

Uloga lokalne samouprave u multikulturalnim pitanjima i međuetničkim odnosima u Republici Hrvatskoj

Jasna Omejec*

UDK 352

342.724

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 29. 1. 2001.

Prihvaćeno: 15. 2. 2001

U ovom se radu prikazuju normativna rješenja koja je Republika Hrvatska prihvatila za uređivanje pravnog položaja te prava i obveza pripadnika nacionalnih manjina koji u njoj žive. Posebna pozornost posvećena je ustavnopravnom položaju nacionalnih manjina te njihovim pravima na službenu uporabu jezika i pisma i na odgoj i obrazovanje na jeziku manjine. U radu se postavlja niz pitanja vezanih uz političko predstavljanje nacionalnih manjina i potrebu ustrojavanja tzv. manjinske samouprave na lokalnim razinama u Hrvatskoj. Rješenja hrvatskog zakonodavstva uspoređuju se s rješenjima prihvaćenima u mađarskom zakonodavstvu.

Ključne riječi: etničke i nacionalne zajednice ili manjine, kulturna autonomija, kolektivna prava manjina, lokalna predstavnička tijela, manjinska samouprava

1. Uvodne napomene: Etničke i nacionalne zajednice ili manjine Srednje Europe**

Na području sedam država Srednje Europe istočno od Njemačke (Austrija, Češka Republika, Poljska, Slovačka, Mađarska, Slovenija i Hrvatska) i u tri povijesna dijela pridružena tom području na temelju povijesno-religijskih i

* Dr. sc. Jasna Omejec, docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

** Tekst je nastao u okviru projekta Hrvatskog pravnog centra iz Zagreba. *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia.*

kulturnih tradicija (potkarpatsko područje, Transilvanija i Vojvodina) živi ukupno 107 nacionalnih i etničkih manjina, računajući one koje imaju više od 1.000 pripadnika. Ukupna populacija svih 107 manjina jedva prelazi 7 milijuna stanovnika regije, što iznosi samo 8,6% cjelokupne populacije (preko 81 milijun stanovnika) koja živi na tom području.¹

Promatraju li se samo one manjinske zajednice čija populacija prelazi 10.000 pripadnika, od ukupno 107 manjina to mjerilo zadovoljava samo 61 manjinska zajednica.² Ako se kao mjerilo koristi broj od 100.000 pripadnika pojedine manjinske zajednice, na promatranom području živi samo 16 manjina. Konačno, uzmu li se u obzir samo manjinske zajednice čiji broj pripadnika doseže jedan milijun (1.000.000), ostaju samo mađarska i rumunjska populacija u Transilvaniji te moravska u Češkoj Republici. Prema tome, multilingvistička i multikulturalna kompozicija područja Srednje Europe može se promatrati i analizirati temeljem različitih mjerila, koja mogu dovesti i do veće ili manje relativizacije cjelokupnog problema. U tom kontekstu, Szarka ocjenjuje da "višebojni karakter jezično/kulturne strukture regije postaje ponešto relativan, budući da srednjoeuropske manjine od nekoliko tisuća članova u najboljem slučaju dodaju nešto boja u etničku strukturu nekoliko naselja, i nije vjerojatno da će preživjeti u 21. stoljeću".³

¹ Podaci se temelje na posljednjem cenzusu, publiciranom u: Seewann, Gerhard & Dippold, Péter: *Bibliographisches Handbuch der ethnischen Gruppen Südost-Europas*, Band 1. i 2., Oldenbourg Verlag, Munchen, 1997.; Kranz, Jerzy: *Law and Practice of Central European Countries in the Field of National Minorities Protection After 1989.*, Warsawa, 1998. Prema analizi statističkih informacija, najsloženija struktura i dalje postoji u Transilvaniji (13 manjina, 2.350 milijuna = 27 %), u Vojvodini (14 manjina, 850 tisuća = 42 %) te u karpatskom dijelu Ukrajine (7 manjina, 260 tisuća = 26 %), dakle u povijesnim regijama država koje graniče s Mađarskom.

² Analizirajući strukturu navedene 61 manjine na području Srednje Europe, Szarka navodi: "Pregled liste manjina doveo bi do zaključka da, povrh romskih zajednica koje postoje u svakoj zemlji regije, veći dio od ukupno šezdeset manjina čine mađarske manjine, prisutne u svih sedam susjednih zemalja i u Češkoj Republici, slovačke manjinske skupine, prisutne u sedam država regije, i njemačke manjine, prisutne u šest zemalja. Sukladno službenim podacima, najveću srednjoeuropsku manjinu čini 2.75 milijuna Madara, iako malo realnije procjene kazuju da srednjoeuropska romska zajednica ima negdje između 4,5 i 5 milijuna (pripadnika), što čini tu manjinu dugoročno najvećom. Uzimajući ove posljednje procjene kao našu polaznu točku, postotak manjina unutar ukupne populacije regije bio bi oko 12 ili 13." U: Szarka, László: *Typological Arrangement of the Central European Minorities*, Lecture held on 8-9 April 1999 at the conference organized by the Hungarian Academy of Sciences and the Office for National and Ethnic Minorities (prijevod na engleskom jeziku objavljen je u zborniku *Minorities Research. A collection of studies by Hungarian authors*, 2., Lucidus Kiadó, Budapest, 2000.).

³ Szarka, isto, str. 3. do 4.

Promatrajući položaj manjina na području Srednje Europe u povijesnom kontekstu, Szarka ističe: "Povijest srednjoeuropskih manjina u dvadesetom stoljeću općenito je bila obilježena padom populacije, prisilnom asimilacijom, etnocidom i genocidom, etničkim čišćenjem, prisilnim preseljenjem (zamjenama) stanovništva. Od etničke karte Srednje Europe u dvadesetom stoljeću, njemačke i židovske zajednice skoro su ponestale, manjine u Mađarskoj smanjile su se za polovinu njihove izvorne veličine, a mađarske manjine u svim susjednim zemljama za manje od polovine. To radikalno smanjenje vidi se iz karata i statističkih tablica o nacionalnostima u dvadesetom stoljeću; sindrom 'posljednje minute' (*last-minute syndrome*), strah od totalne asimilacije i nestanka, obilježava intelektualno/političke diskurse većine manjina u regiji. Prema tome, za razliku od početka dvadesetog stoljeća kada su se manjine u regiji mogle klasificirati kao 'prisilno nametnute manjine' (*enforced minorities*) stvorene izmjenama granica, danas bi se sve one mogle označiti kao neka vrsta 'posljednjih ostataka' zajednica (*remnant communities*). Imamo dobar razlog da preskočimo analitičko sitničarenje i pokažemo već ovdje da bi između kategorija, određenih prema tim dvama subjektivnim mjerilima - prisilno nametnutih manjina i posljednjih ostataka manjina - mogle biti nađene vrlo bliske međusobne veze (ponajviše zbog nacionalista koji su zagovarali države-nacije, što je bilo krajnje virulentno kroz cijelo stoljeće). Doduše, također je istinito da ni povijesne manjine (*historical minorities*) nisu bolje prošle, utoliko što su u većini zemalja židovske zajednice praktički sve nestale, dok njemačka i slovačka zajednica postoje još samo u naznakama. Glavni uzrok svega toga nedvojbeno se može naći u povijesnoj činjenici da su, osim nekoliko vrlo kratkih razdoblja, sve države-nacije Srednje Europe pokušale ukinuti, asimilirati ili u cijelosti uništiti manjinske skupine, umjesto priznati ih i integrirati kao ravnopravne partnere."⁴

Postupno pretvaranje prisilno nametnutih nacionalnih i etničkih manjinskih zajednica na području država Srednje Europe s početka 20. stoljeća, koje su u najvećoj mjeri nastale mijenjanjem državnih granica, u svojevrsne "posljednje ostatke" tih zajednica, postavlja na početku 21. stoljeća pred

⁴ Szarka, isto, str. 2.

međunarodnu zajednicu i pred svaku nacionalnu državu Srednje Europe osobite zadaće i posebnu odgovornost.⁵ U stručnim se krugovima danas vodi rasprava o tome može li se zaštita etničkih i nacionalnih manjina svesti samo na zaštitu ljudskih prava i temeljnih građanskih sloboda svakog pojedinca-pripadnika pojedine nacionalne ili etničke manjine, ili je pak nužno stvoriti i učinkovito provesti pravne mehanizme za zaštitu nacionalnih ili etničkih manjina kao kolektivnih zajednica, priznavajući im položaj zasebnih i jedinstvenih društvenih i pravnih entiteta u okviru svake pojedine nacionalne države.

Rasprava o višestrukim implikacijama prihvaćanja koncepta kolektivnih manjinskih prava u europskim državama još nije okončana. Unatoč tome što taj koncept zasigurno nosi u sebi niz potencijalnih opasnosti (od kojih je najveća mogućnost pojave nestabilnosti i konflikata uslijed sukobljavanja kolektivnih prava jedne i kolektivnih prava druge manjinske skupine, ali i politizacije cjelokupnog problema, kao i mogućih manipulacija interesnim skupinama u političke svrhe),⁶ može se ustvrditi da bi lokalna samouprava, kao imanentni dio državnog ustroja suvremenih demokratskih europskih država, mogla biti onaj ustrojstveni oblik unutar kojega bi se manjinska prava i njihova zaštita mogli optimalno ostvariti, a identitet manjinske skupine u najvećoj mjeri očitovati i razvijati.

⁵ "Kolaps Berlinskog zida doveo je, između drugoga, i do nestanka četiriju država u starom svijetu - među njima Jugoslavije i Čehoslovačke - i do nastanka 21 novog entiteta. To je uzdiglo nove protagoniste na europsku scenu čija je neposredna želja bila pokazati svoj identitet države-nacije. Ta situacija ima jake sličnosti s krajem devetnaestog stoljeća i, osobito, nastankom oko dvanaestak nezavisanih država nakon sloma velikog turskog, ruskog i austrougarskog supranacionalnog carstva u 1919. Nije čudo što se mnogi pitaju zbiva li se u Srednjoj i Istočnoj Europi danas ponavljanje povijesti. Kao što je Václav Havel rekao, 'Povijest koju smo zauzdali umjetnim sredstvima ponovno je u pokretu.' Doista, mi smo svjedoci žurnog povratka na ustave i zakone (važće) prije Drugog svjetskog rata, povratka na iste državne simbole, na imena duboko prožeta poviješću (...). Unatoč simboličnom povratku znakova prošlosti, ipak, voljeli mi to ili ne, ljudi i društva su se promijenili, toliko da obnova situacije prethodeće 1939. godini podsjeća više na uzaludnu nadu negoli na neposrednu mogućnost." U: *Human rights and minorities in the new European democracies: educational and cultural aspects* (report of the workshop held at Lohusalu /Estonia/ 20-23 October 1994), by César Birzea, Council of Europe Press, Council of Europe, Strasbourg, 1996., str. 19.

⁶ Mnogi autori nalaze uzroke dihotomije između temeljnih prava usmjerenih prema individualnim pravima, tj. prema pravima pojedinaca, s jedne strane, i manjinskih prava usmjerenih prema kolektivnim pravima, s druge strane, u odredbama međunarodnih dokumenata prihvaćenih nakon Prvog svjetskog rata. "Međunarodne konvencije i sporazumi temelje se na individualnim pravima. Kolektivna prava priznaju se samo u pitanjima od općeg interesa, kao što su razoružanje, održavanje mira, zaštita okoline i očuvanje opće kulturne baštine." U: *Human rights and minorities in the new European democracies: educational and cultural aspects*, str. 16.

2. Opći pravni položaj etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj

Nakon raspada bivše multinacionane i multietničke SFRJ i osamostaljenja Republike Hrvatske, Republika Hrvatska i dalje je ostala multinacionalna i multietnička država u kojoj, osim većinskog hrvatskog naroda, žive pripadnici još najmanje dvadesetak drugih manjinskih naroda. Njihova točna zastupljenost u etničkoj strukturi hrvatskog društva još uvijek nije poznata, jer je posljednji popis stanovništva proveden davne 1991. godine, neposredno prije početka velikih migracija stanovništva uzrokovanih ratom na području bivše SFRJ i raspadom te nekad federalne države.⁷

Novi popis stanovništva provest će se u Hrvatskoj u razdoblju od 1. do 15. travnja 2001., sukladno Zakonu o popisu stanovništva, kućanstava i stanova 2001.⁸ Popis će se provesti prema stanju na dan 31. ožujka 2001. godine u 24:00 sata, što se smatra kritičnim trenutkom popisa. Popis organizira Državni zavod za statistiku, koji je dužan objaviti prve rezultate popisa do 30. svibnja 2001.⁹

Sukladno tome, kao jedini dostupan izvor informacija o brojčanom stanju pojedinih većih, odnosno tradicionalno priznatih nacionalnih manjina u Hrvatskoj u ovom trenutku mogu poslužiti statistički podaci o broju birača pojedinih nacionalnih manjina upisani u popise birača pred parlamentarne izbore održane 3. siječnja 2000. (uz važnu napomenu da se radi samo o

⁷ Štoviše, postoje ocjene da ni popis stanovništva iz 1991. godine nije posve vjerodostojan, jer se već u toj godini jasno osjećala neizvjesnost pred predstojeći rat, pa se i izjašnjavanje stanovništva o nacionalnoj pripadnosti bitno promijenilo. Stoga je Republika Hrvatska u svom izbornom zakonu iz 1992. godine (*Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske*, Narodne novine, broj 22/1992. od 17. travnja 1992.) propisala pravo na razmjernu zastupljenost u Saboru onim pripadnicima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina koje su sudjelovale u stanovništvu Republike Hrvatske s više od 8%, uzimajući pritom kao temelj - popis stanovništva iz 1981. godine.

⁸ *Zakon o popisu stanovništva, kućanstva i stanova 2001.*, Narodne novine, broj 64/2000. od 5. srpnja 2000.

⁹ Popisom će se obuhvatiti sljedeće jedinice popisa: 1) osobe koje su državljani Republike Hrvatske, strani državljani i osobe bez državljanstva koje imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, bez obzira na to jesu li u vrijeme popisa u Republici Hrvatskoj ili inozemstvu, te osobe koje u vrijeme popisa imaju boravište u Republici Hrvatskoj; 2) kućanstva tih osoba, i 3) stanovi i druge nastanjene prostorije. Popisom se neće obuhvatiti diplomatsko osoblje stranih diplomatskih i konzularnih predstavništava i predstavnici međunarodnih organizacija i tijela, kao ni članovi njihovih obitelji koji s njima borave u Republici Hrvatskoj, te stanovi u vlasništvu stranih država. Osobe koje podliježu obvezi davanja podataka dužne su na sva pitanja u popisnim obrascima dati točne i potpune odgovore, ali nisu dužne izjašnjavati se o narodnosnoj i vjerskoj pripadnosti. Službeni obrazac koji ispunjavaju stanovnici mora sadržavati pouku o tome.

punoljetnim hrvatskim državljanima, zbog čega bi bilo potrebno provesti daljnje statističke izračune njihova ukupnog broja na području Republike, uzimajući u obzir i djecu /maloljetnike/, kao i statističku procjenu broja birača koji zbog različitih razloga nisu bili upisani u popise birača /primjerice, pripadnici srpske nacionalne manjine koji su zbog ratnih zbivanja, najviše u razdoblju od 1991. do 1995. godine, izbjegli u Saveznu Republiku Jugoslaviju, ali do danas nisu regulirali svoje državljanstvo/).

Tablica 1. *Ukupan broj birača/pripadnika nacionalnih manjina upisanih u izvatke iz popisa birača za manjine za parlamentarne izbore 3. siječnja 2000.*

Izborna jedinica	Broj birača upisanih u izvatke iz popisa birača za pojedine manjine - prije dana održavanja izbora					
	Mađari	Srbi	Talijani	Česi i Slovaci	Austrijanci Nijemci, Židovi Rusini i Ukrajinci	Ukupno
I. Zagreb	543	15.804	112	443	476	17.378
II. Zagreb/Sesvete	1.430	19.066	96	6.348	223	27.163
III. Varaždin	133	1.474	15	65	74	1.761
IV. Osijek	9.209	46.597	50	1.751	1.285	58.892
V. Sl. Brod	2.431	47.721	728	2.247	2.667	55.794
VI. Sisak	315	39.249	200	1.032	458	41.254
VII. Karlovac	288	33.844	141	257	218	34.748
VIII. Pazin	970	21.960	16.637	383	371	40.221
IX. Zadar	248	43.422	78	159	161	44.068
X. Split	294	9.483	78	171	172	10.198
Ukupno birača prije izbora upisa- nih u popise za manjine	15.861	278.620	18.035	12.856	6.105	331.477

Izvor: Kontrolna tablica za glasovanje pripadnika autohtonih nacionalnih manjina, Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora, izbori 3. siječnja 2000., redovita biračka mjesta, Gradski zavod za automatsku obradu podataka Grada Zagreba, Zagreb, 17. siječnja 2000.

Sukladno prethodno navedenim podacima, u ovom se trenutku može utvrditi s priličnom točnošću samo to da je na području Republike Hrvatske najzastupljenija srpska nacionalna manjina, ali se broj njezinih pripadnika ne može točno odrediti. Isto tako, uopće nije poznat broj pripadnika bošnjačkog i albanskog naroda, unatoč tome što se pretpostavlja relativno povećanje njihova udjela u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske.

U ovome će se radu prikazati osnovni pravni instrumenti koje je Republika Hrvatska prihvatila u cilju zaštite pripadnika nacionalnih i etničkih manjina na svom području. U prvom dijelu rada prikazat će se normativne mjere prihvaćene radi opće zaštite prava manjina na području Republike, kao i posebne mjere osiguranja kulturne autonomije te uporabe jezika i pisma etničkih i nacionalnih manjina u javnom životu Hrvatske. Osobit naglasak, međutim, bit će stavljen na dva pitanja koja - za razliku od prethodnih - do danas ne smatram riješenima na zadovoljavajući način. To su pitanje političkog predstavljanja etničkih i nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave te pitanje manjinske samouprave u lokalnim sredinama.

