

Pregledni rad  
UDK 327.58(497)  
323.1-057.91(497)  
342.718  
Primljeno: 11. rujna 2011.

---

## Preporuke iz Bolzana/Bozenu o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima: značenje i implikacije za Hrvatsku i regiju

---

ANTONIJA PETRIČUŠIĆ\*

### *Sažetak*

Ured visokog povjerenika nacionalnih manjina, tijelo Organizacije za europsku sigurnost i suradnju, krajem 2008. godine objavio je skupinu preporuka o pravu nacionalnih manjina u međudržavnim odnosima. U ovom članku analiziraju se okolnosti nastanka Bolzanskih preporuka, potom se predstavlja sadržaj Preporuka te se konačno analizira u kojoj su mjeri one već sadržane u manjinskim zakonodavstvima i politikama Hrvatske i nekoliko zemalja regije.

*Cljučne riječi:* visoki povjerenik nacionalnih manjina, jugoistočna Europa, međuetnički sukobi, stabilnost, nacionalne manjine, dobrosusjedski odnosi, bilateralni ugovori, dvostruko državljanstvo

### **Uvod**

Knut Vollebæk, visoki povjerenik nacionalnih manjina, čelnik tijela koje djeluje s ciljem sprečavanja međuetničkih sukoba u zemljama Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS), predstavio je u listopadu 2008. godine u sjevernotalijanskom gradu Bolzanu/Bozenu najnovije Preporuke o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima. Kao i ranije preporuke nastale na inicijativu Ureda OESS-ova visokog povjerenika, i Bolzanske preporuke služe prvenstveno kao poticaj državama članicama prilikom usvajanja određenih mjera za smanjenje napetosti vezanih uz nacionalne manjine koje ih nastanjuju.

Pitanja dobrosusjedstva i suradnje među državama uređena su mnogobrojnim međunarodnim izvorima prava. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manji-

\* *Antonija Petričušić*, znanstvena novakinja-asistentica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu na Katedri za sociologiju i predmetima Osnove sociologije i Ljudska prava.

na<sup>1</sup> (Šegvić, 2001; Petričušić, 2005) propisala je već u svojoj preambuli da stvaranje tolerantne i bogate Europe ne ovisi samo o suradnji među državama, već iziskuje i međugraničnu suradnju lokalnih i regionalnih vlasti, a da se time ne dovodi u pitanje ustav i teritorijalna cjelovitost svake države. Nadalje, isti je instrument međunarodnog prava propisao da se odredbe Okvirne konvencije primjenjuju u dobroj vjeri, u duhu razumijevanja i snošljivosti te u skladu s načelima dobrosusjedstva, prijateljskih odnosa i suradnje među državama.<sup>2</sup> Okvirna konvencija također uređuje pitanje prekogranične suradnje radi unapređenja položaja pripadnika nacionalnih manjina. Radi osiguranja zaštite osoba koje pripadaju dotičnim nacionalnim manjinama, države potpisnice Okvirne konvencije trebale bi zaključivati bilateralne i multilateralne sporazume s drugim državama, osobito sa susjednim državama, te poduzimati mjere za poticanje prekogranične suradnje.<sup>3</sup> Dok multilateralni instrumenti (poput konvencija, deklaracija, preporuka itd.) imaju pretežito normativni učinak, kreirajući standarde manjinske zaštite koja može i ne mora biti pravno obvezujuća, bilateralni dokumenti imaju značajno veći potencijal u području suzbijanja sukoba i upravljanja sukobima (Lantschner, 2009).

Cilj je Preporuka razjasniti na koji način države mogu pomagati pripadnicima vlastitog naroda koji su nacionalna manjina u nekoj drugoj državi ili državama, ali na način da ne ugroze međuetničke ili prekogranične odnose. U uvodnom dijelu Preporuka ističe se da gotovo sve države udomljuju nacionalne manjine, što je posljedica činjenice da se etno-kulturalne i državne granice rijetko jasno poklapaju. Nacionalne manjine često se (doduše, deklarativno) nazivaju mostovima među (susjednim) državama i trebale bi dodatno doprinositi uspostavljanju klime tolerancije i dijaloga između država. Da bi se ta proklamirana načela mogla ostvarivati, nužno je dopustiti pripadnicima nacionalnih manjina uspostavljanje i održavanje kontakata s pripadnicima svoga naroda u drugim državama te razvoj kulturnih i ekonomskih veza.

Ovaj članak predstavlja Bolzanske preporuke hrvatskoj znanstvenoj zajednici, ali i svima koji se bave manjinama. Bolzanske preporuke zanimljive su zbog njihova potencijalnog značenja za Hrvatsku i susjedne joj zemlje, tj. državljane susjednih zemalja koji imaju i hrvatsko državljanstvo. Naime, Preporuke legitimiraju angažman države u pogledu unapređenja statusa i opstanka vlastite nacionalne skupine koja u drugoj državi postoji kao nacionalna manjina. Iako se radi tek o političkoj

<sup>1</sup> Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, *Narodne novine* – međunarodni ugovori 14/1997.

<sup>2</sup> Članak 2. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

<sup>3</sup> Članak 18. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Vidi recentne studije o važnosti i nužnosti bilateralnih sporazuma: Lantschner i Medda, 2002, 2001/2002; Bloed i Van Dijk, 1999.

preporuci, ovaj instrument međunarodnog prava osnažuje kako prekogranični anagažman tako i položaj skupina koje su nacionalne manjine ili konstitutivni narodi u susjednim državama. Ipak, treba imati na umu da stručnjaci u Bolzanskim preporukama savjetuju izbjegavanje dodjeljivanja dvostrukog državljanstva pripadnicima nacionalnih manjina u susjednim državama. Stoga ovaj članak analizira može li sadržaj Preporuka ograničiti stečena prava osoba koja posjeduju dvostruko državljanstvo u regiji.

### **1) Pozadina nastanka Bolzanskih preporuka: politizacija prekograničnih manjinskih pitanja u Istočnoj Europi**

U slučajevima kada ostvarivanje prekograničnih veza jedne države s pripadnicima svoje nacije koji žive na teritoriju druge države zadobije politički kontekst ili pak kada država jednostrano sebi uzima pravo braniti, štiti ili podržavati pripadnike svoje nacije izvan područja svoje političke nadležnosti, javlja se rizik političkih tenzija, pa čak i erupcije nasilja. Intervencija Rusije na teritoriju Abhazije i Južne Osetije opravdava se šticećenjem stanovništva koje nastanjuje te dvije odmetnute gruzijske regije (Sabanadze, 2011). Slučajevi intervencije Mađarske u vezi s pripadnicima svoga naroda u susjednim zemljama ili "upletanja" Srbije i Hrvatske u vezi s položajem pripadnika njihovih naroda u Bosni i Hercegovini primjeri su iz regije. Zbog mnogih slučajeva s kojima se visoki povjerenik susreo u svojoj praksi na cijelom području OESS-a, Ured povjerenika odlučio je izraditi političke smjernice koje će jasno uputiti države kako mogu ostvarivati svoje interese u odnosu na nacionalne manjine iz inozemstva, a da pri tome ne ugroze mir i dobrosusjedske odnose. Cilj je Preporuka pojasniti na koji način države mogu podržavati i osigurati povlastice osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama a prebivaju na teritoriju druge države da te povlastice ne ugroze međuetničke ili međudržavne odnose.

