
Manjinska prava

Izvorni znanstveni članak
341.231.14:323.15(497.5)
342.724(497.5)
Primljeno: 8. veljače 2006.

Nacionalne manjine i hrvatska demokracija*

SINIŠA TATALOVIĆ**

Sažetak

Definiranje položaja nacionalnih manjina u Hrvatskoj rješavano je samostalno ili u suradnji s institucijama međunarodne zajednice, što je, između ostalog, rezultiralo donošenjem Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Donošenjem Ustavnog zakona kojim su regulirana prava nacionalnih manjina, formalno je proširena mogućnost ostvarivanja njihovih prava, osobito nakon donošenja adekvatnoga, provedbenog zakonodavstva i potvrđivanja temeljnih međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu nacionalnih manjina. U tome posebno mjesto zauzimaju Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima. Sadašnja ukupna politička i socijalna situacija u Hrvatskoj sve je povoljnija za ostvarivanje manjinskih prava.

Ključne riječi: nacionalne manjine, Hrvatska, manjinska prava

Uvod

Nakon petnaest godina demokracije u Hrvatskoj, vrijedno je analizirati i raspraviti ostvarivanje prava nacionalnih manjina radi sagledavanja iskustava i problema, ali i perspektiva. Reguliranje i praktično ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina, postalo je važnim mjerilom demokratizacije hrvatskoga društva. Te je činjenice Republika Hrvatska ubrzo postala svjesna, te je odmah nakon uspostave neovisnosti omogućila nastavak ostvarivanja prava pripadnika dotadašnjih nacionalnih manjina, ali je započela i rad

* Izlaganje na znanstvenom skupu *15 godina hrvatske demokracije*.

** *Siniša Tatalović*, redovni profesor Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu na predmetima *Osnove nacionalne sigurnosti i Nacionalna i međunarodna sigurnost*.

na definiranju novoga primjerenijeg modela ostvarivanja manjinskih prava, koji je trebao obuhvatiti i "nove" nacionalne manjine.

No, ipak prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj, od početka devedesetih godina prošloga stoljeća, predstavljala su prepreku za potpuniju demokracizaciju društva. Umjesto širenja "duha zakona", kao jamstva ostvarivanja proklamiranih sloboda i prava, uslijedila je politika koju je karakterizirala netolerancija, nesnošljivost prema različitostima i pojedinim nacionalnim manjinama, te različiti oblici diskriminacije. Sve to pospješivalo je stanje rata i nestabilnog mira. Međunarodna je zajednica ubrzo identificirala kršenje manjinskih prava u Hrvatskoj te je započela sa stalnim pritiscima, ali i s pružanjem različitih oblika pomoći radi poboljšanja stanja. U tom je kontekstu pitanje normativnog reguliranja i praktičnog ostvarivanja prava nacionalnih manjina postalo jednim od uvjeta za ekonomsku i političku integraciju u Europsku Uniju i NATO.

Može se reći da politička tranzicija u Hrvatskoj dugo nije mogla započeti i uhvatiti zamah, sve do promjene vlasti 2000. godine. Početkom demokratske tranzicije učinjeni su veliki pomaci u zaštiti prava nacionalnih manjina. To je pogodovalo osmišljavanju i provođenju manjinske politike koja podrazumijeva integraciju nacionalnih manjina u hrvatsko društvo, ali i očuvanje manjinskih identiteta. Vlada Republike Hrvatske formirana nakon izbora krajem 2003. godine otišla je i korak dalje u zaštiti prava nacionalnih manjina. Sklopila je koalicijske sporazume sa zastupnicima nacionalnih manjina te se obvezala u programu rada Vlade da će konkretnim mjerama kontinuirano raditi na promicanju zaštite nacionalnih manjina te rješavati zaostala otvorena pitanja s kojima se suočavaju nacionalne manjine. Osobito je važna bila dosljednija primjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te zakona kojim se regulira odgoj i obrazovanje i službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina.

Nacionalne manjine u Hrvatskoj

Godine 2001. obavljen je posljednji popis stanovništva u Hrvatskoj, a godinu dana kasnije objavljeni su i službeni rezultati popisa. Oni pokazuju da se ukupan broj stanovnika Hrvatske u razdoblju od 1991. do 2001. smanjio za otprilike 7,25 % (s 4,784.265 na 4,437.460), udio pripadnika većinskoga hrvatskog naroda u ukupnom broju stanovništva povećao se za približno 11,53 % (sa 78,1 na 89,63 %), dok se udio pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom broju stanovništva Republike Hrvatske smanjio za otprilike 50 % i iznosi 7,47 % ili 331.383 stanovnika.

Tablica 1: Stanovništvo Republike Hrvatske prema etničkoj pripadnosti 2001.