Opći pravni položaj etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj trenutno je uređen pojedinim odredbama Ustava Republike Hrvatske i odredbama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj. Radi što boljeg upoznavanja aktualnog općeg pravnog položaja etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, slijedi prikaz temeljnog sadržaja navedenih ustavnih i zakonskih akata.

2.1. Položaj nacionalnih manjina prema Ustavu Republike Hrvatske

U Izvorišnim osnovama Ustava Republike Hrvatske¹⁰ utvrđeno je sljedeće: "Polazeći od iznesenih povijesnih činjenica te općeprihvaćenih načela u suvremenu svijetu i neotuđivosti i nedjeljivosti, neprenosivosti i nepotrošivosti prava na samoodređenje i državnu suverenost hrvatskog naroda, uključujući i neokrnjeno pravo na odcjepljenje i udruživanje, kao osnovnih preduvjeta za mir i stabilnost međunarodnog poretka, Republika Hrvatska ustanovljuje

¹⁰ *Ustav Republike Hrvatske* - pročišćeni tekst, Narodne novine, broj 124/2000. od 11. prosinca 2000.

se kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika autohtonih nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodnoga svijeta.”¹¹

U normativnom dijelu Ustava Republike Hrvatske članak 15. posvećen je temeljnim pravima nacionalnih manjina u Hrvatskoj. Taj članak glasi:

“U Republici Hrvatskoj jamči se ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina.

Ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina uređuje se ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona.

Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.

Pripadnicima svih nacionalnih manjina jamči se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija.”

Osim toga, u članku 12. Ustava Republike Hrvatske određeno je sljedeće:

“U Republici Hrvatskoj u službenoj je uporabi hrvatski jezik i latinično pismo.

U pojedinim lokalnim jedinicama uz hrvatski jezik i latinično pismo u službenu se uporabu može uvesti i drugi jezik te ćirilčno ili koje drugo pismo pod uvjetima propisanim zakonom.”

Iz navedenoga je razvidno da u Izvorišnim osnovama Ustav Republike Hrvatske upotrebljava izraz “autohtone nacionalne manjine”, podrazumijevajući pod njim Srbe, Čeha, Slovence, Talijane, Mađare, Židove, Nijemce, Austrijance, Ukrajince, Rusine “i druge, koji su njezini državljani”, dok u normativnom dijelu Ustava govori samo o “nacionalnim manjinama”. Ustav ne pruža nikakva mjerila prema kojima bi se mogla napraviti razlika između “autohtonih nacionalnih manjina” i “nacionalnih manjina”, niti približe

¹¹ U postupku ponovne promjene Ustava, provedenom u ožujku 2001. godine (Promjena Ustava prihvaćena je u hrvatskom parlamentu 28. ožujka 2001., ali u trenutku predaje ovog rada još nije bila objavljena u službenom glasilu Republike Hrvatske), odbijen je amandman kojim se zahtijevalo da i pripadnici slovenske, bošnjačke i romske manjine budu uvršteni u tekst Izvorišnih osnova Ustava.

naznačuje što bi se moglo razumijevati pod pojmom "autohtonosti".¹² Na ta pitanja ne odgovara ni važeće hrvatsko zakonodavstvo.

2.2. Položaj etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina prema Ustavnom zakonu o ljudskim pravima

Republika Hrvatska među prvim je srednjoeuropskim zemljama u tranziciji koje su položaj i prava nacionalnih manjina uredile posebnim zakonom. U Hrvatskoj je taj zakon, nazvan Ustavnim zakonom o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: Ustavni zakon o ljudskim pravima) donesen već 1991. godine, ali je u sljedećim godinama doživio relativno brojne izmjene i dopune.¹³

U preambuli Ustavnog zakona o ljudskim pravima izražena je želja Hrvatskog sabora da njegovim donošenjem zaštiti i osigura ostvarivanje prava čovjeka i nacionalnih prava na najvišoj razini dostignutoj u demokratskim sredinama suvremene međunarodne zajednice, da omogući građanima manje brojnih etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina odnosno građanima iste vjerske, rasne ili jezične pripadnosti slobodno razvijanje njihovih posebnosti u okviru većinske zajednice građana ili većinskih zajednica bez zloupotreba bilo od većine bilo od manjine, a sve to u skladu sa željom da Republika Hrvatska bude moderna, otvorena, demokratska članica obitelji europskih i svjetskih država, u kojoj se njezini građani u uživanju svojih građanskih, političkih i drugih prava neće dijeliti po nacionalnosti, jeziku, vjeri, naslijeđenim ili prirodno uzrokovanim ljudskim obilježjima.¹⁴

¹² O različitim mjerilima prema kojima bi se manjinske zajednice u državama Srednje Europe mogle razvrstati prema određenim tipološkim karakteristikama (primjerice, prema četiri povijesna razdoblja u razvoju Europe, koja su dovela do razlikovanja između "povijesnih manjina srednjovjekovnog podrijetla" (*historical minorities of Mediaeval origin*) i "prisilno nametnutih manjina uzrokovanih političkim odlukama 20. stoljeća" (*enforced minorities produced by 20th-century political decisions*) ili, primjerice, prema zemljopisnom smještaju i strukturi naselja, jezičnim karakteristikama, subjektivnim faktorima, regionalnom identitetu, itd.), kao i o problemima dvostrukog identiteta manjina (etnički/nacionalni) te o problemima identifikacije manjina s političkom nacijom, što sve utječe na određenje i na položaj određene manjine u pojedinoj nacionalnoj srednjoeuropskoj državi, detaljnije u: Szarka, isto, v. bilješku 2.

¹³ *Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj*. Narodne novine, broj 65/91., 27/92., 34/92. - pročišćeni tekst, 51/00., 105/00. - pročišćeni tekst

¹⁴ U preambuli Ustavnog zakona o ljudskim pravima također je istaknuto da je Republika Hrvatska, pri donošenju tog zakona, osobito imala na umu napore međunarodne zajednice, posebice Europske zajednice i Mirovne konferencije o Jugoslaviji u Haagu, usmjerene na rješavanje otvorenih pitanja nastalih raspadom Jugoslavije i stvaranjem novih država na njezinu prostoru.

Sukladno tome, Republika se Hrvatska - u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, načelima Povelje Ujedinjenih naroda, Općom deklaracijom o pravima čovjeka, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, Međunarodnim paktom o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, Završnim aktom Organizacije za europsku sigurnost i suradnju, Pariškom poveljom za Novu Europu i drugim dokumentima OESS-a koji se odnose na prava čovjeka, osobito Dokumentom kopenhagenskog sastanka OESS-a o ljudskoj dimenziji i Dokumentom moskovskog sastanka OESS-a o ljudskoj dimenziji, Konvencijom Vijeća Europe za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te protokolima uz tu konvenciju, Međunarodnom konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencijom o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Konvencijom o pravima djeteta, Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe - obvezala na poštovanje i zaštitu nacionalnih i drugih temeljnih prava i sloboda čovjeka i građanina, vladavine prava i svih ostalih najviših vrednota svoga ustavnog i međunarodnoga pravnog poretka, svim svojim državljanima.

Sukladno odredbama Ustavnog zakona o ljudskim pravima, Republika Hrvatska štiti ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina: Albanaca, Austrijanaca, Bošnjaka, Bugara, Crnogoraca, Čeha, Mađara, Makedonaca, Nijemaca, Poljaka, Roma, Rumunja, Rusa, Rusina, Slovaka, Slovenaca, Srba, Talijana, Turaka, Ukrajinaca, Vlaha, Židova i drugih etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina i potiče njihov svestrani razvoj.

U usporedbi s ustavnim određenjima, razvidno je da Ustavni zakon o ljudskim pravima ne upotrebljava izraz "autohtone nacionalne manjine" te da taksativno navodi daleko veći broj manjinskih naroda koji žive u Republici Hrvatskoj, a kojima se tim zakonom priznaje status manjine. Međutim, za razliku od Ustava, koji govori o (autohtonim) "nacionalnim manjinama", Ustavni zakon govori o "etničkim i nacionalnim zajednicama ili manjinama". Takvo normativno određenje je još više otežava razradu položaja i prava manjina u Hrvatskoj, osobito stoga što niti Ustavni zakon o ljudskim pravima niti bilo koji drugi važeći zakon u Republici Hrvatskoj ne sadrži odredbu iz koje bi bilo razvidno mjerilo prema kojem bi se pojedini od navedenih manjinskih naroda mogao smatrati "nacionalnom", a pojedini "etničkom" manjinom, niti je jasno stvarno značenje normativnog razlikovanja između "zajednice" i "manjine".

Štoviše, Ustavni zakon o ljudskim pravima ne određuje postupak po kojem bi "druge etničke i nacionalne zajednice ili manjine" (to jest one koje u zakonu nisu izrijekom spomenute) mogle dobiti taj status.

Usporedi li se, primjerice, mađarski Zakon LXXVII iz 1993. godine o pravima nacionalnih i etničkih manjina (u daljnjem tekstu: mađarski zakon o pravima manjina)¹⁵, nedostatnost uređenja tog pitanja u hrvatskom zakonodavstvu postaje još očitija. Mađarski zakon, naime, autohtonim nacionalnim skupinama u Mađarskoj smatra bugarsku, romsku, grčku, hrvatsku, poljsku, nje-mačku, armensku, rumunjsku, srpsku, slovačku, slovensku i ukrajinsku manjinu. Ako neka druga manjinska skupina želi dokazati da ispunjava uvjete za priznatu manjinu, najmanje 1.000 građana s biračkim pravom koji sebe smatraju pripadnicima te manjine mora podnijeti tzv. narodnu inicijativu predsjedniku mađarskog parlamenta, u povodu koje parlament posebno odlučuje o njezinoj osnovanosti.

Odredba koja bi sadržavala uređenje tog pravnog pitanje ne postoji u hrvatskom zakonodavstvu, iz čega bi se moglo zaključiti da dio zakonske odredbe o "drugim etničkim i nacionalnim zajednicama ili manjinama" nije neposredno primjenjiv, pa stoga pravo "drugih" na priznavanje statusa manjine u Hrvatskoj u ovom trenutku ostaje samo na deklarativnoj razini.

2.2.1. *Katalog zaštićenih manjinskih prava u pravnom poretku Republike Hrvatske*

Zbog velikog značenja za razvitak hrvatskog kao multietničkog i multikulturalnog društva, u nastavku slijedi "popis" prava etničkih i nacionalnih zajednica i manjina, koje su zaštićene Ustavnim zakonom o ljudskim pravima, kao i "popis" obveza koje je Republika Hrvatska preuzela tim zakonom u vezi sa zaštitom manjina na svom području. Ti popisi čine opću normativnu osnovu o kojoj ovisi daljnja zakonska i statutarna razrada položaja i prava manjina, kao i stupanj neposredne primjene tih prava, u javnom životu Hrvatske.

¹⁵ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Act LXXVII. of 1993. on the Rights of National and Ethnic Minorities - unofficial translation. Office for National and Ethnic Minorities in Hungary, Budapest, 1994). *Zakon LXXVII iz godine 1993. o pravima nacionalnih i etničkih manjina* prihvaćen je na zasjedanju Zemaljske skupštine Republike Mađarske 7. srpnja 1993.

Prema Ustavnom zakonu o ljudskim pravima, Republika Hrvatska pomaže razvoj odnosa između etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina s narodom u njihovoj matičnoj državi radi unapređivanja njihova nacionalnog, kulturnog i jezičnog razvoja. Etničke i nacionalne zajednice ili manjine imaju pravo na samoorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja svojih nacionalnih i drugih interesa. Etničke i nacionalne zajednice ili manjine u Republici Hrvatskoj imaju pravo na kulturnu autonomiju, a Republika Hrvatska se obvezuje da će pripadnicima svih etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina osigurati: puno poštovanje načela nediskriminacije kako je predviđeno međunarodnim instrumentima; - pravo zaštite od svake djelatnosti koja može ili koja bi mogla ugroziti njihov opstanak; - pravo na identitet, kulturu, vjeroispovijed, javno i privatno korištenje jezika i pisma te obrazovanje; - zaštitu ravnopravnog sudjelovanja u javnim poslovima, kao npr. uživanje političkih i ekonomskih sloboda u društvenoj sferi, pristup medijima te na polju obrazovanja i općenito kulturnih pitanja; - pravo odlučivanja kojoj etničkoj i nacionalnoj zajednici ili manjini građanin ili građanka žele pripadati te uživanje svih prava u svezi s tim izborom, bilo pojedinačno, bilo u udruženju s drugim osobama. To se pravo posebice odnosi na slučajeve braka između osoba koje pripadaju različitim etničkim i nacionalnim zajednicama ili manjinama, bez štete za osobe u pitanju.¹⁶

Pripadnici svih etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj mogu slobodno upotrebljavati, u privatnom i javnom životu, svoj jezik i pismo.

U općinama u kojima pripadnici etničke i nacionalne zajednice ili manjine čine većinu u ukupnom broju stanovnika u službenoj će uporabi biti uz hrvatski jezik i latinično pismo i jezik i pismo te etničke i nacionalne zajednice ili manjine. Nadalje, jedinice lokalne samouprave mogu utvrditi službenu uporabu dvaju ili više jezika i pisama vodeći računa o broju pripadnika i interesima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina.

Slobodan je posjed i uporaba znamenja i simbola etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina.¹⁷ Statutom jedinice lokalne samouprave može se propisati

¹⁶ Navedena načela primjenjuju se također u korist Hrvata u općinama gdje oni ne čine brojčanu većinu prema jednoj ili više drugih etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina.

¹⁷ Kod službene uporabe znamenja i simbola etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina obvezatno se uz njih ističu odgovarajuća znamenja i simboli Republike Hrvatske. Ako se izvodi himna ili svečana pjesma etničke i nacionalne zajednice ili manjine, obvezatno se prije izvodi himna Republike Hrvatske.

način korištenja nacionalne zastave i simbola etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina.

Pripadnici etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina mogu slobodno organizirati informativnu i izdavačku djelatnost na vlastitome jeziku i pismu. Pripadnici etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina mogu slobodno osnivati kulturna i druga društva radi očuvanja nacionalnog i kulturnog identiteta. Ta su društva autonomna, a Republika i tijela lokalne samouprave financijski pomažu njihov rad prema svojim mogućnostima.

Republika Hrvatska štiti spomeničko blago i cjelokupnu kulturnu baštinu etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina.

Odgovj i obrazovanje pripadnika etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj obavlja se u dječjim vrtićima i školama na njihovu jeziku i pismu, prema posebnim programima u kojima je primjereno sadržana njihova povijest, kultura i znanost, ako to žele. Pripadnici etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina mogu osnivati privatne vrtiće, škole i druga učilišta, u skladu sa zakonom.

U jedinicama lokalne samouprave i uprave u kojima etničke i nacionalne zajednice ili manjine čine relativnu većinu stanovništva, ako to dopušta broj polaznika, ustanovit će se zasebna školska ustanova ili zasebna školska odjeljenja s nastavom na jeziku i pismu te etničke i nacionalne zajednice ili manjine, ako to žele.

U slučaju da se ne mogu, zbog malog broja polaznika, formirati škole ili odjeljenja po prethodnim kriterijima, organizirat će se u okviru zasebnog školskog odjeljenja nastava predmeta čiji je program u svezi s nacionalnom pripadnošću polaznika (jezik i književnost, povijest i dr.) koju će održavati učitelji i profesori iste nacionalne pripadnosti kao i polaznici, ako to žele roditelji polaznika.

U jedinicama lokalne samouprave i uprave iz kojih je u Drugom svjetskom ratu i poslije Drugog svjetskog rata autohtono stanovništvo ostalih etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina bilo protjerano u matične zemlje ili se vodila politika iseljavanja u matične zemlje, može se uvesti u školsku nastavu fakultativno učenje stranog jezika, od IV. razreda osnovnog do kraja srednjoškolskog obrazovanja, kao strani jezik, jezik te etničke i nacionalne zajednice

ili manjine, neovisno o postotku koji te etničke i nacionalne zajednice ili manjine imaju u stanovništvu na tom području.

U jedinicama lokalne samouprave i uprave, u cilju zaštite kolektivnih prava autohtonih etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina, poduzimat će se mjere posebne zaštite u sudjelovanju u javnim poslovima, obrazovanju, kulturi, duhovnom i vjerskom životu te pristupu javnim medijima bez obzira na njihov udjel u ukupnom stanovništvu. Navedene mjere poduzimat će se sve do ponovne uspostave sustava vlastitih organizacija radi njegovanja i unapređivanja nacionalnih posebnosti, kulture i odgojno-obrazovnih institucija manjinskih zajednica u prijašnjem opsegu.

Iako se iz prethodnih navoda može zaključiti da je popis prava nacionalnih manjina, zajamčen Ustavnim zakonom o ljudskim pravima, u Hrvatskoj iznimno opsežan, iz sadržaja samog Ustavnog zakona nije posvema razvidno razlikovanje pojedinačnih manjinskih prava od tzv. kolektivnih manjinskih prava. Odredba Ustavnog zakona o ljudskim pravima, prema kojoj će se "u jedinicama lokalne samouprave i uprave, u cilju zaštite kolektivnih prava autohtonih etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina, poduzimati mjere posebne zaštite u sudjelovanju u javnim poslovima, obrazovanju, kulturi, duhovnom i vjerskom životu te pristupu javnim medijima bez obzira na njihov udjel u ukupnom stanovništvu", do danas se nije pokazala dostatnom osnovom za daljnju zakonsku i statutarnu razradu kolektivnih prava etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Hrvatskoj.

