

Uloga prava nacionalnih manjina u očuvanju nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske: teorijski i praktični izazovi

DOI: <https://doi.org/10.11567/met.2025.12>

UDK: 342.724:351.862.4(497.5)

323.15:34(497.5)

Prethodno priopćenje

Zaprimljeno: 7.5.2025.

Prihvaćeno: 17.6.2025.

Krešimir Margaletić¹

margkreso@gmail.com

SAŽETAK

Ovaj rad istražuje odnos prava nacionalnih manjina i nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske kroz teorijske, pravne i praktične segmente, s posebnim naglaskom na izazove u primjeni zakonskog okvira. Polazi od hipoteze da je poštivanje prava nacionalnih manjina osnovni preduvjet stabilne nacionalne sigurnosti, analizirajući kako zakonske odredbe i njihova provedba utječu na međunacionalne odnose i unutarnju stabilnost države. U teorijskom dijelu obrađuju se definicije nacionalne sigurnosti i prava nacionalnih manjina, kao i povezanost njihovog ostvarivanja s prevencijom sukoba i jačanjem stabilnosti. Pravni okvir Republike Hrvatske, posebno Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, usklađen je s međunarodnim standardima i jamči široka prava, uključujući zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima (političku zastupljenost), ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma i kulturnu autonomiju (održavanjem, razvojem i iskazivanjem vlastite kulture, te očuvanjem i zaštitom svojih kulturnih dobara i tradicije). Ipak, praksa često pokazuje proturječnosti, posebno u lokalnim sredinama poput Vukovara, gdje je pitanje dvojezičnih natpisa izazvalo sigurnosne i društvene tenzije. Poseban fokus stavljen je na marginalizaciju romske nacionalne manjine i njezine izazove, kao i na pozitivne primjere integracije talijanske nacionalne manjine u Istarskoj županiji, čime se ilustrira dvosmjerna veza između institucionalne zaštite prava nacionalnih manjina i međunacionalnog povjerenja. Rad uvodi novu teoriju recipročnog povjerenja, koja objedinjuje prava nacionalnih manjina, povjerenje u državne (lokalne i regionalne) institucije i nacionalnu sigurnost. Ova teorija naglašava kako međusobno povjerenje između nacionalnih manjina i državne (lokalne i regionalne) vlasti može smanjiti unutarnje sigurnosne rizike i poboljšati stabilnost. Rad donosi preporuke za dosljednu provedbu zakona, jačanje lokalnih i regionalnih kapaciteta i promociju

¹ dr. sc. Krešimir Margaletić (margkreso@gmail.com), viši savjetnik-specijalist u Glavnom tajništvu Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. Stavovi izneseni u ovom radu ne odražavaju stavove Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, već su osobni stavovi autora.

dijaloga kao ključnih elemenata recipročnog povjerenja, čime se doprinosi izgradnji uključivog društva i dugotrajne stabilnosti u okviru iste državne zajednice.

KLJUČNE RIJEČI: Republika Hrvatska, nacionalne manjine, nacionalna sigurnost, teorija recipročnog povjerenja, prava nacionalnih manjina i međunacionalni odnosi

UVOD

U modernim demokratskim društvima stabilnost države često se mjeri njezinom sposobnošću da uskladi različite etničke, društvene i kulturne interese. Jedan od temeljnih izazova je integracija nacionalnih manjina u pravni, politički i društveni okvir države, pri čemu je očuvanje njihovih prava često od presudnog značaja za unutarnju sigurnost. U tom kontekstu, integracija se ne svodi samo na formalnu uključenost, već podrazumijeva „sposobnost da ljudi žive zajedno uvažavajući dostojanstvo svakog pojedinca, opće dobro, pluralizam i raznolikost, nenasilje i solidarnost, kao i sposobnost da sudjeluju u društvenom, kulturnom, ekonomskom i političkom životu“ (Petričušić, 2014: 123 i 124). Pitanje nacionalnih manjina ima posebnu važnost u postkonfliktnim državama, u kojima su posljedice etničkih sukoba često vidljive u obliku nepovjerenja, političkih podjela i društvene polarizacije. Republika Hrvatska, kao članica Vijeća Europe i Europske unije, preuzela je obvezu poštivanja visokih standarda ljudskih prava² i prava nacionalnih manjina. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine te Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske iz 2017. godine jasno definiraju obvezu države da manjinska prava budu sastavni dio njezinog demokratskog razvoja. Prema Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina prava i slobode osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama, kao temeljna ljudska prava i slobode, nedjeljiv su dio demokratskog sustava Republike Hrvatske i uživaju potrebnu potporu i zaštitu, uključujući pozitivne mjere u korist nacionalnih manjina. S druge strane, Strategijom nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske određeno je, između ostaloga, da je kulturni i nacionalni identitet nacionalnih manjina sastavni dio ukupnog identiteta Republike Hrvatske. Međutim, praksa često pokazuje nesklad između normativnog okvira i njegove primjene, što može utjecati na etničke tenzije i sigurnosnu stabilnost. Upravo je iz tog razloga znanstveno i društveno relevantno govoriti o uzajamnoj uvjetovanosti i povezanosti nacio-

² Prema Preporukama iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu, države su obvezne poštivati međunarodno priznata ljudska prava i vladavinu prava, što omogućava puni razvitak građanskog društva u uvjetima tolerancije, mira i napretka.

nalne sigurnosti i nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, s obzirom na političko-sigurnosnu osjetljivost i društveno-socijalnu klimu u Republici Hrvatskoj u vremenu današnjice. Ključno pitanje u tom kontekstu jest kako je, s obzirom na različite pristupe u rješavanju, Republika Hrvatska riješila položaj nacionalnih manjina i time smanjila ili eliminirala etničke tenzije i konflikte, uzmemo li u obzir ratni sukob koji je obilježio nastanak hrvatske države. Time se dodatno osigurava vlastita stabilnost, sigurnost i demokratski razvoj. Unatoč zakonskim i institucionalnim mehanizmima za zaštitu nacionalnih manjina, u Republici Hrvatskoj se i dalje pojavljuju izazovi u provedbi prava nacionalnih manjina, posebice u lokalnim zajednicama s izraženim međunacionalnim napetostima.

Prvi ključni korak u istraživanju jest definiranje početnog istraživačkog pitanja, pri čemu je važno osigurati preciznost, ostvarivost i relevantnost u kontekstu istraživanja (Lahmami, 2020). U ovom slučaju odabir istraživačkog pitanja usmjerava se na povezanost između prava nacionalnih manjina i nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske: *Kako poštivanje ili kršenje tih prava utječe na stabilnost i sigurnost države?*

Izgradnja hipoteze u ovome radu zahtijevala je suočavanje s izazovima karakterističnima za interdisciplinarna istraživanja u području političkih i sigurnosnih studija. U literaturi se upozorava da se prilikom formuliranja hipoteze mogu pojaviti dvije vrste poteškoća – one povezane s teorijskim okvirom i one povezane s istraživačkom tehnikom. Kako navode Goode i Hatt: „Nepostojanje definiranog okvira – ponekad se istraživač suočava sa situacijom u kojoj nema dovoljno znanja o načelima povezanim s temom istraživanja, zbog čega ne može formulirati odgovarajuće hipoteze. To se osobito odnosi na nova znanstvena područja“ (Das, 2025: 32). Upravo se takva metodološka praznina prepoznaje u domaćem kontekstu kada je riječ o sustavnom teorijskom povezivanju institucionalne zaštite prava nacionalnih manjina s nacionalnom sigurnošću. Radi prevladavanja ovog problema razvijen je vlastiti analitički okvir – teorija recipročnog povjerenja – koja polazi od pretpostavke da je dvosmjerna interakcija između nacionalnih manjina i državnih/regionalnih/lokalnih institucija osnova za izgradnju društvene stabilnosti. U tom okviru postavlja se hipoteza ovoga rada: učinkovita zaštita prava nacionalnih manjina predstavlja ne samo pitanje ljudskih prava, već predstavlja i bitan element osiguravanja unutarnje stabilnosti i sigurnosti države. Poseban naglasak stavlja se na pitanje jesu li zakonske mjere i politički mehanizmi dovoljni za prevenciju etničkih sukoba i jačanje nacionalne sigurnosti.

Cilj je ovog rada istraživanje povezanosti između prava nacionalnih manjina i nacionalne sigurnosti kroz analizu teorijskih i praktičnih aspekata, s posebnim težištem na Republiku Hrvatsku. Specifični ciljevi uključuju: (1) analizu zakonskog i institucionalnog okvira za zaštitu prava nacionalnih manjina; (2) istraživanje kako praksa primjene tih prava utječe na integraciju različitosti, inkluzivnost i socijalnu koheziju kao temeljne ciljeve stabilnog demokratskog društva te nacionalnu sigurnost, odnosno (3) izradu preporuka za unaprjeđenje politika i praksi u ovom području. Osim što analizira postojeće teorijske i praktične aspekte, rad uvodi novu teoriju recipročnog povjerenja. Ova teorija objedinjuje prava nacionalnih manjina, povjerenje u državne (lokalne i regionalne) institucije i nacionalnu sigurnost te pruža inovativan okvir za analizu povezanosti između ostvarivanja manjinskih prava i dugotrajne unutarnje stabilnosti. Rad teži identificiranju izazova u primjeni prava nacionalnih manjina, analiziranju utjecaja neprovođenja ili djelomičnog provođenja tih prava na stabilnost i sigurnost države te predlaganju praktične preporuke za unaprjeđenje politike zaštite prava nacionalnih manjina u kontekstu nacionalne sigurnosti. Isti doprinosi postojećim istraživanjima analizom specifičnih izazova primjene manjinskih prava u postkonfliktnim zajednicama te predlaže praktična rješenja koja mogu poslužiti kao model za druge slične države.

U skladu s tvrdnjom Melvina da „metodologija svake znanosti obuhvaća dva aspekta: njezine tehnike ili alate te načine njihove primjene i obrade podataka“ (Melvin, 1927: 194), metodološki pristup ovoga rada temelji se na pažljivoj kombinaciji upravo tih dvaju elemenata. Kao osnovne istraživačke tehnike primijenjene su: normativna analiza pravnog i institucionalnog okvira Republike Hrvatske, komparativna analiza praksi drugih država te studije slučaja odabranih lokalnih zajednica u Republici Hrvatskoj. Ove metode upotpunjene su obradom dostupnih empirijskih podataka i odgovarajućih sekundarnih izvora³, s ciljem dubljeg razumijevanja stvarne provedbe manjinskih prava u kontekstu nacionalne sigurnosti.