	Ukupno	%
Republika Hrvatska – ukupno	4,437.460	100,0
Hrvati	3,977.171	89,6
Nacionalne manjine – ukupno	331.383	7,5
Albanci	15.082	0,3
Austrijanci	247	0,0
Bošnjaci*	20.755	0,5
Bugari	331	0,0
Crnogorci	4.926	0,1
Česi	10.510	0,2
Mađari	16.595	0,4
Makedonci	4.270	0,1
Nijemci	2.902	0,1
Poljaci	567	0,0
Romi	9.463	0,2
Rumunji	475	0,0
Rusi	906	0,0
Rusini	2.337	0,1
Slovaci	4.712	0,1
Slovenci	13.173	0,3
Srbi	201.631	4,5
Talijani	19.636	0,4
Turci	300	0,0
Ukrajinci	1.977	0,0
Vlasi	12	0,0
Židovi	576	0,0
Ostali	21.801	0,5
Nisu se izjasnili u smislu etničke pripadnosti		
Ukupno	89.130	2,0
regionalna pripadnost	9.302	0,2
Nepoznato	17.975	0,4

* U popisu 2001. godine 19.677 gradana očitivalo se po etničkoj pripadnosti kao Muslimani.

Izvor: Državni zavod za statistiku.

Rezultati popisa stanovništva iz 2001. godine potvrdili su prijašnja nagađanja o promjeni etničke strukture stanovništva u Hrvatskoj u odnosu na 1991. godinu. Popisom stanovništva prema etničkoj pripadnosti 2001. godini, evidentirani su statistički podatci za 22 nacionalne manjine. Najbrojniju nacionalnu manjinu čine Srbi s 201.631 pripadnika ili 4,54% udjela u ukupnom broju stanovnika Hrvatske, potom Bošnjaci – 20.755 ili 0,5%, Talijani

– 19.636 ili 0,4%, Mađari – 16.595 ili 0,4%, Albanci – 15.082 ili 0,3%, Slovenci – 13.173 ili 0,3%, Česi – 10.510 ili 0,2%, Romi – 9.463 ili 0,2%, Crnogorci – 4.926 ili 0,1%, Slovaci – 4.712 ili 0,1%, Makedonci – 4.270 ili 0,1%, Nijemci – 2.902 ili 0,1%, Rusini – 2.337 ili 0,1%, te Ukrajinci – 1.977, Rusi – 906, Židovi – 576, Poljaci – 567, Rumunji – 475, Bugari – 331, Turci – 300, Austrijanci – 247 i Vlasi – 12. Dodatno, 19.677 stanovnika očitovao se kao Muslimani.

Smanjenje broja pripadnika nacionalnih manjina u odnosu na rezultate popisa 1991. godine evidentirano je kod Srba – 65%, Crnogoraca – 49%, Slovenaca – 41%, Makedonaca – 32%, Rusina – 28%, Mađara – 25%, Ukrajinaca – 20%, Slovaka – 15%, Talijana – 7%, dok se povećanje broja pripadnika bilježi kod Roma – 41%, Albanaca 25% i Nijemaca – 10%. U popisu 2001. godine, dio Muslimana, evidentiranih 1991. godine (43.496 pripadnika), očitovao se kao Bošnjaci. Ukupan broj Bošnjaka i Muslimana prema popisu 2001. godine iznosi 40.529 pripadnika, što je smanjenje u odnosu na broj Muslimana evidentiranih 1991. godine od približno 7%.

Nakon objavljivanja rezultata popisa razvila se i rasprava o razlozima smanjenja broja pripadnika nacionalnih manjina. Vlada Republike Hrvatske u svom je izvješću o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina iz 2004. godine kao razloge smanjenja broja pripadnika nacionalnih manjina, iako ne jedine, navela: slabljenje i pucanje veza unutar nacionalnih manjina zbog prostorne raspoređenosti, seljenja stanovništva u gradove i urbanizacije; regionalne i prekomorske migracije (osobito za vrijeme i nakon rata 1991. – 1995. godine); veću socijalnu pokretljivost zbog povećanja razine obrazovanja; mješovite brakove koji podvajaju etničku komponentu stanovništva, što je osobito karakteristično za pripadnike srpske nacionalne manjine u gradovima i područjima koja nisu bila zahvaćena ratom; pojačanu identifikaciju s profesionalnom ili socijalnom skupinom ili regionalnom pripadnošću i na kraju posljedice rata 1991. – 1995. godine¹

Načela i sadržaj manjinske politike u Hrvatskoj

U području pravne regulacije položaja nacionalnih manjina² Hrvatska je dosegla visoku razinu normativnih pretpostavki za zaštitu njihovih prava. Krajem 2002. godine prihvaćen je Ustavni zakon o pravima nacionalnih ma-

¹ Pogledati Izvješće Republike Hrvatske o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, ožujak 2004., str. 45., www.vlada.hr

² “Nacionalna manjina je skupina hrvatskih državljana čiji su pripadnici tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njezini članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja.”, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine* broj 155/2002. članak 5.

njina, ratificirane su sve međunarodne konvencije koje se odnose na prava nacionalnih manjina, prihvaćen je niz provedbenih dokumenata iz tog područja te su potpisana tri međudržavna ugovora kojima je regulirana obostrana zaštita nacionalnih manjina.³ U prethodne se četiri godine poboljšao dotad nepovoljan položaj većine nacionalnih manjina. Valja očekivati da će se napredovanjem Hrvatske u pravcu europskih integracija i svih pozitivnih društvenih procesa koje će to potaknuti, znatno poboljšati položaj kako svih hrvatskih građana tako i pripadnika nacionalnih manjina.

