

Deset godina manjinske politike u Hrvatskoj

SINIŠA TATALOVIĆ*

Sažetak

Definiranje položaja nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj je rješavano samostalno ili u suradnji s institucijama međunarodne zajednice¹. Donošenjem Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama, formalno je proširena mogućnost ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina, a posebno nakon donošenja adekvatnog, 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 nije baš najpovoljnija za ostvarivanje manjinskih prava. Posljedice rata, složeno i teško aktualno gospodarsko i socijalno stanje učinili su svoje i razgovor o pravima manjina ne može se voditi kao u nekoj sređenoj državi. Međutim, za očekivati je da će se napredovanjem Hrvatske u pravcu europskih integracija i svih onih pozitivnih strana koje takav proces nosi, brzo shvatiti da su nacionalne manjine bogatstvo Hrvatske, a ne nikakav balast. Preko svojih nacionalnih manjina Hrvatska može ostvariti bolju povezanost i suradnju s nekim značajnim državama u svom okruženju i to ne samo na kulturnom, nego još više na gospodarskom planu.

Ključne riječi: nacionalne manjine, Hrvatska, izborni sustav

Uvod

Deset godina nakon međunarodnog priznanja Republike Hrvatske, vriedno je analizirati i raspraviti ostvarivanje prava nacionalnih manjina, kako u cilju sagledavanja iskustava i problema, tako i perspektiva. Države nastale raspadom višetničkih federacija na početku devedesetih godina, u

* Siniša Tatalović je izvanredni profesor na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

1 Izlaganje na znanstvenom skupu nacionalne manjine u demokratskim društvima na temu: Deset godina manjinske politike u Hrvatskoj i regionalna suradnja u zaštiti prava nacionalnih manjina, koje je održano u Begovom Razdolju od 20. do 22. lipnja 2002.

određenoj mjeri su se pokazale nedovoljno spremnima i sposobnima slijediti principe koje su proklamirale u svojim ustavima. To se posebno odnosilo na prava nacionalnih manjina. Oспорavanje prava pripadnika nacionalnih manjina,² bile one etničke, vjerske ili jezične, u tim je državama od početka predstavljalo prepreku za potpuniju demokratizaciju društva.

Reguliranje i praktično ostvarivanje sloboda i prava pripadnika nacionalnih manjina postalo je važno mjerilo demokratizacije društva. Tih činjenica je vrlo brzo postala svjesna i Republika Hrvatska, koja je odmah nakon uspostave samostalnosti i neovisnosti omogućila nastavak ostvarivanja prava pripadnika dotadašnjih nacionalnih manjina, te započela rad na definiranju novoga primjerenijeg modela ostvarivanja manjinskih prava. Međutim, određena vrsta problema pojavljuje se oko definiranja prava pripadnika "novih manjina". Pojavile su se nacionalne manjine obuhvativši građane koji su ranije pripadali narodima bivše SFRJ, a Republika Hrvatska se našla pred pitanjem - kako u novim uvjetima definirati status građana koji ne pripadaju većinskom narodu, a do tada nisu imali status nacionalnih manjina. Hrvatska nije na te zahtjeve odgovorila adekvatno i ubrzo je došla pod udar kritika međunarodne zajednice te je jedan od uvjeta za međunarodno priznavanje Republike Hrvatske bio reguliranje položaja svih nacionalnih manjina, posebno srpske nacionalne manjine čiji su pripadnici do tada imali status konstitutivnog naroda. To se pokušalo riješiti donošenjem Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina, ali taj zakon nije bio izraz stvarnog unutarnjeg političkog htijenja da se riješi manjinska problematika, već međunarodnih pritisaka. Bila je to loša okolnost koja je imala negativne posljedice, jer takvo iznudeno rješenje nije bilo motivirajuće za njegovo ostvarivanje u praksi. Istina, Hrvatska je prihvaćajući međunarodne obveze koje se odnose na prava nacionalnih manjina postigla značajnu razinu normativnih pretpostavki za njihovo bolje ostvarivanje i zaštitu. Donesen je spomenuti Ustavni zakon, ratificirane su uglavnom sve međunarodne konvencije koje se odnose na prava nacionalnih manjina, doneseno je određeno provedbeno zakonodavstvo iz toga područja, ali nije bilo dovoljno političke volje, dakle političkih pretpostavki da sve što je zapisano u zakonima može zaživjeti u praksi.

Osnovni podaci o nacionalnim manjinama

Republika Hrvatska prije osamostaljivanja 1991. bila je kroz povijest u sastavu različitih država u okviru kojih se kretalo stanovništvo, tako da

² U ovom radu, polazeći od Instrumenta SEI za zaštitu manjinskih prava iz 1996., pod pojmom nacionalna manjina podrazumijevat će se skupina koja je brojčano manja od ostatka stanovništva neke države, čiji pripadnici kao državljani te države imaju etničke, vjer-

danas na području Hrvatske žive i pripadnici drugih naroda s kojima je Hrvatska ili njezini pojedini dijelovi bili u zajedničkim državama, kao što su: Habsburška monarhija, Osmanlijsko carstvo i dvije prethodne Jugoslavije. Prema popisu stanovništva u Republici Hrvatskoj 1991. godine, građani su se izjasnili kao pripadnici 23 različite nacionalnosti, a 22 imaju formalni status nacionalne manjine, iako ga sve ne ostvaruju u praksi. Pripadnici pojedinih nacionalnih manjina doseljavali su na područje Republike Hrvatske kao ekonomski migranti (Česi, Slovenci, Makedonci, Bošnjaci...) ili nakon svjetskih ratova (Rusi, Bugari), dok je dio pripadnika autohtonih nacionalnih manjina napuštao ovo područje (Talijani i Nijemci nakon II. svjetskog rata te Srbi u i nakon rata 1991–1995).

Tablica 1. *Etnička struktura stanovništva u Hrvatskoj 1981, 1991. i 2001.*

NACIONALNOST	1981.		1991.		2001.	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Hrvati	3.454.661	75,1	3.736.356	78,1	3.977.171	89,63
Albanci	6.006	0,1	12.032	0,3	15.082	0,34
Austrijanci	267	0,0	214	0,0	247	0,01
Bošnjaci	23.740	0,5	43.469	0,9	20.755	0,47
Bugari	441	0,0	458	0,0	331	0,01
Crnogorci	9.818	0,2	9.724	0,2	4.926	0,11
Česi	15.061	0,3	13.086	0,3	10.510	0,24
Grci	100	0,0	281	0,0	—	—
Mađari	25.439	0,6	22.355	0,5	16.595	0,37
Makedonci	5.362	0,1	6.280	0,1	4.270	0,10
Nijemci	2.175	0,1	2.635	0,1	2.902	0,07
Poljaci	758	0,0	679	0,0	567	0,01
Romi	3.858	0,1	6.695	0,1	9.463	0,21
Rumunji	609	0,0	810	0,0	475	0,01
Rusi	758	0,0	706	0,0	906	0,02
Rusini	3.321	0,1	3.253	0,1	2.337	0,05
Slovaci	—	—	—	—	4.712	0,11
Slovenci	25.136	0,6	22.376	0,5	13.173	0,30
Srbi	531.502	11,5	581.663	12,2	201.631	4,54
Talijani	11.661	0,3	21.303	0,4	19.636	0,44
Turci	320	0,0	320	0,0	300	0,01
Ukrajinci	2.515	0,1	2.494	0,1	1.977	0,04
Vlasi	16	0,0	22	0,0	12	0,00
Židovi	316	0,0	600	0,0	576	0,01
Ostale narodnosti	1.553	0,0	3.012	0,1	21.801	0,49
Neopredjeljeni	17.133	0,4	73.376	1,5	—	—
Jugoslaveni	379.057	8,2	106.041	2,2	—	—
Regionalna pripadnost	8.657	0,2	45.493	0,9	9.302	0,21
Nepoznato	64.737	1,4	62.926	1,3	17.975	0,41
Ukupno	4.601.469	100	4.784.265	100	4.437.460	100

Izvor: *Statistički ljetopis Hrvatske 1992.*, Zagreb, 1993., str. 64. i *Službeni rezultati popisa stanovništva 2001.*, Državni zavod za statistiku, internet izdanje.

ske ili jezične karakteristike različite od onih ostatka stanovništva, te žele sačuvati svoju kulturu, vjeru ili jezik.

Pripadnici nacionalnih manjina u Hrvatskoj žive na području velikog broja gradova i općina. Nacionalne manjine su koncentrirane u većem broju uglavnom na područjima: Istre, sjeverne Dalmacije, Like, Korduna, Banije, zapadne i istočne Slavonije i Baranje. Dolazak nacionalnih manjina u Hrvatsku, odvijao se u različita vremena i u različitim povjesnim okolnostima. Češka nacionalna manjina je u većem broju naseljena na području gradova: Daruvar, Grubišno Polje, Pakrac, Kutina, Požega, Garešnica, Bjelovar, Novska i Vrbovec te u Zagrebu. Pripadnici češke nacionalne manjine u Hrvatsku su u većem broju počeli dolaziti tijekom 19. stoljeća u okviru uobičajnih migracija koje su se odvijale u Austro-Ugarskoj monarhiji. Češko stanovništvo dolazilo je u Hrvatsku uglavnom u organiziranim skupinama, ako se radilo o seoskom stanovništvu, ili pojedinačno ako se radilo o obrtnicima, državnim službenicima ili vojnicima. Pripadnici mađarske nacionalne manjine tradicionalno uglavnom žive na području Osijeka, Bjelovara i Zagreba. Ipak, najviše pripadnika mađarske nacionalne manjine živi u Baranji, gdje su autohtono stanovništvo. Talijanska nacionalna manjina pretežito živi u Istri, gdje je autohtono stanovništvo (85 posto Talijana u Hrvatskoj živi na području Istre), a u daleko manjem broju na području Splita, Zagreba i Lipika. Glavna koncentracija slovačke nacionalne manjine je na području gradova Našica i Iloka, a neznatno ih ima u Đakovu, Osijeku, Novskoj i Sisku. Rusini su u najvećem broju naseljeni na području Vukovara, a manje u Vinkovcima i Županji, Zagrebu, Lipovljanima i Osijeku. Romi predstavljaju specifičnu kategoriju stanovništva, jer se kod njih tek u novije vrijeme javlja proces prostornog stacioniranja i prekidanja s tradicionalnim nomadskim životom. Prema statističkim podacima najveća koncentracija Roma je na području gradova Varaždin, Čakovec i Zagreb. Usporede li se rezultati popisa stanovništva iz 1991. godine s nekoliko dosadašnjih popisa stanovništva, kod svih nacionalnih manjina, osim kod Roma i Slovaka, uočava se opadanje broja njihovih pripadnika. Najdrastičnije smanjenje iskazuje se kod najbrojnijih nacionalnih manjina, srpske, mađarske, češke i talijanske. Razlozi smanjenja broja pripadnika nacionalnih manjina, premda ne isključivo, nalaze se u:

