

Priručnik o ljudskim pravima s naglaskom na zaštitu prava nacionalnih manjina

PRIRUČNIK ZA SUDIONIKE I SUDIONICE TRENINGA O
MEHANIZMIMA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA S NAGLASKOM
NA ZAŠTITI PRAVA NACIONALNIH MANJINA



[Centar za|mirovne|studije]

SIJEČANJ 2013.

izdavač

Centar za mirovne studije
Kuća ljudskih prava
Selska cesta 112a, Zagreb
T/F 01 4820 094
cms@cms.hr
www.cms.hr

za izdavača

Lana Vego

autorice

mr.sc. Tena Šimonović Einwalter, MJur (Oxon)
mr.sc. Antonija Petričušić

dizajn

Kuna Zlatica

U Zagrebu, siječanj, 2013.

ISBN 9789537729165

CIP zapis dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 829523

Ovaj priručnik je tiskan u sklopu projekta

“Naglašavanje ljudskih prava u područjima od posebnog državnog interesa u Hrvatskoj”
IPA 2009 Jačanje kapaciteta OCDA za monitoring i zagovaranje u području demokratizacije, ljudskih prava, integracije manjina i održivog povratka izbjeglica u Područjima od posebne državne skrbi

This handbook was made through the project

“Mainstreaming human rights in areas of special state concern in Croatia”
IPA 2009 Building Capacities of the CSOs for Monitoring and Advocacy in the field of Democratization, Human Rights, Minority Integration and Sustainable Refugee Return in the Areas of Special State Concern



Ovaj priručnik je nastao uz financijsku podršku Europske unije. Za sadržaj je isključivo odgovoran Centar za mirovne studije i ne može se smatrati službenim stavom Europske unije.
This handbook has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this handbook are the sole responsibility of Centre for Peace Studies and can in no way be taken to reflect the views of the European Union

Sadržaj

Uvod: Što radimo i zašto, Centar za mirovne studije	5
--	---

1 / LJUDSKA PRAVA I ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE

TEMELJEM ETNICITETA	8
----------------------------------	---

mr. sc. Tena Šimonović Einwalter, MJur (Oxon)

Ljudska prava i mehanizmi njihove zaštite	9
--	---

Zaštita od diskriminacije temeljem etniciteta odnosno pripadnosti nacionalnoj manjini	13
--	----

OSNOVE SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE	13
--	----

PRAVNI IZVORI ZABRANE DISKRIMINACIJE U HRVATSKOM PRAVNOM PORETKU	15
--	----

ZABRANA DISKRIMINACIJE U MEĐUNARODNIM UGOVORIMA	16
---	----

<i>Instrumenti Ujedinjenih naroda</i>	16
---	----

<i>Instrumenti Vijeće Europe</i>	17
--	----

ZABRANA DISKRIMINACIJE U PRAVU EU	23
---	----

ZABRANA DISKRIMINACIJE U PROPISIMA REPUBLIKE HRVATSKE	26
---	----

<i>Ustav RH</i>	26
-----------------------	----

<i>Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina</i>	27
--	----

<i>Nacionalno zakonodavstvo</i>	28
---------------------------------------	----

<i>Zakon o suzbijanju diskriminacije</i>	29
--	----

NEKA OTVORENA PITANJA VEZANO ZA ODNOS PRAVA EU I ZABRANE DISKRIMINACIJE PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA U HRVATSKOM PRAVNOM PORETKU	34
--	----

MEHANIZMI ZAŠTITE OD DISKRIMINACIJE	36
---	----

<i>Neovisno tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije temeljem etničke pripadnosti i nacionalnog podrijetla</i>	36
--	----

<i>Sudska zaštita od diskriminacije</i>	38
---	----

<i>I drugi mehanizmi</i>	39
--------------------------------	----

2 / INSTRUMENTI ZAŠTITE PRAVA NACIONALNIH

MANJINA	42
----------------------	----

mr. sc. Antonija Petričušić, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu

Uvod	43
-------------------	----

Kako definirati pojam ‘nacionalna manjina’?	43
--	----

Što su to prava manjina?	48
---------------------------------------	----

Instrumenti zaštite prava nacionalnih manjina Vijeća Europe	51
--	----

OKVIRNA KONVENCIJA ZA ZAŠTITU NACIONALNIH MANJINA	51
---	----

EUROPSKA POVELJA O REGIONALNIM ILI MANJINSKIM JEZICIMA	56
--	----

Instrumenti zaštite prava nacionalnih manjina OEES-a	59
---	----

HAŠKE PREPORUKE O PRAVU NACIONALNIH MANJINA NA OBRAZOVANJE	63
--	----

PREPORUKE IZ OSLA O PRAVU NACIONALNIH MANJINA NA UPOTREBU VLASTITOG JEZIKA	64
PREPORUKE IZ LUNDA O UČINKOVITOM SUDJELOVANJU NACIONALNIH MANJINA U JAVNOM ŽIVOTU	64
SMJERNICE O UPOTREBI JEZIKA MANJINA U ELEKTRONSKIM MEDIJIMA	65
PREPORUKE ZA RAD POLICIJE U MULTIJETNIČKIM DRUŠTVIMA	66
PREPORUKE IZ BOLZANA/BOZENA O NACIONALNIM MANJINAMA U MEĐUDRŽAVNIM ODNOSIMA.....	67
LJUBLJANSKE SMJERNICE O INTEGRACIJI RAZNOLIKIH DRUŠTAVA	67
Instrumenti zaštite prava nacionalnih manjina Europske unije	68
NUŽNOST POŠTIVANJA I ZAŠTITE PRAVA MANJINA U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EU	69
<i>Kriteriji iz Kopenhagena</i>	69
<i>Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju</i>	72
<i>Mišljenje o zahtjevu za članstvo</i>	73
<i>Proces pregovaranja o pristupanju Uniji i zaštita manjina</i>	74
<i>Praćenje provedbe pretprijetnih kriterija u izvješćima o napretku</i>	75
OSTVARIVANJE MANJINSKIH PRAVA U NOVOJ ZEMLJI ČLANICI EU	77
Manjinska prava u Republici Hrvatskoj	77
USTAVNE ODREDBE O MANJINSKIM PRAVIMA	77
SUDJELOVANJE NACIONALNIH MANJINA U POLITIČKOM I JAVNOM ŽIVOTU	78
<i>Sudjelovanje nacionalnih manjina u radu predstavničkih i izvršnih tijela</i>	78
<i>Sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina</i>	79
<i>Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne uprave</i>	81
<i>Razmjerna zastupljenost u tijelima regionalne i lokalne samouprave</i>	83
KULTURNA AUTONOMIJA NACIONALNIH MANJINA	84
<i>Obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina</i>	85
<i>Uporaba manjinskih jezika i pisama</i>	87
<i>Pristup sredstvima javnog priopćavanja</i>	89
<i>Uporaba znamenja i simbola nacionalnih manjina</i>	90
<i>Prekogranična suradnja</i>	90
OSTVARIVANJE PRAVA MANJINA U POVRATNIČKIM PODRUČJIMA.....	91
ZAKONSKI IZVORI KOJI NORMIRAJU PRAVA MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ	94

Što radimo i zašto

CENTAR ZA MIROVNE STUDIJE

Centar za mirovne studije /CMS/ je neprofitna udruga građana i građanki čija je misija promocija nenasilja, ljudskih prava i društvene promjene kroz kombinirane pristupe: istraživanja, obrazovanja, aktivizma i rada na javnim politikama. Ove godine, 2012. obilježavamo 15. rođendan CMSa. Danas, CMS djeluje kroz dva komplementarna programa: **Program mirovne edukacije** i **Program javnih politika izgradnje mira** s fokusom na ljudska i manjinska prava, ljudsku sigurnost i razvojnu pomoć, suzbijanje diskriminacije, pravo na azil i obrazovne politike.

Počevši od veljače 2012. godine pa sve do srpnja 2013. godine CMS provodi jedan od brojnih projekata koji za cilj imaju ojačati pravne mehanizme zaštite ljudskih prava i poboljšati provedbu istih s naglaskom na standarde zaštite prava nacionalnih manjina. Uz to, cilj nam je osnažiti organizacije koje se bave zaštitom i promocijom prava ranjivih skupina u područjima od posebnog državnog interesa. Službeno ime ovog projekta je **'Naglašavanje ljudskih prava u područjima od posebnog državnog interesa u Hrvatskoj'** a financiran je od strane Europske unije.

CMS-u je direktan rad s izbjeglicama i povratnicima izuzetno važan i vrijedan jer na taj način iz prve ruke saznajemo probleme s kojima se građani i građanke susreću. Također, kroz direktan rad možemo jasno identificirati i definirati naše zagovaračke aktivnosti prema političkim elitama. Kroz ovaj projekt koncentrirati ćemo se na Požeško-slavonsku, Šibensko - kninsku, Karlovačku, Zadarsku i Ličko- senjsku županiju. Osim toga, surađivati ćemo s organizacijom YUCOM iz Beograda na istraživanju o izbjeglicama i povratnicima a ostali partneri iz Hrvatske su organizacije s kojima imamo dugogodišnju i produktivnu suradnju:



DELEGACIJA EUROPSKE UNIJE
U REPUBLICI HRVATSKOJ
Trg žrtava fašizma 6, 10 000 Zagreb
T +385 (0) 1 4896 500
www.delhrv.ec.europa.eu



DRUŠTVO ZA OBNOVU I
REVITALIZACIJU KULE STOJANA JANKOVIĆA - MOSTOVI
T +385 1 4561 173, +385 1 4620 579
M +385 1 91 5351 182
www.kulajankovica.hr



POKRETAČ
J. Jovića 80, Korenica
T/F +385 (0) 53 756 353
udruga.pokretaci@gs.t-com.hr



KUĆA LJUDSKIH PRAVA
Selska 112 c, 10 000 Zagreb
T +385 (0) 1 6413 710
kontakt@kucaljudskihprava.hr



YUCOM-Komiteet pravnik za ljudska prava
Svetogorska 17, 11000 Beograd
T +381 11 33 444 25
office@yucom.org.rs



CENTAR ZA PODRŠKU I RAZVOJ
CIVILNOG DRUŠTVA DELFIN
Braće Radić 13, 34550 Pakrac
T +385 (0) 34 411 780
delfin@zamir.net



ODBOR ZA LJUDSKA PRAVA KARLOVAC
A. Vranyczanya 6, 47000 Karlovac
T +385 47 600 630
T/F +385 47 616 365
chr-ka@ka.t-com.hr

Projektne aktivnosti organizirali smo kroz četiri glavna područja:

- ISTRAŽIVANJE – provest ćemo istraživanje o povratku i razlozima ne povratka građana/ki Srpske nacionalnosti u Hrvatsku. Zanima nas je li povratak i integracija omogućena te ako nije, zašto je tako, te koje su prepreke povratku. Ovu aktivnost provodimo s partnerskom organizacijom Yucom iz Beograda.
- EDUKACIJA – cilj nam je educirati županijske koordinate/ice za ljudska prava, predstavnike/ice lokalnih vlasti, predstavnike/ice organizacija koje se bave zaštitom manjinskih prava i ostale lokalne organizacije o međunarodnim mehanizmima zaštite, nacionalnoj legislativi u području zaštite ljudskih prava i općenito o manjinskoj i anti-diskriminacijskoj legislativi.
- JAČANJE KAPACITETA organizacija civilnog društva, aktivista/kinja i državnih službenika/ica za praćenje, izještavanje i stratešku litigaciju u području zaštite manjinskih prava, prava izbjeglica i povratnika i anti-diskriminacijskog zakonodavstva.
- OSVJEŠĆIVANJE JAVNOSTI o ljudskim s naglaskom na manjinskim pravima i problemima podjeljenih zajednica kroz niz aktivnosti u Kuli Stojana Jankovića kao što su konferencija *Umjetnici u egzilu*, *Filmski festival o izgradnji mira i ljudskim pravima* te niz javnih događanja u područjima od posebnog državnog interesa.

Pred vama je priručnik koji je nastao kao popratni materijal za pet treninga o mehanizmima zaštite ljudskih prava s naglaskom na zaštiti prava nacionalnih manjina. Naime, ideja nam je provesti pet radionica u pet županijskih središta za predstavnike lokalne i regionalne uprave, uključujući članove/ice županijskih koordinacija za ljudska prava, predstavnike vijeća nacionalnih manjina, predstavnike šireg javnog sektora i predstavnike nevladinih organizacija aktivnih u području promocije i zaštite ljudskih prava. Županije sa kojima ćemo raditi su Požeško – slavonska, Zadarska, Šibensko – kninska, Ličko – senjska i Karlovačka.

Cilj treninga je upoznati polaznike/ce sa mehanizmima zaštite ljudskih prava s naglaskom na manjinska prava te identificirati ulogu koje pojedini polaznici/e mogu preuzeti u skladu s predstavljenim zakonodavnim okvirima i mehanizmima zaštite. Edukacija uključuje sljedeće teme: UN mehanizmi zaštite ljudskih prava, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i sudska praksa Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, zakonodavni okvir Vijeća Europe u području manjinskih prava, te nacionalni i međunarodni zakonodavni okvir u području anti-diskriminacije. Edukacija također uključuje praktični rad na primjerima ostvarivanja ljudskih prava i prava nacionalnih manjina te predstavljanje primjera dobre prakse u zaštiti prava nacionalnih manjina, posebice u područjima povratka izbjeglica.

Stručnjakinje koje će provoditi edukaciju i koje su pripremile priručnik dugi se niz godina bave pitanjima zaštite i promicanja ljudskih prava i posebice zaštite

prava pripadnika nacionalnih manjina. **Mr.sc. Tena Šimonović Einwalter**, MJur (Oxon), je koordinatorica za područje suzbijanje diskriminacije pri Uredu Pučkog pravobranitelja. **Mr. sc. Antonija Petričušić** je znanstvena novakinja na Katedri sociologije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Ovaj priručnik nastao je paralelno s osmišljavanjem koncepta i kurikuluma treninga te je zamišljen kao popratni i dodatni materijal za sudionike/ice treninga ali i ostale zainteresirane za tematiku zaštite ljudskih prava i prava pripadnika nacionalnih manjina. Prvi dio priručnika obrađuje ljudska prava općenito i mehanizme njihove zaštite s posebnim naglaskom na zaštiti od diskriminacije u hrvatskom i međunarodnom pravnom poredku a na temelju etniciteta, odnosno pripadnosti nacionalnoj manjini, da bi se u drugom dijelu priručnika naglasak stavio na specifične domaće i međunarodne instrumente zaštite prava nacionalnih manjina.

Lana Vego i Mirjana Mikić Zeitoun
voditeljice projekta

1

LJUDSKA PRAVA I ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE TEMELJEM ETNICITETA

*Napisala i uredila: mr. sc. Tena Šimonović Einwalter, MJur (Oxon),
koordinatorka za područje suzbijanje diskriminacije pri Uredu Pučkog
pravobranitelja*

Ljudska prava i mehanizmi njihove zaštite

”Sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima.”

čl. 1. Opće deklaracije o ljudskim pravima

Ljudska prava su temeljna prava koja ima svaka osoba, prava koja stječe svojim rođenjem, a koja su neotuđiva i nedjeljiva. Ova prava postoje kao prirodna prava odnosno kao prava garantirana pravnim propisima kako nacionalnog, tako i međunarodnog prava.

Za razvoj ljudskih prava kakva poznajemo danas ključno je bilo usvajanje od strane Opće skupštine UN-a Opće deklaracije o ljudskim pravima,¹ potaknuto teškim kršenjima ljudskih prava tijekom Drugog svjetskog rata. Opća deklaracija se danas, iako je pravno neobvezujuća, smatra dijelom običajnog međunarodnog prava. Za razvoj ljudskih prava na europskoj regionalnoj razini posebni značaj dakako ima Europska konvencija o ljudskim pravima iz 1950. godine.

Donošenjem Opće deklaracije potvrđena je ideja o univerzalnosti ljudskih prava. Opća skupština proglasila je Opću deklaraciju o ljudskim pravima “kao zajedničko mjerilo postignuća za sve narode i sve države, kako bi svaki pojedinac i svako društveno tijelo, imajući ovu Deklaraciju stalno na umu, podučavanjem i učenjem težili promicanju ljudskih prava i sloboda te naprednim nacionalnim i međunarodnim mjerama osigurali njihovo opće i djelotvorno priznanje i zaštitu, kako među narodima država članica, tako i među narodima onih područja koja se nalaze pod njihovom sudbenošću.”

Za razumijevanje koncepta ljudskih prava posebice je značajna odredba čl. 1. Opće deklaracije koje kaže “Sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima.” Temeljem čl. 2. Opće deklaracije zabranjena je diskriminacija: “Svakome pripadaju sva prava i slobode iz ove Deklaracije bez razlike bilo koje vrste, kao što su rasa, boja kože, spol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, imovina, rođenje ili neki drugi položaj. Nadalje, ne smiju se praviti nikakve razlike glede političkoga, pravnoga ili

¹ Opća deklaracija usvojena je 10. prosinca 1948. na dan koji se danas obilježava kao Dan ljudskih prava.

međunarodnog položaja zemlje ili područja kojemu osoba pripada, bilo da je to područje neovisno, pod starateljstvom, nesamoupravno, ili mu je na neki drugi način ograničena suverenost.”

U Republici Hrvatskoj ljudska prava svakog pojedinca propisana su Ustavom RH, međunarodnim ugovorima kojih je RH stranka te hrvatskim zakonima. Ustav Republike Hrvatske u članku 3. zaštitu ljudskih prava određuje kao najvišu vrednotu ustavnog poretka Republike Hrvatske, glavom III Ustava jamči se zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, pri čemu se člankom 14. zabranjuje diskriminacija, a člankom 15. jamči ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina. Ustav RH kao osobne i političke slobode i prava jamči pravo na život, zabranu mučenja i prisilnog rada, pravo na pravičan sudski postupak, nepovredivost doma, zaštitu osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti, slobodu mišljenja i izražavanja misli, savjesti i vjeroispovijedi, a kao gospodarska, socijalna i kulturna prava jamči se pravo vlasništva, poduzetničke i tržišne slobode, pravo na rad i iz područja rada, pravo na socijalnu sigurnost, socijalno osiguranje, zdravstvenu zaštitu i posebnu skrb, pravo na obrazovanje, sloboda znanstvenog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva te pravo na zdrav život u zdravom okolišu.

Brojni propisi nacionalnog prava ove ustavne garancije potom se brižljivo razrađuju te se ljudska prava detaljnije definiraju i štite putem zakona koji reguliraju čitav niz društvenih odnosa i područja kao što su zdravstvo, školstvo, socijalna skrb i slično.

No, što kada dođe do kršenja ljudskih prava - koji su mehanizmi njihove zaštite? Nakon njihove povrede prava se dakako štite pred sudovima. Građani zaštitu svoji prava u pravilu mogu ostvarivati i izvan-sudskim putem pred neovisnim tijelima ili sudskim putem, a potom ukoliko su ostvareni određeni preduvjeti i pred Ustavnim sudom RH, a ukoliko su ispunjene potrebne pretpostavke i na međunarodnim instancama.

Pritom od sudova valja diferencirati Ustavni sud koji odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom, o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te posebice značajno za temu ovog priručnika odlučuje o ustavnim tužbama protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode.

Pučki pravobranitelj je neovisno tijelo koje Ustav RH određuje kao opunomoćenika Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska. Pritom svatko može podnijeti pritužbu pučkom pravobranitelju ako smatra da su, uslijed nezakonitog ili ne-

pravilnog rada državnih tijela, tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave i tijela s javnim ovlastima, ugrožena ili povrijeđena njegova ustavna ili zakonska prava. Uz pučkog pravobranitelja posebnim su zakonima određene nadležnosti i drugih pravobraniteljstava: za djecu, osobe s invaliditetom i ravnopravnost spolova.

Uz sudstvo kao neovisnu granu vlasti te uz neovisne institucije za zaštitu ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije postoje i različita vladina tijela koja rade na definiranju standarda i promociji na području zaštite ljudskih prava, kao što su Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina VRH, ali i Ministarstvo pravosuđa te Ministarstvo vanjskih i europskih poslova ili na županijskoj razini primjerice županijske koordinacije za ljudska prava.

Iako nisu institucionalni mehanizam zaštite ljudski prava svakako valja spomenuti i organizacije civilnog društva posebice nevladine organizacije, od koji su se neke osobito profilirale u zaštiti ljudskih prava. Ponešto različite uloge pritom imaju lokalne udruge, udruge koje rade na nacionalnoj razini, međunarodne udruge te nacionalne, europske i međunarodne mreže udruga.

Republika Hrvatska ratificirala je i velik broj međunarodnih ugovora o ljudskim pravima na globalnoj i regionalnoj razini. Osim što su dio hrvatskog pravnog porijekla pa u njega unose visoke standarde zaštite ljudskih prava, određeni međunarodni instrumenti posebice su značajni jer prema njima postoji obveza države izvještavati ugovorna tijela koja prate njihovu primjenu, dok neki omogućuju i kvazi-sudsku zaštitu ili u slučaju Europske konvencije o ljudskim pravima i pokretanje postupaka protiv države pred Europskim sudom za ljudska prava.