Preporuke su uporišnu osnovu našle u govoru bivšeg visokog povjerenika Rolf Ekéusa "Suverenitet, odgovornost i nacionalne manjine"<sup>4</sup> te u Izvješću Venecijanske komisije o preferencijalnom tretmanu nacionalnih manjina od njihovih matičnih država.<sup>5</sup> Oba dokumenta objašnjavaju pod kojim uvjetima i uz koja ograničenja države mogu pružati zaštitu i podršku državljanima drugih zemalja s kojima dijele etničke, kulturne ili povijesne veze.

Izvješće Venecijanske komisije iz 2001. godine nastalo je na zahtjev mađarske vlade koja je zatražila pravno mišljenje o povlaštenom odnosu matične države pre-

<sup>4</sup> Rolf Ekéus, "Sovereignty, Responsibility and National Minorities", govor na engleskom jeziku dostupan na <http://www.osce.org/hcnm/53936>.

<sup>5</sup> Venecijanska komisija (Council of Europe's Commission for Democracy through Law, Venice Commission), "Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State", dostupno na engleskom jeziku na [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.asp).

ma pripadnicima naroda koji žive u drugim zemljama. Konkretno je povod bio Zakon o pripadnicima mađarske nacionalnosti koji žive u susjednim državama koji je mađarski parlament izglasao u lipnju 2001. godine.<sup>6</sup> Zakonom je Mađarska nastojala pružiti potporu za oko 3,5 milijuna Mađara koji žive u susjednim zemljama. Disperzija mađarske populacije rezultat je mirovnog ugovora iz Trianona 1920. godine kojim je Mađarska izgubila dvije trećine svog teritorija te polovicu svoga tadašnjeg stanovništva. Taj je Zakon bio ozbiljno osporavan jer je predstavljao prijetnju međuetničkoj stabilnosti u Rumunjskoj i Slovačkoj, koje su dom značajnom broju etničkih Mađara. Mađari naime čine oko 10 posto slovačke populacije od 5,4 milijuna stanovnika te oko 20 posto populacije Rumunjske od 22 milijuna stanovnika.

Mađarski je parlament u lipnju 2003. godine izglasao određene amandmane na Zakon, u skladu s mišljenjem Venecijanske komisije, a Mađarska je unatoč kontroverznom zakonu postala članicom Europske unije. U svibnju 2010. godine mađarski je parlament izglasao zakon koji Mađarima koji žive u susjednim zemljama omogućuje stjecanje mađarskog državljanstva. Kao protumjeru slovački je parlament donio Zakon o dvostrukom državljanstvu prema kojemu se Mađarima sa slovačkim državljanstvom koji prihvate mađarsko može oduzeti slovačko državljanstvo. Takvim slovačkim Mađarima Zakon također onemogućuje da obnašaju neke javne dužnosti u Slovačkoj.

Izvrješće Venecijanske komisije ispitalo je praksu dodjeljivanja povlastica pripadnicima vlastitog naroda nekoliko europskih zemalja: Austrije, Slovačke, Rumunjske, Bugarske, Italije, Mađarske, Slovenije i Grčke. Iako su rumunjski političari i diplomati, najviše zabrinuti zbog učinaka Zakona o pripadnicima mađarske nacionalnosti koji žive u susjednim državama, tvrdili da se radi o jedinstvenom fenomenu bez presedana, Venecijanska je komisija analizom zaključila da se radi o "novom, prihvaćenom i pozitivnom smjeru zaštite manjina" (Sólyom, 2004: 366). Drugim riječima, Venecijanska je komisija ocijenila da je pojavljivanje preferencijalnih zakona ove vrste pozitivan fenomen, ali je naglasila da oni još ne čine dio običajnog međunarodnog prava jer su na snazi tek kratko vrijeme. Venecijanska je komisija dakle zauzela stav da su unilateralni preferencijalni zakoni matičnih država prihvatljivi i legitimni, ali ako su u skladu s četiri načela: (i) poštivanje teritorijalne suverenosti država, (ii) poštivanje potpisanih ugovora (*pacta sunt servanda*), (iii) poštivanje prijateljskih odnosa među državama te (iv) poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, posebice zabrana diskriminacije. Stav je Venecijanske komisije u to doba bio da sustav bilateralnih i multilateralnih ugovora treba ostati osnovno sredstvo zaštite prava nacionalnih manjina.

<sup>6</sup> Za analizu Zakona o pripadnicima mađarske nacionalnosti koji žive u susjednim državama vidi Constantin, 2001/2002. i Stewart, 2004. Tekst Zakona na hrvatskom dostupan je na [http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/78331515-078C-423E-948C-305C43D2DDC6/0/Statusz\\_CRO.pdf](http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/78331515-078C-423E-948C-305C43D2DDC6/0/Statusz_CRO.pdf).

Visoki je povjerenik u svom govoru o suverenitetu i odgovornosti matičnih država naglasio da je povijest dokazala da u slučajevima kada države poduzimaju unilateralne korake na osnovi nacionalne pripadnosti da bi zaštitile nacionalne manjine koje žive izvan njihova teritorija može doći do tenzija i neprijateljstava, čak i nasilnih sukoba. Tadašnji visoki povjerenik Rolf Ekéus ponovno je istaknuo načelo međunarodnog prava prema kojem država ima pravo djelovati isključivo na teritoriju i prema državljanima nad kojima je nadležna, ali koje ju ne sprečava da, bez diskriminacije doduše, dodjeljuje takvim osobama određene povlastice, ali samo na teritoriju svoje nadležnosti. Konačno, osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama ne smije se onemogućavati održavanje neometanih prekograničnih kontakata s osobama iz drugih država s kojima dijele etničko podrijetlo.

Oba spomenuta dokumenta naglašavaju dakle dvostruku odgovornost država: štiti i promicati prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama koje se nalaze pod njihovom nadležnošću te ponašati se kao odgovoran član međunarodne zajednice u odnosu na manjine pod nadležnošću druge države.

## **2) Sadržaj Preporuka iz Bolzana/Bozена o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima**

Osnovna je doktrina iz Preporuka da je, prema odredbama međunarodnog prava, zaštita i priznanje manjinskih prava dužnost države u kojoj nacionalna manjina prebiva. Kada država iskazuje interes i namjeru zaštite manjinskih skupina u inozemstvu, posebice onih s kojima dijeli etnički, kulturni, jezični ili religijski identitet, ili zajedničko kulturno nasljeđe, tada njeno postupanje prema nacionalnim manjinama u inozemstvu ne implicira nadležnost nad pripadnicima nacionalnih manjina u drugim zemljama. Konačno, države pri dodjeli povlastica pripadnicima nacionalnih manjina druge države trebaju konzultirati državu njihova prebivališta, uzimajući u obzir načela teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i dobrosusjedskih odnosa. Isto tako, države koje dodjeljuju povlastice ne smiju time otežavati integraciju manjina u državi u kojoj prebivaju te potpaljivati separatističke tendencije.

