

AUTOHTONE NACIONALNE MANJINE I USTAVNE PROMJENE 2009. - 2010.

Ana Horvat, dipl. iur. *

UDK: 342.724(497.5)

323.17(497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: ožujak 2010.

Autorica razmatra značenje pojma “autohtonosti”, njegovu komparativno-pravnu uporabu te konkretnu primjenu u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Kao dio hrvatskog ustavnog prava od Izvorišnih osnova u njihovu prvom obliku 1990. do danas potvrdio se kao institut diskriminatornog pravnog učinka, negativnih komparativno-pravnih konotacija te kao sredstvo svakodnevne političke trgovine pravima nacionalnih manjina. Budući da se jednako upotrebljava i u novim prijedlozima promjena Ustava Republike Hrvatske 2009. - 2010., autorica misli da ga valja trajno ukloniti iz ustavnog teksta.

Ključne riječi: autohtonost, nacionalne manjine, ustavne promjene, izborna zakonodavstvo.

1. UVOD

Republika se Hrvatska nalazi usred četvrtih promjena Ustava od njegova donošenja 22. prosinca 1990. Među ostalim, predložene promjene zahvaćaju i tematiku prava nacionalnih manjina dotičući se posebno pojma “autohtonosti”. Pokušavamo dati odgovor na pitanje koji je sadržaj toga pojma te izlažemo svoje gledište da se, s jedne strane, ponovnim promjenama Ustava pristupa bez potrebnog poznavanja povijesti i problematike uređenja manjinskih prava u RH te da, s druge strane, mislimo da se pojam autohtonosti ne smije dalje

* Ana Horvat, dipl. iur., asistentica Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

zadržati u našem pravnom poretku zbog dugogodišnjih manipulacija, pa i diskriminatornih učinaka, u svrhe tekuće politike.¹

2. POJAM “MANJINE”

Problem zaštite manjina počinje njihovim definiranjem. Logički je nemoguće ustrojiti sustav zaštite prava kolektiviteta čiji osobni obuhvat nije određen.² Na ovom se mjestu stoga prvo daje sažet pregled najvažnijih pokušaja definiranja pojma “manjina”, koji nam služi kao okosnica u daljnjim raščlambama uređenja statusa manjina u RH. Jednoznačni i općeprihvaćeni odgovori ne postoje zbog velike raznovrsnosti kategorija koje podvodimo pod taj “krovni pojam” (*umbrella term*), no uopćeno možemo govoriti o razlikovanju dvaju temeljnih pojmova relevantnih za razumijevanje pojma autohtonosti. To su kategorije starosjedilačkih naroda te nacionalnih/etničkih manjina.

2.1. “Starosjedilački narodi”

“Starosjedilački narodi“ (*indigenous peoples*) nisu definirani u Deklaraciji o pravima starosjedilačkih naroda UN-a³ iz 2007., no u njezinu se sadržaju mogu

¹ U čemu, uostalom, slijedi sudbinu i vječnih rasprava o dodjeljivanju “dvostrukog prava glasa” pripadnicima nacionalnih manjina. Spomenuti problem, iako je također uključen u namjeravane izmjene Ustava, nije predmet ovoga rada jer zahtijeva samostalnu i temeljitu obradu.

² Ovdje nije dostatan entuzijastički pristup bivšeg visokog povjerenika za nacionalne manjine OEES-a M. van Der Stoela i njegove “I know a minority when I see one.” - Fottrell, D., Browning, B., *Minority and group rights in the new millennium*, Martinus Nijhoff Publishers, Hague, 1999., str. 238.

³ Rezolucija 61/295 od 13. rujna 2007. Prijedlog pravnog uobličjenja položaja tih naroda već je 1986. dala Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina UN-a u svojoj “Studiji problema diskriminacije starosjedilačkih stanovništava” (posebni izvjestitelj Martinez Cobo, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7 i Add. 1-4.). Ta je Potkomisija starosjedilačke narode definirala kao one “koji se, povezani povijesnim kontinuitetom s društvima koja su postojala prije invazije i s pretkolonijalnim društvima koja su se razvila na njihovim teritorijima, smatraju različitima od ostalih elemenata društava koja sada dominiraju njihovim teritorijima ili dijelovima tih teritorija. Sada su to elementi koji ne dominiraju u društvu i koji su određeni da sačuvaju, razvijaju i budućim gener-

identificirati njihove temeljne odrednice: riječ je o skupinama koje su neki teritorij naseljavale i prije osvajanja/kolonizacije danas većinskog naroda, usko su vezane uz to tlo na koje imaju kolektivno pravo (čl. 26. Deklaracije UN-a) i danas žive mnogo više u skladu sa svojim kulturnim, ekonomskim i društvenim običajima, nego s onima prevladavajuće kulture. Na tim "teritorijima predaka" imaju pravo osnivati i održavati svoje vlastite institucije, pa i sudbene (čl. 34. Deklaracije UN-a jamči djelovanje tih institucija u skladu s njihovim običajima, dok god je to djelovanje usklađeno s međunarodnim standardima ljudskih prava). Uzevši tu činjenicu u obzir, pravo na kolektivno posjedovanje zemlje, ograničenje mogućnosti upotrebe vojske na tim područjima (čl. 30. Deklaracije UN-a) te prava na sklapanje ugovora i sporazuma s državom u čijem se okviru nalaze, dobivamo jasnu sliku teritorija tih naroda kao autonomnih područja, s visokim stupnjem samouprave te *ograničene suverenosti* države.

Od manjina se, dakle, starosjedilački narodi prvenstveno razlikuju svojom povezanosti s tлом na kojem su "izvorni" stanovnici. Na temelju te činjenice priznaje im se pravo na *samoopredjeljenje*⁴ - čl. 3. Deklaracije UN-a govori o pravu na *autonomiju* ili *samoupravu* jasno se ograđujući od tumačenja koja bi omogućila njihovo potpuno odcjepljenje (čl. 46.). Na stupanj samodostatnosti te "države unutar države" upućuje jamstvo da pripadnici tih naroda mogu su-

acijama predaju teritorije svojih predaka i njihov etnički identitet koji čini osnovu kontinuiteta njihova postojanja kao naroda, u skladu s njihovim vlastitim kulturnim uzorima, njihovim društvenim ustanovama i njihovim pravnim sistemima". Od međunarodnih dokumenata spominjemo i Konvenciju br. 169 Međunarodne organizacije rada (MOR) "o radnim pravima starosjedilačkih i plemenskih naroda" (u Europi ratifikacije Danske, Norveške, Nizozemske i Španjolske) te Operativnu politiku 4.10 Svjetske banke, na snazi od 1. srpnja 2005., koju Banka primjenjuje pri financiranju projekata koji mogu utjecati na starosjedilačke narode. Parcijalne odredbe o standardima ljudskih prava koje se tiču tih naroda sadržavaju konvencije UNESCO-a: čl. 2. i 7. Konvencije za zaštitu i promicanje različitosti kulturalnog izražavanja (2005.), Preambula Konvencije za zaštitu neopipljivog kulturnog nasljeđa (2003.) te čl. 4. Opće deklaracije o kulturnoj različitosti (2001.).

⁴ Pravo na samoopredjeljenje naroda ne obuhvaća i (autohtone) manjine - Malloy, T., *National Minority Rights in Europe*, Oxford, OUP, 2005. (cit. prema: 13 *International Journal on Minority and Group Rights* 119 (2006), book review, str. 123). Tako je Savjetodavni odbor osnovan Okvirnom konvencijom za zaštitu prava nacionalnih manjina Vijeća Europe (Konvencija br. 157 od 1. veljače 1995., stupila na snagu 1. veljače 1998., objavljena u: NN MU 14/1997) u svojem mišljenju o Danskoj (ACFC/INF/OPI(2001)005, par. 16.) istaknuo da ta Konvencija nije primjenljiva na stanovništvo Grenlanda i Farskih otoka jer "imaju pravo na drukčiji oblik zaštite kao *starosjedilački narod* ili *narod*" (istaknuto u izvorniku).

djelovati u političkom, kulturnom i dr. životu zemlje “ako tako odaberu” (*if they so choose*). Tim se narodima također jasno jamče kolektivna prava, što je tretman koji manjine u današnjem stanju međunarodnog prava ne uživaju (Preambula i čl. 1.).⁵ Za razliku, dakle, od modernog uređenja statusa manjina, 370 milijuna pripadnika starosjedilačkih naroda svoja specifična prava vrši (te ih legitimira) na temelju svoje teritorijalne koncentracije na zemlji na koju imaju kolektivna prava. Ovdje nema govora o personalnoj, već o teritorijalnoj autonomiji građana zasnovanoj na osobnoj identifikaciji s narodom koji na tom teritoriju obitava. Ako ti građani i sudjeluju u središnjem odlučivanju u svojem svojstvu pripadnika starosjedilačkog naroda, riječ je o sigurnosnom mehanizmu osiguravanja njihova utjecaja *samo* pri pitanjima koja se njih tiču, a ne o metodi njihove integracije u život ostatka države.⁶ Osiguranje takve integracije izvan teritorija starosjedilaca ograničeno je samo na zabranu njihove diskriminacije.

2.2. Pojam (“etničke” i “nacionalne”) manjine

Kod prihvaćanja definicije “manjine” problem nastaje pri korištenju prijevica “etničko” i “nacionalno”. Ovisno o ideološkom polazištu, prednost se daje jednom ili drugom kao subordiniranim terminima. Tako je prema prof. Vukasu u Europi formiranje nacija gotovo završen proces, pa “etničke manjine” možemo podvesti pod širi termin “nacionalne manjine”⁷ jer ove prve nisu

⁵ Naravno, valja imati na umu da je ovdje ipak riječ o deklaraciji, dakle *soft-lawu* UN-a, koji nema obvezujuću snagu.

⁶ Za usporedbu, zastupnici se manjina u RH biraju na vrlo uskoj biračkoj bazi, no zastupaju *sve* građane RH te odlučuju o *svim* pitanjima pred Saborom. Njihov je opći mandat tako oblik pozitivne diskriminacije, postizanja različitosti (*diversity*) u sastavu zakonodavnog tijela kao jamstva kvalitetnijih njegovih odluka. Kada bi smisao njihova predstavnitva bila zaštita interesa samo svoje biračke baze, to bi zahtijevalo i zahvate u izborno zakonodavstvo u smjeru koji predlaže prof. dr. sc. Branko Smerdel (Znanost, struka i politika: ustavne promjene 2009., Novi informator, br. 5812 od 18. studenoga 2009.), kroz osiguranje većih mogućnosti utjecaja na zakonodavstvo od važnosti za manjine (kroz mehanizam veta, obveznog savjetovanja itd.), što bi moglo (a i ne mora) uključivati uvođenje njihova imperativnog mandata i posljedičnog prava opoziva (usporedivo s novim rješenjima o opozivu izvršnog čelnika u jedinicama lokalne samouprave, čl. 40b Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/2001, 60/2001 - vjerodostojno tumačenje, 129/05, a dopunjenog u NN 109/2007).

⁷ Vukas, B., Etničke manjine i međunarodni odnosi, Školska knjiga, Zagreb, 1978., str. 17. Suprotno prof. Vukasu, prof. Capotorti smatra da su “rasne i nacionalne manjine

nikada formirale svoju državu naciju.⁸ Nažalost, često se takve zajednice *de facto* podcjenjuju upravo argumentima nedovoljne političke osviještenosti, tj. neuspjeha u zasnivanju svoje države.⁹ Tako su u SFRJ “etničke skupine” (npr.

obuhvaćene kategorijom etničkih manjina” - Tatalović, S., Manjinski narodi i manjine, IP “Prosvjeta”, SKD “Prosvjeta”, Zagreb, 1997., str. 24. U svojoj studiji o pravima koja pripadaju etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, izrađenoj za Potkomisiju za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina UN-a (UN Doc.E/CN.4/Sub.2/384), prof. Capotorti 1979. manjinu definira kao “brojčano manju grupu od ostalog dijela stanovništva jedne države, u položaju da ne dominira, čiji članovi - državljani te države - imaju s etničkog, vjerskog ili jezičnog gledišta karakteristike po kojima se razlikuju od ostalog dijela stanovništva i koji, barem implicitno, pokazuju osjećaj solidarnosti u svrhu očuvanja svoje kulture, tradicije, vjere i jezika” (str. 96.).

