

Izlaganje sa znanstvenog skupa

UDK 341.234:323.15(497.5:497.1)

342.724:323.15(497.5:497.1)

323.15:34(497.5:497.1)

---

## Bilateralna suradnja i zaštita nacionalnih manjina

---

ANTONIJA HORVAT\*

### *Sažetak*

Bit bilateralne suradnje i potpisivanja sporazuma između dvije države o zaštiti prava manjina trebao bi ići isključivo u smjeru njegove što bolje provedbe, poboljšanja statusa manjina, te postizanju još bolje zaštite njihovih prava. On bi trebao biti shvaćen i kao jedan od mogućih izvora financiranja manjina. Dobra bilateralna suradnja i dobri odnosi između matične i domicilne države određene manjine su jako bitni za zaštitu manjina, ali ne u smislu da je svaki negativni unutarnjepolitički potez matične države u stanju rasplamsati diskriminaciju prema pripadnicima te manjine u domicilnoj državi. Uspostavljanje odnosa između nacionalnih manjina i matičnih država i u našoj regiji je izuzetno važno zbog očuvanja nacionalne, jezične i kulturne tradicije te njihovog razvoja. To također vrijedi i za pripadnike srpske i crnogorske manjine u Hrvatskoj kao i pripadnike hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori.

*Ključne riječi:* nacionalne manjine, bilateralna suradnja, Hrvatska, Srbija i Crna Gora

### *Uvod*

Zaštita nacionalnih manjina kroz bilateralnu suradnju nije pitanje novijeg datuma i to nije tema kojoj se pažnja počela pridavati tek nedavno, iako bi se takav zaključak mogao donijeti površno sagledavajući bilateralne odnose, osobito na području Jugoistočne Europe. Stoga je i moja tema izlaganja na ovom skupu zapravo produkt prilično dugog razmišljanja o problematici vezanoj za što bolje uređenje manjinskih prava te njihovu praktičnu realizaciju uz pomoć dvije strane – matične te domicilne države određene manjine. Du-

\*

Mr. sc. Antonija Horvat, nezavisni analitičar.

gotrajno analiziranje ovog problema s moje strane je rezultiralo čestim mijenjanjem ključnih argumenata teze, kao i njenog smjera. Naposljetku, za svoju temu, a to je Bilateralna suradnja i zaštita nacionalnih manjina odabrala sam primjer bilateralne suradnje Srbije i Crne Gore i Hrvatske, odnosno Sporazuma o pravima manjina u ove dvije države. Izlaganje je trebalo biti u optimističnom i pozitivnom svjetlu kakvo je i bilo ozračje neposredno nakon potpisivanja tako važnog sporazuma.

No novonastala situacija<sup>1</sup> nametnula je neka nova pitanja i smjer izlaganja kojim ću pokušati doći do cilja. Postavila sam novo ključno pitanje: Koliko zapravo utjecaja na manjine ima odnos između matične i domicilne države?

Drugo pitanje vezano je uz potpisani Sporazum o zaštiti prava manjina: Koliku važnost smo pripisali potpisivanju ovog sporazuma i koliko smo svi zajedno ozbiljno mislili?

Odgovori naravno nisu, niti mogu biti jednostavni. Potrebno je sagledati mnoge faktore. U svrhu što boljeg razumijevanja utjecaja bilateralnih sporazuma na zaštitu manjinskih prava na početku ću reći nešto općenito o tome.