³ U radu su korišteni sekundarni izvori koji uključuju znanstvenu literaturu iz područja sigurnosnih studija, prava nacionalnih manjina i političke teorije, kao i relevantni međunarodni i domaći pravni dokumenti (npr. Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Ustav Republike Hrvatske i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina i dr.). Empirijski izvori obuhvaćaju službene i javno dostupne izvještaje Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske kao što su: Četvrto i Šesto periodično izvješće o provedbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, godišnja izvješća o provedbi Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u Držav-

TEORIJSKI OKVIR

Teorijski okvir rada analizira pojmove nacionalne sigurnosti, teorijske pristupe i konceptualne odnose koji povezuju prava nacionalnih manjina i nacionalnu sigurnost. Razumijevanje ovih temeljnih koncepata neophodno je za analizu utjecaja prava nacionalnih manjina na sigurnosnu stabilnost države, osobito u postkonfliktnim društvima kakvo je i sama Republika Hrvatska. Za potrebe ovog rada nacionalna sigurnost definirana je kao stanje u kojem su očuvani osnovni državni i društveni interesi bez nazočnosti unutarnjih ili vanjskih prijetnji, dok prava nacionalnih manjina označavaju skup posebnih prava zajamčenih za očuvanje njihovog identiteta i ravnopravnosti u državnoj zajednici kojoj pripadaju.

NACIONALNA SIGURNOST: DEFINICIJE I SUVREMENI PRISTUPI

Sigurnost se može smatrati jednom od osnovnih potreba svakog pojedinca, jer je nužna za očuvanje njegove egzistencije. U objektivnom smislu, sigurnost podrazumijeva nepostojanje prijetnji vrijednostima u posjedu, dok u subjektivnom smislu znači odsustvo straha od napada na te vrijednosti. Ključno pitanje sigurnosti odnosi se na njezin objekt, odnosno na to čija je sigurnost u pitanju. Glavni objekti sigurnosti su država i pojedinac (Pranevičienė i Vasiliauskienė, 2016). Nacionalna sigurnost treba ostvariti i osigurati stanje u kojem će, između ostaloga, biti ostvareni i osigurani politička stabilnost, ljudska i manjinska prava i slobode, pravna država i poštivanje pravnog poretka, individualna i kolektivna sigurnost. Pojam nacionalne sigurnosti prvi put se spominje u knjizi *Američka vanjska politika* Waltera Lippmana iz 1943. godine, dok je u službenoj upotrebi u Sjedinjenim Američkim Državama uveden Zakonom o nacionalnoj sigurnosti iz 1947. godine (Tatalović i dr., 2008). Neki teoretičari nacionalnu sigurnost definiraju kao stanje u kojem ne postoji strah od napada, ugrožavanja interesa ili prijetnji od strane drugih država. Arnold Wolfers razlikuje dva aspekta nacionalne sigurnosti: objektivni i subjektivni. U objektivnom smislu nacionalna

nom proračunu Republike Hrvatske za potrebe nacionalnih manjina (za 2013., 2019., 2021. i 2023. godinu), te Izvješće o provedbi Nacionalne strategije za uključivanje Roma, za razdoblje od 2013. do 2020. godine, za 2016. i 2017. godinu. Ovi izvori korišteni su u svrhu analize stvarne provedbe manjinskih prava u lokalnim zajednicama (npr. Vukovar, Istarska županija) i predstavljaju empirijsku osnovu za argumentaciju o povezanosti manjinskih prava i nacionalne sigurnosti.

sigurnost podrazumijeva odsutnost prijetnji temeljnim društvenim vrijednostima, dok se u subjektivnom smislu odnosi na osjećaj sigurnosti društva da te vrijednosti neće biti ugrožene. S druge strane, Kenn Booth naglašava da stabilna sigurnost postoji samo kada narodi i države ne uskraćuju sigurnost drugima, što se postiže razumijevanjem sigurnosti kao procesa oslobođenja (Tatalović i dr., 2008). Nacionalna sigurnost smatra se jednom od osnovnih kategorija sigurnosti. U suvremenom svijetu sigurnost suverene nacionalne države predstavlja standardnu mjeru sigurnosti koja utječe na sve ostale oblike, poput individualne, poslovne, regionalne i kolektivne sigurnosti. Ona ima ključnu ulogu u oblikovanju načina života, njegove kvalitete i uvjeta, kao i u određivanju gospodarskih, političkih, društvenih, vojnih, ekoloških i drugih trendova i procesa u modernom društvu (Bilandžić i Mikulić, 2007). Pod sustavom nacionalne sigurnosti podrazumijevamo organizaciju, funkcije, aktivnosti i mjere koje jedna država poduzima u interesu svoje sigurnosti (Beridan, 2007: 116). U procesu oblikovanja nacionalne sigurnosti važno je uzeti u obzir sljedeće čimbenike: svijest o nedostatku prijetnji za ključne interese države i postojanje odgovarajućih mehanizama koji mogu spriječiti svaku opasnost koja bi mogla nastati (Cvrtila, 1995). Međutim, kod Kena Bootha nalazimo da vrijednost nacionalne sigurnosti leži u stabilnosti koju osiguravaju snažne vlade, čak i ako to uključuje određene žrtve u pogledu ljudskih prava (Booth, 2005). U postkonfliktnim društvima, poput Republike Hrvatske, prava nacionalnih manjina imaju važnu ulogu u stabilizaciji nacionalne sigurnosti. Prava nacionalnih manjina, uključujući politička i kulturna prava, izravno utječu na društvenu koheziju i sprječavanje etničkih i političkih sukoba koji mogu destabilizirati državu. Na primjer, neprepoznavanje ili ograničavanje prava nacionalnih manjina može izazvati društvene napetosti, koje se mogu interpretirati kao prijetnja nacionalnoj sigurnosti. U Republici Hrvatskoj, integracija srpske, bošnjačke, albanske, talijanske, romske nacionalne manjine, ali i ostalih nacionalnih manjina u politički i društveni život te poštivanje njihovih prava, postavilo je temelje za očuvanje unutarnje sigurnosti u postkonfliktnom razdoblju.

Nacionalna sigurnost postaje politički alat unutar domaće politike, što dovodi do stvaranja lažnih strateških izbora kao dominantne paradigme, uklanjajući stvarne političke interese i predstavljajući ih „nacionalnim pitanjima“. Ovakve sigurnosne politike, izvučene iz konteksta, zapravo su projekt destabilizacije, koji služi interesima imperijalnog i hegemonističkog poretka, dok istodobno potiče paternalistički pristup (Şengöz, 2022). Prijet-

nja nacionalnoj sigurnosti predstavlja akciju ili skup događaja koji ozbiljno ugrožavaju, i u kratkom vremenskom razdoblju smanjuju, kvalitetu života građana države ili značajno ograničavaju političke opcije dostupne vladi ili privatnim, nevladinim organizacijama i entitetima unutar države (Collins, 2010). U tom kontekstu poštivanje prava nacionalnih manjina postaje bitno za očuvanje unutarnje stabilnosti. Smanjenje etničkih tenzija i prevencija sukoba mogu značajno doprinijeti smanjenju prijetnji nacionalnoj sigurnosti, jer zanemarivanje tih prava može stvoriti društvene napetosti koje se interpretiraju kao sigurnosne prijetnje. Kako bi se osigurala dugotrajna stabilnost, nužno je zaštititi prava nacionalnih manjina, čime se omogućava integracija različitosti, potiče inkluzivnost i jača socijalna kohezija te sprječavaju potencijalni unutarnji sukobi. Ljudska prava i prava nacionalnih manjina igraju važnu ulogu u očuvanju državnog suvereniteta pružajući zaštitu od dvaju suprotstavljenih procesa: iredentizma, koji prijeti međudržavnoj sigurnosti prekograničnim uplitanjem, i secesionizma, koji ugrožava unutarnju stabilnost države fragmentacijom na subnacionalnoj razini (Feldman, 2005). Prema Strategiji nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske nacionalna sigurnost u Republici Hrvatskoj ostvaruje se usklađenim djelovanjem na svim područjima razvoja, a ne samo sigurnosnim instrumentima i aktivnostima. Potrebno je razvijati nacionalne sigurnosne politike, strukturu i sposobnosti koji će osigurati djelovanje unutar nacionalnog teritorija, ali i izvan njega, samostalno i zajedničkim međunarodnim naporima u postizanju mira, rješavanju sukoba i izgradnji povjerenja.

Nacionalne manjine: definicija i međunarodni standardi za zaštitu prava nacionalnih manjina

Pojam nacionalne manjine danas je široko korišten, iako ne postoji univerzalno prihvaćena pravna definicija tog pojma. Nijedan europski ili međunarodni pravni dokument koji se bavi zaštitom manjinskih prava, ne sadrži vlastitu definiciju nacionalne manjine. Parlamentarna skupština Vijeća Europe u Preporuci 1201 (1993.) ponudila je neformalnu definiciju nacionalne manjine u kontekstu primjene Europske konvencije o ljudskim pravima. Prema toj Preporuci nacionalna manjina označava skupinu osoba u toj državi koje žive na teritoriju te države i posjeduju njezino državljanstvo, imaju dugotrajne i stabilne veze s tom državom, posjeduju posebna etnička, kulturna, vjerska ili jezična obilježja, čine značajnu, iako brojčano manju skupinu u odnosu na ostatak države ili regije, te nastoje očuvati zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, vjeru i jezik (Mesić, 2013). Savjeto-

davni odbor Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina oslanja se na Bolzanske/Bozenske preporuke⁴, naglašavajući da je zaštita nacionalnih manjina osnovna odgovornost države u kojoj te manjine prebivaju (Lantschner, 2023). Izostanak definicije nacionalne manjine u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina⁵, kao i neobvezujuća priroda njezinih odredbi, omogućili su nekim starim demokracijama da zadrže svoja ograničavajuća tumačenja manjina. Nedostatak univerzalne definicije nacionalne manjine u međunarodnim pravnim dokumentima omogućio je različita tumačenja i pristupe državama u reguliranju manjinskih prava.

Ljubljanske smjernice OESS-a o integraciji raznolikih društava ne ograničavaju pojam 'nacionalnih manjina' isključivo na autohtone manjinske zajednice, što je uvriježeno shvaćanje europskih zakonodavaca. Umjesto toga, obuhvaćaju etničke, vjerske, jezične i kulturne zajednice, bez obzira na to jesu li službeno priznate od strane država u kojima prebivaju. Ovakav ekstenzivan pristup, zagovaran u Ljubljanskim smjernicama, uključuje i imigrantске zajednice, čime se prvi put normativno priznaju njihova manjinska prava. Takav model predstavlja napredan koncept zaštite manjina (Petričušić, 2012).

Izostanak univerzalne definicije nacionalnih manjina omogućuje državama da samostalno oblikuju pravni okvir za njihovu zaštitu, što potvrđuju različiti pristupi u Austriji, Njemačkoj, Danskoj, Sloveniji i Italiji. Tako, primjerice, Austrija koristi Zakon o etničkim grupama iz 1976. godine, prema kojem su manjine definirane kao austrijski državljani koji pripadaju različitim etničkim kulturama, govore specifičnim materinskim jezikom i tradicionalno žive na određenim područjima. Njemačka i Danska ne daju jasnu definiciju manjina, već jednostavno navode koje manjine priznaju, pri čemu su to uglavnom autohtone i povijesne skupine. Osim toga, Njemačka razlikuje nacionalne manjine, poput Danaca i Sorba, od etničkih manjina, poput Frizijaca i Roma. Slovenija kategorizira manjine na autohtone i alohtone, dok Italija priznaje isključivo jezične manjine (Mesić, 2013).