⁸ Riječ je o progresiji *narod - nacija - država* kako ju je definirao austrijski filozof prava Georg Jellinek: nacija je predržavna sociološka jedinica, koja se konstituira dijeljenjem određenih zajedničkih karakteristika pojedinaca, kao npr. zajedničkog jezika, povijesti, kulture i/ili vjere. Uz to, potreban je i zajednički identitet, osjećaj solidarnosti te volja za formiranjem političke jedinice (koja ne mora uistinu biti formirana - tako identitet Nijemca ne ovisi o tome postoji li država Njemačka, ali jednom osnovana, postaje nacionalna država). Prema njemu se, dakle, nacija zasniva na pojmu *etnosa*, za razliku od liberalističke francuske teorije, koja naciju shvaća kao *demos*, zajednicu koju konstituira država sama (ne obratno) - Fleiner, T., Basta Fleiner, Lidija R., *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalized World*, Springer, 2009., str. 292 - 293. Tako se Francuska i Turska pridržavaju tzv. uključujućeg (*inclusive*) koncepta nacije, koja se zasniva na zajedničkim vrijednostima koje su svi građani spremni živjeti i braniti (npr. načela Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789.). Suprotan je isključujući (*exclusive*) koncept, koji podrazumijeva zajedničko porijeklo, kulturu i jezik kao preduvjete osjećaja zajedništva - Fleiner, *ibid.*, str. 286 - 287. Oba koncepta imaju svoje bitne mane - glede nacionalne države, jasno je da se ona odnosi samo na jednu naciju i da tako isključuje etničke, jezične ili kulturne manjine (Bucur, E., *Constitutional Forms of the Nation-State: Romania, u: Transformation of the Nation-State in Europe at the Dawn of the 21st Century*, Europska komisija za demokraciju putem prava, Vijeće Europe, 1998., str. 103.), koje ustvari predstavljaju njezin “izvorni grijeh” (Bucur, E., *ibid.*, str. 109., sintagma preuzeta od J. L. Quermonnea). “Uključujući”, pak, koncept ignorira posve i samo *postojanje* manjina, već prirodom same definicije nacije kao *demos*, tj. građana odanih ustavnim načelima i ciljevima.

⁹ Pojednostavnjenjem iznimno složenih problema postanka nacije, identificiranja etnosa itd., u ovome se radu razlika *etnosa* i nacije koncentrira na volju za formiranjem političke jedinice (v. *supra* bilj. 8.). No, neovisno o njihovu kategoriziranju, smatramo da pripadnici svih manjina moraju uživati jednaka prava. Tako ovdje razlikovanje termina (nacionalna i etnička manjina) jednostavno odražava činjenicu da određene manjine nemaju svoju nacionalnu državu “maticu”, bez pratećih ideoloških konotacija. U Europi su izraziti primjeri tako definirane “etničke manjine” Romi. *Caveat*: nisu “etničke manjine” one skupine koje, iako nemaju svoju “matičnu državu” i iako mogu biti raspršene i kroz više nacionalnih

Romi) bile jedna od tri vrste rodnog pojma “manjina”, uz “narodnosti SFRJ, (npr. Talijani) i “ostale narodnosti” (npr. Vlasi).¹⁰ Logiku zasebnosti “etničkih skupina” slijedio je i prvi hrvatski Ustavni zakon o pravima “etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina”¹¹, poštujući pri tome terminologiju korištenu tijekom Haške konferencije za mir u Jugoslaviji.¹²

U istom je duhu “subordinacije pojmova” sastavljena i Okvirna konvencija za zaštitu prava nacionalnih manjina Vijeća Europe iz 1995.¹³, koja traži da se poštuje “etnički, kulturni, jezični i vjerski identitet svake osobe koja je predsta-

država, zadržavaju jaka obilježja teritorijalnosti te se mogu smatrati “starosjedilačkim narodima” (primjer naroda Saami, raspršenog kroz Finsku, Norvešku i Švedsku).

¹⁰ Vukas, B., The legal status of minorities in Croatia, u: Trifunovska, S. (ur.), Minorities in Europe: Croatia, Estonia and Slovakia, T. M. C. Asser Press, 1999., str. 40.

¹¹ Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (NN 65/1991, 27/1992).

¹² U organizaciji Europske zajednice, kao pokušaj mirnog rješenja već započetog rata u raspadajućoj SFRJ, počela je s radom 7. rujna 1991. pod predsjedanjem lorda Carringtona, bivšeg ministra vanjskih poslova Velike Britanije. U njezinu su radu središnje bile Arbitražna komisija na čelu s Robertom Badinterom (“Badinterova komisija”), kao i Radna stručna skupina za pitanja manjina, koja je raspravljala o “pravima svih i Jugoslaviji” pod predsjedanjem nizozemskog ambasadora C. D. Barkmana. Iako je nacrt ustavne reorganizacije SFRJ (Rješenja za opći dogovor - *Arrangements for General Settlement*), koji je podnio lord Carrington, Srbija odbila, naslov njegova Dijela II. (suradnja među republikama u materiji ljudskih prava i prava *nacionalnih ili etničkih grupa*) izravno je utjecao na zatim doneseno hrvatsko zakonodavstvo - Vukas (v. bilj. 10.), str. 45 - 46 i Hanson, A., Croatian Independence from Yugoslavia, 1991-1992, u: Greenberg, M., Barton, J., McGuninness, M. (ur.), Words over war: mediation and arbitration to prevent deadly conflict, Rowman and Littlefield, 2000., str. 87 - 90. Naziv je “grupa” tako bio upotrijebljen zbog osjetljivosti upotrebe pojma “manjina” u tadašnjim (ratnim) uvjetima. Ironija je povijesti da je ta suvišna terminološka “politička korektnost” usporediva s kritiziranom jugoslavenskom praksom označavanja manjina “narodnostima”. Ta je praksa služila da terminološki omekša negativne konotacije riječi “manjina”, iako je u stvarnosti tijekom 50-ih i početkom 60-ih godina “u javnom političkom životu gotovo ... potpuno ... prestala rasprava o problemima međunacionalnih odnosa u Jugoslaviji. Bila je to više ili manje tabu-tema” (Bilandžić, D., Historija Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije: Glavni procesi 1918-1985, Školska knjiga, Zagreb, 1985., str. 260.). Titovim riječima, ima onih “koji smatraju da su u našem socijalističkom društvenom razvoju nacionalnosti već preživjele i treba da odumiru ... što pomalo liči na asimilaciju i birokratsku centralizaciju, na unitarizam i dogmatizam.” (J. B. Tito, Glavni referat na VIII. kongresu SKJ 1964., prema: Bilandžić, *ibid.*, str. 300 - 301).

¹³ Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, br. 157 (1. veljače 1995., stupila na snagu 1. veljače 1998.) - Narodne novine, Međunarodni ugovori 14/1997.

vník neke nacionalne manjine” (čl. 5.). Budući da sama Konvencija ne sadržava definiciju manjine, to čini prethodna Preporuka 1201¹⁴ Vijeća Europe: to su osobe koje “prebivaju na teritoriju te države i njezini su državljani; održavaju s tom državom solidne i dugotrajne veze; pokazuju specifične etničke, kulturne, vjerske ili jezične karakteristike; zastupljene su u dovoljnom broju, pri čemu su još uvijek malobrojnije od ostalog stanovništva te države ili jedne oblasti te države; potaknute su željom za očuvanjem onoga što čini njihov zajednički identitet, posebno njihovu kulturu, tradiciju, vjeru ili jezik”. Iako neobvezujuća, ta je definicija, svojim zahtjevom za numeričkom brojnosti i tradicionalnosti manjine, izvršila snažan utjecaj na zakonodavstva zemalja Europe. Uz nju, za RH je osobito relevantan Instrument SEI-ja¹⁵ gdje “termin nacionalna manjina označava grupu koja je brojčano manja od ostatka stanovništva neke države, čiji pripadnici kao državljani te države imaju etničke, vjerske ili jezične karakteristike različite od onih ostatka stanovništva, te žele sačuvati svoju kulturu, vjeru ili jezik”. Oba su ta dokumenta, donesena u približno isto vrijeme i koje je potpisala RH, u elementima svojih definicija (državljanstvo + tradicionalna naseljenost + svojstvena etnička obilježja + solidarnost u njihovu očuvanju) jasno utjecala na današnju ustavno-zakonsku definiciju nacionalne manjine¹⁶ kao skupine 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”.

3. “AUTOHTONOST” MANJINE

Pojam autohtonosti “nije posebno definiran niti ... se [o njemu] uopće raspravljalo u međunarodnom pravu”.¹⁷ Pregledavajući temeljne odrednice *supra*

¹⁴ Preporuka Parlamentarne skupštine Vijeća Europe 1201 iz 1993. - nacrt Dodatnog protokola Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda “o pravima nacionalnih manjina”.

¹⁵ Instrument Srednjoeuropske inicijative (SEI) za zaštitu manjinskih prava prihvaćen je na sastanku ministara vanjskih poslova zemalja članica u studenome 1994. godine. Zemlje potpisnice su Austrija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Mađarska, Italija, Makedonija, Poljska i Slovenija. SEI je osnovan 22. studenog 1989. pod nazivom “Kvadrionala” sporazumom ministara vanjskih poslova Austrije, Italije, bivše Jugoslavije i Mađarske. Povećanjem je broja članica (kojih danas ima 18) 1992. prihvaćen naziv SEI. Inicijativa potiče multilateralni pristup suradnji - <http://www.ceinet.org/main.php?pageID=17>.

¹⁶ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/2002), u daljnjem tekstu: UZNM.

¹⁷ Vukas (p. bilj. 10.), str. 60.

izloženih pojmova, uvjereni smo da riječ “autohton” poprima posve različito značenje ovisno o tome govori li se o “starosjedilačkim narodima” ili (nacionalnim/etničkim) manjinama. Dok kod prethodnih ima uobičajenu, tj. *lingvističku* (opisnu) uporabu¹⁸ i čini samu bit “izvornosti” tih naroda, kod kategorizacije manjina u modernim nacionalnim zakonodavstvima koristi se kao instrument pravnog jezika, koji u praksi legitimira razlikovanje u pravima pripadnika tradicionalnih manjina i imigranata, tj. kvalificira neku manjinu za višu ili nižu razinu pravne zaštite. Stoga je na europskom tlu potreban oprez pri baratanju tim pojmom, uzevši u obzir činjenicu da u Europi samo skandinavske zemlje priznaju postojanje starosjedilačkog naroda (Saami) na svojem tlu.¹⁹

Različiti su kriteriji “ukorijenjenosti” (pri određivanju autohtonosti) manjina: utvrđuje se potrebno vrijeme naseljenosti ili se autohtonost izvodi iz opozicije suvremenim migracijskim kretanjima. Tako se vremenski kriterij, tj. tražena duljina organiziranog grupno-kohezivnog boravka pripadnika manjine, izražava u apsolutnim terminima pa se npr. zahtijeva duljina boravka od “najmanje 80 do 100 godina”²⁰ ili se specificira empirijskim pojmovima “dvije ili tri generacije”²¹ (što odgovara prethodnom rasponu), tj. kao “višegeneracijska prisutnost” na nekom području (Povelja o autohtonim nacionalnim manjinama

¹⁸ Grecizam iz riječi *αὐτοχθών* (grč. *χθών* - “zemlja”, “tlo”), u svojem izvornom značenju, “ljudi rođeni/proizašli iz samog tla”, tj. izvorni (najstariji poznati) stanovnici nekog teritorija. Tukidid i Platon tako spominju atenski običaj nošenja zlatnih skakavaca u kosi kao način pokazivanja da su Atenjani rođeni od atičke zemlje te su je oduvijek nastanjivali - Encyclopaedia Britannica, 11. izdanje (1911.), na <http://www.1911encyclopedia.org/Autochthones>.

¹⁹ U Europi pitanje “čiji su preci prvi došli u regiju pripada prošlosti i posve je nevažno ... Nikava razumna razlika između urođenika i kolonista tu ne može biti učinjena.” - Sbisà, M., Vascotto, P., How to conceive of the other’s point of view, u: Millar, S., Wilson, J. (ur.), *The discourse of Europe: talk and text in everyday life*, John Benjamins Publishing Company, 2007., str. 156. Uzevši u obzir starost nacionalnih država Europe te činjenicu da su pretežan razlog pojavi nacionalnih manjina završeni *masovni migracijski* procesi (uz iznimku strašne povijesti Balkana, ratovi i prisilni prijelazi teritorija u ustrojstvo različitih država većinom su završili polovicom prošlog stoljeća - naravno, iz te generalizacije izuzete su migracije unutar europskog tržišta rada), naše je mišljenje da bi izraz “autohton” u Europi trebalo ograničiti na diskurs o manjinama.

²⁰ Kaplan, R. B., Baldauf, R. B., *Language planning and policy in Europe*, vol. 1: Hungary, Finland and Sweden, Clevedon: Multilingual Matters, 2005., str. 236.