## Osvrt

Uspostavljanje odnosa između matične i domicilne države određene manjine, kao i briga matične države za pripadnike svoje nacionalne zajednice koji su građani drugih država nije tema novijeg datuma. Bilateralni pristup zaštiti prava manjina pojavljuje se već nakon Prvog svjetskog rata pod okriljem Lige naroda.<sup>2</sup>

Ponovno veliko buđenje pitanja nacionalnih manjina, odnosno odnosa i brige matične države za svoje manjine dogodilo se u devedesetim godinama padom komunizma i završetkom hladnog rata. Želja matične države za preuzimanjem uloge u odlučivanju o pravima svojih manjina u susjednim državama postala je posebno izražena na prostorima Jugoistočne Europe. Većina ovih država je odredbe o brizi i odgovornosti za svoje matične narode u drugim državama unijela i u svoje Ustave.<sup>3</sup>

1

Krajem svibnja 2005, neposredno prije održavanja znanstvenog skupa u Begovom Razdolju nekoliko događaja je narušilo već gotovo stabilno uspostavljen trokut odnosa (manjina-matična država-domicilna država) između Republike Hrvatske te Srbije i Crne Gore. Uzročno-posljedična veza između događaja kao što su obnavljanje kulta Vuka Draškovića u Srbiji te postavljanje eksplozivnih naprava ispred srpskih općina u Hrvatskoj navodi na razmišljanje kako zaoštavanje odnosa između matične i domicilne države određene manjine itekako može utjecati na poštivanje prava te manjine.

2

Stavenhagen, Rudolfo. *The Ethnic Question: Conflicts, Development and Human Rights*, Tokyo, Hong Kong, United Nation Press, 1999, str. 20-35.

3

Takve ustavne odredbe, osim u Ustavu Republike Hrvatske, pronalazimo u Ustavu Republike Mađarske (čl. 6), u Ustavu Rumunjske (čl. 7), zatim u članku 5. Ustava Republike Slovenije, Ustavu Makedonije (članak 49), Ustavu Ukrajine (čl. 12), Poljskom ustavu (čl. 6), te članku 7. Slovačkog ustava.

Najučinkovitije sredstvo kojim matična država može ostvariti takve odredbe koje se odnose na njene matične manjine je, svakako, potpisivanje bilateralnih sporazuma sa relevantnim domicilnim državama.

Uloga i cilj bilateralnih sporazuma o pravima manjina između domicilne i matične države je u prvom redu postizanje visokog stupnja zaštite prava određene manjine. Međutim ništa manje važno nije napomenuti da su takvi sporazumi i mogući potencijal za smanjivanje tenzija između dviju država.

Bilateralni sporazumi najčešće sadrže obveze prema međunarodnim normama i dokumentima koji se odnose na manjinska prava.

Ovakvi sporazumi najčešće potvrđuju neka temeljna prava kao što su:

- pravo na identitet,
- pravo na upotrebu manjinskog jezika,
- pravo na obrazovanje na manjinskom jeziku,
- sloboda vjeroispovijesti,
- kulturna prava,
- pravo na političko odlučivanje.

Međutim na kraju ipak sve ostaje na implementaciji. Koliko će stvarne koristi od ovakvih sporazuma imati manjine, ovisi o strankama, odnosno državama potpiscima. Kako najčešće ne postoje zakonski kontrolni mehanizmi koji bi nadgledali provođenje ovakvih sporazuma rezultati u praksi ostaju na daleko nižem nivou od odredaba potpisanih sporazumom.

Bilateralni ugovori o manjinskim pravima predviđeni su i međunarodnim mehanizmima zaštite manjinskih prava. Tako članak 18. *Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina* predviđa bilateralne i multilateralne ugovore s drugim državama, posebno susjednim u svrhu osiguranja zaštite nacionalnih manjina.<sup>4</sup>

Također i *Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima* u svom članku 14. predviđa poticanje regionalne suradnje i bilateralnih sporazuma koji će njegovati i poticati kontakte među onima koji upotrebljavaju isti jezik.<sup>5</sup>

Kako se sve to odnosi na našu regiju i u kolikoj mjeri je zapravo primjenjiv model bilateralne suradnje u poboljšanju zaštite manjina na ovim prostorima?

### O regiji

Naša regija je specifična po mnogočemu, pa su tako specifični i odnosi unutar regije, koji se na žalost u prevelikoj mjeri reflektiraju na manjine.