Regulacija položaja i prava nacionalnih manjina u zapadnoj Europi oblikuje se prema povijesno-političkim okolnostima u kojima se manjina nalazi te prema međunarodnom političkom i gospodarskom statusu te države. U Francuskoj, iako se službeno poriče postojanje manjina, to ne znači odbi-

⁴ Skup preporuka Visokog povjerenika Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi za nacionalne manjine o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima (OESS, 2025).

⁵ Dokument Vijeća Europe.

civanje prava pojedinaca. U Španjolskoj je regionalizacija poslužila kao model za rješavanje etničkih pitanja, što je rezultiralo autonomijom za tri pokrajine – Kataloniju, Baskiju i Galiciju – gdje su, uz španjolski, katalonski, baskijski i galicijski jezik dobili status službenog jezika. Belgijski slučaj poseban je jer većinsko stanovništvo Flamanci zahtijevaju etnička prava, poput jezične ravnopravnosti i teritorijalne autonomije, od Valonaca – manjinskog stanovništva. U Finskoj se razlikovanje stanovništva temelji samo na materinskom jeziku. Alandsko otočje, koje pripada Finskoj i gdje većinu stanovništva čine Šveđani, 1991. godine je Zakonom o autonomiji Alanda dobilo široku autonomiju. Ta autonomija uključuje upravljanje unutarnjim pitanjima i omogućava švedskom jeziku potpunu dominaciju u javnom životu (Raduški, 2008). Italija također predstavlja pozitivan primjer rješavanja manjinskih pitanja. Južnom Tirolu (Alto Adige) aktima su o autonomiji zajamčena kulturna i gospodarska prava za njemačku manjinu. Ovi akti uključuju autonomno zakonodavstvo i samoupravu na svim područjima, osim obrane i vanjske politike (Tatalović, 1997). Slučaj Burmanaca indijskog podrijetla predstavlja primjer diskriminacije prema manjinama. Oni su se doselili u Burmu (Mjanmar) tijekom britanske kolonijalne uprave. Zakon o državljanstvu iz 1982. godine zabranjuje im obavljanje političkih funkcija ili zauzimanje visokih položaja u državnim službama (Čičak, 1985).

Glavni međunarodni dokumenti koji postavljaju standarde za zaštitu nacionalnih manjina uključuju: a) Deklaraciju Ujedinjenih naroda o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama⁶: promovira integraciju nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina u politički, društveni i gospodarski život država; b) Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina⁷: obvezuje države na pružanje pune i učinkovite jednakosti između pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većinskog pučanstva u svim područjima gospodarskog, društvenog, političkog i kulturnog života, te na primicanje snošljivosti i omogućavanja kulturnog pluralizma, i c) (Europsku) Konvenciju o ljudskim pravima: štiti nacionalne manjine od diskriminacije i osigurava im pravo na slobodu izražavanja, vjeroispovijesti i okupljanja.

⁶ Usvojena i proglašena na 47. zasjedanju Opće skupštine Ujedinjenih naroda, 18. prosinca 1992. godine (rezolucija br. 47/135).

⁷ Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina usvojilo je Vijeće Europe u Strasbourgu, 10. studenoga 1994. godine. Odluku o proglašenju Zakona o potvrđivanju konvencije za zaštitu nacionalnih manjina donio je Hrvatski sabor u rujnu 1997. godine, a stupila je na snagu 1. veljače 1998. godine.

PRAVA NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Krvavi međuetnički sukobi, koji su obilježili posljednje desetljeće dvadesetog stoljeća, potaknuli su kodifikaciju prava nacionalnih manjina na europskom kontinentu (Petričušić, 2013). U kontekstu postkonfliktne stabilizacije Republika Hrvatska razvila je sveobuhvatan pravni i institucionalni okvir za zaštitu nacionalnih manjina, osiguravajući njihova prava u skladu s međunarodnim standardima. Uvođenjem mehanizama pozitivne diskriminacije, poput zajamčenih mjesta u Hrvatskome saboru za predstavnike nacionalnih manjina, Republika Hrvatska je primijenila preporuke Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Time se nastoji osigurati ravnopravnost i politička participacija manjinskih skupina, pridonoseći jačanju društvene kohezije i dugotrajne stabilnosti.

Prema Izvorišnim osnovama Ustava Republike Hrvatske Republika Hrvatska ustanovljuje se kao nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodnoga svijeta. Izvorišne osnove Ustava Republike Hrvatske dodatno naglašavaju ravnopravnost svih građana, čime se potvrđuje posvećenost države očuvanju ljudskih prava i manjinskih sloboda. Zaštita pripadnika nacionalnih manjina temelji se na principima nediskriminacije i jednakosti, uz dodatne mjere koje omogućuju očuvanje njihovog nacionalnog, vjerskog, kulturnog i jezičnog identiteta (Tatalović i dr., 2008). Ustavom Republike Hrvatske jamči se ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina te se, također, jamči sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom te kulturna autonomija.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina predstavlja temeljni propis za zaštitu nacionalnih manjina u Hrvatskoj. Ovim zakonom Republika Hrvatska ispunjava svoje međunarodne obveze, poput onih iz Deklaracije UN-a o pravima osoba pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina, Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina Vijeća Europe, Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima i drugih međunarodnih dokumenata. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina definirao je pojam nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj. Prema njemu je

nacionalna manjina skupina hrvatskih državljana čiji su pripadnici tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njezini članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja. Ključne odredbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina uključuju: političku zastupljenost (zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima), ravnopravnu uporabu jezika i pisma (ravnopravna službena uporaba jezika i pisma, kojim se služe pripadnici nacionalne manjine, ostvaruje se na području jedinice lokalne samouprave kada pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje trećinu stanovnika takve jedinice), kulturnu autonomiju (održavanjem, razvojem i iskazivanjem vlastite kulture, te očuvanja i zaštite svojih kulturnih dobara i tradicije), te pristup medijima (nacionalne manjine imaju pravo na informiranje i medijske sadržaje na vlastitom jeziku). Prema Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina pripadnici nacionalnih manjina biraju najmanje pet (a najviše osam) svojih zastupnika u posebnim izbornim jedinicama, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor, a čime ne mogu biti umanjena stečena prava nacionalnih manjina. Hrvatsko zakonodavstvo predviđa rezervirana mjesta za pripadnike nacionalnih manjina u tijelima državne vlasti te u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Broj tih mjesta varira ovisno o udjelu pojedine manjine u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske ili lokalne zajednice (Tatalović i dr., 2008).

Za provedbu prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj odgovorne su različite institucije. Savjet za nacionalne manjine osnovan je Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina radi sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu Republike Hrvatske, a osobito radi razmatranja i predlaganja uređivanja i rješavanja pitanja u svezi s ostvarivanjem i zaštitom prava i sloboda nacionalnih manjina. U tom cilju Savjet surađuje s nadležnim državnim tijelima i tijelima jedinica samouprave, vijećima nacionalnih manjina, odnosno predstavnicima nacionalnih manjina, udrugama nacionalnih manjina i pravnim osobama koje obavljaju djelatnosti kojima se ostvaruju manjinska prava i slobode. Vladin ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina jest stručna služba Vlade Republike Hrvatske, osnovana Zakonom o Vladi Republike Hrvatske radi unaprjeđenja cjelokupnog sustava zaštite i promicanja ljudskih prava i prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, posebice onih područja koja iziskuju prioritetno rješavanje postojećih problema. Pučki pravobranitelj promiče i štiti ljudska prava i slobode građana, uključujući prava i slobode pripadnika

nacionalnih manjina. Pored toga, Pučki pravobranitelj je prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije te, između ostaloga, rješava pritužbe fizičkih osoba na diskriminaciju.

Premda je zakonodavni okvir Republike Hrvatske opsežan, praksa pokazuje da primjena zakonskih odredbi često ovisi o političkim prilikama, što stvara nesklad između normativnih prava i njihove stvarne dostupnosti. Ustavni zakon jamči pravo na službenu uporabu jezika i pisma, no provedba ovog prava naišla je na otpor u nekim zajednicama, poput Grada Vukovara. Pitanje postavljanja dvojezičnih ploča (latinično i ćirilično pismo) izazvalo je društvene i sigurnosne tenzije u Gradu Vukovaru. Vlada Republike Hrvatske oštro je osudila incidente iz 2013. godine vezane uz postavljanje dvojezičnih natpisa u Vukovaru. Sukladno službenim rezultatima Popisa stanovništva iz 2011. godine zakonski preduvjet za uvođenje ravnopravne službene uporabe jezika i pisma nacionalne manjine (u jedinicama lokalne samouprave u kojima pojedine nacionalne manjine čine najmanje trećinu stanovnika takve jedinice) bio je ispunjen u 27 jedinica lokalne samouprave, uključujući Grad Vukovar.

Tablica 1. Pregled općina i gradova u kojima pripadnici nacionalne manjine čine najmanje 1/3 stanovnika prema Popisu stanovništva iz 2011. godine (četvrto Izvješće Republike Hrvatske o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina)

općina / grad	županija	jezik	%
Općina Končanica	Bjelovarsko-bilogorska	češki	47,03
Općina Plaški	Karlovačka	srpski	45,55
Općina Krnjak	Karlovačka	srpski	68,61
Općina Vojnić	Karlovačka	srpski	44,71
Općina Donji Lapac	Ličko-senjska	srpski	80,64
Općina Vrhovine	Ličko-senjska	srpski	80,23
Općina Udbina	Ličko-senjska	srpski	51,12
Općina Kneževi Vinogradi	Osječko-baranjska	mađarski	38,66
Općina Punitovci	Osječko-baranjska	slovački	36,94
Općina Šodolovci	Osječko-baranjska	srpski	82,58
Općina Jagodnjak	Osječko-baranjska	srpski	65,89
Općina Erdut	Osječko-baranjska	srpski	54,56
Grad Vrbovsko	Primorsko-goranska	srpski	35,22
Općina Dvor	Sisačko-moslavačka	srpski	71,9

Općina Gvozd	Sisačko-moslavačka	srpski	66,53
Općina Donji Kukuruzari	Sisačko-moslavačka	srpski	34,82
Općina Biskupija	Šibensko-kninska	srpski	85,46
Općina Civljane	Šibensko-kninska	srpski	78,66
Općina Kistanje	Šibensko-kninska	srpski	62,22
Općina Ervenik	Šibensko-kninska	srpski	97,19
Općina Markušica	Vukovarsko-srijemska	srpski	90,1
Općina Trpinja	Vukovarsko-srijemska	srpski	89,75
Grad Vukovar	Vukovarsko-srijemska	srpski	34,87
Općina Negoslavci	Vukovarsko-srijemska	srpski	96,86
Općina Borovo	Vukovarsko-srijemska	srpski	89,73
Općina Gračac	Zadarska	srpski	45,16
Općina Grožnjan	Istarska	talijanski	39,4

Gradsko vijeće Grada Vukovara je suprotno zakonskim obvezama donijelo izmjene statuta kojim je izuzet⁸ Grad Vukovar od primjene ravnopravne službene uporabe srpskog jezika i ćirilice pisma. Gradsko vijeće Grada Vukovara donijelo je 2015. godine izmjene Statuta i odluku o službenoj uporabi jezika i pisma srpske nacionalne manjine⁹. Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora podnio je 2016. godine zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu ustavnosti tih odluka. Ustavni sud je 2019. godine odbio zahtjev za ocjenu ustavnosti izmjena Statuta, ali je ukinuo pojedine odredbe Statutarne odluke o službenoj uporabi jezika i pisma. Ustavni sud je naložio Gradskom vijeću Grada Vukovara da u listopadu 2019. godine¹⁰ razmotri proširenje prava srpske nacionalne manjine

⁸ Gradsko vijeće Grada Vukovara na sjednici održanoj dana 4. studenog 2013. godine, donijelo je Statutarnu odluku o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara.

