

4. Ustavno-pravna jamstva očuvanja identiteta nacionalnih manjina

VEDRAN ZLATIC*

PREGLEDNI ZNANSTVENI RAD

UDK 342.724(497.5)

SAŽETAK Nacionalni identitet u modernim državama, koje su u pravilu multietničke, uvijek predstavlja izazovno područje ustavno-pravnoga reguliranja. Jedno od ključnih pitanja je način reguliranja očuvanja identiteta pripadnika i pripadnica nacionalnih manjina koja su esencijalna za opstojnost manjinskih zajednica i sprečavanje njene asimilacije u dominantnu kulturu i većinski identitet. U radu ćemo prikazati kako su ustavotvorci u Republici Hrvatskoj te u nekoliko susjednih država regulirali i osigurali prava pripadnika i pripadnica nacionalnih manjina ustavnim i zakonskim odredbama. Rad donosi komparativan pregled ustavnih normi te zakonskih odredbi kojima se jamče određena prava pripadnicima nacionalnih manjina koja su bitna za očuvanje njihova identiteta. Rad propituje i da li činjenica i perspektiva buduće zajedničke pripadnosti Europskoj uniji, kao zajednici različitih država i naroda, a koja se temelji na njihovoj ravnopravnosti, predstavlja dovoljno snažan motiv da se na nacionalnom ustavno-pravnom planu jamči i osigurava očuvanje nacionalnog identiteta svih građana i građanki u tri analizirana ustavno-pravna sustava.

KLJUČNE RIJEČI identitet, manjine, ustavna prava, Republika Hrvatska

1. UVOD

Suvremene države u pravilu su multietničke te na njihovom teritoriju zajedno žive pripadnici različitih nacija. Pojam nacije, prema Klaićevom rječniku, potječe od lat. *natio* što u prijevodu znači rod, svojta, pleme, skup te navedeni pojam označava „narod, historijski formiranu stabilnu zajednicu ljudi, nastalu na bazi zajednice jezika, teritorija, ekonomskog života i psihičke konstitucije, a prožeta je sviješću o zajedničkoj pripadnosti i cjelovitosti“.¹ Slijedeći ovu definiciju akademik Bačić navodi kako se „općenito pod nacijom podrazumijeva grupa ljudi u kojoj su

* **Dr. sc. Vedran Zlatić**, asistent na Katedri za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, e-mail: vedran.zlatic@pravst.hr

¹ Klaić, B., *Rječnik stranih riječi*, Školska knjiga, Zagreb, 2007., str. 922.

pojedinci međusobno povezani materijalnim i spiritualnim vezama, te koji se kao individualiteti smatraju drugačijim od pojedinaca u drugoj narodnosnoj skupini“.² Naravno sam pojam nacije je sociološki pojam te tako primjerice, Ćimić, naciju određuje u sociološkom smislu kao treći stupanj povijesnog razvitka etničke zajednice, nakon roda odnosno plemena te naroda.³ Sličnost sa ovim razmišljanjem nalazimo i u Skledara koji navodi da se „nacije oblikuju iz narodnih grupa kada su za to ispunjeni neki povijesni, društveno-ekonomski i kulturni uvjeti“.⁴ Potom ovaj autor navodi kako u definiranju nacije postoji nekoliko modela, a najpoznatiji je onaj koji naciju određuje kao „etnički i kulturni entitet koji je povijesno, teritorijalno i ekonomski interesno određen (jezik kao etnički kontinuitet, religija, tradicija, socijalno-ekonomski interesi, državnost)“.⁵

Kao što smo već i naveli, za razliku od nekih drugih vremena moderne države u pravilu na svoj višenacionalni sastav stanovništva gledaju pozitivno te se ulažu znatni naponi kako bi se osigurala sigurnost i miran suživot svih građana neovisno o njihovoj nacionalnoj pripadnosti. Pored toga države na gotovo svim razinama pokušavaju pravno regulirati i zaštititi različite elemente koji čine sastavni dio nacionalnog identiteta njihovih građana. Kada govorimo o Republici Hrvatskoj i njoj susjednim državama Srbiji i Sloveniji, pitanje reguliranja i zaštite identiteta

² Bačić, A., *Ustavno pravo i političke institucije – Studijski izvori*, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2008., str. 95.

³ Ćimić, E., Nacija i kultura, u: Čačić-Kumpes, J. (ur.), *Kultura, Etničnost, Identitet*, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, 1999., str. 51. O odnosu između etničkog i nacionalnog vidi: Vrcan, S., Znakovita zbrka oko etničkog, u: Čačić-Kumpes, J. (ur.), *Kultura, Etničnost, Identitet*, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, 1999., str. 30.-34.

⁴ Skledar, N., Etničnost i kultura, u: Čačić-Kumpes, J. (ur.), *Kultura, Etničnost, Identitet*, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, 1999., str. 41.

⁵ *Ibid.* Nadalje, iz ovoga slijedi kako napominje Skledar da je upravo kultura jedan od onih čimbenika koji je nužan kako bi se oblikovala određena nacija, a pokatkada upravo kultura ima i preovladavajuću ulogu u tome procesu, *ibid.* Naposljetku, sama kultura u sociološkom smislu ima svoje materijalne i nematerijalne sastavnice. Upravo među potonje se uvrštavaju određeni elementi (jezik, religijska uvjerenja i sl.) za koje ćemo u nastavku teksta pokazati da se u pozitivnim pravnim propisima promatranih država normiraju kao posebno zaštićena prava pripadnika nacionalnih manjina. Više o materijalnim i nematerijalnim sastavnicama kulture vidi u: Zrinščak, S., Kregar, J., Sekulić D., Ravlić, S., Grubišić, K., Čepo, D., Petričušić, A., Čehulić, M., *Opća sociologija s uvodom u sociologiju*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 229-249.

njihovog manjinskog stanovništva posebno je izazovno i zanimljivo. Naime, navedeno područje je još od antičkih vremena predstavljalo crtu razgraničenja velikih civilizacija i tijekom vremena je postalo i ostalo sjecište različitih kultura, svjetonazora i nacija. U ovome radu posebno ćemo se osvrnuti na pravno reguliranje i zaštitu određenih prava nacionalnih manjina⁶ poput prava na uporabu vlastitog jezika, očuvanje kulture i slobodno ispovijedanje religijske pripadnosti u Republici Hrvatskoj te ćemo istovremeno prikazati osnovne konture normativnog uređenja navedenih prava u Republici Srbiji te Republici Sloveniji. Navedena prava, kako je to navedeno i Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina, predstavljaju važne odrednice „samobitnosti“ pripadnika nacionalnih manjina.⁷ Pored toga, osvrnut ćemo se i na ostvarenje prava na političko predstavništvo nacionalnih manjina koje je, također, općenito esencijalno bitno za očuvanje nacionalnog identiteta pripadnika nacionalnih manjina, a posebno je to slučaj u navedenim državama.⁸

⁶ Jedna od najpoznatijih definicija nacionalnih manjina je ona od Francesca Capotortija prema kojoj je manjina „brojno manja grupa ljudi koja se nalazi u nedominantnom položaju, čiji pripadnici – državljani te države imaju s etničkog, vjerskog ili jezičnog gledišta karakteristike po kojima se razlikuju od ostalog dijela stanovništva i koji pokazuju osjećaj solidarnosti, u svrhu očuvanja svoje kulture, tradicije, vjere i jezika“, vidi: Capotorti, F., *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, UN, Geneva, 1979., str. 96. Za druge definicije manjina vidi Jackson-Preece, J., *Beyond the (Non) Definition of Minority*, *ECMI Brief*, br. 30, February 2014. Također i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine br. 155/2002, 47/2010, 80/2010, 93/2011, 93/2011, daje definiciju nacionalne manjine, pa tako njegov čl. 5 glasi: „nacionalna manjina, u smislu ovoga Ustavnog zakona, je skupina hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njihovi članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja“.

⁷ Čl. 5. Zakona o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 14/1997.

