

*Kvaka 22 iz Poglavlja 23:
Propust politike uvjetovanja u pogledu
osiguranja zastupljenosti pripadnika
nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti*

*Antonija Petričušić**

*Ljubomir Mikić***

UDK 35.072.6:342.724
342.724(497.5)

Review scientific paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 14. 5. 2013.

Accepted / prihvaćeno: 21. 3. 2014.

Pitanje podzastupljenosti pripadnika manjina u tijelima javne vlasti bilo je tijekom cijelog procesa pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, a posebice tijekom pregovora u Poglavlju 23, koje pokriva materiju pravosuđa i temeljnih prava, kontinuirano isticano kao neadekvatno i nepotpuno ostvareno pravo pripadnika nacionalnih manjina. Pretpristupnom politikom uvjetovanja Europska unija je pokušala postići proporcionalniju zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti, što je rezultiralo nizom aktivnosti i mjera hrvatskih vlasti. Ipak, unatoč ozbiljnim nastojanjima Europske komisije da iskoristi proces pristupanja kao polugu

* Dr. sc. Antonija Petričušić, znanstvena novakinja – viša asistentica na Katedri za sociologiju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (senior assistant at the Chair of Sociology, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: apetricusic@pravo.hr)

** Ljubomir Mikić, Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć, Vukovar (Center for Peace, Legal Advice and Psychosocial Assistance, Vukovar, Croatia, e-mail: ljubsbs@yahoo.com.au)

osnaženja prava manjina, uključujući i pravo na zastupljenost u tijelima javne vlasti, empirijski podaci upućuju na to da je broj pripadnika manjina u tijelima javne vlasti čak i smanjen tijekom pregovaranja. Istražujući taj paradoks politike uvjetovanja, članak razmatra okolnosti pod kojima je pitanje podzastupljenosti manjina ušlo na dnevni red pregovora o pristupanju Europskoj uniji te analizira je li uopće u zadatostima loše ekonomske situacije i prekobrojne državne uprave drugačijim političkim odlukama bilo moguće osigurati znatniju zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti.

Cljučne riječi: politika uvjetovanja – Europska unija, prava nacionalnih manjina, zastupljenost pripadnika manjina, pridruživanje EU

1. Uvod

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina iz 2002. (UZPNM) ključni je propis kojim su uređena prava i ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. Unatoč pridjevu »ustavni« u nazivu zakona, UZPNM nema pravnu snagu Ustava, već je po svojim obilježjima organski zakon koji uređuje prava nacionalnih manjina i razrađuje ljudska prava i temeljne slobode koji su utvrđeni Ustavom.¹ UZPNM obvezuje Hrvatsku na poštovanje i zaštitu prava svojih državljana koji su pripadnici nacionalnih manjina i drugih temeljnih prava i sloboda čovjeka i građanina, vladavine prava i svih ostalih najviših vrednota ustavnog i međunarodnoga pravnog poretka (čl. 1.). UZPNM propisuje da se pripadnicima nacionalnih manjina osigurava zastupljenost u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima, vodeći računa o njihovu sudjelovanju u ukupnom stanovništvu na razini na kojoj je ustrojeno tijelo državne uprave ili pravosudno tijelo (čl. 22/2.) i stečenim pravima.² Propisuje pravo pripadnicima nacionalnih manjina na zastupljenost

¹ U obrazloženju Odluke Ustavnog suda od 7. travnja 2010. navedeno je: »Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske po sili čl. 131/2. Ustava jest propis koji ima pravnu snagu samog Ustava (jer se donosi i mijenja u postupku u kojemu se donosi i mijenja Ustav), a Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina je po sili samog Ustava (čl. 15/2.) organski zakon koji se donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika (čl. 82/1.). U tom smislu, neovisno o nazivu 'ustavni', Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina nema snagu Ustava i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.«

² U obrazloženju čl. 2. Konačnog prijedloga UZPNM-a od 22. studenoga 2002. navodi se: »U dijelu u kojem se ostvarivanje određenih prava i sloboda veže uz 'stečena prava'

u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLRS) sukladno odredbama posebnog zakona kojim se uređuje lokalna i područna (regionalna) samouprava i sukladno stečenim pravima (čl. 22/3.). U popunjavanju radnih mjesta u tim tijelima predstavnici nacionalnih manjina ostvaruju prednost pred ostalim kandidatima pod istim uvjetima (čl. 22/4.). Dakle, UZPNM-om je predviđena afirmativna mjera koja omogućuje hrvatskim građanima prilikom javljanja na natječaj za prijam u državnu službu pozvati se na prednost pri zapošljavanju temeljem pripadnosti nacionalnoj manjini. Osim toga, i Zakonom o državnim službenicima iz 2005. (ZDS), Zakonom o sudovima iz 2013. i Zakonom o državnom odvjetništvu iz 2013. (ZDO) propisana je dužnost tijela državne uprave i pravosudnih tijela voditi računa o ostvarivanju zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina prilikom zapošljavanje novih državnih i pravosudnih službenika. Ipak, zakonskoj razrađenosti unatoč, ovaj mehanizam nije značajnije pridonio razmjern(ij)oj zastupljenosti nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti.

Ne čudi stoga da je pitanje podzastupljenosti pripadnika manjina u tijelima javne vlasti bilo tijekom pregovora o pristupanju Hrvatske EU kontinuirano isticano kao neadekvatno i nepotpuno ostvareno pravo. Politikom uvjetovanja pokušala se postići znatnija zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne uprave, što je rezultiralo nizom aktivnosti i mjera na strani hrvatskih vlasti (npr. Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona za razdoblje 2011.–2013., Plan prijma pripadnika nacionalnih manjina u državnu službu u tijela državne uprave za razdoblje 2011.–2014.). Ipak, unatoč ozbiljnim nastojanjima Europske komisije (EK) da iskoristi proces pristupanja kao mogućnost unapređenja ostvarivanja prava manjina, uključujući i pravo na razmjernu, odnosno odgovarajuću zastupljenost u tijelima javne uprave, empirijski podaci pokazuju da je broj pripadnika manjina čak i smanjen u usporedbi s prethodnim razdobljem

ovom odredbom obuhvaćena su ona prava koja je Hrvatska prihvatila pismom Vlade Vijeću sigurnosti UN od 13. siječnja 1997., 'za završetak mirne reintegracije regiona pod prijelaznom upravom'. Iz toga se vidi da su stupanjem na snagu UZPNM-a političke obveze i jamstva Vlade Republike Hrvatske pripadnicima srpske nacionalne manjine s područja pod nekadašnjom Prijelaznom upravom Ujedinjenih naroda (UNTAES) postale *de facto* i *de iure* sastavni dio korpusa prava pripadnika nacionalnih manjina, koja su prihvaćena i zajamčena UZPNM-om. Ostvarivanje 'stečenih' prava pripadnika srpske nacionalne manjine s nekadašnjeg UNTAES područja temeljem pisma Vlade Vijeću sigurnosti UN, odnosno temeljem odgovarajućih odredbi UZPNM-a bilo je i jest predmet određenih političkih prijepora, koji zahtijevaju dublju političko-pravnu analizu i kojima se, iz toga razloga, ovaj članak ne bavi detaljnije. Zaključno, Ustavni je sud Odlukom od 29. srpnja 2011. u t. 27.3. primijetio 'da poslije stupanja na snagu UZPNM-a postaje suvišno bilo kakvo pozivanje na prethodno navedene akte kojima su dijelovi hrvatskog državnog teritorija reintegrirani u ustavopravni poredak Republike Hrvatske.'

Naime, prema rezultatima Popisa stanovništva 2001., pripadnici nacionalnih manjina činili su 7,47% ukupnog stanovništva Hrvatske, dok taj postotak prema rezultatima Popisa stanovništva 2011. iznosi kojih 7,6%–7,7%. Ipak, manjine nisu razmjerno, odnosno odgovarajuće zastupljene u tijelima javne vlasti. Podaci pokazuju da je na dan 31. prosinca 2011. u tijelima državne uprave i stručnim službama i uredima Vlade bilo zaposleno ukupno 52.165 službenika i namještenika, od kojih 1.779 ili 3,41% pripadnika jedne od 22 nacionalne manjine (Vlada, 2011: 23). Godinu dana kasnije udio pripadnika nacionalnih manjina u tim je tijelima ostao gotovo nepromijenjen, odnosno neznatno je smanjen i iznosio je 3,38% (Vlada, 2012: 29). Prijašnji pak podaci o stanju zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, na dan 31. prosinca 2009. i 31. prosinca 2010., pokazivali su da su pripadnici nacionalnih manjina činili 4,22% odnosno 3,92% službenika i namještenika u tijelima državne uprave i stručnim službama i uredima Vlade (Vlada, 2010: 24).

Članak uvodno opisuje modalitete kojima je napredak Hrvatske u pregovorima za članstvo u EU bio, između ostalog, uvjetovan provođenjem proaktivne politike zapošljavanja pripadnika manjina. U nedostatku pravne stečevine koja bi legitimirala takvu politiku uvjetovanja, Unija je, kao i u prethodnim valovima proširenja, uporište svojim pretpristupnim kriterijima nalazila u postojećim međunarodnim standardima manjinske zaštite koji su iznjedreni u okviru drugih međunarodnih organizacija, a koji predviđaju i pravo pripadnika nacionalnih manjina na sudjelovanje u javnom životu. Kako je EK tijekom pregovora inzistirao na cjelovitoj i djelotvornoj provedbi odredbi UZPNM-a na svim razinama vlasti, u godišnjem dijelu rada slijedi pregled mjera koje su hrvatske vlasti poduzimale u razdoblju pristupanja kako bi zadovoljile politiku uvjetovanja u pogledu ostvarivanja zastupljenosti pripadnika manjina u tijelima javne vlasti sukladno UZPNM-u. Zaključno, rad analizira je li u zadatosti nepovoljne ekonomske situacije i prekobrojne državne upave drugačijim političkim odlukama bilo moguće osigurati znatniju zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u navedenim javnim tijelima.

2. Pokušaj povećanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne uprave politikom uvjetovanja u postupku pristupanja Europskoj uniji

Za razliku od prethodnih dvaju valova proširenja na države srednje i istočne Europe, u kojima je prihvaćanje specifičnih pretpristupnih uvjeta resul-

tiralo članstvom u EU (Grabbe, 2003: 303–331), u tekucem valu širenja Unije, kojem pripada i Hrvatska, »politička uvjetovanost postaje zahtjevnija, kompleksnija, nedorečenija, uz manje izvjesno punopravno članstvo za države u pretpristupnom procesu, niži stupanj financijske pomoći, uz opterećeni kontekst geopolitičkih i ekonomsko-recesijskih događanja u Europi i svijetu« (Beširević, 2013: 183). Anastasakis sugerira da politika uvjetovanja primijenjena na zemlje zapadnog Balkana, osim što pomaže demokratsku tranziciju i konsolidaciju, ujedno potiče transformaciju postkonfliktnih društava. Prema njemu, zbog tih okolnosti ne čudi da je politika uvjetovanja za regiju postala sveobuhvatnija i složenija, i kao takva u isto vrijeme često osporavana od dijela političkih elita i građana regije (Anastasakis, 2008: 365). Bieber slično tvrdi da uvjetovanje za zemlje zapadnog Balkana ne može biti tek logičan nastavak prethodnih politika uvjetovanja za zemlje srednje i istočne Europe. Po njegovu mišljenju, »i uvjeti i njihov učinak na države znatno se razlikuju u odnosu na prethodna proširenja. Stoga se postojeća literatura o EU uvjetovanju ne može lako primijeniti na zapadni Balkan te je nužno razumjeti specifične posljedice koje proizlaze iz međuzavisnosti dodatnih uvjeta i (ponekad, od dijela stanovništva, osporavanih novonastalih) država i političkih sustava« (Bieber, 2012: 3).

