

Dr. sc. Sanja Bježančević*

TRENDOVI U ZAPOŠLJAVANJU NACIONALNIH MANJINA U HRVATSKOJ**

UDK: 331.5-054.57(497.5)
DOI: 10.31141/zrpf.2024.61.152.215
Prethodno znanstveno priopćenje
Primljeno: 10. 11. 2023.

Zaštita prava manjina, što podrazumijeva i osiguranje učinkovitog sudjelovanja, kako u političkom, tako i u kulturnom, društvenom i gospodarskom životu pripadnika nacionalnih manjina, nedjeljiva je od načela zabrane diskriminacije. Republika Hrvatska primjer je dobro uređenog normativnog okvira učinkovitog sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina, što podrazumijeva i njihovo sudjelovanje u tijelima javne uprave. Zato je s ciljem utvrđivanja trendova u zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina u tim tijelima – tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave – napravljena analiza javno dostupnih podataka iz izvješća o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina od 2009. do 2021. godine. Također, napravljena je analiza podataka o pojavnosti diskriminacije na temelju etničke pripadnosti u području rada i zapošljavanja iz izvješća o pojavama diskriminacije Ureda pučke pravobraniteljice. Analiza rezultata pokazuje trendove smanjenja udjela zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina u spomenutim tijelima.

Ključne riječi: *nacionalne manjine, zaštita prava manjina, zapošljavanje, pravo na zastupljenost, javna uprava*

1. UVOD

Učinkovito sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina, prvenstveno u procesima odlučivanja, uz ispunjavanje određenih uvjeta, preduvjet je demokratskog reguliranja odnosa u multietničkim državama. Razumijevanje, a potom određivanje interesa većinskih i manjinskih struktura u takvim društvima, svojevrsni je mehanizam u upravljanju mogućim rizicima, ali i uspješnoj integraciji pripadnika manjinskih naroda u multietničkim društvima uz zadržavanje njihovih posebnosti. Zaštita prava manjina, što podrazumijeva i osiguranje učinkovitog sudjelovanja, kako u političkom, tako i u kulturnom, društvenom i gospodarskom životu pripadnika nacionalnih manjina, nedjeljiva je od načela zabrane diskriminacije. Diskriminacija

* Suradnica na internom znanstveno-istraživačkom projektu Pravnog fakulteta u Osijeku pod nazivom Radno pravo pred izazovima 21. stoljeća: transformacija, humanizacija, diskriminacija i jednakost (IP-PRAVOS-3), e-mail: sanja.bjezancevic@gmail.com; ORCID: 0000-0002-5253-2581.

** Ovaj rad je nastao u okviru internog projekta Pravnog fakulteta u Osijeku pod nazivom Radno pravo pred izazovima 21. stoljeća: transformacija, humanizacija, diskriminacija i jednakost (IP-PRAVOS-3). Voditelj projekta: prof. dr. sc. Mario Vinković.

podrazumijeva neopravdano nejednako postupanje prema osobi ili skupinama u odnosu na drugu osobu ili skupinu utemeljenu na diskriminatornoj ili zakonom zabranjenoj osnovi, a pojavnost diskriminacije dovodi do neravnopravnosti.

Uz uvodna i zaključna razmatranja o važnosti učinkovitog sudjelovanja nacionalnih manjina u procesima odlučivanja, rad je strukturiran u tri poglavlja. U drugom poglavlju rada analiziraju se pojmovi diskriminacije i posebnih mjera te zakonodavne odredbe kojima je cilj ostvariti učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti u nekim europskim državama. U trećem poglavlju problematizira se pitanje prava na zastupljenost nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima te tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj. U četvrtom poglavlju slijedi istraživanje o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u prethodno spomenutim javnim tijelima u Hrvatskoj prema izvješćima o provedbi Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te rasprava o najvažnijim nalazima provedenog istraživanja.

Iako je normativni okvir participacije ili zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u Hrvatskoj na visokoj razini, njegovu učinkovitost implicira provedba. Stoga je cilj rada prikazati trendove u zapošljavanju nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti – tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj za razdoblje od 2009. do 2021. godine. Istraživanje polazi od hipoteze da su u Hrvatskoj, unatoč zadovoljavajućem zakonodavnom okviru zaštite manjina, vidljivi negativni trendovi u zapošljavanju nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti.

2. ZABRANA DISKRIMINACIJE I ZASTUPLJENOST NACIONALNIH MANJINA U NEKIM EUROPSKIM DRŽAVAMA

Pravo na zastupljenost ili pravo na učinkovito sudjelovanje, uz političku participaciju, podrazumijeva i sudjelovanje u kulturnom, društvenom i gospodarskom životu, a prvi dokument koji je odredbama o učinkovitom sudjelovanju manjina dao pravnoobvezujuću snagu bila je Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.¹ Iako nije izravno primjenjiva, Okvirna konvencija poziva stranke na stvaranje uvjeta nužnih za učinkovito sudjelovanje osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i gospodarskom životu te javnim poslovima, posebice onima koji se njih samih tiču. Također, stranke se obvezuju na usvajanje mjera, gdje je potrebno, za promicanje pune jednakosti u svim područjima ekonomskog,

¹ Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 14/1997. Okvirna konvencija stupila je na snagu 1. veljače 1998. godine, a usvojilo ju je Vijeće Europe četiri godine ranije. Hrvatska je stranka Okvirne konvencije od 1998. godine i do sada je podnijela ukupno pet izvještaja Vijeću Europe o provođenju Okvirne konvencije. Mazur Kumrić, N., *Europski sustav zaštite prava manjina*, Školska knjiga, Zagreb 2017, str. 85-86. i 183-185. Tatalović, S., *Nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj*, Politička misao, god. 38, 3/2001, str. 101.

socijalnog, političkog i kulturnog života između pripadnika nacionalnih manjina i većinskog naroda, a takve mjere neće se smatrati diskriminacijom.²

2.1. Diskriminacija i posebne mjere

Diskriminacija predstavlja pojavu različitog postupanja prema osobi ili skupini ljudi utemeljeno na diskriminatornoj zakonom zaštićenoj osnovi poput spola, dobi, rase, etničkog ili nacionalnog podrijetla, boje kože, vjere, invaliditeta, seksualne orijentacije ili druge karakteristike, ako za takvo postupanje ne postoji društveno opravdanje.³ Nacionalno antidiskriminacijsko zakonodavstvo diskriminacijom smatra stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe po osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije, kao i osobe povezane s njom rodbinskim ili drugim vezama.⁴

Značajno mjesto u suzbijanju diskriminacije ima provođenje posebnih mjera. Radi se o mjerama privremenog karaktera kojima je namjera uklanjanje nejednakosti utemeljene na nekoj zakonom zabranjenoj osnovi diskriminacije, odnosno kojima se nastoji neutralizirati stavljanje osobe ili skupine ljudi u nepovoljniji položaj na temelju neke zakonom zabranjene osnove diskriminacije.⁵ Svrha posebnih mjera jest osiguranje pune jednakosti u ostvarenju prava i u sudjelovanju u javnom životu osobama s obilježjima koja mogu postati osnove za nejednako postupanje. Takve mjere ne smatraju se diskriminacijom i u situaciji pune jednakosti prestaju se primjenjivati kako ne bi prouzročile suprotan učinak.⁶ Posebne mjere propisuje i nacionalno antidiskriminacijsko zakonodavstvo kao iznimku od diskriminacije, a definira ih kao mjere privremene naravi koje su nužne i prikladne za ostvarivanje stvarne jednakosti društvenih skupina koje se nalaze u nepovoljnom položaju na temelju neke od zakonom zabranjenih osnova diskriminacije kada je takvo postupanje temeljeno na odredbama zakona, podzakonskog akta, programa, mjera ili odluka u cilju poboljšanja položaja etničkih, vjerskih, jezičnih ili drugih manjina

² Čl. 15. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, *op. cit.* u bilj. 1.