⁸ O važnosti političkog predstavljanja manjina vidi više u: Dorđević, Lj., Lončar, J., Miljković, N., Bašić, N., *Učešće nacionalnih manjina u društvenom i političkom životu Srbije*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2018., str. 143-145.; Orlović, S., *Političko predstavljanje nacionalnih manjina – Srbija u komparativnoj perspektivi*, *Migracijske i etničke teme*, Vol. 27, br. 3, 2011., str. 412.; Beetham, D., *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century - A Guide to Good Practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006., str. 13. Naravno, pravo na političku predstavljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti posebno je važno i iz razloga što se na taj način

2. PRAVA NACIONALNIH MANJINA U OKVIRU USTAVNO-PRAVNOG PORETKA REPUBLIKE HRVATSKE

U Republici Hrvatskoj prava nacionalnih manjina su, uzevši u obzir formalni pozitivno-pravni okvir, kvalitetno uređena na ustavnoj i zakonodavnoj razini.⁹ Ovdje možemo istaknuti samo najznačajnije ustavne odredbe kojima se jamči jednakopravnost pripadnika nacionalnih manjina sa pripadnicima većinskog naroda. Tako, najprije u Izvorišnim osnovama Ustava Republike Hrvatske¹⁰ pronalazimo formulaciju prema kojoj se sama Republika Hrvatska ustrojava kao nacionalna država većinskog, hrvatskog naroda, te jednako tako i kao država pripadnika nacionalnih manjina.¹¹ Potom, u čl. 3. Ustava RH kao jedna od temeljnih ustavnih vrednota izrijekom se spominje i nacionalna ravnopravnost¹²,

pripadnicima nacionalnih manjina, putem njihovih predstavnika, omogućuje da aktivno sudjeluju u oblikovanju i provođenju javnih politika putem kojih bi se prava nacionalnih manjina učinkovito provodila ne samo na normativnoj razini nego i u praksi.

⁹ Usp. Kuzelj, V., Kvartuć, D., Petričušić, A., Ustavnopravna zaštita nacionalnih manjina: protuvećinski argument u ulozi zaštitnika demokratskih vrijednosti, *Političke perspektive*, Vol. 11, br. 2, 2021., str. 13. Arlović, M., Pozitivna diskriminacija u regulaciji i zaštiti prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina – uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 56, br. 4, 2019., str. 802.

¹⁰ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 85/2010 – pročišćeni tekst; 5/2014 - odluka Ustavnog suda broj: SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.

¹¹ Odgovarajuću dio st. 2. Izvorišnih osnova glasi: „...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“.

¹² Ovdje vrijedi napomenuti kako je Ustavni sud Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud) utvrdio kako upravo prethodno citirana odredba Izvorišnih osnova ulazi u hrvatski ustavni identitet, Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3597/2010 i dr. od 29. srpnja 2011., Narodne novine br. 93/2011, jednako tako i odredba čl. 3. Ustava RH prema praksi Ustavnog suda predstavlja „bitna obilježja identiteta hrvatske ustavne države“, Upozorenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013., Narodne novine br. 131/2013. Usp. Horvat Vuković, A., „U ime ustava“: Materijalne granice promjene ustava, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 65, br. 3-4, 2015., str. 488-494.

dok čl. 14. Ustava RH određuje kako su svi pred zakonom jednaki te da svatko u RH ima prava i slobode neovisno, između ostalog, o njegovom nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, a čl. 15. Ustava RH sadrži jamstvo ravnopravnosti pripadnicima svih nacionalnih manjina. Važno je imati na umu i odredbu čl. 17. st. 2. koja govori o tome da ograničenja temeljnih prava i sloboda koja su nužna u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države te velikih prirodnih nepogoda ne mogu biti takve naravi da za posljedicu imaju nejednakost osoba s obzirom na boju kože, rasu, jezik, spol, vjeru te nacionalno ili socijalno podrijetlo. Naposljetku, navedimo kako Ustav RH izrijeком navodi u svome čl. 15. st. 2 kako se ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina uređuje ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona, a hrvatski zakonodavac tu je ustavnu obvezu ispunio donošenjem Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina¹³ (dalje: UZPNM) U nastavku ovoga poglavlja ćemo detaljnije analizirati važeći normativni okvir kojim se uređuju prava nacionalnih manjina koja se odnose na upotrebu njihova vlastita jezika, zaštitu i njegovanje vlastite kulture te pravo na njihovu političku zastupljenost.¹⁴

2.1. PRAVO PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA NA UPOTREBU VLASTITOG JEZIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Pripadnicima nacionalnih manjina čl. 15. st. 4. Ustava RH jamči se pravo na služenje vlastitim jezikom i pismom kao i sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti te kulturna autonomija¹⁵ a u tome kontekstu treba sagledati i važnost ustavnog jamstva na slobodu mišljenja i izražavanja misli (čl. 38. Ustava RH) kao i

¹³ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine br. 155/2002, 47/2010, 80/2010, 93/2011, 93/2011.

¹⁴ Ovdje vrijedi istaknuti kako je Petričušić u svome radu također analizirala uređenje određenih prava nacionalnih manjina na normativnoj razini u nekoliko država jugoistočne Europe, a među njima i Republike Hrvatske te Republike Srbije, vidi Petričušić, A., Instrumenti zaštite prava nacionalnih manjina OESS-a i njihova primjena u državama jugoistočne Europe, *Pravo i politika*, Vol. 6, br. 2, 2013., str. 58.-94.

¹⁵ Odredba čl. 15. st. 4. Ustava RH glasi: „Pripadnicima svih nacionalnih manjina jamči se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija“.

na slobodu savjesti i vjeroispovijedi i slobodno javno očitovanje vjere ili drugog uvjerenja (čl. 40. Ustava RH) te prava svakoga na slobodno udruživanje radi zaštite njegovih probitaka ili zauzimanja za određena pa tako i nacionalna te kulturna uvjerenja i ciljeve (čl. 43. Ustava RH). Nadalje, čl. 12. st. 2. Ustava RH predviđa se mogućnost uvođenja nekog od jezika i pisama pripadnika nacionalnih manjina kao službenih, pored hrvatskog jezika i latiničnog pisma, za područje pojedinih lokalnih jedinica uz uvjete propisane zakonom.¹⁶

Dakle, kada je posrijedi pravo pripadnika nacionalnih manjina da se služe svojim jezikom i pismom vrijedi istaknuti da je pozitivnim propisima RH ovo pravo pripadnicima nacionalnih manjina zajamčeno u privatnoj i u javnoj te službenoj uporabi. Tako kada je posrijedi pravo pripadnika nacionalnih manjina da se služe svojim jezikom i pismom ono je zajamčeno već spomenutim UZPNM koji najprije u svome čl. 7. navodi kako među posebna prava pripadnika nacionalnih manjina ulazi, između ostalih, i njihovo pravo da se služe svojim jezikom u javnoj i službenoj uporabi te im se jamči odgoj i obrazovanje te pristup sredstvima javnog priopćavanja i obavljanja djelatnosti javnog priopćavanja (primanje i širenje informacija) na jeziku i pismu kojim se služe. U istome zakonu se dalje razrađuju ova navedena prava pa se tako čl. 9. propisuje pravo pripadnika nacionalnih manjina da koriste svoje ime i prezime na jeziku kojim se služe, te da ono bude službeno priznato njima i njihovoj djeci upisom u matične knjige i druge službene isprave, naravno u skladu s propisima Republike Hrvatske. Potom se u čl. 10. predviđa pravo pripadnika nacionalnih manjina da na svome jeziku ističu oznake, napise i druge informacije, a u čl. 11. navodi se pravo pripadnika nacionalnih manjina na odgoj i obrazovanje na svom jeziku i pismu kojim se služe.¹⁷

Zatim čl. 12. UZPNM regulira se pitanje službene uporabe jezika i pisma pripadnika nacionalne manjine. U stavku 1. navedenog članka određuje kako se

¹⁶ Vrijedi istaknuti kako Ustavni sud apostrofira važnost čl. 12. st. 2. Ustava RH za zaštitu nacionalnih manjina, Odluka Ustavnog suda broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014., Narodne novine br. 104/2014.

