

Izlaganje na znanstvenom skupu

UDK: 341.234(497.5)

342.724(497.5)

342.827.1(497.5)

323.15:34>(497.5)

Primljeno u uredništvo: 1. studenog 2010.

Prihvaćeno za tisak: 1. prosinca 2010.

Funkcioniranje vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj

SINIŠA TATALOVIĆ,* RUŽICA JAKEŠEVIĆ,**
TOMISLAV LACOVIĆ***

Sažetak

Republika Hrvatska ima zakonodavno razvijen i institucionalno razgranat sustav ostvarivanja prava nacionalnih manjina. Vrlo važan institucionalni segment političkog predstavništva nacionalnih manjina na lokalnoj i regionalnoj razini su vijeća i predstavnici, a istraživanje čije rezultate interpretiramo fokusirano je na ostvarivanje njihove uloge. Ostvarivanje prava nacionalnih manjina propisanih Ustavnim zakonom iz 2002. godine moguće je promatrati kroz međuodnos vijeća i predstavnika s jedne strane te izvršnih vlasti jedinica lokalne i područne/regionalne samouprave s druge. Upravo u toj interakciji treba tražiti razloge zbog kojih ne dolazi do potpunog ostvarivanja prava nacionalnih manjina, a kroz interpretaciju rezultata empirijskog istraživanja naglasak stavljamo na određene aspekte gdje postoji prostor za napredak.

Ključne riječi: vijeća nacionalnih manjina, predstavnici nacionalnih manjina, manjinska prava, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina

* Prof. dr. sc. Siniša Tatalović, redoviti profesor na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6; e-mail: statal@fpzg.hr

** Mr. sc. Ružica Jakešević, znanstvena novakinja-asistentica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6; e-mail: rjakesevic@fpzg.hr

*** Tomislav Lacović, Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6; e-mail: tlacovic@fpzg.hr

Uvod

U ovom tekstu analizira se uloga i položaj vijeća i predstavnika nacionalnih manjina kao ključnih segmenata ostvarivanja prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj te se prikazuju rezultati empirijskog istraživanja koji iskazuju u kojoj mjeri postojeća institucionalna rješenja utječu na ostvarivanje zakonom zajamčenih prava pripadnika nacionalnih manjina. Na početku se daje pregled rezultata istraživanja koje je Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu proveo u ožujku i travnju 2010, a koje se bavi funkcioniranjem političkog predstavništva nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj na razini lokalne i područne/regionalne samouprave – vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina. To je prvo istraživanje o funkcioniranju manjinske samouprave od kada su Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina iz 2002. ove institucije utemeljene te u 2003. i 2004. godine po prvi put i izabrane.

Cilj istraživanja bio je stjecanje uvida u funkcioniranje vijeća i predstavnika nacionalnih manjina na razini općina, gradova i županija te dijagnosticiranje u kojoj mjeri ova tijela ostvaruju prava zajamčena zakonima. S obzirom da je istraživanje sadržavalo dva anketna upitnika – od kojih je jedan bio namijenjen vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina, a drugi čelnicima izvršne vlasti u lokalnim i regionalnim samoupravama u kojima djeluju vijeća i predstavnici – ispitivanjem komplementarnih varijabli pokušavalo se utvrditi stupanj njihove povezanosti, to jest, u kojoj se mjeri percepcija vijeća i predstavnika te čelnika lokalnih i regionalnih samouprava poklapa ili odudara kod različitih aspekata funkcioniranja vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Početna hipoteza u istraživanju bila je da vijeća i predstavnici nacionalnih manjina još uvijek u potpunosti ne ostvaruju prava propisana Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, posebno u odnosu na postojanje materijalnih i financijskih pretpostavki za rad, sudjelovanje u procesima odlučivanja te utjecaja na lokalne medije i ostvarivanje prava na službenu uporabu jezika i pisma.

Metodologija istraživanja

S obzirom na kriterije razlikovanja prema cilju istraživanja, radi se o orijentacijsko-dijagnostičkom istraživanju. Aspekti orijentacijskog istraživanja ogledaju se u činjenici da prethodno nisu provedena empirijska istraživanja koja bi se bavila tematikom manjinskih prava, posebno funkcioniranjem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina te je bilo potrebno prikupiti neka osnovna saznanja i odrediti karakteristike predmeta istraživanja. U tu je svrhu postavljen takav obuhvat pitanja koji se bavi gotovo svim aspektima ustroja, organizacije i funkcioniranja predstavništva nacionalnih manjina na razini lokalne i područne/regionalne samouprave te ostvarivanja manjinskih prava definiranih Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih

manjina.¹ S obzirom na metodologijski pristup i kriterije istraživanja, opće spoznaje do kojih se dolazi omogućuju generaliziranje i deskripciju dobivenih rezultata s obzirom na populaciju i predmet istraživanja. Stoga istraživanje ima i svoju dijagnostičku/deskriptivnu komponentu i svrhu te može biti referentna točka u analizi položaja nacionalnih manjina i osmišljavanju politike koja će doprinijeti njegovom poboljšanju.