Politikom uvjetovanja EU utječe na domaće institucionalne i političke promjene zemalja koje teže članstvu u Uniji. Snaga politike uvjetovanja temelji se na činjenici da Komisija i države članice mogu tijekom cjelokupnog procesa zaustaviti napredak u pristupanju države kandidatkinje, kada god neki od tih dvaju aktera ustvrde da zemlja kandidatkinja ne zadovoljava pretpristupne uvjete. Prema Beširević, »upravo je ta definiranost procesa kandidatkinjama omogućavala da jasno slijede proces *screeninga*, ispunjavanje kopenhaskih kriterija, otvaranje pregovora, zatvaranje pojedinih pregovaračkih poglavlja i zatvaranje pregovora, što je ključni aspekt aktivne uvjetovanosti EU« (Beširević, 2013: 194; v. i Grabbe, 2001; Grabbe, 2006). Pretpristupno je uvjetovanje za teoretičare europeizacije Schimmelfenniga i Sedelmeiera »strategija pregovaranja u kojoj EU potiče vladu vanjskim inicijativama da postupa u skladu s njezinim uvjetima« (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2004: 663; Benedek et al., 2013). Hughes, Sasse i Gordon smatraju da mnogobrojni formalni i neformalni pritisci i uvjetovanja pridonose snazi vanjskog poticaja u području primjene pretpristupnih kriterija koji, poput zaštite prava nacionalnih manjina, nema uporišta u pravnoj stečevini EU (Hughes et al, 2005; Toggenburg, 2003). Pridham je, na primjer, utvrdio da je već ishod pristupanja novih država članica 2004. bio dokaz nepotpune provedbe politike uvjetovanja. Smatra da je to zbog toga što je politika uvjetovanja težila nametanju reformi s

vrha prema dolje, a osim toga Bruxelles je pritisak na zemlje srednje i istočne Europe vršio u relativno kratkom roku. Takve su okolnosti rezultirale poglavito uspjehom u formalnom zadovoljenju kriterija od strane zemalja kandidatkinja (Pridham, 2008: 373), ali nisu nužno pridonijeli promjeni društvene klime u novim zemljama članicama u pogledu povećane tolerancije prema manjinama ili pak supstantivnom poboljšanju kvalitete života (nekih) manjinskih skupina (Kochenov, 2008a).

Pristupanje u članstvo EU uvjetovano je prihvaćanjem pravne stečevine EU, tj. svih pravnih propisa na kojima počiva EU i njezin institucionalni okvir. No, pitanje zaštite manjina uvedeno je 1993. na pretprijetni dnevni red, a da nije imalo uporište u pravnoj stečevini Unije (Pentassuglia, 2001; Henrard, 2002; Hillion, 2004; Kochenov, 2008b; Petričušić, 2008). Tek je Lisabonskim ugovorom pitanje poštovanja prava pripadnika manjina priznato kao jedno od vrijednosti na kojima se Unija temelji (Rodin et al., 2010). Te su temeljne vrijednosti »zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost« (čl. 2). No, i bez tog normativnog utemeljenja u pravnoj stečevini, pitanje priznanja i zaštite manjinskih prava još je od 1993., dakle od ustanovljenja tzv. kopenhaskih kriterija za članstvo, element politike uvjetovanja koji naglašava »poštovanje i unapređenje demokratskih pravila, postupaka i vrijednosti« (Pridham, 2002: 956).

Mnogobrojnost narodnosti kojima je priznat status nacionalne manjine,³ ali i rat zbog kojeg je došlo do značajne distancije prema pripadnicima nekih od nacionalnih manjina u Hrvatskoj (Banovac, Boneta, 2006; Banovac, 2009; Vujević Hećimović et al., 2010), osobito je istaknuo politički kriterij za članstvo koji zahtijeva da zemlja kandidatkinja osigura poštovanje i zaštitu osoba koje pripadaju manjinama. Taj je kriterij uključen već prilikom razmatranja hrvatskog zahtjeva za članstvo u EU koji je Hrvatska formalno podnijela 21. veljače 2003. Na nj je EK podsjetio i u travnju 2004. kada je izdao pozitivno Mišljenje o zahtjevu (EK, 2004), prema kojem su manjine još uvijek nedovoljno zastupljene u javnom sektoru, a primijećeno je i da »Vlada, pozivajući se na praktične teškoće, proračunska ograničenja i, u slučaju sudstva, na neovisnost sudova u odabiru sudaca, nije razvila program dugoročnog rješenja tog problema nedovoljne zastupljenosti« (EK, 2004: 26).

³ Republika Hrvatska u preambuli Ustava ustanovljena je kao domovina »hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti«.

Pregovori o pristupanju formalno su započeli 3. listopada 2005., a okončali su 23. lipnja 2011. Posljednje od pregovaračkih poglavlja koje je zatvoreno, Poglavlje 23 Pravosuđe i temeljna prava, među uvjetima za zatvaranje sadržavalo je zahtjev da Vlada osigura odgovarajuću zastupljenost pripadnika manjina u tijelima državne uprave i u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne samouprave. To znači da je Komisija tijekom cijelog procesa pristupanja to pitanje držala iznimno važnim, ali i neadekvatno adresiranim od strane vlasti. Nadalje, tijekom pregovora o pristupanju, a putem instrumenta uvjetovanja koji su na raspolaganju Komisiji, prvenstveno godišnjih izvještaja o napretku, pitanje podzastupljenosti pripadnika manjina u tijelima državne uprave i u upravnim tijelima lokalnih jedinica bilo je tijekom pregovora o pristupanju kontinuirano isticano kao nepotpuno ostvareno manjinsko pravo (EK, 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2011a). Ugovor o pristupanju potpisan je 7. studenoga 2011., a na snagu je stupio 1. srpnja 2013. No, i nakon njegova potpisivanja Komisija je nastavila pratiti obveze koje je Hrvatska preuzela u pristupnim pregovorima, uključujući one koje su se morale ostvariti prije ili do datuma pristupanja. Komisija je stoga pripremila u šestomjesečnim intervalima tri sveobuhvatna izvješća o praćenju Hrvatske. Praćenje od strane Komisije usredotočuje se između ostalog i na obveze koje je Hrvatska preuzela na području temeljnih prava, uključujući prava pripadnika nacionalnih manjina. Doista, u svakom od triju sveobuhvatnih izvješća Komisija je isticala potrebu nastavka jačanja ostvarivanja zaštite nacionalnih manjina, uključujući i ostvarivanje zapošljavanja manjina u državnoj upravi i pravosuđu (EK, 2012; 2012a; 2013).

3. Ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina na zastupljenost u tijelima javne vlasti sukladno čl. 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina

Cilj ostvarivanja ljudskih prava je cjelovit i slobodan razvoj svake osobe pod jednakim uvjetima, pa demokratsko društvo treba osigurati mehanizme uključivanja različitosti interesa i identiteta te omogućiti učinkovito sudjelovanje svih građana u javnom životu države (Alfredsson, Melander, 1997; Jackson Preece, 2005; UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 2010). Stoga ostvarivanje društvene i faktičke jednakosti osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama podrazumijeva i njihovo učinkovito sudjelovanje u postupcima donošenja javnih odluka, osobito

onih koje se tiču njihove opstojnosti i očuvanja specifičnog identiteta manjinske zajednice (npr. kulture, vjere, jezika, etniciteta). Pripadnici nacionalnih manjina mogu biti uključeni u javne poslove mnogobrojnim rješenjima, npr. zastupljenošću u predstavničkim tijelima vlasti, sudjelovanjem u radu institucija javne uprave na svim razinama vlasti, angažiranjem u savjetodavnim institucijama poput vijeća nacionalnih manjina ili ostvarivanjem mjera koje teže očuvanju kulturne autonomije nacionalnih manjina. Iako su pripadnici manjina kao državljani u mogućnosti natjecati se pod jednakim uvjetima za radna mjesta i sudjelovati u radu javnih tijela, često je radi ostvarivanja zastupljenosti pripadnika manjina u tijelima javne vlasti potrebno propisati posebne mjere i uspostaviti dodatne institucije da bi se omogućilo učinkovito sudjelovanje pripadnika manjina u javnim poslovima. Naime, pitanja zaposlenosti i ostvarivanja pristupa tržištu rada važni su preduvjeti ostvarivanja jednakosti, ali i kvalitete svakodnevnog života pripadnika manjinske zajednice. S druge strane, nejednakost manjina na tržištu rada često dovodi do socijalne isključenosti i marginalizacije manjinskih skupina (Bieber, Džihić, 2012: 3). Osim toga, radi maksimiziranja dobiti u mnogim se multietničkim društvima tijekom zadnjih nekoliko desetljeća u birokratskim organizacijama uvodi i provodi model tzv. upravljanja različitošću (*diversity management*), gdje zahtjev dobrog upravljanja pretpostavlja odražavanje rasne i etničke raznolikosti društva i u javnom sektoru (Marina, 2010).

Tijekom posljednjih tridesetak godina, usporedo s razvojem međunarodnog okvira zaštite prava nacionalnih manjina, niz međunarodnih standarda obvezao je države poduzimati mjere kojima se pripadnici nacionalnih manjina uključuju u život zajednica u kojima obitavaju, pa i na tržište rada, a posebice u javne poslove. Dokumentom kopenhavskog sastanka Konferencije za europsku sigurnost i suradnju o ljudskoj dimenziji iz 1990., države sudionice tadašnje Konferencije, koja je poslije izrasla u Organizaciju za europsku sigurnost i suradnju (OESS), obvezale su se poštovati »pravo osoba, pripadnika nacionalnih manjina da učinkovito sudjeluju u javnim poslovima, uključujući i sudjelovanje u poslovima koji se odnose na zaštitu i unapređenje identiteta tih manjina« (KESS, 1990: Točka 35). Deklaracija UN o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama iz 1992. propisuje da »osobe koje pripadaju manjinama imaju pravo na učinkovito sudjelovanje u javnom životu« i »pravo učinkovitog sudjelovanja u donošenju odluka na nacionalnoj i, gdje je to moguće, regionalnoj razini u svezi s manjinom kojoj pripadaju ili regijama u kojima žive« (čl. 2/2. i 2/3.). I Preporuke Visokog povjerenika za nacionalne manjine OESS-a o učinkovitom sudjelovanju

nacionalnih manjina u javnom životu iz 1999. nastoje »ohrabriti i omogućiti državama usvajanje posebnih mjera kako bi se ublažile napetosti koje se odnose na nacionalne manjine te na taj način doprinijeti sprječavanju (društvenih) sukoba« (Preporuke iz Lunda, 1999). Kako u slučaju svih triju prethodno spomenutih izvora prava nije riječ o pravno obvezujućim normama međunarodnog prava, iznimno je važno da aktivnu obvezu osiguranja učinkovitog sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima državama potpisnicama propisuje Okvirna konvencija Vijeća Europe o zaštiti nacionalnih manjina iz 1994. Ona obvezuje države stvoriti »uvjete nužne za učinkovito sudjelovanje osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i gospodarskom životu i javnim poslovima, posebice koji se tiču njih samih« (čl. 15.). Savjetodavni odbor, tijelo koje prati provedbu odredbi Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina u državama potpisnicama (Klajner, 2011), nakon godina rada iznjedrio je Tematski komentar o učinkovitom sudjelovanju pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima (Savjetodavni odbor, 2008). Komentar nudi smjernice državnim vlastima, manjinskim i nevladinim organizacijama, stručnjacima i drugim zainteresiranim akterima uključenim u zaštitu manjina o mogućim načinima osiguravanja sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu države koju manjine nastanjuju. Točke 119.–138. Tematskog komentara propisuju modalitete zastupljenosti i sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi, pravosuđu i izvršnim tijelima, pozivajući se na standarde primjene tih manjinskih prava koje je Savjetodavni odbor razradio u mišljenjima o primjeni Okvirne konvencije u nizu država potpisnica. Stav je Savjetodavnog odbora da javna uprava, koliko god je to moguće, mora odražavati raznolikost društva. Države potpisnice Okvirne konvencije stoga se ohrabruju da otkriju načine unapređivanja zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru, uključujući i njihovo zapošljavanje u pravosudnim tijelima.