U uvodnom dijelu Preporuka dana je definicija pojma "matična država" (*kin-state*) (Weber, 2004, v. također Halász *et al.*, 2004) jer je taj termin međunarodnog prava često upotrebljavan u tekstu Preporuka i pripadajućih Objašnjenja. Matičnom državom smatra se ona država čije većinsko stanovništvo dijeli etničke ili kulturne osobitosti s manjinskom populacijom druge države.<sup>7</sup> U slučaju kada nacionalna manjina ima matičnu državu, patronizirajući odnos matične države prema pripad-

<sup>7</sup> Drugi autori definiraju matičnu državu kao međunarodno priznatu državu (ili posebnu političku jedinicu unutar veće priznate države) koja može imati poseban politički interes za pitanja etničkih zajednica u inozemstvu koje su s tom državom povezane povijesnim, kulturnim ili tradicijskim vezama (King i Melvin, 1998: 12).

nicima svoga naroda koji je nacionalna manjina u drugoj državi proizlazi obično iz dva izvora: nacionalnog osjećaja i nacionalnog interesa. Iako ponekad takvi osjećaji rezultiraju pan-nacionalizmom matične države i iredentizmom nacionalne manjine, više je slučajeva kada matična država ne podržava secesiju teritorija druge države, već teži održavanju identiteta svoje etničke skupine. Upravo mnogobrojni bilateralni ugovori sklopljeni između zemalja srednje i jugoistočne Europe govore u prilog takvom pristupu (Cordell i Wolff, 2010: 304). S obzirom na to da je pojam *kin* (matični) sporan u međunarodnom pravu i nije jednoznačno definiran u akademskoj literaturi, on se ne koristi u tekstu Preporuka, već samo u pripadajućem Objašnjenju. Bolzanske se preporuke u velikoj mjeri bave upravo odnosom matičnih država prema pripadnicima vlastitog naroda u inozemstvu, ali se ne ograničavaju isključivo na taj odnos. Mogu se primjenjivati u onim prekograničnim odnosima koje ne karakterizira zajednička povijest, vjera ili jezik, te koji ne sadrže nužno element etniciteta. Pojam "nacionalna manjina" označava širok spektar manjina, vjerskih, jezičnih, kulturalnih ili etničkih, neovisno o tome jesu li takve skupine prepoznate kao takve od države kojoj pripadaju i bez obzira na denominaciju pod kojom su priznate. Preporuke se odnose na sve takve skupine.

Devetnaest je preporuka podijeljeno u četiri poglavlja: opća načela, obveze država prema osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama, povlastice koje država dodjeljuje osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama izvan zemlje te multilateralni i bilateralni instrumenti i mehanizmi. Preporuke pružaju normativno-praktičnu uputu državama u skladu s načelima suvereniteta, ljudskih i manjinskih prava i međunarodne odgovornosti. Pridružena Objašnjenja Preporuka (Explanatory Note) sadrže izričite upute na postojeće međunarodne standarde manjinske zaštite. Zbog toga je tekst Preporuka nužno čitati zajedno s Objašnjenjima. Budući da (još) ne postoji službeni prijevod Preporuka na hrvatski jezik, navodim ih u cijelosti.

### *I. Opća načela*

1. Suverenitet obuhvaća nadležnost države nad njezinim teritorijem i stanovništvom i ograničen je propisima međunarodnog prava. Nijedna država ne može imati nadležnost nad stanovništvom ili dijelom stanovništva koji se nalazi na teritoriju druge države bez njezine suglasnosti.
2. Suverenitet također podrazumijeva obvezu države da poštuje i osigura zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda svim osobama koje se nalaze na njezinu teritoriju i pod njezinom nadležnošću, uključujući prava i slobode pripadnika nacionalnih manjina. Priznanje i zaštita prava manjina u prvom je redu obveza države koju manjine nastanjuju.
3. Zaštita ljudskih prava, uključujući manjinska prava, također je pitanje opravdanog interesa međunarodne zajednice. Države trebaju izraziti svo-

ju zabrinutost za osobe i situacije u drugim državama putem međunarodne suradnje i održavanjem prijateljskih odnosa. To uključuje punu podršku država međunarodnim standardima ljudskih prava te pripadajućim mehanizmima nadgledanja njihove provedbe.

4. Država može posjedovati interes – čak i ustavom izraženu obvezu – skrbiti se o osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama, a prebivaju u drugoj državi, na temelju etničkih, kulturnih, jezičnih, religijskih, povijesnih ili ostalih veza. Ipak, to ni na koji način ne podrazumijeva pravo, na temelju međunarodnog prava, na nadležnost nad tim osobama na području druge države bez dozvole te države.

## *II. Obveze država prema osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama*

5. Države trebaju svima, uključujući osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama, jamčiti jednakost pred zakonima i jednaku zaštitu prava. U skladu s time, diskriminacija na temelju pripadnosti nacionalnoj manjini ili na nekim srodnim osnovama zabranjena je. Uspostavljanje supstantivne/sadržajne jednakosti može zahtijevati posebne mjere, koje se ne smiju smatrati diskriminatornima.
6. Države trebaju poštivati i promicati prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama, uključujući pravo na slobodno izražavanje, očuvanje i razvoj njihova kulturnog, jezičnog ili religijskog identiteta, slobodnog od bilo kakvih pokušaja asimilacije protivno njihovoj volji.
7. Države bi trebale poticati integraciju društva i jačati socijalnu koheziju. To znači da osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama mora biti osiguran učinkovit glas/utjecaj na svim razinama vlasti, posebice u vezi s onim pitanjima koja ih se tiču (ali ne isključivo u vezi s njima). Integracija može biti uspostavljena ako osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama zauzvrat sudjeluju u svim vidovima javnog života te poštuju pravila i regulaciju zemlje u kojoj žive.
8. Države ne trebaju neopravdano ograničiti pravo osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama da ustanovljavaju i održavaju neometane i miroljubive prekogranične kontakte s osobama koje zakonito prebivaju u drugoj državi, posebice s onima s kojima dijele isti nacionalni, etnički, kulturni, jezični ili religijski identitet, ili zajedničko kulturno nasljeđe.

## *III. Povlastice koje država dodjeljuje osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama izvan zemlje*

9. Države mogu proširiti povlastice na osobe koje prebivaju u inozemstvu, uzimajući u obzir gore navedena načela. Te povlastice, *inter alia*, mogu se

odnositi na kulturne i obrazovne mogućnosti, na putovanje, radne dozvole i pojednostavljen postupak izdavanja viza. One se trebaju dodjeljivati na nediskriminatornoj osnovi. Država prebivališta ne treba ometati stjecanje ili uživanje takvih povlastica koje su u skladu s međunarodnim pravom i načelima na kojima počivaju Preporuke.

10. Države se trebaju sudržavati od donošenja jednostranih odluka, uključujući proširenje povlastica strancima na temelju etničkih, kulturnih, jezičnih, religijskih ili povijesnih veza kojima je namjera ili posljedica potkopavanje načela teritorijalne cjelovitosti. Države ne smiju osigurati posrednu ili neposrednu podršku sličnim inicijativama koje poduzimaju nedržavni akteri.
11. Države mogu uzimati u obzir poželjnu razinu vladanja jezikom, povijesne ili porodične veze kada odlučuju dodjeljivati državljanstvo osobama iz inozemstva. Države ipak trebaju osigurati da se pri dodjeli državljanstva poštuju načela prijateljskih, dobrosusjedskih odnosa te teritorijalnog suvereniteta, te se sudržavati od *en masse* dodjeljivanja državljanstva, čak i kada je dvostruko državljanstvo dopušteno u državi u kojoj stjecatelj državljanstva prebiva. Ako država ne priznaje dvostruko državljanstvo u svome pravnom sustavu, ne smije diskriminirati nositelje dvostrukog državljanstva.
12. Države mogu pomagati podržavanjem obrazovanja u inozemstvu, što obuhvaća na primjer udžbenike, poučavanje jezika, izobrazbu nastavnika, stipendije i školske olakšice. Takva podrška ne smije biti diskriminatorna, mora imati eksplicitan ili pretpostavljen pristanak države prebivališta te biti u skladu s važećim nacionalnim i međunarodnim obrazovnim standardima.
13. Države mogu osigurati podršku kulturnim, religijskim ili drugim nevladinim organizacijama poštujući zakone i uz eksplicitni ili pretpostavljeni pristanak države u kojoj su te organizacije ustanovljene ili djeluju. Ipak, države bi se trebale sudržati od financiranja političkih stranaka etničkog i religijskog karaktera u stranim zemljama jer to može imati destabilizirajući učinak i potkopati dobre međudržavne odnose.
14. Prijem prekograničnog emitiranja, bilo direktno ili sredstvima posredovane transmisije ili emitiranja, ne smije biti zabranjen na osnovi etničke pripadnosti, kulture, jezika ili religije. Ograničiti se može priopćavanje koje sadrži govor mržnje ili potiče na nasilje, rasizam ili diskriminaciju.
15. Dok dodjeljuju povlastice osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama koje prebivaju u inozemstvu, države moraju osigurati ustrajnu podršku osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama u njihovoj nadležnosti. Kada bi države iskazale veći interes za manjine u inozemstvu nego na vla-