Istraživanje je realizirano primjenom anketnog upitnika. U slučaju vijeća i predstavnika upitnik je sadržavao 23 zatvorena pitanja, a anketni upitnik koji su ispunjavali predstavnici jedinica samouprave sastojao se od 20 zatvorenih pitanja. Anketni upitnik koji se odnosio na vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u obzir je uzeo sva vijeća i predstavnike upisane u registar vijeća i popis predstavnika nacionalnih manjina koji se vodio u Odjelu za opću upravu Središnjeg državnog ureda za upravu, a danas Ministarstvu uprave. Registar sadrži 235 vijeća, a popis 145 predstavnika, dakle ukupno 380 jedinica. Uzorak anketnog upitnika koji se odnosio na vijeća i predstavnike nacionalnih manjina jest prigodni ili raspoloživi. To znači da su osnovni skup činila vijeća i predstavnici koji posjeduju e-mail adresu i koji su bili voljni ispuniti anketni upitnik. Istraživanju se odazvalo ukupno 94 vijeća i predstavnika, što je 24,74 posto od ukupnog broja. Zastupljeno je bilo 14 od ukupno 22 nacionalne manjine koje Republika Hrvatska priznaje. U istraživanju nisu sudjelovali vijeća i predstavnici austrijske, bugarske, poljske, rumunjske, ruske, turske, vlaške te židovske nacionalne manjine. Gotovo trećina, to jest 32 posto, odgovora odnosi se na vijeća i predstavnike najbrojnije nacionalne manjine, srpske.

Kod drugog anketnog upitnika populaciju su činile sve jedinice lokalne (gradovi i općine) i područne/regionalne (županije) samouprave u kojima djeluju vijeća i predstavnici nacionalnih manjina. Anketni upitnik ispunjavali su predstavnici izvršne vlasti – načelnici, gradonačelnici i župani ili drugi dužnosnici izvršne vlasti u čijem su djelokrugu rada pitanja vezana uz nacionalne manjine. Na općine se odnosi 47 posto odgovora, 34 posto na gradove te 19 posto na županije. S obzirom na gore spomenuti registar vijeća i popis predstavnika nacionalnih manjina, može se utvrditi kako vijeća i predstavnici djeluju u 180 jedinica samouprave. Anketni upitnik ispunile su 43 jedinice samouprave, što znači da uzorak čini 23,3 posto od ukupnog broja jedinica samouprave u kojima djeluju vijeća i predstavnici nacionalnih manjina.

Postotak neispunjavanja ankete kod vijeća i predstavnika iznosi samo 6,84 posto, a kod općina, gradova i županija čak 76,1 posto. Možemo zaključiti kako su vijeća i predstavnici bili znatno motiviraniji za sudjelovanje u istraživanju.

¹ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, broj 155/2002.

Materijalno-financijske pretpostavke za rad vijeća i predstavnika

Postojanje materijalno-financijskih pretpostavki vrlo je važan element djelovanja vijeća i predstavnika. Rezultati istraživanja pokazuju da 70 posto vijeća i predstavnika nacionalnih manjina redovito primaju sve materijale za sjednice predstavničkih tijela lokalne i regionalne samouprave ili bar one materijale koji se odnose na pitanja vezana uz nacionalne manjine. Istodobno, četvrtina vijeća i predstavnika uopće ne prima materijale. U dostavi materijala najneredovitiji su gradovi – trećina ih uopće ne dostavlja materijale ili to rade povremeno, a ako tome pribrojimo dostavu materijala u slučaju kada to vijeća i predstavnici sami zatraže, može se reći da gotovo polovina gradova ne informira vijeća i predstavnike koji djeluju na njihovom području.

Vijeća i predstavnici, kako sami tvrde, u 52 posto slučajeva imaju osiguran adekvatan prostor za rad, a 20 posto ih koristi prostor udruga nacionalnih manjina. Jedinice samouprave u nešto većem postotku tvrde kako osiguravaju prostor za rad vijeća i predstavnika, no brojke ne odudaraju značajno. Predstavnici u odnosu na vijeća u nešto manjoj mjeri imaju osiguran prostor za rad. Općine su u većoj mjeri riješile pitanje prostora nego što su to učinili gradovi, a posebice županije. Vijeća i predstavnici koji djeluju na županijskoj razini u najvećoj mjeri koriste prostor nevladinih udruga nacionalnih manjina.

Tablica 1. Odobreni iznos sredstava po vijećima i predstavnicima u jedinicama samouprave

	Koliki je iznos sredstava jedinica samouprave odobrila za rad V/P u 2009. godini:					UKUPNO
	do 10 000 kn	10 000 - 20 000 kn	20 000 - 50 000 kn	50 000 - 100 000 kn	više od 100 000 kn	
Vijeće u općini	13	2	5	2		22
Vijeće u gradu	3	5	6	11	3	28
Vijeće u županiji		1	6	6	3	16
Predstavnik u općini	5		1			6
Predstavnik u gradu	2	1	4			7
Predstavnik u županiji		7	1	3	1	12
UKUPNO	23	16	23	22	7	91

Najučestaliji godišnji iznos izdvojen za rad vijeća i predstavnika u općinama je iznos do 10.000 kuna. Vijeća iz gradskih proračuna godišnje najčešće dobivaju od 50–100.000 kuna, dok iznos veći od 100.000 kuna dobivaju neka vijeća u gradu te vijeća i predstavnici u županiji. Kad je u pitanju isplata naknada vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina, postoji visok stupanj povezanosti odgovora između vijeća i predstavnika te izvršne

vlasti. Nešto više od polovice vijeća i predstavnika redovito prima novčane naknade za svoj rad, bilo mjesečno bilo za određena vremenska razdoblja, a otprilike četvrtina vijeća i predstavnika radi volonterski, bez novčane naknade. Naknadu na temelju obavljenih poslova prima 19 posto vijeća i predstavnika.

Uvidom u isplaćivanje naknada vijećima i predstavnicima u jedinicama samouprave dolazi se do zaključka kako isplaćivanje naknada u najvećoj mjeri prakticiraju županije, nešto manje gradovi, a najmanje općine. Oko 55 posto općina isplaćuje članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina i to na različite načine. To čini i gotovo 70 posto gradova, dok sve županije iz anketnog upitnika isplaćuju naknade članovima vijeća i predstavnicima nacionalnih manjina koji djeluju na njihovom području. Plaćanje na temelju obavljenih poslova uobičajilo se kod vijeća, dok kod predstavnika ono nije zastupljeno, osim malim dijelom kod predstavnika u županiji. Dakle, financijski bolje prolaze članovi vijeća nego predstavnici, osim predstavnika u županijama koje su to pitanje uredile.