Unatoč poslijeratnim i tranzicijskim poteškoćama Hrvatska je uspjela stvoriti cjeloviti model zaštite nacionalnih manjina na državnoj, regionalnim i lokalnim razinama i uskladiti ga s europskim iskustvima i standardima. Treba istaknuti da se kroz model kulturne autonomije nacionalne manjine integriraju u hrvatsko društvo, a ne asimiliraju. Njime se pripadnicima nacionalnih manjina osigurava očuvanje i razvijanje identiteta (etničkoga, kulturnog, jezičnog, vjerskog), bilo pojedinačno, bilo u zajednici s drugim građanima, pripadnicima nacionalne manjine.

Prema prihvaćenom modelu kulturne autonomije, većina etničkih prava pripadnika nacionalnih manjina (obrazovanje, znanost, knjižnice, zaštita spomenika ...) ostvaruje se kroz državne institucije koje su stručno i upravno odgovorne za pojedina područja društvenog života, čime se ostvaruje načelo integracije pripadnika nacionalnih manjina u hrvatsko društvo, ali i jamči očuvanje njihova kulturnog i etničkog identiteta. Drugi dio etničkih prava (informiranje, izdavaštvo, kulturni amaterizam, kulturne manifestacije ...) osigurava se djelovanjem nevladinih udruga nacionalnih manjina i tako se dodatno osigurava zaštita od asimilacije. Model omogućuje i potiče razvoj odnosa pripadnika nacionalnih manjina s državama njihovih matičnih naroda, radi omogućivanja boljega kulturnog i jezičnog razvoja.

Opći pravni položaj nacionalnih manjina u Hrvatskoj uređen je pojedinim odredbama Ustava Republike Hrvatske, odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te pojedinim zakonima. Hrvatska se ubraja u zemlje koje su položaj i prava nacionalnih manjina uredile posebnim zakonom. Prvi ustavni zakon koji se odnosio na zaštitu nacionalnih manjina donesen je još 1991. godine, a sljedećih je godina doživio relativno brojne izmjene i dopune.⁴

Donošenje novoga Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, na čije se donošenje Hrvatska obvezala i u Sporazumu o stabilizaciji i priključi-

³ Međudržavne ugovore o obostranoj zaštiti nacionalnih manjina Hrvatska je potpisala s Italijom, Mađarskom te Srbijom i Crnom Gorom.

⁴ *Narodne novine*, br. 65/1991., 27/1992., 34/1992. – pročišćeni tekst, 51/2000., 105/2000. – pročišćeni tekst.

vanju s EU-om, završetak je stvaranja cjelovitoga normativnog okvira za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Prema Ustavnom zakonu Hrvatska osigurava ostvarivanje posebnih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina koja oni uživaju pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini, a kad je to određeno Ustavnim zakonom ili posebnim zakonom zajedno s pripadnicima drugih nacionalnih manjina, te osobito:

- služenje svojim jezikom i pismom, privatno i u javnoj uporabi, te u službenoj uporabi;
- odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu kojim se služe;
- uporabu svojih znamenja i simbola;
- kulturnu autonomiju održavanjem, razvojem i iskazivanjem vlastite kulture, te očuvanja i zaštite svojih kulturnih dobara i tradicije;
- pravo na očitovanje svoje vjere te na osnivanje vjerskih zajednica zajedno s drugim pripadnicima te vjere;
- pristup sredstvima javnoga priopćavanja i obavljanja djelatnosti javnoga priopćavanja (primanje i širenje informacija) na jeziku i pismu kojim se služe;
- samorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja zajedničkih interesa;
- zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima;
- sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina;
- zaštitu od svake djelatnosti koja ugrožava ili može ugroziti njihov opstanak, ostvarivanje prava i sloboda.⁵

Iako model kulturne autonomije i političkog predstavništva nacionalnih manjina u Hrvatskoj može po svojoj strukturi dobiti visoku ocjenu, još uvijek postoje problemi u njegovoj provedbi koji su vezani za:

- nedovoljnu osposobljenost i/ili spremnost određenih ustanova,
- nedovoljnu zainteresiranost pojedinih tijela lokalne i područne samouprave,
- određenu nezainteresiranost i/ili nedovoljnu motiviranost pripadnika nacionalnih manjina ili njihovih organizacija.

⁵ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, 155/2002, članak 7

Rješavanje tih problema, kao i uklanjanje predrasuda (koje su većinom posljedica rata) kod dijela stanovništva prema nekim nacionalnim manjinama, prioriteti su u poboljšanju položaja nacionalnih manjina u Hrvatskoj.