Od velike je važnosti stoga da je RH ratificirala međunarodne ugovore UN-a prema kojima postoji obveza izvještavanja ugovornim tijelima:

- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966
- Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966
- Konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1966
- Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena 1979
- Konvencija protiv torture i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja iz 1984
- Konvencija o pravima djeteta iz 1989
- Konvencija o pravima osoba s invaliditetom iz 2006

U pogledu zaštite ljudskih prava u okrilju Vijeća Europe kao regionalne međunarodne organizacije, nužno je spomenuti da je RH stranka različitih konvencija kao što su Konvencija (ETS br.5) za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950., Europska povelja (ETS br.148) o regionalnim ili manjinskim jezicima iz 1992. te Okvirna konvencija (ETS br.157) za zaštitu nacionalnih manjina iz 1995. Posebice je u širem kontekstu ljudskih prava značajno da je RH stranka Konvencije

za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (ili popularno Europske konvencije o ljudskim pravima) Vijeća Europe, te pripadajućih Protokola br. 1., 4., 6., 7., 11., 12., 13. i 14.:

- Protokol br. 1 uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima iz 1952.
- Protokol br. 4 uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima kojim se osiguravaju određena prava i slobode iz 1963.
- Protokol br. 6 uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima o ukidanju smrtne kazne iz 1983.
- Protokol br. 7 uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima iz 1984.
- Protokol br. 11 uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima iz 1994., o preinaci kontrolnog mehanizma ustanovljenog Konvencijom
- Protokol br. 12 uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima iz 2000.
- Protokol br. 13 uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima iz 2002. o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima
- Protokol br. 14 uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima iz 2004., o izmjeni nadzornog sustava Konvencije Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950.

Isto uz nacionalne mehanizme ostvarivanja zaštite ljudskih prava otvara i mogućnost obraćanju međunarodnim instancama temeljem međunarodnih mehanizama zaštite ljudskih prava. Ovi mehanizmi u pravilu se mogu koristiti samo nakon što se iscrpe domaća prava sredstva ili ista ne postoje odnosno nisu efikasna. Tako se osim u domaćoj javnosti već dobro poznatom obraćanju Europskom sudu za ljudska prava gdje temeljem tužbi koje građani podnose protiv države Europski sud donosi obvezujuće sudske presude (ali se i sklapaju nagodbe), ne treba zaboraviti da i UN ugovorna tijela omogućavaju specifičnu zaštitu. Tako primjerice i UN Odbor za ljudska prava pruža kvazi sudsku zaštitu, dok primjerice UN Odbor za uklanjanje diskriminacije žena pruža mogućnost podnošenja individualne pritužbe, ali može i provoditi istrage o teškom kršenju prava žena.

Istovremeno postoji i čitav niz međuvladinih tijela pri međunarodnim organizacijama za razvoj i promicanje ljudskih prava i u okviru UN-a, VE, OESS, ali i EU. Primjerice, u Ujedinjenim narodima vlade država zajednički djeluju na razvoju i promicanju ljudskih prava u okviru Opće skupštine, Trećeg odbora, Vijeća sigurnosti (sa naglaskom na temama kao što su žene, mir sigurnost, djeca u oružanim sukobima, HIV/AIDS), zatim djeluje Vijeće za ljudska prava, Komisija o položaju žena, a postoje i posebni izvjestitelji Glavnog tajnika i Vijeća za ljudska prava.

Vijeće Europe pak djeluje na području razvoja i promicanja ljudskih prava u okviru Odbora ministara, ali i ekspertnih tijela te ima i nezavisna tijela sastavljena od stručnjaka okupljenih u Odborima kao što su Europska komisija protiv rasizma i nesnošljivosti (ECRI), Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina i Odbor za prevenciju mučenja (CPT), te ima visoko vidljivu poziciju Povjerenika za ljudska prava. Iako bez pravne obvezatnosti veliku

ulogu na razvoju standarda igra i Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OEES), a u zadnje vrijeme sve više aktivnosti postoji i u EU gdje su primjerice oformljene Agencija za temeljna prava (FRA) i Europski institut za ravnopravnost spolova (EIGE).

Zaštita od diskriminacije temeljem etniciteta odnosno pripadnosti nacionalnoj manjini

OSNOVE SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE

Načela jednakosti, ravnopravnosti i nediskriminacije imaju središnje mjesto u sustavima zaštite ljudskih prava, a jednakost i ravnopravnost jedne su od najviših vrednota Ustava Republike Hrvatske. Pravo na slobodu od diskriminacije je temeljno ljudsko pravo, a diskriminacija se zabranjuje Ustavom RH, brojnim međunarodnim instrumentima i zakonima Republike Hrvatske.

Međutim, pojam diskriminacije kakva se zabranjuje propisima ne odgovora uvijek pojmu diskriminacije kakav se ponekad koristi u svakodnevnom govoru da označi postupanje prema nekoj osobi ili skupini koje se doživljava kao nepravedno. Primjerice, nailazi se na izjave poput “Mi pušači smo diskriminirani jer moramo provoditi pauze pušeci vani na hladnom.” ili “Šef očito preferira jednog kolegu, a mi ostali u radnom kolektivu smo diskriminirani.” No, ovo nisu primjeri diskriminacije kao zakonom zabranjenog oblika ponašanja jer diskriminacija kao pravni pojam i pravo na jednako postupanje koje antidiskriminacijsko zakonodavstvo štiti, ponekad se ne poklapaju sa svim situacijama i postupcima koje ljudi smatraju i nazivaju diskriminatornima.

Pa što je onda diskriminacija? Najkraće rečeno, diskriminacija jest nejednako postupanje prema osobama, odnosno stavljanje osoba u nepovoljniji položaj, na osnovu određenih karakteristika. Pri pravnoj zabrani diskriminacije potrebno je definirati određene elemente: temeljem kojih diskriminacijskih osnova se zabranjuje diskriminacija (pri čemu ova lista može biti i otvorena), koji oblici postupanja će se smatrati diskriminatornim postupanjem koje kada je temeljeno na navedenim osnovama predstavlja diskriminaciju, koje je područje primjene zabrane diskriminacije te postoje li neke unaprijed predviđene situacije kada se postupanje na ranije navedeni način neće smatrati diskriminacijom.

Stoga je i pravni pojam diskriminacije prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije kao temeljnom propisu definiran na način da se za postojanje diskrimina-

Za postojanje diskriminacije traži se postojanje određenog diskriminatornog postupanja (jednog od oblika diskriminacije – npr. izravna diskriminacija) temeljem neke od karakteristika navedenih u Zakonu (jedne od diskriminacijskih osnova – npr. nacionalno podrijetlo), a pritom ne smije biti riječ o jednoj od iznimaka.

cije traži određeno postupanje (tzv. oblici diskriminacije: izravna, neizravna diskriminacija i dr. oblici navedeni u člancima 2. – 5. Zakona) temeljem neke od karakteristika navedenih u Zakonu (tzv. diskriminacijske osnove: spol, rasa, vjera i dr. osnove navedene u članku 1. st. 1. Zakona), a pritom ne smije biti riječ o jednoj od iznimki, situacija koje je zakonodavac izrijekom isključio, kada se stavljanje u nepovoljniji položaj ne smatra diskriminacijom (navedenim u članku 9. Zakona).

A što je diskriminacija temeljem pripadnosti nacionalnoj manjini? Ona će postojati kada se određeno diskriminatorno postupanje temelji na pripadnosti nacionalnoj manjini. Pritom je u nekim propisima ova diskriminacijska osnova izrijekom navedena, a u nekim drugim propisima ne navodi se izrijekom osnova ‘pripadnost nacionalnoj manjini,’ ali se navode osnove poput ‘rasno ili etničko podrijetlo,’ ‘etnička pripadnost,’ ali i ‘nacionalno podrijetlo’.

Valja pritom naznačiti da je u različitim društvenim i humanističkim znanostima prepoznato da nema jasnih granica između pojmova kao što su boja kože, rasa, etnicitet, nacionalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, religija, kultura ili jezik, a koji su temeljni za promišljanje o rasnoj ili etničkoj diskriminaciji. Ovi pojmovi su fluidni i međusobno isprepleteni, baš kao što nisu fiksne niti manjinske skupine u pogledu svog samodefiniranja, ali niti identiteti pojedinaca koji ih sačinjavaju. Međutim, kako je za pravnu konstrukciju diskriminacije potrebno postojanje veze između diskriminatornog postupanja i određene diskriminacijske osnove važno je uočiti da je osim eksplicitne zabrane diskriminacije temeljem pripadnosti nacionalnoj manjini, za suzbijanje diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina osobito značajna pravna zabrana rasne ili etničke diskriminacije odnosno rasne diskriminacije u širem smislu.

Naime, iako neki instrumenti ne spominju diskriminaciju temeljem pripadnosti nacionalnoj manjini smatra se i u praksi se pokazuje da je ona zabranjena instrumentima usmjerenim na suzbijanje rasne diskriminacije. Izvješća međunarodnih tijela poput CERD Odbora UN-a koji prati primjenu Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije i Europske komisije protiv rasizma i nesnošljivosti (ECRI) Vijeća Europe pokazuju da je glavno pitanje rasne diskriminacije u Hrvatskoj u protekla dva desetljeća bilo pitanje statusa, diskriminacije i prava nacionalnih manjina. Pritom se osobito ističe diskriminacija dvije manjine, srpske i romske nacionalne manjine, a u zadnje vrijeme u skladu s europskim trendom, pitanja loše socijalne uključenosti i višestruke diskriminacije Roma sve više do-

laze u fokus. Isto je vidljivo i u gotovo svim dosadašnjim izvješćima o stanju ljudskih prava u Hrvatskoj Human Rights Watch-a, State Departement-a te u Progress Report-ima vezano za pristupanje Hrvatske EU u dijelu političkih kriterija. Isto se sustavno ističe i u izvješćima pučkog pravobranitelja kao neovisne institucije za zaštitu ljudskih prava, a posebice od 2009. godine od kada pučki pravobranitelj uz redovno izvješće Hrvatskom saboru jednom godišnje podnosi i Izvješće o pojavama diskriminacije.²

Diskriminacija je u hrvatskom pravnom poretku zabranjena Ustavom RH, međunarodnim ugovorima kojih je RH stranka i hrvatskim zakonima. Diskriminacija je zabranjena i u pravu Europske unije.

PRAVNI IZVORI ZABRANE DISKRIMINACIJE U HRVATSKOM PRAVNOM PORETKU

Diskriminacija je u hrvatskom pravnom poretku zabranjena Ustavom RH, hrvatskim zakonima, ali i međunarodnim ugovorima kojih je RH stranka. Dapače, u skladu s Ustavom RH međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Stoga se u ovom priručniku osim propisa hrvatskog prava prikazuju i značajniji međunarodni dokumenti za zaštitu ljudskih prava koji zabranjuju diskriminaciju temeljem etničke pripadnosti.

Hijerarhija pravnih izvora na području suzbijanja diskriminacije u hrvatskom pravnom poretku dakle ide od Ustava RH, preko međunarodnih ugovora, do propisa nacionalnog prava. Međutim, u priručniku se prikazuje i relevantna zabrana diskriminacije u pravu Europske unije, jer iako Republika Hrvatska još nije postala država članica EU, pravo EU je već sada od značaja za suzbijanje diskriminacije u RH. Naime, Europska unija ima ovlasti na području suzbijanja diskriminacije temeljem šest diskriminacijskih osnova³ jedna od kojih je 'rasno ili etničko podrijetlo.' 2000. godine je usvojena Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. godine o primjeni načela jednakog postupanja prema osobama neovisno o rasnom ili etničkom podrijetlu. S obzirom da je Zakon o suzbijanju diskriminacije donesen u cilju usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske sa direktivama EU, po pristupanju Hrvatske EU, na ovu Direktive i praksu Suda

² V. Izvješće o pojavama diskriminacije za 2009., Izvješće o pojavama diskriminacije za 2010. te Izvješće o pojavama diskriminacije za 2011 na www.ombudsman.hr.

³ Šest diskriminacijskih osnova europskog prava su spol, rasno ili etničko podrijetlo, vjera ili uvjerenje, invaliditet, dob i spolna orijentacija.

EU u Luksemburgu će se sudovi i druga tijela morati oslanjati pri primjeni ovog Zakona. No i prije ulaska u članstvo EU, hrvatsko antidiskriminacijsko pravo treba interpretirati u skladu s relevantnim direktivama i praksom Suda EU, kako bi se domaća sudska praksa razvijala u skladu s europskom.

ZABRANA DISKRIMINACIJE U MEĐUNARODNIM UGOVORIMA

Instrumenti Ujedinjenih naroda

Najznačajniji dokumenti globalne primjene s područja suzbijanja ovog vida diskriminacije doneseni u okrilju Ujedinjenih naroda su Konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965., Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. Pritom druga dva međunarodna ugovora sadrže odredbe kojima se zabranjuje diskriminacija, dok je suzbijanje rasne diskriminacije u širem smislu poseban cilj Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (CERD).

Nakon što su Ujedinjeni narodi 1960. osudili kolonijalizam i segregaciju i diskriminaciju koje ga prate Deklaracijom o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima,⁴ 1963. donesena je prvo Deklaracija UN-a o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, a potom 1965. i pravno obvezujuća Konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije.

CERD u svojoj preambuli sadrže odricanje od koncepta rase, pa tako 6. alineja Preambule CERD-a navodi da su države stranke Konvencije “Uvjerene da je svaka doktrina o superiornosti zasnovanoj na razlici između rasa znanstveno lažna, za osudu s moralnog gledišta i socijalno nepravедna i opasna i da ništa ne bi moglo opravdati, ma gdje to bilo, rasnu diskriminaciju, ni teoretski ni praktično”. Preambula CERD-a u slijedećoj alineji međutim iznosi i određenu viziju cilja suzbijanja rasne diskriminacije “potvrđujući da diskriminacija među ljudima po rasi, boji ili etničkom porijeklu predstavlja smetnju prijateljskim i miroljubivim odnosima među narodima i da može narušiti mir i sigurnost među narodima, kao i skladnu koegzistenciju građana iste države, kako u pogledu odnosa među narodima, između država”, dovodeći tako rasnu i etničku diskriminaciju u vezu sa mirom i sigurnošću, ali i definirajući kao cilj koegzistenciju građana iste države.⁵

CERD u čl. 1. st.1. definira rasnu i etničku diskriminaciju “U ovoj Konvenciji izraz ‘rasna diskriminacija’ odnosi se na svako razlikovanje, isključivanje, ograničava-

4 Deklaracija o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima od 14. prosinaca 1960 (Rezolucija Opće skupštine 1514 (XV))

5 U kontekstu značaja međuetničkih odnosa za mir i sigurnost v. R Vukadinović, Security in South - Eastern Europe (Politička kultura, Zagreb, 2002.)

nje ili davanje prvenstva koji se zasnivaju na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom porijeklu i koji imaju za svrhu ili za rezultat da unište ili da ugroze priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uvjetima, prava čovjeka i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju ili na svakom drugom polju javnog života.” CERD ne sadrži u svojoj definiciji diskriminacije sofisticiraniju razradu oblika diskriminacije u smislu izravna i neizravne diskriminacije, međutim definira set osnova diferenciranje osoba temeljem kojih se smatra rasnom diskriminacijom.

Zbog djelovanja CERD Odbora kao odbora stručnjaka koji prate primjenu ove Konvencije ovo je ujedno iznimno značajan instrument u borbi protiv diskriminacije na svjetskoj razini, u domeni međunarodnog prava.

No, govoreći o značajnim međunarodnim dokumentima koji zabranjuju diskriminaciju na pojedinom području života, na području rada i zapošljavanja ne smije se zaboraviti konvencije Međunarodne organizacije rada (ILO), primjerice Konvenciju Međunarodne organizacije rada (br. 111) o zabrani diskriminacije u zvanju i zapošljavanju iz 1958. godine.

Instrumenti Vijeće Europe

Regionalni dokumenti međunarodnog prava antidiskriminacijskog karaktera u slučaju Republike Hrvatske su oni doneseni u okrilju Vijeća Europe, kao što su Konvencija (ETS br.5) za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁶ iz 1950., Europska povelja (ETS br.148) o regionalnim ili manjinskim jezicima iz 1992. te Okvirna konvencija (ETS br.157) za zaštitu nacionalnih manjina iz 1995.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina pritom je ključni instrument zaštite prava, ali i zabrane diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina na europskom prostoru. S obzirom da će o njoj biti više riječi u drugom dijelu ovom priručnika u kontekstu posebnih prava nacionalnih manjina, ovdje se iznosi samo zabrana diskriminacije određena ovom Konvencijom. Tako je temeljem čl.4. Konvencije određeno da se stranke “obvezuju jamčiti pripadnicima nacionalnih manjina pravo jednakosti pred zakonom i jednake pravne zaštite. U svezi s tim zabranjuje se bilo kakva diskriminacija temeljena na pripadnosti nacionalnoj manjini.” Nadalje st.2.čl.4. “stranke se obvezuju da će po potrebi usvojiti odgovarajuće mjere s ciljem promicanja pune i učinkovite jednakosti između pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većinskog pučanstva u svim područjima gospodarskog, društvenog, političkog i kulturnog života. U svezi s tim stranke će na odgovarajući način uzeti u obzir specifične uvjete pripadnika nacionalnih ma-

6 Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne Novine – Međunarodni ugovori, br. 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99, 14/02 i 9/05)

“Uživanje svih prava određenih zakonom osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.”

čl. 1. st. 1. Protokola 12 uz EKLJP

njina.”, dok st. 3. navodi da se mjere usvojene u skladu sa stavkom 2. ne smatraju činom diskriminacije.

Zbog omogućavanja individualne zaštite od diskriminacije temeljem pripadnosti nacionalnoj manjini pred Europskim sudom za ljudska prava osobito je značajna Europska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP),⁷ koju je Republika Hrvatska ratificirala 1997.⁸ S obzirom da se EKLJP u prvom redu odnosi na zaštitu građanskih i političkih prava, u okrilju Vijeća Europe donesena je i sestrinska Europska socijalna povelja, koja se odnosi na ekonomska, socijalna i kulturna prava. Revidirana socijalne povelje iz 1996. godine uključuje eksplicitnu zabranu diskriminacije, odnosno pravo na jednake mogućnosti i na jednako postupanje pri zapošljavanju i odabiru zvanja (no, nju RH još nije ratificirala).

S obzirom na navedeni značaj Europske konvencije o ljudskim pravima ukratko se iznosi njen sadržaj i ulogu u pogledu suzbijanja, ali i definiranja, rasne ili etničke diskriminacije, a potom i praksa Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) u Strasbourgu, koji svojom sudskom praksom razvija značenje koncepata iz EKLJP. Naime, Europska konvencija se mora čitati zajedno s praksom ESLJP kako bi se mogla tumačiti u svjetlu sadašnjih uvjeta, s obzirom da je EKLJP, kako je to ESLJP pojasnio u predmetu Tyrer ‘živući instrument’.⁹

Ključni članak EKLJP za suzbijanje diskriminacije je njen članak 14, koji zabranjuje diskriminaciju pri uživanju prava i sloboda koji su priznati u EKLJP odnosno kojim se garantira jednakost u uživanju prava zajamčenih Konvencijom. Zabrana diskriminacije u EKLJP u tekstu Konvencije je formulirana ovako: “Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.”¹⁰

7 Upućuje se na Radačić Usklađenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ur. Ivana Radačić, Đurđević, Gardašević, Grđan, Keeling, Kušan, Radačić, Uzelac, CMS, 2010.

8 Republika Hrvatska je ratificirala Europsku Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda 5. studenog 1997.

9 Tyrer v United Kingdom (1978) 2 EHRR 1 paragraf 31.

10 <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/8E8F1266-6754-4880-80DDBBA9D2677D9C/0/CRO-CONV.pdf>

Konvencija se od 1950. dopunjavala protokolima, a od 2000. godine sadrži i Protokol 12, koji sadrži tzv. opću zabranu diskriminacije.¹¹ Opća zabrana diskriminacije iz čl.1. st.1. Protokola 12 formulirana je na sljedeći način: “Uživanje svih prava određenih zakonom osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.”

Razlika između čl. 14. EKLJP i čl.1. st.1. Protokola 12 na EKLJP je da članak 14. zabranjuje diskriminaciju pri uživanju prava i sloboda koji su priznati u Konvenciji, dok se Protokolom zabranjuje diskriminaciju pri uživanju svih prava određenih zakonom (tj. svim zakonima koji su na snazi u određenoj državi.). Upravo zbog ovako širokog područja primjene mnoge države članice Vijeća Europe, pa i države članice EU, nisu još ratificirale ovaj Protokol, no RH jest.¹²

Iako je EKLJP i sustav zaštite ljudskih prava pod ravnanjem ESLJP u mnogočemu jedan od najnaprednijih na svijetu, na području suzbijanja diskriminacije Konvencija i ESLJP su nažalost dugo bili slaba utjeha diskriminiranim diljem Europe. Bez mogućnosti da se ovdje ulazi u detaljniju analizu,¹³ moguće je navesti da se ovo može pripisati dva faktora: prvo, akcesornosti čl. 14. koji je ESLJP dugo tumačio na način da je tražio povredu jednog od konvencijskih prava i vezano uz to diskriminaciju ili zadovoljavajući se nalaženjem povrede temeljnog prava bez dodatnog razmatranja diskriminacije i drugo, da je usvojio restriktivnu viziju jednakosti.

Glede prvog temeljni je problem da je ESLJP često donosio odluke u predmetima u kojima je diskriminacija bila temeljno pitanje temeljem postojanja povrede konvencijskih prava, bez utvrđenja diskriminacije. Glede rasne ili etničke diskriminacije ovo je bila situacija u predmetu 35 Istočnoafričkih Azijata protiv UK¹⁴ iz 1978. gdje je ESLJP zbog postupanja s aplikantima kao “građanima drugog reda” našao povredu čl.3. EKLJP (zabrana nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja).