¹⁷ Napomenimo kako je materija koja se odnosi na odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina detaljnije uređena i posebnim Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 51/2000, 56/2000.

ravnopravna službena uporaba jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine ostvaruje na području jedinice lokalne samouprave u kojoj pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje trećinu stanovnika. Potom st. 2. navodi kako se u službenu uporabu uvodi jezik i pismo pripadnika nacionalnih manjina i kada je to predviđeno važećim međunarodnim ugovorima koje je sklopila Republika Hrvatska te kada je to propisano statutom jedinice lokalne samouprave ili statutom jedinice područne (regionalne) samouprave, a u skladu s odredbama posebnog zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u RH. Naposljetku, kako je to propisano st. 3. navedenog članka, posebnim zakonom¹⁸ se propisuju uvjeti i način uporabe pisma i jezika pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim tijelima i u postupku pred upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave, u postupku pred tijelima državne uprave prvog stupnja, u postupku pred sudbenim tijelima prvog stupnja, u postupcima koje vode Državno odvjetništvo i javni bilježnici te pravne osobe koje imaju javne ovlasti. Naposljetku, u čl. 13. UZPNM određeno je i da će se zakonom kojim se uređuje uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina propisati mjere koje omogućuju na područjima tradicionalno ili u znatnijem broju naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina očuvanje tradicijskih naziva i oznaka te davanje naziva naseljima, ulicama i trgovima imena osoba i događaja od značaja za povijest i kulturu nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj.

Kao što je i vidljivo iz gore navedenog u Republici Hrvatskoj je doista kvalitetno razrađen normativni okvir kojim se jamči pravo pripadnicima nacionalnih manjina da se služe svojim jezikom i pismom. Međutim, u praktičnoj provedbi navedenih propisa javljale su se različite poteškoće koje su zasigurno utjecale na efektivno ostvarenje i uživanje navedenih prava nacionalnih manjina u određenim slučajevima.¹⁹

¹⁸ Vidi primjerice već navedeni Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

¹⁹ S obzirom na narav i opseg ovoga rada ovdje nećemo detaljnije ulaziti u sve praktične probleme provedbe navedenih propisa u konkretnim slučajevima od koji su neki imali i ustavno-sudski epilog, o tome vidi više u: Kuzelj; Kvartuć; Petričušić, *op. cit.* (bilj. 9), str. 14-16.; Arlović, *op. cit.* (bilj. 9), str. 807-810., Toplak, J., Gardašević, Đ., Concepts of National and Constitutional Identity in Croatian Constitutional Law, *Review of Central and East European Law*, Vol. 42, br. 4, 2017., str. 278.-281.

*2.2. PRAVO PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA NA NJEGOVANJE I OČUVANJE
VLASTITE KULTURNE BAŠTINE U REPUBLICI HRVATSKOJ*

Naravno, pored jezika koji nedvojbeno predstavlja jednu od temeljnih odrednica nacionalnog identiteta u istu grupu spadaju i tradicija te običaji odnosno cjelokupna kulturna baština određene nacionalne skupine. To je prepoznato i u okviru hrvatskog pravnog sustava pa se tako pripadnicima nacionalnih manjina jamče određena prava koja su usmjerena na očuvanje i njegovanje njihove kulture. Pored prethodno spomenutih ustavnih odredbi navedena materija je detaljnije razrađena i navedenim UZPNM koji sadrži odredbe kojima se jamči pravo pripadnika nacionalnih manjina na očuvanje i njegovanje vlastite kulturne baštine. Tako u čl. 14. navedenog zakona jamči se sloboda uporabe znamenja i simbola nacionalnih manjina te obilježavanje praznika nacionalnih manjina, a čl. 16. st. 4. zajamčeno je i pravo pripadnika nacionalnih manjina da slobodno izražavaju svoju vjersku pripadnost i očitavaju svoju vjeru te u skladu s tim da i pripadaju određenoj vjerskoj zajednici. Potom čl. 15. UZPNM propisuje se pravo pripadnika nacionalnih manjina da radi radi očuvanja, razvoja, promicanja i iskazivanja svog nacionalnog i kulturnog identiteta mogu osnivati udruge, zaklade i fundacije te ustanove za obavljanje djelatnosti javnog priopćavanja, kulturne, izdavačke (nakladničke), muzejske, arhivske, knjižnične i znanstvene djelatnosti. Štoviše, predviđa se i financiranje navedenih ustanova od strane države, ali i jedinica lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave, sukladno njihovim mogućnostima.

Vezano uz probleme praktične primjene pozitivnih akata na ovome mjestu treba, također, istaknuti kako se i u drugim slučajevima koje ćemo detaljnije promotriti u ovome radu javljaju poteškoće kada je u pitanju praktična primjena normativnih rješenja kojima se reguliraju prava nacionalnih manjina u različitim područjima. Nadalje, spomenimo još i kako je u svrhu ispravne provedbe prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina općim aktima, odnosno statutima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te načina ostvarivanja prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina u postupcima koji se vode pred državnim tijelima prvog stupnja i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti Ministarstvo uprave Republike Hrvatske je donijelo Napatuk za dosljednu provedbu Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 33/2012.

Nadalje, pripadnici nacionalnih manjina te njihove udruge i vijeća mogu, sukladno odredbama čl. 16. navedenog zakona, slobodno održavati veze sa narodom s kojim dijele ista etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja. Jednako slobodno mogu održavati veze i sa pravnim osobama koje imaju sjedište na području države tog naroda, a koje obavljaju djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, nakladničke (izdavačke) i humanitarne djelatnosti. Također, udruge i vijeća pripadnika nacionalnih manjina mogu iz druge države bez plaćanja carine primati različite materijale kojima se promiče njihova kulturna baština te mogu organizirati gostovanja profesionalnih i amaterskih kulturno-umjetničkih grupa, te organizirati druge kulturne i umjetničke priredbe i izložbe koje pridonose obogaćivanju kulture i identiteta nacionalne manjine. U čl. 17. ovoga zakona propisuje se obveza da se u djelatnostima javnog priopćavanja, proizvodnje i emitiranja radijskog i televizijskog programa, odgoja i obrazovanja, muzejske, arhivske i knjižnične djelatnosti stvaraju uvjeti za upoznavanje svih državljana Republike Hrvatske, osobito djece i mladeži kroz sadržaj odgojnog i obrazovnog rada i obvezne i izborne predmete obrazovanja, s poviješću, kulturom i religijom nacionalnih manjina. Naposljetku, čl. 18. UZPNM propisuje obvezu radija i televizije na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini da promiču razumijevanje za pripadnike nacionalnih manjina te da proizvode i emitiraju sadržaj namijenjen informiranju pripadnika nacionalnih manjina na jezicima nacionalnih manjina. Nadalje, propisuje se obveza stvaranja i emitiranja programa kojima se potiče i unaprjeđuje održavanje, razvoj i iskazivanje kulturne, vjerske i druge samobitnosti nacionalnih manjina, očuvanje i zaštita njihovih kulturnih dobara i tradicije, a pri svemu tome se mora omogućiti udrugama i institucijama nacionalnih manjina sudjelovanje u stvaranju programa namijenjenog nacionalnim manjinama. Pored toga navedenim zakonom se propisuje obveza države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da osiguraju sredstva za sufinanciranje programa radio i televizijskih postaja u njihovom vlasništvu namijenjenih nacionalnim manjinama. Naposljetku, i pripadnici nacionalnih manjina, njihova vijeća i predstavnici te njihove udruge mogu obavljati djelatnost javnog priopćavanja (izdavati novine, proizvoditi i emitirati radijski i televizijski program te obavljati djelatnost novinskih agencija) na pismu i jeziku nacionalne manjine.