U ovom kontekstu značajno je istaknuti i činjenicu da oko 85 posto vijeća i predstavnika podnosi izvještaje o svom radu i o utrošku financijskih sredstava. Iako to nije zakonska obaveza, više od polovice vijeća i predstavnika to čini jednom godišnje, a ostali i češće. Najredovitiji su vijeća i predstavnici u županijama, dok se izvještaji rjeđe podnose u općinama. Pritom su vijeća transparentnija od predstavnika.

Aktivnost manjinskih vijećnika i predstavnika

Podaci koji ukazuju na postojanje stručnih pretpostavki za uspješan rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina su sljedeći: 46 posto vijeća i predstavnika sami obavljaju poslove vezane za svoje nadležnosti, dok u 39 posto slučajeva članovi vijeća i predstavnici djeluju uz potporu stručnih službi jedinice samouprave. U sedam posto slučajeva sami angažiraju stručne suradnike koje i plaćaju, a i vijeća i predstavnici u svom radu rijetko angažiraju volontere.

Gotovo 60 posto vijeća i predstavnika nacionalnih manjina odgovorilo je da se povremeno ili na njihov zahtjev provodi edukacija i osposobljavanje za njihov rad. Redovito se to čini tek u 5,3 posto slučajeva, dok se edukacija uopće ne provodi u gotovo 30 posto slučajeva.

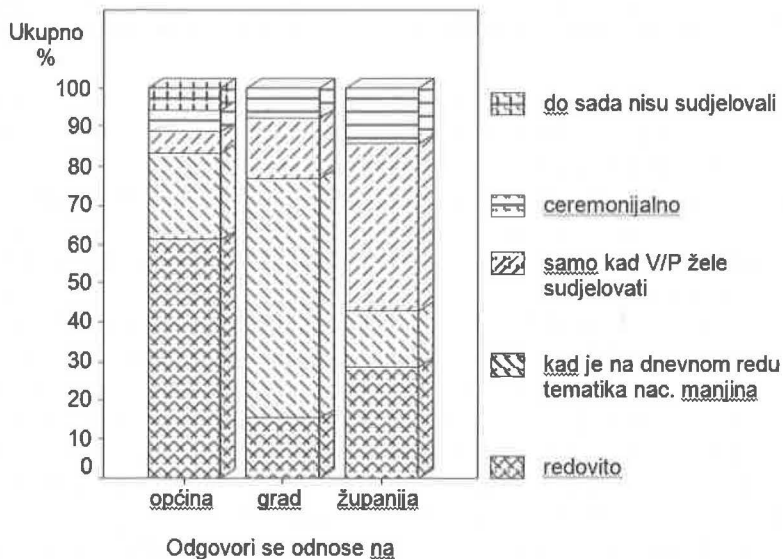
Redovitost sudjelovanja vijeća i predstavnika na sjednicama predstavničkog tijela jedinice samouprave vrlo je važan indikator koji govori o njihovoj spremnosti da ostvaruju svoju zakonom predviđenu ulogu u sredini u kojoj djeluju, tj. da budu aktivan politički subjekt, nezaobilazan u pitanjima od interesa za nacionalne manjine.

Prema iskazima vijeća i predstavnika, tek nešto više od polovine njih ima aktivnu ulogu: 35 posto ih redovito sudjeluje na sjednicama predstavničkog tijela, 27 posto ih je prisutno kada su na dnevnom redu pitanja od interesa za nacionalne manjine. Zabrinjavajući je podatak da nešto više od trećine

Tablica 2. Redovitost sudjelovanja vijeća i predstavnika na sjednicama predstavničkog tijela jedinica samouprave

	koliko često vijeće/predstavnik sudjeluje na sjednicama predstavničkog tijela samouprave					UKUPNO
	redovito	samo kad je riječ o pitanjima vezanim uz nac. manjine	samo kad V/P izraze interes za sudjelovanje	ceremonijalno	do sada nisu sudjelovali	
Vijeće u općini	9	2	1	6	4	22
Vijeće u gradu	8	8	1	6	5	28
Vijeće u županiji	5	9		1	1	16
Predstavnik u općini	4	1		1		6
Predstavnik u gradu	2			3	4	9
Predstavnik u županiji	5	5		2	1	13
UKUPNO	33	25	2	19	15	94

vijeća i predstavnika, prema vlastitim riječima, ima samo provizornu ulogu: 20 posto ih na sjednice dolazi samo u svečanim prilikama, a 16 posto ih do sada uopće nije sudjelovalo u radu predstavničkog tijela. Kod vijeća (40 posto) i predstavnika (65 posto) u općinama zabilježen je najveći postotak redovitog prisustvovanja sjednicama. Vijeća i predstavnici u gradovima po tom su pitanju znatno inertniji – u gradovima 40 posto vijeća uopće ne su-

**Slika 1.** Sudjelovanje vijeća/predstavnika na sjednicama predstavničkog tijela samouprave po jedinicama samouprave

djeluje ili to čini samo ceremonijalno, a kod predstavnika i znatno više, gotovo 80 posto.

Slika 1. potvrđuje kako, prema iskazima predstavnika samouprave, vijeća i predstavnici aktivnije sudjeluju u radu predstavničkih tijela u ruralnim nego urbanim sredinama.