³ Vasiljević, S.; Vinković, M., *Temeljna prava i zabrana diskriminacije u praksi europskih i nacionalnih sudova*, Narodne novine, Zagreb 2019., str. 50.

⁴ Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine, br. 85/2008, 112/2012.

⁵ Vasiljević, S.; Vinković, M., *op. cit.* u bilj. 3, str. 68-71. Vidi i Bilić, A., *Diskriminacija u europskom radnom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 44, 3-4/2007, str. 567. Vidi i Vasiljević, S., *Slično i različito: Diskriminacija u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj*, Tim press, Zagreb 2011., str. 108.

⁶ Noon, M.: *The shackled runner: time to rethink positive discrimination?*, Work, Employment and Society, god. 24, 4/2010, str. 729-730. Crosby, F. J.; Iyer, A., Sincharoen, S., *Understanding affirmative action*, Annual review of psychology, god. 57, 2006., str. 587-589. Hodges-Aeberhard, J., *Affirmative action in employment: Recent court approaches to a difficult concept*, International Labour Review, god. 138, 1999., str. 250-254. Xenidis, R.; Masse-Dessen, H., *Positive action in practice: some dos and don'ts in the field of EU gender equality law*, European equality law review, god. 2, 2018., str. 36-37.

ili skupina građana ili osoba diskriminiranih na temelju neke zakonom zabranjene osnove diskriminacije.⁷ Takve posebne mjere privremene naravi propisuje i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, u ovisnosti o udjelu zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu, kao i u ukupnom stanovništvu jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave koje pobliže obrađuje treće poglavlje ovoga rada.⁸

2.2. Zastupljenost nacionalnih manjina u nekim europskim državama

Prava zajamčena pripadnicima nacionalnih i etničkih manjina u Poljskoj odnose se uglavnom na njihov jezik, obrazovanje i kulturu, a poljski Ustav daje osnovna jamstva za poljske državljane koji pripadaju nacionalnim manjinama. Ustav jamči jednakost svih građana i zabranjuje diskriminaciju u političkom, društvenom i gospodarskom životu.⁹ Pitanje održavanja i razvoja kulturnog identiteta nacionalnih i etničkih manjina u Poljskoj te poštovanja načela jednakog tretmana pojedinca, bez obzira na njegovo nacionalno ili etničko podrijetlo, uređeno je Zakonom od 6. siječnja 2005. o nacionalnim i etničkim manjinama i regionalnom jeziku.¹⁰ Zakonom o manjinama dodatno se jača ustavno načelo o nediskriminaciji (zbog pripadnosti manjini) propisivanjem obveze tijelima javne vlasti za poduzimanje mjera s ciljem osiguranja stvarne jednakosti u gospodarskom, društvenom, političkom i kulturnom životu pripadnika nacionalnih manjina i većinskog stanovništva.¹¹ Poljsko zakonodavstvo jamči političku zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina na nacionalnoj i lokalnoj razini, ali ne i zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u upravnim tijelima niti poljske vlasti prikupljaju podatke o nacionalnoj pripadnosti osoba u njima.¹²

Bugarski Ustav jamči slobodu i jednakost svih osoba u dostojanstvu i pravima, a zabranjuje privilegije ili ograničenja prava na temelju, između ostalih osnova, rase, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, etničkog identiteta i vjere, kao i postojanje političkih stranaka na nacionalnoj, rasnoj ili vjerskoj osnovi, a ne sadrži ni odredbe o manjinskoj zaštiti.¹³ Bugarski Ustav ne priznaje posebna prava nacionalnim

⁷ Čl. 9. Zakona o suzbijanju diskriminacije, *op. cit.* u bilj. 4. Vukojičić Tomić, T., *Zastupljenost nacionalnih manjina u hrvatskoj javnoj upravi: ocjena uspješnosti posebnih mjera zapošljavanja*, Migracijske i etničke teme, god. 33, 2/2017, str. 182.

⁸ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine, br. 155/2002, 47/2010, 80/2010, 93/2011, 93/2011. Vasiljević, Vinković, *op. cit.* u bilj. 3, str. 71-72. Vukojičić Tomić, *op. cit.* u bilj. 7, str. 176-177.

⁹ Čl. 35. u The Constitution of The Republic of Poland of 2nd April, 1997, As published in Dziennik Ustaw No. 78, item 483.

¹⁰ Act of 6 January 2005 on National and Ethnic Minorities and Regional Language, Journal of Laws of 2005, No. 17, item 141, as amended.

¹¹ Baranowska, G., *Legal regulations on national and ethnic minorities in Poland*, Przegląd zachodni, god. 2, 2014., str. 35, 39-40.

¹² Council of Europe, Fifth Report submitted by Poland pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/V(2023)001, str. 74.

¹³ Čl. 6. i 11. u Constitution of The Republic of Bulgaria Prom. SG 56/13 July 1991, Amend. SG 85/26 Sep 2003, SG 18/25 Feb 2005, SG 27/31 Mar 2006, SG 78/26 Sep 2006 – Constitutional Court Judgment No.7/2006, SG 12/6 Feb 2007, SG 100/18 Dec 2015.

manjinama na zastupljenost u javnoj upravi, a etnička i kulturna raznolikost u bugarskom društvu smatra se važnim resursom za razvoj građanske nacije.¹⁴ Rumunjska, pak, ima složen i stabilan sustav sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima zahvaljujući različitim instrumentima koji su im dostupni, poput političkog sudjelovanja u nacionalnom parlamentu, mehanizma konzultacija i sudjelovanja na razini vlade te lokalnog predstavljanja. Rumunjski Ustav zabranjuje diskriminaciju na temelju rase, nacionalnog i etničkog podrijetla, jezika i vjere, ali ne sadrži odredbe o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti.¹⁵

S ciljem ostvarenja pune ravnopravnosti i očuvanja njihova identiteta, Ustav Srbije jamči posebnu zaštitu pripadnicima nacionalnih manjina koji žive na njezinu području te zabranjuje svaku diskriminaciju, izravnu i neizravnu, po bilo kojoj osnovi, uključujući i rasu, nacionalnu pripadnost i vjeru, kao i zbog pripadnosti nacionalnoj manjini, te propisuje posebne mjere radi postizanja pune ravnopravnosti pojedinaca i skupina koje su u neravnopravnom položaju u odnosu na ostale građane, a koje se ne smatraju diskriminacijom.¹⁶ Posebne mjere propisuje Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, kao i Zakon o zabrani diskriminacije koji obvezuje poslodavce na poduzimanje odgovarajućih mjera ako je isto potrebno radi osiguranja pristupa radnom mjestu, radnih uvjeta, sudjelovanja, stručnog usavršavanja i napredovanja osobama koje se nalaze u neravnopravnom položaju u odnosu na druge, a posebno, između ostalih, pripadnicima nacionalnih manjina.¹⁷ Posebne mjere propisuje i Zakon o državnoj upravi, ali nejasna formulacija odredbi o posebnim mjerama umanjuje primjenjivost u praksi, te Zakon o državnim službenicima koji zabranjuje favoriziranje ili uskraćivanje prava službenicima zbog rase, vjerske ili nacionalne pripadnosti.¹⁸ Ipak, unatoč ustavnim i zakonodavnim odredbama, izostanak sustavnog praćenja etničke strukture među zaposlenima u javnoj upravi u Srbiji, što je posljedica nerazvijenog pravnog okvira za prikupljanje podataka čija je izmjena u tijeku, razlog je nemogućnosti utvrđivanja stvarnog dosadašnjeg učinka posebnih mjera.¹⁹

¹⁴ Council of Europe, Fourth Report submitted by Bulgaria pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/IV(2017)006, str. 16. Rachel, B., *State Control of Minorities in Bulgaria*, Journal of Communist Studies and Transition Politics, god. 23, 3/2007, str. 355-359.

¹⁵ Council of Europe, Fifth Report submitted by Romania pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/V(2019)013, str. 51. Alionescu, C. C., *Parliamentary representation of minorities in Romania*, Southeast European Politics, god. 5, 1/2004, str. 64-70.