stitom teritoriju ili aktivno podržavale pojedinu manjinu u jednoj zemlji, dok istu zanemaruju u drugoj, doveli bi se u pitanje njihovi motivi i vjerodostojnost.

#### *IV. Multilateralni i bilateralni instrumenti i mehanizmi*

16. Države bi trebale prekogranično surađivati u okvirima prijateljskih bilateralnih i multilateralnih odnosa, te više na teritorijalnoj nego na etničkoj osnovi. Prekogranična suradnja između lokalnih i regionalnih vlasti može doprinijeti toleranciji i blagostanju, ojačati međudržavne odnose i potaknuti dijalog o manjinskim pitanjima.
17. U vezi s pitanjem djelovanja koje se odnosi na zaštitu osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama države se trebaju voditi pravilima i načelima ustanovljenim u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, uključujući one multilateralne instrumente i mehanizme koji su specifično stvoreni da doprinesu ostvarenju standarda i obveza koje se odnose na manjine.
18. Potiče se države da sklapaju bilateralne sporazume i donose druga bilateralna rješenja kako bi poboljšale i dodatno razvile razinu zaštite osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama. Ti mehanizmi osiguravaju načine na koje države mogu razmjenjivati informacije i zabrinutosti, razvijati interese i ideje te daljnju podršku manjinama na osnovi prijateljskih veza. Bilateralni pristup trebao bi slijediti duh temeljnih pravila i načela ustanovljenih multilateralnim instrumentima.
19. Države bi trebale pravilno koristiti sve postojeće nacionalne i međunarodne instrumente kako bi uspješno riješile moguće nesuglasice i spriječile sukobe oko manjinskih pitanja. To može uključivati savjetodavna i konzultativna tijela poput vijeća nacionalnih manjina, zajedničkih komisija i relevantnih međunarodnih organizacija. Medijaciju i arbitražne mehanizme treba unaprijed uspostaviti odgovarajućim bilateralnim ili multilateralnim ugovorima.

### **3) Moguće posljedice i korist Bolzanskih preporuka za Republiku Hrvatsku i zemlje regije**

Bolzanske preporuke priznaju legitimnost interesa država, koji je ponekad (simbolično) iskazan u tekstu ustava: “skrbiti se o osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama, a prebivaju u drugoj državi, na temelju etničkih, kulturnih, jezičnih, religijskih, povijesnih ili ostalih veza”. Ipak, to pravo ne podrazumijeva nikakvu nadležnost država nad osobama na području druge države bez dozvole te države. Mnogi (uglavnom) istočnoeuropski ustavi sadrže odredbu o dužnosti skrbljenja za pripadnike vlastitog naroda u inozemstvu. Uzevši u obzir tzv. istočnoeuropski, et-

nički nacionalizam, koji je bio homogena snaga formiranja nacija-država u istočnoj i jugoistočnoj Europi, ne čudi što stav o potrebi skrbi za pripadnike istog naroda koji je nacionalna manjina u drugoj državi dominira u istočnoj i jugoistočnoj Europi. Takve ustavnopravne obveze definirane su npr. u grčkom, mađarskom, poljskom, rumunjskom, slovenskom, slovačkom i ukrajinskom ustavu.<sup>8</sup> U skladu s načelima građanskog, liberalnog nacionalizma, koji naciju konstituira kao političku zajednicu, rijetke zapadnoeuropske zemlje omogućavaju političku participaciju (čak) i državljanima bez prebivališta na svom teritoriju. Talijanski izborni zakon ipak omogućava glasovanje za nacionalni parlament pripadnicima dijaspore. Mađarska, po najavama, također priprema zakon koji bi omogućio glasovanje Mađarima u dijaspori.

Preporuke iz Bolzana sugeriraju da u slučaju postojanja dvostrukog državljanstva, “[d]ržave ipak trebaju osigurati da takva stjecanja državljanstva poštuju načela prijateljskih, dobrosusjedskih odnosa te teritorijalnog suvereniteta, i trebaju se suzdržavati od *en masse* dodjeljivanja državljanstva, čak i kada je dvostruko državljanstvo dopušteno u državi u kojoj stjecatelj državljanstva [pripadnik nacionalne manjine] prebiva”.<sup>9</sup> Ustavna je obveza svih hrvatskih državnih tijela (dakle od predsjednika preko Vlade do ministarstava) štititi prava i interese državljanina koji žive ili borave u inozemstvu i promicati njihove veze s domovinom. Osim toga, Ustav jamči osobitu skrb i zaštitu pripadnicima hrvatskog naroda u drugim državama.<sup>10</sup> Ta se odredba, u nedostatku terminološkog određenja kroz praksu Ustavnog suda tumačena kroz praksu institucija, proteže na pripadnike hrvatskog naroda koji su nacionalne manjine ili iseljenici u drugim državama, ali i na Hrvate u susjednoj Bosni i Hercegovini (BiH), koji u toj zemlji nisu nacionalna manjina, već formalno-pravno jedan od konstitutivnih naroda.

Makedonski Ustav predviđa pravo Makedonije da skrbi za status i prava osoba koje pripadaju makedonskom narodu u susjednim zemljama, kao i makedonskih iseljenika, uz dužnost da im pomaže u razvoju njihova kulturnog identiteta i promicanju povezivanja. Makedonija također skrbi za kulturna, ekonomska i socijalna prava svojih državljanina u inozemstvu.<sup>11</sup> Amandmanom je ovaj članak Ustava, na inzistiranje Grčke, dopunjen sljedećim sadržajem: “(1) U izvršavanju ovih interesa Republika se neće miješati u suverenitet drugih država i njihovih unutrašnjih pitanja. (2) Ovaj amandman je dodatak na stavak 1. članka 49. Ustava Republike

<sup>8</sup> Detaljan pregled ustavnopravnih odredbi koje propisuju obvezu skrbljenja za pripadnike vlastitog naroda u inozemstvu vidi u Halász *et al.*, 2004.

<sup>9</sup> Preporuka broj 11.

<sup>10</sup> Članak 10. Ustava Republike Hrvatske, *Narodne novine* 85/2010. – pročišćeni tekst.

<sup>11</sup> Članak 49. Ustava Republike Makedonije, Устав на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија* 52/91, 01/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05.