U daljnjim odjeljcima analizirat će se zakonski okvir zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti sukladno čl. 22. UZPNM-a te mjere i politike koje su hrvatske vlasti poduzimale za ostvarivanje i praćenje tog prava tijekom posljednjih nekoliko godina. Budući da intenziviranje ostvarivanja prava na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti koincidira s procesom pristupanja EU, osnovano je zaključiti da je upravo politika uvjetovanja odigrala važnu ulogu u mijenjanju pristupa hrvatskih vlasti realizaciji tog prava. Unatoč vrlo ograničenom normiranju zaštite prava nacionalnih manjina u pravnoj stečevini EU (Ahmed, 2011), temelj zahtjeva tijela EU prilikom provođenja politike

uvjetovanja prozlati odatle što hrvatski propisi jamče prava pripadnicima nacionalnih manjina. Tako Ustav Republike Hrvatske jamči ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina,⁴ dok UZPNM sadržava opću odredbu kojom je zajamčeno ostvarivanje posebnih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina, koja oni uživaju pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini, kako je to određeno UZPNM-om ili posebnim zakonom (čl. 7.). Nadalje, upravo je pravo pripadnika nacionalnih manjina na »zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini te u upravnim i pravosudnim tijelima« (čl. 7/8.) jedno od UZPNM-om zajamčenih posebnih prava. Osim toga, čl. 22/2. UZPNM-a uređuje da se zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima ostvaruje sukladno odredbama posebnog zakona i drugih akata o politici zapošljavanja u tim tijelima, vodeći računa o sudjelovanju pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu na razini na kojoj je ustrojeno tijelo državne uprave ili pravosudno tijelo i stečenim pravima. Konačno, čl. 22/3. propisuje da se pripadnicima nacionalnih manjina osigurava zastupljenost u tijelima lokalnih jedinica, odnosno u upravnim tijelima općina, gradova i županija, sukladno odredbama posebnog zakona kojim se uređuje lokalna i područna (regionalna) samouprava (LRS) i drugih akata o politici zapošljavanja u tim tijelima i sukladno stečenim pravima.

Od stupanja na snagu UZPNM-a u prosincu 2002. nerijetko su se pojavljivale dvojbe i postavljali upiti jamči li čl. 22. UZPNM-a, izravno ili neizravno, i zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u »širem javnom sektoru«, odnosno javnim službama (npr. u obrazovnim ili zdravstvenim ustanovama te trgovačkim društvima kojih je osnivač država ili lokalne jedinice) te postoji li npr. obveza imenovanja pripadnika nacionalnih manjina u skupštine ili u upravne i nadzorne odbore trgovačkih društava u vlasništvu ili u pretežitom vlasništvu države ili JLRS. Jasno je da čl. 22. UZPNM-a izričito jamči pravo pripadnika nacionalnih manjina na zastupljenost u pravosudnim i upravnim tijelima na državnoj razini odnosno na razini LRS, dok takva jamstva za zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u »širem javnom sektoru« nisu uređena zakonom.⁵

⁴ Čl. 15/1. Ustava. Odredbom čl. 15/2. propisano je da se ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina uređuju ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona, odnosno, sukladno čl. 83/1. Ustava, dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika u Hrvatskom saboru.

⁵ »Ostvarivanje prava na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u širem javnom sektoru nije zajamčeno odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina

U tekstu koji slijedi obradit će se stoga način na koji su hrvatske vlasti, posebice u postupku pristupanja EU, nastojale unaprijediti ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina na zastupljenost u upravnim i pravosudnim tijelima sukladno čl. 22. UZPNM-a.

3.1. Ostvarivanje prava na zastupljenost u tijelima državne uprave

Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima hrvatske državne uprave ostvaruje se sukladno odgovarajućim odredbama UZPNM-a i Zakona o sustavu državne uprave iz 2011. (ZSDU; Ratković, 2007). Čl. 9/1. Zakona uređuje da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zastupljenost u središnjim tijelima državne uprave razmjerno svome udjelu u ukupnom stanovništvu Hrvatske, dok se u uredima državne uprave u županijama pravo na zastupljenost ostvaruje razmjerno njihovom udjelu u ukupnom stanovništvu županije. Pripadnici nacionalnih manjina, kada podnose prijavu na natječaj za prijam u službu u tijela državne uprave, imaju pravo pozvati se na ostvarivanje prava koja im pripadaju sukladno odredbama UZPNM-a.

Čl. 42. ZDS-a uređuje da se planom prijma u državnu službu utvrđuje stvarno stanje popunjenosti radnih mjesta u državnom tijelu, potreban broj državnih službenika na neodređeno vrijeme za razdoblje za koje se donosi plan, broj vježbenika i prijam u državnu službu na određeno vrijeme zbog povećanog opsega posla te da se utvrđuje i popunjenost radnih mjesta u državnom tijelu pripadnicima nacionalnih manjina i planira zapošljavanje potrebnog broja državnih službenika pripadnika manjina radi ostvarivanja zastupljenosti sukladno UZPNM-u i ZSDU. Također, čl. 50.a/2. ZDS-a propisuje da je kandidat koji ima pravo prednosti kod prijma u državnu službu prema posebnom zakonu dužan pri prijavi na javni natječaj pozvati se na to pravo te da ima prednost pred ostalim kandidatima samo pod jednakim uvjetima.

ZDS-om (čl. 43.) uređeni su postupak i način pripreme i donošenja planova prijma u državnu službu te je propisano da prijedloge planova prijma u državnu službu pripremaju jedinice za službeničke odnose u tijelima državne uprave. Prijedlozi planova prijma pripremaju se u vrijeme kada se priprema

i drugim odgovarajućim propisima te, slijedom toga, Ministarstvo uprave ne prati stanje zastupljenosti, odnosno ne raspolaže podacima o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u širem javnom sektoru.« (Vlada, 2011: 27).

i nacrt državnog proračuna za sljedeću kalendarsku godinu te trebaju biti usklađeni s nacrtom državnog proračuna za godinu na koju se odnose. Planove prijma u državnu službu, uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija, a vodeći računa o potrebama državnih tijela i raspoloživim financijskim sredstvima, utvrđuju: (i) za tijela državne uprave i stručne službe i urede Vlade, središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose odnosno Ministarstvo uprave, (ii) za pravosudna tijela središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove pravosuđa odnosno Ministarstvo pravosuđa, te (iii) za ostala državna tijela čelnici tih tijela. Godišnji, odnosno kratkoročni planovi prijma utvrđuju se u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu državnog proračuna za kalendarsku godinu na koju se plan odnosi.

Osim obveze donošenja planova prijma za kalendarsku godinu, odnosno kratkoročnih planova, Zakonom je uređena mogućnost donošenja i srednjoročnih planova prijma za razdoblje od dvije godine te dugoročnih planova prijma za razdoblje od četiri godine.

Godišnji planovi prijma u državnu službu donose se od 2006. kada je tadašnji Središnji državni ured za upravu (SDUU) donio prvi godišnji Plan prijma u državnu službu u tijela državne uprave i stručne službe i urede Vlade Republike Hrvatske za 2006. Planom je bilo utvrđeno stvarno stanje popunjenosti radnih mjesta, potreban broj državnih službenika na neodređeno vrijeme, potreban broj vježbenika i potreban broj državnih službenika na određeno vrijeme. Planom, međutim, nije bio utvrđen broj pripadnika nacionalnih manjina zaposlenih u tijelima u kojima je planiran prijam te nije bilo planirano zapošljavanje pripadnika manjina radi ostvarivanja odgovarajuće zastupljenosti. SDUU je utvrdio Plan prijma u državnu službu u tijela državne uprave i stručne službe i urede Vlade za 2007. Planom je bio utvrđen ukupan broj od 1.779 pripadnika nacionalnih manjina zaposlenih u tijelima u kojima je planiran prijam te je planirano zapošljavanje ukupno 4.044 državna službenika na neodređeno i 636 na određeno vrijeme, od čega 290 pripadnika nacionalnih manjina (238 u središnjim tijelima državne uprave i 52 u uredima državne uprave u županijama). Planom prijma u državnu službu u tijela državne uprave i stručne službe i urede Vlade za 2008. utvrđen je ukupan broj od 2.014 pripadnika nacionalnih manjina zaposlenih u tijelima u kojima je planiran prijam te je planirano zapošljavanje ukupno 4.116 državnih službenika na neodređeno i 742 na određeno vrijeme, od čega 204 pripadnika nacionalnih manjina (158 u središnjim tijelima državne uprave, 44 u uredima državne uprave u županijama i 2 u tajništvu i uredima Vlade).

Godišnji plan prijma za 2009. nije donesen. Naime, u srpnju 2009. Vlada je donijela Odluku o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i

namještenika u tijelima državne uprave, do donošenja državnoga proračuna za 2010., a zatim u listopadu 2009. i Odluku o dopuni te Odluke. Nakon toga, točnije u prosincu 2009. Vlada je donijela i Odluku o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade. Zabrana se nije doduše odnosila na zapošljavanje državnih službenika koji su prijeko potrebni za izvršavanje obveza preuzetih prema EU i ako su za njihovo zapošljavanje bila osigurana potrebna financijska sredstva. Također, dopuštalo se zapošljavanje na radna mjesta koja ostanu upražnjena zbog prestanka službe državnog službenika ili rada namještenika ako nije moguće osigurati redovito obavljanje poslova preraspodjelom između postojećih državnih službenika i namještenika.