¹⁶ Čl. 14. i čl. 18.-22., čl. 76. u Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

¹⁷ Čl. 4. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Službeni list SRJ, br. 11/2002, Službeni list SCG, br. 1/2003 – Ustavna povelja i Službeni glasnik RS, br. 72/2009 – dr. zakon i 97/2013 – odluka US. Čl. 14. Zakona o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, br. 22/2009, 52/2021.

¹⁸ Čl. 5a Zakona o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018 – dr. zakon. Đorđević, L.; Lončar, J.; Miljković, N.; Bašić, G., *Učešće nacionalnih manjina u društvenom i političkom životu Srbije*, Centar za istraživanje etniciteta, 2018., str. 96-105.

¹⁹ Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Serbia adopted on 26 June 2019, ACFC/OP/IV(2019)001.

3. ZAPOŠLJAVANJE NACIONALNIH MANJINA U HRVATSKOJ

Prema posljednjem provedenom popisu stanovništva 2021. godine, u Republici Hrvatskoj 6,2 posto stanovnika pripada nekoj od 22 priznate nacionalne manjine.²⁰ Pripadnicima nacionalnih manjina jamče se posebna prava i slobode, koje oni uživaju pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini, čije je ostvarenje uređeno Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina,²¹ što uključuje i zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u upravnim i pravosudnim tijelima (čl. 7.). Osim planom zapošljavanja,²² zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u upravnim i pravosudnim te upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, osigurava se pozivanjem na pravo prednosti pri zapošljavanju, u istim uvjetima, prilikom prijave na natječaj za prijam u javnu službu što predstavlja definiranje načina na koji se osigurava propisana zastupljenost nacionalnih manjina koju nadzire Vlada. Kao nepotpuno ostvareno, ovo pravo posebno je isticano u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, a veća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti pokušala se osigurati politikom uvjetovanja što nije bilo dovoljno da se ostvari ravnomjerna zastupljenost u vremenu pristupnih pregovora koji su prethodili procesu integracije.²³

3.1. Pravo na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima

Odredbom članka 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj pripadnicima nacionalnih manjina jamči se zastupljenost u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima sukladno odredbama posebnog zakona kao i drugih akata o politici zapošljavanja u tim tijelima, vodeći računa o sudjelovanju pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu na razini na kojoj je tijelo državne uprave ili pravosudno tijelo ustrojeno te stečenim pravima.²⁴

Da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zastupljenost u tijelima državne uprave razmjerno njihovu udjelu u ukupnom stanovništvu Republike

²⁰ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014. Stanovništvo prema narodnosti – detaljna klasifikacija, Popis 2021., Državni zavod za statistiku, <https://podaci.dzs.hr/hr/podaci/stanovnistvo/popis-stanovnistva/>, 20. rujna 2023.

²¹ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *op. cit.* u bilj. 8.

²² Giljević, T.; Lopižić, I., *Zapošljavanje u hrvatskoj javnoj službi: što (ni)smo naučili iz europskih iskustava*, Institut za javnu upravu, 2019., str. 52-61.

²³ Petričušić, A.; Mikić, L., *Kvaka 22 iz Poglavlja 23: Propust politike uvjetovanja u pogledu osiguranja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, god. 13, 4/2013, str. 1217-1219. Ratković, K., *Politika osiguravanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u hrvatskoj državnoj upravi*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, god. 7, 2/2007, str. 274.

²⁴ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *op. cit.* u bilj. 8. Vidi i Tomić, T. V., *Zastupljenost nacionalnih manjina u hrvatskoj javnoj upravi: ocjena uspješnosti posebnih mjera zapošljavanja*, Migracijske i etničke teme, god. 2, 2017., str. 172-173.

Hrvatske, jamči se Zakonom o sustavu državne uprave (čl. 49).²⁵ Planom prijma u državnu službu, kako proizlazi iz Zakona o državnim službenicima,²⁶ utvrđuje se popunjenost radnih mjesta u državnom tijelu pripadnicima nacionalnih manjina i planira zapošljavanje potrebnog broja državnih službenika pripadnika nacionalnih manjina radi ostvarivanja zastupljenosti sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina i zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave (čl. 42). Kod prijema u državnu službu prema posebnom zakonu, kandidati koji imaju pravo prednosti dužni su pozvati se na to pravo kako bi ostvarili prednost u odnosu na ostale kandidate pod jednakim uvjetima (čl. 50a).

Da se, sukladno odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, prilikom imenovanja sudaca mora voditi računa o zastupljenosti sudaca pripadnika nacionalnih manjina te da se kod podnošenja prijave na objavljeno slobodno sudačko mjesto pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo pozivati na prava koja im pripadaju sukladno odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, propisuje Zakon o državnom sudbenom vijeću (čl. 50).²⁷ O zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina mora se voditi računa i kod prijema državnih službenika i namještenika u sudove (čl. 108.).²⁸

3.2. Pravo na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Odredbom članka 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj pripadnicima manjina jamči se i zastupljenost u tijelima uprave jedinica lokalne samouprave sukladno odredbama posebnog zakona kojim se uređuje lokalna i područna (regionalna) samouprava te drugih akata o politici zapošljavanja u tim tijelima i sukladno stečenim pravima. U popunjavanju mjesta u spomenutim tijelima prednost pod istim uvjetima imaju predstavnici nacionalnih manjina. Obvezu zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u tijelima uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sukladno Ustavnom zakonu i Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, imaju one jedinice koje imaju obvezu osigurati razmjernu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u svom predstavničkom tijelu.²⁹ Pripadnicima nacionalnih manjina jamči se pravo na zastupljenost u predstavničkim tijelima u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima sudjeluju s više od 5, a manje od 15 posto u stanovništvu jedinice, a ako u

²⁵ Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019.

²⁶ Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 92/2005, 140/2005, 142/2006, 77/2007, 107/2007, 27/2008, 34/2011, 49/2011, 150/2011, 34/2012, 49/2012, 37/2013, 38/2013, 01/2015, 138/2015, 61/2017, 70/2019, 98/2019, 141/2022.

²⁷ Zakon o državnom sudbenom vijeću, Narodne novine br. 116/2010, 57/2011, 130/2011, 13/2013, 28/2013, 82/2015, 67/2018, 126/2019, 80/2022, 16/2023, 83/2023.

²⁸ Zakon o sudovima, Narodne novine br. 28/2013, 33/2015, 82/2015, 82/2016, 67/2018, 126/2019, 130/2020, 21/2022, 60/2022, 16/2023.

²⁹ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, *op. cit.* u bilj. 8. Ratković, *op. cit.* u bilj. 23, str. 276.

predstavničko tijelo ne bude izabran bar jedan član pripadnik neke od nacionalnih manjina, broj članova predstavničkog tijela lokalne jedinice povećat će se za jednog člana. Ujedno, ako ne bude osigurana zastupljenost onoliko članova pripadnika nacionalne manjine koja u stanovništvu lokalne jedinice sudjeluje s najmanje 15 posto, koliko osigurava zastupljenost pripadnika te manjine srazmjerno njezinu udjelu u stanovništvu jedinice, broj članova predstavničkog tijela povećat će se do broja koji je potreban da bi se isto ostvarilo. Ako u predstavničkom tijelu jedinice područne samouprave ne bude osigurana zastupljenost onoliko članova pripadnika nacionalne manjine koja u stanovništvu te jedinice sudjeluje s više od 5 posto, koliko im osigurava zastupljenost srazmjerno njihovu udjelu u stanovništvu jedinice, broj članova predstavničkog tijela povećat će se do broja koji je potreban da bi zastupljenost bila ostvarena.³⁰

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi³¹ propisuje da pripadnici nacionalnih manjina koji sukladno odredbama Ustavnog zakona imaju pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ostvaruju pravo na zastupljenost u upravnim tijelima tih jedinica. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su politiku upošljavanja novih službenika, onih koji se primaju na upražnjena radna mjesta, provoditi na način koji će osigurati poštovanje prava pripadnicima nacionalnih manjina (čl. 56.a).