- a) prostornoj raspoređenosti koja pogoduje slabljenju, a vremenom i kidanju veza unutar nacionalne manjine;
- b) seljenjem stanovništva u gradove i urbanizaciji koja dovodi do slabljenja seoskih zajednica, pucanju veza baziranih na autohtonom obliku privređivanja i kidanju veza s manjinskim kulturama;
- c) migracijama stanovništva i to ne samo na relaciji selo-grad, već i na relaciji intereregionalnih i prekomorskih migracija, posebno za vrijeme i nakon rata 1991 – 1995;
- d) višoj razini obrazovanja što dovodi do brže socijalne pokretljivosti pripadnika nacionalnih manjina;
- e) mješovitim brakovima kao instituciji koja podvaja etničku komponentu stanovništva, što je posebno karakteristično za pripadnike srpske nacio-

nalne manjine koji žive u gradovima i područjima koja nisu bila zahvaćena ratom;

f) slabljenju kohezivnih elemenata etniciteta koje zamjenjuje identifikacija s profesionalnom ili socijalnom skupinom ili regionalnom pripadnošću (Istrijani, Ličani, Kordunaši, Dalmatinci, Slavonci, Gorani).

Nakon raspada bivše SFRJ i osamostaljenja Republike Hrvatske, ona je i dalje ostala multietnička država u kojoj, osim većinskog hrvatskog naroda, žive pripadnici još 22 nacionalne manjine. Njihova zastupljenost u etničkoj strukturi stanovništva bitno je smanjena u proteklih deset godina zbog velikih migracija stanovništva uzrokovanih ratom na području bivše SFRJ i njenim raspadom. Novi popis stanovništva proveden je u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 1. do 15. travnja 2001, sukladno *Zakonu o popisu stanovništva, kućanstava i stanova 2001.*³ a službeni podaci o etničkoj strukturi stanovništva pokazuju bitno smanjenje pripadnika pojedinih nacionalnih manjina. Iako je i dalje najbrojnija, najveće smanjenje je zabilježeno kod srpske nacionalne manjine.

Konstitucionalna rješenja

Opći pravni položaj nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj uređen je pojedinim odredbama Ustava Republike Hrvatske, odredbama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, te pojedinim zakonima.

U izvorišnim osnovama Ustava Republike Hrvatske⁴ 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 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”.*

3 Popisom su obuhvaćene 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.

4 *Ustav Republike Hrvatske* – pročišćeni tekst, “Narodne novine”, br. 124/2000. od 11. prosinca 2000.

U normativnom dijelu Ustava Republike Hrvatske članak 15. posvećen je temeljnim pravima nacionalnih manjina u Hrvatskoj, a 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 ćirilično ili koje drugo pismo pod uvjetima propisanim zakonom.”

Pored citiranih članova, odredba članka 83. stava 1. Ustava određuje da zakone kojima se uređuju nacionalna prava Zastupnički dom donosi dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja zastupnika. A odredba članka 88. Ustava zabranjuje Zastupničkom domu da delegira na Vladu uređenje pitanja koja se odnose na razradu nacionalnih prava. Ustav ustanovljuje i mehanizme zaštite ljudskih kao i manjinskih prava. Vrhovni sud Republike Hrvatske osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana, što je navedeno u članku 116. stavu 1. Ustava. Ustavni sud štiti ustavne slobode i prava čovjeka i građanina, što sadrži članak 125. alineja 3. Ustava. Na kraju, prema članku 93. stavu 1. Ustava, pučki pravobranitelj štiti ustavna i zakonska prava građana u postupcima pred državnim upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti.

Zanimljivo je da se u Izvorišnim osnovama Ustav Republike Hrvatske upotrebljava izraz “autohtone nacionalne manjine”, podrazumijevajući pod tim Srbe, Čehe, Slovake, Talijane, Mađare, Židove, Nijemce, Austrijance, Ukrajinke, Rusine “i druge, koji su njezini državljani”, dok u normativnom dijelu Ustava govori samo o “nacionalnim manjinama”. Ustav ne pruža nikakve kriterije prema kojima bi se mogla napraviti razlika između “autohtonih nacionalnih manjina” i “nacionalnih manjina”, niti jasnije naznačuje što bi se moglo razumijevati pod pojmom “autohtonosti”. Na ta pitanja ne odgovara ni važeće hrvatsko zakonodavstvo, a na njega ne postoji niti općeprihvaćeni odgovor u hrvatskoj političkoj i stručnoj javnosti.

Republika Hrvatska ubraja se u zemlje 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.⁵

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 nacionalnih 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 osnovi nacionalnosti, jeziku, vjeri, naslijeđenim ili prirodno uzrokovanim ljudskim obilježjima.⁶

Polazeći od toga, Republika Hrvatska se – 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 kopenhaskog 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 poštivanje i zaštitu nacionalnih i drugih temeljnih prava i sloboda čovjeka i građanina, vladavine prava i svih ostalih najviših vrednota svog ustavnog i međunarodnoga pravnog poretka, svim svojim državljanima.⁷

Polazeći od odredaba Ustavnog zakona o ljudskim pravima, Republika Hrvatska štiti ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina: Albanaca,

5 *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.

6 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 rješenje otvorenih pitanja nastalih raspadom Jugoslavije i stvaranjem novih država na njezinu prostoru.

7 *Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj*, Narodne novine, broj 51/2000. i 105/2000. pročišćeni tekst, članak 1.

Austrijanaca, Bošnjaka, Bugara, Crnogoraca, Čeha, Mađara, Makedonaca, Nijemaca, Poljaka, Roma, Rumunja, Rusa, Rusina, Slovaka, Slovenaca, Srba, Talijana, Turaka, Ukrajinaca, Vlaha, Židova i drugih nacionalnih manjina i potiče njihov svestrani razvoj.⁸

U odnosu na ustavna određenja, uočljivo je da Ustavni zakon o ljudskim pravima ne upotrebljava izraz "autohtone nacionalne manjine", te da taksativno navodi daleko veći broj nacionalnih manjina koji žive u Republici Hrvatskoj, a kojima se tim zakonom priznaje formalni status. Međutim, za razliku od Ustava, koji govori o (autohtonim) "nacionalnim manjinama", Ustavni zakon govori o "etničkim ili nacionalnim zajednicama i manjinama". Takvo normativno određenje još više otežava razradu položaja i prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, osobito stoga što ni Ustavni zakon o ljudskim pravima, niti bilo koji drugi važeći zakon, ne sadrži odredbu iz koje bi bili uočljivi kriteriji prema kojem bi se pojedina od navedenih manjinskih grupa mogla smatrati "nacionalnom", a pojedina "etničkom" manjinom, i nije jasno stvarno značenje normativnog razlikovanja između "zajednice" i "manjine". Štoviše, Ustavni zakon o ljudskim pravima ne određuje postupak po kojem bi "druge nacionalne manjine", odnosno one koje u zakonu nisu izriekom spomenute, mogle dobiti taj status. Zanimljivo je da formalni status nacionalne manjine imaju Vlasi kojih je u Hrvatskoj prema popisu 1981. bilo 16, a 1991. 22, dok taj status nemaju na primjer Grci kojih je 1981. godine bilo 100, a 1991. 281.

Prema Ustavnom zakonu o ljudskim pravima, Republika Hrvatska potiče razvoj odnosa između nacionalnih manjina s narodom u njihovoj matičnoj državi radi unapređivanja njihova nacionalnog, kulturnog i jezičnog razvoja. Nacionalne manjine imaju pravo na samoorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja svojih nacionalnih i drugih interesa.⁹ Nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj imaju pravo na kulturnu autonomiju,¹⁰ a Republika Hrvatska se obvezuje da će pripadnicima svih nacionalnih manjina osigurati: a) puno poštivanje načela nediskriminacije kako je predviđeno međunarodnim instrumentima; b) pravo zaštite od svake djelatnosti koja može ili koja bi mogla ugroziti njihov opstanak; c) pravo na identitet, kulturu, vjeroispovijed, javno i privatno korištenje jezika i pisma te obrazovanje; d) zaštitu ravnopravnog sudjelovanja u javnim poslovima kao na primjer uživanje političkih i ekonomskih sloboda u društvenoj sferi, pristup medijima, te na polju obrazovanja i općenito kulturnih pitanja; e) 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 etnič-

8 Ustavni zakon ..., članak 3.

9 Ustavni zakon ..., članak 4.

10 Ustavni zakon ..., članak 5.

kim i nacionalnim zajednicama ili manjinama, bez štete za osobe u pitanju.¹¹

Pripadnici svih nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj mogu slobodno upotrebljavati, u privatnom i javnom životu, svoj jezik i pismo. U općinama u kojima pripadnici nacionalne manjine čine većinu u ukupnom broju stanovnika u službenoj uporabi bit će, uz hrvatski jezik i latinično pismo i jezik, i pismo te nacionalne manjine. Nadalje, jedinice lokalne samouprave mogu utvrditi službenu uporabu dvaju ili više jezika i pisama, vodeći računa o broju pripadnika i interesima nacionalnih manjina.¹² Slobodan je posjed i uporaba znamenja i simbola nacionalnih manjina.¹³ Statutom jedinice lokalne samouprave može se propisati način korištenja nacionalne zastave i simbola nacionalnih manjina.¹⁴

Pripadnici nacionalnih manjina mogu slobodno organizirati informativnu i izdavačku djelatnost na vlastitome jeziku i pismu. Pripadnici nacionalnih manjina mogu slobodno osnivati kulturna i druga društva radi očuvanja nacionalnog i kulturnog identiteta. Ta društva su autonomna, a Republika i tijela lokalne samouprave financijski pomažu njihov rad prema svojim mogućnostima.¹⁵ Republika Hrvatska štiti spomeničko blago i cjelokupnu kulturnu baštinu nacionalnih manjina.¹⁶

Odgoy i obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj obavlja se u dječjim vrtićima i školama na njihovom jeziku i pismu, prema posebnim programima u kojima je primjereno sadržana njihova povijest, kultura i znanost, ukoliko to žele. U jedinicama lokalne samouprave i uprave u kojima nacionalne 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 nacionalne manjine, ukoliko to žele. U slučaju da se ne mogu, zbog malog broja polaznika, formirati škole ili odjeljenja prema 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 nakon njega autohtono stanovništvo ostalih nacionalnih manjina bilo protjerano u matične

11 Navedena načela primjenjuju se također u korist Hrvata u općinama gdje oni ne čine brojčanu većinu u odnosu na jednu ili više drugih etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina. Ustavni zakon ..., članak 6.