11 Posebno je zanimljivo da je Protokol 12 donesen iste godine kada i Direktiva 2000/43 koja zabranjuje rasnu ili etničku diskriminaciju u Europskoj uniji. Kao što Grubiša navodi da se 2004. mogla smatrati za *annum mirabilis* za Europsku Uniju, odnosno demokratičnost u EU i eurooptimizam, tako bi se 2000. godinu moglo proglasiti za *annum mirabilis* nediskriminacije u Europi. str. 126. D Grubiša, ‘Križa demokracije u Europi: između nacionalne države i europske vladavine’ (2007), Anali 2006:3, 125-148

12 Podaci o ratifikacijama Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i dodatnih protokola dostupni su na sljedećoj stranici: www.echr.coe.int.

13 O M Arnadotir, ‘Equality and non-discrimination under the European Convention on Human Rights’ (2003), International Studies in Human Rights, ali i Ž Potočnjak i A Grgić, Andrea, ‘Važnost prakse Europskog suda za ljudska prava i Europskog suda pravde za razvoj hrvatskog antidiskriminacijskog prava’ u: Zbornik 47. susreta pravnika, Opatija ‘09, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, str. 47.-109 u kojem se opisuje kako je ovakva praksa ESLJP utjecala na praksu ustavnog suda RH u tumačenju čl. 14. Ustava.

14 APPLICATION N° 4626/70 and others 35 EAST AFRICAN ASIANS ICitizens of the United Kingdom and Colonies v/the UNITED KINGDOM

Povredu čl.3. u vezi s rasnom diskriminacijom, ali ne i povredu čl. 14. ESLJP je našao i u predmetu *Cyprus v. Turkey* iz 2001¹⁵.

Glede drugog problema, ograničenja prisutna u tekstu EKLJP, ali i vizija jednakosti koju je barem prvotno usvojio ESLJP uzrokovali su da je njegovo tumačenje jednakosti bilo ograničeno na izravnu diskriminaciju kao oblik jednakosti. Ovo je spojeno s mogućnošću opravdanja diskriminacije, kakva primjerice u pravu EU ne postoji kod izravne diskriminacije (osim za dob kao diskriminacijsku osnovu) te dodatno zbog poznate margine koja se u ovom sustavu zaštite ljudskih prava ostavlja državama u politički osjetljivim pitanjima, a u skladu s karakteristikama VE kao međunarodne organizacije i međunarodnopravnog karaktera ovog sustava prava, dodatno ograničilo učinkovitost zaštite od diskriminacije pred ESLJP. Primjerice, ocjenjujući pristup ESLJP konceptu jednakosti McColgan ga je riječju opisala kao "nezadovoljavajućim".¹⁶

No, praksa ESLJP se počela mijenjati, pri čemu je na utjecaj izvršilo i antidiskriminacijsko pravo EU. Glavna razlika u viziji jednakosti i zaštiti od diskriminacije koju pruža ESLJP nastupila je s njegovim priznavanjem neizravne diskriminacije, s obzirom da je u svojim ranijim tumačenjima čl. 14. EKLJP ESLJP bio fokusiran na način i proceduralni aspekt neizravnog postupanja kakav je prisutan kod izravne diskriminacije kao diskriminacijskog oblika, a ne na nejednaki učinak koji određena praksa ili propis koji je naoko neutralan mogu imati temeljem neke karakteristike. Prvi puta je ESLJP pokazao da je spreman otvoriti se prema različitom učinku, a ne samo različitom postupanju u predmetu *Thlimmenos*¹⁷ iz 2001. godine.

Ključan predmet za afirmaciju neizravne diskriminacije je bio *DH protiv Češke*¹⁸, u kojem je ujedno i riječ o presudi u kojoj je ESLJP našao rasnu ili etničku diskriminaciju u školstvu te iskoristio priliku za snažno osuditi rasnu diskriminaciju pripadnika romske nacionalne manjine. U školama za djecu sa posebnim potrebama bio je smješten neproporcionalno velik broj romske djece te je nakon velikog istraživanja koje su poduzele nevladine udruge u češkom mjestu Ostrava, nakon iscrpljivanja domaćih pravnih lijekova predmet došao na ESLJP kao predmet rasne ili etničke diskriminacije. Veliko Vijeće ESLJP je za razliku od ranije presude ESLJP u prvoj instanci smatralo da namjera nije potrebna kao element neizravne diskriminacije, već je ključan diskriminatorni učinak te jednom kada je pokazan diskriminatorni učinak da se teret dokazivanja prebacuje na državu koja treba pružiti adekvatno opravdanje, a u suprotnom riječ je o neizravnoj dis-

¹⁵ Application no. 25781/94

¹⁶ "The ECHR approach to equality is less than satisfactory". A McColgan, 'Women and the Human Rights Act' (2000) 51 (3) *Northern Ireland Legal Quarterly* 417, 433.

¹⁷ *Thlimmenos*, Application no. 34369/97.

¹⁸ *D H i drugi protiv Češke* (App no 57325/00) [GC] ECHR 13 studeni 2007.

kriminaciji. Posebno je značajno da je Veliko Vijeće u presudi DH, odlučujući po prvi puta o neizravnoj diskriminaciji kao konstrukciji za potvrdu koristio pozivanje na komparativne sudske prakse, uključujući pravo EU.¹⁹

Ovaj predmet ujedno je stoga pridonio i afirmaciji učinkovite zabrane rasne i etničke diskriminacije pred ESLJP u pogledu utvrđivanja rasne ili etničke diskriminacije. Naime, iako čl. 14. EKLJP izrijeком zabranjuje rasnu diskriminaciju te se ovaj regionalni sustav zaštite ljudskih prava smatra najrazvijenijim na svijetu, vrlo je začuđujuća statistika ESLJP u pogledu rasne diskriminacije²⁰. Vrlo oštru kritiku je Sudu je u predmetu Anguelova protiv Bugarske²¹ iz 2002. uputila sutkinja Bonello. U svojem izdvojenom mišljenju Bonello je napisala: "Kurdi, obojeni, Muslimani, Romi i drugi su ponovno i ponovno ubijani, mučeni i sakaćeni, ali Sud nije uvjeren da njihova rasa, boja kože, državljanstvo/nacionalnost ili mjesto podrijetla imaju išta s tim". I doista tek je 2005. donesena prva presuda u kojoj je ESLJP našao povredu konvencijske zabrane rasne ili etničke diskriminacije iz čl. 14 EKLJP.

Prva presuda u kojoj je ESLJP našao rasnu ili etničku diskriminaciju bila je Nachova²² i dr. protiv Bugarske, predmet u kojem su stereotipi prema Romima pridonijeli usmrćivanju dva mlada Roma od strane policijskog službenika koji ih je pokušao uhapsiti. ESLJP je našao povredu čl. 14. Uzetog zajedno sa čl. 2. EKLJP s obzirom da bugarske vlasti nisu istražile jesu li događaji koji su doveli do smrti bili rasno motivirani.

Vrlo je zanimljivo da su se i predmeti Nachova i DH odnosili na diskriminaciju Roma, odnosno da se statistika ESLJP počela mijenjati na predmetima diskriminacije Roma, kojih zadnjih godina dolazi sve više pred ESLJP. Pritom diskriminacija Roma sve više dobiva na pažnji u EU, ali i u mišljenjima CERD/C i ECRI o stanju u pogledu rasne i etničke diskriminacije u državama članicama EU, što nije čudno jer istraživanja pokazuju da su uz to što su najveća, upravo Romi najdiskriminiranija etnička manjina u EU²³ (no, manjina koja nema u svim državama status nacionalne manjine kao u Republici Hrvatskoj).

-
- 19** Uz pravo EU, ESLJP se pozvao i na američki pravni sustav i značajnu presudu *Griggs v. Duke Power* te na druge nacionalne sudove koji koriste koncept neizravne diskriminacije, ali i zaštitu ljudskih prava od strane tijela UN-a.
- 20** Za snažnu kritiku rasa ESLJP u pogledu rasne diskriminacije V. M-B Dembour, 'Who believes in human rights? Reflections on the European Convention' (Cambridge University Press Cambridge 2006), 133-137, ali i E Sebok, 'The Hunt for Race Discrimination in the European Court' (2002) EUMAP: EUMonitoring and Advocacy Program Online Journal. The ECHR and the Future of Human Rights in Europe <<http://www.eumap.org/journal/features/2002/mayo2/racedisreucourt>>
- 21** Anguelova protiv Bugarske (App no. 38361/97) od 13.6.2002.
- 22** Nachova and others v Bulgaria (App no 43577/98 and 43579/98) ECHR 6 lipanj 2005.
- 23** EU-MIDIS istraživanje FRA, dostupno na http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis_roma_en.htm

Svakako je važan i predmet *Timishev protiv Rusije*²⁴ u kojem je ESLJP razmatrao odbijanje da se aplikantu dopusti pristup teritoriju Kabardino-Balkaria zbog njegovog čečenskog etničkog podrijetla. ESLJP je u predmetu našao povredu čl. 14. uzetog zajedno s čl. 2. Konvencije, koji se odnosi na slobodu kretanja, jer je aplikantu sloboda kretanja bila ograničena isključivo zbog njegovog etničkog podrijetla. U predmetu *Timishev* ESLJP je rekao "Etnicitet i rasa su povezani i preklapajući pojmovi. Dok je pojam rase utemeljen na ideji biološke klasifikacije ljudskih bića u podvrste sukladno morfološkim karakteristikama kao što je boja kože ili facijalne karakteristike, etnicitet ima svoje porijeklo u ideji da su društvene skupine označene zajedničkom nacionalnošću, plemenskom povezanošću, vjerskim uvjerenjem, jezikom koji dijele ili kulturnim i tradicionalnim podrijetlima."²⁵

Prvi predmet u kojem je ESLJP je našao povredu Protokola 12 i njegove opće zabrane diskriminacije je predmet *Sejdić i Finci protiv BiH*,²⁶ a koji je značajan i jer je ESLJP u ovom predmetu ponovio svoje tumačenje veze između rase i etniciteta, no dodatno ju jasno definiravši, govoreći pritom o pravu svih etničkih skupina na političku participaciju. Aplikanti židovskog i romskog podrijetla su se žalili u predmetu da se zbog svog etniciteta ne mogu kandidirati na izborima, s obzirom da temeljem Daytonskog mirovnog sporazuma, svaki kandidat na izborima mora iskazati svoju pripadnost jednoj od tri definirane etničke skupine: bošnjačkoj, srpskoj ili hrvatskoj zajednici, a što su kandidati odbili učiniti, smatrajući ovu odredbu rasnom ili etničkom diskriminacijom. ESLJP je u predmetu ponovio svoje objašnjenje veze između rase i etniciteta iz predmeta *Timishev* te dodao da je diskriminacija temeljem etničkog podrijetla oblik rasne diskriminacije.

Zaključno valja istaknuti da se Konvencija i pripadajuća praksa ESLJP, iako su načelno poznati hrvatskim pravnicima i u određenoj mjeri građanima, još uvijek ne koriste dovoljno na hrvatskim sudovima. Njome se nedovoljno koriste ne samo upravna i sudska tijela, nego i odvjetnici i nevladine organizacije aktivne na području zaštite ljudskih prava. Zanimljivo je da čak i kada se stranke pozivaju na Konvenciju, sudovi je u svojim odlukama rijetko spominju, a kao iznimku valja istaknuti Ustavni sud RH.²⁷ Pritom je Ustavni sud RH i razvijao svoju predodžbu

²⁴ *Timishev protiv Rusije* (App no. 55762/00 and 55974/00) od 13. 12. 2005.

²⁵ *Timishev*, para 55.

²⁶ *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], nos. 27996/06 and 34836/06

²⁷ *Omejec Jasna*, "Primjena Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u radu domaćih sudova" u Horvatin, B i Mlinarević, M (ur.), *Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva*, zagreb, Inženjerski biro, 2007, str. 125.-145.

nediskriminacije upravo po uzoru na praksu ESLJP.²⁸ Slaba primjena Konvencije je šteta obzirom da se Konvencija u hrvatskom pravnom sustavu neposredno primjenjuje, a što je osobito zanimljivo u kontekstu nediskriminacije gdje Protokol 12 na Konvenciju, u državama u kojima je potvrđen, ostavlja vrlo široke mogućnosti zaštite od diskriminacije.

ZABRANA DISKRIMINACIJE U PRAVU EU

Od izvora primarnog prava²⁹ za suzbijanje diskriminacije značajni su članak 2 UEU, koji navodi da se Unija temelji, između ostalog, na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, jednakosti i poštovanja ljudskih prava te članak 3(3) UEU o ciljevima Unije u kojem se navodi da ona “priječi društveno isključivanje i diskriminaciju, promiče socijalnu pravdu i zaštitu, ravnopravnost žena i muškaraca, međugeneracijsku solidarnost i zaštitu prava djeteta”. Člankom 6(1) UEU Povelja temeljnih prava EU, donesena 7. prosinca 2000., koja u jedinstvenom tekstu utvrđuje niz građanskih, političkih, ekonomskih i socijalnih prava svih građana i osoba s prebivalištem u EU, dobila je istu pravnu snagu kao osnivački ugovori. Jedna od četiriju glava Povelje nosi naslov “jednakost”, a u članku 21. Povelje zabranjuje se diskriminacija na temelju niza diskriminacijskih osnova. Za razvoj antidiskriminacijskog prava osobito je važan članak 19 UFEU (nekada članak 13 UEZ), koji je omogućio donošenje direktiva za borbu protiv diskriminacije na osnovi (spola), rasnog ili etničkog podrijetla, dobi, invaliditeta, vjere i seksualne orijentacije – Direktive 2000/43/EZ i Direktive 2000/78/EZ³⁰.

Temeljna prava kao dio općih načela prava EU također su izvor primarnog prava, a na ovom području osobito je važno opće načelo jednakog postupanja i nediskriminacije. U nedavnim presudama s područja nediskriminacije Sud je naznačio, s obzirom na to da antidiskriminacijske direktive nemaju izravan učinak u horizontalnim odnosima, do koje mjere se u horizontalnim situacijama mogu-

28 Vidjeti Potočnjak, Željko; Grgić, Andrea, “Odnos Zakona o suzbijanju diskriminacije s Ustavom i drugim zakonima koji zabranjuju diskriminaciju” u Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije, Šimonović Einwalter, Tena (ur.)

Zagreb: Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, 2009. Str. 125-140 te Potočnjak, Željko; Stresec, Mirjana, “Europski sud za ljudska prava i Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti ljudskih prava”, u: Hrvatsko ustavno sudovanje *de lege lata* i *de lege ferenda*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2009., str. 209.-246.

29 Izvori antidiskriminacijskog prava EU se sastoje od izvora primarnog prava u koje se ubrajaju osnivački ugovori te opća načela prava, jedno od kojih je načelo jednakog postupanja i nediskriminacije. U sekundarno pravo EU se ubrajaju pravni akti institucija EU, kao što je Direktiva 2000/43/EZ i međunarodni ugovori te sudska praksa Suda Europske unije.

30 Pritom ovaj članak UFEU nema i ne može imati izravan učinak, već je pravni temelj koji ovlašćuje na donošenje pravnih akata. V. npr. Mišljenje n.o. Mazaka od 15. veljače 2007. u pogledu predmeta diskriminacije na osnovi dobi C-411/05 Félix Palacios de la VillavCortefiel Servicios SA.

“U Republici Hrvatskoj jamči se ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina.”

čl. 15. st. 1. Ustava RH

će osloniti na opća načela prava EU. Odlukom u predmetu *Mangold*³¹ Europski sud je zauzeo stajalište da se načelo nediskriminacije (u tom slučaju na osnovi dobi) mora smatrati općim načelom europskog prava.

Vežano za sekundarno pravo valja reći da je nakon dugogodišnjeg iskustva u suzbijanju diskriminacije temeljem spola u Europskoj uniji je 2000. godine usvojena je Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. godine o primjeni načela jednakog postupanja prema osobama neovisno o rasnom ili etničkom podrijetlu, a koja je temeljni akt EU koji se odnosi na zabranu diskriminacije temeljem rasnog ili etničkog podrijetla. Direktiva zahtijeva izravnu i neizravnu diskriminaciju, uznemiravanje i poticanje na diskriminaciju.

Ova se Direktiva primjenjuje na sve osobe, kako u javnome tako i u privatnome sektoru, uključujući javna tijela, s obzirom na:

- (a)** mogućnosti obavljanja samostalne ili nesamostalne djelatnosti, uključujući i kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju, bez obzira na granu djelatnosti te na svim razinama profesionalne hijerarhije, uključujući i napredovanje;
- (b)** pristup svim vrstama i svim razinama profesionalnog usmjeravanja, stručnog osposobljavanja, stručnog usavršavanja i prekvalificiranja, uključujući i praktično radno iskustvo;
- (c)** rad i radne uvjete, uključujući otkaz i plaću;
- (d)** članstvo i djelovanje u organizacijama radnika ili poslodavaca ili bilo kakvoj organizaciji čiji članovi obavljaju određeno zanimanje, uključujući i koristi od takvih organizacija;
- (e)** socijalnu zaštitu, uključujući socijalnu sigurnost i zdravstvenu zaštitu;
- (f)** socijalne pogodnosti;
- (g)** obrazovanje;
- (h)** pristup dobrima i uslugama te pružanje dobara i usluga dostupnih javnosti, uključujući onih na području stanovanja.³²

Vežano za rasno ili etničko podrijetlo kao noviju EU osnovu sudska praksa se tek počinje razvijati. Posebice je značajan predmet *Feryn*³³ u kojem je Sud pojasnio da postojanje izravne diskriminacije ne zahtijeva postojanje konkretne utvrđive

³¹ C-144/04 Werner Mangold/Rüdiger Helm, presuda od 22. studenog 2005

³² Članak 3. st.1. Direktive 2000/78/EZ

³³ C-54/07 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/Firma Feryn NV

‘žrtve diskriminacije’. Sud je bio pozvan tumačiti Direktivu i u predmetu Vajnai³⁴, međutim oglasio se nenadležnim, jer je predmet spora bio izvan dosega prava EU, a bio je pozvan tumačiti ju i u nedavno donesenoj presudi Galina Meister³⁵ iz travnja 2012. godine.

Iako je hrvatskim Zakonom o suzbijanju diskriminacije izvršeno usklađivanje sa antidiskriminacijskim direktivama EU, uključujući Direktivu 2000/43/EZ, odredbe tog Zakona će trebati primjenjivati u skladu s direktivama i presudama Suda EU (tzv. posredni tj. interpretativni učinak direktiva). Osim toga, ukoliko ove direktive nisu potpuno ispravno implementirane, one će moći, pod određenim uvjetima, u vertikalnim odnosima u kojima je pojedinac nositelj prava, a država nositelj obveze, izravno stvarati subjektivna prava (tzv. izravni učinak).³⁶ I uz postojanje hrvatskog Zakona o suzbijanju diskriminacije, bit će potrebno poznavati odredbe Direktive 2000/43/EZ te načina na koji ju tumači Europski sud, s obzirom na to da će ona pod određenim uvjetima imati izravan učinak te će ju u svakom slučaju nacionalni sudovi morati tumačiti u skladu s odredbama direktiva.

Iako je članstvo Republike Hrvatske u EU sve izglednije i datumski sve bliže antidiskriminacijsko pravo EU i Direktiva 2000/43/EZ su važni za primjenu odredaba Zakona o suzbijanju diskriminacije već danas.³⁷ Uvjet za članstvo u EU je usklađivanje pravnog poretka s pravnim poretkom EU, dio kojeg je bilo donošenje Zakona o suzbijanju diskriminacije.³⁸ No, ukoliko se tumači da se usklađivanje zapravo ne ostvaruje donošenjem Zakona već primjenom u praksi na domaćim sudovima, onda postoji obveza već sada odredbama nacionalnog prava davati tumačenje usklađeno s europskim, dakle u skladu s Direktivama, i to načinom na koji njih tumači Sud EU.

Zaključno, već sada, a posebice kada Republika Hrvatska postane članica EU trebati će pažljivo pratiti kako će se razvijati tumačenje Suda EU u pogledu definiranja diskriminacijske osnove “rasno ili etničko podrijetlo.” Za Hrvatsku, s obzirom na odredbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i općenito ulogu zaštite pripadnika nacionalnih manjina od diskriminacije u sklopu zaštite od rasne ili etničke diskriminacije i prema izvješćima CERD/C i ECRI-a, biti će

34 C-328/04 Attila Vajnai

35 C 415/10 Galina Meister V Speech Design Carrier Systems GmbH

36 Iako će se stupanjem u članstvo u Uniji aktivirati nove odredbe Ustava RH koje se odnose na nadređenost i izravni i posredni učinak europskog prava, do ovog bi došlo i samim pristupanjem, dio kojeg je prihvaćanje uloge Europskog suda i ustavnih načela koja je u svojoj praksi stvorio Sud.

37 V.: T. Čapeta, “Direktive prije članstva u EU”, u: T. Čapeta, S. Rodin, v. bilješku 24, str. 59-75.

38 Kako je vidljivo iz Obrazloženja Zakona o suzbijanju diskriminacije, upravo je obveza usklađivanja bila osnovnim razlogom pokretanja postupka izrade Zakona o suzbijanju diskriminacije.

osobito relevantno kakvo će tumačenje Sud EU dati Direktivi 2000/43/EZ u pogledu diskriminacije nacionalnih manjina kao obuhvaćenih EU osnovom “rasno ili etničko podrijetlo.”