Odredba članka 9. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi³² propisuje da se planom prijma u službu utvrđuje stvarno stanje popunjenosti radnih mjesta u upravnim tijelima lokalne jedinice, potreban broj službenika i namještenika na neodređeno vrijeme za razdoblje za koje se plan donosi i planira broj vježbenika odgovarajuće stručne spreme i struke. Planom prijma u službu utvrđuje se i popunjenost radnih mjesta u upravnim tijelima pripadnicima nacionalnih manjina te planira zapošljavanje potrebnog broja pripadnika nacionalnih manjina radi ostvarivanja zastupljenosti, sukladno Ustavnom zakonu i zakonu kojim se uređuje sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave. Također, kandidat koji ima pravo prednost kod prijma u službu prema posebnom zakonu, u prijavi na natječaj dužan je pozvati se na spomenuto pravo i ostvaruje prednost u odnosu na ostale kandidate samo pod jednakim uvjetima. Lokalne jedinice, pak, u čijim upravnim tijelima nije osigurana zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina sukladno Ustavnom zakonu, dužne su to navesti u tekstu natječaja za prijam u službu (čl. 19.).

³⁰ Vidi čl. 20. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, *op. cit.* u bilj. 8.

³¹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 125/2008, 36/2009, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015, 123/2017, 98/2019, 144/2020.

³² Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 86/2008, 61/2011, 04/2018, 112/2019.

4. TRENDVI U ZAPOŠLJAVANJU NACIONALNIH MANJINA U HRVATSKOJ

Iako Republika Hrvatska jamči, međunarodnim i regionalnim multilateralim ugovorima te dobro uređenim nacionalnim zakonodavstvom, prava i slobode pripadnicima nacionalnih manjina, pitanje provedbe tih odredbi ostaje otvoreno pitanje. Nacionalni sustav zaštite prava manjina u Hrvatskoj, koji se može okarakterizirati kao liberalan, posljedica je procesa međunarodnog priznanja i integracije u međunarodne organizacije za zaštitu ljudskih prava i sloboda i prava nacionalnih manjina te procesa europskih integracija. Analiza izvješća o provedbi Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, u kontekstu njihove zastupljenosti u tijelima javne vlasti, svojevrsni je pokazatelj uspješnosti provedbe postojećih odredbi o sudjelovanju nacionalnih manjina u javnoj upravi.

4.1. Metodologija

S ciljem utvrđivanja trendova u zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina u hrvatskoj javnoj upravi napravljena je analiza izvješća o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina od 2009. do 2021. godine.³³ Analizirani su podaci za nacionalnu i lokalnu razinu, odnosno za tijela državne uprave, pravosudna tijela i upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Utvrđen je ukupan broj zaposlenih u tijelima državne uprave u razdoblju od 2009. do 2021.

³³ Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2009. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2010., str. 54-63. Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2010. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2011., str. 24-29. Izvješće o provedbi Akcijskog plana za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina za razdoblje 2011. – 2013., za 2012. godinu, Zagreb 2013., str. 114-117. Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2012. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2013., str. 28-32., str. 82-83. Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2013. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2014., str. 30-37., str. 91-92. Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2014. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2015., str. 35-39., str. 131-135. Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2015. i 2016. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2018., str. 40-45., str. 183-187., str. 139-144., str. 309-312. Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2017. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2019., str. 40-45., str. 173-176. Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2018. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2019., str. 39-43., str. 177-180. Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2019. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2021., str. 41-46., str. 177-180. Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2020. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2021., str. 36-41., str. 185-188. Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2021. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2022., str. 44-49., str. 188-191., <https://ljudskaprava.gov.hr/pristup-informacijama/strategije-planovi-i-izvjescia/izvjescia/562>, 4. lipnja 2024.

godine te udio pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom broju, uključujući i manjinsku strukturu koja je dostupna od 2012. godine. Od ukupnog broja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje imaju zakonsku obvezu osiguranja zastupljenosti nacionalnih manjina u svojim upravnim tijelima utvrđen je ukupan broj jedinica koje su u razdoblju od 2009. do 2021. godine isto osigurale. Utvrđen je ukupan broj namještenika u jedinicama lokalne samouprave te udio pripadnika nacionalnih manjina u tom broju u razdoblju od 2009. do 2021. godine te njihova struktura. Utvrđen je ukupan broj zaposlenih u pravosudnim tijelima u razdoblju od 2009. do 2021. godine te udio pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom broju, kao i manjinska struktura.

Za praćenje trendova za obje razine kao bazna godina uzima se 2009. godina, odnosno početna godina analiziranog razdoblja u odnosu na koju su praćeni trendovi u zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina u Hrvatskoj. Također, napravljena je analiza godišnjih izvješća Ureda pučke pravobraniteljice o prijavljenim slučajevima diskriminacije. Utvrđen je ukupan broj prijava na diskriminaciju koji je taj Ured zaprimio te udio pritužbi na diskriminaciju utemeljenu na etničkoj osnovi te u području rada i zapošljavanja. I ovdje je 2009. godina bazna godina, odnosno početna godina razdoblja unutar kojeg je analizirana pojavnost diskriminacije na temelju etničke pripadnosti te pojavnost diskriminacije u području rada i zapošljavanja.³⁴

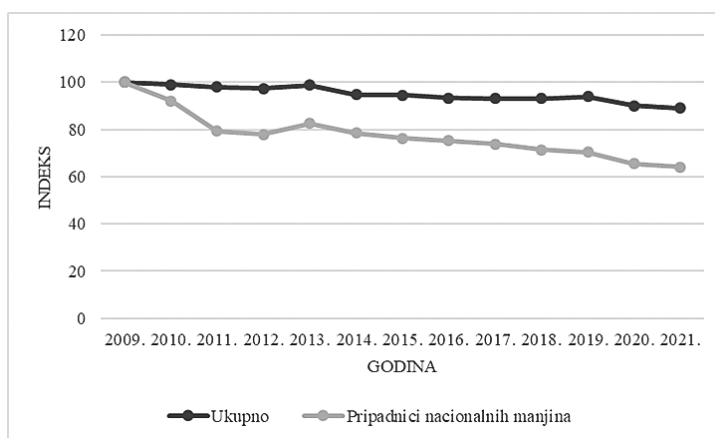
4.2. Rezultati

Ukupan broj zaposlenih u tijelima državne uprave što podrazumijeva središnja tijela državne uprave, urede državne uprave u županijama i urede Vlade i ostala državna tijela u Hrvatskoj smanjio se za 10,9 posto u 2021. godini u odnosu na 2009. godinu koja predstavlja baznu godinu, i to sa 53.299 zaposlenih na 47.501 zaposlenog (Grafikon 1). U ukupnom broju zaposlenih u tijelima državne uprave u 2021. godini, pripadnici nacionalnih manjina činili su 3 posto, a udio im se smanjio u odnosu na baznu 2009. godinu, sa 2247 zaposlenih na 1439 zaposlenih. Važno je napomenuti da je u skladu s Planom gospodarskog oporavka Vlada Republike Hrvatske usvojila 2010. godine kriterije za smanjenje broja zaposlenih u tijelima državne uprave što je podrazumijevalo i klauzulu 2 za 1 što je utjecalo i na mogućnost zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina. Također, do listopada 2014. na snazi je bila odluka o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne

³⁴ Izvješće o pojavama diskriminacije za 2009. godinu, Zagreb 2010., str. 12. Izvješće o pojavama diskriminacije za 2010. godinu, Zagreb 2011., str. 10. Izvješće o pojavama diskriminacije za 2011. godinu, Zagreb 2012., str. 8. Izvješće o pojavama diskriminacije za 2012. godinu, Zagreb 2013., str. 7. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2013. godinu, Zagreb 2014., str. 5. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2014. godinu, Zagreb 2015., str. 8. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2015. godinu, Zagreb 2016., str. 7. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, Zagreb 2017., str. 7. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2017. godinu, Zagreb 2018., str. 13. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2018. godinu, Zagreb 2019., str. 8. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2019. godinu, Zagreb 2020., str. 7. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020. godinu, Zagreb 2021., str. 9. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2022. godinu, Zagreb 2021., str. 203., <https://www.ombudsman.hr/hr/izvjescja-puckog-pravobranitelja/#1655718196191-c8de4feb-8fb8>, 4. lipnja 2024.