12 Ustavni zakon ..., članak 7.

13 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 nacionalne manjine, obvezatno se prije izvodi himna Republike Hrvatske.

14 Ustavni zakon ..., članak 9.

15 Ustavni zakon ..., članak 10. i 11.

16 Ustavni zakon ..., članak 12.

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 nacionalne manjine, neovisno o postotku koji te nacionalne manjine imaju u stanovništvu na tom području. U jedinicama lokalne samouprave i uprave, u cilju zaštite kolektivnih prava autohtonih nacionalnih 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 udio 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.¹⁷

Pripadnici nacionalnih manjina koje sudjeluju u stanovništvu Republike Hrvatske s više od 8 posto imaju pravo na zastupljenost prema svom udjelu u ukupnom stanovništvu u Hrvatskom saboru i Vladi te tijelima vrhovne sudbene vlasti. Pripadnici nacionalnih manjina čiji je udio u ukupnom stanovništvu manji od 8 posto imaju pravo izabrati najmanje pet zastupnika u Hrvatski sabor, u skladu sa Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo i na zastupljenost u tijelima lokalne samouprave razmjerno svom udjelu u ukupnom stanovništvu određene jedinice lokalne samouprave.¹⁸

Iako se iz prethodno prikazanog sadržaja Ustavnog zakona može zaključiti da je popis prava nacionalnih manjina, koji je njime zajamčen iznimno opsežan, iz sadržaja samog Ustavnog zakona nije potpuno uočljivo razlikovanje pojedinačnih manjinskih prava od 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 nacionalnih 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 dovoljnom osnovom za daljnju zakonsku i statutarnu razradu kolektivnih prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

Razmotri li se katalog manjinskih prava koja danas u Hrvatskoj jamči država, može se zaključiti da su Ustav i Ustavni zakon utemeljeni na 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 nacionalnih manjina, što znači da se većina manjinskih prava priznaje pojedincima, a ne kolektivitetima, tj. manjinskim zajednicama kao takvima. Hoće li hrvatski zakonodavac u predstojećim promjenama

17 Ustavni zakon ..., članak 13. i 14.

18 Ustavni zakon ..., članci 17. i 18.

Ustavnog zakona (kojima bi bio promijenjen i sam naziv zakona) ograničavajući se samo na zaštitu prava nacionalnih manjina proširiti koncept manjinske zaštite u Republici Hrvatskoj i na manjinske zajednice kao kolektivite, ostaje otvorenim pitanjem.

Donošenje novog ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, na što se Hrvatska obvezala i u Sporazumu o stabilizaciji i priključivanju s EU-om popraćeno je nezadovoljstvom samih pripadnika nacionalnih manjina. Svaki neutralni promatrač procedure donošenja ovog zakona, ne može a da se ne zapita, čemu tajnovitost u njegovoj pripremi. Iz toga se može iščitati da razgovor o manjinama i njihovim pravima još uvijek nikome ne donosi političke poene, već vjerovatno političku štetu. Jedan od glavnih problema o kojem se raspravlja u našoj javnosti je udio nacionalnih manjina među saborskim zastupnicima, ali i u jedinicama lokalne samouprave. To je i razumljivo, jer su u rasprave o prijedlogu ustavnog zakona najviše bili uključeni manjinski zastupnici, koje je najviše zanimala njihova buduća pozicija. Oni se zalažu za pozitivnu diskriminaciju, odnosno mogućnost glasanja na dva listića. Ako je to nemoguće, pristaju i na sadašnje rješenje prema kojem nacionalne manjine u Hrvatskom saboru imaju pet zastupnika. Manjinski zastupnici smatraju neprihvatljivim model koji se temelji na stavu da su svi građani Hrvatske politički Hrvati, pa nema smisla da se glasuje prema etničkoj pripadnosti, jer predstavnici nacionalnih manjina već i danas u parlamentu glasuju ne samo za odluke i zakone važne za nacionalne manjine, nego i za pitanja koja određuju život svih građana. U prijedlogu ustavnog zakona predložene su dvije varijante o zastupničkim kvotama nacionalnih manjina. Prema jednoj, nacionalne manjine čijih pripadnika u ukupnom stanovništvu ima više od 1,5 posto (u Hrvatskoj su to samo Srbi) imale bi najmanje jednog zastupnika, odnosno na 25 tisuća glasova pripadnika manjina dolazio bi po jedan zastupnik. Dakle, oni bi birali po tzv. nefiksnoj kvoti, slično kako se u Hrvatskoj svojedobno glasovalo za predstavnike dijaspore u Hrvatskom saboru. Predstavnici svih ostalih nacionalnih manjina imali bi u Hrvatskom saboru zajamčena četiri zastupnička mjesta. Alternativa takvom načinu izbora zastupnika u Hrvatskom saboru je fiksna kvota od pet zastupnika za sve nacionalne manjine, dakle, postojeće stanje.

U tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave pripadnici nacionalnih manjina svoje predstavnike birali bi tako da, ako na temelju općeg biračkog prava ne bude izabran bar jedan pripadnik nacionalne manjine, one nacionalne manjine koje na tim područjima imaju više od pet, a manje od 15 posto stanovnika, mogu zajedno birati jednog člana predstavničkog tijela. Nacionalne manjine s većim udjelom od 15 posto stanovnika u određenim općinama ili gradovima zatim bi svoje predstavnike birale proporcionalno, a u županijama bi se proporcionalni princip primjenjivao već nakon pet posto udjela neke nacionalne manjine u ukupnom stanovništvu. U jedinicama lokalne samouprave u kojima nacionalne manjine imaju najmanje 1,5 pos-

to u ukupnom stanovništvu, ili na čijem području živi više od 200 pripadnika neke nacionalne manjine (za županije je cenzus 500), birale bi se manjinske samouprave. Manjinske samouprave općina imale bi 10 članova, manjinske samouprave gradova 15, a manjinske samouprave županija 25 članova pripadnika nacionalne manjine.

Najveća novost prijedloga ustavnog zakona je utemeljenje Savjeta za nacionalne manjine. Jedna od glavnih ovlasti tog savjeta bit će raspoređivanje novca koji u državnom proračunu osiguran za potrebe nacionalnih manjina. Taj posao danas obavlja Vladin Ured za nacionalne manjine, no iz redova predstavnika manjina bilo je mnogo primjedbi na tu raspodjelu. Savjet za nacionalne manjine imao bi pravo Saboru i Vladi predlagati rasprave o pitanjima koje smatra značajnima, posebno vezano za provođenje ustavnog zakona i posebnih zakona kojima su uređena prava i slobode nacionalnih manjina. Savjet također ima pravo davati mišljenja i prijedloge o programima javnih radijskih i televizijskih stanica, te predlagati poduzimanje gospodarskih, socijalnih i drugih mjera na područjima tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjenim pripadnicima nacionalnih manjina, kako bi se očuvalo njihovo postojanje na tim područjima. Članove savjeta imenovala bi Vlada. Sedam članova Vlada bi imenovala na prijedlog manjinskih samouprava. Pet članova imenovala bi iz reda istaknutih kulturnih, znanstvenih, stručnih i vjerskih djelatnika, a na prijedlog manjinskih udruga vjerskih zajednica, pravnih osoba i građana pripadnika nacionalnih manjina. Članovi tog savjeta automatski bi bili i svi zastupnici nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru.

Posebna zakonska rješenja

Od manjinskih prava, koja su Ustavom i Ustavnim zakonom zajamčena pripadnicima nacionalnih manjina u Hrvatskoj, Hrvatski sabor je posebnim zakonima, donesenima u svibnju 2000, detaljnije razradio dva iznimno važna područja vezana uz ostvarivanje prava nacionalnih manjina na kulturnu autonomiju u Hrvatskoj: Zakon o pravima pripadnika nacionalnih manjina na obrazovanje na vlastitom jeziku i Zakon o pravima pripadnika nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika.

Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj¹⁹ uređeni su uvjeti službene uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina, kojima se osigurava ravnopravnost s hrvatskim jezikom i latiničnim pismom. Ostvarenje tih prava nacionalnih manjina zakonodavac prepušta lokalnim i regionalnim samoupravnim jedinicama – općinama, gradovima i županijama, gdje je uporaba jezika i pisma od neposredne i svakodnevne

19 *Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj*, "Narodne novine", br. 5/2000. od 19. svibnja 2000.

važnosti za život pojedinaca – pripadnika određene nacionalne 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 drukčije određeno. One se također ne primjenjuju na vođenje službenih očevidnika, te na javne isprave koje služe uporabi u inozemstvu, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.²⁰

Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina ostvaruje se u Republici Hrvatskoj pod sljedećim uvjetima: 1) kad pripadnici pojedine nacionalne manjine na području općine ili grada čine većinu stanovnika; 2) kad je predviđena međunarodnim ugovorima kojih je Republika Hrvatska stranka; 3) kad su to statutom propisale općine i gradovi; 4) kad to, u odnosu 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.²¹

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.²²

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 poglavarstava 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

20 *Ibid.*, članak 3.