²¹ Žagar, M., Položaj i prava nacionalnih manjina u Republici Sloveniji, *Politička misao*, vol. XXXVIII (2001.), br. 3, str. 106 - 121, str. 112.

u Europi FUEN-a i YEN-a iz 2006.²²). Istu ideju izražava izričito suprotstavljanje autohtonih manjina imigrantskim manjinama.²³ Tako su npr. u Ukrajini to “povijesne zajednice ... koje nisu sastavljene od nedavnih imigranata”.²⁴ Europska unija na popis “manje upotrebljivanih jezika Europske unije” uvrštava samo one koje smatra autohtonima²⁵, pa na tom popisu nema jezika “novih”, “imigrantskih” manjina, npr. turskog ili arapskog.²⁶ Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima Vijeća Europe dotiče se samo jezika koji se “tradicionalno rabe na području određenog državnog teritorija ... Ovo ne uključuje ... jezike useljenika”.²⁷ Tu je primjetan obrambeni stav prema proširenju kruga građana kojima se priznaju posebna manjinska prava, a on, s obzirom na integraciju europskog tržišta, prijeti postati preprekom radnicima migrantima - građanima EU-a ili trećih zemalja.²⁸ Svakako je neracionalno tražiti, npr.,

²² Federal Union of European Nationalities (FUEN) savez je organizacija europskih nacionalnih manjina. Osnovan je 1949., ima 86 članica te sudjeluje u radu Vijeća Europe i UN-a (savjetodavni status). Youth of European Nationalities (YEN) mreža je 30 organizacija mladih koje predstavljaju europske etničke, jezične i nacionalne manjine. Osnovana je 1984. i članica je FUEN-a (www.fuen.org i www.yen.org).

²³ Kontra, M., Which Contacts Breed Conflicts?, u: Phillipson, R., Skutnabb-Kangas, T. (ur.), Rights to language: equity, power, and education, Routledge, 2000., str. 141.

²⁴ Venecijanska komisija, Draft Law on the status of the Indigenous Peoples of Ukraine, CDL(2004)079 na <http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL%282004%29079-e.asp>.

²⁵ Na karti Europe nalaze se 63 “manje upotrebljavana jezika”, koji variraju od regionalnih, “bezdržavnih” jezika (bretonski, katalanski, sorbski - lužičko srpski, velški), do nacionalnih jezika (njemački, hrvatski itd.). Spomenuti jezici uvršteni su na popis samo ako se upotrebljavaju u povijesnim zajednicama izvan države tog jezika, tj. u zajednicama manjina u drugim europskim državama - v. kartu Europe i govornih jezika na mrežnim stranicama Europskog biroa za manje upotrebljavane jezike na http://www.eblul.org/index.php?option=com_content&task=view&id=118&Itemid=56.

²⁶ Čačić-Kumpes, J., Kumpes, J., Etničke manjine: elementi definiranja i hijerarhizacija prava na razliku, Migracijske i etničke teme 21 (2005.), 3, str. 173 - 186.

²⁷ Čl. 1. Povelje br. 148 od 5. prosinca 1992. Hrvatska ju je ratificirala 5. studenoga 1997. (Narodne novine, Međunaodni ugovori 18/1997).

²⁸ Direktiva 77/486/EEC o obrazovanju djece migrantskih radnika od 25. srpnja 1977. jedna je od najslabije implementiranih u EU-u, pa je stoga 2008. Komisija objavila Green Paper kojim je pokrenula javnu raspravu o novim izazovima u svjetlu porasta broja te djece te potreba izmjene Direktive 77/486 ili, pak, donošenja novog instrumenta. Procjenjuje se da je 15 % djece u dobi od 10 do 11 godina rođeno izvan zemlje boravišta ili da ima *oba* roditelja rođena izvan zemlje. U Velikoj je Britaniji broj djece koja se uključuju u nastavu netom po imigriranju od 2006. do 2008. porastao 50 %; u Rotterdamu, Birminghamu i Bruxellesu oko pola školske djece imigrantskog je podrijetla

političko predstavništvo etnosa radnika imigranata, no što je s pravima kulturne autonomije - obrazovanjem i izdavaštvom na matičnom jeziku, slobode osnivanja i podupiranja udruga i organizacija manjina? Smatramo da bi ograničeno uvođenje tih oblika personalne autonomije ne samo pratilo fleksibilizaciju tržišta rada, već i na najbolji način osiguravalo društveni mir u državama s naglašenim potrebama suživota "matičnog naroda" i velikog broja imigranata.²⁹

Supra je spomenuto da se pojmom autohtonosti ne koristi niti s jednom drugom svrhom do li izigravanja obveza država pred međunarodnim pravom. Tako se posebna prava priznaju samo pripadnicima manjina označenima kao autohtonima, dok se alohtonima jamče (samo) opća ljudska prava i slobode, tj. izjednačuje ih se s bilo kojim drugim građaninom. U tim državama termin autohtonosti poprima negativne konotacije jer se njime služi kako bi se zaštitu manjina *isključilo*, tj. ograničilo samo na (često nedosljednim kriterijima) odabrane manjine. Na tu praksu svojim izvješćima reagiraju nadzorna tijela utemeljena međunarodnim ugovorima, kao UN-ov Odbor za uklanjanje rasne diskriminacije³⁰ (CERD) i Nadzorni odbor uz Okvirnu konvenciju za zaštitu

- toč. 3., Green Paper - Migration & mobility: challenges and opportunities for EU education systems (COM/2008/0423). Green Paper (toč. 1.2.) ističe namjeru da se zaštitom obuhvate ne samo djeca imigranata europskih građana, već i iz trećih zemalja ("Third Country Nationals", skraćeno TCNs). Odbor za ljudska prava UN-a također traži da "radnici migranti ili čak posjetitelji u državi članici, koji pripadaju tim manjinama, imaju pravo da im se ne zabrani uživanje tih prava" (*i. e.* pravo na "uživanje vlastite kulture, prakticiranje svoje religije i govorenje svojeg jezika") - toč. 5.2., General comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27.) od 8. travnja 1994. (SSPR/C/21/Rev.1/Add.5).

²⁹ To u smislu da politika tihe asimilacije država liberalističke doktrine (Francuska, koja priznaje samo princip jedinstvene nacije, pa i Švicarska, koja svoje etničke zajednice ne dijeli na većinske i manjinske, već prema jezicima kojima se služe; v. Šegvić, S., Međunarodni pravni standardi zaštite nacionalnih manjina, Hrvatska pravna revija, travanj 2001., str. 122; isti autor, O temeljnim načelima i pravima etničkih zajednica u suvremenim pravnim sustavima, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 34/45-46, 1997., str. 175 - 188, str. 183.) vodi okupljanju manjina oko radikalnih ideologija, prema prokušanim obrascima mobilizacije masa oko religije/nacionalizma - događanja u Francuskoj 2005. (gdje je 8. studenoga 2005. proglašeno i izvanredno stanje) te reakcija muslimanske manjine na švicarski referendum o "prostornom uređenju" (tj. zabrani gradnje minareta) od 29. studenoga 2009. potvrđuju taj pogled.

³⁰ Odbor prati primjenu UN-ove Međunarodne konvencije za uklanjanje svih oblika rasne diskriminacije (7. ožujka 1966., stupila na snagu 4. siječnja 1969.) - NN MU 12/93.

manjina Vijeća Europe, npr. u slučaju Slovenije³¹ i Austrije³². Slovenski Ustav³³ u čl. 5. jamči zaštitu prava samo talijanske i mađarske nacionalne zajednice te u čl. 64. regulira njihove "posebne pravice", a iako je još 1991. čl. 65. Ustava obećao poseban zakon o pravima romske zajednice u Sloveniji, on je donesen tek 2007. godine.³⁴ Austrijski je Ustav 2003. članku 8. dodao i stavak 2., kojim se Austrija obvezuje poštovati "svoju jezičnu i kulturnu različitost kako se razvijala tijekom vremena i koja izražaj nalazi u autohtonim etničkim skupinama".³⁵

Da je jezičnu te pravnu uporabu pojma autohtonosti moguće i kombinirati (kako je određeno *supra*) pokazuje i činjenica da se, uz to što te dvije države štite samo manjine određene kao autohtone (pravna upotreba), takva krnja zaštita manjina dalje ograničava i *principom teritorijalnosti*. Prava jamčena tim manjinama izvršavaju se *samo* u određenim naseljima³⁶ - za mađarsku manjinu u Sloveniji to je pet naselja³⁷ uz granicu s Mađarskom, dok je, pak, talijanska manjina okupljena u tri obalna naselja³⁸ uz granicu s Italijom. U Austriji teritorijaliziranu zaštitu na temelju autohtonosti ima šest manjina: slovenska u Koruškoj i Štajerskoj, mađarska u Gradišću i Beču, češka i slovačka u Beču te romska i hrvatska manjina u Gradišću.³⁹

Nedostatak definicije manjine u Okvirnoj konvenciji, koji je omogućio ograničenje osobnog doseg zaštite manjina putem kriterija autohtonosti, isko-

³¹ Završne primjedbe CERD-a od 2. lipnja 2003. (CERD/C/62/CO/9). Drugo mišljenje o Sloveniji Nadzornog odbora od 26. svibnja 2005. (ACFC/INF/OP/II(2005)005), par. 9. i 12.

³² Završne primjedbe CERD-a od 21. svibnja 2002. (CERD/C/60/CO/1) i Završne primjedbe od 21. kolovoza 2008. (CERD/C/AUT/CO/17). Drugo mišljenje o Austriji Nadzornog odbora od 8. lipnja 2007. (ACFC/OP/II(2007)005), par. 12.

³³ Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/1991 od 28. prosinca 1991.

³⁴ Zakon o Romski Skupnosti v Republiki Sloveniji (Z-RomS-1), Uradni list RS, št. 33/2007 od 13. travnja 2007.

³⁵ Bundes-Verfassungsgesetz - B-VG, ERV_1930_1, Savezni službeni list 1/1930 izmijenjen u 100/2003 od 1. listopada 2004.

³⁶ To su autohtona naselja u smislu da se njihova naseljenost smatra tradicionalnom samo na tim područjima, a što isključuje protezanje zaštite na drugdje naseljene pripadnike te manjine.

³⁷ Hodoš, Moravske Toplice, Šalovci, Lendava i Dobrovnik - v. Petričušić, A., Slovenian Legislative System for Minority Protection, Noves SL. Revista de Sociolinguistica, jesen 2004.

³⁸ Koper/Capodistria, Izola/Isola i Piran/Pirano - *ibid.*, str. 2.

³⁹ Objedinjeni 15. - 17. periodični izvještaji Republike Austrije CERD-u, 1. svibnja 2007. (CERD/C/AUT/17); par. 59.

ristile su i druge države. Iako su se pri tome služile drukčijim formulacijama, i njihovi se kriteriji čine ukorijenjeni u ideji dugog boravka manjine - vezanosti uz sudbinu većinskog naroda⁴⁰, te su pri tome jednoznačni pojmu autohtonosti. Estonija i Švicarska traže “dugopostojeće, čvrste i trajne veze”⁴¹, Latvija štiti manjine koje “tradicionalno žive u Latviji generacijama”, a njoj se s uvjetom tradicionalne naseljenosti pridružuje i Njemačka. Nadzorni se odbor u svojim mišljenjima protiv takve prakse bori širokom interpretacijom čl. 3. Okvirne konvencije⁴²: neovisno o dopuštanju određene mjere slobodne prosudbe (*margin of appreciation*) inzistira da “implementacija Okvirne konvencije ne smije biti izvor arbitrarnih ili neopravdanih razlika. Iz ovog razloga Nadzorni odbor shvaća kao dio svoje dužnosti ispitivanje osobnog dosega danog implementaciji Okvirne konvencije...”⁴³ Drugim riječima, stupnjevanje prava pojedinih (autohtonih - alohtonih) manjina nije protivno Konvenciji dok se svim (objektivno postojećim)⁴⁴ manjinama jamče *jednaka minimalna prava*. Ta usklađenost prestaje u trenutku kada se kriterij autohtonosti pretvara u eufemizam za diskriminaciju.

⁴⁰ Dodatno, neke države jednostavno u svojim “rezervacijama i deklaracijama” prilikom ratifikacije Okvirne konvencije izrijeком nabrajaju manjine na koje će se ona odnositi, pri čemu ustvari izražavaju isti restriktivni koncept autohtonosti - npr. Njemačka, Švedska i Danska (v. popis rezervacija i deklaracija na <http://coe.conventions.int>). Poseban su slučaj Lihtenštajn, Luksemburg i Malta, koji tvrde da manjine na njihovu području ne postoje, ali su Okvirnu konvenciju potpisale kao “akt solidarnosti”.

⁴¹ Riječ je o izravnom citatu Preporuke 1201 Parlamentarne skupštine Vijeća Europe - čl. 1.(b) traži da pripadnici određene manjine održavaju “longstanding, firm and lasting ties with that state”.

⁴² Čl. 3.: “Svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo slobodno izabrati da li da bude ili ne bude tretiran kao takav, te nikakve štete ne smiju proisteći iz takva izbora ili iz korištenja prava vezanih za takav izbor. / Pripadnici nacionalnih manjina mogu koristiti prava i uživati u slobodama što proizlaze iz načela sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji, i to kako pojedinačno tako i u zajednici s drugima.”. Iako je namjera ovog članka kvalificirati *subjektivno* pravo izjašnjavanja pripadnosti manjini, na način da je riječ o pravu uvjetovanom jednako *subjektivnim* pravom prihvata od strane te konkretne zajednice, Nadzorni odbor polazi od ekstenzivne interpretacije da je takvo pravo prvenstveno uvjetovano i *objektivnom* mogućnošću izražavanja pripadnosti pravno priznatom kolektivitetu.