2.2.2. Normativno razlikovanje pojedinačnih od kolektivnih manjinskih prava - mađarski model

S obzirom na spomenute probleme hrvatskog zakonodavstva, svrsishodnim se pokazuje prikaz zakonskog uređenja manjinskih prava u Republici Mađarskoj, koja izrijeком razlikuje pojedinačna od kolektivnih manjinskih prava. U preambuli mađarskog zakona o pravima manjina ističe se da se pravo etničke i nacionalne samobitnosti smatra dijelom općih ljudskih prava. Cjelokupna prava nacionalnih i etničkih manjina nisu dar većine niti su privilegija manjine. Ona se ne temelje na brojnom stanju nacionalnih i etničkih manjina, nego na pravu pojedinca na slobodu i na pravu na različitost, uz poštovanje društvenog mira.

U preambuli se dalje navodi da su jezik, materijalna i duhovna kultura, povijesna tradicija te druge osobitosti koje se vezuju uz život nacionalnih i etničkih manjina, mađarskih državljana, koje žive na području Republike Mađarske, dio njihova pojedinačnog i kolektivnog identiteta. Sve te specifične vrijednosti, njihovo očuvanje, njegovanje i bogaćenje nije samo temeljno pravo nacionalnih i etničkih manjina, nego je interes mađarskog naroda, a napose državne i narodne zajednice.

Mađarski zakon o pravima manjina propisuje legalnu definiciju nacionalne ili etničke manjine. Nacionalna i etnička manjina, u smislu tog zakona, jest svaka skupina naroda, čiji su članovi mađarski državljani, koja na području Republike Mađarske živi autohtono najmanje sto godina te koja je u odnosu prema stanovništvu zemlje u brojčanoj manjini, a od ostalog dijela stanovništva razlikuje se po vlastitom jeziku, kulturi i tradiciji, uz istovremeno izražavanje svijesti o zajedničkoj pripadnosti koja je usmjerena na očuvanje prethodno navedenih vrijednosti te na izražavanje i zaštitu interesa povijesno nastalih zajednica.

Pod nacionalnim ili etničkim manjinama mađarski zakonodavac ne smatra izbjeglice, imigrante, strane državljane nastanjene u Mađarskoj te "osobe bez domovine" (apatride).

Temeljni pravni položaj manjina koje žive u Republici Mađarskoj normativno je utvrđen na sljedeći način: manjine koje žive u Republici Mađarskoj dio su narodnog suvereniteta; one su državotvorni čimbenici; njihova kultura dio je kulture u Mađarskoj; pravo na nacionalnu ili etničku samobitnost temeljno je ljudsko pravo koje jednako pripada i pojedincu i zajednicama; svaka manjina ima pravo postojanja ili održavanja kao nacionalna ili etnička zajednica; svaka manjinska zajednica i osoba, pripadnik manjine, ima pravo na rodnu zemlju, koje ne obuhvaća samo pravo na mjesto rođenja, nego i slobodu i zaštitu mjesta rođenja i stanovanja roditelja, odgojitelja, predaka i vezivanje uz staru domovinu i njezinu kulturu i tradicije; zabranjuju se svi oblici diskriminacije manjina; zabranjuje se svaka politika koja ima cilj asimiliranje manjina u većinski narod ili time rezultira, koja je usmjerena na nepovoljnu izmjenu odnosa na području na kojem žive manjine, koja manjine ili njihove pripadnike proganja ili im otežava životne uvjete i sprječava u korištenju prava zbog njihove etničke i nacionalne pripadnosti, koja je usmjerena na prisilno iseljavanje i preseljavanje pojedine manjine.

Kao što je prethodno već rečeno, pri razradi temeljnog pravnog položaja manjina u Republici Mađarskoj, mađarski zakon o pravima manjina striktno razlikuje i zasebno uređuje tzv. pojedinačna manjinska prava od tzv. kolektivnih manjinskih prava.

Uređivanje pojedinačnih manjinskih prava ostaje u okvirima danas općeprihvaćene koncepcije zaštite manjina, usmjerene na zaštitu temeljnih ljudskih prava pojedinaca kao pripadnika pojedine manjine.

U tom se smislu svakom pripadniku manjine koja živi u Republici Mađarskoj s jedne strane priznaje pravo na prihvaćanje i izjašnjavanje njegove etničke i nacionalne pripadnosti, a s druge se strane zabranjuje prisila na deklariranje pripadnosti određenoj manjinskoj skupini. Pravo nacionalnog i etničkog identiteta, odnosno prihvaćanje i izjašnjavanje etničke i nacionalne pripadnosti ujedno ne isključuje priznavanje dvojne ili višestruke pripadnosti. Svaki mađarski državljanin ima pravo na tajnost i anonimnost izjašnjavanja svoje pripadnosti prilikom popisa stanovništva.

Nadalje, pojedinac, pripadnik manjine, ima pravo na političku i kulturnu jednakost koju je država dužna efikasnim mjerama podupirati, a radi izražavanja i zaštite svojih interesa, pripadnici manjina slobodno mogu osnivati udruge, stranke i druge društvene organizacije. Nitko ne smije ograničavati njihovo sudjelovanje u javnom životu.

Zaštita pojedinaca, pripadnika manjina, očituje se i u (danas uobičajenom) zakonskom pravu na njegovanje i održavanje obiteljskih običaja i obiteljskih kontakata te slavljenje obiteljskih blagdana i obavljanje vjerskih obreda na materinskom jeziku. Osim toga, pripadnici manjina imaju zakonsko pravo na izbor vlastitog imena i imena svoga djeteta te upis imena u državne matice i u službene dokumente prema pravilima materinskog jezika.

Konačno, svaki pripadnik manjine ima pravo na upoznavanje, njegovanje, obožavanje i predaju materinskog jezika, povijesti, kulture i tradicije, sudjelovanje u nastavi i obrazovanju na materinskom jeziku te zaštitu osobnih podataka vezanih uz manjinsku pripadnost u skladu s odredbama posebnog zakona.

Za razliku od prethodno zajamčenih prava pripadnika manjina, koja se danas već mogu smatrati općeprihvaćenim civilizacijskim standardima, normativno uređenim mjerodavnim međunarodnim konvencijama i drugim dokumentima o zaštiti ljudskih prava, kao i nacionalnim zakonima država,

normativno priznavanje i uređenje kolektivnih manjinskih prava daje mađarskom zakonu o manjinama posebno značenje te ga čini nezaobilaznim normativnim dokumentom pri analizi i proučavanju manjinskih prava u Srednjoj Europi, osobito u tranzicijskim zemljama.

U (neotuđiva) kolektivna prava manjina mađarski zakonodavac ubraja: - očuvanje, njegovanje, jačanje i prenošenje manjinske samobitnosti; - njegovanje i razvijanje povijesne tradicije i jezika te očuvanje i obogaćivanje materijalne i duhovne kulture; - osnivanje društvenih organizacija te lokalne i zemaljske samouprave; - iniciranje stvaranja uvjeta za odgoj na materinskom jeziku ili materinskog jezika (na materinskom i na mađarskom jeziku) na osnovnom, srednjem i visokoškolskom stupnju; - formiranje, u okvirima važećeg zakonodavstva, vlastite zemaljske odgojno-obrazovne, kulturne i znanstvene mreže ustanova; pravo na izgradnju i održavanje širokih i neposrednih međunarodnih veza.

Osim navedenih prava, manjine - u skladu s odredbama posebnog zakona - imaju pravo na zastupstvo u mađarskom parlamentu (Zemaljskoj skupštini). Zemaljska skupština bira i posebnog skupštinskog ombudsmana za zastupanje nacionalnih i etničkih prava.

2.3. Zaključne napomene o općem pravnom položaju manjina u Republici Hrvatskoj

Iz sadržaja odredaba Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o ljudskim pravima razvidno je da hrvatski pravni poredak do danas nije uspio normativno razraditi i distinguirati pojmove "autohtone nacionalne manjine", "nacionalne manjine", "etničke manjine", "nacionalne zajednice" odnosno "etničke zajednice". Svi se ti pojmovi pojavljuju u normativnim aktima istodobno, ponekad odvojeno, ponekad kombinirano, ali uvijek na način da se određeno zakonsko rješenje nedvojbeno odnosi na sve njih bez razlike.

Pojmovi "manjine" odnosno "manjinskih prava" nisu jednoznačni, što potvrđuju i rasprave koje se o njima danas vode diljem Europe. Ipak, svrhovitim se pokazuje njihovo, barem okvirno, definiranje u legalne svrhe, radi što jasnijeg određivanja kruga osoba odnosno skupina na koja se, unutar nacionalne države, imaju primijeniti posebni "manjinski" propisi. Na taj se normativni pothvat hrvatski zakonodavac još uvijek nije odlučio, tako da, za razliku od

mađarskog zakonodavca, u hrvatskom pravnom poretku još uvijek ne postoji određena legalna definicija kojom bi se utvrdilo kad se i pod kojim uvjetima skupina pripadnika ne-većinskog naroda u Republici Hrvatskoj treba smatrati nacionalnom ili etničkom manjinom (ili zajednicom).

Promotri li se, s druge strane, katalog manjinskih prava koja danas u Hrvatskoj uživaju zaštitu države, mora se zaključiti da su Ustav Republike Hrvatske i Ustavni zakon o ljudskim pravima utemeljeni na najvišim civilizacijskim dostignućima i međunarodnim pravnim standardima zaštite prava pojedinaca koja se jamče određenim manjinskim pripadnicima. U tom smislu oni su u cijelosti usuglašeni s danas važećim međunarodnim pravom u području zaštite manjina, što znači da se većina manjinskih prava priznaje pojedincima, a ne kolektivitetima (to jest manjinskim skupinama kao takvima).¹⁸

Hoće li hrvatski zakonodavac u predstojećoj noveli Ustavnog zakona o ljudskim pravima (kojom bi se i sam naziv zakona promijenio, ograničavajući se samo na zaštitu prava nacionalnih manjina) proširiti koncept manjinske zaštite u Hrvatskoj i na manjinske skupine kao takve, ostaje otvorenim pitanjem. U tom kontekstu, način uređivanja prava nacionalnih ili etničkih manjina u mađarskom zakonodavstvu, koje uvažava razliku između pojedinačnih prava pripadnika manjina i kolektivnih prava svake pojedine manjine, smatram nadasve korisnim primjerom.

Ono što se u vezi s tim u ovom trenutku zasigurno može utvrditi jest činjenica da je prihvaćanjem nove odredbe članka 15. stavka 3. Ustava Republike Hrvatske, unesene u Ustav novelom iz 2000. godine, odgovor na to pitanje hrvatskom zakonodavcu u velikoj mjeri olakšan.¹⁹

¹⁸ U točkama 15. i 16. izvješća pod nazivom *Explanatory Report on the Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities* Vijeća Europe, izrijekom je navedeno sljedeće: "15. Pokazuje se potrebnim priznati prava koja pripadaju ne samo pojedinačnim članovima manjina nego manjinama kao takvima, budući da manjine nisu samo zbroj pojedinaca već također predstavljaju sustav odnosa među njima. Bez koncepta kolektivnih prava zaštita manjina bila bi ponešto ograničena. 16. Sastavljači prijedloga priznali su da takav princip ne bi odražavao sadašnje stanje pozitivnog prava: dok tako može biti u pogledu zaštite prava pojedinaca koji pripadaju manjini, to nije slučaj s pravom manjine kao takvom (vidjeti članak 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima). (...) Važno je, međutim, ne preuveličavati razliku između tih dvaju sustava zaštite. U tekstu prijedloga najveći broj prava koja se priznaju tiču se pojedinaca. Samo jedan članak priznaje prava koja se tiču skupina: članak 3. (pravo manjina da budu zaštićene od bilo kakvih aktivnosti koje bi ugrozile njihovu egzistenciju; pravo na poštovanje, očuvanje i razvoj njihova identiteta)". U: *The protection of minorities*, Collection: Science and technique of democracy, No. 9, Collected texts of the European Commission for Democracy Through Law, European Commission for Democracy through Law, Council of Europe Press, Council of Europe, Strasbourg, 1994., str. 28-29.

¹⁹ V. odjeljak pod točkom 4.3. ovoga rada.

3. Prava manjina u Republici Hrvatskoj na kulturnu autonomiju (uporaba jezika i pisma te odgoj i obrazovanje manjina)

Od manjinskih prava koja su Ustavom i Ustavnim zakonom o ljudskim pravima zajamčena pripadnicima etničkih i nacionalnih manjina u Hrvatskoj, Hrvatski sabor je posebnim zakonima, donesenima u svibnju 2000. godine, podrobnije razradio dva iznimno važna pravna područja vezana uz ostvarivanje prava manjina na kulturnu autonomiju u Hrvatskoj. To su Zakon o pravima pripadnika etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina na obrazovanje i Zakon o pravima pripadnika etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina na upotrebu jezika. Budući da rješenja koja su predložena u ta dva zakona "spuštaju" zaštitu prava nacionalnih manjina u tim pitanjima većinom na lokalnu razinu, što smatram iznimno važnom pravnom i društvenom činjenicom, u nastavku teksta bit će ukratko prikazan njihov temeljni sadržaj.

3.1. *Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj*

Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj²⁰ uređeni su uvjeti službene uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina, kojima se osigurava ravnopravnost s hrvatskim jezikom i latiničnim pismom. Ostvarenje tih prava manjina hrvatski zakonodavac "spušta" na razinu lokalnih i regionalnih samoupravnih jedinica u Hrvatskoj (općina, gradova i županija), gdje je uporaba jezika i pisma od neposredne i svakodnevne važnosti za život pojedinaca - pripadnika određene manjine.

To znači da se odredbe tog zakona ne primjenjuju u postupcima koji se vode pred središnjim tijelima državne uprave, trgovačkim sudovima, pred Upravnim sudom, Visokim prekršajnim sudom i Vrhovnim sudom Republike Hrvatske, kao i pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske te pred drugim središnjim tijelima državne vlasti, ako ustavnim zakonom ili drugim zakonom nije drugačije određeno. One se također ne primjenjuju na vođenje službenih očevidnika te na javne isprave koje služe uporabi u inozemstvu, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

²⁰ Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, broj 51/2000. od 19. svibnja 2000.

Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina ostvaruje se u Republici Hrvatskoj pod sljedećim uvjetima: 1. kada pripadnici pojedine nacionalne manjine na području općine ili grada čine većinu stanovnika; 2. kada je predviđena međunarodnim ugovorima kojih je Republika Hrvatska stranka; 3. kada su to statutom propisale općine i gradovi; 4. kada to, s obzirom na rad svojih tijela, u samoupravnom djelokrugu, statutom propiše županija na čijem je području u pojedinim općinama i gradovima u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine.

Na području općine, grada ili županije ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalne manjine ostvaruje se: 1. u radu predstavničkih i izvršnih tijela općine, grada ili županije; 2. u postupku pred upravnim tijelima općine, grada ili županije; 3. u postupku pred tijelima državne uprave prvog stupnja, pred ustrojstvenim jedinicama središnjih tijela državne uprave koja postupaju u prvom stupnju, pred sudbenim tijelima prvog stupnja, državnim odvjetništvima i državnim pravobraniteljstvima prvog stupnja, javnim bilježnicima i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, a koji su ovlašteni postupati na području općine ili grada koji su u ravnopravnu službenu uporabu uveli manjinski jezik i pismo.

Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalne manjine u pravilu se uvodi za cijelo područje pojedine općine ili grada.

U općinama, gradovima i županijama u kojima je u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine, rad općinskih i gradskih vijeća te općinskih i gradskih poglavarstava, kao i rad županijskih skupština i poglavarstva odvija se na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu i jeziku i na pismu nacionalne manjine koji su u ravnopravnoj službenoj uporabi.

U tim se općinama, gradovima i županijama osigurava dvojezično ili višejezično: 1. ispisivanje teksta pečata i žigova istom veličinom slova; 2. ispisivanje natpisnih ploča predstavničkih, izvršnih i upravnih tijela općina, gradova i županija, kao i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti istom veličinom slova; 3. ispisivanje zaglavlja akata istom veličinom slova.

Vijećnik, član poglavarstva ili građanin u tim općinama, gradovima i županijama ima pravo da mu se osigura dvojezično ili višejezično: 1. dostava materijala za sjednicu općinskog ili gradskog vijeća i poglavarstva, kao i županijske skupštine i županijskog poglavarstva; 2. izrada zapisnika i objava

zaključaka te 3. objavljivanje službenih obavijesti i poziva predstavničkih, izvršnih i upravnih tijela općina, gradova i županija, kao i materijal za sjednice predstavničkih i izvršnih tijela.

Općine, gradovi i županije u kojima je u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine osigurat će pravo građanima da im se dvojezično ili višejezično: 1. izdaju javne isprave te 2. tiskaju obrasci koji se koriste u službene svrhe.

U općinama i gradovima u kojima je u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine, dvojezično ili višejezično, istom veličinom slova, ispisuju se: 1. pisani prometni znakovi i druge pisane oznake u prometu; 2. nazivi ulica i trgova; 3. nazivi mjesta i geografskih lokaliteta.

Statutom općine ili grada može se propisati da na području na kojem je u službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine pravne i fizičke osobe koje obavljaju javnu djelatnost mogu ispisivati nazive dvojezično ili višejezično. Štoviše, pravne osobe koje imaju javne ovlasti za obavljanje poslova za pripadnike nacionalnih manjina u međusobnim neposrednim odnosima mogu se koristiti samo jezikom i pismom nacionalne manjine.

Pripadnici nacionalnih manjina čiji je jezik i pismo u ravnopravnoj službenoj uporabi imaju u postupku prvog i drugog stupnja pred upravnim tijelima općina, gradova i županija ista prava kao i u postupku pred tijelima državne uprave prvog stupnja.

Tijela državne uprave prvog stupnja, ustrojstvene jedinice središnjih tijela državne uprave koja postupaju u prvom stupnju, sudbena tijela prvog stupnja, državna odvjetništva i državna pravobraniteljstva prvog stupnja, javni bilježnici i pravne osobe koje imaju javne ovlasti, koji su ovlašteni postupati na području na kojem je, uz hrvatski jezik i latinično pismo, u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine, dužni su podučiti stranku s područja općine ili grada koji su uveli u ravnopravnu službenu uporabu jezik i pismo nacionalne manjine o pravu uporabe jezika i pisma nacionalne manjine u postupku te unijeti u zapisnik izjavu o tome kojim će se jezikom i pismom stranka služiti u postupku.