⁹ Člankom 5. Statutarne odluke Grada Vukovara iz 2015. propisano je da se individualna prava pripadnika srpske manjine, koji žive na području Grada Vukovara, na službenu uporabu jezika i pisma postupno osiguravaju u skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina i Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, kroz posebnu Statutarnu odluku.

¹⁰ Gradsko vijeće Grada Vukovara je na 25. sjednici održanoj 18. listopada 2019. godine, 34. sjednici održanoj 28. listopada 2020. godine te 3. sjednici održanoj 26. listopada 2021. godine, većinom glasova usvojilo Zaključak o stupnju razumijevanja, solidarnosti i dijaloga između pripadnika hrvatskog naroda i srpske nacionalne manjine u Vukovaru, kojim je utvrđeno kako je dostignuti stupanj razumijevanja, solidarnost, snošljivosti i dijaloga među građanima Grada Vukovara pripadnicima hrvatskog naroda i srpske nacionalne manjine, na razini koja omogućava suradnju i suživot te da se nisu stvorili preduvjeti za proširivanje opsega osiguranih individualnih prava, te propisivanje kolektivnih prava pripadnicima srpske nacionalne manjine koji žive u Gradu Vukovaru i dopune Statutarne odluke kojom

prema Zakonu o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. Novi Popis stanovništva proveden je 2021. godine te je u usporedbi s Popisom iz 2011. godine utvrđeno smanjenje udjela pripadnika nacionalnih manjina ispod jedne trećine u četiri jedinice lokalne samouprave, uključujući Grad Vukovar, gdje sada pripadnici srpske nacionalne manjine čine 29,73 % stanovništva te se više ne ostvaruje pravo na obveznu dvojezičnost.

Unatoč naporima, poput Nacionalne strategije za uključivanje Roma za razdoblje 2013. – 2020.¹¹, rezultati poboljšanja ukupnog položaja romske nacionalne manjine ograničeni su. Ključni izazovi uključuju neadekvatan pristup obrazovanju i visoku nezaposlenost. Romska nacionalna manjina i dalje se suočava s teškim životnim uvjetima, diskriminacijom i nedostatkom pristupa osnovnim pravima, poput obrazovanja i zapošljavanja. Ova marginalizacija ukazuje na potrebu za dodatnim mjerama socijalnog i gospodarskog osnaživanja¹².

Prema Petričušić (2013) ostvarenje ravnopravne službene uporabe manjinskog jezika i pisma temelji se na preduvjetima poput „tradicionalne nastanjenosti manjinske zajednice“, znatnijeg broja pripadnika manjina u određenom administrativnom području“ te „dostatnog interesa na strani manjinske zajednice“, što je uređeno međunarodnim i domaćim izvorima prava nacionalnih manjina. Primjer talijanske nacionalne manjine u Istarskoj županiji potvrđuje kako dosljedna provedba ovih preduvjeta omogućuje ravnopravnu integraciju manjinskih zajednica. Dvojezični natpisi i obrazovanje na talijanskom jeziku nisu samo izraz kulturne autonomije, već i konkretan pokazatelj kako takva integracija pridonosi stabilnosti i multikulturalizmu, što može poslužiti kao model za provedbu manjinske politike u drugim područjima Republike Hrvatske. Pojedine jedinice samouprave u kojima nacionalne manjine ne čine zakonski propisanu trećinu stanovništva, prilagodile su svoje statute kako bi omogućile ravnopravnu

se pripadnicima srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara priznaju nova prava.

¹¹ Izvješće o provedbi Nacionalne strategije za uključivanje Roma, za razdoblje od 2013. do 2020. godine, za 2016. i 2017. godinu.

¹² Tijekom 2023. godine nadležna tijela provodila su aktivnosti prema Akcijskom planu za provedbu Nacionalnog plana za uključivanje Roma, za razdoblje od 2021. do 2027. godine, za 2023. – 2025, s ciljevima usmjerenim na: borbu protiv antiromskog rasizma i diskriminacije, smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti, poticanju participacije Roma kroz jačanje povjerenja u institucije, osiguranje pristupa kvalitetnom obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvenoj skrbi te prikladnom i desegregiranom stanovanju.

uporabu talijanskog jezika (Istarska županija, gradovi Poreč-Parenzo, Pula-Pola, Buje-Buie, Novigrad-Cittanova, Rovinj-Rovigno, Umag-Umag, Vodnjan-Dignano te općine Bale-Valle, Brtonigla-Verteneglio, Funtana-Fontane, Fažana-Fasana, Kaštelir-Labinci-Castelliere-S.Domenica, Motovun-Montona, Raša, Tar Vabriga-Torre Abrega, Vižinada-Visinada i Vrsar-Orsera (talijanski). Usporedba s talijanskom nacionalnom manjinom u Istarskoj županiji pokazuje da je dosljedna provedba statutarnih odredbi i promocija kulturnog dijaloga jamac uspjeha. Ovo iskustvo moglo bi poslužiti kao model za poboljšanje integracije drugih nacionalnih manjina.

Ministarstvo kulture i medija sustavno podržava kulturnu autonomiju nacionalnih manjina, omogućujući im da slobodno izražavaju i razvijaju svoj kulturni i nacionalni identitet kroz različite oblike kulturno-umjetničkog stvaralaštva te aktivno sudjeluju u kulturnom životu na ravnopravnoj osnovi. Prema Petričušić (2022), jedan od temeljnih ciljeva manjinske politike trebao bi biti integracija nacionalnih manjina u društveni, kulturni, politički i ekonomski život zemlje te eliminacija nejednakosti i diskriminacije. No, značajan dio financijskih sredstava iz državnog proračuna namijenjen je upravo potpori programima kulturne autonomije nacionalnih manjina. U skladu s tim, sufinanciranje programa manjinskih udruga i ustanova putem Savjeta za nacionalne manjine omogućuje očuvanje kulturnog i nacionalnog identiteta, ali i aktivno sudjelovanje manjinskih zajednica u društvenom životu na ravnopravnoj osnovi. Takva potpora ne samo da osnažuje suradnju između manjinskih organizacija i državnih institucija, već pridonosi razvoju kulture dijaloga, očuvanju kulturne baštine te poticanju integracije različitosti, inkluzivnosti i socijalne kohezije.

POVEZANOST NACIONALNE SIGURNOSTI I PRAVA NACIONALNIH MANJINA

Povezanost nacionalne sigurnosti i prava nacionalnih manjina predstavlja važnu temu u razumijevanju unutarnje stabilnosti država. Prava nacionalnih manjina, kad su odgovarajuće zaštićena, imaju bitnu ulogu u smanjenju međunacionalne napetosti, čime se doprinosi jačanju društvene kohezije i smanjenju rizika od sukoba. S druge strane, nepoštivanje prava nacionalnih manjina može izazvati osjećaje nepravde i nejednakosti, što dovodi do destabilizacije i ugrožavanja nacionalne sigurnosti. Ova međusobna povezanost postaje očigledna kroz različite teorijske pristupe koji objašnja-

vaju kako politika prema nacionalnim manjinama utječe na mir i unutar-nju sigurnost i mir.

Iako postoji više teorija, političke institucije najbolje objašnjavaju pojavu etničkog mira. Elementi kao što su sloboda medija, neovisna zakonodavna tijela i održiva oporba omogućavaju mirno rješavanje sukoba između etničkih grupa. Znanstvenici su podržali različite teorije etničkog mira, uključujući primordijalizam, instrumentalizam (gospodarski interesi ili politička manipulacija elita) i konstruktivizam (institucije). Primordijalizam se zasniva na pretpostavkama o prirodi etniciteta i ljudskoj prirodi. Tvrdi da je etnička pripadnost sama po sebi uzrok etničkog nasilja, te da su raznolikije nacije sklonije nasilju. Ipak, pokazuje se da etnička raznolikost ima minimalan utjecaj na nasilje, iako je nužan uvjet za etničko nasilje. Instrumentalizam tvrdi da etničko nasilje proizlazi iz političkih i gospodarskih sukoba. Političke elite koriste etničke skupine ili ih pojedinci racionalno biraju kako bi se natjecali s drugim etničkim grupama za oskudne resurse ili političku moć. Premda gospodarska oskudica može objasniti neke slučajeve nasilja, ne može objasniti mir u mnogim siromašnim zemljama. Slično se može reći i za političku manipulaciju koja je prisutna u mnogim slučajevima nasilja, no elite ne uspijevaju vući konce u drugim nacijama. Konstruktivizam tvrdi da snaga političkih institucija najbolje objašnjava prisutnost ili odsutnost etničkog mira. To je jedini pristup koji odgovara na pitanje kako nastaje mir, jer mir nije samo odsustvo nasilja. Konstruktivisti smatraju da institucije sprječavaju pojave kao što su političke manipulacije. Jake institucije stvaraju povjerenje građana, što znači da vjeruju kako je glasački listić moćniji od metka, ili, u mnogim afričkim slučajevima, od mačete. Demokratski mehanizmi poput slobodnih i poštenih izbora, održivih oporbenih stranaka i slobodnog tiska omogućuju građanima da mijenjaju politički sustav bez nasilja (Tong, 2009). Iz navedenog proizlazi da su jake političke institucije važne za održavanje etničkog mira i stabilnosti, jer stvaraju povjerenje među građanima i sprječavaju manipulacije. Demokratski procesi poput slobodnih i poštenih izbora, te slobodnog tiska, pružaju mirne načine za rješavanje sukoba. Premda etnička raznolikost i gospodarski interesi mogu igrati ulogu u etničkom nasilju, oni nisu jedini čimbenici; političke strukture i državne (lokalne i regionalne) institucije predstavljaju važnu ulogu u održavanju mira. Međutim, neki znanstvenici smatraju da su primordijalističke ideje previše pojednostavljene da bi odgovarajuće objasnile etničke sukobe i stoga bi ih trebalo zanemariti. Oni ističu mnoge slabosti ove teorije. Prvo, tvrde da primordijalizam ne može objasniti

promjene u razinama sukoba između dviju etničkih grupa kroz vrijeme i prostor. Na primjer, ne objašnjava zašto nije bilo sukoba između Francuza i Engleza prije 1066. godine i zašto su nakon povremenih borbi postali saveznici stoljećima. Drugo, učenjaci primjećuju da neki ljudi biraju asimilaciju u druge etničke skupine.