⁴³ Formula Nadzornog odbora pri nadzoru implementacije čl. 3. Konvencije - v. Prvo mišljenje o Hrvatskoj Nadzornog odbora od 6. travnja 2001. (ACFC/INF/OPI(2002)03), par. 15. - 16.

⁴⁴ “Postojanje manjina pitanje je činjenica, ne prava” - Savjetodavno mišljenje br. 26 Stalnog međunarodnog suda pravde u slučaju *Minority Schools in Albania* (PCIJ Ser.A/, No. 64, 17), 6. travnja 1935.

U tom je smislu npr. kritizirana Danska zbog isključivanja zajednice Roma iz dosega primjene Konvencije.⁴⁵

4. AUTOHTONE MANJINE U USTAVNOM PRAVU REPUBLIKE HRVATSKE

RH se do danas pri govoru o manjinama terminologijom nije služila dosljedno. Od “božićnog” Ustava 22. prosinca 1990.⁴⁶ do izbornog zakonodavstva 2003. tu je tematiku obilježilo ideološko lutanje. Radi lakšeg pregleda relevantno ćemo zakonodavstvo podijeliti na dva razdoblja u vremenskom okviru između donošenja Ustava 1990. i izbornog zakonodavstva 2003. godine: **1990.** - **1997.** kao razdoblje u kojem je posebna pravna zaštita bila jamčena samo manjinama koje su prava već stekle u SFRJ (ili Kraljevini Jugoslaviji) te **1997.** - **2003.** kao razdoblje konstitucionalizacije “autohtonosti” kao izraza želje zakonodavca da daljnje zadržavanje *statusa quo* u vezi s nacionalnim manjinama (i prateće isključenje iz posebne zaštite svih drugih etničkih skupina) prikrije korištenjem tog pojma.

4.1. Razdoblje 1990. - 1997.

Izvorišne su osnove u obliku iz 1990. ravnopravnost s hrvatskim narodom jamčile “inim” narodima i manjinama, među kojima su izrijeком navodile Srbe, *Muslimane, Slovence, Talijane, Mađare i Židove*.⁴⁷ Tu enumeraciju nije ponovio Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske⁴⁸, donesen 1992.,

⁴⁵ Tanase, I. (Université de Paris Sorbonne I), predavanje na St. Antony's Collegeu, Oxford, siječanj 2003. (na <http://www.sant.ox.ac.uk/esc/esc-lectures/Tanase.htm>).

⁴⁶ Tekst Ustava objavljen je u Narodne novine 56/1990.

⁴⁷ Vrlo je važno naglasiti da od svojeg donošenja nadalje Ustav RH u Izvorišnim osnovama zadržava enumeraciju nacionalnih manjina otvorenom, tj. svako nabranje nadopunjava riječima “i drugih”. U kontekstu definiranja Hrvatske kao *nacionalne* države (samo hrvatskog naroda bitno je da se supremacija liberalno-demokratskog načela *narodnog suvereniteta naglasi, jamčeći svim hrvatskim građanima* ravnopravnost “u skladu s demokratskim normama OUN i zemalja slobodnoga svijeta” - Kregar, J., Smerdel, B., Šimonović, I., Novi Ustav Hrvatske: Nastanak, osnovne ideje i institucije, Zbornik PFZ-a, god. 41., 1991., br. 2 - 3, str. 137.

⁴⁸ S pratećim Zakonom o izbornim jedinicama za Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske (NN 33/92, 39/93), NN 22/92 i 1/93 (pročišćeni tekst u NN 30/93).

koji je, prihvativši za pripadnike nacionalnih manjina sustav posebnih izbornih jedinica⁴⁹, kreirao jedinice za pripadnike *srpske, talijanske, mađarske, češke, slovačke, rusinske, ukrajinske, austrijske i njemačke manjine*. Takva je situacija ostala do 2003., neovisno o u međuvremenu učinjenim izmjenama izbornog zakonodavstva.⁵⁰ Zanimljiv je ovaj raskorak (tj. samo djelomično poklapanje) između ustavnog i zakonskog nabiranja manjina jer je Ustavni zakon⁵¹, donesen 1991. godine, pet posebnih saborskih zastupnika predviđao iz reda manjina “čiji je udio u stanovništvu Republike Hrvatske manji od 8 %”, a što je uvjet koji su Muslimani, Slovenci i Židovi u Hrvatskoj⁵² (a i pripadnici još deset manjina koje su *danas* priznate) zadovoljavali. Iz takvog ignoriranja teksta Ustava te Ustavnog zakona logičkom interpretacijom nedvojbeno proizlazi da se u tom razdoblju sam pojam manjine protezao samo na one čija su posebna prava regulirana *izbornim* zakonodavstvom.

Moguće razloge takve odluke Sabora djelomično nalazimo u povijesnom trenutku u kojem se Hrvatska 1990. nalazila te u pravnoj stečevini RH.

a) Čl. 137/1 Ustava SRH iz 1974. naglašavao je jednakost “svih naroda i narodnosti koje žive u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj: Hrvata, Srba, Mađara, Čeha, Talijana, Slovaka, Rusina, Ukrajinaca i drugih naroda i narodnosti”. U skladu s činjenicom da se Hrvatska 1990. još uvijek nalazila u položaju federa-

⁴⁹ Od izbornog zakona 1992. postojale su četiri posebne izborne jedinice: to su Buje (talijanska manjina), Daruvar (češka i slovačka manjina), Osijek (mađarska manjina) i Osijek (rusinska, ukrajinska, austrijska i njemačka manjina). Sastav gradova i općina njima obuhvaćenih mijenjao se 1995. godine (NN 68/95, 77/95 i 82/95). U svakoj se izbornoj jedinici birao jedan zastupnik (ukupno četiri), a peti se zastupnik “dodavao” između neizabranih kandidata sa stranačkih lista, razmjerno uspjehu pojedine liste na izborima. Podredno, provodili su se dopunski izbori - čl. 26. Zakona o izboru zastupnika (NN 30/93). Zanimljiva je izmjena te odredbe učinjena u NN 68/95 po kojoj se “dopunski” zastupnik tražio “na državnoj listi koja je dobila najviše glasova”, s time da se dopunski izbori više ne spominju. Zakon nije davao rješenje za situaciju da na pobjedničkoj listi nema kandidata pripadnika nacionalnih manjina.

⁵⁰ Izmjene i dopune izbornog zakona 1995. (NN 68/95) te novi Zakon o izbornim jedinicama (NN 68/95, ispravak u NN 77/95 i 82/95).

⁵¹ Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama (v. bilj. 11.).

⁵² Kao manjine nabrojene u Izvorišnim osnovama, ali nepostojeće u izbornom zakonu. Naša analiza ne polazi sa stajališta da je glede manjina spomenutih preambulom riječ o kogentnom katalogu, u smislu da je riječ o justicijabilnoj obvezi zakonodavca (v. *infra* o pravnom statusu preambule Ustava u RH i komparativnom pravu). No, činjenica je da je nelogično ignorirati (iako nejusticijabilnu) odredbu Ustava nakon samo dvije godine od njegova stupanja na snagu.

tivne jugoslavenske republike, “ne postoje supstancijalne razlike između hrvatskog Ustava 1974. i novog Ustava glede položaja naroda i manjina u Hrvatskoj”⁵³ - oba definiraju Hrvatsku kao “nacionalnu državu hrvatskog naroda” te državu “drugih naroda i narodnosti koje u njoj žive” (čl. 1. Ustava SRH), tj. “inih naroda i manjina, koji su njeni državljani” (Izvorišne osnove Ustava RH).⁵⁴ Kao što Ustav SRH izrijekom kao jedan od takvih “naroda” spominje srpski, tako i novi hrvatski Ustav iz 1990. pod “narodima” podrazumijeva one narode s kojima (još uvijek) dijeli život u SFRJ⁵⁵ - Srbe, Muslimane i Slovence.⁵⁶ Izborni

⁵³ Vukas (v. bilj. 10.), str. 42. Prof. Vukas to zapažanje zapisuje u kontekstu “negativne reakcije ... nekih Srba u Hrvatskoj na ovaj novi Ustav”, gdje su Srbi od izričitog spominjanja Hrvatske kao države i srpskog naroda (jezično) “reducirani” na jednu od ravnopravnih manjina u RH. U tom smislu, služi da opovrgne možebitnu nelagodu Srba u Hrvatskoj zbog tih promjena ustavnog teksta.

⁵⁴ Za razliku od Ustava SRH, novi hrvatski Ustav iz 1990. ne dodaje da je Hrvatska država i “srpskog naroda u Hrvatskoj”, već *pripadnika* (između ostalih i) srpskog naroda, koji su *njezini državljani*. To je razlikovanje osobito bitno u svjetlu tvrdnji srpske strane da je u SFRJ bilo riječi o savezu *naroda* kao nosilaca suvereniteta zato što su takve interpretacije služile legitimaciji pobune Srba u Hrvatskoj te njihovu nastojanju da se nasilnim putem od Hrvatske odcijepi (SAO Krajina). Hrvatska je stajala pri čl. 1. Ustava SFRJ te određenju države kao državne zajednice “dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika”, tj. pri stavu da su socijalističke republike konstitutivni elementi jugoslavenske federacije. Njegovu ispravnost potvrdilo je i Drugo mišljenje “Badinterove komisije” odgovarajući na pitanje Srbije od 20. studenog 1991. “Da li srpski narod u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, kao jedan od konstitutivnih naroda Jugoslavije, ima pravo na samoodređenje?”. Zaključak je Komisije bio da se pripadnicima srpskog naroda izvan granica Srbije, poštujući načelo da “pravo na samoodređenje ne smije uključivati promjene postojećih granica u doba nezavisnosti (*uti possidetis iuris*)”, mogu jamčiti sva prava **manjina i etničkih skupina** (toč. 4(i) Mišljenja) - tekst prema: Pellet, A., The opinions of the Badinter Arbitration Committee - a Second Breath for the Self-Determination of Peoples, European Journal of International Law 3 (1), 1992., str. 178 - 185.

⁵⁵ S gledišta hrvatskog ustavnog prava, odcjepljenje Hrvatske iz SFRJ nastupilo je tek Odlukom o suverenosti i samostalnosti 25. lipnja 1991., potvrđenom Ustavnom odlukom 8. listopada 1991. Iako su također bili narodi SFRJ, Crnogorci i Makedonci (kao relativno malobrojni u Hrvatskoj) nisu u Izvorišnim osnovama izrijekom spomenuti. Godine 1991. bilo ih je 9.724, tj. 6.280, u usporedbi sa 43.469 Muslimana, 22.376 Slovenaca i 581.663 Srba - Tatalović, S., Nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj, Politička misao, vol. XXXVIII, (2001.), br. 3, str. 95 - 105, str. 98.

⁵⁶ Vukas (v. bilj. 10.), 42. Na to da su sudionici Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike 1990. smjerali u tekst Izvorišnih osnova uključiti kao “narode” upravo pojedine narode Jugoslavije, upućuje izjava Šime Đodana da “ako se u preambuli već nabrajaju

su zakoni 1992., pak, donošeni u bitno drukčijim uvjetima: Hrvatska više nije dio SFRJ te su pripadnici nekadašnjih naroda SFRJ u RH postali manjinama. Tako i od ustavnih promjena 1997. godine, čl. 15. Ustava više ne jamči jednaka prava, slobodu izražavanja nacionalnosti te upotrebe jezika i pisma “narodima i manjinama”, već samo ovim drugima. U slučaju Muslimana i Slovenaca izborno zakonodavstvo doneseno 1992. pripadnike tih naroda jednostavno (namjerno) previđa pri uređenju položaja nacionalnih manjina u RH.⁵⁷ Sudbina srpske manjine bila je posve drukčija - u svjetlu okrutnih sukoba na tlu RH i BiH kroz 90-te godine jedino je moguće rješenje za jačanje *unutarnje* stabilnosti RH bilo uvjeravanje srpske manjine u Hrvatskoj da je ona i dalje njihova domovina u kojoj se njihovi interesi, unatoč ratu, štite. Tako je čl. 18/1 Ustavnog zakona⁵⁸ njima jamčio “zastupljenost razmjerno svom udjelu u ukupnom stanovništvu u Saboru i Vladi Republike Hrvatske te tijelima vrhovne sudbene vlasti”, tj. 13 zastupnika u Saboru.⁵⁹

b) Činjenica je također da se izborna pozitivna diskriminacija pojedinih manjina temeljila na ideji različitoj od Izvorišnim osnovama izraženog poštovanja ustavnog ustroja SFRJ. Izborna su privilegirane manjine redom⁶⁰,

pripadnici naroda SFRJ koji žive na teritoriju Republike Hrvatske, onda se oni trebaju spomenuti taksativno kao što ih navodi statistički godišnjak SFRJ” - Šarin, D., Nastanak hrvatskog Ustava, Narodne novine, Zagreb, 1997., str. 97.