U općinama, gradovima i županijama u kojima je u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine, prvo pismeno u postupku dostavlja se stranci na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu i na jeziku i pismu

nacionalne manjine koji je u ravnopravnoj službenoj uporabi. Jezik i pismo na kojem je predan odnosno priopćen prvi podnesak stranke smatrat će se jezikom i pismom kojim se stranka želi služiti u postupku.

Ako su se sudionici u postupku izjasnili za uporabu dvaju ili više jezika i pisama koji su u ravnopravnoj službenoj uporabi, u postupku će se, uz hrvatski jezik i latinično pismo, koristiti jezik i pismo za čiju se uporabu sudionici u postupku sporazumiju. Ako do sporazuma ne dođe, u postupku će se koristiti jezik i pismo nacionalne manjine kojim se služi većina sudionika u tom postupku, uz osiguravanje tumača za ostale sudionike u postupku. Ako se ni navedenim načinom ne može osigurati uporaba jezika i pisma nacionalne manjine kojim se služe pripadnici nacionalne manjine, postupak će se voditi samo na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, uz osiguravanje tumača.

Tijela državne uprave prvog stupnja, ustrojstvene jedinice središnjih tijela državne uprave koja postupaju u prvom stupnju, sudbena tijela prvog stupnja, državna odvjetništva i državna pravobraniteljstva prvog stupnja, javni bilježnici i pravne osobe koje imaju javne ovlasti dužni su strankama i drugim sudionicima u postupku dostavljati sve akte, osim na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, i na jeziku i pismu nacionalne manjine koji je u ravnopravnoj službenoj uporabi, a kojim se stranka odnosno drugi sudionik služi u postupku. To isto vrijedi i za dostavu strankama dopisa, podnesaka i otpravaka drugih akata postupka drugoga stupnja. Sva navedena tijela koja imaju svoje urede i ispostave u općinama, gradovima i županijama u kojima je u službenoj uporabi pored hrvatskog jezika i latiničkog pisma jezik i pismo nacionalne manjine, dvojezično ili višejezično: 1. izdaju javne isprave; 2. tiskaju obrasce koji se koriste u službene svrhe; 3. ispisuju tekst pečata i žigova u istoj veličini slova; 4. ispisuju natpisne ploče te 5. ispisuju zaglavlja akata istom veličinom slova.

Za razliku od postupaka koji se vode u prvom stupnju u lokalnim jedinicama, tijela koja provode postupak drugoga stupnja postupaju na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu. Samo iznimno, ako pred tijelom drugog stupnja sudjeluju neposredno stranke koje su se u postupku prvog stupnja služile jezikom i pismom nacionalne manjine koji je u ravnopravnoj službenoj uporabi, postupak se vodi kao i postupak prvog stupnja.

3.2. *Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina*

Zakonom o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina²¹ određuju se uvjeti pod kojima nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj ostvaruju pravo na odgoj i obrazovanje na svom jeziku i pismu.

Odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu nacionalne manjine obavlja se u predškolskoj ustanovi, osnovnoj i srednjoj školi te drugoj školskoj ustanovi (dalje u tekstu: školska ustanova s nastavom na jeziku i pismu nacionalne manjine), kao i drugim oblicima obrazovanja (seminari, ljetne i zimske škole i sl.), na način i pod uvjetima utvrđenim zakonom.

Školska ustanova s nastavom na jeziku i pismu nacionalne manjine može se osnovati i za manji broj učenika od broja utvrđenog za početak rada školske ustanove s nastavom na hrvatskom jeziku i pismu.

Ako ne postoje uvjeti za osnivanje školske ustanove, odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu nacionalne manjine obavlja se u razrednom odjelu ili obrazovnoj skupini. Razredni odjel i obrazovna skupina ustrojavaju se u školskoj ustanovi s nastavom na jeziku i pismu nacionalne manjine ili školskoj ustanovi s nastavom na hrvatskom jeziku i pismu.

Naziv školske ustanove s nastavom na jeziku i pismu nacionalne manjine i tekst njezina pečata i žiga ispisuju se na hrvatskom jeziku i latiničnim pismom te na jeziku i pismom nacionalne manjine.

Nastavni plan i program odgoja i obrazovanja na jeziku i pismu nacionalne manjine uz opći dio obvezno sadrži dio čiji je sadržaj u vezi s posebnosti nacionalne manjine (materinski jezik, književnost, povijest, zemljopis i kulturno stvaralaštvo nacionalne manjine). Dio nastavnog plana i programa čiji je sadržaj u vezi s posebnosti nacionalne manjine utvrđuje i donosi Ministarstvo prosvjete i športa nakon pribavljenog mišljenja udruga nacionalne manjine.

Upis u školsku ustanovu, razredni odjel ili obrazovnu skupinu na jeziku i pismu nacionalne manjine obavlja se pod istim uvjetima kao i upis u školsku ustanovu s nastavom na hrvatskom jeziku i pismu, u skladu s odlukom o upisu.

²¹ *Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina*, Narodne novine, broj 51/2000. od 19. svibnja 2000., broj 56/2000. - ispr.

Ako se za upis u školsku ustanovu, razredni odjel ili obrazovnu skupinu prijavi više pristupnika nego što je predviđeno uvjetima natječaja za upis, pravo prvenstva imat će učenici koji su pripadnici nacionalne manjine.

Učenici školske ustanove, razrednog odjela ili obrazovne skupine s nastavom na jeziku i pismu nacionalne manjine uz svoj jezik i pismo obvezno uče hrvatski jezik i latinično pismo prema utvrđenom nastavnom planu i programu.

Na području na kojem je statutom općine ili grada utvrđena ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalne manjine, učenicima školske ustanove s nastavom na hrvatskom jeziku i pismu omogućit će se učenje jezika i pisma nacionalne manjine.

Odgovno-obrazovni rad u školskoj ustanovi s nastavom na jeziku i pismu nacionalne manjine obavljaju nastavnici iz reda nacionalne manjine koji potpuno vladaju jezikom nacionalne manjine ili nastavnici koji nisu iz reda nacionalne manjine a potpuno vladaju jezikom i pismom nacionalne manjine.

Pedagoška dokumentacija školske ustanove, razrednog odjela i obrazovne skupine s nastavom na jeziku i pismu nacionalne manjine vodi se na hrvatskom jeziku i latiničnim pismom te na jeziku i pismom nacionalne manjine.

Najmanje natpolovična većina članova tijela upravljanja školske ustanove s nastavom na jeziku i pismu nacionalne manjine iz reda je nacionalne manjine. Za ravnatelja školske ustanove može biti izabrana osoba iz reda nacionalne manjine ili osoba koja nije iz reda nacionalne manjine ako potpuno vlada jezikom i pismom nacionalne manjine.

Ministarstvo prosvjete i športa dužno je za obavljanje poslova iz svojega djelokruga za školsku ustanovu s nastavom na jeziku i pismu nacionalne manjine osigurati potreban broj savjetnika i školskih nadzornika iz reda pojedine nacionalne manjine odnosno iz reda osoba koje potpuno vladaju jezikom i pismom nacionalne manjine.

Na izdavanje udžbenika na jeziku i pismu nacionalne manjine primjenjuju se opći propisi o udžbenicima. Školske ustanove s nastavom na jeziku i pismu nacionalne manjine mogu se koristiti udžbenicima iz matične zemlje uz odobrenje Ministarstva prosvjete i športa.

Sredstva potrebna za redoviti rad javne školske ustanove, razrednog odjela i obrazovne skupine s nastavom na jeziku i pismu nacionalne manjine osiguravaju se u državnom proračunu, ali školska ustanova s nastavom na jeziku i pismu nacionalne manjine može stjecati sredstva za rad i iz drugih izvora, u skladu sa zakonom.

3.3. Zaključne napomene o pravnom položaju nacionanih manjina u Hrvatskoj u vezi s ostvarivanjem njihova prava na kulturnu autonomiju (uporaba jezika i pisma te odgoj i obrazovanje manjina)

Dva posebna nacionalna zakona, koja je hrvatski zakonodavac prihvatio 2000. godine a kojima se detaljnije uređuju pitanja vezana uz prava nacionalnih ili etničkih manjina na službenu uporabu jezika i pisma, kao i na poseban odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu pripadnika manjina, velik su doprinos stabilnijoj zaštiti i unapređivanju kulturne autonomije manjina u Hrvatskoj.

Njihova iznimna važnost proizlazi iz činjenice što je obrazovanje "najučinkovitije sredstvo etničke reprodukcije".²² Razmotre li se normativna rješenja koja je u ta dva zakona prihvatio hrvatski zakonodavac, može se utvrditi da je njima omogućeno postizanje nekih od bitnih ciljeva zaštite, očuvanja i unapređenja kulturne autonomije manjinskih skupina u Hrvatskoj.

Polazeći od činjenice da su prava vezana uz upotrebu jezika manjina "najvidljivija" manjinska prava, pravo na upotrebu jezika i pisma manjine u službenoj komunikaciji s tijelima lokalnih vlasti i pravo na odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu pojedine manjine smatram iznimno važnim instrumentima prevencije kojima se sprječava stvaranje predrasuda, netolerancije i ksenofobije, kao i pojava diskriminatornog ponašanja u društvu. Drugo, ostvarenjem tih prava neposredno se utječe na javno mnijenje i društvenu svijest o značenju manjina u multietničkom i multikulturalnom društvu. Treće, ostvarenjem tih prava stvaraju se i navike prihvaćanja etničkog i nacionalnog diverziteta u svakodnevnoj komunikaciji s drugim ljudima.

²² "Education and culture are the most effective means of ethnic reproduction", u: *Human rights and minorities in the new European democracies: educational and cultural aspects*, str. 24.

Ostvarivanje prava na upotrebu jezika i pisma manjine u službenoj komunikaciji s tijelima lokalnih vlasti, kao i prava na odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu pojedine manjine navedenim je zakonima "spušteno" na lokalnu razinu, što također smatram jednom od njihovih vrijednosti. Iako njihova primjena u praksi nailazi na poteškoće, u ovom trenutku smatram najvažnijom činjenicu da su ti zakoni ipak doneseni. Upornim nastojanjem da se oni neposredno i implementiraju u društveni život zemlje, osobito u lokalne zajednice (općine, gradove i županije), postupno će se stvoriti i pretpostavke za jačanje društvene svijesti o Hrvatskoj kao organski povezanoj multinacionalnoj i multietničkoj zemlji.

Konačno, opasnosti na koje se danas u Europi upozorava u vezi s odgojem i obrazovanjem manjina u posebnim obrazovnim institucijama, koje uzrokuju problem tzv. samosegregacije (*problem of self-segregation*), nije samo i isključivo hrvatski nacionalni problem. "Jedna od najuobičajenijih praksa u područjima s brojnom manjinskom populacijom jest ustanovljavanje odvojenih obrazovnih supsistema", ističu eksperti Vijeća Europe.²³ Opasnosti takvih institucionalnih rješenja jesu i brojne i izvjesne, ali njihovo otklanjanje nije i ne može biti u isključivoj nadležnosti nacionalnog zakonodavstva svake pojedine europske države. Potrebna su sistemski rješenja na razini europskih regija (primjerice, Srednje Europe), pri čemu bi međudržavni ugovori između susjednih država, temeljeni na načelu reciprociteta, trebali odigrati najvažniju ulogu.

4. Političko predstavljanje nacionalnih manjina

4.1. O dvjema različitim koncepcijama političkog predstavljanja nacionalnih manjina

Ograničenja pasivnog biračkog prava, što znači: prava da se bude biran u predstavničko tijelo, koja su kroz cijelu povijest pratila određene rasne, etničke i nacionalne zajednice ili manjine, danas su u velikoj mjeri otklonjena u onim političkim sustavima koji se smatraju demokratskim. Ipak, slučajevi ograničenja njihovih prava i dalje postoje, zbog čega zakonodavci pojedinih

²³ *Human rights and minorities in the new European democracies: educational and cultural aspects*, str. 25.

zemalja poduzimaju određene normativne - najčešće zakonske - intervencije kako bi im se zajamčila i osigurala politička predstavljenost u predstavničkim tijelima države.

O posebnoj političkoj predstavljenosti manjina u predstavničkom tijelu i danas se vode stalne znanstvene, stručne i političke rasprave. U njima se sučeljavaju dva suprotstavljena stajališta.

Prvo stajalište ističe da se sustav pluralističke parlamentarne demokracije temelji na načelima narodne suverenosti i predstavničke vladavine. Prema načelu narodne suverenosti - koje je prihvaćeno u svim demokratskim ustavima, pa i u hrvatskom - sva vlast u državi proistječe iz naroda i pripada narodu. Narod je, u ustavnopravnom smislu, ukupnost ili zajednica svih slobodnih i ravnopravnih državljana, neovisno o nacionalnim i ostalim razlikama. Narod kao zajednica državljana ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Suprotno tome, posebno predstavljanje nacionalnih manjina u predstavničkom tijelu pretpostavlja ustavnopravnu diobu naroda kao izvorišta vlasti na dva dijela: na birače većinske nacije i na birače nacionalnih manjina. Osim toga, posebno predstavljanje nacionalnih manjina ne može se ostvariti općim i jednakim, nego samo posebnim i nejednakim biračkim pravom pripadnika nacionalnih manjina.²⁴

Drugo stajalište ističe kako je za zaštitu ustavnih i zakonskih prava pripadnika nacionalnih manjina vrlo važno da ustav i zakon unaprijed osiguraju njihovu posebnu zastupljenost u predstavničkom tijelu. Budući da su malobrojne, nacionalne manjine u pravilu ne mogu izabrati svoje predstavnike na

²⁴ Iako je navedeno stajalište danas vladajuće u svim zemljama razvijene zapadne demokracije, ipak je potrebno napomenuti da u njima same političke stranke nastoje pri kandidaturi posebno uvažavati prava nacionalnih manjina, što se smatra nepisanim demokratskim standardom. Pritom treba istaknuti da uvažavanje prava nacionalnih manjina neposredno ovisi o tipu izbornog sustava koji je prihvaćen u određenoj zemlji. Stabilne demokracije, čiji se izbori provode isključivo u uninominalnim izbornim jedinicama, u kojima se bira jedan zastupnik, ne mogu po prirodi stvari jamčiti razmjernu zastupljenost ili barem minimalni postotak mjesta za političke stranke nacionalnih manjina ili pak za etničke, rasne, religijske manjinske grupe ili zajednice koje u zemlji žive. Ako se u uninominalnim izbornim jedinicama želi osigurati nacionalnim manjinama primjerena zastupljenost, moraju postojati posebne odredbe o tome u izbornom zakonu (npr. SAD). Za razliku od toga, u većini razmjernih izbornih sustava, ali i u mješovitim izbornim sustavima u kojima se kombinira primjena većinskog i razmjernog izbornog sustava kandidacijskih lista, u pravilu nisu potrebne posebne odredbe koje će jamčiti zastupljenost manjina u predstavničkom tijelu, budući da same stranke preko svojih lista mogu osigurati pravičan izborni rezultat za manjine, stavljajući pripadnike manjina na odgovarajuća mjesta na kandidacijskim listama.

redovitim izborima, te se njihov izbor mora izdvojiti iz općeg izbornog sustava. To je nužno da bi se - kao i u slučaju ostalih oblika ostvarivanja zajamčenih manjinskih prava - tzv. pozitivnom diskriminacijom omogućilo da nacionalne manjine, neovisno o broju pripadnika, štite svoje manjinske interese u procesima političkog odlučivanja u predstavničkom tijelu i sudjeluju u političkoj vlasti posredstvom svojih posebnih zastupnika.

To stajalište, dakle, polazi od činjenice da primjena načela jednakosti (koje uključuje i zabranu ne-diskriminacije), ne omogućuje uvijek dovoljnu zaštitu manjinskih skupina. Kad bi se neposredno primjenjivalo samo načelo jednakosti (ne-diskriminacije), zanemarile bi se posebne značajke i specifični interesi manjinskih etničkih i nacionalnih zajednica, što bi u određenim slučajevima moglo dovesti do njihove diskriminacije. Opasnosti od jedne strane primjene načela jednakosti, kao i načela majoriteta, mogu se ukratko sažeti na sljedeći način: "Demokracija zahtijeva konvergentno djelovanje dvaju tradicionalnih principa, većinskog principa i principa jednakosti. Ako bi se svaki od tih principa primijenio kao takav, izolirano, poništilo bi se pravo manjina na postojanje. Tamo gdje se primjenjuje prvi princip, proizlazi da numerička većina može valjano misliti u ime svakoga. Što se tiče principa jednakosti, on nas podsjeća da je zakon jednak za sve, pa i onda kada dopušta nadmoćnost interesa većine. U tijeku povijesti, ti su se principi ponekad primjenjivali tako nefleksibilno da su imali katastrofalne posljedice za manjine, koje se mogu izjednačiti, žalosno je to reći, s ekološkim katastrofama. Svjedoci smo prisilnih asimilacija, nestanka rijetkih jezika, smrti određenih kultura ozbiljno oboljelih uslijed postojećih neravnoteža demografske, gospodarske, vojne ili nasljedne naravi. Da bi se spriječilo ponovno činenje takvih pogrešaka, koje bi se zasigurno mogle reaktivirati određenim skrivenim porocima demokracije, stvoren je sustav međunarodne zaštite diverziteta, koji mnogo duguje Vijeću Europe i CDCC-u."²⁵

Da bi se prethodno navedena koncepcija političkog predstavljanja nacionalnih manjina mogla neposredno implementirati u praksi, za njezinu su provedbu stvorene različite izborne tehnike. Iako su one stvarane u prvom

²⁵ *Human rights and minorities in the new European democracies: educational and cultural aspects*, odjeljak pod nazivom: *Minority rights: legislative and institutional safeguards*, str. 23. Oznaka CDCC, koja se pojavljuje u tekstu, kratica je od Council for Cultural Co-operation, to je vijeće odgovorno za djelovanje Vijeća Europe u područjima obrazovanja, kulture i sporta.

redu za osiguranje manjinskog predstavnštva u najvišim predstavničkim i zakonodavnim tijelima država (parlamentima), ipak im se ne bi mogla odreći određena vrijednost i kad je u pitanju osiguranje manjinskog predstavnštva u lokalnim predstavničkim tijelima.