uprave, stručnim službama i uredima Vlade, izuzev na radna mjesta koja ostanu upražnjena zbog prestanka službe državnog službenika ili, pak, rada namještenika ako nije moguće osigurati redovito obavljanje poslova preraspodjelom. Na snazi je u 2020. i 2021. godini bila i zabrana novog zapošljavanja sukladno odredbama članka 49.a Zakona o izvršenju državnog proračuna za 2020. godinu i članka 58. Zakona o izvršenju za 2021. godinu.³⁵

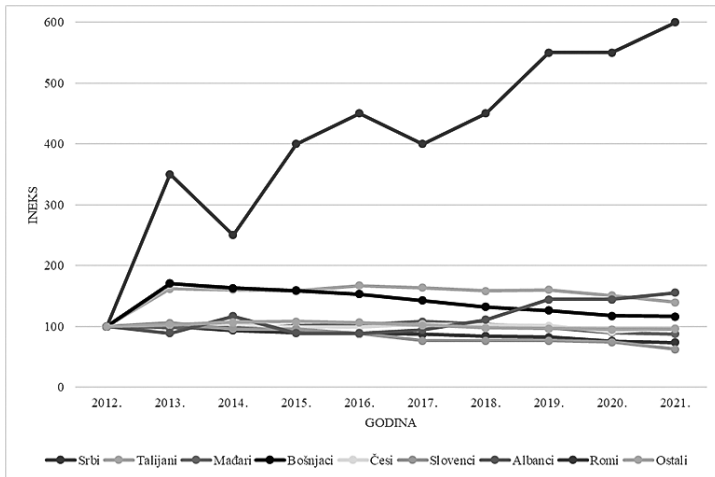
Grafikon 1. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave



Analiza strukture nacionalnih manjina među zaposlenima u tijelima državne uprave pokazuje da se tek udio pripadnika albanske (55 posto), talijanske (40 posto), bošnjačke (16,2 posto) i romske (500 posto) nacionalne manjine povećao u 2021. godini u odnosu na 2009. godinu (Grafikon 2). Iako je u pitanju povećanje, apsolutni brojevi pokazuju da se ne radi o značajnijem povećanju. Broj Albanaca zaposlenih u tijelima državne uprave u razdoblju od 2009. do 2021. godine povećao se za 10, broj Talijana za 22, broj Bošnjaka za 11 i broj Roma za 10 zaposlenih. Podjednako zastupljeni u strukturi zaposlenih u 2021. godini pripadnici su talijanske, mađarske, bošnjačke i češke nacionalne manjine. Udio pripadnika srpske nacionalne manjine, koji su najbrojniji u strukturi, u istom se razdoblju smanjio za 26,3 posto. Udio pripadnika mađarske nacionalne manjine u zaposlenima u tijelima državne uprave u promatranom se razdoblju smanjio za 12,4 posto, češke za 2,5 posto, slovenske za 37,3 posto te ostalih za 4 posto.

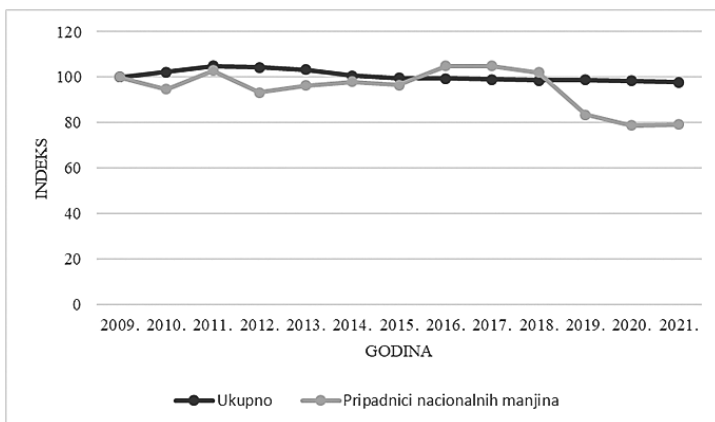
³⁵ Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2010. godinu za potrebe nacionalnih manjina, *op. cit.* u bilj. 33, str. 25. Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2014. godinu za potrebe nacionalnih manjina, *op. cit.* u bilj. 33, str. 37. Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2020. godinu za potrebe nacionalnih manjina, *op. cit.* u bilj. 33, str. 37. Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2021. godinu za potrebe nacionalnih manjina, *op. cit.* u bilj. 33, str. 45.

Grafikon 2. Struktura nacionalnih manjina među zaposlenima u tijelima državne uprave



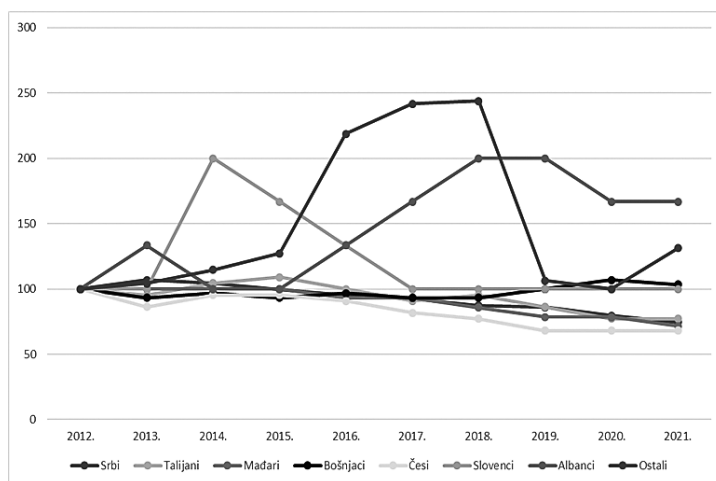
Ukupan broj zaposlenih u pravosudnim tijelima u Republici Hrvatskoj, što podrazumijeva dužnosnike u sudovima i državnim odvjetništvima, kao i službenike, namještenike i vježbenike u sudovima i državnim odvjetništvima smanjio se u 2021. godini za 2,1 posto u odnosu na 2009. godinu (Grafikon 3). Udio zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina u pravosudnim tijelima u 2021. godini smanjio se za 20,7 posto u odnosu na 2009. godinu (3,8 posto), a u 2021. godini iznosi 3,1 posto udjela u ukupno zaposlenima u pravosudnim tijelima.

Grafikon 3. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u pravosudnim tijelima



Analiza strukture nacionalnih manjina među zaposlenima u pravosudnim tijelima pokazuje povećanje udjela pripadnika bošnjačke nacionalne manjine za 3,4 posto i albanske za 66,7 posto te ostalih za 31,3 posto u 2021. godini u odnosu na bazu 2009. godinu (Grafikon 4). Udio pripadnika srpske nacionalne manjine u istom se razdoblju smanjio za 25,6 posto, talijanske za 22,7 posto, mađarske za 28,6 posto, češke 31,8 posto, dok je udio pripadnika slovenske nacionalne manjine ostao nepromijenjen. Ovdje se, pak, u apsolutnim brojevima radi tek o 3 pripadnika slovenske nacionalne manjine, dok se najznačajnije smanjenje vidi kod pripadnika srpske manjine za 56 zaposlenih u promatranom razdoblju.