ZABRANA DISKRIMINACIJE U PROPISIMA REPUBLIKE HRVATSKE

Ustav RH

Nediskriminacija, barem normativno, zauzima značajno mjesto u hrvatskom pravnom sustavu. Diskriminacija se zabranjuje, a jednakost jamči počevši od vrha hijerarhijske piramide pravnih akata - Ustava Republike Hrvatske.³⁹

Prvo što se zamjećuje vezano za zabranu diskriminacije je da hrvatski Ustav koristi i termin “jednakost” i termin “ravnopravnost”, a drugo je izdvajanje dviju od diskriminacijskih osnova i poruka koja se šalje u pogledu značaja zabrane ova dva vida diskriminacije. U Izvorišnim osnovama se navodi da se “jamče i osiguravaju ravnopravnost, slobode i prava čovjeka i državljanina.”,⁴⁰ dakle koristi se pojam “ravnopravnost.” U poglavlju II Temeljne odredbe, u čl. 1. se navodi da u Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. U jednom od najznačajnijih članaka Ustava vezano za nediskriminaciju, članku 3,⁴¹ u kojem se navode najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, izrijeком se navodi termin “jednakost.” No, uz njega se navodi i termin ravnopravnosti, no koji se veže uz dva konkretna vida nediskriminacije odnosno određene diskriminacijske osnove, pa se uz jednakost kao najviše vrednote Ustava navode i nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova. Iz izdvajanja ova dva vida nediskriminacije proizlazi zaključak da se u Ustavu, odnosno cijelom ustavnom poretku, jer su vrijednosti iz čl. 3. ujedno temelji za interpretaciju Ustava,⁴² osobito vrednuju dvije diskrimi-

39 Ustav RH (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, 76/2010 i 85/2010 – pročišćeni tekst)

40 Izvorišne osnove završavaju rečenicom “Poštujući, na slobodnim izborima odlučno izraženu volju hrvatskoga naroda i svih građana, Republika Hrvatska oblikuje se i razvija kao suverena i demokratska država u kojoj se jamče i osiguravaju ravnopravnost, slobode i prava čovjeka i državljanina, te promiče njihov gospodarski i kulturni napredak i socijalno blagostanje.” U sadržajnom je smislu zanimljivo da se odvajaju prava čovjeka i prava državljanina, a posebice u kontekstu ranije rečenog o državljanstvu kao uvjetu za garanciju nediskriminacije, odnosno ravnopravnosti.

41 Članak 3. Ustava u cijelosti glasi: “Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.”

42 Siniša Rodin, Snježana Vasiljević, Zakon o ravnopravnosti spolova, Revija za socijalnu politiku, Svezak 10, Br. 3 (2003), str. 397-402, str. 397.

nacijske osnove: spol i pripadnost nacionalnoj manjini. Najznačajniji članak Ustava za generalnu zabranu diskriminacije u hrvatskom pravnom sustavu je čl.14. st.1. koji naglašava se da svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. Jednakost pred zakonom obznanijuje se u st. 2. istog članka Ustavnom odredbom da su svi pred zakonom jednaki, pri čemu se dodatno u čl. 15 jamči ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina.

Ustav dakle u sadržajnom smislu pridaje veliki značaj jednakosti i nediskriminaciji, koje se, bez obzira da li kao jednakost, ravnopravnost ili zabrana diskriminacije kao garancija prava i sloboda neovisno o nekim karakteristikama, pojavljuje u većem broju članaka. Pritom Ustav jednakost u čl. 3. barem deklarativno tretira kao jednu od najviših vrednota (međutim po kojoj prema sadašnjem tumačenju Ustavnog suda nije dopuštena ustavna tužba), a u čl. 14. kao akcesornu drugim pravima, pa ne brani izrijekom diskriminaciju temeljem rasnog ili etničkog podrijetla kao primjerice Direktiva 2000/43/EZ, već navodi da svatko ima prava neovisno o rasi ili boji kože poput pristupa u čl. 14 EKLJP. Glede pojedinih osnova, posebno istaknuto mjesto imaju ravnopravnost spolova i ravnopravnost nacionalnih manjina koje se posebno izdvajaju, pa je ravnopravnosti nacionalnih manjina i posebnim pravima pripadnika nacionalnih manjina posvećen zaseban članak Ustava.⁴³

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina

Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina se u RH izričito zabranjuje bilo kakva diskriminacija temeljena na pripadnosti nacionalnoj manjini te se pripadnicima nacionalnih manjina jamči jednakost pred zakonom i jednaka pravna zaštita. Zanimljivo je da je on zapravo asimetričan jer se ne odnosi na sve, već isključivo na pripadnike nacionalnih manjina. U skladu sa prihvaćenom podjelom na dva stupa manjinske zaštite, antidiskriminacijskim stupom i stupom koji se odnosi na posebna prava pripadnika nacionalnih manjina, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo na slobodno izjašnjavanje o pripadnosti nacionalnoj manjini te ostvarivanje posebnih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina. Jamči se pravo na kulturnu

43 Članak 15. Ustava odnosi se posebno na prava nacionalnih manjina: "U Republici Hrvatskoj jamči se ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina. Ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina uređuje se ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona. Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor. Pripadnicima svih nacionalnih manjina jamči se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija"

autonomiju, pravo na samoorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja zajedničkih interesa, kao i pravo pristupa sredstvima javnog priopćavanja i obavljanja djelatnosti javnog priopćavanja na jeziku nacionalne manjine.

Ustavnim zakonom se uređuje se i pitanje pozitivne akcije, kako u pogledu zapošljavanja u javnom sektoru, tako i političke reprezentacije. Glede prvog u svibnju 2011. godine je donesen plan zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina za razdoblje 2011-2014, kojim se predviđa zapošljavanje 802 osobe.⁴⁴ Međutim, trenutna financijska situacija koja je uzrokovala ograničavanje zapošljavanja utjecala je na lošije ostvarivanje rezultata od planiranog. Podaci koje je pučkom pravobranitelju dostavilo Ministarstvo uprave govore da je na dan 31. prosinca 2011. godine bilo ukupno 51.645 zaposlenih državnih službenika i namještenika, od čega 1.754 pripadnika nacionalnih manjina, dok je od 12.915 zaposlenih u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 592 pripadnika nacionalnih manjina.⁴⁵

Nacionalno zakonodavstvo

Iako su i prije ZSD donošeni određeni zakoni sa snažnim antidiskriminacijskim odredbama, poput Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, pa i zakoni sa razrađenim odredbama u pogledu zabranjenih oblika diskriminacije i obvezatnosti prebacivanja tereta dokazivanja u antidiskriminacijskim postupcima, poput Zakona o radu i Zakona o ravnopravnosti spolova, tek donošenjem Zakona o suzbijanju diskriminacije zapravo je postavljen pravni okvir za suzbijanje diskriminacije u hrvatskom pravnom poretku.

Područje života na kojem je prvo uvedena značajnija zakonska zabrana diskriminacije je područje rada i radnih odnosa. Zakonom o radu iz 2003. godine bila je detaljno uređena zabrana diskriminacije na području rada i radnih odnosa: zabranjena izravna i neizravna diskriminacija, uznemiravanje i spolno uznemiravanje na temelju rase, boje kože, spola, spolnog opredjeljenja, bračnoga stanja, obiteljskih obveza, dobi, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, rođenja, društvenog položaja, članstva ili ne-članstva u političkoj stranci, članstva ili ne-članstva u sindikatu te tjelesnih ili duševnih poteškoća. Međutim nakon donošenja Zakona o suzbijanju diskriminacije 2009. donesen je novi Zakon o radu koji je stupio na snagu 2010. godine, a koji glede odredbi o diskriminaciji upućuje na primjenu Zakona o suzbijanju diskriminacije.

Glede pojedinih diskriminacijskih osnova, pripadnost nacionalnoj manjini i spol

44 Plan prijema pripadnika nacionalnih manjina u državnu službu u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014. godine (dugoročni plan) NN 65/11

45 Izvješće (13).

su imale poseban status i prve dobile visok stupanj zaštite od diskriminacije u posebnim zakonskim tekstovima (Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine i Zakon o ravnopravnosti spolova iz 2003. godine).

Potočnjak i Grgić navode da je do stupanja na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije, pravno uređenje zabranjene diskriminacije u Republici Hrvatskoj bilo "vrlo djelomično" navodeći pritom da se pojedine se odredbe koje se odnose na pravno uređenje zabrane diskriminacije nalaze u cijelom nizu zakona, pa tako u: Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, Zakonu o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, Zakonu o radu, Zakonu o ravnopravnosti spolova, Zakonu o istospolnim zajednicama, Zakonu o državnim službenicima, Zakonu o službi u oružanim snagama u Republici Hrvatskoj, Zakonu o sudovima, Zakonu o sustavu državne uprave, Zakonu o državnom odvjetništvu, Zakonu o blagdanima, spomendanima i neradnim danima u Republici Hrvatskoj, Zakonu o azilu, Zakonu o strancima, Zakonu o obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Zakonu o medijima, Zakonu o elektroničkim medijima, Zakonu o hrvatskoj radioteleviziji, Zakonu o mirovinskom osiguranju, Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, Zakonu o roditeljnim i roditeljskim potporama, Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, Zakonu o nasljeđivanju, Obiteljskom zakonu, Kaznenom zakonu, Zakonu o zaštiti na radu, Zakonu o volonterstvu, Zakonu o javnoj nabavi, Zakonu o zaštiti od nasilja u obitelji, Zakonu o doplatku za djecu, Zakonu o socijalnoj skrbi, Zakonu o obveznom zdravstvenom osiguranju, Zakonu o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju, Zakonu o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme zaposlenosti, Zakonu o zdravstvenom osiguranju zaštite zdravlja na radu, Zakonu o obveznim odnosima, Zakonu o parničnom postupku.

Zakon o suzbijanju diskriminacije

Zakon o suzbijanju diskriminacije je krovni antidiskriminacijski zakon koji zabranjuje diskriminaciju u njenim različitim oblicima svim fizičkim i pravnim osobama temeljem velikog broja diskriminacijskih osnova i to u gotovo svim područjima života.

Iako je diskriminacija bila zabranjena i prije donošenja Zakona o suzbijanju diskriminacije, ova zabrana i zaštita koja su pružala pojedincima od rasne ili etničke diskriminacije nije bila usporediva sa onom koju je zahtijevala Direktiva 2000/43/EZ u smislu razrađenosti konkretnim odredbama kojima se osigurava zaštita od diskriminacije. Osim generalne ustavne odredbe kojom se garantiraju jednaka prava neovisno o karakteristikama, postojala je primjerice zabrana izravne i neizravne diskriminacije te uznemiravanja i spolnog uznemiravanja te obveza prebacivanja tereta dokazivanja ali samo u odnosu na spol na različitim područjima života, prema Zakonu o ravnopravnosti spolova, i u odnosu na različite diskriminacijske osnove, ali isključivo na području rada, prema Zakonu o radu, a zbog toga što su te odredbe ugrađene u ova dva zakona kao dio ranijeg usklađivanja

Iako se u Zakonu o suzbijanju diskriminacije izrijeком ne navodi pripadnost nacionalnoj manjini, odredbe Zakona koje omogućavaju učinkovitu borbu protiv diskriminacije odnose se i na borbu protiv diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina.

sa pravom EU. Međutim, nije bilo odredbe koja bi primjerice omogućavala prebacivanje tereta dokazivanja u sudskom postupku zbog izravne etničke diskriminacije/diskriminacije temeljem pripadnosti nacionalnoj manjini u pristupu dobrima i uslugama.

Kao osobita značajka Zakona o suzbijanju diskriminacije se ističe da on detaljno regulira postupak pred sudom povodom diskriminacijskih tužbi, omogućava mišljenje zainteresiranih tijela, udruga i sl. u parnicu povodom ovih tužbi te podnošenje udruženih tužbi u slučajevima diskriminacije većeg broja osoba. On ujedno određuje institucionalni okvir za borbu protiv diskriminacije, a uključuje i prekršajne odredbe za određene oblike diskriminacije, viktimizaciju te uskratu davanja svih podataka i traženih dokumenata vezanih uz diskriminaciju na zahtjev pučkog pravobranitelja ili posebnih pravobraniteljstava.

Kao što je ranije navedeno, za postojanje diskriminacije traži se postojanje određenog diskriminatornog postupanja temeljem neke od karakteristika, a da nije riječ o jednoj od iznimaka, odnosno situacija koje je zakonodavac izrijeком isključio, kada se stavljanje u nepovoljniji položaj ne smatra diskriminacijom.

U pogledu diskriminacijskih osnova temeljem kojih se zabranjuje diskriminacija Zakon o suzbijanju diskriminacije⁴⁶ sadrži više od šest osnova koje zahtijeva pravo EU. U ZSD-u se zabranjuje diskriminacije temeljem čak 17 osnova i to temeljem: rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta i izražavanja te spolne orijentacije. Valja međutim uočiti da se izrijeком ne navodi pripadnost nacionalnoj manjini, ali se navode osnove etnička pripadnost i nacionalno podrijetlo te se stoga odredbe Zakona o suzbijanju diskriminacije koje omogućavaju učinkovitu borbu protiv diskriminacije odnose i na pripadnike nacionalnih manjina.

Međutim, postoje i dvije posebne situacije koje ZSD navodi u kojima se ne traži

46 Kao i primjerice antidiskriminacijski zakoni u Belgiji, Bugarskoj, Cipru, Mađarskoj, Poljskoj, Rumunjskoj, Španjolskoj i Švedskoj.

da žrtva diskriminacije ima karakteristiku koja je navedena kao diskriminacijska osnova odnosno kada se za postojanje diskriminacije ne traži da se diskriminatorno ponašanje temelji na nekoj od karakteristika navedenih u Zakonu. Prva je diskriminacija temeljem povezanosti - pa se diskriminacijom u smislu tog Zakona smatra stavljanje u nepovoljniji položaj neke osobe po jednoj od navedenih karakteristika, ali i osobe povezane s njom rodbinskim ili drugim vezama. Druga je diskriminacija temeljem (pogrešne) predodžbe - pa se prema Zakonu diskriminacijom smatra i stavljanje neke osobe u nepovoljniji položaj na temelju (pogrešne) predodžbe o postojanju jedne od ovih karakteristika.

Zakon se primjenjuje na postupanje svih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, na pravne osobe s javnim ovlastima te na postupanje svih pravnih i fizičkih osoba.

Zakon o suzbijanju diskriminacije poznaje sedam oblika diskriminacije, a to su: izravna diskriminacija, neizravna diskriminacija, uznemiravanje, spolno uznemiravanje, poticanje na diskriminaciju, propuštanje razumne prilagodbe te segregacija.

Sukladno Zakonu o suzbijanju diskriminacije izravna diskriminacija je postupanje uvjetovano nekim od osnova iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona kojim se osoba stavlja ili je bila stavljena ili bi mogla biti stavljena u nepovoljniji položaj od druge osobe u usporedivoj situaciji. Neizravna diskriminacija postoji kada naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa, stavlja ili bi mogla staviti osobe u nepovoljniji položaj po osnovi iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona, u odnosu na druge osobe u usporedivoj situaciji, osim ako se takva odredba, kriterij ili praksa mogu objektivno opravdati legitimnim ciljem, a sredstva za njihovo postizanje su primjerena i nužna.

Uznemiravanje je svako neželjeno ponašanje uzrokovano nekom od ranije navedenih karakteristika koje vrijeđa dostojanstvo osobe, a uzrokuje strah, neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje, a prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije za uznemiravanje je predviđena i prekršajna sankcija. Međutim, ukoliko primjere u radnom okruženju postoji ponašanje koje vrijeđa dostojanstvo osobe, a uzrokuje strah, neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje, ali ono nije temeljeno na jednoj od navedenih karakteristika biti će riječ o mobbingu, ali ne i o diskriminaciju u smislu Zakona o suzbijanju diskriminacije. Spolno uznemiravanje je svako verbalno, neverbalno ili tjelesno neželjeno ponašanje spolne naravi koje ima za

*Zakon o suzbijanju
diskriminacije
zabranjuje izravnu
diskriminaciju, neizravnu
diskriminaciju, uznemiravanje,
spolno uznemiravanje, poticanje
na diskriminaciju, propuštanje
razumne prilagodbe te segregaciju.*

cilj ili stvarno predstavlja povredu dostojanstva osobe, a posebice ako stvara zastrašujuće, neprijateljsko, ponižavajuće, omalovažavajuće ili uvredljivo okruženje.

Poticanje na diskriminaciju smatrat će se diskriminacijom u smislu odredaba ovoga Zakona. Propuštanje razumne prilagodbe je propuštanje da se osoba ma s invaliditetom omogući korištenje javno dostupnih resursa, sudjelovanje u javnom i društvenom životu te pristup radnom mjestu i odgovarajući uvjeti rada, prilagodbom infrastrukture i prostora, korištenjem opreme i na drugi način koji nije prevelik teret za onoga tko je to dužan omogućiti. Segregacija u smislu Zakona o suzbijanju diskriminacije je prisilno i sustavno razdvajanje osoba po nekoj od ranije nabrojanih karakteristika, a ovaj oblik diskriminacije nije sadržan u direktivama.

Pritom Zakon navodi da će se kao teži oblici diskriminacije smatrati diskriminacija počinjena prema određenoj osobi po više osnova (višestruka diskriminacija), diskriminacija počinjena više puta (ponovljena diskriminacija), diskriminacija koja je počinjena kroz dulje vrijeme (produljena diskriminacija) ili koja posljedica posebno teško pogađa žrtvu diskriminacije.

Nadalje, ZSD zabranjuje i viktimizaciju navodeći da nitko ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj zbog toga jer je u dobroj vjeri prijavio diskriminaciju, nazočio diskriminaciji, odbio provesti nalog kojim se traži da diskriminatorno postupi ili je na bilo koji način sudjelovao/la u postupku vođenom povodom diskriminacije, a za viktimizaciju je predviđena i prekršajna sankcija.

Glede područja primjene Zakona, odnosno područja zabrane diskriminacije, Zakonom o suzbijanju diskriminacije diskriminacija se zabranjuje osobito u područjima: rada i radnih uvjeta; mogućnosti obavljanja samostalne ili nesamostalne djelatnosti, uključujući kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju te napredovanju; pristup svim vrstama profesionalnog usmjeravanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja te prekvalifikacije; obrazovanja, znanosti i športa; socijalne sigurnosti, uključujući i područje socijalne skrbi, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te osiguranja za slučaj nezaposlenosti; zdravstvene zaštite; pravosuđa i uprave; stanovanja; javnog informiranja i medija; pristupa dobrima i uslugama te pružanju istih; članstva i djelovanja u sindikatima, organizacijama civilnoga društva, političkim strankama ili bilo kojim drugim organizacijama te sudjelovanja u kulturnom i umjetničkom stvaralaštvu.⁴⁷

47 Pritom riječi "osobito u područjima" treba tumačiti na način da nije riječ o numerus clausus listi, već da bi se zabrana diskriminacije mogla odnositi i na neka druga područja. Iz navedenog je razvidno da je područje primjene ZSD-a *ratione materiae* šire od Direktive 2000/43/EZ (a time dakle i od prava EU na području zabrane diskriminacije temeljem spola, a osobito vjere, invaliditeta, dobi i spolne orijentacije).