4.2. *Izborne tehnike za osiguranje političkog predstavljanja nacionalnih manjina*

4.2.1. *Unaprijed rezervirana mjesta za manjine u predstavničkom tijelu*

Unaprijed rezervirana mjesta za predstavnike nacionalnih manjina u predstavničkom tijelu jedna je od izbornih tehnika kojom se osigurava predstavljanje specifičnih manjinskih grupa u predstavničkom tijelu. Parlamentarna mjesta rezervirana su za određene etničke ili religijske manjine u zemljama u kojima postoji diverzitet, kao što su:

- Jordan (kršćani i Kirkazijci),
- Indija (propisom određena plemena i kaste),
- Pakistan (ne-muslimanska manjina),
- Novi Zeland (Maori),
- Kolumbija ("crnačke zajednice" i domorodačko stanovništvo),
- Rumunjska (Mađari)
- Slovenija (Mađari i Talijani)²⁶,
- Tajvan (starosjedilačka zajednica),

²⁶ Osim 88 zastupnika biranih temeljem razmjernog izbornog sustava s kandidacijskim listama, u donji dom slovenske Skupščine (Državni zbor) bira se i jedan zastupnik iz reda talijanske te jedan zastupnik iz reda mađarske nacionalne manjine u posebnim izbornim jedinicama primjenom modificiranog većinskog izbornog sustava u jednomandatnim izbornim jedinicama. Prema slovenskom izbornom zakonu iz 1992. godine, kandidata za zastupnika nacionalne manjine može predložiti najmanje 30 birača - pripadnika talijanske odnosno mađarske manjine - svojim potpisima. Pripadnici talijanske odnosno mađarske nacionalne manjine glasuju tako da na glasačkom listiću ispred prezimena i imena svakog kandidata upisuju brojeve od jedan nadalje, i time označavaju kandidate po redoslijedu kojim ih preferiraju. Nakon provedenog glasovanja izbornom povjerenstvo posebne izborne jedinice boduje preferencijalni redoslijed kandidata, na način da se za svako prvo mjesto (to jest za svaki prvi glas koji je dobio) kandidatu dodjeljuje toliko bodova koliko je kandidata na glasačkom listiću. Za svako sljedeće mjesto dodjeljuje se bod manje. Bodovi koje je dobio pojedini kandidat na kraju se zbrajaju. Za zastupnika talijanske odnosno mađarske nacionalne manjine izabran je onaj kandidat koji je dobio najveći broj bodova u svojoj posebnoj izornoj jedinici. U slučaju da su dva kandidata dobila ili da je više kandidata dobilo jednak najveći broj bodova, o izabranom zastupniku odlučuje se ždrijebom. Usp. *Zakon o volitvah v Državni zbor*, Uradni list Republike Slovenije, br. 44/92. od 12. rujna 1992., str. 2665. Usp. i *Ustav Republike Slovenije* od 28. prosinca 1991. s amandmanom od 17. srpnja 1997., u: Vladavina prava, godina II., Zagreb, br. 6. (1998.), str. 129.-176. (prijevod: Nina Sokol).

- Zapadna Samoa (ne-domorodačke manjine),
- Niger (Tuarezi),
- Palestinske vlasti (kršćani i Samarijanci).

Predstavnici manjina na ta se unaprijed rezervirana mjesta u pravilu biraju na istovjetan način kao i drugi članovi predstavničkog tijela, iako ima i (ne tako rijetkih) iznimaka. Izborni sustav za manjinske zastupnike u Republici Sloveniji jedan je od takvih primjera (v. bilješku 26).

4.2.2. Posebni popisi birača za pripadnike nacionalnih manjina (dopunska izborna tehnika uz unaprijed rezervirana mjesta za manjinske zastupnike)

Postoje slučajevi da predstavnike manjina biraju samo članovi određene manjinske zajednice, što mora unaprijed biti propisano zakonom. Brojna etnički heterogena društva proširila su, naime, koncept rezerviranih mjesta do granica do kojih se on uopće može logički proširiti. Tako je u pojedinim državama cjelokupni sustav parlamentarne reprezentacije utemeljen na manjinskim značajkama. To obično znači da se za svaku određenu manjinsku zajednicu izrađuje njezin vlastiti popis birača, a ti birači onda biraju samo članove svoje "vlastite" manjinske zajednice u predstavničkom tijelu. Takav je sustav poznat kao *communal roll system*, koji bi se u slobodnom prijevodu mogao opisati kao "sustav s posebnim popisima birača za manjinske zajednice". U pojedinim slučajevima takvi manjinski birači, međutim, imaju pravo glasovati ne samo za svoje lokalne kandidate nego i za tzv. nacionalne kandidate. Takvo je rješenje predviđalo izorno zakonodavstvo Fidžija u razdoblju 1970.-1987. godine.

Najveći broj takvih sustava s manjinskim biračkim popisima (*communal-roll arrangements*) danas je napušten, jer je postalo jasno da takav sustav - premda jamči manjinsko predstavljanje - najčešće izaziva suprotan učinak od željenoga, to jest oslabljuje nastojanja za međusobnim približavanjem različitih etničkih i nacionalnih zajednica, budući da ne potiče, već koči prirodnu političku izmiješanost etničkih i nacionalnih zajednica. Problemi kao što su kako odrediti članove manjinskih grupa i kako pravično distribuirati mjesta među njima, također su otvorena i nikad do kraja riješena pitanja u tom sustavu. U Indiji, primjerice, odvojene i zasebne manjinske grupe birača koje su bile utvrđene za vrijeme kolonijalnog razdoblja za muslimane,

kršćane, Sikhe i druge, ukinute su nakon stjecanja nezavisnosti, premda je nekoliko rezerviranih mjesta zadržano za predstavljanje određenih plemena i kasta. Sličan sustav odvojenih manjinskih grupa birača primjenjivao se u različitim razdobljima u Pakistanu, Cipru i Zimbabveu, ali je danas također napušten. Unatoč kontroverzijama u primjeni, Fidži je nastavio izabirati svoj parlament temeljem triju odvojenih grupa birača (starosjedioci, Indijci i "opći" birači), ali se i Fidži priprema da taj sustav napusti kako bi se otvorila mogućnost za razvitak multietničkog političkog sustava.

Jedan od primjera sustava manjinskih birača preostao u demokracijama jesu fakultativni odvojeni birački popisi za Maore u Novom Zelandu. Birači - pripadnici Maora - mogu izabrati hoće li biti upisani u državne (nacionalne) biračke popise ili u posebne maorske biračke popise na temelju kojih imaju pravo izabrati pet pripadnika Maora u parlament. No, mora se napomenuti da se takva pravila provode samo u većinskom dijelu izbora, u izbornim jedinicama u kojima se bira po jedan zastupnik, ali ne i u razmjernom dijelu izbora gdje se glasuje za liste kandidata. Rezultati prvih izbora koji su u Novom Zelandu provedeni primjenom razmjernih izbora 1996. godine pokazuju, međutim, da je takvo rješenje donekle izgubilo svoj *ratio*: dvostruko više pripadnika Maora izabrano je od strane "općih" birača upisanih u nacionalne (državne) biračke popise no što ih je izabrano od birača upisanih u posebne biračke popise Maora.²⁷

4.2.3. Natpredstavljenost određenih područja države (regija)

Budući da je vrlo široko prihvaćen stav o svrishodnosti normativnog propisivanja obveze predstavljanja malih zajednica interesa u predstavničkom tijelu, postoji i stajalište koje ističe da je od tehnike unaprijed rezerviranih mjesta puno bolja strategija oblikovanja struktura koje će "prirodnim" putem - a ne temeljem zakonske obligacije - dovesti do parlamentarne reprezentacije manjina. Pri tome se najčešće napominje da mjesta popunjavana kvotom

²⁷ Prikaz izborne tehnike unaprijed rezerviranih mjesta preuzet je iz članka Bena Reillyja i Andrewa Reynoldsa *Minority Provisions*, u: *Administration and Cost of Elections (ACE) Electronic Publication*, (ed.) International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) & International Foundation for Election Systems (IFES) & United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA), ACE Project Website Version Ø.1, Stockholm-Washington-New York, 1999. (<http://www.aceproject.org/>, Part: Electoral Systems, filename: esc07b od 21.9.1998.

moгу izazvati negativne osjećaje i zlovolju u dijelu većinske populacije i time pojačati nepovjerenje između različitih etničkih, nacionalnih, kulturnih, religijskih ili sličnih grupa, a sustav prethodno oblikovanih struktura takvo što u cijelosti odstranjuje. Umjesto formalno rezerviranih mjesta, naime, postoje i slučajevi u kojima se natpredstavljaju cijele regije kako bi se povećala reprezentacija manjinskih naroda. Takav primjer postoji u Ujedinjenom Kraljevstvu, gdje u britanskom Parlamentu Škotska i Wales imaju više zastupnika no što bi ih imali da se poštuje samo broj pripadnika pojedinog naroda, to jest omjer između broja Škota i Velšana prema broju Engleza. Od 659 mjesta u britanskom Parlamentu Škoti imaju 70, a Velšani 40 rezerviranih mjesta, ali Škotska ima blizu 5 milijuna stanovnika, a Wales 2,9 milijuna u odnosu prema 59 milijuna Engleza. Sličan slučaj postoji i u brdovitim regijama Nepala.

4.2.4. Sustav najuspješnijeg gubitnika

Sljedeća je mogućnost primjena sustava najuspješnijeg gubitnika (*"best loser" system*), kao što je u Mauriciusu, u kojemu se najviše rangiranim kandidatima iz određene etničke manjine, koji nisu izabrani, dodjeljuju zastupnička mjesta kako bi se postigla ravnoteža u etničkoj reprezentaciji.²⁸

4.2.5. Afirmativni ili pozitivni gerrymandering

Naposljetku, postoji još jedna tehnika koja dovodi do jednakih rezultata. To je manipulacija pri krojenju izbornih jedinica. Ta se metoda primjenjivala u SAD na osnovi Zakona o biračkim pravima (*Voting Rights Act*), koji je dopuštao vladi da kroji izborne jedinice najčudnijih oblika s jednom jedinom svrhom: da se iskroji takva izborna jedinica u kojoj će većinu imati crnci, Latinoamerikanci ili tzv. azijski Amerikanci.²⁹ Ta se metoda naziva "afirmativnim ili pozitivnim gerrymanderingom". Ipak, prevladavajući je stav da su

²⁸ Ta je tehnika primijenjena i na parlamentarnim izborima za Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske 1992. godine.

²⁹ *Voting Rights Act of 1965* (An Act to enforce the fifteenth amendment to the Constitution of the United States, and for other purposes. Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress [p*338] assembled on August, 6, 1965.)

bilo kakve manipulacije u izbornom sustavu, pa bile one i pozitivne, to jest usmjerene prema zaštiti manjinskih grupa, uvijek kontroverzne.³⁰

4.3. *Političko predstavljanje nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj*

U članku 15. stavku 3. Ustava Republike Hrvatske propisano je da se zakonom može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.

Navedena je odredba unesena u Ustav Republike Hrvatske novelom iz studenoga 2000. godine.³¹ Ta je odredba iznimno važna s aspekta jamstva i osiguranja političkih prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj, jer se njome i na ustavnopravnoj razini nacionalnim manjinama formalno priznaje, uz opće i jednako biračko pravo, još i posebno i nejednako manjinsko biračko pravo.

Unatoč tome što Ustav Republike Hrvatske sadrži sveobuhvatno jamstvo jednakosti svih pred zakonom, neovisno o rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama, hrvatski se zakonodavac priklonio stajalištu prema kojem je, radi osiguranja jednakosti i ravnopravnosti većinskog i manjinskih naroda, u Hrvatskoj još uvijek potrebno normativno osiguranje (jamstvo) političke predstavljanosti nacionalnih manjina u najvišem predstavničkom tijelu države.

U članku 15. stavku 3. Ustava Republike Hrvatske izrijeком je propisano načelo pozitivne diskriminacije u korist nacionalnih manjina. Takvo ustavno određenje upućuje na odmak, barem u jednom ustavnopravnom području, od inače nadzastupljene pojedinačne koncepcije zaštite pripadnika manjina u hrvatskom društvu. Ono, naime, u području političkih prava manjina formalnopravno omogućava prihvaćanje ustavnopravne koncepcije manjinskih (političkih) prava kao kolektivnih prava manjinskih zajednica.

S druge strane, iznimno je zanimljiva činjenica da Ustavni zakon o ljudskim pravima već od 1991. godine neprekidno sadrži odredbe kojima se etničkim

³⁰ Prikaz izbornih tehnika kojima se osigurava predstavljenost manjinskih zajednica u predstavničkom tijelu preuzet je iz članka Pabla Santolayea i Diega Iniguezua: *Ethnic or Cultural Groups* (prijevod na engleski: Vercuil. Ruth), u: Administration and Cost of Elections (ACE) Electronic Publication. Part: Legislative Framework, filename: lfd03g od 6.12.1998.

³¹ *Promjene Ustava Republike Hrvatske*, Narodne novine, broj 113/2000.

ili nacionalnim zajednicama i manjinama u Hrvatskoj osigurava pravo predstavljanja u predstavničkom tijelu i drugim tijelima državne vlasti, iako za takvo rješenje Ustavni zakon sve do 2000. godine nije imao formalnu osnovu ni u jednoj odredbi Ustava Republike Hrvatske.³²

4.3.1. *Izborne tehnike za osiguranje političkog predstavljanja nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj*

U pogledu posebnih političkih prava pripadnika etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina, Ustavni zakon o ljudskim pravima propisao je da pripadnici etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina koje sudjeluju u stanovništvu Republike Hrvatske s više od 8% imaju pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru i Vladi Republike Hrvatske te tijelima vrhovne sudbene vlasti razmjerno svom udjelu u ukupnom stanovništvu.

Nadalje, pripadnici etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina čiji je udio u stanovništvu Republike Hrvatske manji od 8% imaju pravo izabrati najmanje pet, a najviše sedam zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga sabora.³³ Ti se zastupnici smatraju predstavnicima svih etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina i dužni su štititi njihove interese.³⁴

Konačno, pripadnici etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina također imaju pravo na zastupljenost u tijelima lokalne samouprave razmjerno svom udjelu u ukupnom stanovništvu određene jedinice lokalne samouprave.³⁵

³² Važnost tih odredaba Ustavnog zakona o ljudskim pravima ne umanjuje čak ni činjenica da je njihova neposredna implementacija obustavljena 1995. godine, do rezultata novog popisa stanovništva u Republici Hrvatskoj.

³³ Budući da je najnovijim promjenama Ustava iz ožujka 2001. godine u Hrvatskoj ukinut dvodomni parlament, koji se sastojao od Zastupničkog i Županijskog doma (na način da je ukinut Županijski dom), ta se odredba Ustavnog zakona treba "čitati" tako da pripadnici etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina, čiji je udio u stanovništvu Republike Hrvatske manji od 8%, imaju pravo izabrati najmanje pet, a najviše sedam zastupnika u Hrvatski sabor.

³⁴ Prava manjina u vezi s načinom izbora zastupnika nacionalnih i etničkih manjina u Hrvatski sabor primjenjivat će se, međutim, tek od objave rezultata sljedećeg popisa stanovništva Republike Hrvatske, računajući od dana stupanja na snagu Ustavnog zakona o ljudskim pravima, to jest od 19. svibnja 2000. Budući da je popis stanovništva najavljen za razdoblje između 1. i 15. travnja 2001., može se očekivati da će sljedeći nacionalni izbori, koji bi se trebali održati 2004. godine, biti provedeni uz uvažavanje navedenih odredaba Ustavnog zakona o ljudskim pravima.

³⁵ Uz odredbe važećeg Ustava Republike Hrvatske, kao i Ustavnog zakona o ljudskim pravima, za rješavanje problema političkog predstavljanja nacionalnih manjina u predstavničkom tijelu države i predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave, kao i za rješavanje njihove zastupljenosti u ostalim tijelima državne vlasti i lokalne samouprave, važne su i odredbe Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, koja čini dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske temeljem Zakona o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina od 19.

Iz prethodnih je navoda razvidno da je hrvatski zakonodavac prihvatio tehniku unaprijed rezerviranih manjinskih mjesta u predstavničkim i drugim tijelima državne vlasti i tijelima lokalne samouprave, praveći razliku u broju tih mjesta s obzirom na postotak zastupljenosti pojedine manjine u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske. Na izborima za hrvatski parlament u siječnju 2000. godine ta je tehnika provedena stvaranjem posebnih popisa birača za manjine, čime je pripadnicima manjina dano pravo da se opredijele ili za opće kandidacijske liste (pri čemu moraju biti upisani u opće popise birača) ili za kandidacijske liste manjine kojoj pripadaju (pri čemu moraju biti upisani u posebne popise birača za manjine).

Propisivanjem kvotnog sustava reprezentacije, u koji pripada i tehnika unaprijed rezerviranih mjesta, Republika Hrvatska ujedno je izrazila i svoj ustavnopravni cilj: da se manjinske skupine integriraju u politički život zemlje, jer bi u suprotnom slučaju bile izložene očitom riziku političke marginalizacije.