21 *Ibid.*, članak 4.

22 *Ibid.*, članci 5. i 6.

da mu se osigura dvojezično i višejezično: 1) dostava materijala za sjednicu općinskog ili gradskog vijeća i poglavarstva, kao i županijske skupštine i županijska 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 materijali 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.²⁴

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. 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 i u postupku pred tijelima državne uprave prvog stupnja.²⁵

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, dužna 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 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 sporazume. Ako do sporazuma ne dođe, u postupku će se koristiti jezik i pismo nacionalne manjine kojim se služi većina sudionika u tom postupku, uz osigura-

23 *Ibid.*, članci 8. i 9.

24 *Ibid.*, članak 10.

vanje 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 stranakama 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 latiničnog 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 drugog 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.²⁵

Zakonom o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina²⁶ određuje 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 (u daljnjem 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 hrvatskoj jeziku i pismu. Ako ne postoje uvjeti za osnivanje školske ustanove, onda se odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu nacionalne manjine obavlja 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 nacio-

25 Zakon o uporabi jezika ... , članci 12. do 19.

26 Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, "Narodne novine", br. 51/2000. od 19. svibnja 2000. godine, 56/2000. – ispr.

nalne manjine i tekst njezina pečata i žiga ispisuju se na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu te na jeziku i pismu nacionalne manjine.²⁷

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 posebnošću nacionalne manjine (materinski jezik, književnost, povijest, zemljopis i kulturno stvaralaštvo nacionalne manjine). Dio nastavnog plana i programa, čiji je sadržaj u vezi s posebnošću nacionalne manjine utvrđuje i donosi Ministarstvo prosvjete i sporta po pribavljenom mišljenju udruženja nacionalne manjine. Upis u školsku ustanovu, razredbeni 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. Ako se za upis u školsku ustanovu, razredni odjel ili obrazovnu skupinu prijavi više kandidata 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.²⁸

Odgojno 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, odnosno nastavnici koji nisu iz redova 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 latiničnom pismu te na jeziku i pismu 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, odnosno koja nije iz reda nacionalne manjine ako u potpunosti vlada jezikom i pismom nacionalne manjine. Ministarstvo prosvjete i sporta 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.²⁹

Na izdavanje udžbenika na jeziku i pismu nacionalne manjine primjenjuju se opći propisi o udžbenicima. Školske ustanove s nastavom na jeziku i

27 Zakon o odgoju i obrazovanju ..., članci 1. do 5.

28 *Ibid.*, članci 6. do 9.

29 Zakon o odgoju i obrazovanju ..., članci 10. do 14.

pismu nacionalne manjine mogu koristiti udžbenike iz matične zemlje uz odobrenje Ministarstva prosvjete i sporta. 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.³⁰

Dva posebna zakona koja je Hrvatski sabor prihvatio 2000. godine, a kojima se detaljnije reguliraju pitanja vezana uz prava nacionalnih manjina na službenu uporabu jezika i pisma, kao i na odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu pripadnika nacionalnih manjina, predstavljaju velik doprinos stabilnijoj zaštiti i unapređivanju kulturne autonomije nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

Njihova iznimna važnost proizlazi iz činjenice da je obrazovanje "najefikasnije sredstvo etničke reprodukcije". Polazeći od činjenice da su prava vezana uz upotrebu jezika nacionalnih manjina "najvidljivija" manjinska prava, pravo na upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine u službenoj komunikaciji s tijelima lokalnih vlasti, kao i pravo na odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu pojedine nacionalne manjine, važni su instrumenti prevencije konfliktnih situacija. Putem njih se sprječava stvaranje predrasuda, netolerancije i ksenofobije, kao i pojava diskriminatornog ponašanja u društvu. Ostvarenjem tih prava stvaraju se i navike prihvaćanja etničke i jezične raznolikosti u svakodnevnoj komunikaciji. Na žalost, primjena ovih zakona u praksi nailazi na poteškoće, kako u sredinama s razvijenom manjinskom kulturom poput Istre, tako i u područjima koja su bila zahvaćena ratom. Ipak, u ovom je trenutku najvažnija činjenica da su ti zakoni ipak doneseni. Upornim nastojanjem da se oni neposredno i implementiraju u društvenom životu zemlje, osobito u lokalnim zajednicama, postupno će se stvoriti i pretpostavke za jačanje društvene svijesti o razvoju Hrvatske kao multikulturne i multietničke države.

Zakonska regulacija položaja nacionalnih manjina u lokalnoj samoupravi i međunarodne obveze Republike Hrvatske

U Republici Hrvatskoj – od njenog stjecanja samostalnosti – u proteklih deset godina i pitanja lokalne samouprave i pitanje položaja nacionalnih manjina kao i, konačno, participacije manjina u lokalnoj samoupravi bilo je neodgovarajuće rješeno zbog etnocentričkog i centralističkog koncepta države kao i autoritarne vlasti režima, a uz to još i zbog ratnih događanja tijekom niza godina, u kojima je više nego poremećen sistem društvenih vrijednosti kao i značajan dio demokratskih društvenih struktura.

30 *Ibid.*, članci 15. i 16.

Zakonska rješenja položaja manjina u RH više puta su mijenjana u razdoblju od deset godina – što samo po sebi već govori o (ne)konzistentnosti unutarnje politike vladajućih struktura u Hrvatskoj i vladajuće političke stranke sve do političkih promjena koje su uslijedile nakon parlamentarnih izbora 3. siječnja 2000. godine i predsjedničkih izbora u veljači 2001.

Položaj lokalne samouprave bio je do 7. travnja 2001. reguliran Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. godine (i kroz tri izmjene ovog zakona u 1993., '94. i '99. godini, koje nisu suštinski mijenjale koncept perifernosti lokalne samouprave). Tijekom 1993. usvojeni su i ostali zakonski propisi koji su omogućili početak funkcioniranja zamišljene centralizirane koncepcije državne uprave i u tome monotipski određene lokalne samouprave.

Praksa je u proteklom desetljeću pokazala da tako postavljen i proveden sustav državne uprave i u tome lokalne samouprave nije dobar i da su potrebne suštinske izmjene u konceptu regulacije lokalne samouprave. Prije svega, u Republici Hrvatskoj određen je neracionalno veliki broj jedinica lokalne samouprave, s velikim brojem zaposlenika (u različitim upravnim tijelima), što je nepovoljno utjecalo na razinu javne potrošnje, dok je u isto vrijeme centralizacija niza upravnih djelatnosti onemogućavala efikasniji rad tijela lokalne samouprave. K tome, i postojeći sustav financiranja jedinica lokalne samouprave bio je izrazito neprimjeren; onemogućavao je razvitak efikasne komunalne djelatnosti i infrastrukture te se nije moglo na odgovarajući način udovoljiti osnovnim potrebama građana na području zdravstvene zaštite, socijalne skrbi, zapošljavanja, obrazovanja, kulture i zaštite okoliša.

Nakon političkih promjena poslije izbora 3. siječnja 2000, Vlada RH je programom za razdoblje 2000-2004, između ostaloga, predviđjela jačanje lokalne i regionalne samouprave koja se treba ostvariti proširenjem kruga poslova lokalnih jedinica, posebno većih gradova, osiguravanjem višeg stupnja samostalnosti u odnosu na centralnu vlast i upravu kao i ograničavanjem nadzora centralne vlasti isključivo na zakonitost.

Ustavnim promjenama u 2000. godini (odredbama članaka od 63. do 71. Ustava) omogućena je značajnija promjena ranije usvojene koncepcije lokalne samouprave u Hrvatskoj. Postavke Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi daju dobre osnove za decentralizaciju upravne nadležnosti i za njihovo diferenciranje, čime se napušta ranije (1992.) usvojeni monotipski model organizacije lokalne samouprave i perifernog određivanja njene nadležnosti te se otvaraju pravne mogućnosti za prijenos ovlasti centralne vlasti na jedinice lokalne samouprave, prije svega, na veće gradove kao urbane i gravitacijske centre u zemlji. Na ovaj način – u odnosu na ranije propise – pridonijet će se efikasnijem obavljanju poslova kao i njihovoj racionalizaciji te otklanjanje ponegdje – u dosadašnjem modelu – postojeće konkurencije nadležnosti upravnih tijela.

Pored Ustava, Ustavnog zakona i manjinskih pratećih zakona u Hrvatskoj postoji i niz legislativnih obveza, međunarodnih ugovora i sporazuma

kojima su regulirana prava pojedinih nacionalnih manjina. Ovdje se misli na pravne i političke akte koji posebno reguliraju ostvarivanje nekih od talijanske, srpske i mađarske manjine u Hrvatskoj. Za položaj talijanske manjine proteklih su desetljeća bili važni: a) Pariški sporazum o miru iz 1947, b) Londonski memorandum iz 1954, c) Osimski sporazumi iz 1975, d) Memorandum suglasnosti između Italije, Hrvatske i Slovenije iz 1992, te e) Ugovor između Hrvatske i Italije o pravima manjina iz 1996. godine. Za položaj mađarske manjine u Hrvatskoj važan je i međudržavni ugovor između Republike Mađarske i Republike Hrvatske potpisan 1997, a za položaj srpske manjine na području bivše UNTAES zone sjever (područje Vukovara i Baranje) važan je Erdutsko-zagrebački sporazum (Osnovni sporazum za Istočnu Slavoniju, Baranju i Zapadni Srijem iz 1997. godine).