Obrazovanje pripadnika nacionalne manjine odvija se u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama te drugim školskim ustanovama s nastavom na jeziku i pismu kojim se služe, pod uvjetima i na način propisanim posebnim zakonom o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina.⁶ Školske ustanove s nastavom na manjinskom jeziku i pismu nacionalne manjine mogu se osnivati za manji broj učenika od onoga koji je propisan za školske ustanove s nastavom na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu. Učenici koji pohađaju nastavu na jeziku i pismu nacionalne manjine imaju pravo i obvezu učiti i hrvatski jezik i latinično pismo, a nastavni plan i program, uz opći, sadržava i dio čiji je sadržaj u vezi s posebnosti nacionalne manjine (materinski jezik, književnost, povijest, zemljopis i kulturno stvaralaštvo nacionalne manjine). Odgoj i obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina odvija se kroz tri osnovna modela školovanja i posebnim oblicima školovanja. Osnovni modeli su *A* – nastava na jeziku i pismu nacionalnih manjina, *B* – dvojezična nastava i *C* – njegovanje jezika i kulture.

Prema Ustavnom zakonu, pripadnici nacionalnih manjina, sukladno posebnom zakonu, mogu se služiti svojim jezikom i pismom u službenom komuniciranju. Također, mogu održavati prekogranične kontakte i surađivati u pitanjima ostvarivanja svojih manjinskih prava s nadležnim institucijama države matičnog naroda.⁷ Za očuvanje jezičnog identiteta osobito je važno osiguranje pristupa nacionalnih manjina javnim medijima na državnoj i na lokalnim razinama.

Političko predstavljanje nacionalnih manjina u Hrvatskoj

Polazište za razmatranje političkoga predstavljanja nacionalnih manjina jest liberalna tradicija koja sadržava različitost stavova prema pravima nacionalnih manjina. Na jednoj su strani pobornici zaštite manjinskih prava i potrebe očuvanja manjinskih identiteta, koji smatraju da su manjinska prava legitiman dio liberalne tradicije. Bilo je razdoblja u protekla dva stoljeća kad je odobravanje prava nacionalnim manjinama promatrano kao jasan znak nečijih liberalnih opredjeljenja. S druge strane su oni koji smatraju da dosljedno nastojanje na individualnim pravima građana dodatnu zaštitu nacionalnih manjina čini suvišnom. Brojni liberalni teoretičari vjeruju da su interesi ljudi za kulturnom pripadnošću na odgovarajući način zaštićeni općim

⁶ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine* 155/2002, članak 11.

⁷ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine* 155/2002, članak 16.

pravima građanstva i da su sve daljnje mjere radi zaštite takvih interesa nepotrebne. Oni tvrde da sustav univerzalnih individualnih prava izlazi ususret kulturnim razlikama tako što, radi ostvarivanja određenih vjerskih ili etničkih potreba, svakoj osobi dopušta slobodu udruživanja s drugim osobama. Sloboda udruživanja omogućuje ljudima različitoga etničkog podrijetla da nesmetano slijede svoje životne stilove. Svaka je osoba slobodna da stvara različita udruženja i da im se pridružuje i da na “tržištu kulture” traži nove pristaše. Stilovi i identiteti koji su privlačni opstaju, a neprivlačni nestaju. Zbog toga nije dobro davanje političkog priznanja ili potpore pojedinim identitetima ili kulturnim stilovima, pa bili oni vezani i za nacionalne manjine. Prema takvom je liberalnom shvaćanju nepošteno subvencionirati izbore nekih ljudi (pripadnika nacionalnih manjina) na štetu ostalih građana. Neki tvrde da nedovoljna zastupljenost može biti prevladana bez postojanja zajamčenog predstavljanja nacionalnih manjina. Primjerice, političke stranke mogu postati otvorenijima, uklanjajući prepreke koje onemogućuju da pripadnici nacionalnih manjina postanu kandidatima stranaka ili njihovim vođama (Kymlicka, 2003.: 193-194).

Nasuprot tom razmišljanju brojni pobornici grupno-specifičnih prava nacionalnih manjina nastoje na tome da su ona potrebna kako bi se osiguralo da svi građani budu doista jednako tretirani.⁸ Prema takvom pristupu, “prilagođavanje razlika je bit istinske jednakosti”. Zagovornici “namjernog zanemarivanja” odgovorit će da individualna prava već dopuštaju prilagođavanje razlika i da istinska jednakost iziskuje jednaka prava za sve pojedince bez obzira na vjersku i etničku pripadnost. Liberalna je demokracija danas oblik društvenog uređenja koji se ponajprije temelji na individualnim pravima građana i time zapravo dovodi do ograničenja u zaštiti prava nacionalnih manjina. Zbog toga, danas u zemljama liberalne demokracije nema jedinstvenog modela, kako štititi prava nacionalnih manjina i kako osigurati njihovo preživljavanje u etnički većinskom okruženju, koje često nije sklono svima ili pojedinim nacionalnim manjinama.