Makedonije”.<sup>12</sup> Unatoč takvoj ustavnopravnoj garanciji, makedonski državljani s prebivalištem u inozemstvu tek su 2009. godine dobili pravo sudjelovanja na izborima, te će na parlamentarnim izborima 2011. godine ovo pravo prvi put koristiti. Birat će ukupno tri zastupnika: jednog za dijasporu iz Europe, jednog za dijasporu iz Amerike te jednog za dijasporu iz Australije. Pretpostavlja se da će jedan od tri zastupnika dijaspore biti Albanac. I Ustav Republike Kosovo propisuje obvezu “štiti interese svojih državljana u inostranstvu”, propisujući nadalje razradu te ustavne odredbe u zakonskom tekstu.<sup>13</sup> I nedavne promjene hrvatskog izbornog zakonodavstva tiču se izbora zastupnika iz dijaspore. Naime, birači bez prebivališta u Republici Hrvatskoj birat će na sljedećim parlamentarnim izborima fiksno tri zastupnika, a biračka će mjesta, za razliku od dosadašnjih pravila, biti isključivo u sjedištima diplomatsko-konzularnih predstavništava u stranoj državi u kojoj prebivaju.<sup>14</sup>

#### *Pitanje dvostrukog državljanstva*

Stručnjaci okupljeni u izradi Bolzanskih preporuka smatrali su da matične države ne bi trebale davati državljanstvo pripadnicima iste etničke skupine koji čine dio naroda (i/ili nacionalnih manjina) susjednih ili drugih država. Matične države, kako je već navedeno, su u pravno-politološkom rječniku one koje osim na svom teritoriju nalaze, prepoznaju, a često i štite pripadnike svoje etničke skupine u drugim, najčešće susjednim državama (Auresu, 2011). Te štice skupine zovu se matičnim narodom (*kin-nation*). Prevedeno na jezik dnevne politike, međunarodna organizacija smatra da dodjela dvostrukog državljanstva državljanima susjednih zemalja narušava međususjedsku stabilnost, jer potkopava lojalnost državi u kojoj nacionalna manjina prebiva, radi, plaća poreze, glasuje na izborima itd. Preporuke dakle promiču prekogranično pomaganje pripadnicima vlastitog naroda, ali tek ako se ono odnosi na očuvanje kulturnog identiteta, dakle financijsku pomoć matične države radi promicanja jezika, uporabe manjinskog jezika u medijima, školi itd. Preporuke kao tzv. *soft law instrument* (dakle pravno neobvezujući izvor međunarodnog prava) neće doprinijeti izmjeni dosadašnje raširene prakse dvostrukog državljanstva u regiji. Po načelu nemogućnosti oduzimanja stečenih prava, nosioci dvostrukog državljanstva ne trebaju strepiti jer im ga nitko ne može oduzeti.<sup>15</sup> Ipak, činjenica je

<sup>12</sup> Amandmani 1. i 2., Устав на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија* 1/92.

<sup>13</sup> Članak 15. Ustava Republike Kosovo, *Gazeta zyrtare e Kosoves* 3/2008.

<sup>14</sup> Članci 2. i 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, *Narodne novine* 145/10.

<sup>15</sup> Zakoni zemalja regije uglavnom ne predviđaju mogućnost oduzimanja državljanstava. Na primjer, hrvatski Ustav propisuje zabranu oduzimanja hrvatskog državljanstva, a Zakon o hrvatskom državljanstvu ne poznaje institut oduzimanja državljanstva. Vidi Članak 9. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske, *Narodne novine* 85/2010. – pročišćeni tekst i Zakon o hrvatskom držav-

da se institut dvostrukog državljanstva pokazao djelotvornim mehanizmom izigravanja pravosudnog sustava mnogih zemalja regije u pogledu privođenja pravdi ili služenja zatvorskih kazni za značajan broj osoba koje su osumnjičene ili osuđene za ratne zločine. Kada takve osobe posjeduju i državljanstvo države u kojoj prebivaju i državljanstvo jedne od susjednih zemalja, one mogu najprije manipulirati izborom mjesta suđenja, odgoditi izvršenje zatvorske kazne ili pred sudom druge države tražiti ponavljanje postupka. Te situacije zasigurno ne pridonose dobrosusjedskim odnosima, a ni procesu pomirenja i izvršenja pravde, koji je iznimno značajan u područjima nedavnih ratnih stradanja.

Ustav Crne Gore sadrži zanimljivu odredbu o dvostrukom državljanstvu koja je dana s vremenskim ograničenjima. Njome je naime propisano da svaki građanin Crne Gore koji je 3. lipnja 2006. godine (kada je proglašena nezavisnost Crne Gore) uz crnogorsko državljanstvo imao državljanstvo neke druge države ima pravo na crnogorsko državljanstvo. Zakon o crnogorskom državljanstvu iz 2008. godine ne predviđa mogućnost dvostrukog državljanstva, ali samo ako je državljanstvo druge države stečeno prije proglašenja nezavisnosti Crne Gore. U tom slučaju Zakon predviđa gubitak državljanstva punoljetnošću građana.<sup>16</sup> Takva restriktivna odredba vjerojatno je posljedica želje crnogorskih vlasti da im državljani ne podnose zahtjeve za državljanstvo Republike Srbije. Naime, izmjene Zakona o državljanstvu Republike Srbije iz 2007. godine omogućuju državljanima Crne Gore stjecanje srpskog državljanstva ako prebivaju na teritoriju Srbije, uz uvjet da zahtjev podnesu u roku od 5 godina od stupanja izmjene zakona na snagu. Osim toga, posljednjom izmjenom srpskog Zakona o državljanstvu predviđena je mogućnost stjecanja državljanstva Republike Srbije za sve pripadnike srpskog naroda koji nemaju prebivalište u Srbiji pod uvjetom da su stariji od 18 godina i da im nije oduzeta poslovna sposobnost. U zahtjev za stjecanje državljanstva moraju podnijeti i pismenu izjavu da Srbiju smatraju svojom državom. Stjecanje državljanstva Srbije tim putem nije uvjetovano prethodnim otpustom iz stranog državljanstva, čime su zapravo širom otvorena vrata pripadnicima srpske dijaspore da steknu dvostruko državljanstvo. I crnogorski Zakon o državljanstvu favorizira iseljenike, predviđajući da "Crnogorski iseljenik i član njegove porodice do trećeg stepena srodstva u pravoj liniji može steći crnogorsko državljanstvo prijemom ako zakonito i neprekidno boravi u Crnoj Gori najmanje dvije godine".<sup>17</sup>

ljanstvu, *Narodne novine* 113/1993. Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine predviđa pak okolnosti u kojima državljanstvo može biti oduzeto (npr. državljanstvo stečeno pomoću prevare ili lažnih informacija; kada je osoba pravosudno osuđena za teška kaznena djela). Vidi Članak 23. Zakona o državljanstvu BiH, *Službeni glasnik BiH* 4/97, 13/99 i 6/03.

<sup>16</sup> Član 24. Zakona o crnogorskom državljanstvu, *Službeni list* 13/2008.

<sup>17</sup> *Ibid.*, Član 10.