2.3. PRAVO PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA NA POLITIČKU
PREDSTAVLJENOST U REPUBLICI HRVATSKOJ

Pravo pripadnika nacionalnih manjina na političku predstavljenost predstavlja, kako smo već naznačili, vrlo važan element očuvanja njihova nacionalnog identiteta u određenoj državi. Naime, na taj način se omogućava pripadnicima nacionalnih manjina da preko svojih predstavnika u tijelima državne vlasti (ali i lokalnim te regionalnim tijelima) izravno komuniciraju svoje interese, stavove pa i probleme, a njih upravo predstavnici nacionalnih manjina mogu najvjernije predstaviti široj javnosti. Na taj način se, kako ističu Petričušić i Dolenc, stvara ozračje inkluzivnosti u političkoj sferi društva te se sprječava marginalizacija i otuđenost manjinskih zajednica.²⁰

U Republici Hrvatskoj se jamči pravo pripadnicima nacionalnih manjina da imaju određen i zajamčen broj svojih predstavnika kako u Hrvatskom saboru tako i u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U tome smislu, na temelju čl. 15. Ustava RH, UZPNM u svome čl. 7. jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo na zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima. Nadalje, čl. 19. navedenog zakona propisuje se da pripadnici nacionalnih manjina biraju najmanje pet a najviše osam svojih zastupnika u posebnim izbornim jedinicama. Pri tome se također u istome članku propisuje da se pripadnicima nacionalnih manjina koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika jamči najmanje jedno, a najviše tri zastupnička mjesta, dok pripadnici nacionalnih manjina, koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika imaju pravo izabrati najmanje četiri zastupnika pripadnika nacionalnih manjina. Navedene odredbe konkretiziraju se Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor²¹ koji u svome čl. 16. propisuje kako pripadnici nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj

²⁰ Petričušić, A., Dolenc, M., Pravo na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u nacionalnim parlamentima, *Pravnik*, Vol. 55, br. 107, 2021., str. 133., 160.

²¹ Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine br. 116/1999, 109/2000, 53/2003, 69/2003, 167/2003, 44/2006, 19/2007, 20/2009, 145/2010, 24/2011, 93/2011, 120/2011, 19/2015, 104/2015, 98/2019.

imaju pravo birati osam zastupnika u Sabor koji se biraju u posebnoj izbornoj jedinici koju čini područje Republike Hrvatske.²²

Nadalje, spomenimo još i kako se pripadnicima nacionalnih manjina u čl. 20-22. UZPNM jamči pravo na zastupljenost u predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave i predstavničkim tijelima jedinica područne (regionalne) samouprave. Broj zajamčenih predstavnika nacionalnih manjina u ovome slučaju nije određen unaprijed nego je razmjern udjelu pripadnika nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika određene jedinice lokalne samouprave. Nadalje, u onim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojima se treba osigurati proporcionalnu zastupljenost članova njenog predstavničkog tijela iz reda pripadnika nacionalnih manjina osigurava se zastupljenost predstavnika nacionalne manjine i u njenom izvršnom tijelu.²³ Naposljetku, spomenimo još i kako se čl. 23.-34. UZPNM propisuje da u svrhu unaprjeđivanja, očuvanja i zaštite položaja nacionalnih manjina u društvu te radi sudjelovanja u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima pripadnici nacionalnih manjina biraju svoje predstavnike putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama samouprave.

3. PRAVA NACIONALNIH MANJINA U OKVIRU USTAVNO-PRAVNOG PORETKA REPUBLIKE SRBIJE I REPUBLIKE SLOVENIJE

Ustav Republike Srbije²⁴ odmah u svome čl. 1. definira Republiku Srbiju kao nacionalnu državu srpskog naroda te svih građana koji u njoj žive. Potom srbijanski

²² Također, čl. 17. navedenog zakona je određeno da pripadnici srpske nacionalne manjine biraju tri zastupnika u Sabor u skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, dok pripadnici ostalih nacionalnih manjina biraju još ukupno pet zastupnika u Sabor.

²³ Daljnja razradba pravila glede i provedbe zajamčene predstavljenosti pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nalazi se u odredbama Zakona o lokalnim izborima, Narodne novine br. 144/2012, 121/2016, 98/2019, 42/2020, 144/2020, 37/2021; te Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/2009, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015, 123/2017, 98/2019, 144/2020.

²⁴ Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS br. 98/2006, 16/2022 – Odluka o proglašenju Ustavnog zakona za sprovođenje Akta o promeni Ustava Republike Srbije - Amandmani I - XXIX - Službeni glasnik RS, br. 115/2021.

Ustav u svome čl. 14. navodi kako je obveza države štiti prava nacionalnih manjina, dok čl. 18. govori o neposrednoj primjeni svih, pa tako i manjinskih, prava zajamčenih Ustavom. Također, ovaj Ustav u svome čl. 21. propisuje zabranu bilo kakve diskriminacije a posebno na osnovu, između ostalog, nacionalne pripadnosti, rase, vjeroispovijesti, kulture ili jezika. Nadalje, čl. 76. ovog Ustava još jednom ponavlja izričitu zabranu diskriminacije osoba zbog njihove pripadnosti nacionalnoj manjini. Štoviše, čl. 202. srbijanskog Ustava govori da čak i u slučaju ograničenja prava i sloboda u izvanrednom ili ratnom stanju ne smiju biti takve naravi da dovedu do diskriminacije prema rasi, spolu, jeziku, vjeroispovijedi, nacionalnoj pripadnosti ili društvenom podrijetlu. Također, čl. 47. ovog Ustava jamči se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, a čl. 75. predviđa da se nacionalnim manjinama, pred prava koja su zajamčena svim građanima, jamče i dodatna individualna ili kolektivna prava.

Ustav Republike Slovenije²⁵ u svome čl. 14. također zabranjuje diskriminaciju na temelju nacionalnog podrijetla, rase, spola, vjeroispovijedi, političkog ili drugog uvjerenja, socijalni, materijalni, obrazovni ili bilo koji drugi status. Jednako kao i prethodni prikazani Ustav Republike Hrvatske i Ustav Republike Srbije i Ustav Republike Slovenije izričito propisuje u čl. 16. da i u slučaju ograničenja temeljnih prava i sloboda u slučajevima izvanrednog stanja ili rata takva ograničenja ne smiju rezultirati diskriminacijom osoba s obzirom na njihovu rasu, spol, jezik, nacionalnu i religijsku pripadnost te političko ili drugo uvjerenje, socijalni, materijalni, obrazovni ili bilo koji drugi status. Nadalje, slovenski Ustav u svome čl. 61. pojedincima jamči slobodu iskazivanja njihove nacionalne pripadnosti. Ipak, ono što je značajno istaknuti kada je u pitanju ustavno-pravni okvir Republike Slovenije je to da se u Ustavu poseban status daje mađarskoj i talijanskoj nacionalnoj manjini te romskoj nacionalnoj manjini. Dvije prvo navedene su, prema odredbama slovenskog Ustava, autohtone nacionalne manjine pa tako, primjerice, čl. 5. ovog Ustava izričito govori o obvezi države da zaštiti prava mađarske i talijanske autohtone nacionalne manjine. Kada je posrijedi romska

²⁵ Ustav Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03 in 69/04.

nacionalna manjina slovenski Ustav u svome čl. 65. izričito navodi da će se status i posebna prava ove manjine regulirati zakonom.

U nastavku ove cjeline ćemo nešto detaljnije prikazati pozitivni normativni okvir u Republici Srbiji i Republici Sloveniji kojim se uređuju prava nacionalnih manjina koja se odnose na upotrebu njihova vlastita jezika, zaštitu i njegovanje vlastite kulture i baštine te pravo na njihovu političku zastupljenost kao bitnih odrednica njihova identiteta u navedenim državama.