4

*The Framework Convention for the Protection of National Minorities*, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=157&CM=11&DF=9/28/04&CL=ENG>

5

*European Charter for Regional or Minority Languages* <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/148.htm>

Posebnost prostora po svojoj multikulturalnosti, nacionalnosti i religiji je prva stvar o kojoj moramo voditi računa.

Drugo je, naravno, ne tako daleko povijesno razdoblje u kojem smo živjeli u istoj državi, većina nas kao konstitutivni narodi. Promjene nastale raspadom države pretvorile su do tada ustavno priznate narode u pripadnike nacionalnih manjina. I, naravno, neizostavan element koji ima utjecaja i vjerojatno će nažalost još dugo utjecati na odnose u našoj regiji je rat.

Sve ove specifičnosti se reflektiraju i na manjinsko pitanje koje je u ovoj regiji višestruko kompleksno ne samo iz ovih navedenih razloga. Uzmemo li u obzir utjecaj rata i ponovno buđenje nacionalizma na ovim prostorima dobivamo vrlo zahtjevan zadatak za čije rješavanje nisu dostatni međunarodni dokumenti o poštivanju prava nacionalnih manjina.

Uspostavljanje odnosa između nacionalnih manjina i matičnih država i u našoj regiji je izuzetno važno zbog očuvanja nacionalne, jezične i kulturne tradicije te njihovog razvoja. To također vrijedi i za pripadnike srpske i crnogorske manjine u Hrvatskoj kao i pripadnike hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori.

Međutim, odnos Republike Hrvatske prema svojoj manjini u Srbiji i Crnoj Gori specifičan je zbog brojnih razloga. Prvenstveno, tu se radi o povijesti tih odnosa, odnosno u prošlosti. Hrvati koji su živjeli na području Srbije i Crne Gore kao i oni u Hrvatskoj zapravo su bili državljani jedne države, Jugoslavije. U takvoj situaciji nije postojala potreba za posebnim odnosima manjina-matična država. Naravno, bitno je istaknuti kako su unutar bivše Jugoslavije, Hrvati kao i Srbi bili konstitutivni narodi, a ne manjine. Novi uvjeti od ustavno priznatih naroda stvorili su manjine koje čak dugo vremena nisu bile niti ustavom priznate (Hrvati u Srbiji i Crnoj Gori).<sup>6</sup>

Štoviše, s raspadom Jugoslavije te definitivnim povlačenjem granica između bivših federalnih republika, Hrvatska manjina u Srbiji postala je podložna asimilaciji kao i emigriranju. Napokon, bez tradicije odnosa u smislu manjine-matična država bilo je gotovo nemoguće razviti ih u tako kratkom periodu jer je ubrzo nakon toga počeo ratni konflikt koji je neposredno utjecao na ove dvije države.<sup>7</sup>

Obje su države, a osobito Hrvatska čiji je teritorij rat direktno zahvatio, postale preokupirane njime i politika vlade je bila maksimalno okrenuta unutarnjim problemima rata. Iako normalno za takve prilike, pitanje odnosa Republike Hrvatske sa manjinama u susjednim državama ne pronalazi plodno tlo za svoju daljnju afirmaciju te pada u neki drugi plan.

6

Konig, Matthias, *The Situation of Minorities in the Federal Republic of Yugoslavia, Towards an Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Working paper #11*, Flensburg, European Centre for Minority Issues, 2001.

7

*The Report of the Special Rapporteur of the UN Commission on Human Rights*, UN doc. E/CN.4/1997/8 (25 October 1996), paras 68-70; Također pogledati: *Human Rights in FR Yugoslavia* (Spotlight Report No. 28), Humanitarian Law Center 1999, Beograd.

Situacija u kojoj se našla hrvatska manjina u Srbiji i Crnoj Gori, odnosno pozicije u kojoj su matična država i domicilna u ratnom konfliktu, bila je nemoguća za utemeljenje odnosa između dviju država koji će jamčiti prava manjina unutar njihovih granica.