Plan prijma u državnu službu u tijela državne uprave i stručne službe i urede Vlade za 2010. donesen je sukladno Odluci Vlade iz veljače 2010. o aktivnostima koje ministarstva i ostale institucije uključene u provedbu IPA programa trebaju poduzeti do kraja 2010. s ciljem dobivanja dozvole za rad sustava upravljanja pretprijetnim programima EU bez prethodne (*ex ante*) kontrole od strane Delegacije EU te radi izvršavanja obveza preuzetih prema EU, u skladu s Odlukom o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade. U dijelu Plana prijma koji se odnosi na prijam u državnu službu u tijela uključena u provedbu IPA programa planirano je zapošljavanje ukupno 145 državnih službenika s radnim iskustvom, dok je u dijelu Plana koji se odnosi na prijam u državnu službu radi izvršavanja obveza preuzetih prema EU planirano zapošljavanje ukupno 462 državna službenika s radnim iskustvom. Planom je, između ostalog, bilo uređeno i da će se postupci zapošljavanja 462 državna službenika radi izvršavanja obveza preuzetih prema EU provoditi nakon analize opravdanosti zapošljavanja koju će provesti Ministarstvo uprave i Ured glavnog pregovarača s EU te da će se prije raspisivanja javnih natječaja za popunjavanje Planom utvrđenog broja radnih mjesta razmotriti mogućnost preraspodjele poslova između postojećih državnih službenika, premještanja državnih službenika iz drugih državnih tijela ili rasporeda državnih službenika temeljem raspisanog internog oglasa. Planom, međutim, nije bilo utvrđeno stvarno stanje popunjenosti radnih mjesta u tijelima državne uprave u kojima je planiran prijam, nije bio utvrđen broj pripadnika nacionalnih manjina zaposlenih u tim tijelima te nije bilo planirano zapošljavanje pripadnika manjina radi ostvarivanja odgovarajuće zastupljenosti. Ipak, točkom IV. Plana utvrđena je dužnost tijela da prilikom popunjavanja radnih mjesta provode odredbe zakona kojima je regulirano osiguravanje zastupljenosti

pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i vode računa o zapošljavanju osoba s invaliditetom, dok se u točki VI. napominje da su osobe koje ostvaruju pravo prednosti pri zapošljavanju sukladno posebnom zakonu dužne u prijavi na natječaj pozvati se na to pravo te da imaju prednost pred ostalim kandidatima pod jednakim uvjetima.

Zabrana zapošljavanja dodatno je postrožena Programom gospodarskog oporavka Vlade iz travnja 2010., temeljem kojega je ona Zaključkom od 21. listopada 2010. prihvatila Kriterije za smanjenje broja zaposlenih u tijelima državne uprave i uvela obvezu primjene klauzule 2 za 1 (za dva otišla jedan novi zaposleni), koja se ne odnosi jedino na zapošljavanje državnih službenika s radnim iskustvom za provedbu IPA programa i radi izvršavanja obveza preuzetih prema EU. Ni godišnji plan prijma za 2011. nije donesen. Vlada je usvojila u travnju 2011. Akcijski plan za provedbu UZPNM-a za razdoblje 2011.–2013., kojim je predviđena provedba više mjera s ciljem unapređenja ostvarivanja prava iz čl. 22. UZPNM-a. Te se mjere uglavnom odnose na sustavno praćenje i analiziranje stanja zastupljenosti nacionalnih manjina, praćenje ostvarivanja planova zapošljavanja, podizanje javne svijesti, informiranje te educiranje o ostvarivanju tih prava. Akcijskim je planom predviđena i provedba mjere donošenja dugoročnog plana zapošljavanja (za razdoblje od četiri godine) pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave radi postizanja njihove zastupljenosti od 5,5 % ukupnog broja zaposlenih.

Sukladno toj mjeri ministar uprave je u svibnju 2011. donio Plan prijama pripadnika nacionalnih manjina u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014. Planiran je prijam ukupno 802 pripadnika nacionalnih manjina u tijela državne uprave (161 u 2011., 198 u 2012., 216 u 2013. i 227 u 2014.), od čega njih 727 u središnja tijela državne uprave te 75 u urede državne uprave u županijama. Planom je utvrđeno da je na dan 28. veljače 2011. u svim tijelima državne uprave ukupno 50.298 zaposlenih, od čega 2.009 ili 3,994% pripadnika nacionalnih manjina. Plan ne sadržava podatke o broju zaposlenih u Ministarstvu obrane⁶ te podatke o broju zaposlenih i plan zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u stručnim službama i uredima Vlade. Točkom II. Plana uređeno je da se, sukladno Odluci o zabrani novog zapošljavanja iz prosinca 2009. te kriterijima iz listopada 2010., zapošljavanje novih državnih službenika, uključujući i zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina, odnosi isključivo na radna

⁶ Napomena br. 3. uz Plan prijma: »Na temelju odredbe čl. 14. Pravilnika o tajnosti podataka obrane, podaci o broju zaposlenih u Ministarstvu obrane klasificirani su stupnjem tajnosti 'ograničeno', te se stoga ne objavljuju u planu«.

mjesta koja ostanu upražnjena zbog prestanka službe državnog službenika ako nije moguće osigurati redovito obavljanje poslova preraspodjelom između postojećih državnih službenika i koje će se provoditi primjenom klauzule 2 za 1 te koja je nužno popuniti za izvršavanje obveza preuzetih prema EU, ako su za njihovo zapošljavanje osigurana potrebna financijska sredstva. Dugoročnim Planom je utvrđeno da će tijela državne uprave popunjavati radna mjesta u skladu s ovim Planom i kratkoročnim planovima te u skladu s pravilnikom o unutarnjem redu i važećim propisima koji reguliraju zapošljavanje u državnoj službi, kao i da će se planovi prijma u državnu službu u tijela državne uprave za kalendarske godine u razdoblju od 2011. do 2014. donositi sukladno ovom Planu.

U 2012. ministar uprave je donio Plan prijma u državnu službu u tijela državne uprave i stručne službe i urede Vlade za 2012. Tim se Planom, radi provedbe IPA programa, planiralo zapošljavanje 111 državnih službenika s radnim iskustvom u ukupno 12 ministarstava i jednom uredu Vlade, u skladu s Odlukom Vlade od 26. srpnja 2012. o aktivnostima koje ministarstva i ostale institucije uključene u provedbu IPA programa trebaju poduzeti u 2012. kako bi dobili dozvolu za rad sustava za upravljanje pretprijetnim programima EU, bez prethodne (*ex ante*) kontrole od strane delegacije EU te dozvolu za rad sustava za provedbu fondova EU u Hrvatskoj. Također, Planom je posebno planirano i zapošljavanje jednog državnog službenika s radnim iskustvom u Ministarstvu financija. Ovaj Plan, poput Plana prijma za 2010., nije donesen u skladu s čl. 42. ZDS-a. Naime, Planom prijma za 2012. nije bilo utvrđeno stvarno stanje popunjenosti radnih mjesta u tijelima državne uprave u kojima je planiran prijam, nije bio utvrđen broj pripadnika nacionalnih manjina zaposlenih u tim tijelima te nije bilo planirano zapošljavanje pripadnika manjina radi ostvarivanja odgovarajuće zastupljenosti. Potkraj 2012. donesene su dvije dopune Plana prijma u državnu službu za 2012., kojima je planirano zapošljavanje ukupno 491 službenika u dva tijela državne uprave (dva ministarstva) i u osam stručnih službi i ureda Vlade. Obje dopune Plana prijma donesene su u skladu s čl. 42. ZDS-a, uz posebno iskazivanje broja pripadnika nacionalnih manjina koje se planiralo primiti u službu. Planom prijma za 2012., uključujući i dvije dopune Plana, planiran je prijam ukupno 603 službenika, od čega njih 22 iz reda pripadnika nacionalnih manjina u ukupno dva tijela državne uprave. Tijekom 2012., prema podacima Ministarstva uprave, u tijela državne uprave i stručne službe i urede Vlade temeljem provedenih javnih natječaja novozaposleno je ukupno 906 službenika, od čega njih 29 ili 3,20% iz reda pripadnika nacionalnih manjina (Vlada, 2012: 30).

Plan prijma u državnu službu u tijela državne uprave i stručne službe i urede Vlade za 2013. donesen je u skladu s čl. 42. ZDS-a, uz posebno iskazivanje broja pripadnika nacionalnih manjina koje se planira primiti u službu. Planom je predviđeno zapošljavanje ukupno 170 službenika u 13 tijela državne uprave (6 ministarstava, 4 državna ureda, 2 državne upravne organizacije i 1 ured državne uprave u županiji) i u tri stručne službe i ureda Vlade, od čega njih 14 iz reda pripadnika nacionalnih manjina u ukupno četiri tijela državne uprave. Ministar uprave donio je Dopunu Plana prijma kojom je planirano zapošljavanje još 263 službenika u četiri tijela državne uprave (tri ministarstva i jednu državnu upravnu organizaciju) te u Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade. Dopunom Plana utvrđeno je da je na dan 1. svibnja 2013. u tijelima državne uprave i stručnim službama i uredima Vlade, za koje se planira zapošljavanje, bilo zaposleno ukupno 133 pripadnika nacionalnih manjina te je u 2013. planirano zapošljavanje njih 40 u ukupno tri tijela državne uprave.

3.2. Ostvarivanje prava na zastupljenost u pravosudnim tijelima

Čl. 108. Zakon o sudovima iz 2013. propisuje da predsjednik suda određuje broj sudskih službenika i namještenika za obavljanje stručnih, uredskih i tehničkih poslova, da se radna mjesta u sudovima mogu popunjavati samo uz odobrenje Ministarstva pravosuđa te da se kod prijma sudskih službenika i namještenika u sudove mora voditi računa o zastupljenosti službenika i namještenika pripadnika nacionalnih manjina. Čl. 50/1. Zakona o Državnom sudbenom vijeću iz 2010. (ZDSV) uređuje da se prilikom imenovanja sudaca⁷ mora voditi računa o zastupljenosti sudaca pripadnika nacionalnih manjina, sukladno odredbama UZPNM-a. Nadalje, čl. 110/4. Zakona o Državnom odvjetništvu iz 2009. (ZDO) uređuje da se pri imenovanju zamjenika državnih odvjetnika⁸ mora voditi računa o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina sukladno odredbama čl. 22/2. UZPNM-a. Čl. 50/2. ZDSV-a i čl. 110/5. ZDO-a propisuju da se pripadnici nacionalnih manjina kada podnose prijavu na objavljeno slobodno sudačko mjesto odnosno objavljeno slobodno mjesto zamjenika državnog odvjetnika, imaju pravo pozivati na prava koja im pripadaju sukladno odredbama UZPNM-a.

⁷ Procedura imenovanja sudaca propisana je čl. 52.–53. ZDSV.

⁸ Procedura imenovanja državnih odvjetnika propisana čl. 156.–164a. ZDO-a.