Za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, posebno je važno to što je Republika Hrvatska prihvatila i Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina.³¹ Izvješće Republike Hrvatske o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina izrađeno je u siječnju 1999. i osim što predstavlja službena očitovanja o primjeni određenih članaka Konvencije u praksi, ono pokazuje i devetogodišnje opstruiranje ostvarivanja prava nacionalnih manjina od strane pojedinih institucija.³² U tome, kao pozitivan primjer, treba istaknuti djelovanje Ureda za nacionalne manjine Vlade Republike Hrvatske koji je i u nepovoljnim političkim uvjetima postigao zapažene rezultate u poticanju ostvarivanja programa nevladinih udruženja nacionalnih manjina. Kao nadopunu Okvirnoj konvenciji, treba uzeti u obzir i Europsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima koju je Hrvatska prihvatila i na temelju koje je donesla i poseban Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina. Kao članica Vijeća Europe, Republika Hrvatska preuzela je niz obveza političko-pravne prirode: ratifikacija Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava, suradnja s Međunarodnim sudom za ratne zločine na području bivše Jugoslavije, poštivanje odredbi Daytonskog sporazuma, poštivanje ljudskih i manjinskih prava te prava izbjeglica i raseljenih osoba, osiguranje slobode medija, održavanje slobodnih i demokratskih izbora. Navedene obveze su nakon parlamentarnih izbora od 3. siječnja 2000. vrlo brzo pretočene u konkretne zakonodavne mjere koje je Republika Hrvatska trebala poduzeti.³³

31 Implementacija Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj može se sagledati ako se analiziraju sljedeća pitanja: – borba protiv diskriminacije; – pristup medijima radi primanja i emitiranja programa; – promidžba efikasne jednakosti i promidžba kulture, religije, jezika i tradicija; – sloboda okupljanja, udruživanja, mišljenja i izražavanja misli, savjesti i religije, sloboda tiska, govora i javnog nastupa, javnog priopćavanja i izvještavanja; – obrazovanje; – prekogranični odnosi i suradnja; – sudjelovanje u gospodarskom, kulturnom i društvenom životu; – zabrana nasilne asimilacije.

32 Izvješće Republike Hrvatske o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 1999.

33 Trebalo je u roku od godinu dana ratificirati Europsku konvenciju i s njom uskladiti domaće zakonodavstvo. Nadalje, tražilo se vraćanje suspendiranih odredaba Ustavnog

Za Hrvatsku je važno istaknuti da spada u onu skupinu zemalja koje priznaju postojanje nacionalnih manjina. Štoviše, spada u one rijetke zemlje poput Slovenije i Rumunjske koje pripadnicima nacionalnih manjina ne osiguravaju samo zaštitu njihovog nacionalnog i kulturnog identiteta već i posebna mjesta u parlamentu, dakle pravo na političku prezentaciju i usklađivanje njihovih specifičnih interesa. No, druga je stvar što Hrvatska još nema potpunih, demokratskih uvjeta koji će pogodovati ostvarivanju tih zapisanih prava. Dio tih uvjeta ovisi o objektivnim okolnostima, ali su oni i posljedica predrasuda i to posebno prema nekim nacionalnim manjinama.

Stanje u vezi s položajem nacionalnih manjina

Za položaj nacionalnih manjina u svakoj državi nisu značajna samo posebna prava regulirana ustavom, zakonima i podzakonskim propisima, već u isto vrijeme i ostvarivanje tih zakonom reguliranih prava u stvarnom životu. Ostvarivanje tih prava zadatak je kako državnih tijela vlasti i lokalne samouprave, tako i pripadnika nacionalnih manjina i njihovih organizacija, ali i svih stanovnika lokalne zajednice. Od državnih predstavničkih tijela i izvršnih organa vlasti u Republici Hrvatskoj, koji su po definiciji direktno uključeni i imaju utjecaj na artikulaciju i/ili rješavanje problema statusa nacionalnih manjina, treba spomenuti: a) pet zastupnika (deset) nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru, b) saborski Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (u kojem, pored pet saborskih zastupnika 10 nacionalnih manjina, participiraju i četiri predstavnika slovenske, bošnjačke, romske i albanske nacionalne manjine), c) nadležna ministarstva (za upravu, za osnovno i srednje školstvo, za kulturu), d) uredi Vlade RH (za manjine, za udruge, za prognanike i izbjeglice), 3) Vijeće nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (kojeg čine predstavnici svih manjina u zemlji) i f) krovne organizacije/udruge nacionalnih manjina.

Suradnja tih subjekata ima značajan utjecaj i predstavljaju značajnu mogućnost za kvalitetnu provedbu zakonskih propisa koji reguliraju ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Osim tih subjekata, vrlo je važno i djelova-

zakona o ljudskim pravima i slobodama te o pravima pripadnika nacionalnih manjina. Tražilo se uklanjanje iz pravnog sustava diskriminacijskih odredaba u Zakonu o obnovi, Zakonu o područjima od posebne državne skrbi te Zakonu o statusu izbjeglica i prognanika, kao i potpuno uklanjanje Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom, zatim donošenje odgovarajućeg zakona koji bi osigurao provođenje poštenih i slobodnih izbora te riješio pitanje glasanja hrvatskih državljana u inozemstvu i glasanje pripadnika nacionalnih manjina. Naposlijetku, tražilo se donošenje Zakona o HRT koji bi u najvećoj mjeri osigurao "javnu" televiziju te donošenje Zakona o telekomunikacijama koji bi, prije svega, na transparentan način riješio pitanje dodjele radio i televizijskih koncesija te izmjena odredaba Kaznenog zakona i Zakona o javnom priopćavanju koje su negativno utjecale na slobodu medija. Za praćenje poštivanja preuzetih obveza zadužen bio je Odbor za praćenje poštivanja preuzetih obveza Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, tzv. Odbor za monitoring, i taj proces je završio potkraj 2000. godine

nje političkih stranaka te utjecaj medija, koji zajedno određeni zakonski okvir položaja nacionalnih manjina u svakodnevnom životu mogu značajno unaprijediti, ali isto tako marginalizirati ga ili čak unazaditi. Promatrano po regijama u Hrvatskoj, participacija nacionalnih manjina u javnom životu, lokalnoj samoupravi i vlasti, bitno je različita. Razlike su uvjetovane, prije svega, ratnim razaranjima i postratnim sindromima, koja (ne)obilježavaju svakodnevni život na ovim područjima. Stoga kad se analizira ostvarivanje prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj opravdano je razlikovati dvije teritorijalne skupine regija/županija, a glavni kriteriji razlikovanja su rat i njegove posljedice. Postoje: a) dijelovi Hrvatske koji su pogođeni ratnim razaranjima i b) dijelovi Hrvatske koje su ratna događanja mimoišla. Osnovne razlike su u: a) razorenom društvenom tkivu i sistemu vrijednosti stanovništva koje se ogleda u zaoštrenim međuetničkim odnosima, i b) materijalnim poteškoćama uvjetovanim ratnim razaranjima. Tako stanovnici općina, gradova i županija koja nisu izravno pogođena ratom imaju mirnodopsku lokalnu problematiku koja je opterećena samo ponekad nedovoljnim financijskim sredstvima za rješavanje problema lokalne zajednice i neodgovarajućim pravnim položajem same lokalne samouprave. Za razliku od tih regija (npr. Istra, područje grada Zagreba, Zagorje, Međimurje), u dijelovima Hrvatske koja su pogođena ratom (npr. istočna i zapadna Slavonija, Banija, Kordun, Lika, sjeverna Dalmacija) u svom svakodnevnom funkcioniranju postoji niz postratnih problema koji otežavaju svakodnevni život stanovnika – od problema komunalne infrastrukture, rješavanja stambenih problema, povratka prognanih, izbjeglih i raseljenih osoba do narušenih i/ili zaoštrenih međuetničkih odnosa – na što tek zatim dolazi teža ekonomska situacija (veća nezaposlenost i velika socijalna ugroženost stanovništva), nedostatak financijskih sredstava za rad lokalne samouprave i znani problemi pravnog statusa jedinica lokalne samouprave.³⁴

Pored tog tzv. teritorijalno/ratnog kriterija, za razumijevanje položaja nacionalnih manjina, važan je još i kriterij tradicionalnog statusa manjina za koje je granična linija stjecanje neovisnosti Republike Hrvatske. Po tom kriteriju mogu se razlikovati dvije skupine manjina: a) manjine s tradicionalnim manjinskim statusom (od više desetljeća), i b) novonastale manjine koje su to postale stjecanjem državne neovisnosti Hrvatske 1991. godine. Isto tako za razumijevanje položaja nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj mora se objektivno razlikovati dva vremenska razdoblja u posljednjih deset godina: (a) razdoblje etnocentričkog i centralističkog uređenja države te autoritarnog režima koje je trajalo do stjecanja neovisnosti Republike Hrvatske do kraja 1999. godine, i b) razdoblje nakon parlamentarnih izbora 3. siječnja 2000, kad počinju demokratski reformski procesi.

34 Milan Ivanović, *Mjesto i uloga manjina u lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj*, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava, Osijek, 2001., str. 11.

Polazeći od međunarodnih standarda i hrvatskog zakonodavstva, te pozitivnih iskustava drugih zemalja, Vlada Republike Hrvatske je 1997. definirala Model ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina. Njime se pripadnicima nacionalnih manjina osigurava očuvanje i razvijanje identiteta (etničkog, kulturnog, jezičnog, vjerskog), bilo pojedinačno, bilo u udruživanju s drugim građanima. Prema tome Modelu, većinu etničkih prava pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju kroz redovite institucije sistema koje su odgovorne stručno i upravno za pojedina područja društvenog života, čime se treba ostvariti princip integracije pripadnika nacionalnih manjina u hrvatsko društvo, ali i očuvanje njihovog kulturnog i nacionalnog identiteta. Samo dio etničkih prava osigurava se djelovanjem različitih udruženja i ustanova nacionalnih manjina i na taj način dodatno osigurava zaštita od asimilacije. Model ne samo da omogućuje, već i potiče razvoj odnosa među pripadnicima nacionalnih manjina s narodom u njihovoj matičnoj državi, radi omogućavanja njihovog nacionalnog, kulturnog i jezičnog razvoja.

Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na samoorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja svojih etničkih i drugih interesa. U Republici Hrvatskoj, pripadnici nacionalnih manjina su se samoorganizirali djelovanjem različitih, autonomno organiziranih udruženja i ustanova. U 2001. godini na temelju iskazanih potreba i interesa Vlada Republike Hrvatske financijski je pomogla ostvarivanje programa rada 23 nevladine udruge i ustanove nacionalnih manjina i za to izdvojila ukupno 18,000,000 kuna (4,500,000 DEM).³⁵ Ovisno o stupnju razvijenosti udruženja i stvorenim pretpostavkama za izvršenje programa u 2001. godini, financirani su manjinski programi iz područja informiranja i izdavaštva, društvenih istraživanja, profesionalne kulture (biblioteke, kazališta) i kulturnog amaterizma. Za 2001. godinu Vlada Republike Hrvatske usvojila i je Metodologiju praćenja ostvarivanja programa udruženja i ustanova pripadnika nacionalnih manjina prema kojoj je izvršen i raspored sredstava. Temeljem te Metodologije Ured za nacionalne manjine, udruženjima i ustanovama pripadnika nacionalnih manjina dostavlja financijsku pomoć i prati ostvarivanje programa u područjima: informiranja, izdavaštva, kulturnog amaterizma i kulturnih manifestacija, a udruženjima i ustanovama se financiraju i nužni režijski troškovi. Preko nadležnih državnih institucija, financira se i prati ostvarivanje programa u sljedećim područjima: bibliotekarstvo (Ministarstvo kulture), odgoj i obrazovanje (Ministarstvo prosvjete i sporta), društvena istraživanja (Ministarstvo znanosti i tehnologije), zaštita spomeničkog blaga i muzejsko-arhivska djelatnost (Ministarstvo kulture).³⁶ Dio kultur-

35 Rješenje o rasporedu sredstava osiguranih Državnim proračunom Republike Hrvatske za 2001. godinu - transferi nacionalnim manjinama, Vlada Republike Hrvatske, Klasa: 400-06-/01-01/04, Zagreb, 22. veljače 2001.

36 Model ostvarivanja etničkih prava pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Vlada Republike Hrvatske, Klasa: 007-01/01-02/01, Zagreb, 22. veljače 2001.

nih programa i drugih potreba nacionalnih manjina se financira i iz proračuna jedinica lokalne samouprave.

Izborni sustav i nacionalne manjine

U članku 15. stavku 3. Ustava Republike Hrvatske propisano je da se zakonom može, pored općeg biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor. Navedena je odredba unesena u Ustav Republike Hrvatske izmjenama iz studenoga 2000. godine.³⁷ Ta je odredba iznimno značajna 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 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 većinskog naroda i nacionalnih manjina, 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 ukazuje na odmak, bar u jednom ustavnopravnom području, od inače nadzastupljene pojedinačne koncepcije zaštite pripadnika manjina u hrvatskom društvu. Ono, naime, u području političkih prava nacionalnih manjina formalnopravno omogućuje 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 nacionalnim i etničkim zajednicama i manjinama u Hrvatskoj osigurava pravo predstavljanja u predstavničkim i drugim tijelima državne vlasti, iako za takvo rješenje Ustavni zakon sve do 2000. nije imao formalnu osnovu ni u jednoj odredbi Ustava Republike Hrvatske.³⁸

37 *Promjene Ustava Republike Hrvatske*, "Narodne novine", br. 113/2000.

38 Kako smatra Jasna Omejec, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske, 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. Vidi: Jasna Omejec, *Uloga lokalne samouprave u multikulturalnim pitanjima i međuetničkim odnosima u Republici Hrvatskoj*, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2001., str. 23.

U hrvatskom zakonodavstvu sadržana je tehnika unaprijed rezerviranih mjesta za pripadnike nacionalnih manjina u predstavničkim i drugim tijelima državne vlasti i tijelima lokalne samouprave. Pri tome postoji razlika u broju tih mjesta s obzirom na postotak zastupljenosti pojedine nacionalne manjine u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske ili lokalne zajednice. Na izborima za Hrvatski sabor u siječnju 2000, ta je tehnika provedena stvaranjem posebnih popisa birača za nacionalne 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 nacionalne manjine kojoj pripadaju (pri čemu moraju biti upisani u posebne popise birača za nacionalne manjine). Takvim izbornim postupkom pripadnici nacionalnih manjina bili su diskriminirani u odnosu na sve do tada provedene izbore, kada su mogli glasati i za opće i manjinske kandidacijske liste. Zbog očitih mogućnosti manipulacije glasovima biračkog tijela kojeg čine pripadnici nacionalnih manjina, postavlja se pitanje opravdanosti primjene načela pozitivne diskriminacije u izbornom procesu. Pri tome valja podsjetiti na 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. 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 birača/pripadnika nacionalnih manjina koji su na dan parlamentarnih izbora 3. siječnja 2000. zatražili ispis iz izvadaka popisa birača za manjine i upis u izvatke iz općeg biračkog popisa, kako bi na taj način mogli glasati za opće kandidacijske liste izbornih jedinica prema svom mjestu prebivališta, a ne za pripadnike svoje manjine.

Tablica 2. prvi dio

Zahtjevi za ispisom iz izvadaka za manjine i upisom u opće biračke popise na dan izbora

Zahtjevi za ispisom iz izvadaka za manjine i upisom u opće biračke popise na dan izbora								
Izborna jedinica	MAĐARSKA MANJINA				SRPSKA MANJINA			
	Glasovalo uz potvrde	Dopisano na zahtjev birača u popis	Ispisano na zahtjev birača iz popisa	UKUPNO upisanih u popise birača za manjine nakon izbora	Glasovalo uz potvrde	Dopisano na zahtjev birača u popis	Ispisano na zahtjev birača iz popisa	UKUPNO upisanih u popise birača za manjine nakon izbora
	POTVRDE	DOPIS	ISPIS		POTVRDE	DOPIS	ISPIS	
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	25447
VII.	0	1	158	131	11	43	12.633	21.265
VIII.	0	1	565	406	9	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

Tablica 2. drugi dio

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	3	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 glasanje 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 kratica: RBM = redovita biračka mjesta na području RH; MBM = mješovita biračka mjesta na području RH (vojnici, privremeni upis / najviše studenti, posade brodova); inozemstvo = biračka mjesta u inozemstvu na kojima su se zatekli birači/pripadnici nacionalnih manjina na dan izbora i glasovali za svoje predstavnike manjina u Zastupničkom domu.

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

Najveći broj zahtjeva za ispisom iz izvadaka iz popisa birača za manjine zabilježen je među pripadnicima češke i slovačke nacionalne manjine. Slijede zahtjevi za ispisom pripadnika austrijske, njemačke, židovske, rusinske i ukrajinske 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 posto birača.

Pred zakonodavca prethodno prikazani podaci postavljaju zahtjev za pravilnim tumačenjem ponašanja onog dijela hrvatskog biračkog tijela koje pripada nacionalnim manjinama, a koje je izraženo na izborima za Hrvatski sabora 3. siječnja 2000. Tu se postavlja pitanje je li iskazana volja velikog dijela birača/pripadnika nacionalnih manjina da glasaju 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 uzrokovana 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 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 diskriminirajuća pravila izbornog postupka?

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 na stupanj razvitka na kojemu više neće biti bojazni od političke marginalizacije nehrvata u najvišem predstavničkom tijelu Republike Hrvatske.³⁹

U vezi s pravom nacionalnih manjina na političko predstavljanje u lokalnim predstavničkim tijelima, važno je pitanje: S obzirom na odredbu Ustavnog zakona, prema kojoj pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zastupljenost u tijelima lokalne samouprave proporcionalno svom udjelu u ukupnom stanovništvu određene jedinice lokalne samouprave, može li se

39 Jasna Omejec, *Uloga lokalne samouprave u multikulturalnim pitanjima i međuetničkim odnosima u Republici Hrvatskoj*, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2001., str. 27.

izborna tehnika unaprijed rezerviranih mjesta za pripadnike nacionalnih manjina u lokalnim predstavničkim tijelima smatrati optimalnom? Navedena odredba Ustavnog zakona u određenoj mjeri nije primjerena lokalnoj samoupravnoj razini, jer ona ne pogađa smisao europskim standardima zaštićenih prava nacionalnih manjina, osobito u životu lokalnih jedinica. Naime, osnovna ideja promicanja i zaštite prava nacionalnih manjina na lokalnim razinama je da se manjinskim zajednicama osigura pravo na vlastiti identitet, sa svim pratećim pravima koja iz njega proizlaze. Prema 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 nacionalnih 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 tome, propisivanjem prava pripadnika nacionalnih manjina na razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima lokalne samouprave u Hrvaskoj, 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 kad 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 gradskoj/općinskoj skupštini i vijeću.⁴⁰

Ljudska prava pripadnika nacionalnih manjina

Kršenje ljudskih prava pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj je najviše vezano za izbjeglice i ostvarivanje prava na državljanstvo. Rat u Hrvatskoj od 1991. do 1995. pored velikih ljudskih žrtava i materijalnih šteta, prouzročio je i veliki broj izbjeglica i prognanika, kako Hrvata, tako i pripadnika nacionalnih manjina, najviše Srba. Veliki broj izbjeglica i prognanika bio je rezultat nacionalističkih politika koje su sadržavale i tzv. "humano preseljavanje stanovništva". Takve politike, koje još uvijek imaju uporište u dijelu javnosti, uzrok su problema u povratku prognanika i izbjeglica. Olakšavanje povratka izbjeglicama izazov je za sadašnju hrvatsku Vladu koja je postigla napredak u nizu područja vezanih uz povratak prognanika i izbjeglica. No, mnogi Srbi koji se žele vratiti u Hrvatsku, i dalje se

susreću s poteškoćama pri dobivanju državljanstva i putnih dokumenata. Nastavlja se model često otvorene diskriminacije protiv pripadnika srpske manjine i, ponekad, protiv drugih nacionalnih manjina u širokom nizu područja, uključujući administraciju pravosuđa, zapošljavanja, stambene politike i slobode kretanja. Bivša HDZ-ova Vlada često je zadržavala dvostruki kriterij odnosa utemeljen na etničkoj pripadnosti.⁴¹ Sadašnja Vlada to nastoji radikalno promijeniti, iako nailazi na otpore u određenim sredinama, posebno onim lokalnim zajednicama gdje je na vlasti HDZ ili koalicija stranaka desne orijentacije.