⁵⁷ Stav RH prema bivšoj jugoslavenskoj zajednici najbolje se očituje u čl. 141/2 Ustava: “Zabranjuje se pokretanje postupka udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama u kojem bi udruživanje dovelo, ili moglo dovesti do obnavljanja jugoslavenskoga državnog zajedništva, odnosno neke balkanske državne sveze u bilo kojem obliku”.

⁵⁸ V. bilj. 11.

⁵⁹ Godine 1991. pri popisu stanovništva 12,2 % stanovnika RH izjasnilo se kao Srbi (Borozan, Đ., Demografski identitet Srba i Hrvata u Jugoslaviji prema popisima stanovništva od 1921. do 1991. godine, str. 169., na <http://www.cpi.hr/download/links/hr/7238.pdf>). Te su odredbe suspendirane 1995. Ustavnim zakonom o privremenom neprimjenjivanju pojedinih odredbi Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (NN 68/95) zato što je pozicija Vlade bila da je odlazak velikog broja Srba iz Hrvatske u razdoblju 1990. - 1995. učinio odredbu o 13 zastupnika neprimjenljivom jer Srbi više ne čine više od 8 % stanovnika RH (Specijalni izvještaj Elizabeth Rehn za Venecijansku komisiju, E/CN.4/1997/8 od 25. listopada 1996.). Suspendizacija je trebala trajati do idućeg popisa stanovništva (2001.), tako da su izmjene izbornog zakona 1995. (NN 68/1995) Srbima dodijelile tri, a Zakon o izborima zastupnika 1999. (NN 116/99) jednog zastupnika u Saboru. Popisom stanovništva 2001. utvrđeno je da u RH živi 4,54 % Srba te je suspendirana odredba i objektivno postala bespredmetna.

⁶⁰ S iznimkom Srba. Republika Hrvatska tu se rukovodila ne samo razmatranjima izloženima *supra*, već i činjenicom da su Srbi u Hrvatskoj kroz 45 godina državne zajednice,

u odnosu na hrvatsko zakonodavstvo, pravno “stare”, tj. skupine su kojima je pravni poredak RH jednostavno priznao već stečena prava “prenesena” iz socijalističke ili Kraljevine Jugoslavije. Talijanska, mađarska, češka, slovačka, rusinska i ukrajinska manjina u SR Hrvatskoj imale su organizirano obrazovanje na materinskom jeziku⁶¹, a austrijska i njemačka manjina uživale su poseban položaj u Kraljevini Jugoslaviji, gdje su također imale prava na škole na materinskom jeziku i svoje kulturne institucije⁶² (isti položaj nisu, pak, uživale i u SFR Jugoslaviji⁶³).

4.2. Razdoblje 1997. - 2003.

Izvršenim promjenama Izvorišnih osnova Ustav se 1997. ciljano uskladio s činjeničnim stanjem te je konstitucionalizirao upravo devet do tada “privilegiranih” manjina (kojima je pridodao i *židovsku*), objedinivši ih nazivom “autohtone manjine”. Tim je pojmom samo na semantičkoj razini, bez logičke dosljednosti, racionaliziran otpor zakonodavca da se opseg pojma “manjine” proširi i na druge osim na one “stare”. Važno je reći da se prije 1997. pojam autohtonosti u RH pojavljivao samo u čl. 15. st. 3. Ustavnog zakona iz 1991., koji je jamčio posebno obrazovanje na materinskom jeziku za ona naselja “iz kojih je u drugom svjetskom ratu i poslije drugog svjetskog rata autohtono stanovništvo ostalih etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina bilo protjerano u matične zemlje

a i 1991. i 2001. na popisima stanovništva, predstavljali najveći manjinski kolektiv: 581.663 pripadnika 1991., tj. 201.631 2001. godine.

⁶¹ Zakon o odgoju i obrazovanju na jezicima narodnosti 1979. - *v.* Tatalović, S., Nacionalne manjine u Hrvatskoj, STINA d.o.o., Split, 2005., str. 19.

⁶² U prvim su godinama Kraljevine SHS Mađari i Nijemci bili lišeni biračkih prava zbog prava optiranja u svojim matičnim zemljama. Kraljevina Jugoslavija poznavala je ograničeni koncept pozitivne zaštite prava manjina: čl. 16. Vidovdanskog ustava kaže da se “manjinama druge rase i jezika daje ... osnovna nastava na njihovom materinskom jeziku pod pogodbama, koje će propisati zakon” (tu je odredbu oktroirani Ustav 1931. ukinuo). Zakonom o narodnim školama 1929. uređeno je osnovno školovanje na jezicima manjina, tako da je u razdoblju uoči Drugog svjetskog rata više od 100.000 djece pohađalo škole na materinskom, manjinskom jeziku, pri čemu su glavninu tog broja činile mađarska i njemačka manjina - *v.* Sobolevski, M., Nacionalne manjine u Kraljevini Jugoslaviji, *Dijalog povjesničara-istoričara*, Zaklada Friedrich Neumann, Zagreb, 2000., 2, str. 396 - 410.

⁶³ Poseban su status izgubile poslije 1945. i strašnih iskustava zemalja Jugoslavije u Drugom svjetskom ratu.

ili se vodila politika iseljavanja u matične zemlje”.⁶⁴ Čini se da je smisao članka usmjeren na njemačku i austrijsku manjinu, tj. ne i na progone i iseljavanja Židova ili Roma koje je provodila fašistička Nezavisna Država Hrvatska. Promjene izvršene u Izvorišnim osnovama primijenjene su zatim i u izbornom zakonodavstvu 1999., omogućujući da pripadnici (samo) autohtonih manjina biraju svoje zastupnike u jednoj izbornoj jedinici, koju čini područje Hrvatske.⁶⁵ Grupiranje manjina kojima je povjereno pravo na izbor po jednog zastupnika nije izmijenjeno, već je židovska manjina jednostavno pridodana manjinama bivše posebne izborne jedinice Osijek.⁶⁶ Po tom su modelu održani parlamentarni izbori 2000. godine.

Dok se tijekom prvih deset godina postojanja hrvatske države pozitivna zaštita manjina odnosila samo na devet manjina (tj. deset od 1997.), godine 2000. izvršen je zaokret izričitim enumeriranjem ukupno 22 manjine⁶⁷ za koje se RH obvezuje da ih “štiti ... i potiče njihov svestran razvoj”⁶⁸: “Republika Hrvatska štiti ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina: Albanaca, Austrijanaca, Bošnjaka, Bugara, Crnogoraca, Čeha, Mađara, Makedonaca, Nijemaca, Poljaka, Roma⁶⁹, Rumunja, Rusa, Rusina, Slovaka, Slovenaca, Srba, Talijana, Turaka, Ukrajinaca, Vlaha, Židova i drugih...”. Iako izrijeком priznaje postojanje 22 manjine, “novo ruho” Ustavnog zakona slijedi jednaku logiku dotadašnjih verzija, mijenjajući čl. 18/2 samo toliko da predvidi izbor sedam, a ne više pet zastupnika manjina koje u stanovništvu sudjeluju s manje od 8 %. Za bilo kakvu daljnju razradu upućuje na izborni zakon, koji je, pak, donesen tek nakon tri godine, a i tad u provedbi u međuvremenu donesenog potpuno novog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. S obzirom na takvu proliferaciju zakonskih rješenja (uključenjem pratećeg izbornog zakonodavstva), preostaje nam samo nagađati u kojem bi smjeru išao izborni zakon u svojoj implementaciji čl. 18/2 Ustavnog zakona iz 2000.: u smjeru zadržavanja privilegiranog položaja samo za deset autohtonih manjina ili, ovaj put, u smjeru uključenja svih nabrojanih dvadeset i dvije u izbor tih sedam zastupnika.

⁶⁴ Također, st. 4. - 5., dodani 1992., jamče tim autohtonim zajednicama određena *kolektivna* prava, do ponovne uspostave njihovih organizacija.

⁶⁵ Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora (Narodne novine 116/1999), čl. 13.

⁶⁶ Tj. glasovala je zajedno s pripadnicima rusinske, ukrajinske, austrijske i njemačke manjine.

⁶⁷ Kažemo “zaokret” jer je državna vlast konačno pristala na priznavanje svih objektivno postojećih manjinskih zajednica u RH, što je do tada odbijala.

⁶⁸ Izmjene i dopune Ustavnog zakona o pravima manjina (v. bilj. 11.), čl. 3. - Narodne novine 51/2000 (pročišćeni tekst u Narodne novine 105/2000).

⁶⁹ Takvom dikcijom zakonske norme raskršteno je s dotad implicitnim svrstavanjem Roma u “etničku skupinu”.

Navedeni katalog manjina odgovara u potpunosti kategorijama popisa stanovništva iz 1981., 1991. te 2001., uz iznimku grčke manjine koja nije uključena u popis ustavnog zakona.⁷⁰ Naziv manjine "Muslimani" promijenjen je u "Bošnjaci" - ovdje je ujedno riječ o problemu većem od same terminologije pa ćemo ukratko prezentirati i svoje viđenje tog problema.

Kao etnička skupina "Bošnjaci", tj. "Muslimani", slavenski su narod islamske kulturne pozadine, dijelom eksmuslimanski (vjerski - zbog toga se razlikuju inačice s velikim i malim "m"), koji velikim dijelom "nisu prakticirali (islam), čak se nisu poistovjećivali s drugim muslimanima u Jugoslaviji".⁷¹ Status nacije dobili su pod imenom "Muslimani" tek 1971., kada su se prvi put mogli na popisu stanovništva u tom smislu izjasniti ("Musliman, u nacionalnom smislu").⁷² Do tada im je taj status (barem prešutno) osporavan - nije "bila jasno definirana nacionalna posebnost Muslimana ... U političkoj praksi posebnost Muslimana rečena je nekako poluglasno".⁷³ Tako se posebnost Muslimana u partijskim dokumentima izražavala pojmovima "posebna cjelina", "muslimanska zajednica", "etnička grupa" i slično.⁷⁴ Koja je geneza takvoga stava? Ističe se da je od 1878. i aneksije Bosne otvoren proces "nacionaliziranja Bošnjaka pravoslavaca u Srbe, a Bošnjaka katolika u Hrvate ... svi popisi stanovništva

⁷⁰ Sa 281 pripadnikom 1991. bila je brojevima veća i od austrijske i vlaške manjine, no 2001. nije bila uključena u popis stanovništva. Već sam takav propust ukazuje na promašenost zakonskog nabiranja manjina.

⁷¹ Gellner, E., *Nations and nationalism*, Ithaca: Cornell University Press, 1983. (prema: Mabry, J. T., *Modernization, nationalism and Islam: an examination of Ernest Gellner's writings on Muslim society with reference to Indonesia and Malaysia*, *Ethnic and Racial Studies*, siječanj 1998., vol. 21, Issue 1, str. 64 - 88, str. 73).

⁷² Malcolm, N., *Povijest Bosne*, Erasmus Gilda, Novi Liber, Dani, Zagreb - Sarajevo, 1995., str. 210.

⁷³ Bilandžić (v. bilj. 12.), str. 416. (bilj. 5.). "Nakon oslobođenja KPJ je na neki način negirala nacionalnu posebnost Muslimana, ali to nikada nije rekla u svom dokumentu, nego je to rečeno kroz usta pojedinih partijskih vođa. Na primjer, Milovan Đilas na Petoj zemaljskoj konferenciji 1940. ne priznaje nacionalni subjektivitet Muslimana. Moša Pijade ... na Muslimane gleda kao na posebnost, ali nacionalno nedovršenu, ne uzimajući u obzir da oni mogu biti nacija, nego smatra da su to ili Srbi, ili Hrvati, ili neopredijeljeni" - Bilandžić, *ibid.* Eduard Kardelj pridružuje se mišljenjem da "isto tako ne možemo govoriti, na primjer, da su Muslimani u Jugoslaviji nacija, mada se - individualno uzevši - ne osjećaju ni Srbima ni Hrvatima i mada, s obzirom na to, svakako sačinjavaju posebnu etničku grupu." - Kardelj, E., *Razvoj slovenačkog nacionalnog pitanja*, Beograd, 1960., str. 104.