Donedavno je u političkoj teoriji, ali i javnosti, postojalo gotovo općeprihvaćeno gledište da se liberalizam u načelu protivi kolektivnoj pravnoj zaštiti manjina. Nakon Drugoga svjetskog rata liberalna je teorija pretpostavljala da se sva pitanja demokratske konstitucije društva i društvene pravde mogu riješiti razvitkom univerzalnih građanskih i ljudskih prava. Usto, smatralo se da već postoji povijesni uzor po kome se život kulturno različitih skupina štiti posredno osiguranjem jednakosti njihovih članova pred zakonom. Riječ je o modelu vjerske tolerancije, odnosno političkim razdvajanjem Crkve od države. S toga bi stajališta etnička pripadnost, poput vjerske, tre-

⁸ Prema mišljenju W. Kymlicke, prava na specijalnu grupnu predstavljenost u političkim institucijama šireg društva smanjuju vjerojatnost da će se nacionalna ili etnička manjina ignorirati u odlukama donesenim na razini zemlje (Kymlicka, 2003.: 57).

bala biti nešto što bi ljudi mogli slobodno izraziti u svom privatnom životu, ali to ne bi trebala biti briga države. Smatralo se da “etnički neutralna” država ne može priznati posebna kolektivna prava nacionalnim manjinama. U novije se vrijeme, međutim, pojavljuju liberalni teoretičari koji uvjerljivo dokazuju da je ideja o etnokulturnoj neutralnosti jednostavno mit (Kymlicka, 1996.: 2003). Oni dokazuju da su ljudi ukorijenjeni u svoju kulturu i da je stoga poštovanje nečije (nacionalne) kulture važno za njegov ili njezin osjećaj digniteta i samopoštovanja. Pomak u liberalnoj teoriji socijalne pravde, te slom socijalizma u Istočnoj Europi, uz etničke sukobe, naveli su međunarodne organizacije, poput NATO-a, OESS-a, EU-a i Vijeća Europe, da počnu promovirati prava nacionalnih manjina kao uvjet za integraciju novih istočnoeuropskih demokracija. Zbog toga od početka devedesetih godina 20. stoljeća nastaje međunarodno (europsko) manjinsko pravo (Mesić, 2003). U okviru tog prava osobito su važni dokumenti OESS-a i Vijeća Europe, poput Preporuka iz Lunda o djelotvornom sudjelovanju manjina u javnom životu, Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima i Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Polazeći od tih dokumenata, valja naglasiti da su “posebna” prava nacionalnih manjina nastala radi osiguranja ravnopravnosti i jednakih mogućnosti za pripadnike nacionalnih manjina, koji su zbog različitih objektivnih okolnosti u nekom okruženju stavljeni u nepovoljniji položaj. Iako su ta prava uglavnom definirana kao individualna prava (prava pojedinaca), ipak se, barem u njihovu ostvarivanju, često potvrđuje i njihov kolektivni karakter. Njihova funkcija nije samo zaštita pojedinaca nego i zaštita određenih manjinskih zajednica, kojima ti pojedinci pripadaju (Van Dyke, 1985.: 14-15, 44-45).

U pogledu predstavljanja političkih interesa Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina prava na zastupljenost u Hrvatskom saboru.⁹ Osim toga, Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo na zastupljenost u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne samouprave.¹⁰ Unatoč tome što Ustav Republike Hrvatske sadržava sveobuhvatno jamstvo jednakosti svih pred zakonom, neovisno o nečijoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama, zakonodavac se priklonio stajalištu prema kojem je, radi osiguranja jednakosti i ravnopravnosti većinskoga naroda i nacionalnih manjina, u Hrvatskoj još uvijek potrebno normativno osiguranje (jamstvo) političke predstavljenosti nacionalnih manjina u najvišem predstavničkom tijelu države. U članku 15. Ustava Republike Hrvatske izrijekom je propisano načelo pozitivne diskriminacije u korist nacionalnih manjina. Takvo ustavno određenje upućuje na odmak, barem u jednome ustavnopravnom području, od inače

⁹ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, 155/2002, članak 19.

¹⁰ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, 155/2002, članak 20.

nadzastupljene pojedinačne koncepcije zaštite pripadnika manjina u hrvatskom društvu. Ono, naime, u području političkih prava nacionalnih manjina formalno pravno omogućuje prihvaćanje ustavnopravne koncepcije manjinskih (političkih) prava kao kolektivnih prava nacionalnih manjina (Omejec, 2001.: 23).

Tablica 2: Rezultati izbora zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatski sabor 2003.

Izborna jedinica za manjinu(e)	Ukupno birača	Glasovalo	%	Važećih listića	%	Broj glasova pobjedničkog kandidata	%
Srbi	222.769	47.610	21,37	46.126	96,88	25.773*	22,16
Mađari	10.366	4.204	40,56	4.080	97,05	1.714	42,01
Talijani	12.520	6.051	48,33	5.849	96,66	4.669	79,83
Česi i Slovaci	7.386	3.357	45,45	3.257	97,02	1.277	39,21
Austrijanci**	8.908	1.933	21,70	1.854	95,91	265	14,29
Albanci ***	21.930	4.726	21,55	4.587	97,06	2.711	59,10

* U ovoj izbornoj jedinici birala su se tri zastupnika srpske nacionalne manjine.