Većina ovih čimbenika se naravno odnosi i na srpsku manjinu u Republici Hrvatskoj, s tom razlikom što u slučaju srpske manjine postoje dodatni otežavajući faktori koji će kasnije itekako utjecati na uspostavljanje, odnosno normalizaciju ovih odnosa manjina-matična država-domicilna država. Taj još kompleksniji odnos stvoren je direktnim sudjelovanjem dijela srpske manjine u ratnom konfliktu na području svoje domicilne države, ali i velikim utjecajem Srbije kao matične države na svoju manjinu za vrijeme ratnog konflikta u Hrvatskoj.<sup>8</sup>

Svi ovi faktori utjecali su na stvaranje atmosfere u kojoj je i nakon rata bilo gotovo nemoguće uspostaviti veze koje bi bile utemeljene na relativnom povjerenju i vjeri u uspjeh odnosa čiji je zadatak poboljšanje položaja pripadnika manjina u obje države.

Relativni napredak je postignut potpisivanjem *Sporazuma o normalizaciji odnosa između Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije* u kolovozu 1996. godine.<sup>9</sup> Taj sporazum u članu 8. jamči poštivanje zaštite prava srpske i hrvatske manjine. Ovakav primjer zapravo ističe kako je nemoguće ostvariti poboljšanje položaja nacionalnih manjina na ovim prostorima ako ne postoje regionalna nastojanja da se to učini.<sup>10</sup>

*Sporazum između Republike Hrvatske i Srbije i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori i srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj*

I naposljetku *Sporazum o međusobnoj zaštiti manjina Hrvatske i Srbije i Crne Gore* potpisan je gotovo 10 godina nakon prvobitne ideje o njemu, 15. studenoga 2004. godine.<sup>11</sup> Pohvale državnika dolazile su i s jedne i s druge strane. Ocijenjen je kao veliki iskorak i potvrda da su manjine bogatstvo, a ne

8

Poulton, Hugh. *The Balkans: Minorities and States in Conflict*, London: Minority Rights Group, 1993.

9

Potpisivanjem Sporazuma dvije države su se međusobno priznale, također je najvaljena suradnja te intenzivnije rješavanje preostalih otvorenih bilateralnih pitanja. Nadalje, u skladu sa prethodno potpisanim Sporazumu 9. rujna 1996. godine, uspostavljeni su puni diplomatski i konzularni odnosi, a početkom 1997. godine, je imenovan i prvi veleposlanik Republike Hrvatske u Srbiji i Crnoj Gori (tada Saveznoj Republici Jugoslaviji) i prvi veleposlanik Srbije i Crne Gore u Zagrebu.

10

*Europa South-East Monitor* Issue 24, June 2001, dostupno na: <http://www.ceps.be/files/ESF/Monitor24.php>

11

Tekst Sporazuma između Republike Hrvatske i Srbije i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj gori i srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj, dostupan na: <http://www.poslovniforum.hr/about02/ss18.asp>.

breme društva. S oduševljenjem i nadom u smanjivanje etničke distance većinskog naroda prema manjinama dočekan je i od strane pripadnika manjina u Hrvatskoj te Srbiji i Crnoj Gori.

Međutim nakon što je euforija oko potpisivanja splasnula, postavlja se pitanje njegove implementacije koja će dovesti do istinske i konkretne zaštite manjina u obje države i pitanje koliko nam je zaista stalo da se taj sporazum implementira.

Što konkretno sadrži tekst ovog Sporazuma?

Sporazum prvenstveno sadrži sve najviše europske standarde zaštite nacionalnih manjina, što znači da je sukladan međunarodnim ugovorima i ostalim dokumentima o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kao i zaštiti manjina.