U Zakonu u čl.9. se navode i iznimke od diskriminacije. Europska komisija je zahtijevala od Republike Hrvatske izmjene pojedinih iznimaka, jer su zbog svog širokog definiranja dovodile do neusklađenosti s pravom EU. Prema Zakonu o izmjenama i dopunama ZSD-a donesenim 2012. godine izmijenjen je čl.9. Zakona tako da on sada u st.1. navodi da je zabranjena diskriminacija u svim pojavnim oblicima a potom u st.2. da se iznimno od stavka 1. ovoga članka, ne smatra diskriminacijom stavljanje u nepovoljniji položaj u sljedećim slučajevima:

- 1.** kada je takvo postupanje određeno zakonom radi očuvanja zdravlja, javne sigurnosti, održavanja javnog reda i mira, prevencije kaznenih djela i zaštite prava i sloboda drugih ljudi te ako su upotrijebljena sredstva u demokratskom društvu primjerena i nužna za postizanje željenog cilja, pod uvjetom da takvo postupanje ne dovodi do izravne ili neizravne diskriminacije na osnovi rasne ili etničke pripadnosti, boje kože, vjere, spola, nacionalnog i socijalnog podrijetla, spolne orijentacije i invaliditeta;
- 2.** posebnih mjera koje uključuju bilo koju mjeru privremene naravi, koja je nužna i prikladna za ostvarivanje stvarne jednakosti društvenih skupina koje su u nepovoljnijem položaju, na temelju neke od osnova iz članka 1. ovoga Zakona kada je takvo postupanje temeljeno na odredbama zakona, podzakonskog akta, programa, mjera ili odluka u cilju poboljšanja položaja etničkih, vjerskih, jezičnih ili drugih manjina ili drugih skupina građana ili osoba diskriminiranih po osnovama iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona;
- 3.** provođenja mjera socijalne politike kojima se pogoduje osobama ili domaćinstvima težež imovinskog ili socijalnog stanja pod uvjetom da takve mjere ne dovede do izravne ili neizravne diskriminacije na temelju spola, spolne orijentacije, rase, boje kože, etničke pripadnosti, vjerskog uvjerenja i invaliditeta;
- 4.** u odnosu na određeni posao kad je narav posla takva ili se posao obavlja u takvim uvjetima da značajke povezane s nekim od osnova iz članka 1. ovoga Zakona predstavljaju stvarni i odlučujući uvjet obavljanja posla ako je svrha koja se time želi postići opravdana i uvjet odmjeren;
- 5.** pri obavljanju profesionalnih aktivnosti, odnosno zasnivanju radnog odnosa, uključanju u članstvo te u djelovanju koje je u skladu s naukom i poslanjem crkve i vjerske zajednice upisane u Evidenciju vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj, te druge javne ili privatne organizacije čiji se sustav vrijednosti temelji na vjeri ili uvjerenju, a koja djeluje u skladu s Ustavom i zakonom, ako tako zahtijevaju vjerska doktrina ili uvjerenja, u slučaju kada zbog prirode tih aktivnosti ili okolnosti u kojima se obavljaju, vjera ili uvjerenje neke osobe predstavljaju istinski, zakonit i opravdan uvjet za obavljanje posla, uzimajući u obzir sustav vrijednosti te organizacije;

6. na temelju dobi pri ugovaranju premija osigurnina i drugih uvjeta u osiguranju na temelju opće prihvaćenih načela procjene rizika, u skladu s relevantnim i točnim statističkim podacima i pravilima aktuarske matematike;

7. u pristupu dobrima, uslugama i sportu te pružanju istih ako je pristup dobru i/ili usluzi namijenjen isključivo ili prvenstveno pripadnicima jednog spola ili osobama s invaliditetom pod uvjetom da je takvo postupanje objektivno i razumno opravdano legitimnim ciljem te ako su upotrijebljena sredstva primjerena i nužna cilju koji se želi postići;

8. na osnovi dobi, ako je takvo postupanje objektivno i razumno opravdano legitimnim ciljem, uključujući legitime ciljeve socijalne politike, socijalne i zdravstvene zaštite, politike zapošljavanja, promicanja ciljeva tržišta rada i stručnog osposobljavanja, te ako su sredstva za njegovo postizanje primjerena i nužna. Primjerice, diskriminacijom se ne smatra: određivanje najniže ili najviše dobi i/ili profesionalnog iskustva i/ili stupnja obrazovanja kao uvjeta za zasnivanje radnog odnosa ili kao uvjeta za stjecanje drugih pogodnosti vezanih za radni odnos; određivanje prikladne i primjerene najviše dobi kao razloga za prestanak radnog odnosa, a koja je sukladna uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu, propisivanje dobi ili razumnog razdoblja zaposlenja kao uvjeta za stjecanje ili ostvarivanje prava na mirovinu, ili drugog prava iz sustava socijalne sigurnosti, uključujući i područje socijalne skrbi, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te osiguranja za slučaj nezaposlenosti i određivanje dobi kao uvjeta za pristup obrazovanju ili određenim dobrima ili uslugama, pod uvjetom da su zadovoljeni uvjeti iz prve rečenice ove točke;

9. na temelju državljanstva prema posebnim propisima;

10. kod stavljanja u nepovoljniji položaj pri uređivanju prava i obveza uređenih Obiteljskim zakonom, a osobito u svrhu legitime zaštite prava i dobrobiti djece, zaštite javnog morala i pogodovanja braku, pri čemu upotrijebljena sredstva moraju biti primjerena i nužna.

Pritom sve nabrojane iznimke trebaju ostvarivati svoj legitimni cilj za koji su određene i moraju biti primjerene i nužne za ostvarenje tog cilja.

NEKA OTVORENA PITANJA VEZANO ZA ODNOS PRAVA EU I ZABRANE DISKRIMINACIJE PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA U HRVATSKOM PRAVNOM PORETKU

Jedno otvoreno pitanje jest pitanje kakav je odnos Direktive 2000/43/EZ kao glavnog instrumenta zabrane etničke diskriminacije u Europskoj uniji kojoj bi RH uskoro trebala pristupiti naspram prava pripadnika nacionalnih manjina, kako prava na nediskriminaciju tako i dodatnih kolektivnih prava, posebice jer je manjinska zaštita još uvijek "vruće" pitanje prava EU. Naime, za sada još nije sa-

svim jasno što obuhvaća “rasno ili etničko podrijetlo” u smislu Direktive 2000/43/EZ, a stoga nije niti sasvim jasan odnos Direktive i mjera u kojoj ona uključuje i zabranu diskriminacije temeljem pripadnosti nacionalnoj manjini. Problem otežava činjenica nepostojanja jedne univerzalno prihvaćene definicije pojma ‘nacionalna manjina. Nadalje, iako članak 19 UFEU omogućava EU borbu protiv rasne ili etničke diskriminacije, nije do sada postojala spremnost država članica da prenesu na EU ovlasti u pogledu manjinske zaštite.

Sama zabrana diskriminacije temeljem pripadnosti nacionalnoj manjini nije dovoljna, već je za dostizanje do sada definiranih standarda na području manjinske zaštite potrebno garantirati i posebna manjinska prava, kao što se i garantira u hrvatskom pravom sustavu.

Kao što je već navedeno, poznata konstrukcija manjinske zaštite sadrži dva stupa, prvi koji se sastoji od nediskriminacije i drugi sa posebnim standardima manjinske zaštite. U teoriji se ponekad postavlja pitanje da li su uz zabranu diskriminacije prvog stupa uopće potrebna i posebna manjinska prava drugog stupa, a što zahtijeva propitivanje do koje mjere samo prvi stup, zaštite od diskriminacije, zadovoljava posebne potrebe manjina.⁴⁸ Odgovor će ovisiti o usvojenoj definiciji zabrane diskriminacije, a koja će ovisiti o viziji jednakosti koja se pokušava postići zabranom diskriminacije. Ukoliko je vizija jednakosti supstantivna jednakost, a koja priznaje i potrebu, dapače zahtijeva, različito postupanje za različite onda sama zabrana diskriminacije može dovesti daleko u dostizanju pune jednakosti u praksi i za nacionalne manjine. Međutim, manjinska zaštita tradicionalno uključuje očuvanje manjinskog identiteta, jezika i kulture te je ovo ujedno pravno područje na kojem kultura i kulturne različitosti ulaze u pravne standarde. Zaključak do kojeg se dolazi je da zbog naglaska na prava vezana za identitet i kulturu, sama zabrana diskriminacije nije dovoljna u smislu sada definiranih standarda na području manjinske zaštite, primjerice onih garantiranih u Okvirnoj konvenciji o zaštiti nacionalnih manjina VE,⁴⁹ već je potreban i drugi stup odnosno set posebnih manjinskih prava o kojem će biti više riječi kasnije.

No, moguć je drugi način da se postavi ovo pitanje, a to je - do koje mjere je sadašnji posebni status koji se u pojedinim državama članicama EU daje na-

48 Henrard (n182)

49 Ovaj instrument trenutno se smatra najvišim standardom zaštite manjinskih prava, a u Hrvatskoj je dobro poznat već godinama, između ostalog zbog naglaska koji se na njega stavlja u procesu pregovora gdje je jedno od ključnih pitanja za Hrvatsku bilo zadovoljavanje političkih kriterija, značajan dio kojih su ljudska prava i zaštita manjina. Međutim, poznato je da jednom po pristupanju dolazi do promjene u pogledu aktivnosti Komisije i ovlasti EU na ovom području.

cionalnim manjinama u skladu sa zabranom rasne ili etničke diskriminacije iz Direktive EU? Ako prevlada tumačenje da su nacionalne manjine obuhvaćene pojmom “rasno ili etničko podrijetlo” iz Direktive 2000/43/EZ, što je u svakom slučaju u interesu zaštite manjina u pogledu značajne zaštite od diskriminacije koju postavlja Direktiva te je u skladu s interpretacijom CERD/C i definicijom iz čl.1.st.1., ali i načina na koji ESLJP tumači EKLJP (kao što je prikazano u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH gdje je Sud utvrdio postojanje etničke diskriminacije u BiH koju je smatrao dijelom rasne diskriminacije u širem smislu), problem bi se mogao pojaviti ukoliko bi Sud EU tumačio odredbu Direktive 2000/43/EZ u pogledu pozitivne akcije na način na koji je tumačio sličnu odredbu u pogledu pozitivne akcije na području ravnopravnosti spolova.⁵⁰

Međutim, na oba ova pitanja, i u pogledu obuhvaćenosti diskriminacije temeljem pripadnosti nacionalnoj manjini rasnom ili etničkom diskriminacijom temeljem Direktive 2000/43/EZ i u pogledu granica dopustivosti mjera pozitivne akcije temeljem Direktive 2000/43/EZ Sud EU tek treba dati svoj odgovor. Pritom je za sada jedino moguće dati ocjenu da je u nedostatku presude koja bi upućivala na suprotan zaključak potrebno tumačiti da je pripadnost nacionalnoj manjini obuhvaćena diskriminacijskom osnovom “rasno ili etničko podrijetlo” jer se time garantira dodatna zaštita pripadnicima nacionalnih manjina od diskriminacije, a da je u pravu EU moguće očekivati ostavljanje velike margine državama za samostalno odlučivanje o mjerama pozitivne akcije koje su potrebne kako bi se omogućilo državama članicama zadovoljenje posebnih prava nacionalnih manjina.

MEHANIZMI ZAŠTITE OD DISKRIMINACIJE

Neovisno tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije temeljem etničke pripadnosti i nacionalnog podrijetla

Direktiva 2000/43/EZ obvezuje države na određivanje ili osnivanje tijela za suzbijanje diskriminacije temeljem rasne ili etničke diskriminacije. Zakonom o suzbijanju diskriminacije određen je pučki pravobranitelj kao tijelo nadležno za suzbijanje ovog vida diskriminacije. Prema Obrazloženju uz Zakon o suzbijanju diskriminacije,⁵¹ jedan od razloga zašto je odlučeno da se u Republici Hrvatskoj ne osniva novo tijelo, već da se nove ovlasti dodijele ustanovi pučkog pravobranitelja je preporuka ECRI-a, Europske komisije protiv rasizma i nesnošljivosti,

⁵⁰ Za detaljno istraživanje gdje bi na području suzbijanja rasne ili etničke diskriminacije mogla ili trebala biti postavljena granica v. HCD Caruso, ‘Limits of the Classic Method: Positive Action in the European Union After the New Equality Directives’ (2003) Harvard International Law Journal 331.

⁵¹ Obrazloženje Prijedloga zakona o suzbijanju diskriminacije Vlade Republike Hrvatske iz svibnja 2008. godine

dana Hrvatskoj.⁵²

S obzirom da je odlučeno da bi trebala postojati nadležnost neovisnog tijela u pogledu svih osnova iz ZSD-a, a ne samo onih za koje to zahtijeva pravo EU (rasno ili etničko podrijetlo i spol) ili međunarodno pravo, a da su već postojale institucije nadležne za suzbijanje diskriminacije temeljem određenih osnova (pravobraniteljica za ravnopravnost spolova i pravobraniteljica za osobe s invaliditetom) i za određene skupine (pravobraniteljica za djecu) Zakonom o suzbijanju diskriminacije je stvorena institucionalna mreža u kojoj je pučki pravobranitelj određen kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije s nekim središnjim nadležnostima u odnosu na sve diskriminacijske osnove iz ZSD-a i posebnim nadležnostima u odnosu na one osnove za koje nisu nadležne druge pravobraniteljske institucije, a koje uključuju rasno ili etničko podrijetlo tj. nacionalnu pripadnost.

Pučki pravobranitelj je neovisno tijelo nadležno za zaprimanje pritužbi o diskriminaciji temeljem pripadnosti nacionalnoj manjini, ali i tijelo nadležno za provođenje promotivnih i drugih aktivnosti središnjeg tijela na ovom području.

Dakle, pučki pravobranitelj je u odnosu na sve osnove iz Zakona središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije u RH. Stoga i izvješće Saboru podnosi pučki pravobranitelj, kao središnje tijelo, no uključujući statističke podatke i razmatranja o pojavama diskriminacije iz nadležnosti posebnih pravobraniteljskih institucija. Pučki pravobranitelj u odnosu na sve osnove iz Zakona obavlja i druge poslove središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije: prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije, provodi istraživanja na području diskriminacije te daje mišljenja i preporuke te predlaže Vladi Republike Hrvatske odgovarajuća zakonska i strateška rješenja.

Kako bi kao središnje tijelo pučki pravobranitelj mogao pratiti primjenu Zakona o suzbijanju diskriminacije, sva pravosudna tijela su dužna voditi evidencije o sudskim predmetima vezanim za diskriminaciju i po diskriminacijskim osnovama, koje se dostavljaju Ministarstvu pravosuđa, a koje ih je dužno dostaviti pučkom pravobranitelju. Kao središnjem tijelu nadležnom za suzbijanje diskriminacije pučkom je pravobranitelju Zakonom postavljena i obveza da pri izradi redovitih izvješća, mišljenja i preporuka o pojavama diskriminacije konzultira socijalne partnere (reprezentativne udruge sindikata i poslodavaca više razine) i organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom i promicanjem ljudskih pra-

⁵² Europska komisija protiv rasizma i nesnošljivosti (ECRI), Treće izvješće o Hrvatskoj, CRI(2005)24, Strasbourg, 2005. (točka 49.)

Zakon o suzbijanju diskriminacije predviđa posebne diskriminacijske tužbe te je moguće podnošenje udružne tužbe. U postupcima ako tužitelj učini vjerojatnim da je došlo do diskriminacije dolazi do prebacivanja tereta dokazivanja.

va, organizacije koje se bave zaštitom prava skupina izloženih visokom riziku diskriminacije, crkve i vjerske organizacije upisane u Evidenciju vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj na temelju Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica te Savjet za nacionalne manjine.

Kada je riječ o redovnim diskriminacijskim ovlastima, kakve svaka neovisna pravobraniteljska institucija ima u odnosu na diskriminacijske osnove iz svoje nadležnosti, u slučajevima diskriminacije na osnovu nekih osnova, a to su rasa ili etnička pripadnost ili boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imovno stanje, članstvo u sindikatu, obrazovanje, društveni položaj, dob, zdravstveno stanje te genetsko naslijeđe nadležan je pučki pravobranitelj. U tom smislu pučki pravobranitelj zaprima prijave svih fizičkih i pravnih osoba te fizičkim i pravnim osobama koje su podnijele pritužbu zbog diskriminacije pruža potrebne obavijesti o njihovim pravima i obvezama te mogućnostima sudske i druge zaštite; ako nije započeo sudski postupak, ispituje pojedinačne prijave i poduzima radnje iz svoje nadležnosti potrebne za otklanjanje diskriminacije i zaštitu prava diskriminirane osobe; upozorava javnost na pojave diskriminacije; uz pristanak stranaka provodi postupak mirenja uz mogućnost sklapanja izvansudske nagodbe te podnosi kaznene prijave u vezi sa slučajevima diskriminacije nadležnom državnom odvjetništvu. Dakle, za diskriminaciju temeljem pripadnosti nacionalnoj manjini pučki pravobranitelj je neovisno tijelo nadležno za zaprimanje pritužbi, ali i provođenje promotivnih i drugih aktivnosti središnjeg tijela.

Sudska zaštita od diskriminacije

Međutim, zaštita od diskriminacije može se dakako potražiti i direktno na sudovima. Osobita značajka Zakona o suzbijanju diskriminacije je da detaljno regulira postupak pred sudom povodom diskriminacijskih tužbi, pa osoba koja tvrdi da je žrtva diskriminacije po odredbama Zakona o suzbijanju diskriminacije može podnijeti tužbu za utvrđenje diskriminacije, tužbu za zabranu ili otklanjanje diskriminacije, tužbu za naknadu štete te može tražiti da se presuda kojom je utvrđena povreda prava na jednako postupanje na trošak tuženika objavi u medijima.

Ako stranka u sudskom ili drugom postupku tvrdi da je povrijeđeno njezino pravo na jednako postupanje prema odredbama ovoga Zakona, dužna je učiniti vjerojatnim da je došlo do diskriminacije. U tom slučaju teret dokazivanja da nije bilo diskriminacije leži na protivnoj stranci.

Zakon omogućava miješanje zainteresiranih tijela, udruga i sl. u parnicu povodom ovih tužbi te podnošenje udružnih tužbi u slučajevima diskriminacije većeg broja osoba, pri čemu udružnu tužbu ne moraju podnositi žrtve diskriminacije već to umjesto njih može učiniti primjerice nevladina udruga koja se bavi pravima pripadnika određene društvene skupine ili tijelo koje se bavi za zaštitu od diskriminacije (poput pučkog pravobranitelja). Zakon sadrži i prekršajne odredbe za određene oblike diskriminacije, viktimizaciju te uskratu davanja svih podataka i traženih dokumenata vezanih uz diskriminaciju na zahtjev pučkog pravobranitelja ili posebnih pravobraniteljstava.

Uz sudsku zaštitu, građani se ustavnom tužnom mogu obratiti i Ustavnom sudu, a nakon iscrpljivanja domaćih pravnih lijekova postoji i mogućnost obraćanja ESLJP sa tužbom protiv RH. Republiku Hrvatsku može se tužiti za diskriminaciju temeljem čl. 14. Konvencije zbog diskriminacije do koje je došlo vezano za neko od konvencijskih prava. Međutim, s obzirom da je RH ratificirala Protokol 12 na EKLJP pred Europskim sudom za ljudska prava moguće je tužiti RH kada su ostvarene odgovarajuće pretpostavke i zbog diskriminacije vezano za bilo koje drugo pravo garantirano zakonima Republike Hrvatske.

I drugi mehanizmi

Iako nije riječ o mehanizmima za direktnu zaštitu pravu pojedinaca, nevladine organizacije, ali i neovisna tijela za suzbijanje diskriminacije/nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava mogu međunarodnim odborima koji prate stanje i izrađuju izvješća vezano za prisutnost rasne i etničke diskriminacije u RH ukazati na prisutnost diskriminacije. Na ovaj način može se neizravno utjecati na mijenjanje diskriminatorne prakse odnosno diskriminatornih propisa. Ovdje posebice valja navesti specijalizirane odbore stručnjaka: UN-ov Odbor za uklanjanje svih oblika rasne diskriminacije (CERD/C) te Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina i ECRI Komisiju Vijeća Europe. Bitna karakteristika ranije spomenute Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije CERD-a je da se Konvencijom ustanovljuje Odbor za uklanjanje svih oblika rasne diskriminacije (CERD/C) sastavljen od osamnaest stručnjaka poznatih po svojem visokom moralu i svojoj nepristranosti, koje među svojim državljanima biraju države stranke, a koji zasjedaju u osobnom svojstvu, s time što se vodi računa o pravičnoj geografskom podjeli i zastupljenosti raznih oblika civilizacije, kao i glavnih pravnih sustava. U skladu s čl.g. CERD-a države moraju podnositi CERD/C izvješća o primjeni Konvencije, inicijalno izvješće u razdoblju od godine dana od stupanja na snagu Konvencije u toj državi, a nakon toga svake dvije godine. Kako je postala praksa da se istovremeno podnose dva dvogodišnja izvješća, u praksi se izvješća zapravo podnose svake četiri godine. Temeljem ovih izvješća Odbor formulira zaključne opservacije kojima se daje konstitutivno autoritativno tumačenje odredbi Konvencije.

CERD/C također formulira opće preporuke, a do kraja 2010. godine formulirane

su 33 opće preporuke⁵³. Za pitanje u fokusu osobito je relevantno da je CERD/C 1993. izdao opću preporuku br. 14 o definiciji diskriminacije u kojoj dodatno definira koji oblik postupanja će se smatrati diskriminacijom u smislu Konvencije, pri čemu zaključuje da je razlikovanje suprotno Konvenciji ukoliko ima kao svrhu ili kao učinak ograničavanje određenih prava i sloboda te navodi kada se različito postupanje neće smatrati diskriminacijom i koje su mogućnosti opravdanja diskriminacije. Značajna je i opća preporuka br. 8. iz 1990. o identifikaciji rasne ili etničke skupine, u kojoj je Odbor nakon razmatranja izvješća država o načinu na koji se identificira pojedince koji su članovi određene rasne ili etničke skupine, zaključio se takva identifikacija treba, osim ako ne postoji nego opravdanje, bazirati na samo-identifikacija pojedinca o kojem je riječ.

Primjenu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe kao ključni instrument zaštite prava, ali i zabrane diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina prati Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, koji u svojim izvješćima odnosno mišljenjima o Hrvatskoj uvijek ocjenjuje pojavnost diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina te daje preporuke za poboljšanje stanja. Primjerice u Mišljenju iz 2010. Odbor je rekao "Međutim, predstavnici nacionalnih manjina i civilnog društva i dalje prijavljuju slučajeve diskriminacije pripadnika srpske manjine i Roma u području obrazovanja, zapošljavanja, stambenog zbrinjavanja, priznavanja prava vlasništva i drugih stecenih prava, obnove stambenih objekata oštećenih tijekom rata, održivosti povratka pripadnika nacionalnih manjina te pristupa zdravstvenoj skrbi i socijalnoj zaštiti."⁵⁴

Još jedan akter u suzbijanja rasne ili etničke diskriminacije pod okriljem Vijeća Europe je Europska komisija protiv rasizma i nesnošljivosti (ECRI). ECRI je odbor neovisnih stručnjaka, usporediv sa CERD/C Odborom UN-a, međutim uz razliku da sustav VE sadržava ESLJP kao ključnog aktera i interpretatora EKLJP, a uz ocjenu stanja u državama ECRI također izdaje Preporuke. U najnovijem Izvješću ECRI-a o Hrvatskoj iz 2012. godine⁵⁵ ECRI kao ranjive/ciljane skupine uz povratnike, izbjeglice i tražitelje azila i ostale ne-državljanke izdvaja nacionalne/etničke manjine, pri čemu posebno izdvaja Srbe, Rome i Bošnjake i daje konkretne preporuke za suzbijanje diskriminacije svake od ovih skupina provođenje kojih se očekuje u nadolazećem razdoblju.