⁷⁴ Purivatra, A., *Nacionalnost Muslimana i Peta konferencija KPJ*, Institut za historiju radničkog pokreta Hrvatske, Zagreb, 1972.

u Bosni, od onog koji je izvršio Omer-paša Latas 1851. godine, do 1921. i 1931. kojeg je izvršila Kraljevina ... provedeni su po konfesionalnoj, a ne po nacionalnoj pripadnosti. Prvi popis stanovništva po nacionalnoj pripadnosti izvršen je tek 1948. godine.”⁷⁵ Na popisima stanovništva iz 1948. i 1953. Muslimani su se mogli opredijeliti kao Srbi (na popisu iz 1948. s dodatkom “muslimanske vjeroispovijesti”), Hrvati (1948. i “muslimanske vjeroispovijesti”) ili “nacionalno neopredijeljeni” - na zadnji način ih se opredijelilo 778.403, tj. 891.800.⁷⁶ Kada je 1961. uvedena mogućnost da se izjašnjavaju kao Muslimani “u etničkom smislu”, takvih je bilo 842.954.⁷⁷ Amandmanom XVIII na Ustav SR Bosne i Hercegovine od 15. veljače 1972. te Ustavom SFRJ iz 1974. Muslimani dobivaju status jednog od naroda SR BiH te Jugoslavije. Iako se tako i službeno Bosna “raspala” na tri naroda, tijekom ustavnih promjena 70-ih Muslimani su tražili da ih se oslovljava općim imenom “Bosanci”, no “ne daju bosanstvo, nude muslimanstvo ... Da prihvatimo i to što nude makar i pogrešno ime, ali ćemo otvoriti proces”.⁷⁸ Nakon raspada SFRJ, na Bošnjačkom je saboru 27. rujna 1993. kao nacionalno ime umjesto “Muslimana” prihvaćen povijesni termin “Bošnjaci”⁷⁹, što je iduće godine potvrđeno i 30. ožujka na sjednici

⁷⁵ Ibrahimagić, O., *Bosanska državnost i nacionalnost*, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 2003., str. 71.

⁷⁶ Purivatra, A., Hadžijahić, M., *ABC Muslimana*, Muslimanska biblioteka, Sarajevo, 1990., str. 40.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Hamdija Pozderac, predsjednik Predsjedništva BiH, u razgovoru s Titom o ustavnim reformama 1971. - <http://republikabih.net/content/NKRBIH484.htm>, toč. 9. Književnik Abdulah Sidran kaže: “Ponekad mi se čini da u najobičnijem svakodnevnom životu dosta izlišnih nesporazuma i suvišnih nedaća dolazi naprosto od nespretnog imenovanja narodnacije kojoj pripadam. Možda drugi Muslimani ne osjećaju tako, ali meni je nekako tijesno i usko u tome imenu. Ako bih bio religiozan, i kao takav pripadao islamu, bilo bi mi komotno i široko. Ovako ... malo šta u mome osjećanju biva promijenjeno ovim velikim M.” - *Naši dani*, 1988., str. 957, prema: Isaković, A. (ur.), *O “nacionaliziranju” Muslimana: 101 godina afirmiranja i negiranja nacionalnog identiteta Muslimana*, Globus, Zagreb, 1990.

⁷⁹ Termin “Bošnjaci” povijesno je ime svih stanovnika Bosne i Hercegovine prije nego što je započeo proces njihova diferenciranja u nacionalnom smislu - “Kada su Osmanlije došle u Bosnu transkribirale su ime domaćeg naroda Bošnjanim u Bošnjak, kao zajedničko ime za muslimane, pravoslavne i katolike, koje se zadržalo sve do pred kraj 19-og stoljeća.” - Ibrahimagić (*v. bilj.* 75.), str. 75. “Na teritoriji Bosne nisu živjeli nikakvi Hrvati niti Rašani ili Srbi, nego su živjeli stanovnici koji su sebe imenovali Bošnjani i koje su drugi tako imenovali i prepoznavali.” - Filipović, M., “Povjesničar i političar Franjo Tuđman”, *Oslobođenje*, 26. kolovoza 2002., Sarajevo (prema: Ibrahimagić, *ibid.*). Iako je riječ o skupnom, (izvorno) nacionalno nediferenciranom imenu, očita je simbolika u tome što

Ustavotvorne skupštine prihvaćanjem Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (čl. 1. definira Bošnjake i Hrvate kao konstitutivne narode Federacije). Nažalost, to se ni danas dosljedno ne poštuje pa je na prošlom popisu stanovništva 2001. hrvatskim državljanima ponuđeno izjašnjavanje “Bošnjacima” ili, dodatno, “Muslimanima” (u kategoriji “Ostali narodi Europe”), što je dovelo do toga da se bošnjački korpus u RH 2001. cenzusno podijelio na 20.755 “Bošnjaka” te 19.677 “Muslimana”.⁸⁰

Enumeracija ukupno dvadeset dviju nacionalnih manjina opstala je dvije godine, do donošenja sadašnjeg Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina⁸¹, koji umjesto nabiranja nudi općenitu *definiciju* nacionalne manjine kao skupine hrvatskih državljana čiji su pripadnici “tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske...” (čl. 5.). Od tada su *sve* manjine u RH u pravima apsolutno izjednačene, što je iduće godine i potvrđeno izbornim zakonodavstvom, koje od tada predviđa pravo na izbor osam zastupnika - predstavnika *svih postojećih* manjina (trenutačno službeno i dalje 22).⁸²

ga je prihvatio jedan od naroda BiH - “Muslimani” - kao izraz svojega uvjerenja da su jedino oni u Bosni “ostali čvrsto ... za svoj ... bošnjački identitet”, tj. da među njima nije uspjela “raspirivana ... ideja priključenja Bosne Srbiji, odnosno Hrvatskoj” - *cit.* Ibrahimagić, *ibid.*, str. 71. Prema našem uvjerenju pogrešno je razmišljanje da je jedini način “bivanja nacijom” (Anderson, B., *Nacija: zamišljena zajednica*, Školska knjiga, Zagreb, 1990., str. 14., u prijevodu eng. izraza *nationess*) spontana politička evolucija naroda - vjerojatno je i češće bilo da se ta evolucija zbiva kao rezultat stanja nužde, tj. strategije “čekića i nakovnja”, “zbijanja redova” pred vanjskim napadom, tj. (u ovom slučaju) kulturalnim pritiskom drugih grupacija - “Izloženo neke vrste pritisku ... da Musliman mora biti ili Srbin, ili Hrvat, ili Jugoslaven neopredijeljen, ili Musliman neopredijeljen, a nemajući potrebne kulturno-povijesne elemente da se priključe Hrvatima ili Srbima, taj je pritisak samo ubrzao proces nacionalnog osvješćivanja Muslimana, jer su bili izloženi ‘čekiću i nakovnju’” - Bilandžić (*v. bilj.* 12.), str. 416.

⁸⁰ Prezentacija saborskog zastupnika Šemse Tankovića na ljubljanskom Međunarodnom inštitutu za bližnjevzhodne in balkanske studije, ciklus predavanja “Zahodni Balkan in EU” od 5. veljače 2009. (*slide* 6.), na www.ifimes.org/media/pps/5-2-09-press.ppt.

⁸¹ NN 155/02 - dalje: UZNM.

⁸² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor, NN 53/03 (pročišćeni tekst NN 69/03) predviđa izbore na razini cijele Hrvatske kao jedne izborne jedinice. Srpska manjina ima pravo relativnom većinom izabrati tri zastupnika, jednako tako po jednog zastupnika Mađari, Talijani i Česi zajedno sa Slovacima. Po jednog zastupnika također biraju i nešto šire skupine manjina: 1) albanska, bošnjačka, crnogorska, makedonska i slovenska manjina, 2) austrijska, njemačka, rumunjska, bugarska, poljska, rusinska, ukrajinska, ruska, židovska, romska, vlaška i turska manjina. Grupiranje spomenutih dviju skupina predstavlja zakonodavni misterij, uzevši

5. AUTOHTONOST I PRIJEDLOZI USTAVNIH PROMJENA 2009. - 2010.

Unatoč *supra* izloženim problemima njegova korištenja, pojam “autohtonosti” opstaje i u najnovijim prijedlozima ustavnih promjena. Još opasnije, dobiva i dodatnu težinu zahvaljujući pozornosti koju mu Saboru podneseni prijedlozi ustavnih promjena poklanjaju⁸³, oba s jednako nedopustivim motivima.⁸⁴ Budući da se u hrvatskoj javnosti već dulje s oštro sukobljenim stavovima raspravlja o konkretnim promjenama uređenja manjinskih prava, naše je uvjerenje da je potrebno spomen autohtonosti posve ukloniti iz ustavnog teksta. Problemi koje je njegovo postojanje proizvodilo (primjenljivo i na daljnje zadržavanje) sljedeći su:

a) Kada je 2002. Ustavnim zakonom u hrvatski pravni poredak unesena opća definicija nacionalne manjine, njezinim je izričajem (budući da se razlikovao od onog iz Izvorišnih osnova) učinjeno razlikovanje između 10 “autohtonih” te 12 alohtonih (tj. samo “tradicionalno nastanjenih”) manjina. Takvu je jezičnu interpretaciju podupirao i izvorni Vladin prijedlog ustavnih promjena⁸⁵ da se preambularnom nabrajanju autohtonih manjina dodaju još i Bošnjaci i

znatan nerazmjer broja hrvatskih državljana koje uključuje: prema cenzusu 2001., prva skupina ima 58.206 državljana, a druga 20.093. To znači da glas jedne osobe iz grupacije 12 manjina vrijedi kao gotovo tri (2,89) glasa pripadnika “balkanske” skupine od pet manjina. Iako valja zakonodavcu pri ovakvim uređenjima priznati široku diskreciju, zasigurno vrijedi da grupiranje manjina prema geografskom ključu nije najsretniji kriterij kada je riječ o razradi koncepta narodnog suvereniteta.

⁸³ “Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske”: Vlada Republike Hrvatske (rujan 2009.) - saborska rasprava zaključena 14. listopada, te 52 oporbena zastupnika (Klub SDP-a, HNS-a te IDS-a - listopad 2009.) - rasprava zaključena 22. listopada 2009.

⁸⁴ Iako je utješno razmišljati o altruizmu zakonodavca, vjerojatnija je pobuda da se na ovaj način udobrovoljava zastupnike nacionalnih manjina u svrhu osiguravanja podrške vladajućima - riječima komentatorice Jelene Lovrić, “... u Hrvatskoj su se oni pretvorili u pravi trgovački klub. Funkcioniraju kao rezerva za popunjavanje vladajuće većine i masno to naplaćuju.”. Manjinski bi zastupnici, naprotiv, trebali sačuvati “neutralnost - jer nije korektno da nacionalne manjine većini određuju odnos političkih snaga u parlamentu” - Jelena Lovrić, Klasa manjinskih baruna (komentar), Jutarnji list od 28. listopada 2009., dostupno na <http://www.jutarnji.hr/klasa-manjinskih-baruna/319982/>.

⁸⁵ U međustranačkim dogovorima o promjenama Ustava koji su uslijedili Vlada se suglasila s oporbenim prijedlogom da se *sve* 22 manjine poimence navedu u tekstu Izvorišnih osnova - “Promjena Ustava do kraja ožujka”, Vjesnik od 8. veljače 2010. Vjerujemo da taj dogovor neće doživjeti daljnje promjene te da će biti dio izglasovanih promjena.

Slovenci, nedvojbeno pod pritiscima dotičnih manjina i njihova viđenja činjenice da su 1997. “izbačene iz Ustava”.⁸⁶ Takvo stupnjevanje “tradicionalnosti” i “autohtonosti” ne samo da se zasnivalo na vremenskim kriterijima koje je nemoguće kvantificirati (postojanost naseljenosti na tlu Hrvatske), već je bilo neusklađeno s komparativnom upotrebom pojma autohtonosti, tj. nastojanjima europskih zakonodavstava da njime zaštitu ograniče upravo na “tradicionalno naseljene” manjinske skupine, što ta dva pojma čini jednoznačnima.

b) Takva stupnjevanja među manjinama nisu (bila) *praktično* opravdana jer među dvadeset i dvjema manjinama razlike u pravima od 2003. više ne postoje. Iako Izvorišne osnove spominju samo deset (autohtonih) manjina, smatramo da se *bona fidae* tumačenjem ustavnih zakona 2000. i 2002. te uvidom u popise stanovništva (čije kategorije narodnosti nisu mijenjane od 1981. pa do danas) ni izborno zakonodavstvo ne može sumnjati u jednaku zaštićenost svih manjina. Ipak, smatramo da je na simboličkoj razini razlikovanje među autohtonim (preambularnim) i ostalim (“tradicionalno naseljenim”) manjinama pridonosilo stvaranju tenzija i među samim manjinama s nepovoljnim učincima po javnu podršku, ne samo jačanju, već i zadržavanju njihovih posebnih prava.⁸⁷ Loše je da je takvo stanje podupiralo viđenje pojedinih manjina da izričita enumeracija u Ustavu (kao autohtonih) ipak predstavlja višu garanciju njihova položaja, jaku branu promjeni ili ukidanju posebnog statusa. S pomoću tog se “ustavnog optimizma” manjinama i sada manipulira, dajući im privid jačanja položaja (istim optimizmom se *prima faciae* rukovode i neke druge predložene promjene Ustava).⁸⁸ Na takav se način 12 manjina, do sada nenabrojanih u Izvorišnim osnovama, navodi na dojam da doživljavaju svojevrsno “zakonodavno pro-

⁸⁶ Prezentacija saborskog zastupnika Šemse Tankovića (v. bilj. 80.). Prema Stručnim osnovama za izradu prijedloga za promjene Ustava Republike Hrvatske 2000. “pogrešna su, pa i zlonamjerna tumačenja o ‘izbacivanju iz Ustava’ pojedinih nacionalnih manjina, odnosno o nekom ‘oduzimanju stečenih prava’ takvim manjinama ... otvaranje rasprave (koja se ionako ne da potpuno izbjeći) u traženju ‘boljih’ rješenja bilo bi otvaranje Pandorine kutije, a rezultat, ma kakav bio, ne bi povećao jedinstvo hrvatskog demosa...” - www.predsjednik.hr/Download/2003/09/10/radna_skupina.doc.