3.1. PRAVO PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA NA UPOTREBU VLASTITOG JEZIKA U REPUBLICI SRBIJI I REPUBLICI SLOVENIJI

U Republici Srbiji čl. 10. Ustava propisano je da se pored službenog srpskog jezika i ćirilice pisma zakonom uređuje službena uporaba drugih jezika i pisama. Nadalje, srbijanski Ustav isto tako u čl. 21., kako smo već i naveli, zabranjuje diskriminaciju osoba temeljem, između ostalog, jezika. Nadalje, ovaj Ustav u čl. 48. propisuje da država mjerama u obrazovanju, kulturi i javnom priopćavanju potiče razumijevanje, uvažavanje i poštovanje razlika koje postoje zbog posebnosti etničkog, kulturnog, jezičnog ili vjerskog identiteta njenih građana. Nadalje, u čl. 75. srbijanskog Ustava propisano je kako pripadnici nacionalnih manjina, sukladno zakonu, neposredno ili preko svojih predstavnika sudjeluju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima važnim za očuvanje njihova identiteta među koje svakako spada i pitanje uporabe vlastitog jezika. Naposljetku, čl. 199. srbijanskog Ustava propisano je da svatko ima pravo koristiti svoj jezik u postupcima pred pravosudnim i drugim javno-pravnim tijelima te da nepoznavanje jezika na kome se postupak vodi ne smije predstavljati prepreku za ostvarenje ljudskih i manjinskih prava. Nadalje, Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina²⁶ detaljnije se uređuje pitanje uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina. Tako je čl. 11. navedenog zakona propisano da je jedinica lokalne samouprave obvezna uvesti u ravnopravnu uporabu jezik i pismo na svome teritoriju onih nacionalnih manjina koje čine najmanje 15% njezinog stanovništva. Također prema čl. 11. navedenog zakona pripadnici nacionalnih

²⁶ Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Sl. list SRJ, br. 11/2002, Sl. list SCG, br. 1/2003 - Ustavna povelja i Sl. glasnik RS, br. 72/2009 - dr. zakon, 97/2013 - odluka US i 47/2018.

manjina čiji broj u ukupnom stanovništvu Republike Srbije dostiže najmanje 2% prema zadnjem popisu stanovništva, mogu se obratiti državnim tijelima na svom jeziku i imaju pravo dobiti odgovor na tom jeziku. Navedenim zakonom u čl. 13 propisuje se da predstavnici nacionalnih manjina imaju pravo na odgoj i školovanje na svome jeziku te sukladno čl. 15. mogu osnivati privatne obrazovne ustanove, škole, ili sveučilišta na kojima će se obrazovanje organizirati na jezicima nacionalnih manjina ili dvojezično.

Kada je u pitanju pravo pripadnika nacionalnih manjina na upotrebu vlastita jezika u Sloveniji najprije valja spomenuti kako slovenski Ustav u svome čl. 62. izričito jamči pravo svakome da se služi svojim jezikom i pismom na način kako je to predviđeno zakonom u ostvarivanju svojih prava i dužnosti te u postupcima pred državnim i drugim javnim tijelima. Međutim, kada je u pitanju uporaba jezika nacionalnih manjina u Sloveniji tu do izražaja dolaze posebna prava koja pripadaju autohtonim nacionalnim manjinama. U tome smislu važan je čl. 11. slovenskog Ustava koji propisuje da je u Sloveniji u službenoj uporabi slovenski jezik, ali u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima žive pripadnici autohtonih, dakle, mađarskih i talijanskih nacionalnih manjina u službenoj uporabi su i talijanski odnosno mađarski jezik. Stoga u tim jedinicama lokalne samouprave država, lokalna i druga tijela javne vlasti moraju u službenoj uporabi koristiti se pored slovenskog i jezikom autohtone nacionalne manjine.²⁷ Jednako tako navedenim autohtonim manjinama se čl. 64. Ustava Slovenije jamči, u skladu sa zakonom, pravo na obrazovanje i školovanje na njihovim jezicima te uspostava dvojezičnih škola na područjima u kojima ove manjine žive. Jednako tako osigurava se i školovanje te odgoj na jeziku romske nacionalne manjine, iako su tu rezultati u

²⁷ Usp. Toplak; Gardašević, *op. cit.* (bilj. 19), str. 281. Nadalje, primjerice i slovenski Zakon o općem upravnom postupku (Zakon o splošnem upravnom postopku, Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečišćeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb) u svome čl. 62. Određuje kako u tim jedinicama lokalne samouprave u kojima je pored slovenskog službeni i jezik neke od autohtonih nacionalnih manjina postupak se vodi i na jeziku nacionalne manjine ako stranka u postupku to zatraži. Pored toga pripadnici talijanske i mađarske nacionalne manjine također se mogu služiti svojim jezikom u postupku pred tijelima javne uprave i u području gdje talijanski odnosno mađarski jezik nisu službeni.

praksi ipak bili nešto manje uspješni nego je to slučaj sa talijanskom i mađarskom nacionalnom manjinom.²⁸

3.2. PRAVO PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA NA NJEGOVANJE I OČUVANJE VLASTITE KULTURNE BAŠTINE U REPUBLICI SRBIJI I REPUBLICI SLOVENIJI

Kada je posrijedi pitanje očuvanja kulture nacionalnih manjina u Republici Srbiji vrijedi napomenuti kako je ustavnim čl. 14. propisano da država jamči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama kako radi ostvarivanja njihove ravnopravnosti tako i radi očuvanja njihova identiteta. Potom se u čl. 43. i 44. srbijanskog Ustava jamči pravo na slobodno izražavanje religijske pripadnosti te se jamči ravnopravnost svih religijskih zajednica u državi, a čl. 47. jamči svakome slobodno izražavanje njegove nacionalne pripadnosti. Nadalje, čl. 79. ovog Ustava se, između ostalog, jamči pravo pripadnicima nacionalnih manjina da slobodno izražavaju, čuvaju i njeguju svoju kulturnu i vjersku posebnost te da slobodno koriste svoje nacionalne simbole na javnim mjestima. U čl. 80. srbijanskog Ustava jamči se pravo pripadnicima nacionalnih manjina da osnivaju prosvjetna i kulturna udruženja te da održavaju nesmetane veze i suradnju sa svojim sunarodnjacima u drugim državama. Spomenimo još i kako su određena prava važna za očuvanje i njegovanje kulturne baštine pripadnika nacionalnih manjina u Republici Srbiji uređena i na zakonodavnoj razini. Primjerice, već spomenuti Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina u svome čl. 12. ističe da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo osnivati kulturne, umjetničke i znanstvene ustanove, društva i udruženja u svim područjima kulturnog i umjetničkog života, a mogu biti financirani od strane države te jedinica regionalne i lokalne samouprave. Nadalje, u čl. 17. ovoga zakona navedeno je da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na potpuno i nepristrano obavješćavanje na vlastitom jeziku (uključujući pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmjenu informacija i ideja putem tiska i drugih

²⁸ Usp. Petričušić, A., Slovenian Legislative System for Minority Protection: Different Rights for Old and New Minorities, *Noves SL: Revista de sociolingüística*, br. 1-2, 2004., dostupno na: <http://www.genocat.cat/llengua/noves/noves/hm04tarador/docs/petricusic.pdf> [pristup: 8. srpnja 2022.]. Vidi Izvješće, *Fourth Report submitted by Slovenia pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Vijeće Europe, 2017., str. 19-24., 40-41., 65-67., dostupno na: <https://rm.coe.int/16806d3fbc> [pristup: 8. srpnja 2022.].

sredstava javnog priopćavanja). Također, i država se obvezuje, navedenom zakonskom odredbom, osigurati informativne, kulturne i obrazovne sadržaje na jeziku nacionalne manjine putem radija i javnog televizijskog servisa.