53 Protection against racial discrimination in the EU, The Work of the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, UN OHCHR, Europe Regional Office

54 Treće mišljenje o Hrvatskoj doneseno 27. svibnja 2010., para 21, ACFC/OP/III(2010)005.

55 Izvješće ECRI-a o Hrvatskoj (četvrti ciklus praćenja), usvojeno 20. lipnja 2012., objavljeno 25. rujna 2012., CRI(2012)45

2

INSTRUMENTI ZAŠTITE PRAVA NACIONALNIH MANJINA

Napisala i uredila: mr. sc. Antonija Petričušić, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu

*“Znam što je nacionalna
manjina kad je vidim.”*

**Max Van der Stoel,
bivši Visoki povjerenik nacionalnih manjina**

Uvod

Teško je danas zamisliti državu koja je etnički homogena. Suvremeno doba globalizacije dodatno povećava karakter višenacionalnosti i multikulturalnosti država širom svijeta. Ipak, pitanje priznanja i zaštite prava nacionalnih manjina relativno je nedavno postalo normirano odredbama međunarodnog prava. Zamašnjak kodifikacije prava nacionalnih manjina na europskom kontinentu bili su krvavi međuetnički sukobi iz posljednjeg desetljeća dvadesetog stoljeća koji su domino efektom harali u novonastalim državama proizašlim iz multietničkih socijalističkih federacija jugoistočne Europe i Azije. Početkom 1990-tih godina međunarodna je zajednica morala reagirati na međuetničke sukobe iz toga doba, ali i uzeti u obzir činjenicu "da živimo u svijetu u kojem jača ekstremni nacionalizam i u kojem su različiti oblici rasne, etničke i religijske netolerancije u stalnom porastu".⁵⁶ Ovaj dio priručnika donosi pregled međunarodnih normi i domaćih zakonskih odredbi kojima je svrha doprinijeti mirnom suživotu različitih etničkih zajednica na europskom kontinentu.

Kako definirati pojam 'nacionalna manjina'?

Nekadašnji Visoki povjerenik nacionalnih manjina Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS) Max Van der Stoel ponudio je najslikovitiju definiciju pojma 'nacionalna manjina'. U nekoliko navrata, naime, on je rekao: "Znam što je nacionalna manjina kad je vidim".⁵⁷ Iako su manjine često ekonomski neprivilegirane, ponekad čak i društveno marginalizirane skupine, neosporno je da i faktična manjina može nastupati iz pozicije moći i odlučivanja. Sjetimo se samo dominacije bijelaca u režimu aparthejda koji je u Južnoafričkoj Republici opstao sve do 1994. godine. Manjina je ipak najčešće ona skupina stanovništva koja je u pravilu broičano manja od ostatka stanovništva i posjeduje određene socio-kulturalne karakteristike koje ju od ostatka stanovništva razlikuju. No je

56 Vidi Thomas Buergenthal, "The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights", 19 (4) *Human Rights Quarterly* (1997), str. 703-723, 721. Buergenthal je još u drugoj polovici devedesetih godina prošloga stoljeća predviđao porast broja normativnih instrumenata za zaštitu prava nacionalnih manjina. Slično argumentira Jane Wright, koja tvrdi da nakon dugog razdoblja marginalnog bavljenja pravima nacionalnih manjina u okviru OESS-a, tek raspadom komunističkog bloka istočne Europe i međuetničkih sukoba koji su mu slijedili počinje kodifikacija manjinskih prava. Vidi više u Jane Wright, "The OSCE and the Protection of Minority Rights", 18 (1) *Human Rights Quarterly* (1996), str. 190-205.

57 "I know a (national) minority where I see one". Vidi Max Van der Stoel, "Prevention of Minority Conflicts", in Louis B. Sohn (ur.), *The CSCE and the Turbulent New Europe* (Washington, DC, Friedrich-Naumann-Stiftung, 1993), str. 148.

li manjina i skupina turista koja povremeno boravi na teritoriju neke zemlje? Je li manjina i neorganizirana skupina stanovništva neke zemlje koja se od većine razlikuje brojnim karakteristikama, ali ne posjeduje volju za samoorganizacijom ili očuvanjem tih svojih karakteristika? Je li državljanstvo nužan uvjet za priznanje statusa nacionalne manjine? Odgovore na ova pitanja nude ostali elementi definicije pojma 'nacionalna manjina'. Najprije, budući da zaštita manjina spada pod nadležnost države koju manjine nastanjuju, državljanstvo ili dugoročna prisutnost na teritoriju neke države tradicionalni su kriteriji definicije nacionalne manjine. Iako, inzistiranje na ovim elementima, definicija je često predmet napada manjinskih stručnjaka i aktivista. Nadalje, biti manjinom stvar je vlastitog izbora. Nikoga se ne može natjerati da pripada određenoj društvenoj skupini, čak i kada ga drugi vide kao takvoga. Pa stoga, kada pripadnici neke manjinske skupine ne pokazuju volju za održavanjem vlastitih kulturalnih specifičnosti, ne postoje mjere kojima se može inzistirati na očuvanju njihove društvene grupe.

Zašto je definicija pojma 'nacionalna manjina' toliko kontroverzna, i u akademskoj literaturi i u međunarodnom pravu? Neke države niječu čak i postojanje nacionalnih manjina na svojim teritorijima. Takve su na primjer Francuska i Grčka, jedine države u Europi koje nisu čak niti ratificirale europsku Okvirnu Konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina. Među onima koje pak priznaju prava nacionalnih manjina, ne postoji usuglašen stav u pogledu adresata prava i opsega priznanja prava. U Njemačkoj, na primjer, u populaciji od gotovo 82 milijuna stanovnika više je od 16 milijuna ljudi stranog i(li) imigrantskog podrijetla. Još od šezdesetih godina prošloga stoljeća, privučeni ekonomskim rastom i potražnjom za radnom snagom, imigranti iz južne i istočne Europe, te Turske, počinju nastanjivati Njemačku. Samo turska etnička zajednica u toj zemlji danas broji gotovo tri milijuna pripadnika. No ona ne uživa zaštitu svojih kulturno-identitetskih specifičnosti iz sredstava državnog proračuna niti joj se jamče mehanizmi sudjelovanja u donošenju političkih odluka. U isto vrijeme malobrojne, ali tradicionalno prisutne i u pravilu teritorijalno koncentrirane zajednice Danaca, Sorba ili Frizijaca, kao i Roma, uživaju manjinsku zaštitu.⁵⁸ Dancima, Sorbima i Frizijcima jamči se pravo na uporabu jezika. Imaju manjinske škole i ostale kulturno-obrazovne institucije, medije, koriste se svojim jezikom u lokalnim parlamentima. Unatoč mnogobrojnosti turske zajednice, država ne financira škole na turskom jeziku i ne pomaže opstanak turskog identiteta državnim novcem. Osim toga, Njemačka čak ni ne omogućava laku naturalizaciju i stjecanje državljanstva svojim imigrantskim zajednicama. Od tri milijuna registriranih stanovnika turskog podrijetla, tek ih oko 70.000 posjeduje njemačko državljanstvo. Većina njih stekla ga je tek nakon što je 2000. godine promijenjen Zakon o državljanstvu koji zahtjeva odricanje od državljanstva matične države prilikom stjecanja njemačkog državljanstva. Nakon više desetljeća života u Njemačkoj, mnogobrojni su turski useljenici integrirani

58 Federal Ministry of Interior, "National Minorities in Germany", http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2010/nat_minderheiten.pdf?__blob=publicationFile.

u njemačko društvo, posebice kada se radi o useljenicima druge generacije, dakle onima koji su u njemačkoj pohađali škole i fakultete. No, još je popriličan broj doseljenika, posebice starijih i slabijeg obrazovanja, koji ne govore njemački jezik. Takvi društveni život provode isključivo sa sunarodnjacima, rijetko kontaktirajući s njemačkim stanovništvom izvan posla. U isto vrijeme, više od 30% Nijemaca vjeruje da je njihova zemlja pod najezdom stranaca. Islamofobija je u toj demokratskoj zemlji vrlo raširena, a više od polovice stanovništva (u nekim dijelovima Njemačke čak do 75,7 posto lokalnog stanovništva) rado bi ograničilo vjerske slobode muslimanima.⁵⁹ Ne čudi stoga što je 2010. godine njemačka kancelarka Angela Merkel utvrdila da multikulturalizam u Njemačkoj nije uspio.⁶⁰ Ona smatra kako bi dugoročni imigranti osim znanja njemačkog jezika trebali usvojiti i njemačke običaje. Bi li suživot Nijemaca i Turaka, ali i ostalih imigrantskih zajednica, bio uspješniji kada bi se imigranti jednostavno utopili u dominantnu kulturu ili pak ukoliko bi njemačke vlasti i imigrantima priznala prava manjina koja skrbe o zaštiti njihova identiteta? Odgovor je vjerojatno negdje na pola puta. Jer uspješna integracija manjina nikako ne znači negiranje manjinskog identiteta. Integracija je svakako proces koji zahtjeva dvostrano ulaganje; i sa strane manjinskih zajednica i sa strane države.

Nedorečenosti pojma 'nacionalna manjina' svakako pomaže i činjenica da ne postoji pravno obvezujuća definicija nacionalne (etničke) manjine u međunarodnom pravu.⁶¹ Prvi pravno-obvezujući međunarodni instrument koji je propisao zaštitu manjina nakon Drugog svjetskog rata je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih naroda. On je propisao da "[u] onim državama u kojima postoje etničke, vjerske ili jezične manjine, osobama koje pripadaju tim manjinama ne smije se uskratiti pravo da u zajednici s ostalim pripadnicima svoje grupe uživaju svoju kulturu, ispovijedaju i iskazuju svoju vjeru ili da se služe svojim jezikom".⁶² Vremenom je postalo bjelodano kako je usvajanje definicije 'etničke, jezične i vjerske manjine' neophodno za provedbu članka

59 Johannes Kandel, *Islamophobia – On the Career of a Controversial Term* (Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006).

60 BBC Europe, "Merkel says German multicultural society has failed", 17.10. 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11559451>

61 Daniel Šmihula, "Definition of national minorities in international law", 6 (5) *Journal of US-China Public Administration* (2009), str. 45-51.

62 Članak 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima usvojen na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, 16. prosinca 1966. godine (Rezolucija br. 2200 A /XXI/), a stupio na snagu 23. ožujka 1976. godine. Službeni tekst Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima objavljen je u Službenom listu SFRJ 7/1971 i još uvijek je jedini službeni prijevod. Republika Hrvatska stranka je Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima od 6. listopada 1991. godine prema Odluci o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji. Tu odluku donijela je Vlada Republike Hrvatske 30. rujna 1993. godine (Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 12/1993.) Prema odredbi II. te Odluke, "Tekstovi mnogostranih međunarodnih ugovora iz točke I. ove Odluke, objavljeni u službenim glasilima država sljednica, važe i primjenjuju se kao službeni tekstovi do objave službenih tekstova tih međunarodnih ugovora na hrvatskom jeziku u Narodnim novinama - Međunarodni ugovori."

27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Studija Posebnog izvjestitelja, talijanskog pravnika Francesca Capotortija iz 1977. godine definirala je manjinu kao “brojčano podređeniju grupu u odnosu na ostatak stanovništva neke države čiji članovi - kao državljani - posjeduju etničke, vjerske ili jezične karakteristike koje ih razlikuju od ostatka stanovništva i koji, iako samo implicitno, gaje osjećaj solidarnosti, usmjeren prema očuvanju svoje kulture, tradicije, vjere ili jezika.”⁶³ Još je nekoliko Posebnih izvjestitelja pridonijeli međunarodno prihvaćene definicije pojma ‘nacionalna manjina’. Kanadski, točnije kvibeški pravnik Jules Dêchenes je 1985. godine je Capotortijevoj definiciji pridodao elemente nedominantnog položaja i osjećaja solidarnosti.⁶⁴ Definicija norveškog profesora ljudskih prava Asbjørna Eidea iz 1993. godine određuje manjinu kao “skupinu osoba u suverenoj državi, koju čini manje od pola stanovništva te države, a čiji članovi imaju zajedničke etničke, vjerske, jezične osobine koje ih razlikuju od ostatka stanovništva.”⁶⁵

Potrebno je primijetiti da Capotortijeva definicija ne zahtjeva uvjet državljanstva, niti razlikuje stare (autohtone) od novih manjina (imigranata) putem zahtjeva za povijesnom prisutnošću na teritoriju države koja priznaje manjinski status i zaštitu. Isto vrijedi i za kasnije elaborirane definicije. Također, UN-Odbor za ljudska prava, tijelo koje nadzire primjenu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima kroz sustav pojedinačnih tužbi, naveo je u Općem komentaru na članak 27 da pojedinci zaštićeni njime ne trebaju biti državljani niti čak trajni stanovnici, a mogu čak biti i radnici imigranti.⁶⁶

Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama usvojena je i proglašena na 47. Zasjedanju Opće skupštine Ujedinjenih naroda, 18. prosinca 1992. godine⁶⁷ nadahnuta je odredbama članka 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koje se tiču prava osoba koje pripadaju etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama. Iako se radilo o prvom razrađenom međunarodno-pravnom instrumentu manjinske zaštite, Deklaracija nije pravno obvezujući izvor prava i prilično općenito propisuje prava manjina.

U Europi je pravna definicija pojma ‘nacionalna manjina’ sadržana u tekstu

63 Francesco Capotorti, “Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques”, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1979/384.

64 Jules Deschenes, “Proposition de définition de la notion de minorité”, U.N., Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1985/31.

65 Asbjørn Eide, “Moyens possibles de faciliter la solution par des voies pacifiques et constructives des problèmes dans lesquelles des minorités sont impliquées”, U.N., Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1993/34.

66 Human Rights Committee, General Comment 23, Article 27, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994).

67 U.N. General Assembly Resolution A/RES/47/135.

Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima i Preporuci 1201 (1993) Parlamentarne skupštine Vijeća Europe. Prema Europskoj povelji, “regionalni ili manjinski jezici” su jezici koji se tradicionalno rabe na području određenog državnog teritorija od strane državljana te države koji sačinjavaju grupu brojčano manju od ostatka državnog stanovništva i razlikuju se od službenih jezika te države. Izraz “područje na kojem se regionalni ili manjinski jezici rabe” znači zemljopisno područje na kome je navedeni jezik način izražavanja određenog broja ljudi što opravdava usvajanje različitih zaštitnih i poticajnih mjera predviđenih u Povelji. Izraz “neteritorijalni jezici” znači jezike koji se rabe od državljana određene države, a koji se razlikuju od jezika koje rabi ostatak državnog pučanstva, ali koji iako su tradicionalno u uporabi u okviru državnog teritorija, ne mogu biti svedeni na zasebno područje.

Preporuka 1201 Parlamentarne skupštine od 1. veljače 1993. sadrži nacrt Dodatnog protokola o pravima nacionalnih manjina na Europsku konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (EKLJP). Članak 1. tog, nikad usvojenog protokola, sadrži definiciju pojma ‘nacionalna manjina’ koja je postala česta referenca u mnogim državama budući uz državljanstvo kao uvjet priznanja statusa nacionalne manjine sadrži također i zahtjev ‘dugogodišnjeg nastanijavanja i trajne veze s državom’. Izraz ‘nacionalna manjina’ se prema Dodatnom protokolu o pravima nacionalnih manjina odnosi se na grupu osoba u državi koje (i) borave na teritoriju te države, a njeni su građani; (ii) održavaju dugu, čvrstu i trajnu veze s tom državom; (iii) posjeduju distinktivna etnička, kulturna, vjerska ili jezična obilježja; (iv) imaju dovoljno predstavnika, iako manje od ostatka stanovništva te države ili regije te države; (v) motivirani su u zajednici očuvati zajednički identitet, uključujući i njihovu kulturu, njihove običaje, njihovu religiju ili njihov jezik.

Hrvatski Ustavni zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina⁶⁸ jedan je od rijetkih europskih zakona koji reguliraju tematiku prava manjina a sadrži definiciju pojma nacionalna manjina. U članku 5. toga zakona nacionalna manjina definirana je kao (i) skupina hrvatskih državljana (ii) čiji su pripadnici tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, (iii) a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i (iv) vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja.

Da zaključimo, pojam ‘nacionalna manjina’ označava skupinu ljudi unutar određene nacionalne države koja je brojčano manja od ostatka populacije države ili dijela države; koja nije u vladajućem ili dominantnom položaju; koja ima kulturu, jezik, vjeru, rasu itd. različitu od one većine stanovništva; čiji članovi imaju

68 Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (UZOPNM), Narodne novine 155/2002. Vidi i Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine 80/2010.

Prema hrvatskom zakonodavstvu, nacionalna manjina je skupina hrvatskih državljana čiji su pripadnici tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja.

volju očuvanja svojih kulturnih i identitetskih specifičnosti; čiji članovi su građani države u kojoj imaju status nacionalne manjine i imaju dugoročnu prisutnost na području države u kojoj žive.

Što su to prava manjina?

Kao što je u uvodu već spomenuto, zaštita i promocija prava nacionalnih manjina postala je u devedesetim godinama prošlog stoljeća tema čestih diskusija kako u javnosti, tako i u akademskoj zajednici. Zahvaljujući tada uspostavljenom sustavu međunarodnih normi, nastalom kao odgovor na raspad multietničkih federacija i međuetničke sukobe koji su im uslijedili, između ostalog i na području bivše Jugoslavije, zaštita prava nacionalnih manjina postala je sastavnim dijelom međunarodne zaštite ljudskih prava. Nadalje, propisivanjem prava i sloboda nacionalnih manjina na međunarodnom nivou ovo je pitanje postalo još jednim područjem međunarodne suradnje.

Naime, koncept zaštite ljudskih prava uspostavljen nakon Drugog svjetskog rata izričito se bazira na zaštiti pojedinca, ne priznajući grupna prava koja su osnova za ostvarenje manjinskih prava poput obrazovanja na manjinskom jeziku i pismu, ili očuvanja elemenata manjinskog identiteta poput vjere, jezika, tradicije i kulturnog naslijeđa. Dakle, razlika između općih ljudskih prava i manjinskih prava je u tome da se potonja mogu uživati pojedinačno ili u zajednici s drugim pripadnicima manjine. Ne samo zbog ove konceptualne razlike, već pretežito zbog potpunog nedostatka odredbi o pravima manjina u međunarodnim dokumentima poput Opće deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih Naroda iz 1948. godine ili Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe iz 1950. godine, međunarodna je zajednica shvatila da treba razviti novi sustav mjera koje će urediti tematiku manjinske zaštite. Međunarodni sustav zaštite prava manjina razvijao se silovito u prošlom desetljeću, počevši od dokumenata Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji s početka devedesetih, preko Deklaracije Ujedinjenih naroda o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina iz 1992. godine, a kulminaciju doživljava pravim osnaženjem Okvirne konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe 1998. godine.

Nadalje, Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi (OSSE) inicirala je izradu

šest grupa preporuka od strane stručnjaka za manjinska pitanja.

U pravilu prema nazivima gradova u kojima su preporuke predstavljene javnosti, poznate su kao Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje iz 1996. godine, Preporuke iz Osla o jezičnim pravima nacionalnih manjina iz 1998. godine, Preporuke iz Lunda o djelotvornom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu iz 1999. godine, Smjernice o upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima iz 2003. godine, Preporuke o policijskoj djelatnosti u multietničkim društvima iz 2006. godine, Preporuke iz Bolzana/Bozena o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima iz 2008. godine te Ljubljanske smjernice o integraciji raznolikih društava iz 2012. godine. Spomenute preporuke i smjernice propisuju okvir za uobličavanje politike i zakonskih tekstova u zemljama članicama OSSE-a, ali nemaju pravno obvezujući karakter.

Pitanje zaštite i ostvarenja prava nacionalnih manjina počiva na državama u kojima manjine obitavaju.

Okvirna konvencija za zaštitu prava nacionalnih manjina⁶⁹ Vijeća Europe je prvi pravno obavezujući međunarodni instrument posvećen upravo zaštiti nacionalnih manjina. Njen je osnovni cilj uspostavljanje pravnih standarda kojih se države potpisnice obavezuju poštivati u cilju ostvarenja zaštite nacionalnih manjina. Okvirna konvencija stupila je na snagu 1998. godine nakon što ju je ratificiralo dvanaest država članica Vijeća Europe. Prilikom Ratifikacijom Okvirne konvencije države preuzimaju sljedeće obveze: zabranu diskriminacije; promicanje djelotvorne jednakosti; promicanje uvjeta koji pogoduju očuvanju i razvijanju kulture, religije, jezika i tradicija; slobodu okupljanja, udruživanja, izražavanja, mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti; pristup medijima i njihovo korištenje; jezične slobode: upotrebu manjinskog jezika privatno i javno kao i njegovu upotrebu pred upravnim

vlastima; upotrebu vlastitog imena na manjinskom jeziku; prikaz informacija privatne naravi na manjinskom jeziku; topografska imena na manjinskom jeziku; obrazovanje na manjinskom jeziku; slobodu osnivanja obrazovnih ustanova; prekogranične kontakte; međunarodnu i prekograničnu suradnju; sudjelovanje u gospodarskom, kulturnom i društvenom životu; sudjelovanje u javnom životu; zabranu prisilne asimilacije.