⁸⁷ To, naravno, zbog javnog dojma političke “trgovine” u pozadini pravne regulacije tih pitanja.

⁸⁸ Riječ je o simplističkom vjerovanju da je sama činjenica “upisanosti” u Ustav čvrsti jamac zaštite, tj. ostvarenja upisanoga. Prema našem mišljenju, ta zamisao stoji i iza predložene ideje upisivanja zabrane nastupanja zastare za “pretvorbeni kriminal” u ustavni tekst, za koju smatramo da grubo krši načelo pravne sigurnosti te da se na nedopustiv način argumentira paralelama s višestruko različitim ratnim zločinima Drugog svjetskog rata.

maknuće”. To je dodatno prekludirano uzme li se da se tako ujedno amnestira dosadašnja uporaba “autohtonosti” u nedopustive svrhe (v. *infra* o diskriminatorsnim učincima istog). Drugim riječima, Proslov Ustava nije obvezujući dio ustavnog teksta, niti se uvrštenjem “autohtonosti” u njegov tekst 1997. zbilja mogla sankcionirati sedmogodišnja praksa pogodovanja odabranim, “starim” manjinama. Njegovo je uvrštenje od prvog dana neopravdano te po staroj latinskoj izreci ni danas ne može konvalidirati *putem širenja svojeg opsega*. Ovdje leži i naše uvjerenje o potrebi njegova potpunog uklanjanja iz prava RH, kako bi se spriječilo da ikada ponovno bude upotrijebljen u svrhe dnevne politike te kako bi se na jasan način dalo do znanja da su sve manjine u RH istinski ravnopravne, pa i na simboličkoj razini. Ozbiljno shvaćamo suprotna mišljenja⁸⁹, koja upozoravaju na nova zadiranja u tekst Izvorišnih osnova - no, mislimo da je njihova bit ipak u prohibiciji daljnjih zlouporaba ustavnog teksta, ne u (istosmjernim) pokušajima njezine apsolutne prekluzije *pro futuro* na predloženi način. Na isticanje⁹⁰ da je “Proslov ... za Republiku Hrvatsku i hrvatsku ustavnost ono što je za Amerikance Deklaracija neovisnosti, a za Francuze Deklaracija o pravima čovjeka i građanina”, pa da “mijenjati Proslov znači pokušati ispočetka pisati povijest, i to ni u kojem slučaju ne bi trebalo činiti ... nipošto *nabranjem 22 manjine kao ‘autentične’*”, mora se postaviti protupitanje ne dopušta li se ipak mjesta za *zatvaranje* već otvorene Pandorine kutije. Dok je nepobitna iznimna simbolika Izvorišnih osnova njihov status svojevrsne “svete krave” Ustava, ne može se kompenzirati oslanjanjem na ustavnosudsku praksu ili (nepostojeću) političku kulturu kao jamca da se njima neće dalje manipulirati. Iako smatramo da Izvorišne osnove nisu obvezujuće⁹¹, njihov odnos prema tekstu Ustava svrstava ih uz bok čl. 3. Ustava⁹² kao temelja tumačenju ustavnih odredbi te

⁸⁹ Smerdel (v. bilj. 6.), toč. 2.1. Prof. Smerdel ovdje ustraje na svojem mišljenju danom još u Stručnim osnovama za izradu prijedloga za promjene Ustava Republike Hrvatske 2000. (v. bilj. 86.): “Povijesna važnost Proslova je takva da ga ne treba dovoditi u pitanje.”

⁹⁰ Smerdel, *ibid.*

⁹¹ Što odgovara i namjeri “ustavotvoraca”: “Ustav počinje sa člankom 1., a ne sa preambulom. Preambula nema težinu Ustava, ona je neki njegov ... uvod.” (Zvonimir Šeparović, zapisnik 2. sjednice Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike, str. 7/7/JG, prema: Šarin (v. bilj. 55.), str. 91).

⁹² “Ako se promatra sadržajni odnos preambule i normativnog dijela, odnosno Ustava redigiranog po članovima, onda je preambula temelj Ustava” - Smiljko Sokol, prema: Šarin, *ibid.* Pa i u kontekstu pravne snage Deklaracije nezavisnosti, odluka Vrhovnog suda SAD-a Cotting v. Godard (183 U. S. 79, 1901.) kaže: “While such declaration of prin-

tako zahtijeva da se njezini problematični dijelovi, jer inspiriraju ustavnu interpretaciju, uklone.⁹³ Da valja voditi računa i o njezinoj simboličnosti izvan pravne (nejusticijabilne) arene, pokazuje i to da ona sadrži "... često prve riječi naroda, njihov *raison d'être* i njihov *cri de Coeur*. Iz toga razloga, za razliku od mnogih drugih dijelova Ustava, važnost ustavne preambule nije ograničena na pravnu i političku arenu. Kulturalno specifičan, njezin jednostavan, ali izravan izričaj prožima društveno i kulturno tkivo, služeći kao potencijalni totem za državu, zajednicu i pojedinca".⁹⁴ Da se preambule trebaju mijenjati u skladu s razvojem društva, upravo u kontekstu manjinskih prava, prepoznao je npr. (iako na referendumu odbačen) prijedlog novog teksta australske preambule iz 1999., koji je namjeravao konačno u Ustavu spomenuti starosjedilačke narode Aboridžina i stanovnika tjesnaca Torres.⁹⁵

Prepreku *eventualnom* budućem zadiranju u poseban položaj bilo koje od manjina mora predstavljati Ustavni sud te garancije zakonodavnog postupka, a ne **deklaratorni** preambularni izričaj. Upravo je zbog tog razloga nužno da Ustavni sud promjenom svoje prakse konačno počne izvršavati ovlasti "popunjavanja praznina" u zakonskim tekstovima.⁹⁶ Na taj bi način izostavljanje pojedine manjine iz nekog od zakona koji razrađuju prava manjina lako moglo, usporedbom s organskim pravnim propisom (tj. definicijom manjine u čl. 5. Ustavnog zakona), biti pred USRH ocjenjivano kao (ne)ustavno, tj. nezakonito. Naravno, u situaciji u kojoj i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina i

principles may not have the force of organic law, or be made the basis of judicial decision as to the limits of right and duty, and while in all cases reference must be had to the organic law of the nation for such limits, yet the latter is **but the body and the letter of which the former is the thought and the spirit**, and it is always safe to read the letter of the Constitution in the spirit of the Declaration of Independence" (108).

⁹³ To, dakako, ne utječe na argument "ustavnog optimizma". Upravo njegova narav kao vodiča interpretacije Ustava razdvaja Proslav od pukog deklaratornog uvoda. No, i dalje je dug put koji ga razdvaja od konstitutivnosti, tj. justicijabilnosti koju spomenuti "optimizam" podrazumijeva.

⁹⁴ McKenna, M., Simpson, A., Williams, G., First Words: the Preamble to the Australian Constitution [2001] 24(2), University of South Wales Law Journal 382, [1].

⁹⁵ <http://www.curriculum.edu.au/cce/default.asp?id=9546>. Treba naglasiti da korijen odbacivanja referenduma vjerojatno leži u drugom referendumskom pitanju, koje je trebalo Australiju pretvoriti u republiku s demokratski izabranim predsjednikom: "Do you approve of an Act to alter the Constitution to establish the Commonwealth of Australia as a republic with the Queen and Governor General being replaced by a President appointed by a two-thirds majority of the members of the Commonwealth Parliament?".

⁹⁶ V. npr. U-I-2273/2001 od 9. veljače 2005. (toč. 7. - 8.).

izborni zakoni čine organske zakone iz čl. 82. Ustava RH, valja izvršiti i dodatan zaokret u praksi USRH. On tako mora raskrstiti s mišljenjem da “predlagatelji pogrešno polaze od toga da je Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina više pravne snage od Zakona o izborima. Oba su zakona organski zakoni jednake pravne snage čiju međusobnu usklađenost Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati.” (U-I-1681/2003 i U-I-2070-2003 od 17. rujna 2003., toč. 5.). Te se dvije vrste propisa donose bitno drukčijim većinama od 1/2, tj. 2/3 glasova svih zastupnika, iz čega nedvojbeno proizlazi veća pravna snaga zakona iz čl. 82/1 Ustava nad onima iz st. 2., neovisno o semantici, tj. grupiranju obje vrste pod naziv “organski zakoni”. Ustavom nalagati veću pravnu težinu jedne skupine organskih zakona pred drugom, a iz toga paralelno ne izvoditi nikakvu pravnu posljedicu, svodi arhitekturu Ustava ni na što više od zgodne akademske vježbe.

c) Korištenje “autohtonosti” kao osnovnog kriterija pri stupnjevanju prava različitih nacionalnih manjina kroz 90-te se godine (zaključno do 2003.) pokazalo izravno diskriminatornim. Razlikovanje autohtonih i alohtonih manjina u dodijeljenim posebnim pravima može biti dopušteno samo ako su svim manjinama zajamčena jednaka minimalna prava te ako to razlikovanje počiva na objektivnim kriterijima. Spomenuto nije slučaj ako je to razlikovanje po prirodi “arbitrarno i neopravdano”, tj. ako postoji samo na semantičkoj razini i služi prikrivanju *diskrecijskog* odabira. Tako se među “autohtonima” trenutačno nalaze npr. i rusinska te ukrajinska manjina, koje na tlu RH obitavaju od XIX. st.⁹⁷, ali ne i Romi, koji sudbinu hrvatskog naroda dijele barem od XV. st.⁹⁸ Među samim “autohtonim” manjinama stoljeća dijele pojedine od njih u boravku na tlu Hrvatske, pa tako postoji milenijski jaz između trajnog naseljavanja talijanske i mađarske te ostalih “autohtonih” manjina.⁹⁹ Stoga, dok je izdvojeni položaj 9 (10) nacionalnih manjina nedvojbeno predstavljao njihovu opravdanu, pozitivnu¹⁰⁰ diskriminaciju u odnosu prema većinskom *stanovništvu*, ona

⁹⁷ Zlodi, Z., Rusini/Ukrajinci u Hrvatskoj - etape doseljavanja i problem imena, *Scrinia Slavonica* 5 (2005.), str. 408 - 431, str. 409.

⁹⁸ Hrvatić, N., Ivančić, S., Povijesno-socijalna obilježja Roma u Hrvatskoj, *Društvena istraživanja*, god. 9 (2000.), br. 2 - 3 (46 - 47), str. 251 - 266, str. 256. Na to je upozorilo i mišljenje Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora (Izvešće o Prijedlogu odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske) od 13. listopada 2009.

⁹⁹ Vukas (v. bilj. 10.), str. 60.

¹⁰⁰ Zakon o suzbijanju diskriminacije u čl. 9. st. 2. toč. 2. dopušta postupanje usmjereno na “poboljšanje položaja” (iako treba uključivati ne samo korektivnu, već i preventivnu akciju) manjina ili drugih skupina osoba. Pozitivna diskriminacija podrazumijeva supstancijalnu

se sama primjenjivala nejednako među usporedivim, tj. jednako među različitim skupinama manjina.¹⁰¹ Time se u tijeku 11 godina (izborni zakoni 1993. - 2003.) ostvarivala definicija nedopuštenog, diskriminatornog ponašanja.¹⁰² Pregledom rečenog, očito je da je Republika Hrvatska, ne želeći 90-ih godina prošlog stoljeća proširivati “naslijedene” obveze zaštite nacionalnih manjina, “stare” manjine jednostavno podvela pod skupni pojam “autohtonih” manjina, želeći kroz lingvistički manevar iznijeti politički odabir.

d) Za razliku od Austrije, Slovenije i Danske¹⁰³, Hrvatska ne može primjenjivati princip teritorijalnosti, tj. nemoguće je takav vid autohtonosti koristiti za primjenu pozitivnih mjera zaštite. Nacionalne manjine RH nisu teritorijalno homogenizirane, već prostorno raspršene, te je potrebna koherentna manjinska politika na razini čitave zemlje.

e) Prijedlog pedeset i dvaju oporbenih zastupnika, koji je prihvatila i Vlada, uvodi i neke posve nove probleme. On, naime, sve 22 manjine smatra autohtonima te traži nadopunjenje Izvorišnih osnova sa 12 manjina do sada tamo “izostavljenih”. Takvo nabranje sve danas priznate 22 manjine u tekstu Ustava, prema našem mišljenju, ne poštuje prirodu Ustava i Izvorišnih osnova, koji se, kako je prethodno pokazano, ne smiju opterećivati kvazinormativnim

jednakost, zasnovanu na jednakosti rezultata. Pri tome su posebno zanimljive relevantne odluke Ustavnog suda RH, U-I-764/2004 (toč. 12.) te U-I-402/2003 (toč. 9.) i U-I-2767/2007 (toč. 4.) - *v.* Horvat, A., Novi standardi hrvatskoga i europskoga antidiskriminacijskog zakonodavstva, Zbornik PFZ-a, 58, (6) str. 1453 - 1498 (2008.), str. 1473.