Vlada Republike Hrvatske i Visoki komesarijat UN za izbjeglice (UN-HCR) u Hrvatskoj od 2000. godine primjenjuju strategije orijentirane rješenjima sa snažnim naglaskom na povratak i početnu reintegraciju raseljene populacije u državi njihova podrijetla. To se ponajprije odnosi na povratak izbjeglih Srba iz Hrvatske, ali i na povratak Hrvata u Bosnu i Hercegovinu. Proces povratka još uvijek je otežan dobijanjem materijalne pomoći, što je uvjet njihovog preživljavanja i postupnog reintegriranja u društvo. Ovo potiče i vrlo važno pitanje post-repatrijacijske pomoći i njenog odnosa prema širim izazovima obnove ratom razrušenog društva. Sadašnji trend povećanog povratka u Hrvatsku morao bi biti više podupiran nastavkom razminiranja, izgradnjom domova i infrastrukture, ekonomskom revitalizacijom i potporom sistemu socijalne pomoći. Intenzivniji povratak izbjeglica u Hrvatsku, između ostaloga, posebice zahtijeva: a) uklanjanje preostalih prepreka koje ometaju povratak, i b) uvođenje interventnih mjera koje bi osigurale efikasnu tranziciju s operacija koje se bave humanitarnim djelatnostima na one koje se bave osnovnim pitanjima razvitka.⁴² Ohrabrujuće je što se sigurnosna situacija u gotovo svim područjima povratka znatno popravila, te su vrlo rijetki sigurnosni incidenti na etničkoj osnovi. Politička klima kako na državnoj tako i na lokalnoj razini općenito se promijenila na bolje u smislu tolerancije, ili čak prihvaćanja cijelog povratničkog pitanja. To potvrđuje sve veći broj povratnika u ova područja, kako organiziranih tako i spontanih.

Zakon o državljanstvu u Republici Hrvatskoj razlikuje one koji polažu pravo na hrvatsku nacionalnost i one koji to pravo ne polažu. Pripadnici hrvatskog naroda mogu postati hrvatski državljani čak i ako nisu živjeli u bivšoj Socijalističkoj Republici Hrvatskoj ako podnesu pismenu izjavu da se smatraju hrvatskim građanima. Etnički nehrvati moraju zadovoljiti strože kriterije i prihvatiti naturalizaciju da bi dobili državljanstvo čak i ako su ranije zakonito živjeli u Hrvatskoj u vrijeme SFR Jugoslavije. To je dvostruko mjerilo dovodilo do diskriminacije u drugim područjima, osobito u

41 Izvješće o ostvarivanju vjerskih sloboda u Republici Hrvatskoj Vlade SAD za 1999. godinu, <http://www.usembassy.hr/issues/relrephr.htm>

42 Dragovoljna repatrijacija i održiva reintegracija hrvatskih izbjeglica, <http://www.vlada.hr/dokumenti.html>

pravu glasa. Dok se njegov zahtjev rješava, podnositelju se uskraćuju prava na socijalnu zaštitu, uključujući zdravstvenu skrb, mirovinu, besplatno obrazovanje, te zapošljavanje u državnim službama.⁴³ Uskraćivanja su često bila temeljena na članku 26. Zakona o državljanstvu, koji propisuje da se iz razloga nacionalnog interesa državljanstvo može uskratiti osobama koje inače zadovoljavaju tražene uvjete, te članku 8. koji nalaže da ponašanjem dotična osoba pokazuje svoju "privrženost pravnom sustavu i običajima Hrvatske", te da je na teritoriju Republike Hrvatske bila trajno nastanjena pet godina prije podnošenja zahtjeva za državljanstvo. Zbog toga je osobama koje su se vraćale u sklopu Vladinog programa povratka bez statusa državljana uskraćivan status povratnika i pripadajuće socijalne povlastice. Uskraćivanje državljanstva, iako temeljeno na zakonima, uglavnom je bilo usmjereno prema pripadnicima određenih nacionalnih manjina. Najčešće su bili diskriminirani pripadnici srpske i bošnjačke nacionalne manjine.

Institucije za zaštitu nacionalnih manjina

Za predstavljanje i zastupanje specifičnih interesa nacionalnih manjina u budućnosti će biti važna mogućnost formiranja manjinskih samouprava na različitim razinama vlasti, koje će imati i mogućnost suodlučivanja o određenim pitanjima od značaja za nacionalnu manjinu. Takva tijela moći će puno bolje nego do sada osiguravati kontakt predstavnika državne vlasti na svim razinama s predstavnicima nacionalnih manjina.⁴⁴ Kao radno tijelo Hrvatskog sabora koje se bavi pitanjima nacionalnih manjina djeluje Odbor za ljudska prava u okviru kojeg je Pododbor za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Odbor utvrđuje i prati provođenje politike na ovom području i sudjeluje u postupku donošenja zakona i drugih propisa koje donosi Hrvatski sabor. On ima prava i dužnosti matičnog radnog tijela u područjima koja se između ostalog odnose na provedbu potvrđenih međunarodnih pravnih akata koji uređuju zaštitu ljudskih prava, ostvarivanje prava nacionalnih manjina, međudržavne ugovore i programe međunarodne kulturne, prosvjetne i druge suradnje kada je to od interesa za pojedine nacionalne manjine. Hrvatski sabor imenuje i pučkog pravobranitelja (ombudsmana) koji u najširem smislu prati kršenje ljudskih, pa tako i manjinskih prava. Ured pučkog pravobranitelja reagira na sve opravdane pritužbe građana i raznih institucija u kojima se ukazuje na kršenje ljudskih i manjinskih prava. Pučki pravobranitelj reagira na taj način što apelira na tijela državne vlasti da otklone eventualne nedostatke u svome radu i osiguraju

43 Izvješće o poštivanju ljudskih prava u Hrvatskoj, Vlade SAD za 1999. godinu, <http://www.usembassy.hr/issues/hrights99/hrhrv99.htm>

44 Na tim principima priprema se i novi Ustavni zakon o nacionalnim manjinama, koji se radi na zahtjev Venecijanske komisije.

ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava sukladno Ustavu i zakonima Republike Hrvatske.

U cilju provođenja odredbi Ustavnog zakona i poticanja donošenja provedbenog zakonodavstva vezanog za prava nacionalnih manjina te praćenje njihovog ostvarivanja, pri Vladi Republike Hrvatske osnovan je 1990. godine Ured za međunacionalne odnose, kasnije preimenovan u Ured za nacionalne manjine, koji obavlja stručne i druge poslove u okviru djelokruga Vlade iz ovog područja. Ured proučava međunarodne konvencije iz područja etničkih, vjerskih i kulturnih prava nacionalnih manjina, prati stanje u Republici Hrvatskoj i svijetu i predlaže primjenu određenih, u praksi provjerenih modela. On je zadužen i za distribuciju financijskih sredstava kojima se iz državnog proračuna pomaže rad manjinskih udruženja i ustanova.⁴⁵ U okviru Vlade problematikom nacionalnih manjina bave se i pojedina ministarstva kao što su: Ministarstvo uprave i pravosuđa, Ministarstvo prosvjete i sporta, Ministarstvo kulture i Ministarstvo znanosti i tehnologije.

U Republici Hrvatskoj djeluje i Vijeće nacionalnih manjina osnovano 1998. kao nevladino, koordinacijsko i konzultativno tijelo svih registriranih nacionalnih manjina. Vijeće, po Odluci o utemeljenju, nema svojstvo pravne osobe i djeluje samo snagom argumenata i dobrovoljnim prihvaćanjem njegovih odluka od svih članica. Vijeće sačinjavaju po jedan predstavnik svake nacionalne manjine bez obzira na njenu brojnost i unutrašnju organizaciju. Svoje odluke donosi suglasjem (konsenzusom), dok je glasanje ostavljeno tek kao mogućnost koju Vijeće do sada nije koristilo, što mu daje veliku moralnu snagu. Vijeće nacionalnih manjina kao koordinacija nevladinih udruženja, surađuje sa zastupnicima nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru, ali ono nije alternativna institucija zastupnika nacionalnih manjina, nego je komplementarna. Vijeće prati provođenje politike očuvanja i promicanja zaštite nacionalnih manjina, razmatra probleme i zauzima stajališta o svim prijedlozima zakona i propisa kojima se uređuje zaštita nacionalnih manjina, dostavlja stajališta, zahtjeve i prijedloge Saboru i Vladi kao i njihovim tijelima radi razmatranja i rješavanja (očitovanja) te surađuje sa svim državnim tijelima i tijelima međunarodne zajednice, posebno Venecijanskom komisijom.⁴⁶

Mjere za jačanje mjesta i uloge nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj

Osnovna ocjena da se položaj nacionalnih manjina poboljšava započetim političkim, upravnim i društvenim procesima u protekle dvije godine u Republici Hrvatskoj mora se dopuniti i ocjenom da u novim zakonskim i

45 Siniša Tatalović, *Manjinski narodi i manjine*, Prosvjeta, Zagreb, 1997., str. 101.

46 Ostvarivanje kulturne autonomije, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 1998., str. 9.

političkim uvjetima sada veću odgovornost za svoj položaj imaju manjinske nevladine organizacije. U tom smislu, pored odgovarajućih zadataka na poboljšanju nekih zakonskih propisa, kao i na provedbi zakona što reguliraju status i položaj nacionalnih manjina, a koje imaju tijela državne vlasti i tijela lokalne 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 državne vlasti na državnoj i lokalnim razinama. Važne su zajedničke akcije udruženja nacionalnih manjina njihova međusobna suradnja i suradnja s nevladinim organizacijama za zaštitu ljudskih prava i promociju demokracije i civilnog društva. U Hrvatskoj je neophodno, više nego do sada, poduzimanje aktivnosti usmjerenih prema javnosti i većinskom narodu u cilju razbijanja postojećih stereotipa o nacionalnim manjinama (ili pojedinim nacionalnim manjinama) kao neprijateljima Hrvata, odnosno o stereotipima da realizacija prava nacionalnih manjina ugrožava samobitnost hrvatskog naroda i suverenost Republike Hrvatske.