** U ovoj izbornoj jedinici jednog zastupnika birali su pripadnici austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine.

*** U ovoj izbornoj jedinici jednog zastupnika birali su pripadnici albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine.

U hrvatskom zakonodavstvu sadržana je tehnika unaprijed rezerviranih mjesta za pripadnike nacionalnih manjina u predstavničkim i drugim tijelima državne vlasti i tijelima lokalne i područne samouprave. Razlika u broju tih mjesta ovisi o postotku zastupljenosti pojedine nacionalne manjine u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske ili lokalne zajednice.¹¹ Zbog mogućnosti manipulacije glasovima biračkoga tijela što ga čine pripadnici nacionalnih manjina, postavlja se pitanje opravdanosti primjene načela pozitivne diskriminacije u izbornom procesu. Pritom valja podsjetiti na općeprihva-

¹¹ U zaštiti izbornoga prava manjina na nacionalnoj razini Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina poznaje dvije skupine manjina, one koje čine više od 1,5 posto stanovništva i one koje su u stanovništvu Hrvatske zastupljene u manjem postotku. Srpska nacionalna manjina, koja čini više od 1,5% posto ukupnoga stanovništva ima pravo na zastupljenost u Saboru s barem jednim, a najviše s trima zastupnicima. Ostale manjine imaju pravo na ukupno pet zastupničkih mjesta. Ustavni zakon nije propisao pravo pripadnika nacionalnih manjina na dvostruko pravo glasa, pa je malo vjerojatno da će ono u budućim izbornim zakonima biti uvedeno. Izborni zakon po kojem su provedeni izbori krajem 2003. godine nije predviđao njegovo uvođenje.

ćeno 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 sustav neke zemlje. Je li u Hrvatskoj politička predstavljenost nacionalnih manjina još uvijek potrebna po sili ustavne i zakonske norme, propisivanjem unaprijed rezerviranoga određenog broja mjesta u predstavničkim tijelima za pripadnike nacionalnih manjina? Na to pitanje još uvijek nema jednoznačnog odgovora. U ovom se trenutku najviše može reći 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 do stupnja razvitka u kojemu više neće biti bojazni od političke marginalizacije nehrvata u predstavničkim tijelima na svim razinama vlasti (Omejec, 2001.: 27).

Sa svrhom unapređivanja, očuvanja i zaštite položaja nacionalnih manjina u društvu, pripadnici nacionalnih manjina biraju, na način i pod uvjetima propisanim Ustavnim zakonom, svoje predstavnike radi sudjelovanja u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne samouprave. Prema Ustavnom zakonu u jedinicama samouprave na čijem području pripadnici pojedine nacionalne manjine sudjeluju s najmanje 1,5% u ukupnom stanovništvu jedinice samouprave, u jedinicama lokalne samouprave na čijem području živi više od 200 pripadnika pojedine nacionalne manjine, te u jedinicama područne samouprave na čijem području živi više od 500 pripadnika nacionalne manjine, pripadnici svake te nacionalne manjine mogu izabrati vijeće nacionalnih manjina, a na području jedinice samouprave gdje živi najmanje 100 pripadnika nacionalne manjine, za područje takve jedinice samouprave bira se predstavnik nacionalnih manjina.¹² Za razliku od izbora manjinskih vijećnika, za koje su i političke stranke ovlaštene predlagatelji, prilikom izbora članova vijeća nacionalne manjine one nemaju pravo kandidirati svoje članove. Za taj postupak, kao ovlaštene predlagatelje, Ustavni zakon navodi isključivo manjinske udruge i skupine građana pripadnika te manjine.¹³

Kao važnu novinu u Ustavnom zakonu, vijeća nacionalnih manjina u jedinici samouprave imaju pravo:

- predlagati tijelima jedinice samouprave mjere za unapređivanje položaja nacionalne manjine u državi ili na nekom njezinom području, uključujući davanje prijedloga općih akata kojima se uređuju pitanja od značenja za nacionalnu manjinu tijelima koja ih donose;

¹² Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine* 155/2002, članak 24.

¹³ Kandidata za općinsko vijeće nacionalne manjine može nominirati najmanje 20 građana, za gradsko najmanje 30, a za županijsko najmanje 50 građana.

- isticati kandidate za dužnosti u tijelima državne uprave i tijelima jedinica samouprave;
- biti obaviješteni o svakom pitanju o kome će raspravljati radna tijela predstavničkog tijela jedinice samouprave, a tiče se položaja nacionalne manjine;
- davati mišljenja i prijedloge na programe radijskih i televizijskih postaja na lokalnoj i regionalnoj razini namijenjene nacionalnim manjinama ili na programe koji se odnose na manjinska pitanja.¹⁴

Zakonodavac je izbjegao mogućnost formiranja manjinske samouprave na nacionalnoj razini, ali je ostavio mogućnost stvaranja koordinacija vijeća nacionalnih manjina. Dopušta i to da se u koordinacije međusobno slobodno povezuju vijeća različitih nacionalnih manjina u jednoj jedinici, a omogućeno je i povezivanje vijeća jedne nacionalne manjine, bilo u nekoliko lokalnih jedinica, bilo na nacionalnoj razini. Ipak, izostavljanjem mogućnosti za formiranje manjinske samouprave na nacionalnoj razini izbjegnuta je mogućnost osnivanja vijeća nacionalne manjine s pravnom osobnošću koje bi autoritativno zastupalo nacionalnu manjinu pred središnjim vlastima.