Kada je u pitanju predlaganje mjera za poboljšanje položaja nacionalnih manjina, trećina vijeća i predstavnika prema vlastitom očitovanju do sada u aktualnom mandatu nije predložila niti jednu mjeru. U tom smislu očitovanje predstavnika izvršne vlasti još je nepovoljnije – čak 57 posto tvrdi kako vijeća i predstavnici u aktualnom mandatu nisu predložili niti jednu mjeru. Više od polovice vijeća to je učinilo od 1 do 5 puta, što tvrdi 37 posto predstavnika izvršne vlasti. Samo oko pet posto vijeća i predstavnika aktivno predlaže mjere, što znači da su to u aktualnom mandatu činili više od 15 puta. Potrebno je uočiti da se vrlo mali broj odgovora smjestio između dviju krajnosti – nije zabilježen ni jedan odgovor od 10-15 puta, dok kod izvršnih vlasti nije zabilježen čak niti odgovor od 5-10 puta.

Tablica 3. Aktivnost vijeća i predstavnika u aktualnom mandatu (nepodcrtano iskazi vijeća i predstavnika, podcrtano predstavnika izvršne vlasti)

	Aktivnost vijeća i predstavnika										
	nijednom		1-5		5-10		10-15		15 i više		Ukupno
Predlaganje mjera	32	<u>57</u>	55	<u>37</u>	9	<u>0</u>	0	<u>0</u>	4	<u>6</u>	100%
Isticanje kandidata	72	<u>54</u>	18	<u>46</u>	1	<u>0</u>	0	<u>0</u>	9	<u>0</u>	100%
Konzultiranje o kandidatima	68	<u>49</u>	20	<u>51</u>	1	<u>0</u>	0	<u>0</u>	11	<u>0</u>	100%

I po pitanju isticanja kandidata za dužnosti u tijelima jedinice samouprave može se pratiti polarizacija vijeća i predstavnika na vrlo mali postotak aktivnih, kojih je 9 posto, i veliku većinu onih koji u aktualnom mandatu uopće nisu isticali kandidate, 72 posto, te onih koji su to učinili od 1-5 puta. Prema iskazu jedinica samouprave, niti jedno vijeće ili predstavnik nije predlagao svoje kandidate više od pet puta, dok ih je više od polovine u tom smislu neaktivno.

Kada se radi o konzultiranju vijeća i predstavnika o kandidatima pripadnicima nacionalnih manjina za dužnosti u tijelima jedinica samouprave, postoji visoka korelacija s prethodnim odgovorom. Može se zaključiti kako su vijeća i predstavnici u pravilu konzultirani o kandidatima koje ističu za dužnosti u tijelima jedinice samouprave. Kod predstavnika izvršne vlasti koji su sudjelovali u ovom istraživanju nije zabilježen niti jedan odgovor da su vijeća i predstavnike konzultirali više od pet puta.

Zakonodavac je otvorio mogućnost institucionalne suradnje među vijećima i predstavnicima kroz stvaranje koordinacija. U praksi je uočljivo kako se vijeća i predstavnici u koordinacije udružuju najčešće s predstavnicima iste manjine (41 posto odgovora koje su dali vijeća i predstavnici i 57 posto

odgovora koje su dali predstavnici izvršne vlasti). Mnoga vijeća i predstavnici povezuju se i u više koordinacija, ne samo s predstavnicima iste manjine nego i s predstavnicima različitih manjina, dominantno na istoj razini samouprave. Oko 15 posto vijeća i predstavnika su izvan koordinacija, tj. nemaju razvijenu suradnju s drugim vijećima i predstavnicima.

Također, kada govorimo o aktivnosti vijeća i predstavnika, indikativno je spomenuti i to da polovina vijeća i predstavnika do sada nije iskoristila zakonski zajamčenu mogućnost davanja mišljenja i prijedloga na programe radijskih i televizijskih postaja namijenjenih nacionalnim manjinama. Povremeno to čini četvrtina, a redovito tek svako deseto vijeće, tj. predstavnik. Pri tome moramo uzeti u obzir da, prema tvrdnjama vijeća i predstavnika, tek četvrtina medija redovito informira na jezicima nacionalnih manjina, a 42 posto ih to uopće ne čini. U tom važnom pitanju u nadležnosti vijeća i predstavnika prostora za napredak itekako ima.

Uloga izvršne vlasti lokalne i područne/regionalne samouprave u ostvarivanju prava nacionalnih manjina

Jedinice samouprave sukladno članku 31. točki 2. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina imaju obavezu svojim općim aktima urediti način, rokove i postupak ostvarivanja prava vijeća nacionalnih manjina koja uključuju predlaganje mjera za unaprjeđivanje položaja nacionalnih manjina, davanje mišljenja i prijedloga na programe radijskih i televizijskih postaja na lokalnoj i regionalnoj razini, isticanje kandidata za dužnosti u tijelima državne uprave i tijelima jedinica samouprave, obavještenost o svakom pitanju o kome će raspravljati radna tijela predstavničkog tijela jedinice samouprave, a tiču se položaja nacionalne manjine. Nešto više od polovine vijeća i predstavnika smatra kako je jedinica samouprave na čijem području djeluju u potpunosti uredila ostvarivanje prava nacionalnih manjina, a još trećina smatra kako je to uređeno djelomično. U isto vrijeme 76 posto predstavnika izvršne vlasti tvrdi kako su u potpunosti institucionalno uredili ostvarivanje prava vijeća nacionalnih manjina, a sedam posto smatra da je to učinjeno djelomično. Promatrano iz pozicije vijeća i predstavnika, po tom pitanju još ima mjesta za napredak.

Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina uvedena je u 30 posto jedinica samouprave koja su sudjelovala u istraživanju. U 20 posto slučajeva razlog je što je ravnopravna službena uporaba jezika i pisma predviđena statutom jedinice samouprave, u osam posto slučajeva jer pripadnici samouprave čine trećinu stanovnika, a u dva posto slučajeva kao stečeno pravo.²

² Republika Hrvatska je od bivše SFRJ naslijedila model zaštite prava, iz današnje perspektive gledano, tzv. "starih nacionalnih manjina": mađarske, talijanske, češke, slovačke, rusinske i ukrajinske. Ovaj model je obuhvaćao: pravo na naobrazbu na vlastitom jeziku, pravo na službenu uporabu jezika, pravo na informiranje na jeziku nacionalne manjine, raznovrsne mogućnosti očuvanja etničkog, jezičnog i vjerskog identiteta te predstavljanja manjinskih interesa.

Istraživanje je obuhvatilo i pitanje u kojoj se mjeri provodi ravnopravna uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina tamo gdje za to postoje zakonske pretpostavke. Iskazi vijeća i predstavnika u velikoj se mjeri poklapaju s iskazima predstavnika lokalnih vlasti kada je riječ o potpunoj provedbi ravnopravne uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina u praksi. Takav stav ima oko 16 posto predstavnika manjinske samouprave i 15 posto predstavnika lokalnih vlasti. No negativni odgovor o provođenju dalo je 60 posto predstavnika općina, gradova i županija u odnosu na 45 posto vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Važan je i podatak da se provođenje ravnopravne službene uporabe jezika i pisma kod najbrojnije nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj, srpske, odvija nešto lošije u odnosu na prosjek svih manjina zajedno. Srpski jezik i ćirilica ravnopravno se koristi u 10 posto slučajeva, u odnosu na prosjek svih manjina zajedno koji iznosi 16 posto. Djelomično se provodi u 23 posto slučajeva, u odnosu na 28 posto djelomične provedbe kod svih manjina zajedno, a negativni odgovor je za osam posto češći. Nadalje, 11 posto vijeća i predstavnika tvrdi kako nema pravo na uporabu znamenja i simbola svoje nacionalne manjine dok za predstavnike lokalnih i regionalnih vlasti taj problem i ne postoji ili je zanemariv. U dvije trećine samouprava nacionalne manjine imaju pravo na uporabu svojih znamenja i simbola na području cijele samouprave.

Kada je u pitanju financiranje udruga nacionalnih manjina, iskazi vijeća i predstavnika te jedinica samouprave u velikoj se mjeri poklapaju. Najučestaliji model financiranja udruga nacionalnih manjina jest onaj koji se odvija na temelju javnog poziva i predloženih programa – u 55 posto slučajeva. Na prijedlog vijeća i predstavnika gradovi, općine i županije financiraju udruge nacionalnih manjina u 17 posto slučajeva, a 14 posto vijeća i predstavnika tvrdi kako na njihovom području do sada nisu financirane udruge nacionalnih manjina. Jednokratno financiranje bez prethodno utvrđenih kriterija čini 11 posto odgovora. Gotovo je zanemariv odgovor da se udruge nacionalnih manjina financiraju sukladno brojnosti pripadnika te manjine na određenom području, samo 3 posto.

Tablica 4. Obrazovanje učenika pripadnika nacionalnih manjina

Model	Postotak %
Model A	14
Model B	4
Model C	38
Jezik nacionalne manjine uči se kao jezik sredine	1
Poseban oblik nastave: periodično, dopisno-konzultativna nastava	17
Poseban program uključivanja učenika romske populacije u odgojno-obrazovni sustav	5
Ne provodi se	21

Model A predstavlja oblik nastave u kojem se program izvodi na jeziku i pismu nacionalne manjine. Hrvatski jezik se uči u istom broju sati kao i jezik manjine, a u nastavi su prisutni dodatni sadržaji vezani uz nacionalnu manjinu. Kod modela B riječ je o dvojezičnoj nastavi – društvena grupa predmeta izvodi se na materinjem jeziku, a prirodna na hrvatskom. Model C odnosi se na njegovanje jezika i kulture nacionalne manjine – dva do pet sati tjedno posvećeni su nastavi koja obuhvaća jezik, pismo i književnost, glazbeno i likovno stvaralaštvo te povijest i geografiju. Dodatni programi obrazovanja učenika pripadnika nacionalnih manjina za koje ne postoji mogućnost organiziranja nastave u okviru modela A, B ili C su seminari, ljetne ili zimske škole, dopisno-konzultativna nastava te posebni program uključivanja učenika romske populacije u odgojno-obrazovni sustav.

Uloga vijeća i predstavnika nacionalnih manjina

Prema Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina Republika Hrvatska osigurava ostvarivanje posebnih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina koja oni uživaju pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini. Među pravima zajamčenima Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina izdvajaju se slijedeća prava:³

- Samoorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja zajedničkih interesa;
- Zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima;
- Sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina.

Tu su još i značajne odredbe koje omogućuju:

- Služenje svojim jezikom i pismom, u privatnoj, javnoj i službenoj uporabi;
- Odgoj i obrazovanje na vlastitom jeziku i pismu;
- Uporabu znamenja i simbola;
- Kulturnu autonomiju održavanjem, razvojem i iskazivanjem vlastite kulture;
- Pravo na očitovanje svoje vjere i osnivanje vjerskih zajednica zajedno s drugim pripadnicima te vjere;
- Pristup sredstvima javnog priopćavanja i obavljanja djelatnosti javnog priopćavanja na jeziku i pismu kojim se služe.
- Sukladno odredbama Ustavnog zakona, pripadnici nacionalnih manjina biraju svoje predstavnike i vijeća nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Njihova svrha je sudjelovanje

³ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, članak 7, u: Mato A. (priredio), *Zbirka zakona Republike Hrvatske*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2003.