U odnosu na konstruktivističku teoriju etničkog mira neki znanstvenici vjeruju da konstruktivistička teorija ima nekoliko nedostataka. Prvo, ona ne može objasniti kako neke etničke grupe ostaju iste kroz duga vremenska razdoblja, čak i unatoč političkim promjenama i različitim društvenim kontekstima. Drugo, konstruktivisti ne prepoznaju da masovna pismenost učvršćuje etničke identitete, što čini malo vjerojatnim da se etnička skupina može rekonstruirati. Treće, znanstvenici tvrde da konstruktivistički pristup ne objašnjava zašto neki etnički identiteti opstaju čak i kada štete članovima grupe, umjesto da im koriste. Znanstvenici koji kritiziraju instrumentalistički pristup objašnjavanju etničkih sukoba tvrde da je ta teorija nepotpuna jer ne uzima u obzir izvedivost stvarnih etničkih sukoba. Čak i u prisutnosti ekstremnih ideja i uvjeta etnički sukobi izbijaju samo kada jedna etnička skupina dobije priliku koristiti nasilje protiv druge. Drugim riječima, oni smatraju da je malo vjerojatno da će se etnički sukob prirodno razviti iz političkog protesta, jer se pobunjeničke skupine suočavaju s problemima kolektivnog djelovanja i visokom cijenom pobuna (Yeghiazaryan, 2018).

Teorija relativne deprivacije, koja je važna u sociologiji i socijalnoj psihologiji, usmjerena je na razlike između objektivnog statusa i subjektivnog iskustva. Prema ovoj teoriji, riječ je o manjku stvarnog materijalnog ili društvenog statusa u usporedbi s očekivanim ili željenim stanjem, prema nekom društvenom ili vremenskom standardu. Ovo stanje često rezultira osjećajima nezadovoljstva ili bijesa, koji mogu dovesti do pokušaja promjena ne samo vlastite situacije već i šireg društvenog sustava. Teorija relativne deprivacije pokazala se kao univerzalno primjenjivo analitičko oruđe u rješavanju ovakvih problema. Ona naglašava važnost socijalne percepcije i usporedbi, kao i legitimizacijsko i atribucijsko rezoniranje, koji posreduju između stvarnog materijalnog statusa i subjektivnih reakcija (Rihtar i Lamza Posavec, 2008). Ted Robert Gurr definira relativnu deprivaciju kao napetost koja nastaje zbog nesklada između onoga što kolektivno osjećamo da trebamo i onoga što zapravo imamo, što može dovesti do nasilja. Prema Gurru, relativna deprivacija označava razliku između onoga što ljudi žele (njihova očekivanja) i onoga što zapravo dobivaju (njihove stvarne mogućnosti). Gurr također navodi da intenzitet relativne deprivacije varira ovisno

o tome koliko je velik taj percipirani nesklad između očekivanja i stvarnih mogućnosti (Saleh, 2013). Županov u svom članku *Otkucava li moralna bomba?* izražava ironičan odnos prema teoriji relativne deprivacije. Postavlja poznato pitanje: *Zašto se ljudi ne bune u uvjetima duboke društvene krize kao što su osiromašenje i nezaposlenost?* De Tocqueville je primijetio da se pobune događaju kada se životni uvjeti počnu poboljšavati, a ne kada su ljudi na samom dnu (Fanuko, 2005). Uzimajući u obzir navedeno, zaštita prava nacionalnih manjina ovisi o jakim političkim institucijama koje mogu stvoriti povjerenje među građanima i omogućiti mirno rješavanje sukoba. Demokratski procesi poput slobodnih i poštenih izbora te slobodnog tiska najvažniji su za osiguranje tih prava. Ove različite teorije pružaju vrijedne uvide, ali također ukazuju na složenost i nužnost mješovitog pristupa u zaštiti prava manjina i održavanju društvenog mira.

U ovom radu uvodimo novu teoriju, teoriju recipročnog povjerenja, koja predstavlja doprinos znanstvenoj literaturi jer prvi put objedinjuje sljedeća tri koncepta: prava nacionalnih manjina, povjerenje u državne institucije i nacionalnu sigurnost, u jedinstveni teorijski okvir. Za razliku od teorija etničkog mira i relativne deprivacije teorija recipročnog povjerenja nudi naprednu perspektivu promatrajući kako međusobno povjerenje između državnih institucija i nacionalnih manjina može smanjiti unutarnje sigurnosne rizike. U usporedbi s teorijom etničkog mira, koja je usmjerena na stabilnost kroz postizanje kompromisa i ravnoteže moći među etničkim skupinama (većinsko stanovništvo – nacionalna manjina), teorija recipročnog povjerenja naglašava dinamičan proces izgradnje povjerenja putem zaštite prava nacionalnih manjina i transparentnog rada državnih institucija i vlasti općenito. Dok teorija relativne deprivacije istražuje kako osjećaj nepravde i uskraćenosti može potaknuti sukobe, teorija recipročnog povjerenja ide korak dalje, predlažući konkretne mehanizme kroz koje povjerenje u institucije vlasti može smanjiti takve osjećaje i spriječiti sukobe. Posebnost teorije recipročnog povjerenja leži u njezinom naglasku na recipročnosti, odnosno na dvostranoj dinamici povjerenja. Državna vlast putem svojih institucija mora pokazati transparentnost i odgovornost kako bi stekla povjerenje vlastitih manjinskih zajednica, dok povjerenje nacionalnih manjina dodatno legitimira te iste institucije i doprinosi ukupnoj stabilizaciji društva. Navedena dvosmjerna veza osigurava održiv model unutarnje stabilnosti. Teorija recipročnog povjerenja nudi širi pogled na sigurnost, koji ne obuhvaća samo tradicionalne aspekte poput vojne snage i obrane granica, već naglašava važnost prevencije radikalizacije kroz inte-

graciju različitosti, inkluzivnost i jačanje socijalne kohezije, čime se dugoročno doprinosi stabilnosti i otpornosti društva. Ona omogućuje razmatranje nacionalne sigurnosti kroz prizmu ljudskih prava (prava nacionalnih manjina razmatraju se kao uži okvir ljudskih prava) i odnosa među različitim etničkim skupinama, što predstavlja inovativan način promišljanja u području sigurnosnih studija i nacionalne sigurnosti. Temeljna pretpostavka teorije recipročnog povjerenja jest da međusobno povjerenje između nacionalnih manjina i državnih institucija predstavlja važan čimbenik u očuvanju društvene stabilnosti kroz integraciju različitosti, poticanje inkluzivnosti i jačanje socijalne kohezije. Kad su prava nacionalnih manjina odgovarajuće pravno i institucionalno zaštićena, to potiče povjerenje u institucije vlasti, što rezultira smanjenjem osjećaja isključenosti i diskriminacije. Takvo povjerenje stvara zdravu osnovu za stabilnu, uključivu i sigurnu društvenu zajednicu. Ključni elementi teorije recipročnog povjerenja jesu: osiguravanje istovjetnih prava za pripadnike nacionalnih manjina, uključujući politička, društvena, gospodarska i kulturna prava; povjerenje nacionalnih manjina u institucije državne, ali i lokalne/regionalne vlasti koje provode propise, nacionalne i lokalne politike usmjerene na zaštitu njihovih prava i interesa, te stabilnost i sigurnost države koja je posljedica smanjenja rizika od unutarnjih političkih sukoba i daljnje radikalizacije putem oružanih sukoba. Državne (lokalne i regionalne) institucije su obvezne provoditi propise i politike koje aktivno štite prava nacionalnih manjina. To se prije svega odnosi na jednak pristup sudjelovanju u političkom i društvenom životu, tj. aktivnoj participaciji u izbornim procesima na državnoj i lokalnoj/regionalnoj razini, političko predstavljanje, jednak pristup obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, zapošljavanju i dr. Transparentnost u radu državnih, ali i lokalnih/regionalnih, institucija te njihova odgovornost prema svim građanima povećavaju povjerenje nacionalnih manjina. Pružanju osjećaja sigurnosti i pravde daje otvorenost tih institucija za dijalog, kao i dosljednost u poštivanju ustava i primjeni zakona te drugih propisa. Poticanje aktivne uključenosti nacionalnih manjina u politički i društveni život jača osjećaj pripadnosti i povjerenja u državu. Povjerenje u državne (lokalne i regionalne) institucije smanjuje osjećaj isključenosti i diskriminacije¹³ kod manjinskih zajednica, čime se posljedično smanjuju rizici od radikalizacije i mogućih sukoba. Teoriju recipročnog povjerenja moguće je primijeniti prili-

¹³ Prema Ljubljanskim smjernicama o integriranju raznolikih društava, nužno je informacije o dostupnim pravnim lijekovima protiv diskriminacije, uključujući indirektne ili višestruke oblike diskriminacije, kao i informacije o instrumentima koji potiču sudjelovanje, u najvećoj mjeri učiniti dostupnima na jezicima nacionalnih manjina.

kom kreiranja i provedbe zakona i drugih propisa koji osiguravaju prava nacionalnih manjina te njihovu zaštitu, uz postojanje jasnih mehanizama za provedbu. Isto tako, važno je educirati građane o važnosti postojanja prava nacionalnih manjina i njihove institucionalne zaštite te prednostima recipročnog povjerenja za društvo. U okviru državne zajednice potrebno je pristupiti proaktivnoj uspostavi političke i društvene platforme za dijalog između državne (lokalne i regionalne) vlasti i njezinih institucija, s jedne strane, i nacionalnih manjina, s druge strane, radi unaprjeđenja povjerenja i rješavanja konkretnih problema manjinske zajednice. Pored toga, potrebno je osigurati redovito praćenje i evaluaciju nacionalnih i lokalnih/regionalnih politika i mjera koje doprinose uzajamnom povjerenju te jačanju nacionalne sigurnosti.