Prvi je Plan prijma u državnu službu za pravosudna tijela za 2007. Ministarstvo pravosuđa utvrdilo u veljači 2007. Plan se odnosio na sva pravosudna tijela, njih tada ukupno 12.⁹ Plan sadržava stvarno stanje popunjenosti radnih mjesta u pravosudnim tijelima 31. prosinca 2006. (ukupno 7.862 službenika) te potreban broj od ukupno 176 službenika koje se planiralo zaposliti na neodređeno vrijeme u 2007. Plan, međutim, nije donesen u skladu s čl. 42. ZDS-a jer njime nije bila utvrđena i popunjenost radnih mjesta u pravosudnim tijelima pripadnicima nacionalnih manjina i nije bilo planirano zapošljavanje potrebnog broja državnih službenika pripadnika manjina radi ostvarivanja zastupljenosti sukladno UZPNM-u i ZSDU-u. Planom prijma u državnu službu za pravosudna tijela Ministarstva pravosuđa za 2008. bila je utvrđena popunjenost radnih mjesta u svim pravosudnim tijelima s ukupno 7.542 službenika, broj radnih mjesta popunjenih pripadnicima nacionalnih manjina (349 službenika) te je planirano zapošljavanje ukupno 268 službenika, od čega njih 20 iz reda pripadnika nacionalnih manjina. U t. 3. Plana uređeno je da će se radna mjesta popunjavati putem javnog natječaja, internog oglasa te premještanjem državnih službenika, kao i da će se radna mjesta koja se popunjavaju na određeno vrijeme popunjavati putem oglasa koji objavljuje Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ). Planom prijma u državnu službu za pravosudna tijela za 2010. planiran je prijam ukupno 8 službenika, i to samo u županijske sudove. Utvrđeno je da je u svim županijskim sudovima u 2009. u državnoj službi na neodređeno vrijeme bilo 814 državnih službenika, od čega 44 pripadnika nacionalnih manjina, te da je prijam državnih službenika pripadnika nacionalnih manjina uključen u potrebe navedene Planom. Plan prijma u državnu službu za pravosudna tijela za 2011. donesen je u skladu s čl. 42. ZDS-a. Planom je predviđen prijam u službu u sedam pravosudnih tijela u kojima su, prema stanju 31. prosinca 2010., ukupno bila popunjena 1.562 službenička mjesta, od čega 96 pripadnicima nacionalnih manjina. U tih je sedam tijela planirano zapošljavanje ukupno 323 službenika, od kojih 23 pripadnika nacionalnih manjina.

Plan prijma u državnu službu za pravosudna tijela za 2012. također je donesen u skladu s čl. 42. ZDS-a. Tim je Planom predviđen prijam u službu u 12 pravosudnih tijela u kojima su, prema stanju 31. prosinca 2011., ukupno bila popunjena 8.163 službenička mjesta, od čega 302 pripadnicima nacio-

⁹ Vrhovni sud, Visoki trgovački sud, Upravni sud, Visoki prekršajni sud, županijski sudovi, općinski sudovi, trgovački sudovi, prekršajni sudovi, Državno odvjetništvo, Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK), županijska državna odvjetništva i općinska državna odvjetništva.

nalnih manjina. Planom je u tim tijelima predviđeno zapošljavanje ukupno 243 službenika, od čega 19 pripadnika nacionalnih manjina. Plan prijma u državnu službu za pravosudna tijela u 2013. predviđa prijam u službu u ukupno osam pravosudnih tijela u kojima je, prema stanju 31. prosinca 2012., ukupno bilo popunjeno 7.829 službeničkih mjesta, od čega 266 pripadnicima nacionalnih manjina. Ukupno je planiran prijam 107 službenika, od čega devet pripadnika nacionalnih manjina u ukupno šest pravosudnih tijela.

Prema statističkim podacima koje vodi i kojima raspolaže Ministarstvo pravosuđa, 2010. bilo je ukupno 3,94% sudaca, 3,59% državnih odvjetnika te 3,38% državnih službenika i namještenika iz reda pripadnika nacionalnih manjina. Godine 2011. nije uočen znatniji rast zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u pravosuđu (Vlada, 2012a: 48).

Tijekom 2012., u odnosu prema 2011. kada je statistički bilo evidentirano 3,9% sudaca, 3,2% državnih odvjetnika te 3,7% državnih službenika i namještenika na sudovima i državnim odvjetništvima iz reda pripadnika nacionalnih manjina, zabilježen je porast udjela dužnosnika iz reda pripadnika nacionalnih manjina u državnim odvjetništvima (s 3,2% na 4,6%), dok je u ostalim kategorijama zabilježen pad (Vlada, 2012: 30). Tako je 2012., uzimajući u obzir podatke od 31. prosinca 2012., udio sudaca smanjen s 3,9% na 3,2%, dok je udio državnih službenika, namještenika i vježbenika na sudovima i državnim odvjetništvima iz reda pripadnika nacionalnih manjina smanjen s 3,7% na 3,3% (Vlada, 2012: 30).

Dana 31. prosinca 2008. od ukupnog broja zaposlenih na sudovima i u uredima državnih odvjetništava pripadnici nacionalnih manjina činili su 4,15% sudaca, 3,66% državnih odvjetnika i 2,29% službenika, dok je godinu dana kasnije evidentiran udio od 3,97% sudaca, 5,89% državnih odvjetnika i 3,55% službenika iz reda nacionalnih manjina (Vlada, 2010: 63).

Problem metodologije praćenja zapošljavanja i ostvarivanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i, općenito, prikupljanja podataka razdijeljenih po etničkoj pripadnosti bio je prisutan i kod ostvarivanja prava na zastupljenost u pravosudnim tijelima, na što su, osim međunarodnih organizacija (npr. ECRI i EK), upozoravale i neke organizacije civilnog društva.¹⁰ S tim u vezi Ministarstvo pravosuđa provelo je u listopadu 2009.

¹⁰ »Vezano za zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u pravosudnim tijelima, usporedbom podataka o zastupljenosti iz 3. izvješća Republike Hrvatske o provođenju Okvirne konvencije (lipanj 2009.) i onih iz Komentara Vlade na 2. mišljenje Savjetodavnog odbora za Okvirnu konvenciju (13. travnja 2005.), može se zaključiti da u četverogodišnjem razdoblju nije došlo do napretka, odnosno da su podaci gotovo identični. Udio pripadnika nacionalnih manjina je statistički čak i manji. Naime, u 3. izvješću podaci su razdijeljeni po

ogledni projekt Anonimna statistička anketa radi razmatranja i analiziranja vjerodostojnosti službenih podataka o narodnosnoj pripadnosti zaposlenika u Ministarstvu pravosuđa koji su navedeni u osobnim očevidnicima te njihova uspoređivanja s podacima prikupljenim anketnim istraživanjem (Vlada, 2010a: 62). Rezultati su pokazali relativno malo odstupanje u podacima između onih prikupljenih anonimnom statističkom anketom (udio nacionalnih manjina 4,1%) i onih sadržanih u očevidnicima Ministarstva pravosuđa (udio nacionalnih manjina 3,3%).

Akcijskim planom za provedbu UZPNM-a za razdoblje 2011.–2013. prvi je put utvrđena jedinstvena i obuhvatna metodologija prikupljanja i detaljnog tabličnog iskazivanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u pravosudnim tijelima te o prijavama (i pozivanju na pravo prednosti) pripadnika nacionalnih manjina u oglasima za radna mjesta sudaca, zamjenika državnih odvjetnika te kandidata za Državnu školu za pravosudne dužnosnike, što bi u narednom razdoblju trebalo unaprijediti mjere praćenja, planiranja i ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina na odgovarajuću zastupljenost u pravosudnim tijelima.

Međutim, temeljem analize i usporedbe podataka o zastupljenosti dužnosnika i službenika iz reda pripadnika nacionalnih manjina u pravosudnim tijelima koji su narativno iskazani u Izvješću o provođenju UZPNM-a i utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu za 2011. (Vlada, 2011: Prilog 9)¹¹ i istih podataka koji su tablično iskazani u Izvješću o provedbi Akcijskog plana za provedbu UZPNM-a za razdoblje od 2011. do 2013. (Vlada, 2012a: 115–118), može se zaključiti da Ministarstvo pravosuđa nastavlja praksu iz prethodnih godina pribrajanja broju zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina i onih zaposlenika pravosudnih tijela koji nemaju status nacionalne manjine i čiji se postotak udjela u stanovništvu u službenim statistikama ne pribraja ukupnom udjelu nacionalnih manjina, poput »Jugoslavena« i »neopredijeljenih«.

pripadnosti zaposlenih određenoj nacionalnoj manjina te se odvojeno navodi i broj 'Muslimana' i broj 'neopredijeljenih'. U Komentarima iz travnja 2005. prikazuju se izdvojeni postotci zastupljenosti samo za Srbe i 'ostale'. Čini se da su u podacima iz 2005. pod ostale podvedeni i 'Muslimani', koji nemaju status nacionalne manjine i čiji se postotak udjela u stanovništvu u službenim statistikama ne pribraja ukupnom udjelu nacionalnih manjina, kao i oni koji se vode kao 'neizjašnjeni' te se kao takvi ne mogu smatrati pripadnicima nacionalnih manjina i čiji se postotak udjela u stanovništvu, također, u službenim statistikama ne pribraja ukupnom udjelu nacionalnih manjina« (Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć Vukovar, 2010: 31–32).

¹¹ Podaci o broju zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina u pravosudnim tijelima na dan 31. siječnja 2012. v. Vlada, 2012a: 94–96.

Navedena praksa neodgovarajućeg prikupljanja i iskazivanja podataka o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, odnosno pripadnika 22 nacionalne manjine, ne samo da onemogućuje kvalitetnu analizu i razmatranje stvarnoga stanja zastupljenosti u predmetnim tijelima već nedvojbeno negativno utječe i na kvalitetno i sustavno planiranje zapošljavanja te na ostvarivanje zakonom zajamčenih prava na odgovarajuću zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u praksi. Nadalje, nevezano samo uz ostvarivanje specifičnog manjinskog prava na zastupljenost, neprimjerena metodologija praćenja stanja zastupljenosti i zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u pravosudnim tijelima, ali i u tijelima javne uprave dijelom onemogućuje i odgovarajuće praćenje i razmatranje općih trendova te (ne)opravdanost sumnji u poštovanje i primjenu zakonskih odredbi te učinkovitost javnih politika i mjera¹² usmjerenih na suzbijanje diskriminacije pri zapošljavanju i vezano uz radni odnos, prije svega temeljem pripadnosti nacionalnoj manjini, ali i temeljem jednog ili više drugih osnova uređenih npr. Zakonom o suzbijanju diskriminacije iz 2008.¹³ Osim toga, važno je naglasiti i društveni kontekst i trend porasta percepcije diskriminacije na području rada i zapošljavanja u Hrvatskoj. Dok je 2009. 32% građana smatralo da je diskriminacija najraširenija na području rada i zapošljavanja, 2012. čak 59% njih istaknulo je područje rada i zapošljavanja kao područje u kojem se diskriminacija najčešće pojavljuje (Pučki pravobranitelj, 2012: 20–21). Pritom se nacionalna pripadnost ili podrijetlo ističu kao najčešća obilježja temeljem kojih su ispitanici bili diskriminirani (Pučki pravobranitelj, 2012: 25; Petričušić, 2011: 670–671).

3.3. Ostvarivanje prava na zastupljenost u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (čl. 56.a ZLRS-a) propisano je da pripadnici nacionalnih manjina koji sukladno odredbama

¹² Poput onih utvrđenih npr. Nacionalnim planom za borbu protiv diskriminacije 2008.–2013. i Akcijskim planom za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje 2011.–2013.

