. Zakonski okvir za nacionalne manjine u BiH

U BiH usvojen je i postoji zakonski okvir za zaštitu pripadnika nacionalnih manjina. Tako su u primjeni Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini iz 2003. godine, Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Republike Srpske iz 2005. godine i Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji BiH iz 2008. godine. Brčko Distrikt BiH nema zakon o pravima nacionalnih manjina. Tri kantona u Federaciji BiH (Sarajevski, Tuzlanski i Unsko-sanski) imaju zakone o pravima pripadnika nacionalnih manjina. Svi zakoni su međusobno slični i u pojedinim slučajevima navode identične definicije članova zakona na nivou BiH. Na osnovu iskazanih potreba nacionalnih manjina i evidentnih nepreciznosti zakona, definirana je potreba za poboljšanje određenih segmenata Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini.

U postojećem zakonskom okviru evidentne su sljedeće slabosti (primjer Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini) koje umanjuju efikasnu primjenu zakona baziranu na evropskim standardima i konvencijama.

OSNOVNE ODREDBE

Član 2. - Nema Brčko Distrikta

Član 3. - Nabranjanje nacionalnih manjina i drugih koji ispunjavaju uslove iz stava (1) Zakona (nepripadnost konstitutivnim narodima, slično etničko porijeklo, tradicije, običaji, jezik, religija itd).

Članovi 7. i 8. - entiteti, kantoni, gradovi i općine u BiH, u okviru svojih ovlaštenja, svojim zakonima i drugim propisima potpunije uređuju prava i obaveze koje proističu iz Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina.

Bosna i Hercegovina, entiteti, kantoni, gradovi i općine u BiH dužni su u okviru svojih budžetskih sredstava osigurati sredstva za djelovanje nacionalnih manjina. Neprecizno su definirani načini i

izvori finansiranja nacionalnih manjina/udruženja.

Oblasti:

II. ZNAKOVI I SIMBOLI

III. UPOTREBA JEZIKA

IV. OBRAZOVANJE

V. INFORMIRANJE - član 16. - RTV javni servisi dužni su jednom sedmično imati emisiju za nacionalne manjine na njihovom jeziku. Ova odredba se ne poštuje.

VI. KULTURA

VII. EKONOMSKO-SOCIJALNA PRAVA

VIII. UČEŠĆE U ORGANIMA VLASTI

Članovi 21-23. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina - nedovoljno precizni članovi u dijelu definiranja izbora člana Vijeća nacionalnih manjina BiH

IX. MEĐUNARODNI NADZOR I SARADNJA

X. KAZNENE ODREDBE

XI. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

2. Primjeri definicije pripadnika nacionalne manjine u zakonodavstvu zemalja Evrope

U zakonima o nacionalnim manjinama različito se tretiraju pripadnici nacionalnih manjina. U radu je dat prikaz zakona pojedinih država, i Savezne Republike Jugoslavije, gdje su ilustrirani karakteristični elementi koji mogu kvalitetno pomoći u određivanju elemenata koje autentični pripadnik nacionalne manjine treba da ima.

I. Savezna Republika Jugoslavija (bivša država) - izvorni tekst

ZAKON O ZAŠTITI PRAVA I SLOBODA NACIONALNIH MANJINA (Sl. list SRJ br. 11/02, 57/02 - dr. propis, Sl. glasnik RS br. 72/09 - dr. zakon, 97/13 - US), prečišćen tekst zaključno sa izmenama iz Sl. gl. RS br. 72/09 koje su u primeni od 11/09/2009 (izmene u čl. 24).

OPŠTE ODREDBE, Predmet zakona

Član 1.

- (1) Ovim zakonom se reguliše način ostvarivanja individualnih i kolektivnih prava koja su Ustavom Savezne Republike Jugoslavije ili međunarodnim ugovorima garantovana pripadnicima nacionalnih manjina.
- (2) Ovim zakonom se uređuje i zaštita nacionalnih manjina od svakog oblika diskriminacije u ostvarivanju prava i sloboda i uspostavljaju se instrumenti kojima se obezbeđuju i štite posebna prava nacionalnih manjina na samoupravu u oblasti obrazovanja, upotrebe jezika, informisanja i kulture i obrazuju se ustanove radi olakšavanja učešća manjina u vlasti i u upravljanju javnim poslovima.
- (3) Republičkim i pokrajinskim propisima, u skladu sa Ustavom i zakonom, mogu se bliže urediti pitanja regulisana ovim zakonom.

Određenje nacionalne manjine

Član 2.

- (1) Nacionalna manjina u smislu ovog zakona je svaka grupa državljana Savezne Republike Jugoslavije koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu na teritoriji Savezne Republike Jugoslavije, pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom Savezne Republike Jugoslavije i poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva, i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju.
- (2) Nacionalnim manjinama u smislu ovog zakona smatraće se sve grupe državljana koji se nazivaju ili određuju kao narodi, nacionalne i etničke zajednice, nacionalne i etničke grupe, nacionalnosti i narodnosti, a ispunjavaju uslove iz stava 1. ovog člana.