U Republici Sloveniji ustavnim čl. 61. propisuje se pravo svakoga da slobodno izražava svoju nacionalnu pripadnost te da njeguje i održava kulturu, jezik i pismo svoga naroda. Nadalje, jednako tako čl. 7. i čl. 41. slovenskog Ustava jamči se ponajprije ravnopravnost svih religijskih zajednica te se svakome jamči pravo na slobodno izražavanje njegove religijske pripadnosti i uvjerenja. Ipak kada je u pitanju Republika Slovenija ponovno se posebna pozornost pridaje očuvanju nacionalnog identiteta i kulturne baštine autohtonih nacionalnih manjina²⁹ te su ta pitanja načelno riješena već i sami ustavnim odredbama. U tome smislu čl. 64. slovenskog Ustava izričito govori o pravu autohtonih nacionalnih manjina da ističu i koriste svoje nacionalne simbole te da razvijaju vlastite ekonomske, kulturne, znanstvene i istraživačke djelatnosti u svrhu očuvanja njihova nacionalnog identiteta. U istome članku se također predviđaju ustavna jamstva za navedene nacionalne manjine i njihove pripadnike da slobodno održavaju veze sa pripadnicima svoga naroda u drugim državama te sa njihovim matičnim državama.³⁰ U tome smislu Republiku Sloveniju se obvezuje da materijalnim i nematerijalnim sredstvima podupire ostvarenje navedenih prava autohtonih nacionalnih manjina. Nadalje, autohtonim manjinama te romskoj manjini se jamči pravo i na proizvodnju i distribuiranje medijskog materijala (tiskane publikacije i audiovizualni sadržaj) na njihovim jezicima, a država aktivno financijskim sredstvima pomaže u njihovu realiziranju.³¹ Kada je u pitanju očuvanje kulture pripadnika drugih nacionalnih manjina, navedeno pitanje nije postavljeno na

²⁹ Usp. Izvješće, *op. cit.* (bilj. 28), str. 48-49.

³⁰ *Ibid.*, str. 81-84.

³¹ Usp. Petričušić, *op. cit.* (bilj. 28), Toplak; Gardašević, *op. cit.* (bilj. 19), str. 281.-282., Izvješće: *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection – Minority Protection in Slovenia*, Open Society Foundations, 2002., str. 624.-630., dostupno na: <https://www.jstor.org/stable/resrep27173.16?seq=1> [pristup: 8. srpnja 2022.], Izvješće, *op. cit.* (bilj. 28), str. 48.-49., 54.-63., 84.-91.

ustavni rang nego se rješava na razini ordinarnih akata zakonodavne vlasti³² i provedbe različitih programa nacionalne vlade.³³

3.3. PRAVO PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA NA POLITIČKU PREDSTAVLJENOST U REPUBLICI SRBIJI I REPUBLICI SLOVENIJI

U Republici Srbiji pripadnici nacionalnih manjina nemaju unaprijed ustavom zajamčen određen broj mjesta u državnom zakonodavnom tijelu. Ipak, srbijanski Ustav propisuje u svome čl. 100. da se u Narodnoj Skupštini osigurava zastupljenost nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom. Najprije je 2004. godine izmjenama Zakona o izboru narodnih poslanika bilo usvojeno rješenje prema kojem su manjinske izborne liste morale prijeći tzv. „prirodni izborni prag” odnosno proporcionalni prag prema kome je jedan skupštinski mandat jednak broju građana koji su glasali na izborima podijeljeno sa ukupnim brojem skupštinskih mandata (250)³⁴. Danas je na snazi novi Zakon o izboru narodnih poslanika koji u svome čl. 140. propisuje da izborna lista nacionalnih manjina sudjeluje u raspodjeli mandata u Narodnoj Skupštini i kada dobije manje od 3% glasova (izborni prag) birača. Sukladno tome količnici izbornih lista nacionalnih manjina koje su osvojile manje od 3% uvećavaju se za 35%.³⁵ Nadalje, kad je u pitanju predstavljanje interesa nacionalnih manjina u Republici Srbiji možemo istaknuti i odredbu čl. 18. prije navedenog Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina kojom se propisuje da Vlada Republike Srbije osniva Savjet za nacionalne manjine kao stalno radno tijelo Vlade. Zadaci ovoga tijela su, između

³² Primjerice: Deklaracija Republike Slovenije o položaju nacionalnih zajednica pripadnika naroda bivše SFRJ u Republici Sloveniji (Deklaracija Republike Slovenije o položaju narodnih skupnosti pripadnikov narodov nekdanje SFRJ v Republici Sloveniji, Uradni list RS, št. 7/11).

³³ Primjerice jedan od glavnih ciljeva Nacionalnog programa za kulturu (2014.-2017.) je i veći stupanj zaštite kulturnih prava u okviru zaštite ljudskih prava te se predviđa i veća integracija nacionalnih manjina u što spada i podrška za očuvanje kulturne baštine njemačke nacionalne manjine te nacionalnih manjina sa područja bivše Jugoslavije. Usp. Izvješće, *op. cit.* (bilj. 28), str. 25.-26.

³⁴ Đorđević; Lončar; Miljković; Bašić, *op. cit.* (bilj. 8), str. 148. Više o predstavljenosti nacionalnih manjina u srbijanskom parlamentu tijekom zadnjih 30-ak godina te rješavanju pitanja osiguranja predstavljenosti političkih opcija u srbijanskom zakonodavnom tijelu vidi: Orlović, S., *op. cit.* (bilj. 8), str. 401.-410., Đorđević; Lončar; Miljković; Bašić, *op. cit.* (bilj. 8), str. 145.-158.

³⁵ Vidi Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS, br. 14/2022.

ostalog da prati i razmatra stanje ostvarivanja prava nacionalnih manjina, predlaže mjere za unaprjeđenje ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina, prati ostvarivanje saradnje nacionalnih manjina sa državnim tijelima, prati ostvarivanje međunarodnih obveza Republike Srbije u području ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina, razmatra nacрте zakona i drugih propisa od značaja za ostvarivanje prava nacionalnih manjina i o tome daje mišljenje Vladi. Naposljetku, sukladno čl. 19. ovoga zakona, radi ostvarivanja Ustavom zajamčenog prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obavješćavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati nacionalne savjete koji sudjeluju u postupku odlučivanja ili pak odlučuju o pojedinim pitanjima iz gore navedenih područja te osnivaju ustanove iz tih područja.

U Republici Sloveniji ustavnim čl. 80. se jamči mađarskoj i talijanskoj kao autohtonim nacionalnim manjinama po jedan zastupnik u Nacionalnoj Skupštini. Za sve druge, pa tako i potencijalne izborne liste drugih nacionalnih manjina, vrijedi opći izborni prag koji je postavljen na 4% osvojenih glasova na izborima. Pripadnici navedenih autohtonih nacionalnih manjina imaju pravo na dva glasa na parlamentarnim izborima, dakle, pored prava da glasuju za svoga predstavnika u Nacionalnoj Skupštini imaju pravo glasovati za ostale izborne liste na parlamentarnim izborima. Nadalje, čl. 64. slovenskog Ustava predviđa da na lokalnoj razini pripadnici nacionalnih manjina mogu osnovati samo-upravne zajednice u svrhu ostvarenja njihovih prava. Na prijedlog navedenih samo-upravnih zajednica država može prenijeti određene ovlasti iz svoje nadležnosti. Naposljetku, položaj ovih samo-upravnih zajednica, način ostvarivanja njihovih prava te njihove obveze reguliraju se posebnim zakonom. Tako je Zakonom o samo-upravnim nacionalnim zajednicama³⁶ u čl. 3. i čl. 4. predviđeno, između ostalog, da samoupravne nacionalne zajednice raspravljaju o pitanjima važnim za položaj nacionalnih manjina, potiču i organiziraju različite aktivnosti koje doprinose očuvanju nacionalnog identiteta talijanske i mađarske nacionalne manjine, zatim potiču i organiziraju kulturne, nakladničke, istraživačke i gospodarske djelatnosti važne za razvitak nacionalnih zajednica te prate i promiču razvoj odgoj i obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina. Nadalje, samoupravne

³⁶ Zakon o samoupravnim narodnim skupnostih, Uradni list RS, št. 65/94.