u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima kako bi se očuvao, zaštitio i unaprijedio položaj nacionalnih manjina.⁴

Vijeća i predstavnici u ostvarivanju prava nacionalnih manjina nabrojanih u Ustavnom zakonu i ostalim nacionalnim i međunarodnim propisima imaju vrlo važnu ulogu. U hrvatskom slučaju ne može se govoriti o manjinskim samoupravama u punom smislu riječi, o njima se može govoriti kao o partnerima lokalnih vlasti čiji je cilj očuvanje i unaprijeđenje položaja nacionalnih manjina na regionalnim i lokalnim razinama. Pored zajamčenih mjesta manjinskih zastupnika u parlamentu, vijeća i predstavnici nacionalnih manjina predstavljaju važan dodatni mehanizam za zaštitu nacionalnih manjina. Zadaće i ovlasti, kao i način izbora (vijeće ili predstavnik) propisani su Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. Vijeća i predstavnici nacionalnih manjina mogu se povezivati u koordinacije, bilo s različitim manjinama na istoj razini samouprave, bilo s predstavnicima iste manjine s različitim razina samouprave. Novost uvedena Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u lipnju 2010. godine jest mogućnost uspostave koordinacija vijeća s pravnom osobnošću i na nacionalnoj razini.⁵ Srpsko narodno vijeće time je eksplicitno ovlašteno nastupati kao Koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske.

Osim prethodno navedenoga, a što je vezano uz iskustva iz dosadašnje prakse, potrebno je pojasniti način izbora i ulogu vijeća i predstavnika. U jedinicama samouprave na čijem području pripadnici pojedine nacionalne manjine sudjeluju s najmanje 1,5 posto u ukupnom stanovništvu jedinice samouprave, u jedinicama lokalne samouprave na čijem području živi više od 200 pripadnika pojedine nacionalne manjine, te u jedinicama područne (regionalne) samouprave na čijem području živi više od 500 pripadnika nacionalne manjine, pripadnici svake takve nacionalne manjine mogu izabrati vijeće nacionalnih manjina, a na području jedinice samouprave gdje živi najmanje 100 pripadnika nacionalne manjine, za područje ovakve jedinice samouprave bira se predstavnik nacionalnih manjina.⁶

Vijeća nacionalnih manjina, prema Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, u jedinici samouprave imaju pravo:

- Predlagati tijelima jedinice samouprave mjere za unaprijeđivanje položaja nacionalne manjine u državi ili na nekom njenom području, uključujući davanje prijedloga općih akata kojima se uređuju pitanja od značaja za nacionalnu manjinu tijelima koja ih donose;
- Istimati kandidate za dužnosti u tijelima državne uprave i tijelima jedinica samouprave;

⁴ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, članak 23, u: Mato A. (priredio), *Zbirka zakona Republike Hrvatske*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2003.

⁵ Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, br. 080/2010.

⁶ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, članak 24, u: Mato A. (priredio), *Zbirka zakona Republike Hrvatske*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2003.

- Biti obaviješteni o svakom pitanju o kome će raspravljati radna tijela predstavničkog tijela jedinice samouprave, a tiče se položaja nacionalne manjine;
- Davati mišljenja i prijedloge na programe radijskih i televizijskih postaja na lokalnoj i regionalnoj razini namijenjene nacionalnim manjinama ili na programe koji se odnose na manjinska pitanja.⁷

Jedinice samouprave obvezne su osigurati pretpostavke za rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina na svom području. Osim toga, ona mogu ostvarivati vlastita sredstva iz donacija, poklona ili nasljedstava. Sredstva što ih dobivaju iz lokalnih ili državnoga proračuna mogu trošiti samo sukladno njihovoj proračunskoj namjeni, a u korištenju sredstvima iz vlastitih izvora vijeća su slobodnija i mogu ih trošiti za poslove od značenja za nacionalnu manjinu, i to sukladno autonomno kreiranim programima.⁸ Važno je istaknuti kako u nekim slučajevima niti sami predstavnici i članovi vijeća nacionalnih manjina nisu dovoljno upoznati s njihovom ulogom, djelokrugom, načinom funkcioniranja i radom.

Vijeća i predstavnici nacionalnih manjina u dosadašnjoj praksi

Republika Hrvatska je svojom zakonodavnom regulativom i praksom postigla visok stupanj zaštite prava nacionalnih manjina, bilo tradicionalnih bilo tzv. "novih" nacionalnih manjina.⁹ U skladu s tim, vrlo često se ističe kako je Republika Hrvatska u zakonskoj regulaciji ove problematike odmakla ispred mnogih drugih zemalja – to je bio proces koji se u velikoj mjeri odvijao u suradnji s institucijama međunarodne zajednice, koje su reguliranje ovoga područja uzimale kao jedan od indikatora napretka u demokratizaciji cjelokupnog društva.

Do formalnog proširenja mogućnosti ostvarivanja manjinskih prava dolazi donošenjem Ustavnog zakona kojim su regulirana prava nacionalnih manjina, a posebno nakon donošenja adekvatnog provedbenog zakonodavstva i potvrđivanja temeljnih međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu nacionalnih manjina. To se posebno odnosi na Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina i Europsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima,¹⁰ te Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokole uz ovu konvenciju.¹¹

⁷ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, članak 31, u: Mato A. (priredio), *Zbirka zakona Republike Hrvatske*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2003.

⁸ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, članak 28. i 29, u: Mato A. (priredio), *Zbirka zakona Republike Hrvatske*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2003.

⁹ Tatalović, S., "Nacionalne manjine i hrvatska demokracija", *Politička misao*, vol. 43, br. 2, 2006, str. 162.

¹⁰ Tatalović, S., "Deset godina manjinske politike u Hrvatskoj", *Međunarodne studije*, vol. 2, br. 3, 2002, str. 63.