Nacionalni saveti nacionalnih manjina

Član 19.

- (1) Pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati nacionalne savete (u daljem tekstu: savet) radi ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti upotrebe jezika i pisma, obrazovanja, informisanja i kulture.
- (2) Savet je pravno lice.
- (3) Savet ima najmanje 15 a najviše 35 članova, u zavisnosti od ukupnog broja pripadnika nacionalne manjine, koji se biraju na period od četiri godine.
- (4) Savet donosi svoj statut i budžet u skladu sa Ustavom i zakonom.
- (5) Savet se finansira iz budžeta i donacija.
- (6) Registar izabranih saveta vodi nadležni savezni organ.
- (7) Savet predstavlja nacionalnu manjinu u oblasti službene upotrebe jezika, obrazovanja, informisanja na jeziku nacionalne manjine i kulture, učestvuje u procesu odlučivanja ili odlučuje o pitanjima iz tih oblasti i osniva ustanove iz ovih oblasti.
- (8) Organi države, teritorijalne autonomije ili jedinice lokalne samouprave, prilikom odlučivanja o pitanjima iz stava 7. ovog člana, zatražiće mišljenje saveta.
- (9) Savet se može obratiti organima vlasti iz stava 8. ovog člana u vezi sa svim pitanjima koja utiču na prava i položaj nacionalne manjine.
- (10) Deo ovlašćenja iz oblasti pomenutih u stavu 7. ovog člana može se poveriti savetima, a država će obezbediti finansijska sredstva potrebna za vršenje ovih nadležnosti.
- (11) Pri utvrđivanju obima i vrste ovlašćenja iz stava 10. ovog člana vodi se računa i o zahtevu nacionalnog saveta.
- (12) Saveti će se formirati na principima dobrovoljnosti, izbornosti, proporcionalnosti i demokratičnosti.
- (13) Izborna pravila o izboru nacionalnih saveta

će se regulisati zakonom.

Savezni fond za nacionalne manjine

Član 20.

- (1) Osniva se Savezni fond za podsticanje društvenog, ekonomskog, kulturnog i opšteg razvoja nacionalnih manjina (u daljem tekstu: Fond).
- (2) Fond će učestvovati u finansiranju aktivnosti i projekata iz budžetskih sredstava vezanih za poboljšanje položaja i razvijanje kulturnog stvaralaštva nacionalnih manjina.
- (3) Savezna vlada će doneti bliže propise kojima će utvrditi sastav i delatnost Fonda.

II. Češka Republika

Dio 104 Zbirke zakona, broj 273/2001, stranica 6461, 273, Z A K O N, od 10. jula 2001, o pravima pripadnika nacionalnih manjina i izmjeni nekih zakona

§ 2

Definiranje osnovnih pojmova

- 1) Nacionalna manjina je skup građana Češke Republike koji žive na teritoriji Češke Republike i koji se od ostalih građana razlikuju najčešće zajedničkim etničkim porijeklom, jezikom, kulturom i tradicijom, čine brojnu manjinu stanovništva i ujedno pokazuju zajedničku težnju za očuvanje i razvijanje vlastitog integriteta, jezika i kulture, a ujedno u svrhu izražavanja i očuvanja interesa njihovih zajednica koje su se u historiji stvorile.
- 2) Pripadnik nacionalne manjine je građanin Češke Republike koji se izjašnjava kao pripadnik neke druge nacije, a ne češke, i izražava želju da se tretira kao pripadnik nacionalne manjine zajedno sa ostalima koji se, također, izjašnjavaju po istoj naciji.

§ 4

Slobodno odlučivanje o pripadnosti nacionalnoj manjini

- 1) Zbog pripadnosti nacionalnoj manjini ne smije nikome nastati nikakva šteta.
- 2) Organi javne uprave ne vode evidenciju pripadnika nacionalnih manjina. Lični podaci u vezi s pripadništvom nacionalnoj manjini se prikupljaju, obrađuju i koriste prema odredbama pravnih propisa. 1) Podaci o prijavljivanju pripadnosti naciji koje ovi organi prikupe prilikom popisa stanovništva ili po osnovu drugog posebnog zakona koji omogućava određivanje pripadnika nacionalne manjine ne smiju biti korišteni u druge svrhe osim u one zbog kojih su bili prikupljeni i arhivirani, te se nakon statističke obrade moraju uništiti.

§ 5

Pravo na okupljanje pripadnika nacionalnih manjina

Pripadnici nacionalne manjine mogu se udruživati u nacionalnim udruženjima, te u političkim strankama i političkim pokretima, pod uslovima i na način određen posebnim pravnim propisima.