U jedinicama samouprave, u kojima manjina nema mogućnost za osnivanje vijeća nacionalne manjine, jer pripadnika manjine nema u minimalnom Ustavnim zakonom propisanom broju, ali ih ima najmanje 100, pripadnici manjine mogu izabrati svoga manjinskog predstavnika. Njega se bira sukladno izbornom zakonu, kao i vijeća nacionalne manjine, a kad je izabran, on ima ovlasti predstavljati manjinu pred tijelima jedinice samouprave i obvezan je brinuti se o promicanju interesa nacionalne manjine.¹⁵ Prvi izbori za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina održani su u svibnju 2003.¹⁶, a dopunski u veljači 2004. godine. Njihovim provođenjem i formiranjem vijeća *sui generis* Hrvatska je ušla u novo razdoblje zaštite manjinskih prava.

Jedna od novina u Ustavnome zakonu jest i utemeljenje Savjeta za nacionalne manjine. Jedna od ovlasti Savjeta jest raspodjela novca koji je u državnom proračunu osiguran za programe nacionalnih manjina. Savjet ima pravo Saboru i Vladi predlagati rasprave o pitanjima koja smatra značaj-

¹⁴ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine* 155/2002, članak 31.

¹⁵ Vlada je utvrdila kako nacionalne manjine imaju pravo na osnivanje vijeća u 16 županija i u 262 jedinice lokalne samouprave, a da u svim županijama i u 40 gradova imaju pravo na izbor predstavnika manjine.

¹⁶ Prvi izbori za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, održani su uz dosta problema i relativno skroman odaziv birača. Ipak, oni su omogućili izbor znatnoga broja vijeća i predstavnika nacionalnih manjina i početak boljeg ostvarivanja prava nacionalnih manjina na lokalnim i regionalnim razinama. U veljači 2004. godine održani su i dopunski izbori za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina.

nima, osobito oko provođenja Ustavnoga zakona i posebnih zakona kojima su uređena prava nacionalnih manjina. Savjet također ima pravo davati mišljenja i prijedloge o programima javnih radijskih i televizijskih postaja, te prijedloge za poduzimanje gospodarskih, socijalnih i drugih mjera na područjima tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjenom pripadnicima nacionalnih manjina, kako bi se očuvalo njihovo postojanje na tim područjima.¹⁷ Nadalje, Savjet ima pravo od tijela državne vlasti te lokalne i regionalne samouprave tražiti i dobiti potrebne mu podatke i izvještaje. Pritom može pozivati na sudjelovanje na sjednicama predstavnike tijela državne vlasti te lokalne i područne samouprave u čiju nadležnost pripadaju pitanja o kojima Savjet raspravlja. Predviđeno je također da Savjet surađuje s tijelima međunarodnih organizacija i institucija koje se bave pitanjima nacionalnih manjina, ali i s nadležnim tijelima u državama matičnih naroda pripadnika nacionalnih manjina koji žive u Hrvatskoj.

Ostvarivanje prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj

Osnovna je ocjena da se položaj nacionalnih manjina poboljšava započetim političkim, upravnim i društvenim promjenama koje se u Hrvatskoj događaju u protekle četiri godine. To je postignuto i time što u novim zakonskim i političkim uvjetima veću odgovornost za svoj položaj imaju i nacionalne manjine. U tom smislu, osim odgovarajućih zadaća na poboljšanju nekih zakonskih propisa, kao i na provedbi zakona što reguliraju položaj nacionalnih manjina, a koje imaju tijela državne vlasti i tijela lokalne i područne samouprave, potrebno je definirati zajedničke osnove za društvenu akciju manjinskih organizacija na jačanju položaja nacionalnih manjina u budućnosti. To bi trebale biti, prije svega, aktivnosti na jačanju društvene organiziranosti i samoorganiziranosti pripadnika nacionalnih manjina u nevladine organizacije, kao i njihovo veće uključivanje u rad tijela vlasti na državnoj, regionalnim i lokalnim razinama. Važne su zajedničke akcije udruga nacionalnih manjina, njihova međusobna suradnja i suradnja s nevladinim organizacijama za zaštitu ljudskih prava i promociju demokracije i civilnoga društva. U Hrvatskoj je nužno, više nego dosad, poduzimanje aktivnosti usmjerenih prema javnosti i većinskom narodu sa svrhom razbijanja postojećih stereotipa o nacionalnim manjinama (ili pojedinim nacionalnim manjinama).