Poduzimanje zajedničkih aktivnosti svih nevladinih organizacija nacionalnih manjina na izgradnji političke kulture i podizanja razine tolerancije, važno je da se bez nacionalnih strasti i euforije raspravlja o svim osjetljivim pitanjima života u multietničkom i multikulturalnom društvu. U tom kontekstu neophodno je provesti i reformu obrazovanja sa ciljem da se inkorporiraju principi multikulturalnosti i interkulturalnosti u sve aspekte školskih aktivnosti.

U odnosu na okruženje, Republika Hrvatska bi trebala završiti započeti proces potpisivanja bilateralnih međudržavnih sporazuma sa svim susjednim državama s kojima to još uvijek nije učinjeno i razvijati prijateljske susjedske odnose, što bi se najizravnije pozitivno odrazilo na položaj nacionalnih manjina.

Zaključak

Rezimirajući pregled ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, treba istaknuti da prava iz kulturne autonomije, zbog organiziranosti, najpotpunije ostvaruju pripadnici nacionalnih manjina koje su ta prava imale i prije uspostave samostalne Republike Hrvatske. Pripadnici naroda bivše SFRJ, koji su živjeli u Republici Hrvatskoj, činom njenog međunarodnog priznanja, faktički postavši pripadnici nacionalnih manjina, još su u fazi organiziranja u cilju cjelovitog ostvarivanja svojih manjinskih prava.

Definiranje položaja nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj je rješavano samostalno ili u suradnji s institucijama međunarodne zajednice, što je između ostalog rezultiralo donošenjem Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina te definiranjem statusa srpske nacionalne manjine u hrvatskom Podunavlju. Donošenjem Ustavnog zakona formalno je proširena mogućnost ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina, a posebno nakon donošenja adekvatnog, 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. Analiza ostvarivanja manjinskih prava na primjeru Republike Hrvatske, dovodi i do zaključka da na ostvarivanje prava nacionalnih manjina u praksi utječe i matična država, ne samo prateći ostvarivanje tih prava, već i aktivno pomažući programe sunarodnjaka.

Sadašnja ukupna politička i socijalna situacija u Hrvatskoj nije baš najpovoljnija za ostvarivanje manjinskih prava. Posljedice rata, složeno i teško aktualno gospodarsko i socijalno stanje učinili su svoje i razgovor o pravima manjina ne može se voditi kao u nekoj sređenoj državi. Međutim, za očekivati je da će se napredovanjem Hrvatske u pravcu europskih integracija i svih onih pozitivnih strana koje takav proces nosi, brzo shvatiti da su nacionalne manjine bogatstvo Hrvatske, a ne nikakav joj balast. Preko svojih nacionalnih manjina Hrvatska može ostvariti bolju povezanost i suradnju s nekim značajnim državama u svom okruženju i to ne samo na kulturnom, nego još više na gospodarskom planu. Te države Hrvatskoj mogu pomoći na različitim područjima. Nacionalne manjine treba shvatiti kao mostove koji povezuju i očekivati je da će se upravo na tom tako željenom putu u europske integracije nacionalne manjine pokazati kao velika hrvatska prednost.

Literatura

Deren-Antoljak Štefica, Constitutional and Legal Aspects of the Protection of the Rights of Ethnic and National Communities or Minorities in the Republic of Croatia, *Balkan forum*, broj 1/1994., str. 125-153.

Dokumenti državnosti Republike Hrvatske, Alinea, Zagreb, 1992.

Dragovoljna repatrijacija i održiva reintegracija hrvatskih izbjeglica,

<http://www.vlada.hr/dokumenti.html>

Domini Mirjana, *Manjine u Alpsko-Jadranskom prostoru (Hrvatska)*, Institut za migracije i narodnosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1990

Mrženjak Juraj, *Međunarodni i evropski dokumenti o ljudskim pravima*, Zagreb, Informator, 1992.

- Informacija o ostvarivanju kulturne autonomije pripadnika etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj za 1996., 1997., 1998., 1999., Vlada Republike Hrvatske Zagreb, 1996., 1997., 1998., 1999., 2000.
- Izvešće o stanju ljudskih prava u Republici Hrvatskoj za 1996. godinu, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 1997.
- Izvešće Republike Hrvatske o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 1999.
- Inicijalno izvješće o primjeni Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 1999.
- Ivanović Milan, *Mjesto i uloga manjina u lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj*, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava, Osijek, 2001., str. 1-20.
- Izvešće Vlade Republike Hrvatske o dosadašnjem tijeku povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba, Narodne novine, broj 92/1998.
- Izvešće o ostvarivanju vjerskih sloboda u Republici Hrvatskoj Vlade SAD za 1999. godinu,
<http://www.usembassy.hr/issues/relrephr.htm>
- Izvešće o poštivanju ljudskih prava u Hrvatskoj, Vlade SAD za 1999. godinu,
<http://www.usembassy.hr/issues/hrights99/hrhrv99.htm>
- Manjine na području Alpe-Jadrana (zbornik referata), Vlada Republike Slovenije, Ljubljana 1994.
- Managing Arms in Peace Processes Croatia and Bosnia-Herzegovina, United Nations, New York and Geneva, 1996.
- Matulović Miomir, Manjinska prava u Hrvatskoj, u zborniku *Prava i status manjina u državama nastalim nakon raspada SFRJ*, Forum demokratske alternative BiH, Sarajevo, 2000.
- Model ostvarivanja etničkih prava pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Vlada Republike Hrvatske, Klasa: 007-01/01-02/01, Zagreb, 22. veljače 2001.
- Omejec Jasna, *Uloga lokalne samouprave u multikulturalnim pitanjima i međuetničkim odnosima u Republici Hrvatskoj*, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2001., str. 1-37.
- Ostvarivanje kulturne autonomije nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 1998.
- Rješenje o rasporedu sredstava osiguranih Državnim proračunom Republike Hrvatske za 2001. godinu - transferi nacionalnim manjinama, Vlada Republike Hrvatske, Klasa: 400-06-/01-01/04, Zagreb, 22. veljače 2001.
- Srbi u Hrvatskoj, jučer, danas, sutra* (zbornik radova), Ivo Banac (ur.), Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava, Zagreb, 1998.
- Stanković Zoran, *Etničke zajednice i nacionalne manjine u Primorsko-goranskoj županiji, Upravljanje multietničkim lokalnim zajednicama u zemlja-*

ma bivše Jugoslavije, Nenad Dimitrijević (ur.), Open Society Institute, Budapest, 2000.

Statistički ljetopis Hrvatske 1992., Zagreb, 1993.

Tatalović Siniša, Peaceful Solution of Conflicts in Croatia: Case Study of Gorski Kotar, *Peace and the Sciences*, vol. 27., broj 6/1996., str. 38-46.

Tatalović Siniša, *Manjinski narodi i manjine*, Prosvjeta, Zagreb, 1997.

Tekst Mišljenja o primanju Hrvatske u Vijeće Europe, *Vjesnik*, 25. 4. 1996., str. 3.

Ustav Republike Hrvatske, članak 1., Narodne novine, elektronsko izdanje, www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2000/2332.htm

Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina, Narodne novine broj 65/91, 27/1992. i 68/1995.

Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, broj 51/2000.,

Vukas Budimir, The legal Status of Minorities in Croatia, Minorities in Europe - Croatia, Estonia and Slovakia, S. Trifunovska (ed.), T.M.C. Asser, The Hague, 1999., str. 3-63.

Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, Narodne novine, broj 51/2000.

Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, broj 51/2

Ključne riječi: nacionalne manjine, Ustav, ljudska prava

I.

Prema popisu iz 1991. godine, pripadnici tri konstitutivna naroda (Bosnjaci, Srbi i Hrvati) sudjeluju s blizu 92 posto u ukupnom broju stanovnika Bosne i Hercegovine. No, naka od tih podataka treba tretirati s rezervom. To se prvenstveno odnosi na oko 250 tisuća "Jugoslavena", za koje se ne zna iz kojih su se nacionalnih skupina regrutovali, kao i na Rome, čiji se broj kreće od svega 442 osoba po popisu stanovništva iz 1948. godine do najviše 8.864 pripadnika ove nacionalne manjine po popisu stanovništva iz 1991.

I na najskromniji podaci o Romima u Bosni i Hercegovini ukazuju da je njihov broj u Bosni i Hercegovini višestruko veći, a da su ovi statistički poka-

* Naka mišljenje je redoviti profesor na Pravnom fakultetu u Sarajevu i sudac Ustavnog suda Federacije BiH.

Summary

The process of defining the position of national minorities in the Republic of Croatia was dealt with either autonomously or in cooperation with the institutions of international community. After the Constitutional Law on National Minority was endorsed, opportunities for members of ethnic minorities to acquire their rights have been formally enhanced. This was furthermore corroborated after an adequate implementary legislation was implemented and basic international documents that refer to minority rights protection were confirmed. In this context, special position hold Framework Convention for Ethnic Minorities Protection and European Charter on Regional and Minority Languages. However, current political and social circumstances in Croatia are not very propitious for accomplishment of minority rights. Consequences of war, current complex and grave economic and social situation have had their impacts, so that minority rights cannot be discussed in the manner as they are within some well-ordered and stable country. Still, as Croatia proceeds on its way to European integration and thus all the ensuing positive aspects of the process, it is to be expected from Croatia to realize rather soon that its ethnic minorities represent its wealth and certainly not some burden. It is through its ethnic minorities that Croatia can accomplish a better linkage and cooperation with certain significant countries in its neighbourhood, and not only in the cultural, but also in the economic field as well.