Ipak, u vezi s načelom pozitivne diskriminacije u izbornim postupcima, važno je istaknuti danas općeprihvaćeno stajalište: primjenu načela pozitivne diskriminacije opravdano je normativno predvidjeti samo za onoliko dugo razdoblje koliko je potrebno da bi se prevladali uzroci stanja koji su doveli do potrebe njegova uvođenja u izbornopravni poredak neke zemlje.³⁶

Je li u Hrvatskoj politička predstavljenost nacionalnih manjina još uvijek potrebna po sili ustavne i zakonske norme, propisivanjem unaprijed rezerviranog određenog broja mjesta u predstavničkim tijelima za pripadnike nacionalnih manjina? Na to pitanje još uvijek nema jednoznačnog odgovora. Kao činjenična osnova rasprave mogli bi poslužiti statistički podaci o broju

rujna 1997., Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj 14/1997. Prema članku 1. Okvirne konvencije, zaštita nacionalnih manjina te zaštita prava i sloboda pripadnika manjina čini sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava i kao takva spada u područje međunarodne suradnje. Nadalje, u članku 4. stavcima 2. i 3. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina propisano je: "2. Stranke se obvezuju da će po potrebi usvojiti odgovarajuće mjere s ciljem promicanja pune i učinkovite jednakosti između pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većinskog pučanstva u svim područjima gospodarskog, društvenog, političkog i kulturnog života. U svezi s tim stranke će na odgovarajući način uzeti u obzir specifične uvjete pripadnika nacionalnih manjina. 3. Mjere usvojene u skladu sa stavkom 2. ne smatraju se činom diskriminacije".

³⁶ Santolaya, Pablo; Iñiguez, Diego: *Ethnic or Cultural Groups* (prijevod na engleski: Vercuil, Ruth), u: Administration and Cost of Elections (ACE) Electronic Publication, Part: Legislative Framework, filename: lfd03g od 6.12.1998.

birača/pripadnika nacionalnih manjina koji su, na dan parlamentarnih izbora 3. siječnja 2000., zatražili ispis iz izvadaka iz popisa birača za manjine i upis u izvatke iz općeg biračkog popisa, kako bi na taj način mogli glasovati za opće kandidacijske liste izbornih jedinica prema mjestu njihova prebivališta, a ne za pripadnike svoje manjine.

Podaci su prikazani u tablici 2 (sastavljenoj od dva dijela), a valja ih promatrati zajedno s podacima prikazanim u tablici 1.

Zahtjevi za ispisom pripadnika nacionalnih manjina iz izvadaka za manjine i za upisom u opće biračke popise na dan parlamentarnih izbora 3. siječnja 2000.

Tablica 2: Prvi dio tablice

Izborna jedinica	Zahtjevi za ispisom iz izvadaka za manjine i za upisom u opće biračke popise na dan izbora							
	MAĐARSKA MANJINA				SRPSKA MANJINA			
	Glasovalo uz potvrde POTVRDE	Dopisano na zahtjev birača u popis DOPIS	Ispisano na zahtjev birača iz popisa ISPIS	UKUPNO upisanih u popise birača za manjine	Glasovalo uz potvrde POTVRDE	Dopisano na zahtjev birača u popis DOPIS	Ispisano na zahtjev birača iz popisa ISPIS	UKUPNO upisanih u popise birača za manjine nakon izbora
I.	0	1	307	237	2	19	9.073	6.752
II.	0	1	875	556	8	22	9.219	9.877
III.	0	0	85	48	0	4	970	508
IV.	5	59	3.044	6.229	23	30	19.092	27.558
V.	1	19	1.086	1.365	55	33	20.316	27.493
VI.	0	3	219	99	101	67	13.970	25.447
VII.	0	1	158	131	11	43	12.633	21.265
VIII.	0	1	565	406	0	23	12.001	9.982
IX.	0	0	126	122	49	26	8.916	34.581
X.	0	1	160	135	0	8	5.283	4.208
Ukupno RBM	6	86	6.625	9.328	249	275	111.473	167.671
SVEUKUPNO (redovita, mješovita i biračka mjesta u inozemstvu)				9.354	SVEUKUPNO (redovita, mješovita i biračka mjesta u inozemstvu)			168.606

Drugi dio tablice 2.

Zahtjevi za ispisom iz izvadaka za manjine i za upisom u opće biračke popise na dan izbora														
Izborna jedinica	TALIJANSKA MANJINA				ČEŠKA I SLOVAČKA MANJINA				OSTALE MANJINE					
	POTVRDE	DOPIS	ISPIS	UKUPNO	POTVRDE	DOPIS	ISPIS	UKUPNO	POTVRDE	DOPIS	ISPIS	UKUPNO		
I.	0	0	68	44	0	0	291	152	1	1	270	208		
II.	0	0	70	26	1	20	2.730	3.639	0	2	123	102		
III.	0	0	9	6	0	0	43	22	0	0	43	31		
IV.	0	0	28	22	0	1	1.210	542	4	6	673	622		
V.	0	0	390	338	1	3	1.212	1.039	2	29	1.085	1.613		
VI.	0	0	137	63	0	1	661	372	0	1	269	190		
VII.	0	0	70	71	0	2	161	98	0	1	111	108		
VIII.	6	47	6.550	10.040	0	1	216	168	0	2	194	179		
IX.	0	0	31	47	0	0	91	68	0	0	78	83		
X.	0	0	44	34	0	0	101	70	0	0	94	78		
Ukupno - RBM	6	47	7.397	10.691	2	28	6.716	6.170	7	42	2.940	3.214		
SVEUKUPNO (redovita, mješovita i biračka mjesta u inozemstvu)				10.704	SVEUKUPNO (redovita, mješovita i biračka mjesta u inozemstvu)				6.182	SVEUKUPNO (redovita, mješovita i biračka mjesta u inozemstvu)				3.224

Izvor: Kontrolna tablica za glasovanje pripadnika autohtonih nacionalnih manjina. Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora, izbori 3. siječnja 2000., redovita biračka mjesta, Gradski zavod za automatsku obradu podataka Grada Zagreba, Zagreb, 17. siječnja 2000.
Značenje kratice: RBM = redovita biračka mjesta na području Republike Hrvatske.

Podaci prikazani u tablici 2 višestruko su zanimljivi. Oni pokazuju da su se birači/pripadnici nacionalnih manjina na parlamentarnim izborima 3. siječnja 2000. u velikoj mjeri opredijelili za glasovanje u deset izbornih jedinica u kojima su se birali zastupnici s "općih" kandidacijskih lista političkih stranaka ili njihovih koalicija, a ne za glasovanje u posebnoj XII. izbornoj jedinici za izbor zastupnika nacionalnih manjina.

Ne ulazeći u pitanje načina na koji su se sastavljali izvaci iz popisa birača za pojedine manjine prije samih izbora, kao ni u pitanje njihove točnosti, ostaje činjenica da je kod pripadnika svih nacionalnih manjina, koje su imale pravo birati svoje predstavnike u Zastupnički dom, zapažena pojava značajnijeg broja zahtjeva za ispisom iz takvih izvadaka za manjine i za upisom u izvatke iz općih popisa birača prema mjestu prebivališta birača.

Najveći broj zahtjeva za ispisom iz izvadaka iz popisa birača za manjine zabilježen je među pripadnicima češke i slovačke nacionalne manjine. Od ukupno 12.856 Čeha i Slovaka prethodno upisanih u izvatke iz popisa birača za manjine, njih 6.716 ili 52,24% na dan je izbora zahtijevalo ispis iz tih izvadaka, odnosno upis u izvatke iz općeg popisa birača prema mjestu njihova prebivališta.

Slijede zahtjevi za ispisom pripadnika austrijske, njemačke, židovske, rusinske i ukrajinske manjine. Od ukupno 6.105 prethodno evidentiranih birača s navedenom nacionalnom pripadnošću, njih 2.940 (48,16%) na dan je izbora zahtijevalo ispis iz izvadaka iz popisa birača za manjine i glasovanje za "opće" kandidacijske liste političkih stranaka ili njihovih koalicija.

Nadalje, od ukupno 15.861 Mađara, upisanog u izvatke iz popisa birača za manjine, čak je 6.625 birača (41,77%) zahtijevalo da ih se iz njih ispiše, odnosno da ih se upiše u izvatke iz općeg popisa birača.

Gotovo istovjetan postotak zahtjeva za ispisom iz popisa birača za manjine zabilježen je među pripadnicima talijanske manjine: od ukupno 18.035 upisanih birača, njih 7.397 ili 41,01% također je zahtijevalo da ih se upiše u opći popis birača prema mjestu njihova prebivališta, kako bi mogli glasovati za "opće" liste političkih stranaka ili njihovih koalicija, a ne za pripadnike svoje manjine.

Konačno, relativno najmanji postotak, ali apsolutno najveći broj zahtjeva za ispisom iz izvadaka iz popisa birača za manjine zahtijevali su pripadnici srpske

nacionalne manjine. Taj je broj iznimno visok: od ukupno 278.620 Srba upisanih u popise birača za manjine, ispis je zahtijevalo čak 111.473 ili 40,01% birača.³⁷

Temeljna zadaća koju pred hrvatskog zakonodavca postavljaju prethodno prikazani podaci jest pravilno tumačenje ponašanja onog dijela hrvatskog biračkog tijela koje pripada nacionalnim manjinama, a koje je izraženo na izborima za Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora 3. siječnja 2000. Je li iskazana volja velikog dijela birača/pripadnika nacionalnih manjina da glasuju za "opće" kandidacijske liste političkih stranaka ili njihovih koalicija, a ne za predstavnike svoje nacionalne manjine, znak da je i u Hrvatskoj došlo vrijeme za mijenjanje zakonskog okvira političkog predstavljanja nacionalnih manjina u najvišem predstavničkom tijelu države? Ili je to bila samo jednokratna pojava prouzročena stjecajem objektivnih okolnosti koje su u trenutku izbora bile prisutne u hrvatskom društvu? Znače li zahtjevi birača za upisom u izvatke iz općeg popisa birača njihovu trajnu političku volju da se u popisima birača više nikada ne vode kao birači/pripadnici određenih nacionalnih manjina? Ili je to bio samo jednokratni zahtjev za upisom u opće popise birača, na što ih je prisilio izborni zakon namećući im neprimjerena pravila izbornog postupka?

Na ta i slična pitanja dužan je odgovoriti hrvatski zakonodavac, nastojeći da budući zakonski okvir za izbor zastupnika nacionalnih manjina odgovara volji najvećeg broja birača/pripadnika nacionalnih manjina.

Najviše što se u ovom trenutku može reći jest to da će zakonska intervencija - u obliku propisivanja zakonski obvezujućeg prava nacionalnih manjina na političko predstavništvo u Hrvatskom saboru - biti potrebna sve dok hrvatsko društvo ne dođe u stadij razvitka u kojemu više neće biti bojazni od političke marginalizacije ne-Hrvata u najvišem predstavničkom tijelu Republike Hrvatske. Bi li, u slučaju ocjene da su zakonske mjere još uvijek potrebne, dosada primjenjivan sustav unaprijed rezerviranih zastupničkih mjesta za nacionalne manjine, praćen i posebnim popisima birača za manjine, i dalje bio primjeren, ostaje pitanjem otvorenim za raspravu.

³⁷ Motivi zbog kojih se stanovnici opredjeljuju za (ne)pripadnost određenom manjinskom narodu do danas nisu dostatno istraženi, ali se u literaturi mogu naći pojedini primjeri koji na najbolji način prikazuju fenomen "mijenjanja identiteta". Kao školski primjer najčešće se navodi sljedeći događaj: prema popisu stanovništva 1988. godine u Poljskoj,

4.3.2. *Političko predstavljanje nacionalnih manjina u lokalnim predstavničkim tijelima u Republici Hrvatskoj*

Sva prethodna razmatranja odnosila su se na političko predstavljanje nacionalnih manjina na državnoj razini, a unesena su u ovaj rad zbog toga što na toj razini državne vlasti postoje barem neki raspoloživi statistički podaci o ponašanju pripadnika nacionalnih manjina u vezi s njihovim pravom na posebno političko predstavljanje koji bi mogli biti barem djelomičan indikator njihova ponašanja i na lokalnoj razini.

U vezi s pravom etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina na političko predstavljanje u lokalnim (općinskim, gradskim i županijskim) predstavničkim tijelima temeljno je sljedeće pitanje: s obzirom na odredbu Ustavnog zakona o ljudskim pravima, prema kojoj pripadnici etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina imaju pravo na zastupljenost u tijelima lokalne samouprave razmjerno svom udjelu u ukupnom stanovništvu određene jedinice lokalne samouprave (s tim da se to pravo osigurava zakonom kojim se uređuje lokalna samouprava i statutom grada odnosno općine), može li se izborna tehnika unaprijed rezerviranih mjesta za pripadnike nacionalnih manjina u lokalnim predstavničkim tijelima smatrati optimalnom?³⁸

Navedenu odredbu Ustavnog zakona o ljudskim pravima ne smatram primjerenom lokalnoj, samoupravnoj razini, jer ona ne pogađa smisao europskim standardima zaštićenih prava manjinskih zajednica, osobito u životu lokalnih jedinica. Naime, osnovna ideja promicanja i zaštite prava manjinskih

samo se 8.000 stanovnika Poljske deklariralo pripadnicima njemačke nacionalnosti. Tri godine poslije, zbog otvaranja mogućnosti na dobivanje prava na preseljenje u Njemačku, oko 400.000 poljskih stanovnika deklariralo je svoju pripadnost njemačkoj naciji, što je pedeset puta više no prema popisu stanovništva iz 1988. godine. "This is a revealing example of fluctuating identities", napominju autori, u: *Human rights and minorities in the new European democracies: educational and cultural aspects*, odjeljak pod nazivom: *The rights of minorities as collective rights and as individual rights*, str. 18., bilješka 1.

³⁸ Za odgovor na to pitanje nije od neposrednog utjecaja odredba Ustavnog zakona o ljudskim pravima koja određuje da se pravo pripadnika manjina na zastupljenost u tijelima lokalne samouprave osigurava zakonom kojim se uređuje lokalna samouprava i statutom jedinice lokalne samouprave. Važeći Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, naime, ne sadrži odredbe o navedenim pravima manjina, a ne sadrži ih niti većina statuta općina, gradova i županija. To pak znači da zakonom predviđeno pravo nacionalnih manjina na njihovo političko predstavljanje u lokalnim parlamentima u praksi još nije u cijelosti neposredno implementirano. Utoliko se i razmatranja o tom problemu u ovome radu mogu smatrati samo teorijskim, bez mogućnosti njihove stvarne provjere u praksi.

zajednica na lokalnim razinama jest u tome da se tim zajednicama osigura pravo na vlastiti identitet, sa svim pratećim pravima koja iz njega proizlaze. Sukladno tome, politički utjecaj pripadnika nacionalnih manjina na donošenje odluka u lokalnom predstavničkom tijelu trebao bi se ograničiti samo na ona pitanja koja se tiču prava manjina i njihove manjinske zajednice. U ostalim poslovima koji pretpostavljaju "opće" političko predstavljanje u gradu ili općini, pripadnici nacionalnih manjina trebali bi se pojavljivati kao građani dotičnog grada ili općine, neovisno o svojoj nacionalnoj pripadnosti. Time bi se ujedno stvarale pretpostavke za uvođenje građanskog koncepta upravljanja na lokalnoj razini.

Suprotno od toga, propisivanjem prava pripadnika nacionalnih manjina na razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima lokalne samouprave u Hrvatskoj taj se princip narušava, jer manjinski predstavnici u lokalnim predstavničkim tijelima praktički imaju "opći" mandat kao i svi ostali vijećnici. Time se gubi smisao njihova unaprijed osiguranog političkog predstavljanja u predstavničkom tijelu, jer oni - osim što se u gradskom/općinskom parlamentu bave manjinskim pravima u jednakoj mjeri kao i svi ostali vijećnici - u pravilu ne mogu djelotvorno utjecati na odluke većine kada se radi o pitanjima iz područja prava nacionalnih manjina, jer im njihov mandat "općeg" vijećnika ne osigurava nikakva dopunska prava u manjinskim pitanjima u odnosu na ne-manjinsku većinu u gradskom/općinskom parlamentu.

Stoga smatram da bi se novi (predstojeći) zakon o lokalnoj samoupravi trebao ograničiti samo na zakonsko utvrđenje da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo sudjelovati na izborima za članove predstavničkih tijela općina i gradova:

- kao kandidati svojih (manjinskih) političkih stranaka, koje pravo nemaju pripadnici većinskog naroda,
- kao nezavisni kandidati,
- kao kandidati ostalih političkih stranaka,
- kao kandidati manjinskih udruga, koje pravo nemaju pripadnici većinskog naroda.

Propisivanje prava pripadnika nacionalnih manjina na širi krug legitimiranih predlagatelja njihovih kandidatura za lokalno predstavničko tijelo u odnosu

prema pripadnicima većinskog naroda smatram dostatnom prednošću za pripadnike manjinskih zajednica kad se radi o izborima za predstavnička tijela lokalne samouprave. To stoga što smatram da bi se pripadnicima manjina na lokalnoj razini zakonom trebalo istodobno osigurati još i posebno pravo na tzv. manjinsku samoupravu.

Ustrojavanje manjinske samouprave u lokalnim jedinicama (općinama i gradovima), uz široki krug legitimiranih predlagatelja kandidata manjina na općim lokalnim izborima za predstavnička tijela općina i gradova, predstavlja "kombinaciju" za koju procjenjujem da bi mogla omogućiti optimalno sudjelovanje etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u političkom životu na lokalnim razinama u Hrvatskoj.³⁹

5. Pravo nacionalnih manjina na tzv. manjinsku samoupravu

Jedan od načina izražavanja ne-teritorijalne autonomije jest i pravo manjina na tzv. manjinsku samoupravu. S tim u vezi osobito je važno istaknuti da manjinska mjesna samouprava odnosno manjinska samouprava nisu isto što i lokalna samouprava. Budući da u raspravama koje se vode u Hrvatskoj vrlo često dolazi do neprepoznavanja razlika između navedenih pojmova, valja zaključiti da, sve dok se oni ne razgraniče na pravilan način, neće biti moguće doći do pravilnih odgovora u pitanju opće participacije manjinskih zajednica u javnim poslovima na lokalnoj razini. To tim više što rasprava o modalitetima ostvarivanja prava manjina na tzv. mjesnu samoupravu pretpostavlja politički dogovor o mnoštvu različitih pitanja s tim u vezi, koja u Hrvatskoj još uvijek nisu pokrenuta na zadovoljavajući način.