¹¹ Arlović, M. (priredio), *Zbirka zakona Republike Hrvatske*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2003, str. 7.

Sadašnja ukupna politička i socijalna situacija u Hrvatskoj povoljna je za ostvarivanje manjinskih prava, među koje se ubraja i pravo političkog predstavljanja. Ista ta konstatacija ne može se primijeniti na vrijeme početka 90-ih godina, kada je pred Republikom Hrvatskom, kao državom s tek stečenom neovisnošću, stajao i zadatak definiranja položaja i "starih" i "novih" nacionalnih manjina.

Naime u procesu približavanja euroatlantskim integracijama utvrđeno je da je tretman manjina, kako u smislu donošenja adekvatnog zakonodavstva kojim će se zaštititi posebna prava nacionalnih manjina tako i u smislu osiguravanja provođenja donesenih zakona, jedno od osnovnih mjerila stupnja uspostave normalnih međuetničkih odnosa, ali i cjelokupne demokratizacije društva. Godina 2000. predstavljala je prekretnicu u akcijama usmjerenima prema poboljšanju položaja nacionalnih manjina u Hrvatskoj.¹² Kako je već prethodno navedeno, vrlo važnim u tom procesu smatra se donošenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina kojim je ustanovljena funkcija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina donesen je 2002. godine,¹³ a do tada su bile ratificirane i sve međunarodne konvencije koje se odnose na prava pripadnika nacionalnih manjina, usvojen je niz provedbenih dokumenata iz tog područja te su potpisana i dva međudržavna ugovora kojima je regulirana obostrana zaštita nacionalnih manjina (s Italijom i Mađarskom), a u pripremi je bio i ugovor s tadašnjom državnom zajednicom Srbijom i Crnom Gorom (koji je poslije i potpisan).¹⁴

Prvi izbori za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina održani su 2003. i, dodatno, 2004. godine. Glavne karakteristike tih izbora bile su mali odaziv birača, problemi u konstituiranju i stvaranju pretpostavki za početak rada vijeća i predstavnika. Dobar dio prvoga mandata utrošen je na rješavanje organizacijskih problema, edukaciju članova i uspostavljanje komunikacije s tijelima lokalnih i regionalnih samouprava. Pri tome je presudnu važnost imala pomoć koju su vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina pružali Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske, Ured za nacionalne manjine Vlade Republike Hrvatske te pojedine međunarodne institucije, posebno OESS i Europska komisija.¹⁵

"Prvim izborima za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina Republika Hrvatska je ušla u novo razdoblje zaštite prava nacionalnih manjina. Unatoč navedenim problemima koji su se pritom pojavili, ti izbori su ipak označili početak boljeg ostvarivanja prava nacionalnih manjina na lokalnim i regionalnim razinama. Važno je naglasiti da osnivanje vijeća nije obveza, nego pravo koje pripadnici svake nacionalne manjine mogu koristiti."¹⁶

¹² Tatalović, Siniša, *Nacionalne manjine u Hrvatskoj*, STINA, 2005, str. 7.

¹³ Arlović, M. (priredio), *Zbirka zakona Republike Hrvatske*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2003.

¹⁴ Ibid, str. 9.

¹⁵ Analiza izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, Savjet za nacionalne manjine RH, 2007; Analizu drugih izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina održanih u lipnju 2007. godine izradio je Centar za sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

¹⁶ Ibid.

Djelovanje vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u prvom mandatu obilježeno je različitim uvjetima u kojima su pojedina vijeća djelovala. I dok vijeća u nekim sredinama nisu imala problema u osiguravanju uvjeta za svoj rad, to se za neke sredine ne može reći, pa je prevladavalo nezadovoljstvo položajem i mogućnostima djelovanja koje su imala većina vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Ta činjenica nikako nije mogla proizvesti pozitivan učinak na odaziv birača i motiviranost samih pripadnika nacionalnih manjina da se kandidiraju za tu funkciju na drugim izborima koji su se održali u lipnju 2007. godine. Svjesna ove činjenice, Vlada je u pripremi raspisivanja izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u 2007. godini značajnu pozornost poklonila medijskoj prezentaciji uloge ovih manjinskih institucija. Namjera je bila dodatno motivirati pripadnike nacionalnih manjina da na ove izbore izađu u značajnijem postotku i tako pojačaju legitimitet izabranih članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Važno je naglasiti da su se ovu kampanju uključili Europska komisija i OESS, a vodili su je GONG i STINA. Jedan od zaključaka koji se nameće analizom drugih izbora jest da bi izbore za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina trebalo organizirati u vrijeme kada se provode i lokalni izbori jer bi odaziv pripadnika nacionalnih manjina tada bio daleko veći.¹⁷

S obzirom na prethodno navedeno, može se konstatirati da Hrvatska ima zaokružen zakonodavni sustav na području zaštite nacionalnih manjina. Donošenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (2002), na čije se donošenje Republika Hrvatska obvezala i u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju s EU-om, predstavlja završetak stvaranja tog cjelovitog normativnog okvira. U procesu njegovog oblikovanja smatralo se kako će se s napredovanjem Hrvatske prema europskim integracijama značajno poboljšati i položaj nacionalnih manjina. Ta procjena pokazala se točnom.¹⁸

Zaključak

U vremenu od donošenja Ustavnog zakona postignut je napredak u financiranju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, u organiziranosti i osposobljenosti, a u nekim jedinicama lokalne/regionalne samouprave poboljšala se suradnja i komunikacija s tijelima lokalne/regionalne samouprave. Međutim kako bi se ispunili cilj i svrha koje je vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina namijenio zakonodavac, potrebno je poduzeti još neke korake.