2)

U Statutu Vijeća nacionalnih manjina definira se da je predsjedavajući Vijeća predstavnik vlade, a dva pomoćnika su jedan iz javne uprave i jedan predstavnik nacionalne manjine. Vijeće ukupno ima 31 člana: predstavnici ministarstava, institucija za zaštitu ljudskih prava, te predstavnici 14 nacionalnih manjina: Bjelorusi, Bugari, Hrvati, Mađari, Nijemci, Poljaci, Romi, Rusini, Rusi, Grci, Slovaci, Srbi, Ukrajinci i Vijetnamci). Svaka manjina nominira jednog do dva predstavnika.

III. Italija

Italijani određuju samo manjinske jezike, ali ne i

manjinske grupe.

Član 2.

Na osnovu člana 6. Ustava Italije i općih principa prihvaćenih od evropskih i međunarodnih institucija, Republika Italija štiti jezike i kulturu Albanaca, Katalonaca, Nijemaca, Grka, Slovenaca i Hrvata, kao i građane koji govore francuski, frankoprovansalski (koji se govori u južnoj Francuskoj), furlanski, romanš (jezik koji se govori u južnoj Švicarskoj), staroprovansalski i sardinski.

IV. Poljska

Zakon o nacionalnim i etničkim manjinama i regionalnim jezicima od 6. januara 2005.

Član 2.

1. Nacionalna manjina, prema ovom zakonu, grupa je poljskih državljana koji zajednički ispunjavaju sljedeće uslove:
 - grupa je brojčano manja od ostatka populacije u Poljskoj;
 - značajno se razlikuje od ostalih građana prema jeziku, kulturi ili tradiciji;
 - nastoji očuvati svoj jezik, kulturu ili tradiciju;
 - svjesna je vlastite historije, nacionalne zajednice i orijentirana je ka vlastitoj zaštiti i izražavanju;
 - preci žive na sadašnjoj teritoriji Poljske najmanje 100 godina;
 - identificira se s nacijom u vlastitoj zemlji porijekla.
2. Sljedeće manjine priznate su kao nacionalne manjine: Bjelorusi, Česi, Litvanci, Nijemci, Armeni, Rusini, Slovaci, Ukrajinci i Jevreji.
3. Etnička manjina, određena ovim zakonom, grupa je poljskih državljana koji zajednički ispunjavaju sljedeće uslove:
 - grupa je brojčano manja od ostatka

populacije u Poljskoj;

- značajno se razlikuje od ostalih građana prema jeziku, kulturi ili tradiciji;
 - nastoji očuvati svoj jezik, kulturu ili tradiciju;
 - svjesna je vlastite historije, nacionalne zajednice i orijentirana je ka vlastitoj zaštiti i izražavanju;
 - preci žive na sadašnjoj teritoriji Poljske najmanje 100 godina;
 - ne identificira se s nacijom u vlastitoj zemlji.
4. Sljedeće manjine priznate su kao etničke manjine: Karaim (Krim), Lemko (Zakarpatske), Romi i Tatari.

V. Zemlje okruženja

- Crna Gora

Ne navodi poimenično nacionalne manjine u Crnoj Gori.

Skupština Crne Gore, radi podrške aktivnostima značajnim za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika u oblasti nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta, osniva Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava u ovim i drugim oblastima (u daljnjem tekstu: Fond)

- Albanija je pripremila i 2017. godine usvojila Zakon o nacionalnim manjinama¹
- Srbija podnijela amandman na Zakon o nacionalnim manjinama
- Makedonija izradila novi Nacrt zakona o nacionalnim manjinama
- Kosovo 2008. usvojilo Zakon o nacionalnim manjinama

Posebno je zanimljiv stari - jugoslovenski zakon koji na neki način pravi razliku između pojedinca pripadnika nacionalne manjine i grupe pojedinaca koji se

¹ U Parlamentu Albanije usvojen Zakon 13. 10. 2017.

smatraju nacionalnom manjinom. To je posebno važno zbog stanja u BiH gdje tri pojedinca (koji osnuju udruženje građana) stižu beneficiju da predstavljaju grupu, tj. cjelokupnu nacionalnu manjinu i tako dobivaju ekskluzivitet nad jednom nacionalnom manjinom (zato u BiH postoji Udruženje Rumuna koje predstavlja jedna osoba

i time ima potpuni ekskluzivitet nad rumunskom nacionalnom manjinom u BiH). Tako npr. i udruženja Nijemaca ili austrijsko udruženje rade na istom principu jer nema članova udruženja koji se bave zaštitom i očuvanjem jezika, kulture i tradicije (sve ono što stoji u bh. zakonu o nacionalnim manjinama).