Zajedničke aktivnosti nevladinih organizacija nacionalnih manjina na izgradnji političke kulture i podizanja razine tolerancije mogle bi biti važan

¹⁷ Vlada imenuje članove savjeta. Sedam članova Vlada imenuje na prijedlog vijeća nacionalnih manjina. Pet članova imenuje iz reda istaknutih kulturnih, znanstvenih, stručnih i vjerskih djelatnika, a na prijedlog manjinskih udruga vjerskih zajednica, pravnih osoba i građana pripadnika nacionalnih manjina. Članovi Savjeta su i svi zastupnici nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru.

prilog suzbijanju predrasuda. Važno je bez nacionalnih strasti i euforije raspravljati o svim osjetljivim pitanjima života u multietničkom i multikulturalnom društvu. U tom kontekstu nužno je provesti i reformu obrazovanja popraćenu inkorporiranjem načela multikulturalnosti i interkulturalnosti u sve aspekte školskih aktivnosti. Rezimirajući pregled ostvarivanja prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj, valja istaknuti da prava iz kulturne autonomije, zbog organiziranosti, najpotpunije ostvaruju pripadnici nacionalnih manjina koje su ta prava imale i prije uspostave samostalne Hrvatske. Pripadnici naroda bivše SFRJ koji su živjeli u Hrvatskoj postali su, činom njezina međunarodnoga priznanja, faktički pripadnici nacionalnih manjina i još su u fazi organiziranja sa svrhom cjelovitog ostvarivanja svojih manjinskih prava.

Sadašnja ukupna politička i socijalna situacija u Hrvatskoj još nije najpovoljnija za ostvarivanje manjinskih prava. Posljedice rata, složeno gospodarsko i socijalno stanje, učinili su svoje i razgovor o pravima nacionalnih manjina ne može se voditi kao u nekoj do kraja uređenoj državi. U tome kontekstu najveći problemi koji se odnose na pojedine nacionalne manjine su povratak izbjeglica i rješavanje njihovih statusnih pitanja (srpska nacionalna manjina) te socijalni i problemi integracije (romska nacionalna manjina). Međutim, treba očekivati da će se napredovanjem Hrvatske u pravcu europskih integracija, i svih onih pozitivnih strana koje takav proces nosi, brzo shvatiti da su nacionalne manjine prednost Hrvatske, nipošto balast. Stvaranjem pretpostavki za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, Hrvatska je učinila važne pretpostavke za jačanje svoga međunarodnog položaja. Preko svojih nacionalnih manjina Hrvatska može ostvariti bolju povezanost i suradnju s nekim utjecajnim državama u svom okruženju i to ne samo na kulturnom, nego još više na gospodarskom planu. Te države Hrvatskoj mogu pomoći na različitim područjima, osobito na putu u Europsku Uniju i NATO.

Literatura

- Alternativni izvještaj o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj za period 1999.-2004., 2004., Centar za mir, Vukovar
- Arlović, Mato (ur.), 2003.: Zbirka zakona, Narodne novine, Zagreb
- Edukativno-informativni servis za prava manjina i međuetničku toleranciju, 2004., STINA news agency, Split, br. 1-10
- Izješće Republike Hrvatske o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, 2004., Vlada Republike Hrvatske, Zagreb
- Kymlicka, Will (ur.), 1996.: *The Rights of Minority Cultures*, University Press, New York
- Kymlicka, Will, 2003.: *Multikulturalno građanstvo – liberalna teorija manjinskih prava*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb
- Mesić, Milan, 2003.: *Europski standardi manjinske zaštite i položaj manjina u Hrvatskoj*, u: *Identitet i razvoj: priključenje Hrvatske Europskoj Uniji*, Filozofski fakultet, Zagreb
- Omejec, Jasna, 2001.: *Uloga lokalne samouprave u multikulturalnim pitanjima i međuetničkim odnosima u Republici Hrvatskoj*, Hrvatski pravni centar, Zagreb
- Report Minorities in Croatia*, 2004., Minority Rights Group International, London
- Tatalović, Siniša, 1997.: *Manjinski narodi i manjine*, Prosvjeta, Zagreb
- Tatalović, Siniša, 2005.: *Nacionalne manjine u Hrvatskoj*, STINA, Split
- Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, br. 65/1991., 27/1992., 34/1992. – pročišćeni tekst, 51/2000., 105/2000. – pročišćeni tekst.
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine, broj 155/2002.
- Van Dyke, Vernon, 1985.: *Human Rights, Ethnicity and Discrimination*, Greenwood Press, Westport

Siniša Tatalović

NATIONAL MINORITIES AND CROATIAN DEMOCRACY

Summary

The position of the national minorities in Croatia has been defined either independently or in cooperation with the institutions of international community which has resulted, among other things, in the Constitutional Law on the Rights of National Minorities. This Constitutional Law regulates the rights of the national minorities and formally broadens the scope of the realization of their rights, especially after the ratification of fundamental international documents concerning the protection of national minorities. A special place in this belongs to the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages. The overall present political and social situation in Croatia is increasingly conducive to the realization of minority rights.

Key words: national minorities, Croatia, minority rights



Mailing address: Faculty of Political Science, Lepušićeva 6,
HR 10000 Zagreb. E-mail: statal@fpzg.hr