Sporazum je zapravo na neki način potvrda gotovo većine prava i obveza iz *Zakona o nacionalnim manjinama* obje države. Zamisljen je na taj način da pomogne implementaciju ranije donesenih zakona o manjinama, osobito u području informiranja, obrazovanja i kulture. U velikoj mjeri se Sporazum odnosi na ta područja prava nacionalnih manjina. Napokon, sporazum jamči prava i iz područja organiziranja, udruživanja i sudjelovanja pripadnika manjina u vlasti na svim državnim razinama. U tu svrhu bi se trebali osigurati materijalni i drugi uvjeti za izbor i djelovanje izabраниh predstavnika nacionalnih manjina. U Sporazumu se garantira podupiranje istraživačkih i znanstvenih radova pripadnika manjina, te se potvrđuje slobodni odnos s matičnim državama u svrhu razvijanja kulturnih i gospodarskih odnosa, kao i prekogranična i gospodarska suradnja.

U svrhu ostvarivanja obaveza iz Sporazuma, bit će osigurana financijska potpora. Novost je i najava međuvladinog Mješovitog odbora čiji bi zadatak bio praćenje provedbe ovog sporazuma.<sup>12</sup>

Sporazum na neki način samo potvrđuje većinu prava i obveza iz *Zakona o manjinama* koji su stupili na snagu još 2002. godine u obje države.

S jedne strane obećavajući faktor je, naravno, osiguravanje financijskih sredstava za njegovo provođenje, jer je novac temelj svakog projekta, pa tako i manjinskog. U vrijeme kada se sve više govori o nedostatku materijalnih sredstava koja bi trebala biti osigurana za manjine, to je svakako dobrodošla novost.

Sporazum, iako sklopljen na neodređeno vrijeme, što je veliki napredak u odnosima Republike Hrvatske i Srbije i Crne Gore, može biti otkazan na zahtjev bilo koje od dviju država potpisnica. U tom slučaju, on prestaje važiti šest mjeseci nakon primitka obavijesti o otkazu.

Pozitivna novost je odredba koja se odnosi na utemeljenje međuvladinog Mješovitog odbora koji bi trebao pratiti provedbu Sporazuma. Njegovo osnivanje trebalo bi se ostvariti 60 dana od dana stupanja Sporazuma na snagu. Mješoviti odbor je dobra vijest jer ga se s jedne strane može shvatiti kao garanciju daljnje suradnje ove dvije države, dok s druge strane ako se oformi i preuzme svoju ulogu, pozitivno će utjecati na povjerenje u provođenje Sporazuma.

12

Horvat, Antonija, *Manjine i matična država u bilateralnim sporazumima – važan faktor u zaštiti manjinskih prava*, Manjinski Forum, br. 10, Split, Stina, veljača 2005.

## Zaključak

Potpisivanje Sporazuma, koji je izrađen prvenstveno na temelju postojanja pripadnika manjina u obje države te njihovog povezivanja sa matičnom državom, poprima konotacije povijesnog događaja i u prvi plan stavlja njegovu važnost kao velikog preokreta u politici obje države. Vrijeme proteklo od potpisivanja Sporazuma nam je djelomično pokazalo koliko Sporazum zaista može pridonijeti u nastojanjima da se osigura pravna i svaka druga sigurnost manjina u obje države. Sporazum s vremenom polako izlazi iz sjene epiteta povijesno značajne prekretnice u odnosima dviju država, dok njegova realizacija ostaje prilično upitna.

U razdoblju od ratificiranja Sporazuma do danas donesen je *Zakon o provedbi sporazuma*, no Mješoviti odbor još nije oformljen.

Ekscesi koji imaju nacionalni predznak se, nažalost, ponovno događaju. U zadnje vrijeme prečesto. I tu zapravo dolazimo do odgovora na oba moja postavljena pitanja. Prvo: koliko odnos između domicilne i matične države ima utjecaja na manjine? U ovoj regiji nažalost ima i prevelik utjecaj. Negativna događanja u Srbiji ne bi trebala utjecati na odnos prema pripadnicima srpske manjine u Hrvatskoj. I naravno obrnuto.