Zaključci i zapažanja:

U postupku identifikacije autentičnosti pripadnika nacionalne manjine potrebno je precizirati koji su to uslovi koje pripadnik nacionalne manjine mora ispuniti da bi imao status nacionalne manjine. U svim zakonima u BiH definirani su elementi pripadnosti nacionalne manjine, ali nedovoljno precizno da bi se izbjegle zloupotrebe prava koje imaju pripadnici nacionalnih manjina. Osim navedenih kriterija, zakonima u BiH nedostaje ključna odrednica autentičnosti koja bi definirala porijeklo pripadnika nacionalne manjine. Prijedlog je da se uvede objektivni kriterij, a to je uslov da su preci pripadnika nacionalne manjine (pripadnika nacionalne manjine koji je državljanin BiH) prisutni na prostorima BiH 100 i više godina. Individualna prava može ostvariti svaki pojedinac pripadnik nacionalne manjine, a kolektivna prava mogu ostvariti pojedinci ako su pripadnici organizirane formalne grupe građana koji su državljani BiH (udruženja, kulturno-umjetnička društva, grupe za očuvanje jezika, tradicije i kulture i slični načini organiziranja građana na dobrovoljnoj osnovi).

Ovim načinom definiranja autentičnosti pripadnika nacionalne manjine riješile bi se dileme tretmana pripadnika nacija koje su prisutne na prostoru BiH (Kinezi, Arapi, Sirijci), što navodi na zaključak da se

ove grupe građana mogu nazivati nove nacionalne manjine čiji su pripadnici državljani BiH i koji trebaju imati drugačija zakonom propisana prava s obzirom na njihov relativno mali broj i na njihove različite potrebe koje bi oni sami artikulirali.

Opcija za pojednostavljenje tretmana pripadnika nacionalnih manjina jeste da se sa zemljama okruženja (Crna Gora) i bližeg okruženja (Slovenija, Makedonija), gdje se govore jezici koje međusobno razumiju sve nacije, potpiše sporazum o priznavanju prava nacionalnih manjina na prostorima gdje žive pripadnici nacionalnih manjina. Ovaj pristup primjenjuju Mađari koji imaju sporazum sa zemljama okruženja (Slovenija i Rumunija) o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina.

Okvirna konvencija za zaštitu pripadnika nacionalnih manjina treba da se odnosi isključivo na građane BiH koji imaju državljanstvo BiH (u zakonima o pravima pripadnika nacionalnih manjina u BiH navodi se da je uslov za manjinsku pripadnost da je pojedinac državljanin BiH), dok građani koji nemaju državljanstvo BiH ne mogu ostvarivati prava kao pripadnici nacionalnih manjina. Jedno od rješenja je da se donese druga okvirna konvencija za nove nacionalne manjine, što je bio jedan od prijedloga u EU.

Literatura

1. Biro za ljudska prava Tuzla, Sve o nacionalnim manjinama, Priručnik
2. Biro za ljudska prava Tuzla, Nacionalne manjine i Europska Unija
3. Centar za mirovne studije Zagreb, Manjine za manjine, Zagreb 2010.
4. European Centre for Minority Issues, Mechanisms for the implementation of minority rights, Vijeće Europe, Brisel, 2004.
5. Knežiček T., Zakonodavni okvir za nacionalne manjine u europskim zemljama, rad za Okrugli sto "Analiza i potreba izrade izmjena i dopuna Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina iz 2003. godine", Vlašić, 18. 10. 2016.
6. Službena glasila u kojima su objavljeni zakoni o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH, RS i Federaciji BiH







SADRŽAJ:

ZNAČAJ DEFINICIJE ZA MEĐUNARODNOPRAVNU ZAŠTITU MANJINA, <i>DOC. DR. VERA KLOPČIĆ</i>	7
NACIONALNE MANJINE IZMEĐU NACIJE I POLITIKE, <i>PROF. DR. DRAGO VUKOVIĆ</i>	13
POLITIČKI SUBJEKTIVITET NACIONALNIH MANJINA U BOSNI I HERCEGOVINI, <i>PROF. DR. GORAN MARKOVIĆ</i>	17
ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA IZ PERSPEKTIVE OMBUDSMENA U BOSNI I HERCEGOVINI, <i>EMINA HALILOVIĆ</i>	23
ISKUSTVO OD POLA VIJEKA U ZAKONU O NACIONALNIM MANJINAMA MAĐARSKE, <i>VANR. PROF. DR. JUDIT BALOGH</i>	25
A QUARTER-CENTURY OF EXPERIENCE IN HUNGARIAN MINORITY LAW, <i>DOC. DR. JUDIT BALOGH</i>	33
DEFINICIJA AUTENTIČNOSTI PRIPADNIKA NACIONALNE MANJINE U ZAKONODAVSTVU ZEMALJA EVROPE, <i>PROF. DR. TIHOMIR KNEŽIČEK</i>	41