Zabrinjavajuće je slab odaziv birača na izbore za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina – 2007. godine na izbore za članove vijeća u gradovima i županijama glasovalo je nešto manje od 10 posto upisanih birača, dok je odaziv u općinama te na izborima za predstavnike bio nešto povoljniji, ali još uvijek ispod 20 posto. Izbori za članove vijeća uopće nisu odr-

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Tatalović, S., "Moraju se primijeniti principi identiteta i integracije", *Manjinski forum*, br. 20, kolovoz 2007, str. 5.

žani u 16 posto jedinica samouprave te za predstavnike u gotovo 40 posto jedinica samouprave jer nije bilo predloženih kandidata. Slaba motiviranost pripadnika nacionalnih manjina za participaciju u izborima te za sudjelovanje u radu najvažnijih tijela koja brinu o manjinskim pravima jedne su od osnovnih prepreka njihove značajnije uloge.

Da bi cijeli sustav manjinske samouprave u lokalnim i regionalnim zajednicama počeo bolje funkcionirati, trebalo bi promijeniti sustav izbora njegovih članova. Institucionalno, zamišljeno je rješenje dobro, jer se kao ovlašteni predlagачi za članove vijeća definiraju prije svega manjinske nevladine (i kulturne i političke) organizacije. U stvarnosti međutim manjinska vijeća tek djelomice surađuju s manjinskim kulturnim i političkim organizacijama u lokalnoj zajednici.

Promjenom načina izbora članova vijeća, u kojem bi birači dobili više šanse utjecati na to tko će ih u vijeću zastupati, porastao bi i interes za tu instituciju, a usklađivanjem termina izbora s izborima za lokalnu samoupravu, povećao bi se i postotak odaziva na izbore. Budući da u Hrvatskoj postoji inicijativa za formiranje jedinstvenog izbornog zakona, kojim bi se regulirao i izbor članova predstavničkih tijela lokalne i regionalne samouprave, i saborskih zastupnika, bilo bi potrebno inicijativu za reguliranje načina izbora članova vijeća nacionalnih manjina "pridružiti" inicijativi o jedinstvenom izbornom zakonu i na taj način cjelovito regulirati način formiranja lokalne i manjinske samouprave.

Također, među manjinskim vijećima ne postoji dovoljna koordinacija, bilo onima iste nacionalne manjine u više jedinica lokalne i regionalne samouprave ili onima koje obuhvaćaju vijeća više manjina u istoj jedinici lokalne samouprave. Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, koji daje mogućnost stvaranja koordinacija nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske, otvara se mogućnost učinkovitijeg djelovanja trenutno fragmentiranog korpusa predstavništva nacionalnih manjina pri ostvarivanju zakonom zajamčenih prava.

Rezultati istraživanja prezentirani u ovom radu pokazuju da je prostor za djelovanje vijeća i predstavnika nedovoljno iskorišten. Ilustrativno, ponovimo samo neke brojke: trećina vijeća i predstavnika je u radu predstavničkog tijela jedinice samouprave do sada sudjelovala samo u svečanim prilikama ili uopće nije. Trećina ih do sada uopće nije predložila niti jednu mjeru u pravcu ostvarivanja nekog od zakonskih prava, niti je bila uključena u neku vrstu edukacije o pravima nacionalnih manjina, a polovina do sada nije davala mišljenja i prijedloge na programe radijskih i televizijskih postaja namijenjenih pripadnicima nacionalnih manjina.

U tom smislu, uz pojačani interes pripadnika nacionalnih manjina za sudjelovanjem u političkom životu te veći legitimitet vijeća i predstavnika, za pretpostaviti je da bi proporcionalno rasla i njihova djelotvornost i odgovornost. No pri razmatranju ostvarivanja manjinskih prava svakako treba imati na umu i ostale ograničavajuće faktore koje smo pokušali dijagnosticirati ovim istraživanjem, za koje možemo reći da su djelomično strukturirani djelovanjem jedinica samouprave, a djelomično i zaslugom samih vijeća i predstavnika nacionalnih manjina.

Literatura

Knjige i članci

Arlović, M. (priredio), *Zbirka zakona Republike Hrvatske*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2003.

Tatalović, S., "Nacionalne manjine i hrvatska demokracija", *Politička misao*, vol. 43, br. 2, 2006.

Tatalović, S., "Deset godina manjinske politike u Hrvatskoj", *Međunarodne studije*, vol. 2, br. 3, 2002.

Tatalović, S., *Nacionalne manjine u Hrvatskoj*, STINA, 2005.

Tatalović, S., "Moraju se primijeniti principi identiteta i integracije", *Manjinski forum*, br. 20, kolovoz 2007.

Dokumenti

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, broj 155/2002.

Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, broj 080/2010.

Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, *Narodne novine*, broj 109/2007.

Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, *Narodne novine*, broj 044/2005.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine*, broj 033/2001.

Summary

The Functioning of Councils and Representatives of National Minorities in the Republic of Croatia

The Republic of Croatia has legislatively developed and institutionally diversified system for the realisation of rights of national minorities. Councils and representatives of national minorities are very important institutional segment of the political representation of national minorities on local and regional levels. The research, results of which are being interpreted in this article, focuses on the realisation of their role. The realisation of minority rights, which are stipulated in the provisions of the Constitutional Law on the Rights of National Minorities (2002), can be examined through the interrelationship between councils and representatives, on one side, and executive authorities of the local and regional self-government units, on the other. It is precisely this interaction that implicates the reasons for incom-

plete realisation of the rights of national minorities. The accent in the interpretation of the results of this empirical research is put on those aspects which could be further advanced.

Keywords: councils of national minorities, representatives of national minorities, minority rights, Constitutional Law on the Rights of National Minorities