¹³ U čl. 1/1. propisano je da se njime osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka, stvaraju se pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije.

UZPNM-a imaju pravo na razmjernu zastupljenost¹⁴ u predstavničkim tijelima JLRS-a, imaju pravo na zastupljenost u upravnim tijelima tih jedinica te da su one dužne politiku zapošljavanja novih službenika provoditi na način koji će osigurati poštovanje prava pripadnicima nacionalnih manjina. Čl. 8.–11. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZSNLRS) uređuje da se postupak prijma u službu može provesti samo u skladu s planom prijma u službu utvrđenim u skladu s odredbama Zakona, osim u slučaju potrebe prijma u službu na određeno vrijeme i popune radnog mjesta koje je ostalo upražnjeno nakon donošenja plana za tekuću godinu. Planom prijma u službu utvrđuje se stvarno stanje popunjenosti radnih mjesta u upravnim tijelima lokalne jedinice, potreban broj službenika i namještenika na neodređeno vrijeme za razdoblje za koje se plan donosi i planira se broj vježbenika odgovarajuće stručne spreme i struke. Također, planom prijma u službu utvrđuje se i popunjenost radnih mjesta u upravnim tijelima pripadnicima nacionalnih manjina i planira zapošljavanje potrebnog broja pripadnika nacionalnih manjina radi ostvarivanja zastupljenosti. Pročelnici upravnih tijela lokalne jedinice pripremaju prijedloge plana prijma u službu u vrijeme kad se priprema nacrt proračuna za sljedeću kalendarsku godinu, i to tako da s njim bude usklađen, a općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan utvrđuje plan prijma u službu u upravna tijela u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu proračuna lokalne jedinice za kalendarsku godinu na koju se plan odnosi. Plan prijma u službu donosi se za kalendarsku godinu (kratkoročni plan), može se donositi srednjoročni plan (za razdoblje od dvije godine) i dugoročni plan (za razdoblje od četiri godine). Plan prijma objavljuje se u službenom glasilu lokalne jedinice ili u službenom glasilu županije ako lokalna jedinica nema svoje službeno glasilo. Kandidat koji ima pravo prednosti kod prijma u službu prema posebnom zakonu dužan je u prijavi na natječaj pozvati se na to pravo i ima prednost pred ostalim kandidatima samo pod jednakim uvjetima, a lokalne jedinice u čijim upravnim tijelima nije osigurana zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina sukladno UZPNM-u dužne su to navesti u tekstu natječaja (čl. 19/9. i čl. 19/10. ZSNLRS).

Broj JLRS-a u kojima pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju pravo na zastupljenost u upravnim tijelima tih jedinica sukladno odredbi čl. 22/3. UZPNM-a promjenjiva je brojčana kategorija, koja se utvrđuje nakon

¹⁴ Sukladno čl. 20/3. i čl. 20/4. UZPNM-a, u općinama i gradovima u kojima pripadnici nacionalne manjine čine najmanje 15% stanovništva odnosno u županijama u kojima čine više od 5% stanovništva.

održavanja redovnih lokalnih izbora svake četvrte godine. Naime, pravo na zastupljenost u upravnim tijelima ostvaruju pripadnici nacionalnih manjina koje ostvaruju pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima lokalnih jedinica, odnosno koje, sukladno čl. 20/3–4. UZPNM-a, u općinama i gradovima čine najmanje 15% stanovništva te u županijama više od 5% stanovništva te jedinice. Sukladno odredbi čl. 20/7. UZPNM-a, za određivanje broja pripadnika nacionalne manjine mjerodavni su službeni rezultati popisa stanovništva o broju pripadnika nacionalnih manjina u lokalnim jedinicama, koji se prije provođenja svakih izbora korigiraju (uvećavaju ili umanjuju) za onaj broj birača koji su upisani ili brisani iz popisa birača te jedinice.

Nakon održavanja lokalnih izbora u svibnju 2005. pravo na zastupljenost nacionalnih manjina u svojim upravnim tijelima trebale su osigurati ukupno 72 jedinice, odnosno 62 općine i grada te 10 županija, dok je nakon lokalnih izbora u svibnju 2009. ta obveza obuhvatila ukupno 97 jedinica. Budući da čl. 56.a ZLPRS-a zajamčuje zastupljenost nacionalnih manjina u upravnim tijelima jedinica samouprave, odnosno da nije propisana obveza osiguravanja »razmjerne« zastupljenosti, odgovarajućom zastupljenošću pripadnika nacionalne manjine koja ostvaruje pravo na zastupljenost u upravnim tijelima lokalnih jedinica smatra se zastupljenost jednim odnosno najmanje jednim pripadnikom te nacionalne manjine. Od 97 jedinica koje su u obvezi osigurati zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u svojim upravnim tijelima tu su obvezu prema stanju do 31. prosinca 2011. ispunile ukupno 64 jedinice, dok je godinu dana prije navedenu obvezu ispunjavalo sedam jedinca manje (Vlada, 2011: 25). Prema stanju 31. prosinca 2012. obvezu osiguravanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u svojim upravnim tijelima ispunjavale su ukupno 62 jedinice (Vlada, 2012: 31).

Radi unapređenja ostvarivanja prava na zastupljenost Akcijskim je planom za provedbu UZPNM-a za razdoblje 2011.–2013., osim prikupljanja i detaljnog analiziranja podataka o zastupljenosti i udjelu nacionalnih manjina u svih 576 JLRS-a, predviđena i provedba mjere sustavnog praćenja i analize stanja u vezi s donošenjem i provedbom planova zapošljavanja od strane državne uprave i tih jedinica.

Uz izvješća o provedbi Akcijskog plana za provedbu UZPNM-a za 2011. i za 2012. priložene su tablice s detaljnim podacima o ukupnom broju službenika i namještenika u upravnim tijelima svih 576 JLRS-a te o zastupljenosti i udjelu pripadnika nacionalnih manjina u tim jedinicama (Vlada, 2012a: 91–114). Tablice pružaju uvid u podatke o broju zaposlenih i o broju zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina, koji su razvrstani u tri

kategorije zaposlenika: rukovodeći službenici, službenici i namještenici. Detaljan prikaz stanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, naročito imajući u vidu razvrstavanje prema kategorijama radnih mjesta, vrlo je značajan zato što se mjere za ostvarivanje odgovarajuće zastupljenosti nacionalnih manjina ne odnose samo na omogućavanje i olakšavanje pristupa radnim mjestima, već i na ostvarivanje prava na učinkovito sudjelovanje u postupcima donošenja javnih odluka, pri čemu je naglasak potrebno staviti na učinkovitost sudjelovanja. Tablični prikaz zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave ne sadržava podatke o zastupljenosti nacionalnih manjina razvrstane prema kategorijama radnih mjesta, što otežava analizu mogućnosti njihova učinkovitog sudjelovanja u postupcima donošenja javnih odluka koje je ovisno o hijerarhijskom rasporedu službenika iz reda nacionalnih manjina u pojedinim tijelima.

Vežano uz donošenje i provedbu planova zapošljavanja od strane JLRS-a, Vlada je u Izvješću o provedbi Akcijskog plana za provedbu UZPNM-a za 2011. navela da je »analizom podataka, koje je Ministarstvo uprave prikupljalo 2010., uočeno da u određenom broju jedinica samouprave, koje imaju obvezu osigurati zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u svojim upravnim tijelima te u kojima do kraja 2009. to pravo nije ostvareno, u planovima prijma u službu za 2010. nije planirano zapošljavanje potrebnog broja pripadnika nacionalnih manjina radi ostvarivanja zastupljenosti sukladno UZPNM-u, ZLPRS-u te ZSNLRS-u« (Vlada, 2012: 52). Ministarstvo uprave je u siječnju 2011. uputilo nositelje izvršnih ovlasti u lokalnim jedinicama na obvezu postupanja sukladno odgovarajućim propisima pri donošenju planova prijma u službu za 2011. Zaključujemo da je sustavan nadzor i praćenje zakonitog donošenja i provedbe planova zapošljavanja JLRS-a jedan od preduvjeta za puno ostvarivanje zajamčenog prava na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u upravnim tijelima tih jedinica.

3.4. Ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina na prednost pri zapošljavanju pod jednakim uvjetima

Odredbom čl. 22/4. UZPNM-a uređeno je da pri popunjavanju mjesta iz čl. 22/2. i 22/3. prednost pod istim uvjetima imaju predstavnici nacionalnih manjina. Pravo kandidata koji imaju pravo pozvati se na pravo prednosti pri zapošljavanju prema posebnom zakonu, uključujući i pravo pripadnika nacionalnih manjina temeljem UZPNM-a da se pozovu na to

pravo, objavljuje se, u pravilu, u tekstovima javnih natječaja. Pozivanje kandidata iz reda nacionalnih manjina na ostvarivanje prava na prednost pri zapošljavanju predstavlja njihovo pravo, ali ne i obvezu. Takvo pozivanje, budući da se prednost ostvaruje samo pod istim uvjetima, ne jamči da će kandidat iz reda nacionalnih manjina koji se prijavio na odgovarajući javni natječaj biti primljen u službu, odnosno zaposlen automatizmom. Ostvarivanje prava prednosti podrazumjeva da će kandidat koji se pozvao na to pravo ono i ostvariti samo ako je zadovoljio sve formalne uvjete natječaja te ako je na natječaju postigao rezultat jednak onome koji je postigao neki drugi najbolji kandidat ili koje su postigli ostali najbolji kandidati prijavljeni na natječaj. Prednost pod istim uvjetima ostvaruje se, dakle, samo u konkurenciji s ostalim kandidatima koji su postigli isti, najbolji, rezultat na natječaju. Ostvarivanje prednosti pri zapošljavanju pripadnika nacionalne manjine ovisi osim toga i o tome ostvaruje li još koji kandidat pravo na prednost pri zapošljavanju temeljem UZPNM-a ili odredbi drugih zakona kojima se jamči ostvarivanje prednosti, npr. temeljem odredbi čl. 35. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji iz 2004., čl. 10. Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom iz 2002. ili temeljem čl. 73. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike iz 2012.

U slučaju sumnje na nepoštovanje prava na prednost pri zapošljavanju službenika odnosno pri prijmu u službu pod jednakim uvjetima ZDS i ZSNLRS predviđaju pravnu zaštitu. U postupcima zapošljavanja u tijela državne uprave kandidati mogu podnijeti žalbu na rješenje o prijmu Odboru za državnu službu, koje je neovisno tijelo za rješavanje žalbi sukladno odredbama ZDS-a. U žalbi se mogu pozvati na kršenje prava prednosti pri zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina, pod uvjetom da se kandidat pozvao na to pravo u prijavi na oglašeno slobodno radno mjesto te ako smatra da mu je to pravo uskraćeno (čl. 67.). O prijmu u službu, rasporedu na radno mjesto te o drugim pravima i obvezama službenika kao i o prestanku službe u LRS-u odlučuje se rješenjem, koje donosi pročelnik ili službena osoba kojoj je rješavanje o tome utvrđeno opisom poslova radnog mjesta, sukladno pravilniku o unutarnjem redu. Protiv takvog rješenja može se izjaviti žalba općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu. O imenovanju i razrješenju pročelnika upravnog tijela te o drugim pravima i obvezama pročelnika odlučuje rješenjem općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan. Protiv takvog rješenja žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor (čl. 5.–7. ZSNLRS-a).