¹⁰¹ Drugim riječima, pozitivna diskriminacija nije interdiskriminatorna, već **intradiskriminatorna**, tj. ne primjenjuje se na “poboljšanje položaja” svih, već samo nekih skupina u usporedivom položaju. Ovdje, naravno, nemamo na umu nemoguć zadatak da pri pozitivnoj diskriminaciji neke skupine lociramo i sve druge, *nepovezane* skupine, za koje bi se takva zaštita također trebala organizirati (npr. protestiranje protiv upisivanja braniteljske djece izvan fakultetskih upisnih kvota jer istom mjerom nisu obuhvaćena i npr. djeca samohranih roditelja). Ovdje, naprotiv, govorimo o *zatvorenom i lako odredivom* krugu kolektiva (“manjine”), koji mora činiti jedinstvenu varijablu u uspostavljanju pozitivne diskriminacije.

¹⁰² Klasično određenje načela jednakosti u međunarodnom pravu iz *South West Africa Case* (ICJ Rep. 1966., 4.): “Načelo jednakosti pred zakonom ... znači ... relativnu jednakost, naime načelo postupati jednako prema onome što je jednako i nejednako prema onome što je nejednako...” - *v.* detaljan pregled antidiskriminacijskog prava u Omejec, J., Zabrana diskriminacije u praksi Europskoga suda za ljudska prava, Zbornik PFZ-a, 59, (5) str. 873 - 979 (2009.), str. 878.

¹⁰³ Rezerva izjavljena uz ratifikaciju Okvirne konvencije - ona se u Danskoj primjenjuje samo na njemačku manjinu južnog Jutlanda (*v.* bilj. 45.).

nabranjima, podložnim *predvidivim* promjenama. Da tom dijelu nacрта nedostaje logike, pokazuje i dodatak prijedlogu da se iz Izvorišnih osnova izbriše riječ “i drugih”, koja se od prvog Ustava iz 1990. nadovezivala na nabranja pojedinih manjina odražavajući tako otvorenost RH prema priznavanju novih manjina i zajednica u duhu demokratskih normi “slobodnoga svijeta”. Sve bržim približavanjem europskim integracijama, tj. članstvu u Europskoj uniji, jasno je da će RH neizbježno uskoro postati odredište raznih imigrantskih skupina, kojima će već kroz nekoliko desetljeća valjati priznati manjinski status - tako, primjerice, kineska skupina u Hrvatskoj već nekoliko godina raste.¹⁰⁴ “Zatvaranjem” preambularne klauzule, kratkovidno se *pro futuro* stvara obveza *predvidive* ponovne intervencije u Izvorišne osnove, kada će ih trebati, dosljednosti radi, uskladiti s rastom broja manjina.

Naravno, pri tome se otvara dodatno pitanje kriterija za priznavanje manjinskog statusa novim zajednicama. Dok su dosadašnje 22 manjine taj status ostvarivale postupno - prvo one sa stečenim pravima pa pod pritiscima međunarodnih obveza i ostale - ovdje je prvi put u RH riječ o potrebi razmatranja tog pitanja nakon već završene demokratske tranzicije. To je nužno diskrecijski odabir zakonodavca zato što u toj zadaći ima rijetke vodilje, kao npr. mađarski Zakon o manjinama koji traži da pripadnici manjine žive na tlu Mađarske barem 100 godina, i to kao kohezivna skupina predana očuvanju svojih različitosti.¹⁰⁵ Ipak, prema našem mišljenju, možda je došlo vrijeme za promjenu dosadašnjih kanona te je preporučljivije, umjesto arhaičnog koncepta “vezanosti uz tlo”, prava vezati uz puku brojnost. U Europi migracijskih radnika i mobilnoga građanstva uputnije je dodjeljivati prava, npr. vezana uz nastavu na manjinskom jeziku te uz kulturnu i vjersku autonomiju, skupinama znatnijeg broja, iako po boravku u državi možda prelaze tek četvrtinu stoljeća.

Isti prijedlog ne vodi računa ni o naličju prethodnog problema, tj. *trenutačnoj* potrebi *pročišćavanja* broja manjina u Hrvatskoj. Još je 1953. Potkomisija UN-a za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina zaključila da “manjine moraju uključivati broj osoba dostatan da vlastitim naporima mogu očuvati svoje tradicionalne karakteristike”.¹⁰⁶ U raspodjeli javnih sredstava treba voditi računa o “razumnom odnosu nastojanja koja treba ispuniti i koristi koja iz toga proizlazi”¹⁰⁷, tj. “ne bi trebalo zahtijevati da države usvajaju posebne mjere zaštite preko

¹⁰⁴ “Kinezi se udomačili na Kajzerici”, Vjesnik, 18. listopada 2005. (utorak).

¹⁰⁵ Zakon LXXVII iz 1993. o pravima nacionalnih i etničkih manjina, poglavlje I, odjeljak 2(2).

¹⁰⁶ Resolution F, UN Doc.E/CN.4/703 (1953.), par. 200.

¹⁰⁷ Capotorti, F., Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc.E/CN.4/Sub.2/384, 96 - Tatalović (v. bilj. 7.), str. 21 - 22.

razumne proporcionalnosti uloženog napora i koristi koje iz toga proizlaze”¹⁰⁸. Spomenuta Preporuka 1201¹⁰⁹ u predloženu definiciju manjine unosi zahtjev da mora biti riječ o skupini koja je “dovoljno reprezentativna, iako brojčano manja od ostatka stanovništva te države ili pokrajine te države” (čl. 1(d)), što gotovo *ad literam* ponavlja čl. 2. Zakona o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina susjedne Republike Srbije.¹¹⁰ Sukladno navedenom, smatramo da se danas u Hrvatskoj može nabrojati maksimalno 19 manjina uz ukidanje posebnog statusa pripadnicima vlaške, turske i rumunjske zajednice. Navedene manjine ni do danas nisu osnovale svoje (kulturne) organizacije te stoga nikad nisu niti sudjelovale u raspodjeli sredstava iz državnog proračuna, koju provodi Savjet za nacionalne manjine.¹¹¹ Financiranje će im zasigurno biti nemoguće i kroz iduće dvije godine jer će, prema novim Kriterijima za utvrđivanje financijske potpore Savjeta, potporu moći ostvariti samo udruge i ustanove nacionalnih manjina koje djeluju najmanje 24 mjeseca i imaju najmanje 20 članova - deklariranih pripadnika nacionalne manjine.¹¹² Nadalje, dok vlaška i turska manjina nisu niti jednom¹¹³ imale pravo na svojeg predstavnika ili lokalno vijeće nacionalne manjine, rumunjska je manjina tu mogućnost imala samo 2007., pri čemu ju nije iskoristila.¹¹⁴ Iako svojim brojevima, dakle, ne opravdavaju (proračunske i ostale) napore države u zaštiti njihovih posebnih prava¹¹⁵, čini se da je ipak najveća prepreka zadržavanju statusa manjine nevoljkost njihovih pripadnika da sami aktivno preuzmu skrb za očuvanje svoje posebnosti.

¹⁰⁸ Capotorti (*ibid.*) - v. Shaw, M. N., The Definition of Minorities in International Law, u: Dinstein, Y., Tabory, M. (ur.), The Protection of Minorities and Human Rights, Martinus Nijhoff, London, 1992., str. 25.

¹⁰⁹ Preporuka Parlamentarne skupštine Vijeća Europe (v. bilj. 14.)

¹¹⁰ Službeni list 11/2002.

¹¹¹ Čl. 35/4 UZNM-a.

¹¹² Taj uvjet brojnosti članstva vlaška manjina ne bi ostvarila makar se svih 12 pripadnika u RH učlanilo u takvu udругu. “Kriteriji za utvrđivanje financijske potpore za programe nevladinih udругa i ustanova nacionalnih manjina” doneseni su na sjednici Savjeta od 23. listopada 2009. - http://www.savjet.nacionalne-manjine.info/zakonska_osnova.html.

¹¹³ Arhiva izbora nalazi se na mrežnim stranicama Državnog izbornog povjerenstva (DIP), <http://www.izbori.hr/arhiva/arhiva.html>.

¹¹⁴ Priopćenje za javnost DIP-a od 6. lipnja 2007.

¹¹⁵ Na popisu stanovništva 2001. vlaška je manjina imala 12 članova (udio od 0,00 % u ukupnom stanovništvu), turska 300 (udio 0,00 %), a rumunjska manjina 475 članova (udio 0,01 %).

6. ZAKLJUČAK

Pojam "autohtonosti" u svojem je značenju i komparativnoj primjeni neodređen te podložan pripisivanju raznih kriterija, koji se u praksi često koriste kao lingvističko pokriće diskriminacije manjina, bilo kroz njihovo potpuno isključenje iz posebne regulacije ili, pak, kroz niži položaj u stupnjevanju prava. To je i slučaj hrvatske prakse do donošenja izbornog zakonodavstva 2003. i apsolutnog izjednačavanja statusa svih dvadeset i dviju nacionalnih manjina. Okupljanje pod naziv "autohtonih" samo manjina prema kojima je RH sukcesijom naslijedila obveze te dodjeljivanjem istoj skupini više razine personalne autonomije, a sve nepraćeno sustavnom politikom zaštite manjina, predstavljalo je nedopušteno izbjegavanje obaveza prema ostalih (danas priznatih) 12 manjina. Pozornost koja se i novim prijedlozima ustavnih promjena poklanja ovom pojmu, dalje ga afirmirajući, iz tog te nekoliko drugih razloga, nepovoljna je za stanje ravnoteže hrvatskog društva te dovodi u opasnost od manipulacije položajem pojedinih manjina u svrhe političke utakmice.

Stoga smatramo da se, poštujući narav Izvorišnih osnova u njihovu izričaju, smiju provoditi samo najnužniji, precizni zahvati. Riječ "autohtone" valja ukloniti kao potvrđeno diskriminatoran, manipulativan pojam i na taj način Izvorišne osnove "pročistiti", a da se ne ulazi u daljnja nepotrebna nabranja. Njihov tekst (nesavršen kakav jest) čini dio povijesti Ustava RH te se (tako pročišćen) lako *bona fidae* tumačenjem prilagođava uvjetima vremena.

Summary

Ana Horvat *

AUTOCHTHONOUS NATIONAL MINORITIES AND CONSTITUTIONAL CHANGES 2009 - 2010

The author considers the meaning of the term „autochthony“, its comparative legal application and specific use in the legal system of the Republic of Croatia. As part of the Croatian constitutional law ever since the Preamble to the 1990 Constitution, it

* Ana Horvat, LL. B., Teaching Assistant, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

has proved by its very nature to be an institute of discriminatory legal effect, having negative comparative legal connotations and has been used as a means of daily political trade-off with national minorities' rights. Since it is to be used in the same way in the newly proposed constitutional amendments of 2009-2010, the author is of the opinion that it should be permanently erased from the constitutional text.

Key words: autochthony, national minorities, constitutional amendments, electoral law

Zusammenfassung

Ana Horvat **

AUTOCHTHONE NATIONALE MINDERHEITEN UND DIE VERFASSUNGSÄNDERUNGEN 2009-2010 IN DER REPUBLIK KROATIEN

Die Verfasserin erörtert den Begriff der „Autochthonie“ rechtsvergleichend und in seiner konkreten Verwendung in der Rechtsordnung der Republik Kroatien. Als Teil des kroatischen Verfassungsrechts und seiner „Historischen Grundlagen“ in ihrer ersten Form von 1990 bis heute etablierte er sich als Institut mit diskriminatorischer Rechtswirkung, negativen rechtsvergleichenden Konnotationen und als Mittel tagespolitischer Händel in Bezug auf die Rechte der nationalen Minderheiten. Nachdem er in den neuen Vorschlägen zur Änderung der Verfassung der Republik Kroatien 2009-2010 in derselben Form verwendet wird, ist die Verfasserin der Meinung, dass er dauerhaft aus dem Verfassungstext gestrichen werden sollte.

Schlüsselwörter: Autochthonie, nationale Minderheiten, Verfassungsänderungen, Wahlgesetzgebung

** Ana Horvat, Diplom-Juristin, Assistentin an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