Grafikon 4. Struktura nacionalnih manjina među zaposlenima u pravosudnim tijelima

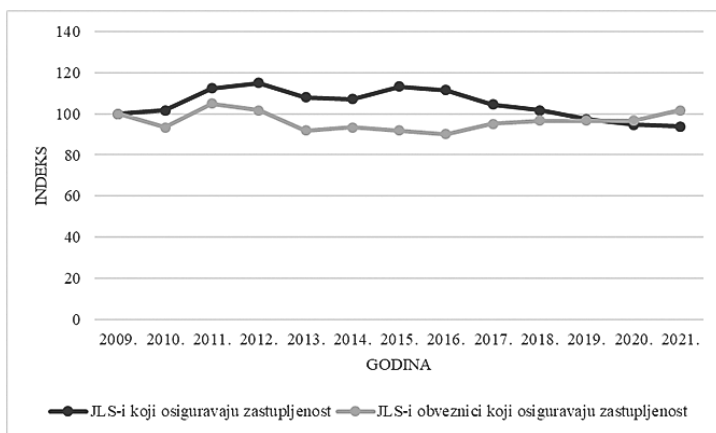


Broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj koje moraju osigurati zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u svojim upravnim tijelima kretao se od 96 u 2009. godini do 78 u 2021. godini (Grafikon 5). Naime, nakon lokalnih izbora održanih u svibnju 2013. godine, broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje moraju osigurati zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u svojim upravnim tijelima smanjio se sukladno odredbama članka 56.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi³⁶ koji propisuje da pripadnici nacionalnih manjina koji u skladu s odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina imaju pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvaruju i pravo na zastupljenost u upravnim tijelima tih jedinica.

³⁶ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *op. cit.* u bilj. 31. Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2013. godinu za potrebe nacionalnih manjina, *op. cit.* u bilj. 33, str. 36.

Od ukupnog broja lokalnih jedinica obveznika zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u svojim upravnim tijelima, ni u jednoj promatranoj godini zastupljenost nije osigurana u svim jedinicama obveznicama. Udio jedinica obveznica koje su osigurale zastupljenost u 2009. godini bio je 63 posto, dok u 2021. on iznosi 79 posto, ali ovdje u obzir treba uzeti činjenicu da se radi o smanjenju broja lokalnih jedinica koje imaju obvezu osiguranja zastupljenosti pa ne možemo govoriti o generalnom poboljšanju stanja u promatranom razdoblju. Paralelno, ako promatramo broj jedinica koje osiguravaju zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u svojim upravnim tijelima neovisno o tome imaju li obvezu, onda uočavamo smanjenje broja jedinica od 6,2 posto u 2021. godini u odnosu na baznu 2009. godinu. I ovdje u obzir treba uzeti činjenicu da je ukupan broj lokalnih jedinica koje imaju obvezu osiguranja zastupljenosti u promatranom razdoblju smanjen.

Grafikon 5. JLS-i koji osiguravaju i JLS-i obveznici koji osiguravaju zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

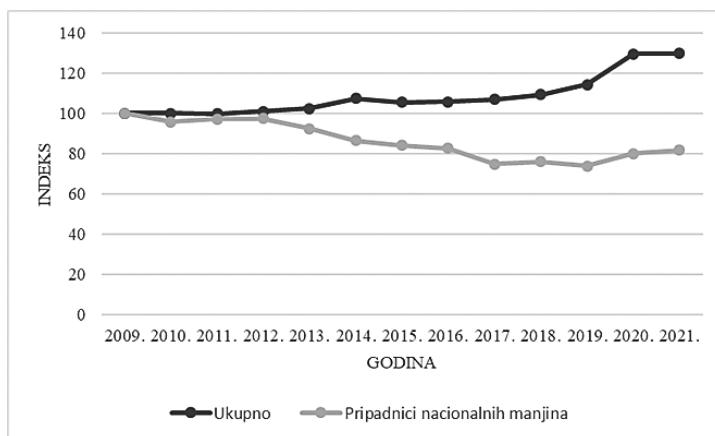


Broj namještenika u tijelima uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave povećao se za 29,9 posto u 2021. godini u odnosu na baznu 2009. godinu (Grafikon 6). Udio namještenika pripadnika nacionalnih manjina u tijelima uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2021. godini smanjio se za 18,4 posto u odnosu na 2009. godinu (4,7 posto), a u 2021. godini iznosi 2,9 posto udjela u ukupno zaposlenima. Važno je napomenuti da, u skladu s Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima,³⁷ ne postoji obveza evidencije nacionalne pripadnosti kao obveznog podatka pa neke lokalne jedinice

³⁷ Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima, Narodne novine br. 73/2017.

poput gradova Zagreba i Pule istima ne raspoložu.³⁸ To znači da evidentirani broj zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina u tijelima lokalnih jedinica može biti različit u odnosu na evidentirano stanje.

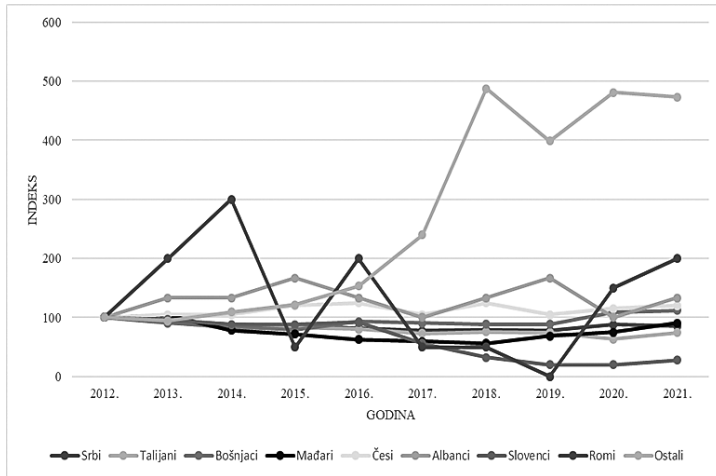
Grafikon 6. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave



Analiza strukture nacionalnih manjina među zaposlenima u tijelima uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pokazuje značajnije smanjenje udjela pripadnika slovenske nacionalne manjine od 72 posto u istima u 2021. godini u odnosu na 2009. godinu (Grafikon 7). Potom pripadnika talijanske manjine od 25,6 posto te srpske od 14,8 posto i mađarske od 9,4 posto u promatranom razdoblju. Ni ovdje, ako se promatraju apsolutni brojevi, ne govorimo o značajnijim promjenama izuzev slovenske i srpske manjine. Udio pripadnika romske nacionalne manjine porastao je za 100 posto u 2021. u odnosu na 2009. godinu, ali i ovdje apsolutne brojke otkrivaju da se ne radi o značajnom povećanju, sa 2 na 4 zaposlena. Porastao je i udio pripadnika albanske nacionalne manjine za 33 posto, potom bošnjačke za 11,6 posto i češke za 20 posto. U 2021. godini u odnosu na 2009. godinu, za 373 posto porastao je ukupan udio pripadnika ostalih nacionalnih manjina u broju zaposlenih u tijelima uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sa 122 zaposlena na 577 zaposlenih.

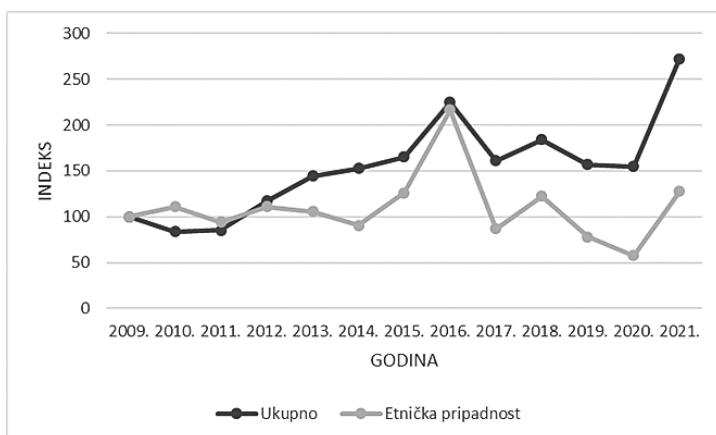
³⁸ Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2021. godinu za potrebe nacionalnih manjina, *op. cit.* u bilj. 33, str. 49.