Prema izloženim podacima ostvarivanje prava na prednost pri zapošljavanju temeljem čl. 22. UZPNM-a čini se u praksi više iznimkom nego

pravilom. Osim toga, sveobuhvatna analiza podataka o broju pripadnika nacionalnih manjina koji su zaposleni temeljem prava prednosti pri zapošljavanju pod istim uvjetima od stupanja na snagu UZPNM-a u prosincu 2002. nije bila dostupna i bez nje je gotovo nemoguće razmotriti je li i u kojoj je mjeri UZPNM-om zajamčeno pravo prednosti pri zapošljavanju pod jednakim uvjetima pridonijelo zapošljavanju i zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima i u upravnim tijelima JLRS-a.

Osim toga, u proteklim su godinama predstavnici manjina povremeno iskazivali bojazan da izjašnjavanje o pripadnosti nacionalnoj manjini i pozivanje na pravo prednosti pri zapošljavanju pod istim uvjetima pri prijavi na natječaje za prijam u službu zapravo može otežati ili pak onemogućiti kandidatima iz reda nacionalne manjine ostvarivanje zajamčenog prava (Arbutina, 2010). S pozicije ostvarivanja ljudskih i specifičnih manjinskih prava, kao i nediskriminacije pri zapošljavanju, iznimno se značajnim čini da rješenja o prijmu u službu trebaju sadržavati odgovarajuća, detaljna i na objektivnim kriterijima zasnovana obrazloženja o tome zašto je pojedini kandidat primljen u službu. Naime, samo detaljno obrazloženje može obezvrijediti neopravdane ili potvrditi opravdane sumnje u postojanje moguće diskriminacije pri prijmu u službu temeljene na pripadnosti nacionalnoj manjini. Isto tako, obrazloženja omogućuju odgovarajuće praćenje ostvarivanja, praktične primjene, kao i opravdanost zakonske mjere ostvarivanja prava prednosti pri zapošljavanju pod istim uvjetima za pripadnike nacionalnih manjina. Nadalje, nedvojbeno je da se samo praćenjem zastupljenosti i broja pripadnika nacionalnih manjina primljenih u službu u određenom razdoblju ne može procijeniti učinkovitost primjene, odnosno odgovarajuća primjenjivost ostvarivanja prava na prednost pri zapošljavanju pod istim uvjetima. To prije svega zato što se kandidat iz reda nacionalne manjine nije nužno pozvao na pravo prednosti, a bio je primljen u službu kao najbolji kandidat, ili zato što se takav kandidat mogao pozvati na pravo prednosti, ali u službu nije primljen temeljem tog prava, već stoga što je postigao najbolje rezultate na natječaju.

4. Zaključak

Čini se da postoji paradoksalna situacija u kojoj Vlada ne može naći rješenje zbog kontradiktornih pravila koje je sama pripremila. Kao u paradigmi znanoj kao »kvaka 22«, rješavanje jednog dijela problema stvara druge dodatne probleme. Primjerice, zabrana zapošljavanja u tijelima državne

uprave zasigurno je najočitiiji paradoks koji stoji pred vlastima. Hrvatska je državna uprava već dugi niz godina opterećena prekobrojnošću državnih službenika te je još od 2009. na snazi zabrana novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade. Osim toga, smanjenju broja zaposlenih u tijelima državne uprave trebala bi prodonijeti primjena klauzule da se za dva otišla zaposli jedan novi državni službenik. U takvom je kontekstu kontradiktorno očekivati znatnije novo zapošljavanje državnih službenika, a posebice znatnije povećanje novozaposlenih službenika i namještenika iz reda nacionalnih manjina.

Sljedeći paradoks izvire iz iznimno nepovoljne ekonomske situacije u zemlji. Zbog promijenjene gospodarske situacije uskraćena su već neka materijalna prava ugovorena kolektivnim ugovorima ili drugim sporazumima za zaposlene u javnim službama.¹⁵ U takvoj se situaciji inzistiranje na zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina može, naročito imajući u vidu široko nerazumijevanje standarda zaštite manjinskih prava i (povremeno) javno prisutne zlonamjerne komentare s time u vezi, činiti kao privilegiranje jedne društvene skupine u odnosu na druge te doprinosti povećanju jaza između većine i (pojedinih) nacionalnih manjina.

Daljnji je paradoks metodološko nesuglasje praćenja i analiziranja stanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, ali i planiranja njihova prijma u službu. Službeni podaci pokazuju da je u udio pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i stručnim službama i uredima Vlade na kraju 2011. i 2012. iznosio oko 3,4% (Vlada, 2011: 23, EK, 2013: 8), što je smanjenje u usporedbi s podacima iz 2009. i 2010., kada je udio iznosio 4,22% odnosno 3,92% (Vlada, 2010: 24) službenika i namještenika u tijelima državne uprave i stručnim službama i uredima Vlade. Usporedba pokazuje trend smanjivanja udjela pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom broju službenika i namještenika u tijelima državne uprave i stručnim službama i uredima Vlade, i to u razdoblju 31. prosinca 2009. – 31. prosinca 2012. oko 0,84%, odnosno u razdoblju 31. prosinca 2010. – 31. prosinca 2012. oko 0,54%. Ipak, rezultate tih usporedbi, koji upućuju na znatnije smanjivanje udjela pripadnika nacionalnih manjina, trebalo bi uzimati s određenom rezervom zbog mogućeg korištenja različitih metodologija pri prikupljanju i iskazivanju podataka o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u prethodnom razdoblju. Mogućnost

¹⁵ Sukladno Zakonu o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama iz 2012.

odgovarajućeg (neovisnog) razmatranja ostvarivanja godišnjih, odnosno kratkoročnih planova prijma u službu također je bila upitna. Na probleme odnosno nedostatke vezane uz praćenje zapošljavanja i ostvarivanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u prethodnom razdoblju te, s tim u vezi, prikupljanje podataka razdijeljenih po narodnosnoj pripadnosti upozoravali su, između ostalih, Europska komisija za borbu protiv rasizma i nesnošljivosti (ECRI)¹⁶ i EK.¹⁷ S tim u vezi, Akcijskim planom za provedbu UZPNM-a za razdoblje 2011.–2013. utvrđena je jedinstvena i obuhvatna metodologija prikupljanja i detaljnog tabličnog iskazivanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u za to uređenim obrascima, ali i provedba mjere sustavnog praćenja i analize stanja u vezi s donošenjem i provedbom planova zapošljavanja od strane državne uprave. Za buduća bi se razmatranja stanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina mogli, kao odgovarajuća polazna osnova, uzimati podaci Vlade sa stanjem 31. prosinca 2011.

Unatoč tome što su nadležne institucije, primjenjujući zakonske propise koji su u međuvremenu doneseni, neosporno poduzimale mjere osvješćivanja i poticanja pripadnika nacionalnih manjina da se na natječajima za prijam u državnu ili lokalnu službu pozivaju na pravo prednosti pod jednakim uvjetima, izneseni podaci upozoravaju na potrebu i opravdanost provedbe detaljne i sveobuhvatne analize ostvarivanja ovog manjinskog prava kako bi se razmotrila potreba revidiranja, odnosno drugačijeg zakonskog uređivanja uvjeta za ostvarivanje tog prava te, posredno, ostvarila zakonom zajamčena zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnim tijelima. Naime, problemi prikupljanja i korištenja odgovarajućih podataka naročito utječu i na praćenje i analiziranje stanja ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina na prednost pri zapošljavanju pod jednakim uvjetima, korištenja i učinkovitosti pravnih lijekova za zaštitu toga

¹⁶ »Ohrabruje hrvatske vlasti da razmisle o načinima uspostavljanja jedinstvenog i sveobuhvatnog sustava skupljanja podataka kako bi se mogao ocijeniti položaj raznih manjinskih skupina koje žive u Hrvatskoj te stupanj pojave rasizma i rasne diskriminacije. Sustav skupljanja podataka trebao bi biti u skladu s nacionalnim zakonima i europskim propisima i preporukama o zaštiti podataka i zaštiti privatnosti, kako je navedeno u Općoj preporuci br.1 o politici u borbi protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i nesnošljivosti. Kada podaci budu skupljeni, hrvatske će vlasti posebno morati poštovati anonimnost i dostojanstvo ispitanih osoba i dobiti njihov potpuni pristanak. Sustav za skupljanje podataka o rasizmu i rasnoj diskriminaciji trebao bi uzeti u obzir i jednakost između muškaraca i žena, naročito u svjetlu mogućnosti pojave dvostruke ili višestruke diskriminacije.« (ECRI, 2004).

¹⁷ Npr. EK u Izvješću o napretku za 2009. upozorava na nedostatak dugoročne strategije za provedbu odredbi UZPNM-a o zapošljavanju manjina, kao i na nedostupnost adekvatnih statistika za praćenje zapošljavanja (EK, 2009: 14).

prava, ali i iskazivanja stvarnog interesa pripadnika nacionalnih manjina za ostvarivanje zastupljenosti, odnosno javljanja na natječaje za zapošljavanje, što je jedan od osnovnih preduvjeta za ostvarivanje zajamčenih prava. Bez raspoloživosti i odgovarajućeg korištenja svih navedenih podataka čini se nemoguće sustavno i odgovarajuće, kratkoročno, srednjoročno ili dugoročno, planirati novo zapošljavanje i ostvarivanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti sukladno UZPNM-u. Iz tih se razloga, temeljem pouzdanih podataka, čini nužnim pristupiti odgovarajućoj reviziji dugoročnog Plana prijma pripadnika nacionalnih manjina u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014., kako bi postao realno ostvariv u praksi, odnosno kako ne bi služio tek zadovoljavanju forme i bio predmetom mogućih manipulacija s bilo koje strane.

Zaključno, u radu se nastoji pokazati kako je politika uvjetovanja EU ostvarenja analiziranih manjinskih prava pokušala osigurati da načela i odredbe međunarodnih standarda manjinske zaštite budu pretočeni ne tek u odredbe hrvatskog zakonodavstva, već i u konkretne mjere i politike hrvatske vlasti, kako bi se zajamčena manjinska prava ostvarivala u praksi. Ipak, čini se da je paradoks nedostatka standarda ostvarivanja prava na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti u pravnoj stečevini EU bio razlogom vrlo ograničenog, pa i poraznog učinka politike uvjetovanja ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina na zastupljenost u tijelima javne vlasti. Premda ostvarivanje ovog dijela prava nacionalnih manjina neosporno posjeduje međunarodnopravni legitimitet, što je provedena analiza međunarodnih standarda manjinske zaštite dokazala, potrebno je istaknuti, kao i uvijek pri raspravi o dosegu ostvarivanja ljudskih prava, da je ostvarenje prava nacionalnih manjina u prvom redu obveza države u kojoj nacionalne manjine prebivaju. Stoga, unatoč ograničenim dosezima politike uvjetovanja, dužnost provođenja odredbi UZPNM-a i ostalih propisa nadživljava proces pristupanja Uniji, a upravo će njihova vjerodostojna provedba biti odrazom demokratičnosti hrvatskog društva i oživotvorenja vrijednosti na kojima je utemeljena ova europska zajednica država.