*Bilateralna i prekogranična suradnja u regiji*

Bolzanske preporuke savjetuju državama da omoguće nacionalnim manjinama da “ustanovljavaju i održavaju neometane i miroljubive prekogranične kontakte s osobama koje zakonito prebivaju u drugoj državi, posebice s onima s kojima dijele isti nacionalni, etnički, kulturni, jezični ili religijski identitet, ili zajedničko kulturno nasljeđe”.<sup>18</sup> Osim toga, Preporuke sadrže niz prijedloga na koji način ostvarivati bilateralnu suradnju radi poboljšanja razine zaštite osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama.<sup>19</sup>

Radi uređivanja pitanja prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina u Hrvatskoj moguće je s drugim državama sklapati međunarodne ugovore. Takvim se međunarodnim ugovorima “stvaraju i unapređuju uvjeti za održavanje i razvijanje kulture pripadnika nacionalnih manjina te za očuvanje bitnih sastavnica njihove samobitnosti, odnosno njihove vjere, jezika, tradicije i kulturne baštine”.<sup>20</sup> Takva praksa predviđena je nizom manjinskih zakona u regiji. U Hrvatskoj je pripadnicima nacionalnih manjina, manjinskim udrugama i vijećima nacionalnih manjina omogućeno slobodno održavati “veze s narodom s kojim dijele ista etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja, te s pravnim osobama sa sjedištem na području države tog naroda koje obavljaju djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, nakladničke (izdavačke) i humanitarne djelatnosti”.<sup>21</sup> BiH “je dužna omogućavati i finansijski pomagati održavanje i razvitak odnosa između pripadnika nacionalnih manjina u BiH sa pripadnicima istih nacionalnih manjina u drugim državama i sa narodima u njihovim matičnim državama”.<sup>22</sup> I pripadnici nacionalnih manjina u Srbiji imaju pravo “saradnje sa sunarodnicima u zemlji i u inostranstvu”, za što država može predvidjeti i određene olakšice. Manjine u Srbiji imaju i pravo slobodno zasnivati i održavati “miroljubive odnose unutar države i van njenih granica s licima koja zakonito borave u drugim državama, posebno sa onima sa kojima imaju zajednički etnički, kulturni, jezički i verski identitet ili zajedničko kulturno nasljeđe”.<sup>23</sup> Sličnu formulaciju prava na prekograničnu suradnju sadrže i crnogorski Ustav i zakon o manjinama. Crnogorski Ustav jamči pravo nacionalnim manjinama “da uspostavljaju i održavaju kontakte sa građanima i udruženjima van Crne Gore

<sup>18</sup> Preporuka broj 8.

<sup>19</sup> Preporuke broj 16-19.

<sup>20</sup> Članak 6. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine* 155/2002.

<sup>21</sup> *Ibid.*, Članak 16.

<sup>22</sup> Član 6. BiH Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, *Službeni glasnik BiH* 12/2003.

<sup>23</sup> Članak 6. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ* 11/2002 i *Službeni glasnik Republike Srbije* 72/2009 te Članak 80. stavak 3. Ustava Republike Srbije.

sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno historijsko nasljeđe, kao i vjerska ubjeđenja”.<sup>24</sup> Ustavom osigurano pravo detaljnije je razrađeno zakonom o manjinama koji predviđa pravo manjina “da zasnivaju i održavaju slobodne i miroljubive odnose preko granice sa matičnim državama i sa sunarodnjacima koji borave u drugim državama, posebno s onim sa kojima imaju zajednički etnički, kulturni, jezički ili vjerski identitet”. Ipak, to pravo “ne može se ostvariti suprotno interesima Republike”,<sup>25</sup> drugim riječima, ne smije predstavljati ugrozu teritorijalne cjelovitosti i stabilnosti države. U cilju očuvanja manjinskih kulturnih razlika i identiteta omogućeno im je u Crnoj Gori “primati materijalnu i finansijsku pomoć od domaćih i stranih organizacija, fondacija i privatnih lica”. Moguće je nadalje osigurati porezne olakšice ili carinska oslobođenja “u slučaju finansijske ili druge materijalne pomoći udruženjima, ustanovama, društvima i nevladinim organizacijama manjina iz inostranstva”.<sup>26</sup>

Srbija iskazuje značajan politički interes za pripadnike srpskog naroda u Bosni i Hercegovini i na Kosovu. U slučaju Kosova finansijski pomaže opstanak (paralelnih) institucija u sjevernom dijelu te države, dok je suradnja i finansijska pomoć Srbima u Bosni i Hercegovini formalizirana Sporazumom o uspostavljanju specijalnih paralelnih odnosa između Republike Srbije i Republike Srpske<sup>27</sup> potpisanim u rujnu 2006. godine. Tim je činom stavljen izvan snage Sporazum o uspostavljanju specijalnih paralelnih odnosa između Savezne Republike Jugoslavije i Republike Srpske iz ožujka 2001. godine.<sup>28</sup> Ukratko, Sporazumom je ugovoren “razvoj institucionalnih i svih drugih oblika saradnje u okviru opštih političkih i privrednih uslova” između Srbije i jednog od entiteta BiH s pretežitim srpskim stanovništvom u područjima poput gospodarstva, znanosti, obrazovanja, turizma, suzbijanja kriminala, zaštite sloboda i prava građana te zakonodavstva (sic!). Iako Sporazum predstavlja općeniti okvir za suradnju, on prelazi okvire dobrosusjedske suradnje koja bi smjerala zaštititi i očuvanju identiteta srpske nacionalne zajednice u BiH.

<sup>24</sup> Članak 79. točka 12. Ustava Crne Gore, *Službeni list* 1/2007.

<sup>25</sup> Članak 31. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, *Službeni list* 31/2006, 51/2006 i 38/2007.

<sup>26</sup> *Ibid.*, Članak 32.

<sup>27</sup> Zakon o potvrđivanju Sporazuma o uspostavljanju specijalnih paralelnih odnosa između Republike Srbije i Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori*, 70/2007.

<sup>28</sup> Sporazum je ponovno sklopljen, unatoč mogućnosti sukcesije ranijeg Sporazuma iz 2001, u predizborno vrijeme, kao i u okolnostima pregovora o statusu Kosova. Osim kao instrument etničke homogenizacije Srba iz Republike Srpske sa Srbima u Srbiji, poslužio je i kao politička poruka međunarodnoj zajednici da bi u slučaju njezine podrške osamostaljenju Kosova, Republika Srpska mogla na referendumu tražiti izdvajanje iz BiH.

#### **4) Strategija o odnosima Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske i moguća korist Bolzanskih preporuka za hrvatske nacionalne manjine u inozemstvu**

Nedavno usvojena Strategija o odnosima Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske<sup>29</sup> formalno razrađuje raščlambu hrvatske dijaspore na “Hrvate iz Bosne i Hercegovine”, “hrvatske manjine” te “hrvatsko iseljništvo”. Strategija nadalje navodi specifična prava i privilegije za svaku od triju skupina hrvatskog naroda u inozemstvu. Predviđa obvezu skrbljenja “o očuvanju ustavnog položaja Hrvata u BiH (...) u svrhu opstanka i zaštite hrvatskoga naroda u BiH”. Nadalje, Strategija navodi da je “povezivanje s Hrvatima u BiH, potpora njihovu povratku i ostanku u BiH, te očuvanje njihove pune ravnopravnosti” od strateškog interesa za državu. Strategija također navodi da je unapređivanje dobrosusjedskih odnosa s BiH, kao i podupiranje BiH na putu euroatlantskih integracija u interesu Republike Hrvatske.