PRIMJENA TEORIJE RECIPROČNOG POVJERENJA U KONTEKSTU ZAŠTITE PRAVA NACIONALNIH MANJINA I OČUVANJA NACIONALNE SIGURNOSTI

Teorija recipročnog povjerenja naglašava važnost osiguravanja istovjetnih prava za pripadnike nacionalnih manjina, uključujući politička, društvena, gospodarska i kulturna prava. Državne i lokalne/regionalne institucije trebale bi provoditi politike koje aktivno štite prava nacionalnih manjina, omogućujući im jednak pristup sudjelovanju u političkom i društvenom životu, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i zapošljavanju. Stabilnost država ovisi o etničkim napetostima i mogućnosti konflikata. Status nacionalnih manjina u jednoj državi smatra se pokazateljem demokratskih dostignuća i važan je kriterij za primjenu međunarodnih standarda. Uključenost nacionalnih manjina u politički život značajna je i za manjine i za samu državu. Za nacionalne manjine veća uključenost povećava njihovu zastupljenost u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, olakšavajući njihovu integraciju i zaštitu interesa. Za državu veće sudjelovanje manjina u političkom i javnom životu smanjuje nacionalne sukobe i povećava legitimnost i demokratičnost (Orlović, 2011). Kako bi se izbjegli etnički sukobi, država mora stvoriti nacionalni identitet koji obuhvaća sve etničke skupine unutar države, bez obzira na njihove razlike. Te skupine moraju biti integrirane kao jedan narod, uz poštivanje njihovih identiteta. Pripadnost državi mora biti jača od pripadnosti etničkoj skupini, što se može postići samo kada ljudi osjećaju da država vodi inkluzivnu politiku bez diskriminacije. Poticanje tih skupina na sudjelovanje u političkom procesu pomaže državi da stekne njihovu lojalnost

(Fawzi, 2022). Spremnost za prihvaćanje nacionalnog identiteta može postojati ako manjine vjeruju da im država može pružiti više mogućnosti i zaštititi prava njihove etničke skupine (Korostelina, 2004). Važno je spriječiti političku i društvenu radikalizaciju kako među nacionalnim manjinama, tako i među većinom u državi. Populistička ideologija i društvena frustracija mogu dodatno povećati društvene rizike i nestabilnost (Kuczyńska-Zonik, 2017). Odgovarajući građanski odgoj i znanje o demokratskim institucijama bitni su. Manjinama su potrebni obrazovni sustavi, demokratske i javne institucije te mediji koji mogu pružiti potrebne usluge, vještine, informacije i mogućnosti. Osiguranje ovih resursa treba smatrati preduvjetom za punu integraciju manjina i njihovih pripadnika, kao i najučinkovitijim načinom borbe protiv izravne i skrivene diskriminacije. Važan element integracijske politike i aktivnosti jest podizanje svijesti, pružajući informacije, znanje i razumijevanje različitosti i integracije u moderna demokratska društva. Ovo je važno za prihvaćanje i pozitivno vrednovanje različitosti, toleranciju, ravnopravnu suradnju i punu integraciju svih zajednica. Podizanje svijesti, uključujući prikaz pozitivnih i negativnih učinaka integracije manjina, treba poticati ljude u raznolikim sredinama da budu osjetljiviji na različitost, vide je kao prednost i traže zajedničke interese kao temelj za ravnopravnu suradnju (Žagar, 2005). Da bi se neka skupina kvalificirala kao nacionalna manjina, mora biti u sociogospodarskom nepovoljnom položaju. Stoga je praćenje potrebno kako bi se utvrdio njezin sociogospodarski status i usmjerile politike prema postizanju socijalne jednakosti (Guiraudon i dr., 2005). Primjenom ovih mjera Republika Hrvatska može značajno doprinijeti očuvanju nacionalne sigurnosti i stabilnosti putem izgradnje recipročnog povjerenja između nacionalnih manjina i državnih (lokalnih i regionalnih) institucija. Konkretno, Republika Hrvatska treba osigurati da sve nacionalne manjine imaju jednak pristup obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i zapošljavanju, što će povećati njihovu integraciju i smanjiti osjećaj isključenosti. Provođenje uključivih politika, koje aktivno štite prava nacionalnih manjina, može dodatno izgraditi povjerenje između nacionalnih manjina i državne (lokalne i regionalne) vlasti, čime se jača osjećaj pripadnosti i lojalnosti prema državi. Pored toga, predstavnici tijela državne (lokalne i regionalne) vlasti trebaju organizirati redovite dijaloge i konzultacije između predstavnika nacionalnih manjina i državnih (lokalnih i regionalnih) institucija, što će omogućiti da se glasovi nacionalnih manjina čuju i da se njihovi interesi zaštite. Edukacija građana o važnosti prava nacionalnih manjina i prednostima integracije može pridonijeti stvaranju tolerantnijeg i inkluzivnog društva. Redovitim praćenjem

i evaluacijom politika koje ciljaju na postizanje socijalne jednakosti, Republika Hrvatska može osigurati da se potrebe nacionalnih manjina kontinuirano zadovoljavaju, smanjujući tako rizik od socijalnih nemira i radikalizacije. Kroz ove mjere, Republika Hrvatska će ne samo očuvati stabilnost i sigurnost, već će također osigurati da svi građani, bez obzira na nacionalnu (etničku) pripadnost, imaju istovjetna prava i mogućnosti za prosperitet.

PRAKTIČNE PREPORUKE ZA JAČANJE NACIONALNE SIGURNOSTI REPUBLIKE HRVATSKE KROZ INSTITUCIONALNU ZAŠTITU PRAVA NACIONALNIH MANJINA I IZGRADNJU POVJERENJA

Teorija recipročnog povjerenja naglašava važnost dvosmjernog odnosa između institucija državnih (lokalnih i regionalnih) vlasti i nacionalnih manjina, što je od presudne važnosti za održavanje društvene stabilnosti i nacionalne sigurnosti. Kako bi se ova teorija uspješno primijenila, nužno je osigurati transparentnost državnih (lokalnih i regionalnih) institucija, dosljednu provedbu Ustava Republike Hrvatske, zakona i drugih propisa koji uređuju prava nacionalnih manjina te kontinuirani dijalog između svih uključenih strana. Transparentno donošenje odluka i uključivanje manjinskih zajednica u procese od javnog (državnog/regionalnog/lokalnog) interesa stvaraju osnovu za izgradnju povjerenja i smanjenje političke i društvene napetosti. Za jačanje pravnog okvira preporučuje se uvođenje strožih sankcija za nepoštivanje propisa koji uređuju prava nacionalnih manjina, posebice u kontekstu dvojezičnosti i ravnopravne službene uporabe jezika i pisma. Također, edukacija lokalnih i regionalnih vlasti o pravima nacionalnih manjina trebala bi postati obvezna kako bi se smanjile predrasude i osigurala dosljedna primjena zakona i podzakonskih propisa. Pored toga, neovisna tijela, poput Pučkog pravobranitelja, trebala bi dobiti dodatne resurse za praćenje provedbe zakonskih mjera u području prava nacionalnih manjina. Dodatni resursi odnosili bi se na povećanje proračuna Ureda Pučkog pravobranitelja (npr. za provedbu istraživanja, organizaciju terenskih aktivnosti i financiranje specifičnih projekata vezanih uz zaštitu prava nacionalnih manjina); otvaranje dodatnih područnih ureda Pučkog pravobranitelja kako bi bili bliži lokalnim zajednicama i nacionalnim manjinama na konkretnom području; osnaživanje ljudskih kapaciteta (povećanje broja službenika u Uredu Pučkog pravobranitelja te njegovim postojećim i nov osnovanim područnim uredima, s naglaskom na posjedovanju posebnih

stručnih znanja u područjima ljudskih prava i prava nacionalnih manjina, medijacije i multikulturalizma), te organizacije redovitih edukacija za službenike Pučkog pravobranitelja o najnovijim međunarodnim i praktičnim trendovima u zaštiti prava nacionalnih manjina, kao i unaprjeđenju domaćeg zakonodavnog okvira. Na lokalnoj i regionalnoj razini, a moguće i na državnoj razini, preporučuje se osnovati Vijeća za međunacionalni dijalog i suradnju koja bi okupljala predstavnike nacionalnih manjina (imenovani ispred vlastitih vijeća nacionalnih manjina, odnosno predstavnika nacionalnih manjina), većinskog stanovništva (imenovani putem javnih poziva, na temelju interesa za sudjelovanje u radu Vijeća i dokazane stručnosti, ugleda te aktivne uključenosti u društvenu zajednicu na lokalnoj i regionalnoj razini) te lokalnih i regionalnih vlasti. Vijeća za međunacionalni dijalog i suradnju trebaju raditi na rješavanju konkretnih pitanja i promovirati zajedništvo kroz zajedničke projekte u području obrazovanja, kulture i sporta. Interdisciplinarna edukacija u osnovnim i srednjim školama, usmjerena na toleranciju i međunacionalnu suradnju, dodatno bi doprinijela smanjenju napetosti. Međutim, prevencija radikalizacije i mogućih sukoba mora biti prioritet. To uključuje razvoj sustava za ranu identifikaciju rizika i angažiranje profesionalnih medijatora u lokalnim/regionalnim zajednicama s poviješću napetosti. Promicanje pozitivnih narativa u medijima o uspješnoj integraciji nacionalnih manjina može značajno pridonijeti jačanju socijalne kohezije, poticanju inkluzivnosti i izgradnji društva temeljenog na međusobnom povjerenju i razumijevanju. Osnovno i srednjoškolsko obrazovanje, kao i javna kampanja za podizanje svijesti o značaju prava nacionalnih manjina važni su za dugotrajnu stabilnost i mir. U tom smislu je potrebno pristupiti odgovarajućoj reformi osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovnog sustava, koji trebaju promicati međunacionalno razumijevanje i uvažavanje prava nacionalnih manjina, dok javne kampanje trebaju istaknuti prednosti multikulturalizma i uključivog društva. Dodatno osnaživanje suradnje s civilnim društvom, osobito na lokalnoj i regionalnoj razini, osnažilo bi ove napore kroz programe usmjerene na međunacionalni dijalog i toleranciju. Za osiguranje učinkovitosti navedenih mjera potrebno je, prije svega, osigurati dostatna financijska sredstva u okviru državnog proračuna Republike Hrvatske, odnosno u okviru proračuna lokalnih i regionalnih vlasti te provoditi kontinuirane evaluacije. Razrada pokazatelja uspjeha, poput smanjenja broja incidenata i povećanja sudjelovanja nacionalnih manjina u ukupnom javnom životu na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini omogućila bi praćenje napretka. Neovisna tijela, poput Pučkog pravobranitelja, trebaju objavljivati godišnja izvješća o stanju prava

nacionalnih manjina i njihovom utjecaju na nacionalnu sigurnost u Republici Hrvatskoj. Takav sveobuhvatan pristup nedvojbeno osigurava dugotrajnu društvenu stabilnost kroz izgradnju recipročnog povjerenja između nacionalnih manjina i državnih, lokalnih i regionalnih institucija, poticanje inkluzivnosti te jačanje socijalne kohezije.