Literatura

- Ahmed, T. (2011) *The Impact of EU Law on Minority Rights*. Oxford: Hart Publishing
- Alfredsson, G., G. Melander (ur.) (1997) *A Compilation of Minority Rights Standards: A Selection of Texts from International and Regional Human Rights*

- Instruments and Other Documents. Lund: Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law
- Anastasakis, O. (2008) The EU's Political Conditionality in the Western Balkans: Towards a More Pragmatic Approach. *Southeast European and Black Sea Studies* 8(4): 365–377
- Arbutina, P. (2010) Ministarstvo porodičnih provjera. *Novosti, Samostalni srpski tjednik*. 530 <http://www.snv.hr/tjednik-novosti/530/ministarstvo-porodicnih-provjera/>
- Banovac, B., Ž. Boneta (2006) Etnička distanca i socijalna (dez)integracija lokalnih zajednica. *Revija za sociologiju* 37(1–2): 21–46
- Banovac, B. (2009) Zamišljanje drugih – dinamika sukoba i mira u višetničkim područjima Hrvatske. *Revija za sociologiju* 40(3–4): 183–209
- Benedek, W., F. Bieber, L. Heschl, E. Lantschner, J. Marko, R. Nindler (2013) *Human Rights Mainstreaming in the EU Enlargement Process in the Western Balkans with a Special Focus on Minorities*. Brussels: European Parliament
- Beširević, N. (2013) Instrument uvjetovanosti Europske unije u politici proširenja prema državama Istočne i Srednje Europe te Zapadnog Balkana. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 9(1): 183–204
- Bieber, F. (2012) Introduction. U: F. Bieber (ur.) *EU Conditionality in the Western Balkans*. London and New York: Routledge
- Bieber, F., V. Džihić (2012) Introduction. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 11(3): 1–7
- Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć Vukovar (2010) *Alternativni izvještaj o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. Treći krug praćenja 2004-2010*. <http://www.center4peace.org/Izvjestaji.htm>
- EK (2004) Mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji
- EK (2005) Izvješće o napretku za 2005. godinu, COM (2005) 561 final, 9. studenoga 2005.
- EK (2006) Izvješće o napretku za 2006. godinu, COM (2006) 649, 8. studenoga 2006.
- EK (2007) Izvješće o napretku za 2007. godinu, COM (2007) 663, 6. studenoga 2007.
- EK (2008) Izvješće o napretku za 2008. godinu, COM (2008) 674, 5. studenoga 2008.
- EK (2009) Izvješće o napretku za 2009. godinu, COM (2009) 533, 14. listopada 2009.
- EK (2010) Izvješće o napretku za 2010. godinu, COM (2010) 660, 9. studenoga 2010.
- EK (2011) Izvješće o napretku za 2011. godinu, COM(2011) 666, 12. listopada 2011.
- EK (2011a) Privremeno izvješće o reformama u Hrvatskoj u području pravosuđa i temeljnih prava (Poglavlje 23) ožujak 2011., COM (2011) 110, 2. ožujka 2011.

- EK (2012) Izvješće o monitoringu hrvatskih priprema za pristupanje EU-u, 24. travnja 2012.
- EK (2012a) Sveobuhvatno izvješće o monitoringu za Hrvatsku, COM (2012) 601, 10. listopada 2012.
- EK (2013) Priopćenje Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Izvješće o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU, COM (2013) 171 final, 26. ožujka 2013.
- ECRI (2004) Treće izvješće o Hrvatskoj, CRI(2005)24), 17. prosinca 2004. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Croatia/Croatia_CBC_en.asp
- Grabbe, H. (2001) How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity. *Journal of European Public Policy* 8(4): 1013–1031
- Grabbe, H. (2003) *Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*. U: K. Featherstone, C. Radaelli (ur.) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press
- Grabbe, H. (2006) *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Henrard, K. (2002) The Impact of the Enlargement Process on the Development of a Minority Protection Policy Within the EU: Another Aspect of Responsibility/Burden-Sharing? *Maastricht Journal* 9(4): 357–391
- Hillion, C. (2004) Enlargement of the EU: The Discrepancy between Membership Obligations and Accession Conditions as Regards the Protection of Minorities. *Fordham International Law Journal* 27(3): 715–740
- Hughes, J., G. Sasse, C. Gordon (2005) *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement: The Myth of Conditionality (One Europe or Several?)* Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Jackson Preece, J. (2005) *Minority Rights: Between Diversity and Community*. Cambridge, UK, Malden, MA: Polity Press
- KESS (1990) Dokument sa sastanka Konferencije za europsku sigurnost i suradnju (KESS) posvećenog ljudskoj dimenziji održanog u Kopenhagenu. <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>
- Klajner, M. (2011) Utjecaj Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina na razvoj ostvarivanja prava nacionalnih manjina: trinaest godina nakon stupanja na snagu. *Migracijske i etničke teme* 27(3): 441–446
- Kochenov, D. (2008a) The Summary of Contradictions: Outline of the EU's Numerous Approaches to Minority Protection. *Boston College International and Comparative Law Review* 31(1): 1–51
- Kochenov, D. (2008b) *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*. The Hague: Kluwer Law International
- Marina, B. L. H. (2010) *Managing Diversity in Communities, Workplaces, and Society*. U: Mitchell F. Rice (ur.) *Diversity and Public Administration: Theory, Issues and Perspectives*. New York: M. E. Sharpe

- Pentassuglia, G. (2001) The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe. *European Journal of International Law* 12(1): 3–38
- Petričušić, A. (2008) Širenje Europske unije i zaštita nacionalnih manjina. *Međunarodne studije – časopis za međunarodne odnose, vanjsku politiku i diplomaciju* 8(3–4): 5–32
- Petričušić, A. (2011) Antidiskriminacijska politika kao suplementarni model zaštite prava nacionalnih manjina: europska i hrvatska iskustva. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 61(2): 643–674
- Preporuke iz Lunda (1999) Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu. <http://www.osce.org/hr/hcnm/30327>
- Pridham, G. (2008) The EU's Political Conditionality and Post-Accession Tendencies: Comparisons from Slovakia and Latvia. *Journal of Common Market Studies* 46(2): 365–387
- Pridham, G. (2002) EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States: Formality and Reality. *Journal of Common Market Studies* 40(5): 953–973
- Pučki pravobranitelj (2012) Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije. <http://www.ombudsman.hr/dokumenti/Istrazivanje%20o%20stavovima%20i%20razini%20svijesti%20o%20diskriminaciji%20i%20pojavnim%20oblicima%20diskriminacije%202012.pdf>
- Ratković, K. (2007) Politika osiguravanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u hrvatskoj državnoj upravi. *Hrvatska javna uprava* 7(1): 273–287
- Rodin, S., T. Čapeta, I. Goldner Lang (ur.) (2009) *Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor*. Zagreb: Narodne novine
- Vujević Hećimović, G., S. Brajović, K. Ilin (2010) Socijalna distanca građana Hrvatske prema narodima s područja bivše Jugoslavije s obzirom na vrijeme i neka socio-demografska obilježja. *Suvremena psihologija* 13(1): 137–154
- Savjetodavni odbor (2008) Tematski komentar o učinkovitom sudjelovanju pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryParticipation_sr.pdf
- Schimmelfennig, F., U. Sedelmeier (2004) Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy* 11(4): 661–679
- Toggenburg, G. (2003) Minorities ... the European Union: Is the Missing Link an 'Of' or a 'Within'? *Journal of European Integration* 25(3): 273–284
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (2010) *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*. <http://www.refworld.org/docid/4db80ca52.html>
- Vlada (2012) *Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2012. godinu za potrebe nacionalnih manjina*
- Vlada (2011) *Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2011. godinu za potrebe nacionalnih manjina*

- Vlada (2010) Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2010. godinu za potrebe nacionalnih manjina
- Vlada (2010a) Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2009. godinu za potrebe nacionalnih manjina
- Vlada (2012a) Izvješće o provedbi Akcijskog plana za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina za razdoblje od 2011. do 2013., za 2011. godinu

Pravni izvori

- Deklaracija UN-a o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama. <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm>
- Ugovor o Europskoj uniji, OJ 2010/C 83/01
- Ugovor o pristupanju između država članica Europske unije i Republike Hrvatske. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st14/st14409.en11.pdf>
- Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11
- Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12 – pročišćeni tekst, 37/13, 38/13
- Zakon o Državnom odvjetništvu, NN 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13
- Zakon o Državnom sudbenom vijeću, NN 116/10, 57/11, 130/11, 28/13
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst
- Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, NN – MU 14/97
- Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, NN 19/13 – pročišćeni tekst
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, NN 142/02, 33/05
- Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08, 61/11
- Zakon o sudovima, NN 28/13
- Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/11
- Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN 85/08, 112/12
- Zakon o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama, NN 143/12
- Odluka Ustavnog suda U-I/1029/2007 od 7. travnja 2010., NN, 47/10

- Odluka Ustavnog suda U-I-3786/2010 i U-I-3553/2011 od 29. srpnja 2011.
Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike, NN 89/12
Odluka o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, NN 96/09, 132/09
Odluka o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske, NN 153/09
Dopuna Plana prijama u državnu službu u tijela državne uprave i stručne službe i urede Vlade Republike Hrvatske za 2012./2013. godinu, NN 128/12, 140/12, 76/13
Plan prijama pripadnika nacionalnih manjina u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014., NN 65/11
Plan prijama u državnu službu u tijela državne uprave i stručne službe i urede Vlade Republike Hrvatske za 2006., 2007., 2008., 2010., 2012., 2013., NN 25/06, 24/07, 36/08, 62/10, 106/12, 50/13
Plan prijama u državnu službu za pravosudna tijela za 2007., 2008., 2010., 2011., 2012., 2013., NN 61/07, 68/08, 30/10, 63/11, 79/12, 62/13

CATCH 22 FROM CHAPTER 23:
THE OMISSIONS OF THE CONDITIONALITY POLICY
REGARDING THE ASSURANCE OF THE REPRESENTATION
OF NATIONAL MINORITIES IN PUBLIC AUTHORITIES

Summary

The issue of under-representation of national minorities in the public sector was continuously emphasized as an inadequately and incompletely realized right in the process of the Croatian accession to the European Union, especially during the accession negotiations about Chapter 23 dealing with judiciary and fundamental rights. The European Union pre-accession conditionality policy attempted to achieve a more proportional representation of national minorities in the public sector, which, in turn, resulted in a series of actions and measures by the Croatian authorities. However, despite serious efforts of the European Commission to use the accession process to strengthen the realization of the minority rights, including the right to representation in the public sector, the empirical data suggest that the number of minorities in the public sector decreased during the negotiation process. Exploring this paradox of the conditionality policy, the

article discusses the circumstances under which the issue of under-representation of minorities entered the agenda of the EU accession negotiations. It analyses whether public administration would be able to ensure significant representation of national minorities in the public sector at all, given the context of an on-going poor economic situation and numerous different policy decisions.

Keywords: European Union pre-accession conditionality policy, respect and protection of minority rights, minority representation in public administration, judiciary and administrative self-government bodies, positive discrimination of national minorities in public administration employment