Druga skupina adresata Strategije jesu pripadnici hrvatske nacionalne manjine u europskim zemljama. Prema tekstu Strategije, hrvatske vlasti trebale bi se skrbiti o njihovu opstanku i ostvarivanju njihovih manjinskih prava u skladu s međunarodnim pravom te na temelju postojećih i novosklopljenih međunarodnih bilateralnih ugovora za zaštitu manjina. Strategija propisuje da “pri provođenju dvostranih ugovora Hrvatska [treba] tražiti ispunjenje standarda i uvažavanje uzajamnosti kako bi se osigurao opstanak i zaštitila prava hrvatske nacionalne manjine u europskim zemljama kakva uživaju nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj”. Takav je pristup u skladu s Bolzanskim preporukama, jer one potiču države da sklapaju bilateralne sporazume i pronalaze druga bilateralna rješenja kako bi poboljšale i dodatno razvile razinu zaštite osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama.<sup>30</sup> Smatra se da ti “mehanizmi osiguravaju načine na koje države mogu razmjenjivati informacije i zabrinutosti, razvijati interese i ideje te daljnju podršku manjinama na osnovi prijateljskih veza”.<sup>31</sup> Osim toga, Preporuke sugeriraju korištenje svih postojećih nacionalnih i međunarodnih instrumenata u cilju uspješnog rješavanja mogućih nesuglasica i sprečavanja sukoba oko manjinskih pitanja. To može uključivati savjetodavna i konzultativna tijela poput vijeća nacionalnih manjina, zajedničkih komisija i relevantnih međunarodnih organizacija.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Tekst Strategije o odnosima Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske dostupan na <http://www.mvpei.hr/custompages/static/hrv/files/110509-Strategija-prema-Hrvatima-izvan-RH.pdf>.

<sup>30</sup> Preporuka broj 18.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Preporuka broj 19.

Zaštita hrvatskih iseljenika, treće skupine Hrvata izvan domovine, “obuhvaća očuvanje nacionalnog identiteta svih naraštaja hrvatskih iseljenika te jačanje raznih oblika odnosa (političkih, gospodarskih i kulturnih) između iseljene i domovinske Hrvatske”. Zanimljivo je da Strategija predviđa zaštitu i pomoć “Hrvatima izvan Republike Hrvatske koji žive u teškim gospodarskim i političkim uvjetima u državama u koje su se iselili”, a Republika Hrvatska bi im trebala, sukladno mogućnostima, pružati “pomoć pri povratku u Republiku Hrvatsku i integraciju u hrvatsko društvo”.

Bolzanske preporuke svakako su jedna od mogućnosti koje institucijama stoje na raspolaganju za poboljšanje položaja pripadnika iste etničke skupine koji su nacionalna manjina u drugoj državi, te je njihov sadržaj moguće primjenjivati radi ostvarenja druge ustavno utemeljene obveze – skrbljenja i zaštite dijelova hrvatskog naroda u drugim državama, dakle druge skupine adresata Strategije. Bolzanske preporuke ne predviđaju miješanje ili medijaciju u političke procese u drugim državama, čak i kada su pripadnici nacionalnih manjina tih država akteri političkih procesa. Pitanje političke participacije nacionalnih manjina može se smatrati dijelom isključive suverenosti država u kojima žive. Preporuke jasno navode da bi se povlastice koje matična država dodjeljuje pripadnicima svoje etničke skupine koja prebiva u inozemstvu trebale odnositi na “kulturne i obrazovne mogućnosti, putovanje, radne dozvole i pojednostavljen postupak izdavanja viza”.<sup>33</sup>

Iako je šticeenje prava i interesa državljana Republike Hrvatske koji žive ili borave u inozemstvu Ustavom ustanovljena obveza, smatram da su predsjednik Ivo Josipović i premijerka Jadranka Kosor ipak izašli iz okvira prava predviđenih međunarodnim pravnim izvorima kada su krajem ožujka 2011. godine zajednički “izrazili zabrinutost produbljivanjem političke krize u BiH i očekivanje da svi čimbenici u BiH zaštite jednakopravnost hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini”.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Preporuka broj 9.

<sup>34</sup> HRT, “Zaštite Hrvate u BiH”, 29. 3. 2011. Takva zajednička nota vrha države, do tada bez presedana, posljedica je neuključivanja hrvatskih političkih stranaka u izvršnu vlast Federacije Bosne i Hercegovine. Naime u tom su entitetu bošnjačke stranke eliminirale iz vlasti dva HDZ-a, koja su na izborima krajem 2010. godine dobila oko 90% mandata hrvatskog glasačkog tijela. Neuključivanje u vlast legitimnih predstavnika jednog od triju konstitutivnih naroda rezultiralo je političkom krizom u BiH. Središnje izborno povjerenstvo ocijenilo je da je SDP ustrojio vlast u Federaciji BiH kršenjem izbornog zakona, osporivši zakonitost uspostave Doma naroda parlamenta Federacije BiH te poništivši izbor predsjednika i dvaju dopredsjednika tog entiteta. Visoki međunarodni predstavnik u BiH Valentin Inzko suspendirao je potom odluku Središnjeg izbornog povjerenstva. Vidi više u International Crisis Group, “Bosnia: State Institutions under Attack”, Bosnia Briefing N°62, 6 May 2011, dostupno na <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/bosnia-herzegovina/B62%20Bosnia%20--%20State%20Institutions%20under%20Attack.ashx>.



Ipak, diplomatski vrlo pažljivo intonirana nota naglasila je da je “Republika Hrvatska (...) vitalno zainteresirana za stabilnost, teritorijalni integritet i suverenitet Bosne i Hercegovine, kao prijateljske susjedne države” te da bi se stabilnost trebala temeljiti “na uvažavanju većinske volje svakog od triju konstitutivnih naroda, pa tako i hrvatskog naroda, kako je iskazana na općim izborima”. U ovom se slučaju radi o miješanju u politički proces formiranja političkih institucija druge suverene države, gdje su hrvatske institucije izrazile potporu većinskom dijelu jednog konstitutivnog naroda druge države. Takva je intervencija upitna jer se ne radi o podršci cijelom narodu i jer je riječ o intervenciji izvan područja političke nadležnosti hrvatskih institucija. U uvodnom dijelu Bolzanskih preporuka, osim toga, istaknuto je da u slučajevima kada jednostrano ostvarivanje prekograničnih veza zadobije politički kontekst, postoji veliki rizik političkih tenzija, pa i eskalacije konflikta. Zbog toga smatram da takvi postupci ne mogu biti opravdani ustavnopravnom obvezom šticeńja “prava i interesa državljana Republike Hrvatske koji žive ili borave u inozemstvu” jer predstavljaju miješanje u suverenitet druge države.

Provedba Ustavom utemeljenih obveza šticeńja prava i interesa državljana u inozemstvu te skrbi i zaštite dijelova hrvatskog naroda u drugim državama nameće hrvatskim institucijama obvezu da se koriste svim raspoloživim i legitimnim instrumentima za njihovo ostvarenje. Bolzanske preporuke svakako bi trebale postati referenca prilikom provođenja politika i mjera za hrvatsku dijasporu, shvaćenu u najširem smislu. Činjenica da Preporuke ne savjetuju dodjeljivanje dvostrukog državljanstva služi kao argument onim (političkim) opcijama koje zagovaraju ukidanje prava glasa građanima Bosne i Hercegovine koji imaju i hrvatsko državljanstvo, no kako do ukidanja državljanstva ne može (i ne smije) doći, Hrvatima u Bosni i Hercegovini treba nastaviti pomagati u okviru dobrosusjedstva, ne ugrožavajući suverenitet države koju nastanjuju. Smatram da bi u slučaju Hrvata u Bosni i Hercegovini angažman hrvatskih vlasti trebao biti ograničen na pomaganje u očuvanju kulturne i identitetske različitosti tog konstitutivnog naroda. To npr. uključuje pružanje pomoći obrazovnim i kulturnim institucijama, (su)financiranje medija, a posebice osiguranje određenih povlastica u Republici Hrvatskoj: npr. osiguranje kvota za studente hrvatske nacionalnosti iz susjednih zemalja u institucijama visokog obrazovanja, olakšavanje izdavanja radnih i poslovnih dozvola te viza, olakšice za stjecanje nekretnina i sl.