ZAKLJUČAK

Zaštita prava nacionalnih manjina nije samo pitanje ljudskih prava, već i strateški element nacionalne sigurnosti. Kroz ovaj rad pokazano je kako transparentnost, dosljedna provedba Ustava Republike Hrvatske, zakona i drugih propisa te međunacionalni dijalog mogu ojačati povjerenje između državnih, regionalnih i lokalnih institucija, s jedne strane, te manjinskih zajednica, s druge strane. Teorija recipročnog povjerenja, uvedena kao inovativan teorijski okvir, naglašava dvosmjernu povezanost zaštite prava nacionalnih manjina i unutarnje stabilnosti. Ova teorija predstavlja važnu polugu za prevenciju sukoba i izgradnju inkluzivnog hrvatskog društva. Uvođenjem praksi temeljenih na teoriji recipročnog povjerenja moguće je osigurati ravnotežu između ostvarivanja prava nacionalnih i održavanja sigurnosti društvene zajednice na državnoj i lokalnoj razini. Primjeri poput uspješne integracije talijanske nacionalne manjine u Istarskoj županiji pokazuju da dosljedna primjena zakona i statutarne odredbe te promocija kulturnog dijaloga doprinose socijalnoj koheziji, poticanju inkluzivnosti i jačanju međusobnog razumijevanja među zajednicama. Suprotno tome, nesklad u primjeni zakonodavstva koje uređuje područje prava nacionalnih manjina, poput slučaja dvojezičnosti u Vukovaru u nedavnoj prošlosti, ukazuje na potrebu za jačanjem institucionalnih mehanizama. Praktične preporuke iznesene u ovom radu, poput osnivanja Vijeća za međunacionalni dijalog i suradnju, jačanja uloge Pučkog pravobranitelja te odgovarajuće reforme osnovnoškolskih i srednjoškolskih obrazovnih kurikuluma, pružaju konkretne smjernice za daljnje unaprjeđenje zaštite prava nacionalnih manjina, jačanje društvene povezanosti i međusobnog razumijevanja te očuvanje kulturne raznolikosti. Održiva sigurnost može se postići samo uz uzajamno povjerenje i ravnopravnost svih skupina određene društvene zajednice. Cjelovit pristup u kojem se zaštita prava nacionalnih manjina i nacionalna sigurnost ne percipiraju kao suprotstavljeni ciljevi, već kao usklađeni procesi, omogućavaju dugotrajnu društvenu stabilnost, jačanje povjerenja među većinskim i manjinskim stanovništvom i održivost mira. S

obzirom na svoje postkonfliktno nasljeđe, Republika Hrvatska može pokazati da uključiva politika može biti temelj sigurne i stabilne države. Teorija recipročnog povjerenja nudi model koji je primjenjiv ne samo u Republici Hrvatskoj, već i u drugim postkonfliktnim državama suočenima s izazovima multietničke integracije i sigurnosti. Zaključno, uključiva i integrativna politika nacionalnih manjina igra ključnu ulogu u jačanju društvene kohezije i dugotrajne stabilnosti. U državama gdje etničke manjine aktivno sudjeluju u političkom životu, demokratske institucije i procesi obično su stabilniji i otporniji. Koalicije pristaša demokracije jače su i učinkovitije u zaštiti demokratskih vrijednosti nego u onim društvima gdje takva politička organiziranost manjina nije prisutna (Rovny, 2023). Osnaživanje manjinskih zajednica kroz kulturnu autonomiju, pravnu zaštitu i institucionalnu potporu doprinosi izgradnji povjerenja između manjinskog i većinskog stanovništva te omogućuje ravnopravno sudjelovanje u društvenom, političkom i ekonomskom životu države. U tom kontekstu, kako navodi Petričušić, Bolzanske preporuke legitimiraju angažman države u unapređenju statusa i opstanka vlastite nacionalne skupine koja u drugoj državi postoji kao nacionalna manjina. Iako su one političke naravi, ove preporuke osnažuju ne samo prekogranični angažman, već i položaj manjinskih skupina i konstitutivnih naroda u susjednim državama (Petričušić, 2012). Time se dodatno naglašava važnost međunarodne suradnje i dosljedne provedbe manjinske politike koja doprinosi stabilnosti i sigurnosti, kako na nacionalnoj tako i na lokalnoj i regionalnoj razini. Međutim, unatoč razvijenom pravnom i institucionalnom okviru, ostvarenje manjinskih prava u Republici Hrvatskoj i dalje nailazi na izazove. Prema Kuzelju, Kvartuču i Petričušić, uzrok problema u ostvarivanju prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj leži u nedovoljnoj razvijenosti društvene i političke kulture (Kuzelj i dr., 2021). Taj nedostatak otežava potpunu primjenu postojećih pravnih normi i institucionalnih mehanizama.

LITERATURA

- Beridan, I. (2007). *Politika i sigurnost – sadržaj i obilježja pojmova*. Fakultet političkih nauka, Godišnjak 2/2007, 99-121.
- Bilandžić, M., Mikulić I. (2007). *Business Intelligence i nacionalna sigurnost*, *Polemos*, 10 (1), 27-43.
- Booth, K. (2005). *Critical security studies and world politics*. Boulder, USA: Lynne Rienner Publishers.
- Collins, A. (2010). *Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Politička kultura.

- Cvrtila, V. (1995). Nacionalni interesi i nacionalna sigurnost, *Politička misao*, 32 (2), 62-69.
- Čičak, R. (1985). Etničke manjine i nacionalna integracija Burme, *Migracijske teme*, 3-4, 89-102.
- Das, S. (2025). "Methodology of social research". https://ebooks.lpude.in/arts/ma_sociology/year_1/DSOC404_METHODODOLOGY_OF_SOCIAL_RESEARCH_ENGLISH.pdf (30.05.2025.).
- (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN-Međunarodni ugovori, 18/97, 6/99-pročišćeni tekst, 8/99-ispravak, 14/02, 1/06 i 13/17.
- Fanuko, N. (2005). Prirodni tokovi društva i uzbudljiva lakoća teorije. U počast profesoru Josipu Županovu, *Revija za sociologiju*, 36 (3-4), 129-139.
- Fawzi, S. (2022). The impact of ethnic groups on national security, *Future journal of social science*, 1 (2), 1-17.
- Feldman, G. (2005). Estranged states: diplomacy and the containment of national minorities in Europe, *Anthropological theory*, 5 (3), 219-245.
- Guiraudon, V., Phalet, K., Wal, J. T. (2005). Monitoring ethnic minorities in the Netherlands, *International social science journal*, 183 (183), 75. <https://doi.org/10.1111/j.0020-8701.2005.00532.x>
- Lahmami, H. (2020). Methodology of Social Science Research: the case of the sociology of action in relation to values, *Revista electrónica interuniversitaria de formación del profesorado*, 23 (1), 59-73. <https://doi.org/10.6018/reifop.404931>.
- Korostelina, K. (2004). The impact of national identity on conflict behavior: comparative analysis of two ethnic minorities in Crimea, *International journal of comparative sociology*, 45 (3-4), 213-230. <https://doi.org/10.1177/0020715204049594>.
- Kuczyńska-Zonik, A. (2017). The securitization of national minorities in the Baltic states, *Baltic journal of law & politics*, 10 (2), 26-45. doi: 10.1515/BJLP-2017-0011.
- Kuzelj, V., Kvartuć, D. i Petričušić, A. (2021). Ustavnopravna zaštita nacionalnih manjina: protućeinski argument u ulozi zaštitnika demokratskih vrijednosti, *Političke perspektive*, 11 (2), 7-33. <https://doi.org/10.20901/pp.11.2.01>.
- Lantschner, E. (2023). The OSCE High Commissioner on national minorities as norm-setter? Relations between the Commissioner's recommendations and the evolving interpretation of the Framework convention for the protection of national minorities, *Journal on ethnopolitics and minority issues in Europe*, 22 (2), 120-151.
- Melvin, Bruce L. (1927). Methods of social research, *American journal of sociology*, 33, 194-210.
- Mesić, M. (2013). Pojam nacionalnih manjina i njihovo političko predstavljanje: slučaj Hrvatske, *Politička misao*, 50 (4), 107-131.
- OESS (2025). „The Bolzano/Bozen recommendations on national minorities in interstate relations“. <https://www.osce.org/hcnm/bolzano-bozen-recommendations> (2.01.2025.).
- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, NN-Međunarodni ugovori, 14/97.
- Orlović, S. (2011). Političko predstavljanje nacionalnih manjina – Srbija u komparativnoj perspektivi, *Migracijske i etničke teme*, 27 (3), 393-417.
- Petričušić, A. (2012). Ljubljanske smjernice OESS-a o integraciji raznolikih društava - novi trend međunarodnih manjinskih standarda: promicanje integracije i kohezije u multietničkim društvima, *Multietničnost i razvoj*, 6, 1-4.

- Petričušić, A. (2012). Preporuke iz Bolzana/Bozena o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima: značenje i implikacije za Hrvatsku i regiju, *Politička misao: Croatian political science review*, 49 (2), 166-185.
- Petričušić, A. (2013). Instrumenti zaštite prava nacionalnih manjina OESS-a i njihova primjena u državama jugoistočne Europe, *Pravo i politika* 6 (2), 58-94.
- Petričušić, A. (2013). Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina: izvori domaćeg i međunarodnog prava, *Zagrebačka pravna revija*, 2 (1), 11-39.
- Petričušić, A. (2014). Izgradnja duha razumijevanja, uvažavanja i tolerancije kao pravni i politički zahtjev, *Zagrebačka pravna revija*, 3 (2), 121-147.
- Petričušić, A. (2022). Financiranje kulturne autonomije nacionalnih manjina u Hrvatskoj i njegove klijentelističke disfunkcije, u: Đorđe Gardašević, Viktor Gotovac, Siniša Zrinščak (ur.). *Pravo i društvo – Liber Amicorum Josip Kregar*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 525-546.
- Pranevičienė, B. i Vasiliauskienė, V. (2016). The development of the national security system in Lithuania and contemporary security challenges, *Internal security*, 8 (1), 159-176.
- Raduški, N. (2008). Položaj nacionalnih manjina u razvijenim evropskim zemljama, *Migracijske i etničke teme*, 24 (3), 235-249.
- Rovny, J. (2023). Antidote to backsliding: ethnic politics and democratic resilience, *American political science review*, 117 (4), 1410-1428. doi:10.1017/S000305542200140X
- Rihtar S. i Lamza Posavec, V. (2008). Politički značaj relativne deprivacije u hrvatskom (post)tranzicijskom kontekstu, u: D. Čengić, D. (ur.). *Kapitalizam i socijalna integracija*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar i Zaklada Konrada Adenauera, 112-137.
- Saleh, A. (2013). Relative deprivation theory, nationalism, ethnicity and identity conflicts, *International geopolitics quarterly*, 8 (4), 156-174.
- Strategija nacionalne sigurnosti, NN 73/17.
- Tatalović, S. (1997). *Manjinski narodi i manjine*. Zagreb: SKD Prosvjeta.
- Tatalović, S., Grizold, A., Cvrtila, V. (2008). *Suvremene sigurnosne politike države i nacionalna sigurnost početkom 21. stoljeća*. Zagreb: Golden marketing - Tehnička knjiga.
- The Lund recommendations on the effective participation of national minorities in public life (2025). „Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu s obrazloženjem“. <https://www.osce.org/hcnm/30325> (30.05.2025.).
- The Ljubljana guidelines on integration of diverse societies (2025). „Ljubljanske smjernice o integriranju raznolikih društava“. <https://www.osce.org/hcnm/ljubljana-guidelines> (30.05.2025.).
- Tong, R. (2009). Explaining ethnic peace: the importance of institutions, *Res publica - journal of undergraduate research*, 14 (1), 60-75.
- Ustav Republike Hrvatske, NN, 85/10-pročišćeni tekst, 5/14-odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj SuP – O-1/2014 od 14. siječnja 2014).
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN, 155/02, 47/10, 80/10, 93/11.
- Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (2025). „Četvrto izvješće Republike Hrvatske o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina“. <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/%c4%8cetvrto%20izvje%5a1%c4%87e%20o%20provedbi%20>