Dok s druge strane odgovor na moje drugo pitanje: Koliko smo ozbiljno shvatili Sporazum? – za sada zvuči prilično negativno i mislim da nismo baš bili najozbiljniji.

O čemu se zapravo radi? Bit bilateralne suradnje i potpisivanja sporazuma između dvije države o zaštiti prava manjina trebao bi ići isključivo u smjeru njegove što bolje provedbe, poboljšanja statusa manjina, te postizanju još bolje zaštite njihovih prava. On bi trebao biti shvaćen i kao jedan od mogućih izvora financiranja manjina. Dobra bilateralna suradnja i dobri odnosi između matične i domicilne države određene manjine su jako bitni za zaštitu manjina, ali ne u smislu da je svaki negativni unutarnjopolitički potez matične države u stanju rasplamsati diskriminaciju prema pripadnicima te manjine u domicilnoj državi. Takve stvari se moraju prestati brkati.

Na žalost, nalazimo se u regiji koja je svakako nazivana, od velikog *melting pota* u kojoj su izmiješane različite nacije, kulture i vjere, do bureta baruta. To svakako treba imati na umu. Ali isto tako, ništa manje važna nije činjenica da ukoliko se želimo zadržati na stupnju do kojeg smo došli u zaštiti manjinskih prava i stabilnosti u regiji, definitivno treba raditi na daljnjem razvijanju dobre i kvalitetne bilateralne suradnje što će biti ostvarivo tek onda kada manjine budu priznate i prihvaćene bez predrasuda, stereotipa i velike pompe oko potpisivanja ovakvih bilateralnih sporazuma koji koriste svim stranama. I državama u njihovim objema ulogama, i kao matične i kao domicilne države, ali i pripadnicima manjina unutar njihovih granica.

### Literatura

- Human Rights in FR Yugoslavia, *Spotlight Report*, br. 28, Humanitarian Law Center 1999, Beograd
- Konig, Matthias, *The Situation of Minorities in the Federal Republic of Yugoslavia, Towards an Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Working paper #11*, Flensburg, European Centre for Minority Issues, 2001
- Manjinski Forum*, br. 10, Split, Stina, veljača 2005.
- Poulton, Hugh, *The Balkans: Minorities and States in Conflict*, London: Minority Rights Group, 1993.
- Stavenhagen, Rudolfo, *The Ethnic Question: Conflicts, Development and Human Rights*, Tokyo, Hong Kong, United Nation Press, 1999, str. 20-35.
- The report of the Special Rapporteur of the UN Commission on Human Rights*, UN doc. E/CN.4/1997/8 (25 October 1996), paras 68-70.

### Ostali izvori

- Europa South-East Monitor*, Issue 24, June 2001., <http://www.ceps.be/files/ESF/Monitor24.php>
- European Charter for Regional or Minority Languages*, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/148.htm>
- Sporazum između Republike Hrvatske i Srbije i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori i srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj*, <http://www.poslovniforum.hr/about02/ss18.asp>
- The Framework Convention for the Protection of National Minorities*, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=157&CM=11&DF=9/28/04&CL=ENG>

---

### Summary

---

The basic point of bilateral cooperation and signing the agreement between two states about national minorities right's protection should head only to it's better execution, improving the status of minorities as well as improving their right's protection.

It should be considered as one of the possible ways to finance the minorities. Good bilateral cooperation and relations between home and domicile state of national minority are very important for national minorities protection, but not in the sense that every negative internal political move of home state will led to discrimination of that minority representatives in domicile state. Building relations between national



minorities and home states in our region is very important for preserving their national, language and cultural tradition as well as their development. It is the same for the representatives of Serbian and Montenegrin minority in Croatia as well as for the representatives of Croatian minority in Serbia and Montenegro.