### **Zaključak**

Standardi usuglašeni u Bolzanskim preporukama trebali bi doprinijeti unapređenju statusa nacionalnih manjina na području država članica Organizacije za europsku sigurnost i suradnju, pa posredno i u zemljama regije i dodatno (politički, kulturno, pa i ekonomski) približiti susjedne zemlje. Ipak, pitanje obostrano prihvatljivog

tretiranja nacionalnih manjina za susjedne zemlje nije isključivo sigurnosno pitanje koje, adekvatno riješeno, pridonosi uspostavi trajnog mira i stabilnosti. Naime, integriranje nacionalnih manjina u društvo i osiguranje njihovih prava (prema međunarodno propisanim i nacionalnim odredbama o manjinskim pravima) doprinosi društvenoj koheziji i omogućava ostvarenje jednakosti svih građana, bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost. Isključivo primjena i ostvarenje potpunijeg rezultata će i dugoročnim mirom u jugoistočnoj Europi i osiguranjem faktičke jednakosti svih građana zemalja ove regije. Bolzanskim preporukama, kao i svim ranijim instrumentima visokog povjerenika nacionalnih manjina (o pravu na uporabu manjinskog jezika, na obrazovanje na manjinskom jeziku, o političkoj participaciji i o višetrućičkoj policiji), legitimitet će primjenom dati kako državni službenici tako i pripadnici nacionalnih manjina i njihove udruge kojima stoje na raspolaganju kao relativno nov izvor međunarodnog prava manjina te, konačno, znanstvenici koji će analizirati učinke njihove primjene. Pravno neobvezujući učinak tog izvora međunarodnog prava manjina ukazuje u kojoj su mjeri manjinski instrumenti međunarodnog prava još uvijek krhki zbog nedostatka političke volje da se taj dio prava čovjeka usuglasi i da se stvore općeprihvaćeni međunarodni standardi.

#### LITERATURA

- Auresu, Bogdan, 2011: The 'Kinterested' State and the HCNM Bolzano/Bozen Rules of Engagement, u: Palermo, Francesco; Sabanadze, Natalie (ur.), *National minorities in inter-state relations*, Nijhoff Publ., Leiden: 63-78.
- Bloed, Arie i Dijk, Pieter van (ur.), 1999: *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe*, Kluwer Law International, The Hague – London – Boston.
- Constantin, Sergiu, 2001/2002: The Hungarian 'Status Law' on Hungarians Living in Neighboring Countries, *European Yearbook of Minority Issues*, 1: 593-622.
- Cordell, Karl i Wolff, Stefan, 2010: *Ethnic Conflict: Causes, Consequences, and Responses*, Polity Press, Cambridge.
- Halász, Iván; Majtényi, Balázs; Vizi, Balázs, 2004: A New Regime of Minority Protection? Preferential Treatment of Kin Minorities under National and International Law, u: Kántor, Zoltán; Majtényi, Balázs; Ieda, Osamu; Vizi, Balázs; Halász, Iván (ur.), *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, Slavic Research Center: 328-349.
- Homan, Cees, 2002: Interview with Max van der Stoep, Former High Commissioner on National Minorities, *Helsinki Monitor* (13) 1: 3-10.

- King, Charles i Melvin, Neil, 1998: *Nations abroad: diaspora politics and international relations in the former Soviet Union*, Westview Press.
- Lantschner, Emma, 2009: *Soft jurisprudence im Minderheitenrecht: Standardsetzung und Konfliktbearbeitung durch Kontrollmechanismen bi- und multilateraler Instrumente*, Nomos, Baden Baden.
- Lantschner, Emma, Medda, Roberta, 2001/2002: Protection of National Minorities through Bilateral Agreements in South Eastern Europe, *European Yearbook of Minority Issues*, 1: 535-564.
- Lantschner, Emma, Medda, Roberta, 2002: Bilateral approach to the protection of kin-minorities, European Commission for Democracy through Law, u: *The protection of national minorities by their kin-state*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- Palermo, Francesco, 2009: The Bolzano/Bozen recommendations on national minorities in inter-state relations, *Politika*, 9: 511-519.
- Palermo, Francesco, 2011: National Minorities in Inter-State Relations: Filling the Legal Vacuum?, u: Palermo, Francesco; Sabanadze, Natalie (ur.), *National minorities in inter-state relations*, Nijhoff Publ., Leiden: 3-28.
- Petričušić, Antonija, 2005: Rights of Minorities in International Law, *Croatian International Relations Review* (11) 38/39: 47-57.
- Preece, Jennifer Jackson, 2011: Diversity and Co-existence in International Society: The Bolzano/Bozen Recommendations in Historical Perspective, u: Palermo, Francesco; Sabanadze, Natalie (ur.), *National minorities in inter-state relations*, Nijhoff Publ., Leiden: 29-44.
- Sabanadze, Natalie, 2011: States, Minorities and Regional Hegemons in South Caucasus: Whose Responsibility to Protect?, u: Palermo, Francesco; Sabanadze, Natalie (ur.), *National minorities in inter-state relations*, Nijhoff Publ., Leiden: 167-184.
- Sólyom, László, 2004: What Did the Venice Commission Actually Say?, u: Kántor, Zoltán; Majtényi, Balázs; Ieda, Osamu; Vizi, Balázs; Halász, Iván (ur.), *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, Slavic Research Center: 365-370.
- Stewart, Michael, 2004: The Hungarian Status Law: A New European Form of Transnational Politics?, u: Kántor, Zoltán; Majtényi, Balázs; Ieda, Osamu; Vizi, Balázs; Halász, Iván (ur.), *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, Slavic Research Center: 120-151.
- Šegvić, Saša, 2001: Međunarodni pravni standardi zaštite nacionalnih manjina, *Hrvatska pravna revija* (4) 1: 121-134.
- Weber, Renate, 2004: The Kin-State and Its Minorities: Which European Standards? The Hungarian Status Law: Its Antecedents and Consequences, u: Kántor, Zoltán; Majtényi, Balázs; Ieda, Osamu; Vizi, Balázs; Halász, Iván (ur.), *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, Slavic Research Center: 350-364.

Antonija Petričušić

BOLZANO/BOZEN RECOMMENDATIONS ON NATIONAL  
MINORITIES IN INTER-STATE RELATIONS:  
SIGNIFICANCE AND IMPLICATIONS FOR CROATIA  
AND THE REGION

*Summary*

The office of the High Commissioner on National Minorities, body of the Organization for Security and Co-operation in Europe, published at the end of 2008 a set of recommendations dealing with the rights of national minorities in inter-state relations. In this paper circumstances related to the origins of Bolzano/Bozen Recommendations are analysed, subsequently the paper presents the content of the Recommendations, and finally, the paper analyses to what extent the Recommendations have been reflected in minority-related legislation and policies of Croatia and several neighbouring countries.

*Keywords:* High Commissioner on National Minorities, South-eastern Europe, interethnic conflicts, stability, national minorities, good neighbouring relations, bilateral agreements, dual citizenship

Kontakt: **Antonija Petričušić**, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14/I, 10000 Zagreb. E-mail: [antonija.petricusic@pravo.hr](mailto:antonija.petricusic@pravo.hr)