Grafikon 7. Struktura nacionalnih manjina među zaposlenima u tijelima uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave



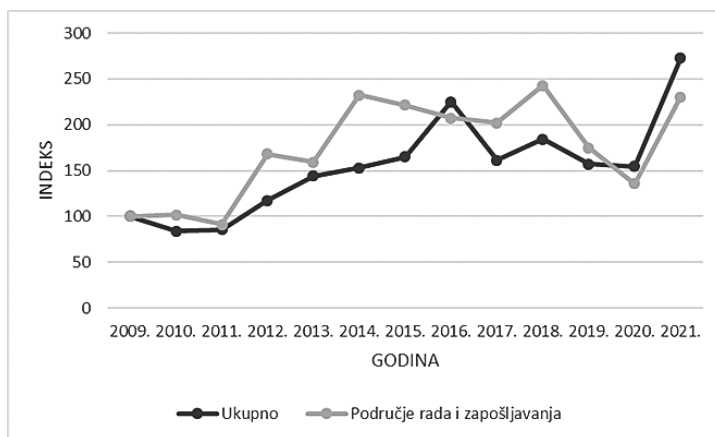
Analiza pojavnosti diskriminacija u društvu pokazuje da je broj pritužbi na diskriminaciju podnesen Uredu pučke pravobraniteljice porastao za 172,7 posto u razdoblju od 2009. do 2021. godine (Grafikon 8). Za 27,8 posto porastao je i broj pritužbi koje su se odnosile isključivo na etničku pripadnost kao osnovu diskriminacije, a u ukupnom broju pritužbi one u 2021. godini čine 14,7 posto pritužbi. Iako broj pritužbi na etničku diskriminaciju nije kontinuirano rastao u promatranom razdoblju, u 2010. godini činio je čak 41,7 posto u ukupnom broju pritužbi.

Grafikon 8. Pojavnost diskriminacije na temelju etničke pripadnosti



U odnosu na 2009. godinu, broj pritužbi na diskriminaciju u području rada i zapošljavanja povećao se za 130,4 posto u 2021. godini i čini 27,5 posto u ukupnom broju pritužbi na diskriminaciju podnesenih Uredu pučke pravobraniteljice (Grafikon 9). U 2014. godini udio pritužbi na diskriminaciju u području rada i zapošljavanja činio je gotovo polovinu ukupnih pritužbi podnesenih Uredu (49,4 posto).

Grafikon 9. Pojavnost diskriminacije u području rada i zapošljavanja



4.3. Rasprava

Analiza podataka koja se odnosi na broj zaposlenih u tijelima državne uprave uključujući udio pripadnika nacionalnih manjina u tom broju, na broj zaposlenih u pravosudnim tijelima uz udio pripadnika nacionalnih manjina u istima, kao i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uključujući udio pripadnika nacionalnih manjina i broj (obveznika) lokalnih jedinica koje osiguravaju zastupljenost u svojim tijelima, pokazuje negativne trendove kada je u pitanju zastupljenost nacionalnih manjina u svim navedenim tijelima. To potvrđuje hipotezu rada da se, unatoč visokim standardima zajamčenih prava i manjinske zaštite u posljednja dva desetljeća, u Hrvatskoj opažaju negativni trendovi u zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima te upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Dok se broj zaposlenih u tijelima državne uprave u 2021. godini smanjio za 10,9 posto u odnosu na 2009. godinu, broj zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina u istom se razdoblju smanjio za 36 posto. U promatranom razdoblju, na godišnjoj razini, udio pripadnika nacionalnih manjina u zaposlenima u tijelima državne uprave kontinuirano se smanjivao, a najniži je upravo u 2021. godini i iznosi 3 posto. Udio zaposlenih u pravosudnim tijelima smanjio se za 2,1 posto u 2021. u odnosu na 2009. godinu, dok se udio pripadnika nacionalnih manjina u zaposlenima u pravosudnim tijelima smanjio za 20,7 posto u istom promatranom razdoblju. I udio

pripadnika nacionalnih manjina u zaposlenima u pravosudnim tijelima kontinuirano se smanjivao od 2009. godine, a najniži je u 2020. (3 posto) i 2021. godini (3,1 posto). Broj zaposlenih u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave porastao je za 29,9 posto u 2021. godini u odnosu na 2009., dok se broj pripadnika nacionalnih manjina u zaposlenima u tim tijelima smanjio za 18,4 posto. I udio pripadnika nacionalnih manjina u zaposlenima u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kontinuirano se smanjivao od 2009. godine, a najniži je u 2020. (2,9 posto) i 2021. godini (3 posto). U obzir svakako treba uzeti i današnju generalnu demografsku sliku Hrvatske te odluke o privremenoj zabrani zapošljavanja u državnoj službi unazad desetak godina.

I Savjetodavni odbor za provedbu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u svom Petom mišljenju o Hrvatskoj zaključuje da se zakonski zajamčeno pravo na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i pravosuđu te upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ne ostvaruje u potpunosti. Savjetodavni odbor u Izvješću poziva vlasti na poduzimanje onih mjera koje bi u praksi osigurale punu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u spomenutim tijelima poput ciljanog zapošljavanja, mjera zadržavanja te mjera napredovanja zaposlenika.³⁹

Iako trendovi o pojavnosti etničke diskriminacije te diskriminacije u području rada i zapošljavanja u Hrvatskoj govore puno sami za sebe, ovdje ih ne možemo isključivo vezati uz stanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne uprave. Trendovi pojavnosti etničke diskriminacije i diskriminacije u području rada i zapošljavanja mogu bili jedan od razloga usmjeravanja budućih istraživanja ove teme u sferu diskriminacije.

5. ZAKLJUČAK

Učinkovito sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima, u ovom slučaju u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, predstavlja temelj za uspješnu i cjelovitu integraciju pripadnika nacionalnih manjina u društvo. Kao uteg tog integraciji javljaju se različiti društveni fenomeni poput diskriminacije i posljedično socijalne distance koji stoje na putu ostvarenju zajamčenih ekonomskih i socijalnih prava pripadnika nacionalnih manjina. Zato su države dužne, uz provedbu posebnih mjera usmjerenih na postizanje stvarne jednakosti u zastupljenosti nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti, provoditi i politike i mjere kojima će iskorijeniti predrasude i nejednako postupanje usmjereno na one karakteristike koje razlikuju ljude ili skupine, a mogu predstavljati temelj nejednakog postupanja.

Uz ranije iznesene probleme vezane uz učinkovito ostvarenje na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnim tijelima, Hrvatskoj izostaje sustavna

³⁹ Council of Europe, Sixth Report submitted by Croatia pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/VI(2023)005, str. 36.

analiza kojom bi se utvrdila učinkovitost svih zajamčenih mjera, odnosno razlozi zbog kojih propisane posebne mjere ne donose rezultate kojima bi se ispunio cilj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima u kojima im se zastupljenost jamči zakonski. Dio rješenja ovog pitanja sasvim sigurno leži u institucionalnom i izvaninstitucionalnom promicanju međuetničkog dijaloga, tolerancije i uvažavanja svih različitosti u cilju postizanja pune jednakosti svih u društvu.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Alionescu, C. C., *Parliamentary representation of minorities in Romania*, Southeast European Politics, god. 5, 1/2004, str. 60-75.
2. Baranowska, G., *Legal regulations on national and ethnic minorities in Poland*, Przegląd zachodni, god. 2, 2014., str. 35-48.
3. Bilić, A.: *Diskriminacija u europskom radnom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 44, 3-4/2007, str. 557-572.
4. Crosby, F. J.; Iyer, A.; Sincharoen, S., *Understanding affirmative action*, Annual review of psychology, god. 57, 2006., str. 585-611.
5. Đorđević, L.; Lončar, J.; Miljković, N.; Bašić, G., *Učešće nacionalnih manjina u društvenom i političkom životu Srbije*, Centar za istraživanje etniciteta, 2018.
6. Giljević, T.; Lopižić, I., *Zapošljavanje u hrvatskoj javnoj službi: što (ni) smo naučili iz europskih iskustava*, Institut za javnu upravu, 2019., str. 37-68.
7. Hodges-Aeberhard, J., *Affirmative action in employment: Recent court approaches to a difficult concept*, International Labour Review, god. 138, 1999., str. 247-272.
8. Mazur Kumrić, N., *Europski sustav zaštite prava manjina*, Školska knjiga, Zagreb 2017.
9. Noon, M., *The shackled runner: time to rethink positive discrimination?*, Work, Employment and Society, god. 24, 4/2010, str. 728-739.
10. Petričušić, A.; Mikić, L., *Kvaka 22 iz Poglavlja 23: Propust politike uvjetovanja u pogledu osiguranja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, god. 13, 4/2013, str. 1215-1248.
11. Ratković, K., *Politika osiguravanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u hrvatskoj državnoj upravi*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, god. 7, 2/2007, str. 273-287.
12. Rechel, B., *State Control of Minorities in Bulgaria*, Journal of Communist Studies and Transition Politics, god. 23, 3/2007, str. 352-370.
13. Tatalović, S., *Nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj*, Politička misao, god. 38, 3/2001, str. 95-105.
14. Tomić, T. V., *Zastupljenost nacionalnih manjina u hrvatskoj javnoj upravi: ocjena uspješnosti posebnih mjera zapošljavanja*, Migracijske i etničke teme, god. 2, 2017., str. 165-189.