Svaka od država članica koja se obvezala na provedbu i zaštitu manjinskih prava

69 Vidi Odluka o proglašenju Zakona o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Narodne novine - Međunarodni ugovori 14/1997.

konvencijom dužna je najprije pripremiti početno izvješće o provedbi odredaba Okvirne konvencije u roku od godine dana od ratifikacije Konvencije, a nakon toga svakih pet godina periodično podnositi nova izvješća. Izvješće o provedbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina je zapravo službeno očitovanje o primjeni članaka Okvirne konvencije u praksi, a često sadrži i popis svih politika i mjera koje države potpisnice provode na svojim teritorijima u cilju zaštite manjina i očuvanja kulturne, jezične i etničke raznolikosti.

Budući je pitanje priznanja manjinskog statusa strogo unutrašnje pitanje, mnoge države članice manjinsku zaštitu jamče brojčano slabim, ali kroz duže povijesno razdoblje prisutnim manjinskim zajednicama na njihovim područjima (tzv. autohtone manjine). U isto vrijeme, brojčano znatno snažnijim etničkim zajednicama, koje su doselile u države članice kao rezultat ekonomskih migracija (tzv. nove manjine ili imigranti) ne priznaju manjinski status, a time niti dodatnu zaštitu. Neke države zapadne Europe opće ne priznaju postojanje manjina na svojim teritorijima ili pak odgađaju ratifikaciju Okvirne konvencije, što ni u kojem slučaju ne pridonosi ujednačavanju standarda među svim državama članicama Vijeća Europe. Također, ovakva praksa dovodi u pitanje legitimnost zahtjeva za poštivanjem međunarodnih manjinskih standarda u novonastalim državama Europe koje streme pridruživanju europskim organizacijama.

Činjenica da je pitanje zaštite nacionalnih manjina gotovo dva desetljeća uređeno na međunarodnoj razini u formi deklaracija i konvencija znači da države ne mogu više tretirati manjine i stupanj njihovih prava kao isključivo unutrašnje pitanje. Naime, međunarodni instrumenti koji su pravno obvezujući često sadrže propisan mehanizam nadgledanja ili provedbe svojih odredbi. Na primjer, činom ratifikacije Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda⁷⁰ države potpisnice priznaju nadležnost Europskog suda za ljudska prava da prima zahtjeve fizičkih osoba ili nevladinih udruga koji tvrde da su žrtve povrede prava priznatih u Konvenciji što ih je počinila država. Svaka država koja pak pristupi Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe obvezuje se pripremiti inicijalno izvješće u roku od godinu dana po pristupanju Okvirnoj Konvenciji te periodična izvješća svakih sljedećih pet godina o primjenama odredbi konvencije u nacionalnom zakonodavstvu i praksi državnih institucija. Ova se izvješća ispituju, a potom Odbor ministara i Parlamentarna skupština Vijeća Europe mogu vršiti pritisak na zemlju potpisnicu Okvirne konvencije u slučaju da ne ostvaruje neko od propisanih manjinskih prava.

Međunarodni dokumenti nisu jedina osnova zaštite prava manjina. Na međunarodnoj razini česti su primjeri bilateralnih rješenja putem međunarodnih ugovora između susjednih država. U takvim slučajevima države se obvezuju, putem

70 Objava pročišćenih tekstova Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te Protokola broj 1., Protokola broj 4., Protokola broj 6. i Protokola broj 7. uz Konvenciju, Narodne novine - Međunarodni ugovori 6/1999. - pročišćeni tekst i 8/1999. - ispravak.

reciprociteta, garantirati i provesti određena prava pripadnicima manjinskih naroda koji su većina u drugoj državi potpisnici. U cilju dobrosusjedske suradnje i stabilnosti na području jugoistočne Europe, u skorijoj budućnosti za očekivati je potpisivanje niza ovakvih bilateralnih sporazuma. Za sada je Hrvatska potpisala sporazume s Italijom, Mađarskom, Srbijom, Crnom Gorom te Makedonijom.⁷¹ Države u kojima pripadnici manjinskih naroda žive dužne su osigurati uspostavu zakonskog okvira za zaštitu prava manjina. Na primjer, načela iz Okvirne konvencije Vijeća Europe trebala bi biti pretočena u konkretne mjere u nacionalnom zakonodavstvu. No teoretski najbolja zakonska regulativa nema velikog praktičnog značenja ukoliko je njena provedba spora i nepotpuna. Stoga osim poznavanja zakonske regulative, kako međunarodne tako i domaće, državne organe na svim razinama vlasti treba poticati na što efikasniju primjenu propisa iz područja manjinske zaštite.

Instrumenti zaštite prava nacionalnih manjina Vijeća Europe

OKVIRNA KONVENCIJA ZA ZAŠTITU NACIONALNIH MANJINA

Vijeće Europe⁷² u svojim mnogobrojnim preporukama i dokumentima poziva na promicanju kulturnog pluralizma u državama članicama, razvoj tolerancije te

-
- 71** Ugovor između Republike Hrvatske i Talijanske Republike o pravima manjima, Narodne Novine - Međunarodni ugovori 10/1998; Sporazum između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti hrvatske manjine u Republici Mađarskoj i mađarske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne Novine - Međunarodni ugovori 1/1997; Sporazum između Republike Hrvatske i Srbije i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori i srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne Novine - Međunarodni ugovori 5/2005; Sporazum između Republike Hrvatske i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Crnoj Gori i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne Novine - Međunarodni ugovori 9/2009; Sporazum između Republike Hrvatske i Republike Makedonije o zaštiti prava hrvatske manjine u Republici Makedoniji i makedonske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne Novine - Međunarodni ugovori 5/2008.
- 72** Vijeće Europe je najstarija europska, međunarodna, međuvladina organizacija sa sjedištem u Strasbourgu u Francuskoj. Statut Vijeća Europe usvojen je 5. svibnja 1949. u Londonu kada je i organizacija osnovana. Osnovale ju je deset zemalja (Irska Republika, Francuska Republika, Kraljevina Belgija, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Talijanska Republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska, Kraljevina Norveška, Kraljevina Danska te Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske), a u međuvremenu su se pridružile i ostale zapadnoeuropske zemlje. Vijeće Europe se završetkom hladnog rata pretvorilo u glavni politički forum za dijalog i suradnju sa zemljama istočne i srednje Europe koje su izabrale demokratski oblik upravljanja državom.

međukulturalnog i međuetničkog suživota i razumijevanja.⁷³ Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe, koja je stupila na snagu 1. veljače 1998. godine, zasigurno je najsveobuhvatniji međunarodni ugovor kojemu je cilj zaštititi prava pripadnika nacionalnih manjina. Stranke Okvirne konvencije ratifikacijom preuzimaju obvezu promicati potpunu i djelotvornu jednakost pripadnika manjina u svim područjima gospodarskog, društvenog, političkog i kulturnog života, te osigurati uvjete koji će pripadnicima nacionalnih manjina omogućiti izraziti, očuvati i razvijati vlastitu kulturu i identitet. Okvirnoj je konvenciji prethodila Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, usvojena 1992. godine u okviru Ujedinjenih naroda, te Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, koju je također Vijeće Europe izglasalo 1992. godine, a stupila je na snagu 1998. Godine nakon što ju je ratificiralo dvanaest država članica Vijeća Europe. Ona dakle predstavlja prvi pravno obvezujući međunarodni instrument za zaštitu prava nacionalnih manjina.

Preambula Okvirne konvencije navodi da pluralističko i istinski demokratsko društvo ne treba samo poštivati etničku, kulturnu, jezičnu i vjersku samobitnost svakog pripadnika nacionalne manjine, već im također mora stvoriti odgovarajuće uvjete za izražavanje, očuvanje i razvijanje te samobitnosti. Osim toga, Okvirna konvencija propisuje aktivnu ulogu države u promicanju duha snošljivosti i međukulturnog dijaloga i poduzimanju učinkovitih mjera na promicanju uzajamnog poštovanja, razumijevanja i suradnje među svim ljudima koji žive na njihovu području, bez obzira na etničku, kulturnu, jezičnu ili vjersku pripadnost tih ljudi, posebice na području obrazovanja, kulture i medija.⁷⁴ Ostvarivanje odredbe Okvirne konvencije o promicanju međukulturnog dijaloga moguće je pratiti kroz redovna izvješća država potpisnica, te kroz mišljenja i preporuke Savjetodavnog odbora, ali ja ona još uvijek marginalno zastupljena u dokumentima. U cilju ostvarivanja ove odredbe Savjetodavni odbor predlaže na primjer da manjinsku kulturu treba promicati kao sastavni dio glavnih kulturnih tokova, jer to pridonosi međukulturnom dijalogu između pripadnika nacionalnih manjina

73 Vijeće Europe, "Bijela knjiga o međukulturnom dijalogu: Živimo zajedno jednaki u dostojanstvu", dostupno na http://www.azoo.hr/images/razno/Medjukulturalni_dijalog.pdf. Vijeće Europe, "Priručnik o normama Vijeća Europe o doprinosu medija društvenoj povezanosti, međukulturnom dijalogu, razumijevanju, toleranciji i demokratskom sudjelovanju", dostupan na <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Themes/LIVING%20TOGETHER%20CROATIAN.pdf>; Savjetodavni odbor, "Tematski komentar o učinkovitom sudjelovanju pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima", dostupan na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF.CommentaryParticipation.sr.pdf; Savjetodavni odbor, "Tematski komentar o obrazovanju na osnovu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina", dostupan na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF.CommentaryEducation.sr.pdf; Savjetodavni odbor, "Tematski komentar o jezičnim pravima", dostupan na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF.CommentaryLanguage.en.pdf.

74 Članak 6. stavak 1. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

i većinskoga stanovništva. Odbor također ističe značajnu ulogu medija u suzbijanju govora mržnje i negativnih stereotipa o nacionalnim manjinama.

U području obrazovanja i istraživanja države potpisnice dužne su promicati spoznaje o kulturi, povijesti, jeziku i vjeri njihovih nacionalnih manjina i većine. Konvencija predviđa dužnost država potpisnica osigurati obuku nastavnika i pristup udžbenicima te olakšati kontakte između učenika i nastavnika različitih manjinskih zajednica. Pravo pripadnika nacionalnih manjina nije ograničeno na pojedine razine obrazovanja jer su države dužne promicati jednaku dostupnost manjinskog obrazovanja na svim razinama obrazovanja. Nacionalne manjine imaju pravo ustanovljavati i upravljati vlastitim privatnim ustanovama za obrazovanje i obuku, no ovo pravo ne pretpostavlja odgovornost države financirati manjinske obrazovne ustanove. Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo poučavanja na vlastitom jeziku. Ovo je pravo tekstem Okvirne konvencije konkretizirano na način da bi države potpisnice trebale nastojati osigurati u okvirima svojih obrazovnih sustava mogućnost učenja manjinskih jezika ili poučavanja na manjinskom jeziku na područjima tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjenim nacionalnim manjinama, a kada za to postoji dostatno zanimanje. I sam tekst Okvirne konvencije predviđa da ostvarenje ovog prava ne odriče dužnost učenja službenog jezika ili održavanja nastave (i) na službenom jeziku države.

Iako propisuje mnoštvo prava koje pripadaju pripadnicima nacionalnih manjina, Okvirna konvencija ne sadrži definiciju pojma 'nacionalna manjina'. Ovakav pristup rezultat je izostanka konsenzusa među državama o adresatima prava nacionalnih manjina pa je svakoj državi potpisnici ostavljen prostor za procjenu koje skupine unutar svoga suvereniteta smatra nacionalnim manjinama. Kako je ranije već spomenuto, svaka od država članicama koja se obvezala na provedbu i zaštitu manjinskih prava Okvirnom konvencijom dužna je najprije pripremiti početno izvješće o provedbi odredaba Okvirne konvencije u roku od godine dana od njene ratifikacije, a nakon toga svakih pet godina periodično podnositi nova izvješća.⁷⁵ Izvješće o provedbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina je zapravo službeno očitovanje o primjeni članaka Okvirne konvencije u praksi, a često sadrži i popis svih politika i mjera koje države potpisnice pro-

Vijeće Europe u svojim mnogobrojnim preporukama i dokumentima poziva na promicanju kulturnog pluralizma u državama članicama, kao i na razvoj tolerancije te međukulturalnog i međuetničkog suživota i razumijevanja.

U području zaštite manjina osobito su bitna dva pravno-obvezujuća izvora međunarodnog prava:

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima

⁷⁵ *Ibid.*, Članak 25.

vode na svojim teritorijima u cilju zaštite manjina i očuvanja kulturne, jezične i etničke raznolikosti. U praćenju provedbe Okvirne konvencije sudjeluju Savjetodavni odbor i Odbor ministara. Savjetodavni odbor (*Advisory Committee*) čine pak neovisni stručnjaci, koji pripremaju mišljenja (*opinion*) na periodična izvješća država potpisnica o promjeni Konvencije. Naime, Okvirna konvencija predviđela je mehanizam nadgledanja primjene njezinih odredbi u zemljama članicama, zahtijevajući od njih da podnesu prvo izvješće u roku od godinu dana od stupanja na snagu Konvencije te dodatna izvješća svakih pet godina nakon toga ili po konkretnom zahtjevu Odbora ministara. Nakon što je proteklo već nekoliko krugova nadgledanja primjene Okvirne konvencije, Savjetodavni je odbor stekao uvid u prakse zemalja članica u pogledu ostvarivanja pojedinih prava nacionalnih manjina te je do sada pripremio tri posebna tematska komentara: o pravu na obrazovanje⁷⁶ u 2006. godini, o pravu na učinkovito sudjelovanje⁷⁷ u 2008. godini te o jezičnim pravima manjina na u 2012. godini.⁷⁸

Zanimljivost nadzornog mehanizma ove Konvencije (koja inače nije predviđena tekstem Konvencije, ali je postala opće prihvaćena praksa) su alternativna izvješća (tzv. *shadow reports*) koja izrađuju i podnose (manjinske) nevladine organizacije iz zemalja potpisnica. Sva izvješća, i službena i neslužbena, ispituje Savjetodavni odbor. Savjetodavni odbor se u procesu pripreme svoga mišljenja o primjeni Konvencije u određenom razdoblju konzultira s državnim dužnosnicima, parlamentarcima, predstavnicima manjina, nevladinim organizacijama, specijaliziranim tijelima drugih međunarodnih organizacija i ostalim mjerodavnim sugovornicima. Mišljenje Savjetodavnog odbora se prosljeđuje državi koja ima priliku dati primjedbe na to mišljenje. Potom Odbor ministara (*Committee of Ministers*), izvršno tijelo Vijeća Europe, donosi rezoluciju koja sadrži zaključke i preporuke državi o provedbi Okvirne konvencije. Kroz rezolucije Odbora ministara i mišljenja Savjetodavnog odbora dobivaju političku snagu jer obvezuju zemlje članice Vijeća Europe.

Okvirna konvencija predviđa pravo na slobodu izražavanja osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama koje obuhvaća slobodu mišljenja te primanje i širenje informacija i ideja na jeziku nacionalne manjine i to bez miješanja javnih vlasti i neovisno o granicama. Države potpisnice Okvirne konvencije dužne su, u okviru svojih pravnih sustava, osigurati da pripadnici nacionalne manjine ne budu

76 Savjetodavni odbor, "Tematski komentar o učinkovitom učestvovanju pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima" (2008), tekst komentara dostupan na srpskom jeziku na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryParticipation_sr.pdf.

77 Savjetodavni odbor, "Tematski komentar o obrazovanju na osnovu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina" (2006), tekst komentara dostupan na srpskom jeziku na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryEducation_sr.pdf.

78 Savjetodavni odbor, "Tematski komentar o pravu na uporabu jezika nacionalnih manjina", tekst komentara dostupan na engleskom jeziku na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryLanguage_en.pdf.

diskriminirani glede pristupa medijima. ⁷⁹ Države potpisnice konvencije imaju pravo zahtijevati dozvole za radijske postaje i televizijske postaje ili za kinematografska poduzeća, no pri tome moraju postupati bez diskriminacije i ograničiti osnivanje takvih medijskih poduzeća isključivo na temelju objektivnih kriterija. ⁸⁰ Nadalje, konvencija propisuje da države potpisnice nemaju pravo ometati manjine u osnivanju i uporabi tiskovnih medija. Konačno, države potpisnice moraju manjinama osigurati mogućnost zastupljenost programima u javnih medijskih servisa te osnivanje i korištenje vlastitih radio-televizijskih emisija. ⁸¹ Okvirna konvencija doduše sugerira da bi države potpisnice trebale usvojiti odgovarajuće mjere s ciljem olakšanja pristupa medijima pripadnika nacionalnih manjina te s ciljem promicanja snošljivosti i omogućavanja kulturnog pluralizma. ⁸² No, Okvirna konvencija ne razrađuje na koji način će se ostvariti ovo pravo nacionalnih manjina na pristup medijima.

Okvirna konvencija propisala je da osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju pravo slobodno i bez miješanja koristiti svoj manjinski jezik, privatno i javno, u govoru i u pismu. ⁸³ Države bi trebale osigurati uvjete koji će nacionalnim manjinama omogućiti korištenje manjinskog jezika pred tijelima vlasti na područjima koje manjine tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjuju, ukoliko manjine zahtijevaju osiguranje ovog prava te ondje gdje takav zahtjev odgovara stvarnoj potrebi. ⁸⁴ U slučajevima lišenja slobode ili kaznenog progona potrebno je pripadnika nacionalne manjine informirati o razlozima uhićenja te o naravi i povodu optužbe na jeziku kojeg razumije te omogućiti obranu na manjinskom jeziku. ⁸⁵ Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo koristiti svoje prezime i ime na manjinskom jeziku. ⁸⁶ Nadalje, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na svojem manjinskom jeziku javno uočljivo isticati oznake, natpise i druge informacije, čak i privatne naravi. ⁸⁷ Na područjima tradicionalno nastanjenima znatnijim brojem osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini države potpisnice potiče se da omoguće isticanje javnih topografskih oznaka (primjerice lokalnih naziva mjesta, naziva ulica, naziva službenih institucija) na službenom i manjinskom jeziku. ⁸⁸

U području obrazovanja i istraživanja države potpisnice Okvirne konvencije dužne su promicati spoznaje o kulturi, povijesti, jeziku i vjeri njihovih nacionalnih

79 Članak 9. stavak 1. Okvirne konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.

80 *Ibid.*, Članak 9. stavak 2.

81 *Ibid.*, Članak 9. stavak 3.

82 *Ibid.*, Članak 9. stavak 4.

83 *Ibid.*, Članak 10. stavak 1.

84 *Ibid.*, Članak 10. stavak 2.

85 *Ibid.*, Članak 10. stavak 3.

86 *Ibid.*, Članak 11. stavak 1.

87 *Ibid.*, Članak 11. stavak 2.

88 *Ibid.*, Članak 11. stavak 3.

manjina i većine.⁸⁹ Konkretizacija ovog načela propisana je već Konvencijom, koja predviđa dužnost država potpisnica osigurati obuku nastavnika i pristup udžbenicima, te olakšati kontakte između učenika i nastavnika različitih manjinskih zajednica.⁹⁰ Pravo pripadnika nacionalnih manjina nije ograničeno na pojedine razine obrazovanja jer su države dužne promicati jednaku dostupnost manjinskog obrazovanja na svim razinama obrazovanja (osnovnoškolskom, srednjoškolskom, visokoškolskom).⁹¹ Nacionalne manjine imaju pravo ustanovljavati i upravljati vlastitim privatnim ustanovama za obrazovanje i obuku, no ovo pravo ne pretpostavlja odgovornost države financirati manjinske obrazovne ustanove.⁹² Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo poučavanja na vlastitom jeziku.⁹³ Ovo je pravo tekstem Okvirne konvencije konkretizirano na način da bi države potpisnice trebale nastojati osigurati u okvirima svojih obrazovnih sustava mogućnost učenja manjinskih jezika ili poučavanja na manjinskom jeziku na područjima tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjenim nacionalnim manjinama, a kada za to postoji dostatno zanimanje.⁹⁴ I sam tekst Okvirne konvencije predviđa da ostvarenje ovog prava ne odriče dužnost učenja službenog jezika ili održavanja nastave (i) na službenom jeziku države.⁹⁵

Okvirnom je konvencijom propisano pravo nacionalnih manjina uspostavljati i održavati slobodne i miroljubive prekogranične kontakte s osobama koje legalno borave u drugim državama, osobito s onima s kojima dijele etnički, kulturni, jezični ili vjerski identitet ili pak zajedničko kulturno nasljeđe.⁹⁶ Države potpisnice Okvirne konvencije obvezuju se ne miješati se u sudjelovanje nacionalnih manjina u djelatnostima nevladinih organizacija, kako na državnoj tako i na međunarodnoj razini.⁹⁷ S ciljem osiguranja zaštite nacionalnih manjina, Okvirna konvencija potiče države potpisnice zaključivati bilateralne i multilateralne sporazume s drugim državama, osobito sa susjednim državama te poduzimati mjere za poticanje prekogranične suradnje.⁹⁸

EUROPSKA POVELJA O REGIONALNIM ILI MANJINSKIM JEZICIMA

Vijeće Europe donijelo je 1992. godine Europsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima koja je također pravno obvezujući izvor međunarodnog manjinskog prava. Europska povelja donesena je s ciljem zaštite i promidžbe tra-

89 *Ibid.*, Članak 12. stavak 1.

90 *Ibid.*, Članak 12. stavak 2.