nacionalne zajednice, sukladno čl. 15. navedenog zakona, podnose prijedloge i inicijative nadležnim državnim tijelima te državna tijela moraju prethodno dobiti mišljenje samo-upravnih nacionalnih zajednica kada rješavaju o pitanjima položaja pripadnika nacionalnih zajednica. Naposljetku, čl. 18. ovog zakona predviđa da se sredstva za rad samo-upravnih nacionalnih zajednica osiguravaju i iz državnog proračuna.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Kako smo već u Uvodu ovoga rada naznačili zemljopisni prostor na kojem leži Republika Hrvatska i njoj susjedne države još od antičkih vremena predstavlja mjesto gdje se susreću i isprepliću različite kulture. Nadalje, povijest nam svjedoči da je, nažalost, njihovo koegzistiranje na ovome području prilično često bilo praćeno međusobnim trzavicama koje su nerijetko poprimale i tragične razmjere. Upravo radi toga bilo je zanimljivo promotriti kako na normativnoj razini danas države na ovome području reguliraju status nacionalnih manjina na svome teritoriju. Naravno, posebno je važno imati na umu da su države koje zemljopisno pripadaju ovome području izražavaju svoje htijenje za uključivanje u Europsku uniju koja i sama predstavlja najpoznatiji višenacionalni projekt prosperitetnog suživota u povijesti. Štoviše, i sama Europska unija kako je to istaknuto u čl. 2. Ugovora o Europskoj uniji temelji se na poštivanju, između ostalog, ljudskih prava i prava nacionalnih manjina.³⁷

Imajući u vidu činjenicu da su Republika Hrvatska i Republika Slovenija već članice Europske unije te i to da Republika Srbija stremi članstvu u Uniji nije iznenađujuće što u navedenim državama nalazimo u brojnim pozitivno-pravnim aktima, počevši od njihovih Ustava pa sve do drugih propisa, brojne odredbe koje se odnose upravo na zaštitu prava nacionalnih manjina koje žive na njihovu

³⁷ The Treaty on European Union, Official Journal C 326 , 26/10/2012 P. 0001 – 0390, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> [pristup: 10. srpnja 2022.]. Za konsolidirani tekst Ugovora o Europskoj uniji na hrvatskom jeziku vidi Rudolf, D., Lisabonski ugovor Europske unije (2007.) - Konsolidirani tekst Ugovora o Europskoj uniji (Maastricht, 1992.) - Konsolidirani tekst Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Rim, 1957.): protokoli, prilozi i izjave (glavni redaktor hrvatskoga prijevoda Davorin Rudolf), *Adrias*, Vol. 16., 2009., str. 1-417.

teritoriju te očuvanje njihovih nacionalnih, jezičnih, religijskih te kulturnih različitosti.³⁸ U tome smislu valja istaknuti kako i Petričušić također navodi da su zemlje jugoistočne Europe u velikoj mjeri na normativnoj razini usuglašene sa standardima zaštite nacionalnih manjina propisanim različitim nadnacionalnim dokumentima, a autorica među njima ističe instrumente Vijeća Europe, Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Europsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima, ali i dodatne standarde za ostvarenje prava nacionalnih manjina koji su razrađeni OESS-ovim preporukama i smjernicama.³⁹

Kao što smo već i naveli popis prava nacionalnih manjina zapisan u ustavnim i zakonodavnim aktima u ovome radu pobliže promotrenim državama je zaista širok, a među njih ulaze i važna prava koja se tiču očuvanja identiteta nacionalnih manjina.⁴⁰ Dakle, pokazali smo da u ustavno-pravnim sustavima Hrvatske, Slovenije i Srbije pronalazimo prava nacionalnih manjina na uporabu njihova jezika i pisma i to kako u službenoj korespondenciji sa tijelima javnih vlasti, ali se također predviđa i pravo pripadnika nacionalnih manjina na školovanje i obrazovanje na njihovom jeziku i pismu.⁴¹ Isto tako navedene države predviđaju

³⁸ Općenito uzevši, kako to ističe i P. Bačić, novim je demokracijama, nakon sloma socijalističkih režima na prijelazu iz 80-ih u 90-te godine prošloga stoljeća, upravo zaštita ljudskih prava bila jedna od središnjih pretpostavki za približavanje i ulazak u europske integracije. Vidi: Bačić, P., *Zaštita prava čovjeka u europskim organizacijama*, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2007., str. 164.

³⁹ Petričušić, A., *op. cit.* (bilj. 14), str. 91., Petričušić, A., The impact of the enlargement process on the development of a minority protection in Southeastern Europe, u: *New Perspectives of South East European Public Law South East European Post-Doctoral Colloquium in Public Law – Proceedings*, SEELS Network, Skopje, 2014., str. 13.-14., 22.-23.

⁴⁰ Već smo u Uvodu ovoga rada naznačili da prema Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina vjera, jezik, tradicija i kulturna baština predstavljaju „bitne sastavnice samobitnosti“ nacionalnih manjina. Nesumnjivo, s obzirom na važnost sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u kreiranju javnih politika kojima bi se navedena prava realizirala u praksi, isto tako smo naveli da i pravo na političku predstavljenost pripadnika nacionalnih manjina predstavlja jedno od prava esencijalnih za očuvanje njihova identiteta.

⁴¹ Ostvarenje navedenog prava se, u pravilu vezuje uz određen minimalni postotak udjela pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom broju stanovništva države ili pak pojedine jedinice lokalne odnosno regionalne samouprave. Izuzetak u tome smislu je, kao što smo vidjeli, Slovenija koja poseban status i prava priznaje poglavito pripadnicima autohtonih nacionalnih manjina, neovisno o njihovom udjelu u ukupnom broju stanovnika.

posebna prava pripadnicima nacionalnih manjina koja se tiču očuvanja njihove tradicije te kulturne baštine, a jednako tako se u navedenim državama jamči sloboda izražavanja vjeroispovijedi svim građanima pa tako i pripadnicima nacionalnih manjina. Naposljetku, pripadnicima nacionalnih manjina jamči se i pravo na političku predstavljenost kako na državnoj tako i na razini regionalnih odnosno lokalnih jedinica samouprave. Primjerice, u Hrvatskoj i Sloveniji⁴² pripadnici nacionalnih manjina imaju unaprijed zajamčen određen broj zastupnika u središnjem zakonodavnom tijelu države dok u Srbiji broj zastupnika nacionalnih manjina nije unaprijed određen nego se određuje nakon svakih parlamentarnih izbora, a temeljem postignutih rezultata na izborima. Dakle, iz prethodno napisanog je jasno da među navedenim državama postoje određene sličnosti kada je u pitanju reguliranje prava nacionalnih manjina, jer su svoje sustave ustavno-zakonodavne okvire izgradile na temelju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.⁴³ Međutim, iako je na normativnom planu uređenja prava nacionalnih manjina doista već puno toga urađeno kada je u pitanju zaštita nacionalnih manjina i njihovih prava u navedenim državama ipak u praksi nerijetko nailazimo na različite prepreke kada je posrijedi učinkovita i potpuna primjena normativnih rješenja na konkretne slučajeve. Na ovaj jaz između visokih standarda zaštite manjinskih prava predviđenih u ustavnim i zakonodavnim aktima država jugoistočne Europe, a koji su usvojeni ponajprije kao rezultat ispunjavanja zahtjeva i kriterija EU prema državama koje streme postati nove članice, te slabe provedbe u praksi navedenih akata upozorava i Petričušić.⁴⁴

Posebno važnim čini nam se ovdje istaknuti Mišljenja Savjetodavnog odbora Okvirne konvencije za Hrvatsku, Srbiju i Sloveniju u kojima se upravo, između ostalog, ističu i slabosti praktične provedbe onih prava nacionalnih manjina koja su važna za očuvanje njihova identiteta. Tako u svojim najrecentnijim Mišljenjima

⁴² Kada je u pitanju Slovenija u nacionalnom parlamentu zajamčena su mjesta samo pripadnicima autohtonih nacionalnih manjina.

⁴³ Usp. Petričušić, *op. cit.* (bilj. 39), str. 22.-23.