15. Vasiljević, S., *Slično i različito: Diskriminacija u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj*, Tim press, Zagreb 2011.
16. Vasiljević, S.; Vinković, M., *Temeljna prava i zabrana diskriminacije u praksi europskih i nacionalnih sudova*, Narodne novine, Zagreb 2019.
17. Vukojičić Tomić, T., *Zastupljenost nacionalnih manjina u hrvatskoj javnoj upravi: ocjena uspješnosti posebnih mjera zapošljavanja*, Migracijske i etničke teme, god. 33, 2/2017, str. 165-189.
18. Xenidis, R.; Masse-Dessen, H., *Positive action in practice: some dos and don'ts in the field of EU gender equality law*, European equality law review, god. 2, 2018., str. 36-62.

Pravni propisi:

1. Act of 6 January 2005 on National and Ethnic Minorities and Regional Language, Journal of Laws of 2005, No. 17, item 141, as amended.
2. Constitution of The Republic of Bulgaria Prom. SG 56/13 July 1991, Amend. SG 85/26 Sep 2003, SG 18/25 Feb 2005, SG 27/31 Mar 2006, SG 78/26 Sep 2006 - Constitutional Court Judgment No.7/2006, SG 12/6 Feb 2007, SG 100/18 Dec 2015.
3. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima, Narodne novine br. 73/2017.
4. The Constitution of The Republic of Poland of 2nd April, 1997, As published in Dziennik Ustaw No. 78, item 483.
5. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.
6. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.
7. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine, br. 155/2002, 47/2010, 80/2010, 93/2011, 93/2011.
8. Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 92/2005, 140/2005, 142/2006, 77/2007, 107/2007, 27/2008, 34/2011, 49/2011, 150/2011, 34/2012, 49/2012, 37/2013, 38/2013, 01/2015, 138/2015, 61/2017, 70/2019, 98/2019, 141/2022.
9. Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018 – dr. zakon.
10. Zakon o državnom sudbenom vijeću, Narodne novine br. 116/2010, 57/2011, 130/2011, 13/2013, 28/2013, 82/2015, 67/2018, 126/2019, 80/2022, 16/2023, 83/2023.
11. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 125/2008, 36/2009, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015, 123/2017, 98/2019, 144/2020.
12. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 86/2008, 61/2011, 04/2018, 112/2019.
13. Zakon o sudovima, Narodne novine br. 28/2013, 33/2015, 82/2015, 82/2016, 67/2018, 126/2019, 130/2020, 21/2022, 60/2022, 16/2023.
14. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019.

15. Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine, br. 85/2008, 112/2012.
16. Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, br. 22/2009, 52/2021.
17. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Službeni list SRJ, br. 11/2002, Službeni list SCG, br. 1/2003 – Ustavna povelja i Službeni glasnik RS, br. 72/2009 – dr. zakon i 97/2013 – odluka US.

Izvješća, odluke i drugi akti:

1. Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Serbia adopted on 26 June 2019, ACFC/OP/IV(2019)001.
2. Council of Europe, Fifth Report submitted by Poland pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/V(2023)001.
3. Council of Europe, Fifth Report submitted by Romania pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/V(2019)013.
4. Council of Europe, Fourth Report submitted by Bulgaria pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/IV(2017)006.
5. Council of Europe, Sixth Report submitted by Croatia pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/VI(2023)005.
6. Ured pučke pravobraniteljice, Izvješće o pojavama diskriminacije za 2009. godinu, Zagreb 2010.
7. Ured pučke pravobraniteljice, Izvješće o pojavama diskriminacije za 2010. godinu, Zagreb 2011.
8. Ured pučke pravobraniteljice, Izvješće o pojavama diskriminacije za 2011. godinu, Zagreb 2012.
9. Ured pučke pravobraniteljice, Izvješće o pojavama diskriminacije za 2012. godinu, Zagreb 2013.
10. Ured pučke pravobraniteljice, Izvješće pučke pravobraniteljice za 2013. godinu, Zagreb 2014.
11. Ured pučke pravobraniteljice, Izvješće pučke pravobraniteljice za 2014. godinu, Zagreb 2015.
12. Ured pučke pravobraniteljice, Izvješće pučke pravobraniteljice za 2015. godinu, Zagreb 2016.
13. Ured pučke pravobraniteljice, Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, Zagreb 2017.
14. Ured pučke pravobraniteljice, Izvješće pučke pravobraniteljice za 2017. godinu, Zagreb 2018.
15. Ured pučke pravobraniteljice, Izvješće pučke pravobraniteljice za 2018. godinu, Zagreb 2019.

16. Ured pučke pravobraniteljice, Izvješće pučke pravobraniteljice za 2019. godinu, Zagreb 2020.
17. Ured pučke pravobraniteljice, Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020. godinu, Zagreb 2021.
18. Ured pučke pravobraniteljice, Izvješće pučke pravobraniteljice za 2022. godinu, Zagreb 2021.
19. Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina za razdoblje 2011. – 2013., za 2012. godinu, Zagreb 2013.
20. Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2009. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2010.
21. Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2010. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2011.
22. Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2012. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2013.
23. Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2013. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2014.
24. Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2014. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2015.
25. Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2015. i 2016. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2018.
26. Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2017. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2019.
27. Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2018. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2019.
28. Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2019. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2021.
29. Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2020. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2021.
30. Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2021. godinu za potrebe nacionalnih manjina, Zagreb 2022.

Internetski izvori:

1. Stanovništvo prema narodnosti – detaljna klasifikacija, Popis 2021., Državni zavod za statistiku, <https://podaci.dzs.hr/hr/podaci/stanovnistvo/popis-stanovnistva/>, 20. rujna 2023.

TRENDS IN THE EMPLOYMENT OF NATIONAL MINORITIES IN CROATIA

The protection of the rights of national minorities, which also implies ensuring effective participation, in the political, as well as in the cultural, social and economic life of members of national minorities, is inseparable from the principle of prohibition of discrimination. The Republic of Croatia is an example of a well-regulated normative framework for the effective participation of members of national minorities, which also implies their participation in public administration bodies. With the aim of determining trends in the employment of national minorities in these bodies - state administration bodies, judicial bodies and administrative bodies of local and regional self-government units, an analysis was made of publicly available data from the report on the implementation of the Constitutional Law on the Rights of National Minorities for the period from 2009. until 2021. From the report on the occurrences of discrimination of the Office of the Ombudsman, an analysis was made of the occurrence of discrimination based on ethnicity, as well as in the field of work and employment. Analysis of the results shows decreasing trends in the share of employed members of national minorities in public administration bodies.

Key words: *National Minorities, Protection of Minority Rights, Employment, The Right to Representation, Public Administration*