Politički dogovor, pak, pretpostavlja prethodno utvrđivanje i razgraničenje brojnih neriješenih pojmova i instituta vezanih uz ostvarivanje prava nacionalnih manjina na tzv. manjinsku samoupravu. Primjerice, temeljna pretpostavka rasprave o pravima nacionalnih manjina na manjinsku sa-

³⁹ Uz takvo rješenje, oportuno bi bilo zakonom predvidjeti i institut ombudsmana za nacionalne manjine, koji bi djelovao na nacionalnoj razini, štiteći ona pojedinačna prava koja građanima pripadaju na osnovi njihove pripadnosti jednoj od nacionalnih manjina u Hrvatskoj. Zaštita bi najvećma trebala biti usmjerena protiv pojedinačnih akata tijela državne vlasti, koje oni donose u postupcima u kojima odlučuju o pravima pojedinaca ili skupina, a koja imaju utjecaja i na njihove manjinske interese.

moupravu jest jasno razgraničenje sadržaja sljedećih pojmova: federalizacije, decentralizacije, devolucije, samouprave (*self-government*) i autonomije (u okviru koje bi trebalo jasno razgraničiti teritorijalnu, personalnu ili kulturnu te komunalnu autonomiju), a podredno i pojma suvereniteta u odnosu prema pojmu autonomije. Za neke pak pojmove, kao što je, primjerice, *self-administration*, čini se da ni nemamo primjerene domaće izraze koji bi im sadržajno odgovarali.⁴⁰

Osim navedenih, postoje i druga pitanja na koja nije odgovoreno i koja opterećuju raspravu o tom problemu u Hrvatskoj. Jedno je od takvih i vrlo često postavljano pitanje prava manjina na teritorijalnu samoupravu, to jest pitanje je li u Hrvatskoj moguća teritorijalna autonomija manjine na dijelu područja države u kojoj je manjina - većina. Prihvatimo li određenje teritorijalne autonomije u onom obliku u kojem se ona danas u najvećoj mjeri poima u svijetu (a koja je rezervirana za slučajeve Talijana u Južnom Tirolu, Baska u Španjolskoj, otoka Åland u Finskoj, otoka Korzike u Francuskoj i sl.), koje se u novije doba naziva i "ostvarenjem prava na unutarnje samoodređenje" (*principle of internal self-determination*),⁴¹ onda postaje razvidno da je o konceptu teritorijalne autonomije, s obzirom na Ustavom utvrđeno društveno i političko uređenje u Republici Hrvatskoj, bespredmetno raspravljati. I Lapidothova također potvrđuje takvo stajalište, uzimajući u obzir i teritorijalnu difuznost pripadnika manjina na hrvatskom teritoriju: "Vrlo često su članovi različitih etničkih manjina 'rasuti': primjerice, Srbi koji žive u Hrvatskoj (...), Rusi koji žive u baltičkim državama, Oseti u Gruziji, Armenci u Azerbejdžanu i Maori u Novom Zelandu. U takvim slučajevima teritorijalna rješenja ne bi mogla biti moguća; umjesto njih, treba se provoditi opcija personalne autonomije."⁴²

Iz prethodnih je navoda razvidno da se pravo na tzv. manjinsku mjesnu samoupravu u Hrvatskoj može kretati samo i isključivo u okvirima koncepta tzv. ne-teritorijalne autonomije, koja se osigurava demokratskim razvojem političkih i društvenih institucija, a u osnovi se temelji na načelu supsi-

⁴⁰ O značenju navedenih pojmova u vezi s pravima manjina v. detaljnije u: Lapidoth, Ruth: *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1997., str. 29 do 58.

⁴¹ O pitanjima teritorijalne autonomije manjina v. detaljnije u: Lapidoth, isto, osobito glavu 6. pod nazivom: *Territorial Autonomy and Other Arrangements for Diffusion of Power*, str. 49 do 58.

⁴² Lapidoth, isto, str. 39.

dijarnosti (*principle of subsidiarity*), uređenim Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Za pronalaženje optimalnog modela manjinske samouprave u Republici Hrvatskoj kao poučan primjer može poslužiti mađarski ustroj manjinske samouprave, čiji prikaz slijedi u sljedećoj točki.

5.1. Mađarski model manjinske samouprave

Važan dio preambule mađarskog zakona o pravima manjina posvećen je manjinskoj samoupravi i njezinom značenju za društveni i politički život Mađarske. Značenje manjinske samouprave mađarski je zakonodavac opisao na sljedeći način:

“Uzimajući u obzir da samouprave čine temelj demokratskog sustava, stvaranje i djelatnost manjinskih samouprava, a time i ostvarivanje kulturne autonomije, Zemaljska skupština smatra jednim od najvažnijih osnovnih uvjeta za ostvarivanje specifičnih prava manjina.

Zemaljska skupština, polazeći od činjenice povijesnog suživota, i ovim zakonom osigurava pripadnicima manjina kao mađarskim državljanima i njihovim zajednicama sva ona prava koja nisu samo ljudska nego su i politička prava, pomoću kojih se očuvanje nacionalne ili etničke samobitnosti manjine može unaprijediti. Cilj je ovog zakona da na temelju načela Helsinškog završnog akta Konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi stvori potrebne institucionalne temelje za doživljavanje manjinske biti, uključujući i slobodno i aktivno održavanje veza s matičnim zemljama i narodima.

Zemaljska skupština Republike Mađarske kod pripremanja ovog zakona bila je vođena idejom izgradnje Europe bez granica, potrebom ublažavanja i uklanjanja nepogodnosti koje proizlaze iz manjinskog života i željom da razvije sustav demokratskih ustanova koje su za to potrebne.”

Osnivanje lokalnih i zemaljskih samouprava (tzv. manjinskih samouprava) ustavno je pravo manjina u Republici Mađarskoj. Temeljna je zadaća manjinskih samouprava zastupanje i zaštita interesa manjina, u skladu sa zakonom.

Prema mađarskom zakonodavnom modelu, postoje različiti oblici i stupnjevi manjinske samouprave. Ustrojstvo manjinske samouprave u Mađarskoj prikazano je u sljedećoj tablici.

Tablica 3. *Mađarski model manjinske samouprave*

NAJVIŠI STUPANJ USTROJSTVA MANJINSKE SAMOUPRAVE

MANJINSKA ZEMALJSKA SAMOUPRAVA (tzv. NACIONALNO VIJEĆE) (national minority self-government - national council)
<ul style="list-style-type: none"> - obavlja zemaljsko i teritorijalno (regionalno, županijsko) zastupstvo i zaštitu interesa manjine koju zastupa; - to je izabrano tijelo koje biraju samo kvalificirani pripadnici nacionalnih manjina (tzv. manjinski elektori), a to su zastupnici u predstavničkim tijelima lokalne samouprave izabrani kao manjinski zastupnici, mjesni manjinski samoupravni zastupnici te glasnogovornici - pravila su posebno razrađena u samom zakonu.

SREDNJI STUPANJ USTROJSTVA MANJINSKE SAMOUPRAVE

MANJINSKA LOKALNA SAMOUPRAVA (minority self-government)
--

POSREDNO OSNOVANA (indirectly formed minority self-government)	NEPOSREDNO OSNOVANA (directly formed minority self-government)
<ul style="list-style-type: none"> - ako je u samoupravno tijelo izabrano najmanje 30% zastupnika iste manjine, ti zastupnici po pojedinim manjinama mogu stvarati lokalnu manjinsku samoupravu s najmanje tri člana, koja se onda naziva "posredno osnovanom manjinskom lokalnom samoupravom"; - jedna manjina u jednom mjestu ima pravo osnovati samo jednu posredno osnovanu manjinsku lokalnu samoupravu ili - ako takve nema - može osnovati samo jednu neposredno osnovanu manjinsku lokalnu samoupravu. 	<ul style="list-style-type: none"> - stanovnici jednog grada s biračkim pravom (birači) mogu osnovati neposredno formiranu manjinsku lokalnu samoupravu, i to putem neposrednih izbora, u skladu s odredbama izbornog zakona PRETPOSTAVKE: - u slučaju da mjesto ima manje od 1.300 stanovnika, minimalni broj članova manjinske lokalne samouprave mora biti tri; - u mjestu s više od 1.300 stanovnika, najmanji broj članova mora biti pet, a u gradovima sedam; - u gradovima sa županijskim statusom i u četvrtima glavnog grada, najmanji broj mora biti devet; - neposredno osnovana manjinska lokalna samouprava sama bira svoje čelnike većinom glasova svojih članova; - član tijela manjinske lokalne samouprave koji ujedno nije član predstavničkog tijela lokalne samouprave (tzv. zastupnik u samoupravi) postaje članom tijela posredno osnovane manjinske lokalne samouprave, pod uvjetima propisanim zakonom.

OBA TIPA MANJINSKE LOKALNE SAMOUPRAVE IMAJU JEDNAK OPSEG OVLAŠTENJA
(PRAVA I OBVEZA)

GLASNOGOVORNIK MANJINE (self-spokesperson for minority)

<ul style="list-style-type: none"> - ima pravo predstavljati i zastupati manjinu pred tijelima općinske samouprave samo ako manjina kojoj on pripada i koju predstavlja i zastupa u dotičnom mjestu nema osnovanu manjinsku lokalnu samoupravu.
--

NAJNIŽI STUPANJ USTROJSTVA MANJINSKE SAMOUPRAVE

MANJINSKA MJESNA (OPĆINSKA) SAMOUPRAVA (settlement-level minority self-government)
<ul style="list-style-type: none"> - svaka manjina ima pravo osnovati manjinsku mjesnu (općinsku) samoupravu u selima, u gradovima ili u četvrtima glavnog grada; - manjinskom mjesnom (općinskom) samoupravom smatra se ona lokalna samouprava u čijem je tijelu više od polovine zastupnika koje je izabrala jedna nacionalna ili etnička manjina.

5.1.1. Manjinska zemaljska samouprava u Mađarskoj (najviši stupanj ustrojstva)

Zemaljsku samoupravu biraju manjinski elektori. Manjinski elektor je svaki zastupnik općinske samouprave izabran kao manjinski zastupnik, mjesni manjinski samoupravni zastupnik i glasnogovornik. Ako u predstavničkom tijelu općinske samouprave pojedina manjina nema svojeg manjinskog zastupnika ili glasnogovornika, odnosno ako dotična manjina u pojedinom naselju nema svoju lokalnu manjinsku samoupravu, izbor elektora imaju pravo inicirati tri građana s biračkim pravom koji žive u tom naselju i sebe smatraju pripadnikom određene manjine. Na njihov se prijedlog mora sazvati izborna skupština za manjinske elektore.⁴³

Jedna nacionalna ili etnička manjina ima pravo osnovati samo jednu zemaljsku samoupravu. Više nacionalnih ili etničkih manjina ima pravo osnivati zajedničku, udruženu, zemaljsku samoupravu.

Zemaljska samouprava je pravna osoba koja, u okvirima zakona, samostalno odlučuje o vlastitoj središnjici, o ustrojstvu i poslovanju, o proračunu, završnom računu te utvrđivanju imovinskog inventara, o osnovnom kapitalu, o nazivima i simbolima, o zemaljskim blagdanima manjine koju zastupa, o odlikovanjima te uvjetima i pravilima za njihovo dodjeljivanje, o načelima i načinima korištenja raspoloživih javnih radijskih i televizijskih kanala, o načelima korištenja raspoloživog vremena za emitiranje programa javnog radija i televizije, o objavljivanju tiskovnih priopćenja, o osnivanju ustanova, o donošenju pravilnika o svome unutarnjem redu, o održavanju kazališta, osnivanju i održavanju muzejskih prostora, zemaljskih javnih zbirki,

⁴³ Izbornu skupštinu saziva mjesni izborni odbor. Svaka nacionalna i etnička manjina treba održati po jednu sjednicu skupštine na kojoj imaju pravo sudjelovati birači s prebivalištem u dotičnom naselju. Mjesto i vrijeme održavanja skupštine objavljuje se oglasom. Izboru skupštinu treba održati u roku od 60 dana od dana održavanja drugog kruga općih lokalnih izbora i izbora gradonačelnika. Pravo izbora elektora pripada skupštini stanovnika iste nacionalne ili etničke pripadnosti koja živi u tom naselju. Izborna skupština može donositi odluke ako je nazočno najmanje 10 birača. Sudionici skupštine odlučuju o izboru elektora, većinom glasova nazočnih, tajnim glasovanjem, pomoću glasačkih listića pripremljenih na temelju prethodno provedenog javnog kandidiranja. Jedna manjina u naselju može izabrati samo jednog elektora, a jedan elektor može prihvatiti samo jedan elektorski mandat. Valjanost provedbe izbora za elektore nadzire lokalni birački odbor na temelju popisa birača koji sastavlja mjesni javni bilježnik. Najkasnije tri dana nakon održanih elektorskih skupština, mjesni birački odbori priopćuju Zemaljskom biračkom odboru imena izabranih elektora koji pripadaju istoj manjini. Zemaljski birački odbor nakon toga saziva skupštinu elektora. Članove skupštine zemaljske samouprave biraju manjinski elektori iz svojih redova tajnim glasovanjem. Na glasačkom listiću evidentira se svaki kandidat koji dobije podršku najmanje 10% elektora. Osnivačka zemaljska skupština ima pravo donositi odluke ako je nazočno najmanje 3/4 elektora.

manjinskih knjižnica, o osnivanju i održavanju umjetničkih, znanstvenih ustanova i izdavačkih kuća, održavanju zemaljskih srednjih i visokoškolskih ustanova, o osnivanju i održavanju vlastite pravne službe te o drugim zadaćama koje su im zakonom stavljene u nadležnost.

Osim navedenih poslova, zemaljska samouprava daje mišljenje o pripremi pravnih akata koji se odnose na manjinu koju zastupa, uključujući i propise županijskih skupština i glavnogradske samoupravne skupštine,⁴⁴ traži informacije od upravnih tijela o pitanjima koja se odnose na manjinske skupine koje zastupa te daje prijedloge i inicira donošenje mjera u poslovima iz njihove nadležnosti, sudjeluje, zajedno s nadležnim državnim tijelima, u stručnom nadzoru manjinskog osnovnog, srednjoškolskog i visokoškolskog obrazovanja manjine koju zastupa. Manjinska zemaljska samouprava također ima pravo davanja suglasnosti u postupku oblikovanja osnovnog sadržaja manjinske nastave (uz izuzetak visokog školstva).

5.1.2. *Manjinska lokalna i manjinska mjesna samouprava u Mađarskoj (srednji i najniži stupnjevi ustrojstva)*

Na manjinske lokalne samouprave te manjinske mjesne (općinske) samouprave (dalje u tekstu: manjinske samouprave) odgovarajuće se primjenjuju propisi mađarskog Zakona o općinskim samoupravama, uz pojedine posebnosti uređene Zakonom o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina.

Manjinska samouprava je pravna osoba. Ona ima pravo obratiti se čelniku nadležnog upravnog tijela zbog bilo kojeg pitanja koje se tiče položaja manjina te od njega zahtijevati informacije, davati mu prijedloge, inicirati mjere, podnositi prigovore protiv djelovanja ustanova kojima se vrijeđaju manjinska prava te protiv pojedinačnih odluka. Ona ima pravo inicirati izmjenu odnosno opoziv takvih odluka. Čelnik upravnog tijela dužan je manjinskoj samoupravi dati odgovor u roku od 30 dana, a ako nema ovlaštenja

⁴⁴ Prilikom donošenja pravnih propisa koji se odnose na očuvanje i održavanje povijesnih naselja i građevinskih spomenika manjine, manjinska zemaljska samouprava ima pravo davanja suglasnosti na takve propise. Ako su, pak, u pitanju samoupravni propisi iz tog područja, pravo davanja suglasnosti na njih ima manjinska lokalna samouprava. Ako ona ne postoji, tada pravo davanja mišljenja ima mjesni glasnogovornik manjine, a ako ni njega nema, to pravo pripada lokalnoj manjinskoj udruzi.

da sam postupa po zahtjevu manjinske samouprave, dužan je u roku od tri dana zahtjev predati nadležnom upravnom tijelu.

Manjinska lokalna samouprava, bilo posredno bilo neposredno osnovana, u okvirima svog djelokruga utvrđuje ustrojstvo i način djelovanja, proračun, završni račun i korištenje sredstava dobivenih od samouprave, korištenje imovine koja joj je u okvirima općinske samouprave osigurana⁴⁵, naziv, simbole i odlikovanja manjinske lokalne samouprave te uvjete i pravila za njihovo dodjeljivanje, lokalne praznike manjine koju zastupa, zaštićene spomenike i spomen-obilježja te mjesna pravila za njihovu zaštitu. Ta manjinska samouprava ima pravo osnivati ustanove, osobito na području obrazovanja u lokalnoj zajednici, lokalnih pisanih ili elektronskih medija, njegovanja tradicija i kulture. Ona također ima pravo osnivanja i upravljanja poduzećima i drugim gospodarskim organizacijama, raspisivanja natječaja i odlučivanja o davanju stipendija.

Ako je za ostvarivanje prava manjinske lokalne samouprave potrebna odluka općinske samouprave, inicijativu manjinske lokalne samouprave predstavničko je tijelo dužno staviti na dnevni red na svom prvom sljedećem zasjedanju, a ako je donošenje odluke u nadležnosti drugog samoupravnog tijela, to je tijelo dužno donijeti odluku u roku od 30 dana od podnošenja inicijative. Isto tako, lokalno predstavničko tijelo ima pravo donositi općinske samoupravne propise koji se odnose na manjinsko stanovništvo u pogledu obrazovanja, lokalnih sredstava javnog priopćavanja, njegovanja tradicija i kulture te kolektivne uporabe jezika samo uz suglasnost manjinske lokalne samouprave koja predstavlja i zastupa taj dio stanovništva. Za imenovanje ravnatelja manjinskih ustanova te za odluku općinske samouprave koja se odnosi na obrazovanje pripadnika manjina potrebna je suglasnost određene manjinske lokalne samouprave. U slučaju da u pojedinom mjestu ne postoji manjinska lokalna samouprava, potrebno je mišljenje mjesnog glasnogovornika manjinske zajednice, a ako nema ni glasnogovornika, potrebno je mišljenje lokalne manjinske udruge.