⁴⁴ *Ibid.*, str. 23.-28.

za Hrvatsku⁴⁵, Sloveniju⁴⁶ i Srbiju⁴⁷ Savjetodavni odbor u svakome od njih navodi gotovo identične probleme koji se odnose na prava nacionalnih manjina u navedenim državama. Pa tako Savjetodavni odbor uočava poteškoće koje se javljaju u praktičnoj provedbi prava pripadnika nacionalnih manjina na očuvanje njihove kulturne baštine koji su rezultat ponajprije nedovoljne pomoći države u financiranju udruga i projekata koji se tiču promoviranja i očuvanja kulturne baštine pripadnika nacionalnih manjina. Također, Savjetodavni odbor smatra da navedene države ne daju dovoljno prostora kulturi i povijesti nacionalnih manjina u kurikulumima osnovnih i srednjih škola. Nadalje, kada je u pitanju pravo pripadnika nacionalnih manjina da se služe svojim jezikom i pismom Savjetodavni odbor ponovno u svojim Mišljenjima ističe gotovo identične poteškoće uočene u navedenim državama. Prije svega uočene su poteškoće pri praktičnoj provedbi prava pripadnika nacionalnih manjina da se u službenoj komunikaciji sa tijelima javne vlasti služe svojim jezikom i pismom. Nadalje, Savjetodavni odbor ističe da u medijima nedostaje sadržaja na jezicima nacionalnih manjina, ali i da pripadnici nacionalnih manjina u potpunosti ne ostvaruju svoje pravo na školovanje i obrazovanje na vlastitom jeziku i pismu. Kada je posrijedi pravo na političku predstavljenost Savjetodavni odbor u svojim Mišljenjima ističe neadekvatnost trenutnog uređenja kada je u pitanju ostvarenje političke predstavljenosti pripadnika nacionalnih manjina u središnjim zakonodavnim tijelima navedenih država, ali jednako tako i upozorava da se pripadnicima nacionalnih manjina treba omogućiti da efektivno sudjeluju u upravljanju javnim poslovima i na svim drugim, nižim, razinama. Kada svemu ovome pridodamo upozorenja iznesena u navedenim Mišljenjima, a koja se tiču potrebe da se iskorijeni uočena diskriminacija te čak i govori mržnje prema pripadnicima nacionalnih manjina

⁴⁵ *Peto Mišljenje o Hrvatskoj*, Savjetodavni odbor za Okvirnu Konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Vijeće Europe, 2021., dostupno na: <https://rm.coe.int/5th-op-croatia-hr-full-length/1680a6a475> [pristup: 8. listopada 2022.].

⁴⁶ *Fifth Opinion on Slovenia*, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Vijeće Europe, 2022., dostupno na: <https://rm.coe.int/5th-op-slovenia-en/1680a830d8> [pristup: 8. listopada 2022.].

⁴⁷ *Fourth Opinion on Serbia*, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Vijeće Europe, 2019., dostupno na: <https://rm.coe.int/4th-op-serbia-en/16809943b6> [pristup: 8. listopada 2022.].

onda nam postaje jasno da usprkos kvalitetnim normativnim okvirima pripadnici nacionalnih manjina u praksi ne uživaju punu zaštitu svojih prava pa tako ni onih koja su esencijalno bitna za očuvanje njihova identiteta.

Međutim, budući da su već postavljeni dobri normativni temelji za izgradnju kvalitetnog i učinkovitog sustava zaštite prava nacionalnih manjina moramo vjerovati kako će navedene države biti dosljedne u suštinskom prihvaćanju ideja i vrijednosti ujedinjene Europe koja se u velikoj mjeri i ogledaju ne samo u prihvaćanju različitosti nego i na njezinom ponosnom isticanju kao posebnog bogatstva Starog Kontinenta. Uostalom, kako to ističe Lasić, „prastara mudrost isisana iz cjelokupnog razvoja civilizacije“ svjedoči nam o tome da je u složenim društvima i zajednicama prije svega nužno uvažiti raznolikosti koje bi posvuda „trebalo razumjeti kao bogatstvo, a ne prokletstvo“.⁴⁸

Naposljetku, iako je očuvanje nacionalnog identiteta, naravno, primarno i ponajprije od suštinskog značaja za pripadnike određene nacionalne manjine, nacionalni identitet je, kako to u svome radu sumira Fukuyama, važan i za cjelokupno društvo i zajednicu. Naime, u svome inkluzivnom smislu te kada je građen oko liberalnih i demokratskih vrijednosti nacionalni identitet, smatra navedeni autor, potiče dobro upravljanje (eng. *good governance*), olakšava gospodarski razvoj, stvara povjerenje među građanima te u konačnici čini mogućim i sam liberalni demokratski poredak.⁴⁹ Imajući to na umu te opredijeljenost europskim vrijednostima države regije trebaju još i dodatno pojačati svoje napore kada je u pitanju izgradnja istinski tolerantnog društva u kojem na ravnopravnoj osnovi participiraju svi građani neovisno o njihovoj nacionalnoj ili bilo kojoj drugoj pripadnosti. Kada su u pitanju države koje smo pobliže prikazali u ovome radu, dakle Republika Hrvatska, Republika Srbija i Republike Slovenija, preporuke za daljnje korake u svrhu poboljšanja njihovih sustava zaštite nacionalnih manjina možemo pronaći u već navedenim Mišljenjima Savjetodavnog odbora za Okvirnu Konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina. U njima su detektirane glavne poteškoće kada je posrijedi uspostava učinkovitog

⁴⁸ Lasić, M., Bez „svjetskog ethosa“ vlast ostaje „najteži porok“, *Mostariensia*, Vol. 22, br. 1, 2018., str. 594.

⁴⁹ Vidi Fukuyama, F., Why National Identity Matters, *Journal of Democracy*, Vol. 29, br. 4, 2018.

sustava zaštite prava nacionalnih manjina te se predlažu sasvim konkretni koraci, a koji su za sve tri države veoma slični iz razloga što su i uočeni problemi u njima slični, te koje bi države trebale poduzeti u otklanjanju uočenih slabosti i problema. Sasvim konkretno, kada je u pitanju otklanjanje poteškoća u praktičnoj provedbi prava pripadnika nacionalnih manjina koja su bitna za očuvanje njihova identiteta Savjetodavni odbor predlaže da navedene države u većoj mjeri pomognu i financijski podupru udruge i projekte kojima se promovira kulturna baština pripadnika nacionalnih manjina kao i da više pozornosti i prostora daju kulturi te povijesti nacionalnih manjina u školskim nastavnim planovima. Zatim navodi kako u Hrvatskoj, Sloveniji te Srbiji državne vlasti trebaju raditi na tome da se pripadnicima nacionalnih manjina omogući i u praksi da se tijelima javne vlasti mogu obraćati na svome jeziku i pismu uz ispunjenje uvjeta propisanih zakonodavnim aktima te da ih se upozna sa tim njihovim pravom. Također potiču se navedene države da u medijskom prostoru povećaju broj i opseg sadržaja na jezicima nacionalnih manjina te da pripadnicima nacionalnih manjina omoguće obrazovanje na njihovom jeziku i pismu. Nadalje, Savjetodavni odbor predlaže reformu izbornih pravila kojima se regulira politička predstavljenost pripadnika nacionalnih manjina. Naposljetku, Savjetodavni odbor potiče navedene države da učinkovito sankcioniraju sva djela koja se odnose na diskriminaciju te govor mržnje prema pripadnicima nacionalnih manjina.⁵⁰ Tek provedbom navedenih mjera, ali i drugih javnih politika koje za cilj imaju uspostaviti učinkovit sustav zaštite manjinskih prava bit će stvoreno uključivije i tolerantnije društvo koje pruža stvarne mogućnosti očuvanja identiteta nacionalnih manjina.

⁵⁰ Usp. Peto mišljenje o Hrvatskoj *op. cit.* (bilj. 45), Fifth Opinion on Slovenia, *op. cit.* (bilj. 46), Fourth Opinion on Serbia, *op. cit.*, (bilj. 47).