- Okvirne%20konvencije%20%20za%20za%c5%a1titu%20nacionalnih%20manjina.pdf (3.01.2025.).
- Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (2025). „Šesto periodično izvješće Republike Hrvatske o provedbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina“. <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/%C5%A0esto%20izvje%C5%A1%C4%87e%20Okvirna%20konvencija%20HR.pdf> (3.01.2025.).
- Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (2025). „Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama“. https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/pdf/medjunarodni/deklaracija_o_pravima_osoba_koje_pripadaju_nacionalnim_ili_etnickim_manjinama.pdf (3.01.2025.).
- Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (2025). „Izvješće o provedbi Nacionalne strategije za uključivanje Roma, za razdoblje od 2013. do 2020. godine, za 2016. i 2017. godinu“. <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20Nacionalne%20strategije%20za%20uklju%C4%8Divanje%20Roma,%20za%202016-2017.pdf> (3.01.2025.).
- Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (2025). „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“. <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/16072014/Izvje%c5%a1%c4%87e%20o%20provedbi%20Ustavnog%20zakona%20o%20pravima%20nacionalnih%20manjina%20-%202013.pdf> (3.01.2025.).
- Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (2025). „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“. <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provo%C4%91enju%20UZPNM%20za%202019..pdf> (3.01.2025.).
- Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (2025). „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“. <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provo%C4%91enju%20UZPNM%20za%202021..pdf> (3.01.2025.).
- Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (2025). „Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2023. godinu za potrebe nacionalnih manjina“. <https://ljudskaprava.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Izvjescje%20o%20provođenju%20UZPNM%20za%202023.%20godinu.pdf> (3.01.2025.).
- Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (2025). „O Uredu“. <https://ljudskaprava.gov.hr/o-uredu/9> (3.01.2025.).
- Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (2025). „Provedba Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina“. <https://ljudskaprava.gov.hr/nacionalne-manjine/provedba-okvirne-konvencije-za-zastitu-nacionalnih-manjina/592> (3.01.2025.).

Yeghiazaryan, L. (2018). Which of the three main ethnic conflict theories best explains the ethnic violence in the post-soviet states of Azerbaijan, Georgia, and Moldova?, *Undergraduate journal of political science*, 3 (1), 46–64.

Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN 85/08, 112/12.

Žagar, M. (2005). Policies and ways of integration: concepts and awareness raising – a few elements for a common strategy. <https://www.osce.org/files/f/documents/0/f/14855.pdf> (5.01.2025.).

The role of the rights of national minorities in preserving the national security of the Republic of Croatia: Theoretical and practical challenges

Krešimir Margaletić

EXTENDED ABSTRACT

This paper explores the relationship between the rights of national minorities and the national security of the Republic of Croatia through theoretical, legal, and practical dimensions, with a particular emphasis on the challenges in implementing the legal framework. The theoretical framework of this paper analyses the interrelation between national security and the rights of national minorities, with a particular focus on post-conflict societies such as the Republic of Croatia. National security is defined as a state in which key state and societal interests are preserved without the presence of internal or external threats, while the rights of national minorities refer to a set of special rights guaranteed to preserve their identity and ensure equality. Security is viewed in an objective sense as the absence of threats, and in a subjective sense as the feeling of safety. The concept of national security formally emerged for the first time in the United States in the 1940s, and in the contemporary context it includes political stability, respect for human and minority rights, and the preservation of legal order. Theorists such as Wolfers and Booth emphasize that security must also be understood within subjective frameworks—that is, through the community's sense of safety, not merely through the absence of threats. In this sense, the realization of national minority rights contributes to reducing social tensions and preventing conflict, thereby directly strengthening the internal stability of the state. In the Republic of Croatia, following the Homeland War, ensuring the rights of national minorities—particularly Serb, Bosniak, Albanian, Roma, and Italian minorities, among others—was crucial for building a stable and secure society. Failure to respect these rights can cause social tensions that are perceived as threats to national security. This highlights the importance of including minorities in political and social spheres. In theoretical discourse, national security is often used as a political tool, which can lead to distorted portrayals of threats and flawed strategic decisions. A threat to security encompasses events that can significantly undermine the quality of life of citizens and the political capabilities of the state.

Human and minority rights also serve as safeguards against irredentism and secessionism—processes that can jeopardize the sovereignty of the state. The concept of national minorities is not universally defined in international law. The Council of Europe's 1993 Recommendation offers an informal definition based on long-term residence, citizenship, and cultural distinctiveness. Different European Union member states define minorities in various ways, with distinctions made between national, ethnic, linguistic, and historical minorities. International standards for the protection of national minority rights include: the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities; the Framework Convention for the Protection of National Minorities; and the European Convention on Human Rights. These documents promote equality, cultural pluralism, and protection from discrimination, and oblige states to actively include minorities in all aspects of social life. Practical examples from countries such as Spain, Italy, and Finland show diverse approaches to minority rights protection, while some cases—such as in Myanmar—highlight severe forms of discrimination. The Republic of Croatia ensures the protection of national minority rights through a comprehensive legal and institutional framework aligned with international standards. In the Constitution of the Republic of Croatia, national minorities are explicitly recognized as an integral part of the state's identity, with guarantees of equality and the realization of national rights. The key piece of legislation regulating national minority rights is the Constitutional Act on the Rights of National Minorities, which defines the concept of a national minority and prescribes specific rights in areas such as political representation, the official use of language and script, cultural autonomy, and access to media. The Croatian model includes positive measures, such as reserved seats for members of national minorities in the Croatian Parliament and in bodies of local and regional self-government, thereby ensuring political participation. The official use of minority languages and scripts is guaranteed in local self-government units where a national minority makes up at least one-third of the population. According to the 2011 Census, this right was exercised in 27 local self-government units, including the City of Vukovar. However, its implementation sparked tensions, particularly with the introduction of Cyrillic script, which led to social resistance and political disputes. Following the 2021 Census, in some areas, including Vukovar, the share of the minority population fell below the legal threshold, resulting in the cessation of the obligation of bilingualism. Institutions such as the Council for national minorities, the Government office for human rights and rights of national minorities, and the Ombudsman are responsible for the implementation and oversight of minority rights. Despite the existence of a legislative framework, challenges in implementation persist, especially regarding political will and local resistance. The Roma community is particularly affected by structural discrimination, poverty, low levels of education, and high unemployment, demonstrating the limited impact of integration strategies such as the National Roma Inclusion Strategy 2013–2020. On the other hand, the example of the Italian national minority in Istria County illustrates successful integration, with a well-developed model of bilingualism and education in the minority language. In some self-government units, even where national minorities do not constitute one-third of the population, equal use of the minority language has been enabled through local statutes, confirming the potential for good practices beyond the legal minimum. The paper explores the relationship between national minority rights and national security through theoretical approaches that explain ethnic peace and social stability. Special focus is placed on the role of poli-

tical institutions in maintaining peace and preventing conflicts among ethnic groups. Scholars have supported various theories of ethnic peace: primordialism, instrumentalism, and constructivism. While primordialism explains ethnic violence through deeply rooted identities, and instrumentalism sees it as the result of political and economic interests, constructivism emphasizes the power of political institutions and their ability to ensure ethnic peace through democratic mechanisms and the creation of trust in the system. The theory of relative deprivation is also analysed, highlighting the discrepancy between expectations and reality as a trigger for discontent and potential conflict. Through a critical analysis of these approaches, their partial effectiveness in explaining the complex relationship between minority rights and security is recognized. On this basis, a new theory is introduced — the theory of reciprocal trust — which for the first time integrates national minority rights, institutional trust, and national security into a unified theoretical framework. Unlike earlier theories that focus on static factors (ethnic affiliation, institutional structure, economic interests), this theory views the dynamics of mutual trust between minority communities and state institutions as a key factor in stability. It emphasizes the two-way nature of this relationship: the government must act transparently, responsibly, and inclusively to gain the trust of minorities, while minority trust in turn legitimizes institutions and contributes to sustainable stability. The theory of reciprocal trust expands the concept of security to include human rights, arguing that national minority rights are not only a matter of legal protection but also a strategic tool for preserving social cohesion and preventing radicalization. Key elements of the theory include equal access to political participation, education, employment, and other social resources; institutional transparency and accountability; openness of government to dialogue; and the consistent implementation of laws and other regulations. The active inclusion of national minorities in political and social life contributes to a sense of belonging, reduces feelings of marginalization, and lowers the risk of political conflict and violent extremism. The theory of reciprocal trust represents an innovative contribution to the scientific literature and a practical guideline for the development of policies that acknowledge the security dimension of minority rights. It offers a sustainable and integrative model of internal stability based on mutual trust, thereby surpassing existing theoretical approaches and providing a concrete framework for enhancing national security through the protection of human rights. The theory of reciprocal trust emphasizes the importance of the two-way relationship between national minorities and state (local and regional) institutions, highlighting that the stability and security of the state depend on the level of inclusiveness, equality, and trust in institutions. The rights of national minorities must be equal to those of the majority population, particularly in the areas of political participation, education, healthcare, and employment. The integration of national minorities through political participation strengthens their representation and loyalty to the state, reduces ethnic tensions, and contributes to democratic legitimacy. To achieve this, it is essential to develop inclusive policies that foster a shared identity and mutual respect, ensuring that citizens of different national affiliations feel the state equally protects their interests. Practical recommendations include strengthening the legislative and institutional framework: consistent enforcement of the Constitution and laws, stricter sanctions for violations of minority rights (especially concerning bilingualism and the equal official use of language and script), mandatory education of local and regional authorities on minority rights, and strengthening the capacity of the Ombudsman's office. The establishment of a Council for Interethnic Dialogue and

Cooperation is proposed, aimed at addressing local challenges and promoting joint activities through education, culture, and sports. Interdisciplinary education and reforms of the education system should promote tolerance, while public campaigns should highlight the values of multiculturalism. The media should disseminate positive narratives about the integration of national minorities. To prevent radicalization, it is necessary to develop a system for early risk identification and engage professional mediators, especially in communities with a history of tension. Cooperation with civil society and the provision of adequate financial resources at all levels of government are essential for the implementation of these measures. Continuous evaluation is also required, using success indicators such as the participation of national minorities in public life and the reduction of incidents. Independent bodies, such as the Ombudsperson, should regularly report on the state of minority rights and their impact on national security in the Republic of Croatia. This approach enables long-term social stability through the strengthening of trust and social cohesion. The protection of national minority rights is not only a matter of human rights but also a strategic element of the national security. The paper emphasizes that transparency and consistent implementation of the Constitution of the Republic of Croatia, laws, and other regulations, as well as dialogue and institutional cooperation, can build mutual trust between national minorities and state, regional, and local institutions. The theory of reciprocal trust, as an innovative framework, highlights the link between minority protection and social stability. Positive examples, such as the Istria County, contrasted with challenges like the case of Vukovar, demonstrate the importance of effective mechanisms for the implementation of minority rights. The proposed measures — such as the establishment of a Council for Interethnic Dialogue and Cooperation and education reform — offer concrete steps toward a more inclusive and secure society. The theory of reciprocal trust has broader applicability beyond the Republic of Croatia, particularly in post-conflict and multiethnic societies.

KEYWORDS: Republic of Croatia, national minorities, national security, theory of reciprocal trust, rights of national minorities and inter-national relations