⁴⁵ Na inicijativu manjinske lokalne samouprave predstavničko tijelo općinske samouprave dužno je odrediti imovinu kojom se ima pravo služiti manjinska lokalna samouprava, s točnim određivanjem materijalnih predmeta i novčanih sredstava (članak 27. stavak 2. Zakona o pravima nacionalnih i etničkih manjina). Inače, manjinska samouprava ostvaruje prihode iz sljedećih izvora: a) doprinosa iz državnog proračuna. b) doprinosa općinske ili županijske samouprave, c) vlastitih prihoda i dobiti od poduzetništva. d) pomoći fondova. e) pomoći domaćih i inozemnih organizacija. f) dobiti od korištenja imovine. g) donacija (članak 58. stavak 2. istog zakona).

Manjinska lokalna samouprava, kao i manjinska mjesna (općinska) samouprava imaju pravo održavati veze s bilo kojom manjinskom organizacijom i udruženjem te s njima sklapati sporazume o suradnji.

Konačno, ako u pojedinom mjestu nije osnovana manjinska lokalna samouprava, mjesni glasnogovornik manjine ima pravo aktivno sudjelovati u raspravama predstavničkog tijela općinske samouprave ili bilo kojeg njegova odbora, pa i onda ako nije izabran za zastupnika u općinskoj samoupravi, ako je na dnevnom redu pitanje vezano uz dotičnu manjinu. To pravo postoji i kad su u pitanju zatvorena zasjedanja predstavničkog tijela odnosno njegovih odbora. Mjesni glasnogovornik ima pravo predlagati gradonačelniku, predsjedniku odbora, odnosno predstavničkom tijelu raspravu o predmetu koji je u njihovoj nadležnosti, a koji se odnosi na položaj manjine. Razmatranje takvog predmeta dužnost je nadležnog tijela, a predstavničko tijelo općinske samouprave može ga odložiti ili skinuti s dnevnog reda samo na zahtjev samog glasnogovornika. Glasnogovornik također ima pravo davanja prethodnih mišljenja na nacрте samoupravnih propisa koji se tiču prava i dužnosti manjine. On ima pravo inicirati da predstavničko tijelo preispita odluku pojedinog odbora koja se odnosi na položaj manjine. Na kraju, zanimljivo je spomenuti da je glasnogovornika - na njegovu molbu - poslodavac dužan razriješiti poslovnih obveza u vrijeme potrebno za obavljanje njegovih dužnosti glasnogovornika manjine. Razliku u plaći, za vrijeme utrošeno na poslovima glasnogovornika, naknađuje predstavničko samoupravno tijelo.

5.2. Postoji li mogućnost ustrojavanja manjinske samouprave, kao zasebnog tijela odvojenog od tijela lokalne samouprave, na lokalnim razinama u Hrvatskoj?

O mogućnosti ustrojavanja manjinske samouprave, kao zasebnog tijela odvojenog od predstavničkog tijela lokalne samouprave u općinama i gradovima, u hrvatskoj pravnoj literaturi i nacionalnom zakonodavstvu ne postoji nikakav predložak. Stoga problematiku manjinske samouprave u ovom trenutku nije moguće detaljno razrađivati, pa niti davati kakve preciznije postavke o njezinoj primjerenosti u konkretnim lokalnim jedinicama u Hrvatskoj, osobito stoga što je još uvijek nepoznata točna nacionalna i etnička struktura stanovništva tih jedinica.

Stoga preostaje razmotriti pitanje osnovanosti uvođenja manjinske samouprave u Hrvatskoj na načelnoj teorijskoj razini. Imajući na umu specifičnosti okvirne nacionalne strukture stanovništva u Hrvatskoj (prevladavajući postotak udjela većinske nacije u ukupnom stanovništvu, samo jedna nacionalna manjina s relativno značajnim udjelom u ukupnoj populaciji te mnoštvo etničkih i nacionalnih manjina sa zanemarivim postocima udjela u ukupnom stanovništvu), kao i postojeći ustavnopravni okvir za uređenje položaja manjina u Hrvatskoj, uvođenje manjinske samouprave u lokalnim jedinicama nedvojbeno je potrebno kako bi se u lokalnim jedinicama u kojima živi jedna ili više manjinskih zajednica osiguralo njihovo neposredno sudjelovanje u svim javnim poslovima koji se odnose ili su od utjecaja na njihov položaj i prava.

Taj se utjecaj ne može učinkovito ostvariti sadašnjim normativnim rješenjem kojim se osigurava određen broj mjesta za pripadnike nacionalnih manjina u lokalnom predstavničkom tijelu, koji je razmjeran njihovom udjelu u ukupnom stanovništvu lokalne jedinice. Razlozi su prethodno već navedeni, ali ih zbog važnosti iznova spominjem: manjinski predstavnici u lokalnim predstavničkim tijelima praktički imaju "opći" mandat kao i svi ostali vijećnici. Time se gubi smisao njihova unaprijed osiguranog političkog predstavljanja u predstavničkom tijelu, jer oni - osim što se u gradskom/općinskom parlamentu bave manjinskim pravima u jednakoj mjeri kao i svi ostali vijećnici - u pravilu ne mogu djelotvorno utjecati na odluke većine kada se radi o pitanjima iz područja prava nacionalnih manjina, jer im njihov mandat "općeg" vijećnika ne osigurava nikakva dopunska prava u manjinskim pitanjima u odnosu na ne-manjinsku većinu u gradskom/općinskom parlamentu.

Zbog tih razloga treba tražiti bolja i učinkovitija rješenja. Jedno od mogućih jest osiguravanje zasebnih institucionalnih oblika preko kojih će manjinske zajednice u određenom gradu ili općini imati mogućnost neposrednog i djelotvornog utjecaja na rješavanje pitanja u nadležnosti lokalnog predstavničkog tijela, ili pak lokalnih izvršnih i upravnih tijela, koja se na njih odnose ili pak utječu na njihov položaj ili prava.⁴⁶

⁴⁶ U tom kontekstu, a u povodu rasprave o predstojećoj reformi lokalne samouprave u Hrvatskoj, smatram potrebnim napomenuti da bi o pitanjima ustrojavanja manjinske samouprave u pojedinim općinama i gradovima, kao zasebnih tijela odvojenih od tijela lokalne samouprave, trebalo raspravljati izvan reforme lokalne uprave i samouprave u Hrvatskoj, i neovisno o njoj, tako da postupak donošenja novog zakona o lokalnoj upravi i samoupravi

Sukladno tome, u novom ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, kojim bi se zamijenio važeći Ustavni zakon o ljudskim pravima, moglo bi se propisati da se neposredan utjecaj na lokalne javne poslove koji se tiču prava nacionalnih manjina osigurava putem osnivanja posebnih manjinskih tijela (manjinske samouprave), primjerice, u onim općinama i gradovima: - u kojima manjina (na nacionalnoj razini) čini većinu (na lokalnoj razini), ili - u kojima sve manjine zajedno u određenom gradu ili općini čine većinu stanovništva, ili - u kojima manjine u ukupnom stanovništvu grada odnosno općine sudjeluju u određenom postotku. Odabir jednog od navedenih ili nekog drugog odgovarajućeg mjerila morao bi biti rezultat provedene javne rasprave i dogovora svih relevantnih čimbenika u hrvatskom društvu, jer se radi o pitanjima od iznimne važnosti za cjelokupnu društvenu zajednicu koja pretpostavljaju nastojanje svih za postizanjem konsenzusa.

Određivanje pojedinih institucionalnih tipova manjinske samouprave složeno je i iznimno osjetljivo pitanje, o kojemu nije moguće raspravljati na načelnoj razini. Stoga ga u ovome radu nije ni moguće detaljnije razraditi. Ipak, imajući u vidu sve aspekte problema, procjenjujem da bi o odgovarajućoj primjeni zakonskog rješenja iz mađarskog zakona o pravima manjina - prema kojemu predstavničko tijelo lokalne samouprave, u kojemu pripadnici manjina na općim lokalnim izborima osvoje većinu mjesta, po sili zakona dobiva status manjinske samouprave - vrijedilo provesti javnu, a osobito stručnu raspravu. Osim toga, razradu nadležnosti manjinske samouprave, odnosno propisavanje jasnog razgraničenja njihovih poslova od poslova predstavničkog tijela grada ili općine, smatram jednim od najvažnijih pitanja cjelokupne problematike manjinske samouprave.

Od ostalih pitanja koja bi trebalo razraditi prije konačnog oblikovanja normativnog modela manjinske samouprave u Hrvatskoj ističem sljedeća:

- 1) Bi li tijela manjinske samouprave bila izborna (u smislu provedbe neposrednih izbora za njih) ili ne?
- 2) Ako bi tijela manjinske samouprave bila izborna, tko bi ih, kada i na koji način birao?

tim pitanjem ne bi trebao biti opterećen. U novom zakonu o lokalnoj samoupravi mogao bi eventualno biti sadržan samo jedan članak o tome da će se način i oblici ostvarivanja mjesne samouprave nacionalnih manjina u pojedinim općinama i gradovima urediti posebnim zakonom, kojim se uređuju prava nacionalnih manjina.

- 3) Bi li svaka pojedina manjina na području općine ili grada trebala imati svoju "vlastitu" manjinsku samoupravu?
- 4) Na koji bi se način donosile odluke u slučaju da se prihvati stajalište o jednoj manjinskoj samoupravi na području jedne općine ili grada, u kojoj bi bilo zastupljeno više manjina?
- 5) Koji bi opseg utjecaja manjinska samouprava trebala imati u odnosu prema predstavničkim, izvršnim i upravnim tijelima općine i grada (ali uvijek samo u pitanjima koja se tiču manjina), uključujući pravne osobe s javnom ovlašću?
- 6) Bi li manjinskoj samoupravi trebalo dalo pravo na suspenzivni veto na odluke predstavničkog tijela koje se tiču manjina?
- 7) Na koji bi se način manjinska samouprava financirala?
- 8) Tko bi nad radom manjinske samouprave imao pravo nadzora?
- 9) Tko bi rješavao eventualne sporove između predstavničkog tijela grada/općine i manjinske samouprave?
- 10) Bi li manjinska samouprava imala pravnu osobnost?
- 11) Bi li odgovarajući model ustrojavanja manjinske samouprave bio primjeren i na razini područne (regionalne) samouprave, to jest županije?

Razrada primjerično navedenih, ali i svih drugih pitanja vezanih uz ustrojavanje manjinske samouprave u jedinicama lokalne samouprave i jedinicama područne (regionalne) samouprave na području Republike Hrvatske stvar je daljnje stručne rasprave i, u konačnici, političkog dogovora. Mađarski zakon, kao i iskustvo stečeno primjenom tog zakona, mogao bi biti dragocjena osnova za pronalaženje svrhovitih i hrvatskom društvu primjerenih rješenja.

6. Umjesto zaključka

Stvaranje optimalnog normativnog modela zaštite etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u jednoj multinacionalnoj i multietničkoj zemlji u tranziciji, kao što je Hrvatska, s prevladavajućim postotkom udjela većinske nacije u ukupnom stanovništvu, samo jednom nacionalnom manjinom s relativno značajnim udjelom u ukupnoj populaciji te s mnoštvom etničkih i

nacionalnih manjina sa zanemarivim postocima udjela u ukupnom stanovništvu - u društvu opterećenom netom okončanim ratom i golemim ratnim stradanjima, prouzročenim raspadom nekadašnje zajedničke (federalne) države - na prvi se pogled pokazuje kao gotovo neizvediva zadaća.

Unatoč tome, u ovome radu prikazana postojeća normativna rješenja, kao i pokušaji otvaranja pojedinih - dosada još uvijek javno nepostavljenih - pitanja u vezi s pravnim položajem i zaštitom nacionalnih manjina u Hrvatskoj, ipak daju relativno čvrstu osnovu za zaključak da je optimalan model suživota u Hrvatskoj moguće ostvariti, a da se nijedan narod - bio on većinski ili manjinski - pri tome ne osjeti diskriminiranim u svom položaju ili ograničen u svojim pravima.

Uz važeće odredbe Ustava te uz uvjet da se novim ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina na svrsishodan način uredi pitanje manjinske samouprave (te da se s njezinim ustanovljavanjem istodobno na primjeren način uredi i pravo manjina na političko predstavljanje u lokalnim predstavničkim tijelima), a uz već dosegnuti stupanj prava manjina na službenu uporabu vlastitog jezika i pisma te na poseban odgoj i obrazovanje na vlastitom jeziku i pismu, otvara se relativno širok prostor za stabiliziranje hrvatskog društva kao izvorno multinacionalnog i multietničkog. Vjerujem u mogućnost ostvarenja tog projekta.

Važnija literatura

Administration and Cost of Elections (ACE) Electronic Publication, (ed.) International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) & International Foundation for Election Systems (IFES) & United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA), ACE Project Website Version ø.1, Stockholm-Washington-New York, 1999.

Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités, Colloque international, Lausanne, 25-27 Avril 1996; *Local Self-Government territorial Integrity and Protection of Minorities*, International Colloquium, 25-27 April 1996, en collaboration avec/ in cooperation: Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) / European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe (Venice Commission), Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1996.

Benoît-Rohmer, Florence: *The minority question in Europe: towards a coherent system of protection for national minorities. Texts and commentary*, International Institute for Democracy, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1996.

- Cultural rights, the media and minorities* (report of the seminar held in Strasbourg, 27-29 September 1995) ed. by Marion Vargaftig, Council for Cultural Co-operation, Council of Europe Press, Council of Europe, Strasbourg, 1997.
- Human rights and minorities in the new European democracies: educational and cultural aspects* (report of the workshop held at Lohusalu /Estonia/ 20-23 October 1994), by César Birzea, Council of Europe Press, Council of Europe, Strasbourg, 1996.
- Kranz, Jerzy: *Law and Practice of Central European Countries in the Field of National Minorities Protection After 1989*, Warszawa, 1998.
- Lapidoth, Ruth: *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 1997.
- Szarka, László: *Typological Arrangement of the Central European Minorities*, Lecture held on 8-9 April 1999 at the conference organized by the Hungarian Academy of Sciences and the Office for National and Ethnic Minorities (prijevod na engleskom jeziku objavljen je u zborniku: *Minorities Research. A collection of studies by Hungarian authors 2.*, Lucidus Kiadó, Budapest, 2000.).
- Seewann, Gerhard & Dippold, Péter: *Bibliographisches Handbuch der ethnischen Gruppen Südost-Europas*, Band 1. i 2., Oldenbourg Verlag, München, 1997.
- The protection of minorities*, Collection: Science and technique of democracy, No. 9, Collected texts of the European Commission for Democracy Through Law, European Commission for Democracy through Law, Council of Europe Press, Council of Europe, Strasbourg, 1994.
- Twenty-Five Human Rights Documents*, Center for the Study of Human Rights, Columbia University, New York, 1994.

THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MULTICULTURAL ISSUES AND INTERETHNIC RELATIONS IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

The fundamental legal instruments adopted by the Republic of Croatia in order to protect the members of ethnic and national communities or minorities in its territory are presented in this article. Analysing the catalogue of minority rights protected by the state in Croatia today, the author concludes that the Constitution of the Republic of Croatia and the Constitutional Act on Human Rights are founded on the highest civilizational achievements and international legal standards of the protection of individual rights guaranteed to particular members of minorities. They are entirely in accordance with positive international law in the field of the protec-

tion of minorities, which means that most minority rights are recognized to individuals and not to collectivities (that is, minority groups as such).

The first part of the article deals with normative measures concerning general protection of the rights of minorities in the Republic, as well as special measures for ensuring their cultural autonomy, particularly the official use of the language and script of ethnic and national communities or minorities in public life of Croatia, and the rights of minorities to upbringing and education in their own language. Analysing the legal solutions of these issues adopted in the Republic of Croatia, and starting from the fact that the rights connected with the use of the language of minorities are "the most visible" minority rights, the author considers that the right to use the language and script of the minority in official communication with the bodies of local authorities are exceptionally important instruments of prevention, by which the occurrence of prejudice, intolerance and xenophobia as well as discriminatory social behaviour may be prevented. Recognition of these rights directly influences public opinion and social awareness of the significance of minorities in a multiethnic and multicultural society, which leads to getting used to accept ethnic and national diversity in everyday communication with other people.

In the second part of the article the emphasis is on two questions which - as distinct from the previous ones - the author does not consider to be solved satisfactorily yet. These are the question of political representation of ethnic and national communities or minorities in local representative bodies and the question of minority self-government in local areas in the Republic of Croatia.

The author considers that the political influence of the members of national minorities in making decisions in local representative bodies should be limited only to those questions which are relevant to the rights of minorities and their minority community. In other activities which presume "general" political representation in a town or a municipality, members of national minorities should appear only as citizens of this particular town or municipality, independent of their national affiliation. This would also create conditions for instituting a civil concept of administration at the local level. In this respect, the author critically analyses the stipulation of the rights of members of national minorities to proportional representation in representative bodies of local self-government in Croatia, stating that minority representatives in local representative bodies have practically a "general" mandate, the same as all the other councillors. By this, their predetermined political

representation in the representative body becomes pointless because they - except dealing with minority rights in the town/municipal council in the same way as all the other councillors - as a rule cannot effectively affect the decisions made by the majority when the issues of the rights of national minorities are dealt with, since their mandate of a "general" councillor does not ensure any additional rights concerning minority questions in relation to the non-minority majority in the town/municipal council.

In the end, the author pleads for introducing minority self-government to local units in Croatia, in order to ensure that local units inhabited by one or more minority communities directly participate in all public affairs which are related to or which influence their position and rights. Within this framework, the Hungarian legislative model of minority self-government is presented in detail.

Key words: ethnic and national communities or minorities, cultural autonomy, local representative bodies, minority selfgovernment