91 *Ibid.*, Članak 12. stavak 3.

92 *Ibid.*, Članak 13.

93 *Ibid.*, Članak 14. stavak 1.

94 *Ibid.*, Članak 14. stavak 2.

95 *Ibid.*, Članak 14. stavak 3.

96 *Ibid.*, Članak 17. stavak 1.

97 *Ibid.*, Članak 17. stavak 2.

98 *Ibid.*, Članak 18.

dicionalnih regionalnih i manjinskih jezika u Europi. Specifična je po tome što joj mogu pristupiti i zemlje koje nisu članice Vijeća Europe. Do sad je Povelju ratificiralo 25 država članica Vijeća Europe (Armenija, Austrija, Bosna i Hercegovina, Cipar, Crna Gora, Češka, Danska, Finska, Hrvatska, Lihtenštajn, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Poljska, Rumunjska, Srbija, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska, Švicarska, Ukrajina te Ujedinjeno Kraljevstvo).

Usvajanje povelje potaknuo je Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, a tekst povelje pripremili su članovi radne skupine Parlamentarne skupštine Vijeća Europe na osnovi preporuka Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe. Povelja normira isključivo uporabu jezika koji se tradicionalno rabe u državama potpisnicama, isključujući jezike doseljeničkih zajednica. Manjinski i regionalni jezici koje Povelja štiti moraju se u dovoljnoj mjeri razlikovati od službenog jezika i njome se ne štite dijalekti. Da bi manjinski jezik uživao zaštitu Povelje on se mora govoriti na teritoriju države potpisnice ili ga koristi jezična manjina unutar države u cjelini, što je otvorilo prostor za priznanje romskog jezika i jidiša budući su to jezici koji se koriste na širokom zemljopisnom području velikog broja europskih država.

Povelja sadrži nekoliko definicija, što je rijedak slučaj u manjinskog međunarodnom zakonodavstvu. Tako izraz 'regionalni ili manjinski jezici' označava jezike koji se tradicionalno rabe na području određenog državnog teritorija od strane državljana te države koji sačinjavaju grupu brojčano manju od ostatka državnog stanovništva i razlikuju se od službenih jezika te države. Izraz 'područje na kojem se regionalni ili manjinski jezici rabe' odnosi se na zemljopisno područje na kome je navedeni jezik način izražavanja određenog broja ljudi što opravdava usvajanje različitih zaštitnih i poticajnih mjera predviđenih u Povelji. Konačno, izraz 'neteritorijalni jezici' znači jezike koji se rabe od državljana određene države, a koji se razlikuju od jezika koje rabi ostatak državnog pučanstva, ali koji iako su tradicionalno u uporabi u okviru državnog teritorija, ne mogu biti svedeni na zasebno područje.⁹⁹

Drugi dio Povelje određuje ciljeve i načela na čije se poštivanje potiču države potpisnice, a osobito se ističe osam osnovnih načela zaštite i promicanja uporabe regionalnih ili manjinskih jezika.¹⁰⁰ Države potpisnice su dužne, u pogledu regionalnih ili manjinskih jezika na područjima na kojima se ti jezici rabe i u skladu sa položajem svakog jezika, zasnivati svoju politiku, zakonodavstvo i praksu na slijedećim ciljevima i načelima: (i) priznanje regionalnog ili manjinskog jezika kao izraza kulturnog bogatstva; (ii) poštivanje integriteta zemljopisnog područja svakog regionalnog ili manjinskog jezika s ciljem osiguranja da postojeće ili nove

⁹⁹ Članak 1. Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.

¹⁰⁰ *Ibid.*, članak 7. stavak 1.

administrativne podjele ne predstavljaju zapreku za promicanje odgovarajućeg regionalnog ili manjinskog jezika; (iii) potrebi za odlučnu akciju na promicanju regionalnih ili manjinskih jezika sa ciljem njihova očuvanja; (iv) pogodovanje i/ili poticanje uporabe regionalnih ili manjinskih jezika u govoru i pismu, u javnom i privatnom životu; (v) održanje i razvoj veza na području koje pokriva ova Povelja, između grupa koje rabe regionalne ili manjinske jezike i drugih grupa u državi koje rabe jezik korišten u istom ili sličnom obliku, kao i uspostavljanje kulturnih veza sa drugim grupama u državi koje rabe druge jezike; (vi) poduzimanje odgovarajućih mjera u svrhu nastave i izučavanja regionalnih ili manjinskih jezika na svim odgovarajućim stupnjevima; (vii) davanje pogodnosti koje će omogućiti da osobe koje se ne služe regionalnim ili manjinskim jezikom, a žive na području gdje se on rabi, nauče taj jezik ako to žele; (viii) poticanje izučavanja i istraživanja o regionalnim i manjinskim jezicima na sveučilištima ili odgovarajućim institucijama; te (ix) poticanje odgovarajućih vrsta međudržavnih razmjena u područjima na koje se odnosi ova Povelja za regionalne ili manjinske jezike koji su isti ili slični u dvije ili više država.

Povelja u svom trećem dijelu definira 68 mjera za promicanje uporabe regionalnih ili manjinskih jezika u javnom životu, a odnose se na sljedeća područja: obrazovanje, sudbena tijela, upravna tijela i javne službe, javne medije, kulturne aktivnosti i ustanove, gospodarski i socijalni život te prekograničnu kulturnu razmjenu. Dok se određene mjere moraju primjenjivati u svakoj od država potpisnica (npr. odredbe drugog dijela moraju se odnositi za sve regionalne ili manjinske jezike koji se govore u okviru područja države potpisnice, a ona je dužna poštivati i definicija iz članka 1.), a u pogledu svakog jezika specificiranog u vrijeme ratifikacije, prihvatanja ili potvrde, svaka se stranka obvezuje se na primjenjivanje minimalno 35 stavka ili podstavka odabranih između odredaba trećeg dijela Povelje (uključujući najmanje tri stavka odabrana iz svakog od članaka 8. i 12. te jednoga između svakog od članaka 9., 10., 11. i 13.).¹⁰¹

Svaka država potpisnica određuje svojim ratifikacijskim instrumentom prihvatanje ili potvrdu regionalnih ili manjinskih jezika ili službeni jezik koji je u manjoj uporabi na cijelom ili dijelu područja, a na koje se mjere zaštite odnose. Republika Hrvatska pristupila je 1997. godine Povelji.¹⁰² Prilikom ratifikacije Povelje hrvatske su vlasti odredile koje će se od Europskom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima predviđenih mjera primjenjivati u Hrvatskoj. Nadalje, prilikom ratifikacije Republika Hrvatska je dala izjavu da će se odredbe iz Dijela III Povelje primjenjivati u odnosu na talijanski, srpski, mađarski, češki, slovački, rusinski i ukrajinski jezik.

¹⁰¹ *Ibid.*, članak 2.

¹⁰² Zakon o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, Narodne novine - Međunarodni ugovori 18/1997.

Povelja sadrži dvostrani mehanizam nadgledanja provedbe: redovita izvješća i Odbora stručnjaka za Europsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima.¹⁰³ Sukladno odredbama Povelje, države potpisnice dužne su podnositi redovita periodična izvješća o primjeni Povelje. Država potpisnica dužna je prvo izvješće u roku godine dana nakon pristupanja Povelje, a druga izvješća u razdoblju od tri godine nakon prvog izvješća.

Prilikom izrade izvješća o primjeni Europske povelje o europskim ili manjinskim jezicima državno tijelo koje izradu koordinira konzultira državne institucije koje su nadležne za implementaciju odredbi Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima: ministarstva, sudove, obrazovne institucije, tijela javne uprave, predstavnike regionalnih i lokalnih vlasti te medije. Delegacije Odbora stručnjaka za Europsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima u pripremi svoga mišljenja konzultira državu potpisnicu, posebice institucije koje su nadležne za implementaciju odredbi Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima: na primjer u slučaju Hrvatske predstavnike Vlade, saborskog Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, ministarstava, Vladin ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, predstavnike Savjeta za nacionalne manjine. Delegacija Odbora stručnjaka osim toga konzultira i predstavnike nacionalnih manjina i organizacije civilnog društva koje zagovaraju manjinska prava. Članovi Odbora prilikom posjete državi potpisnici prikupljaju dodatne informacije o primjeni regionalnih i manjinskih jezika te izvješćuju državne vlasti i zainteresiranu javnost o svojim stajalištima iznesenim na prethodna redovita izvješća države o primjeni Povelje.

Instrumenti zaštite prava nacionalnih manjina OESS-a

Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi je još u 1980-im godinama, kad je djelovala kao *ad hoc* Konferencija,¹⁰⁴ obraćala pažnju na pitanja međuetničkih odnosa u državama članicama. Pitanje zaštite nacionalnih manjina prepoznato

¹⁰³ Članci 15. i 16. Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.

¹⁰⁴ Organizacija za sigurnost i suradnju je do 1995. godine djelovala kao Konferencija za europsku sigurnost i suradnju (KESS). KESS je osnovana 1973. godine, kao *ad hoc* sastanak na vrhu, koji se periodično ponavljaju, okupljajući mnoštvo europskih država te Kanadu i SAD. Zadatak Konferencije je od samih početaka bio promicanja boljih međusobnih odnosa država članicama te osiguranje trajnog mira među njima. Kao najveća regionalna sigurnosna organizacija na svijetu, danas OESS okuplja 56 zemalja koje se prostiru na prostoru od Vancouvera do Vladivostoka², dakle, djeluje na prostoru tri kontinenta; Europe, centralne Azije i Sjeverne Amerike. Više o samoj organizaciji u Mladen Gavrančić, "Sigurnosni mehanizmi u Europi: OESS i sporazumi o mjerama za uspostavu povjerenja i sigurnosti", 2 (1) *Zbornik Diplomatske akademije* (1997), 219-235.

je u dokumentima Konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi, npr. Završnom aktu KESS-a, Pariškom Poveljom za Novu Europu, te osobito Dokumentom sastanka iz Kopenhagena KESS-a o ljudskoj dimenziji od 29. lipnja 1990. godine i Dokumentom moskovskog sastanka KESS-a o ljudskoj dimenziji od 3. listopada 1991. godine. Tek će u godinama koje slijede druge međunarodne organizacije, Ujedinjeni narodi i Vijeće Europe, pristupiti kodifikaciji manjinskih prava.¹⁰⁵ Ipak, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe za sada je još uvijek jedini međunarodni pravno obvezujući izvor prava koji je uspostavio skup standarda koje države potpisnice trebaju poštivati s ciljem učinkovite zaštite nacionalnih manjina.

Ured visokog povjerenika nacionalnih manjina (*Office of the High Commissioner on National Minorities*, HCNM) osnovan je 1992. godine, s mandatom da ustanovljuje i predlaže rano otklanjanje etničkih tenzija koje bi mogle ugroziti mir, stabilnost i prijateljske odnose među državama članicama OEES-a.¹⁰⁶ Dakle, osnovni cilj Ureda visokog povjerenika nacionalnih manjina je sprječavanje sukoba u tzv. OEES regiji. Često je njegov mandat nerazumljiv manjinskim aktivistima ili pripadnicima manjinskih zajednica koji smatraju da bi Visoki povjerenik trebao nastupati kao svojevrсни zagovornik i međunarodni pravobranitelj nacionalnih manjina. Također, mandat Visokog povjerenika ne predviđa žalbenu proceduru u slučaju kršenja prava nacionalnih manjina. Stoga ne čudi da su svi dosadašnji visoki povjerenici naglašavali da su oni “povjerenici za nacionalne manjine” (“*on*” national minorities, a ne “povjerenici nacionalnih manjina” (“*for*” national minorities).¹⁰⁷ Dakle, visoki povjerenik je prije svega politički instrument. Nije mu zadatak nadgledati primjenu niti OEES-ovih standarda u državama članicama, niti pravnih propisa drugih međunarodnih organizacija.

Gotovo sve države članice OEES-a su domovinom nacionalnim manjinama, što je rezultat historijskog prekrajanja granica u Europi i Aziji, ili pak posljedi-

105 Međunarodnopravni izvori koji propisuju zaštitu prava nacionalnih manjina su Deklaracija UN o pravima osoba pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina, Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina Vijeća Europe, Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima Vijeća Europe, Europska povelja o lokalnoj/mjesno samoupravi Vijeća Europe, te instrumenti za zaštitu manjinskih prava Srednjoeuropske inicijative.

106 Susanna Terstal; Konrad Huber; Christophe Kamp, “The Functioning of the CSCE High Commissioner on National Minorities”, 20 (3) *Journal of Ethnic and Migration Studies* (1994), str. 502 – 508. Max van der Stoep, “The role of the OSCE High Commissioner on National Minorities in the field of conflict prevention”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* 296, (Martinus Nijhoff Publishers, 2002), str. 15-23. Vidi također Rob Zaagman, *Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania* (European Centre for Minority Issues, Flensburg, 1999). Vidi i Natalie Sabanadze, “States, Minorities and Regional Hegemons in South Caucasus: Whose Responsibility to Protect?”, u Francesco Palermo i Natalie Sabanadze (ur.), *National minorities in inter-state relations* (Leiden, Nijhoff Publ., 2011), str. 167-184.

107 Knut Vollebæk, “Fifteen Years of Conflict Prevention by the High Commissioner on National Minorities”, *OSCE Yearbook* (2008), str. 325-330, 326.

ca multikulturalnosti useljeničkih društava SAD-a i Kanade.¹⁰⁸ Uloga je Visokog povjerenika skrbiti o mogućim (prekograničnim) sukobima u kojima su manjinske skupine jedna od potencijalno sukobljenih strana te koji bi mogli rezultirati porastom napetosti među državama članicama i pokrenuti oružani sukob.¹⁰⁹ Naime, na helsinškom Sastanku na vrhu 1992. godine osnovan je Ured visokog povjerenika kao "instrument za sprečavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi". On bi trebao priskrbiti pravodobne informacije u onim slučajevima kada postoje indikacije da problemi s nacionalnim manjinama u nekoj zemlji članici mogu eskalirati u sukob i zaprijetiti miru i stabilnosti. Visoki povjerenik u takvim slučajevima poduzima prikladne mjere koje bi trebale dovesti do smirivanja međuetničkih tenzija.¹¹⁰

Tako je Visoki povjerenik nacionalnih manjina politički instrument i ne posjeduje mehanizam nadgledanja primjene OEES-ovih standarda u državama članicama, činjenica je da su političke preporuke i smjernice koje je njegov ured iznjedrio doprinijele uspostavljanju i unaprjeđenju standarda manjinske zaštite.

U svom radu se služi metodama tzv. tih diplomacije, kako bi doprinio postizanju dogovora među sukobljenim stranama, on susreće predstavnike objiju strana, kao i druge zainteresirane stranke (npr. predstavnike civilnoga društva, znanstvenike).¹¹¹ Trenutni Visoki povjerenik opisao je da ovaj "pragmatični način rješavanja problema [...] kombinira tihu diplomaciju, savjetovanje i tehničku (obično pravnu) pomoć"¹¹². Samo u iznimnim slučajevima Visoki povjerenik medijski istupa, tada obazrivo odvajajući da li javni istup donosi korisne učinke za pacifikaciju sukoba i uspostavu stabilnosti. Gotovo nikad ne vrši javni pritisak na vlast s ciljem unapređenja manjinskih politika, nego se zadržava u domeni sastanaka, ispitivanja na koji način su međunarodni standardi manjinskih prava inkorporirani u domaći zakonodavni poredak ili predlaže mjere koje bi mogle biti prihvatljive objema sukobljenim stranama.

108 Jennifer Jackson Preece, "Diversity and Co-existence in International Society: The Bolzano/Bozen Recommendations in Historical Perspective", Francesco Palermo i Natalia Sabanadze (ur.), *National minorities in inter-state relations* (Leiden, Nijhoff Publ., 2011), 29-44.

109 Max van der Stoep, *Peace and Stability through Human and Minority Rights* (Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001).

110 Bruce Cronin, "Creating stability in the New Europe: The OSCE high commissioner on national minorities and the socialization of risky states", 12 (1) *Security Studies* (2002), str. 132-163; John Packer, "The role of the OSCE high commissioner on national minorities in the former Yugoslavia", 12 (2) *Cambridge Review of International Affairs* (1999), str. 168-183.

111 G. E. Edwards, "Early warning and preventive diplomacy-The role of the OSCE High Commissioner on national minorities", 141 (5) *The RUSI Journal* (1996), str. 42 - 46, Safia Swimelar, "Approaches to ethnic conflict and the protection of human rights in post-communist Europe: The need for preventive diplomacy", 7 (3) *Nationalism and Ethnic Politics* (2001), str. 98 - 126.

112 Knut Vollebæk, *op.cit.*, 326.

Ukoliko dođe do intenziviranja sukoba, mandat Visokog povjerenika zahtjeva da na vrijeme upozori države članice koje su u njega uključene da na raspolaganju imaju određeno vrijeme u kojem će biti dužne poduzeti konkretne korake radi izbjegavanja nasilnog sukoba. U gotovo dva desetljeće djelovanja ova institucija je u mnogobrojnim prilikama prepoznala i djelovala zbog postojanja mogućnosti sukoba koji bi uključivali nacionalne manjine. Visoki povjerenik i njegovi suradnici su pri tome vrlo često radili na situacijama u kojima su strane bile osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama, a koje u jednoj državi pripadaju većinskom narodu (obično susjednoj državi onoj u kojoj manjine prebivaju), dok u državi koju nastanjuju čine nacionalnu manjinu. Na području jugoistoka Europe, ovo je slučaj sa Srbima, Bošnjacima, Mađarima, Talijanima, Slovencima u Hrvatskoj; Bošnjacima i Albancima u Srbiji, Srbima na Kosovu; Albancima u Makedoniji i na Kosovu; Mađarima u Hrvatskoj, Rumunjskoj, Srbiji i Slovačkoj; Srbima u Mađarskoj itd. Kako složena međuetnička slagalica na Balkanu iziskuje kontinuiran angažman vlada regije, a i biva potencijalno izvorom među-državnih tenzija (u slučajevima kako matična država smatra da interesi njezine većinske etničke skupine nisu adekvatno ostvareni u susjednoj državi gdje ona opstoji kao nacionalna manjina) ne čudi da su ovakvi međuetnički odnosi igrali značajnu ulogu u kreiranju nedavne povijesti jugoistočne Europe.

Nadalje, važno je osvijestiti da mandat visokog povjerenika pripada u tzv. košaru djelovanja OEES-a koja se bavi tzv. "ljudskom dimenzijom". Ostala dva šira područja djelovanja ove organizacije obuhvaćaju "sigurnosnu košaru" te suradnju u ekonomskim pitanjima i pitanjima zaštite okoliša. Tematika zaštite manjinskih prava, kojom se visoki povjerenik u svom radu bavi, jasno je vezana s ljudskom dimenzijom jer odgovarajuća zaštita osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama doprinosi smanjenju među-etničkih tenzija, koje bi inače mogle ugroziti stabilnost i dovesti do sukoba širih razmjera. Zbog svega toga, Visoki povjerenik često ispituje kako se u državi članici provodi politika ljudskih prava, posebice kako se pristupa oživotvorenju načela zabrane diskriminacije te kako se i u kolikoj mjeri ostvaruju prava pripadnika nacionalnih manjina.

Ured visokog povjerenika iznjedrio je nekoliko međunarodnih pravnih standarda za zaštitu nacionalnih manjina. Naime, na inicijativu visokog povjerenika skupine međunarodno priznatih stručnjaka okupljale su se do sada nekoliko puta kako bi razradili dokumente koji trebaju pomoći državama članicama OEES-a omogućiti miroljubiv suživot različitih etničkih skupina koje ih nastanjuju, ali i pridonijeti poboljšanju ili uspostavi sustava manjinske zaštite u etnički heterogenim društvima.

Najprije su 1996. godine predstavljene Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje (*The Hague Recommendations on the Education Rights of National Minorities*). Potom su 1998. godine svjetlo dana ugledale Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika (*Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities*), a 1999. godine Pre-

poruke iz Lunda o djelotvornom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu (*Lund Recommendations on the effective participation of national minorities in public life*). Aktivnost visokog povjerenika u razradi načela koja bi trebala pomoći ostvarenje manjinskih prava i uspostavi mira nastavljeno je i u sljedećem stoljeću. U listopadu 2003. godine Ured visokog povjerenika izdao je Smjernice o upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima (*Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media*), 2006. godine Preporuke o policijskoj djelatnosti u multietničkim društvima (*Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*). Krajem 2008. Godine, Visoki je povjerenik predstavio Preporuke iz Bolzana/Bozena o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima (*The Bolzano/Bozen. Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations*) koje ovlašćuju države da mogu pomagati pripadnicima vlastitog naroda koji je nacionalna manjina u nekoj drugoj državi. U sljedećim odlomcima ukratko ću se osvrnuti na svaki od ovih instrumenata, pokušavajući ustanoviti u kojem su opsegu postali dijelom normativno-institucionalnih rješenja u zemljama regije. Konačno, početkom studenog 2012. godine predstavljene su Ljubljanske smjernice o integraciji raznolikih društava (*The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*) koje sadrže niz mjera čijom primjenom državne institucije, ali i drugi akteri (mediji, političke stranke, udruge civilnog društva) mogu doprinositi društvenoj integraciji pripadnika nacionalnih manjina te široj socijalnoj koheziji. Ove posljednje smjernice predstavljaju nov stav stručne javnosti koja zagovara pomak s tradicionalnog modela manjinske politike koji zagovara primjenu propisanog manjinskog zakonodavstva prema provođenju inkluzivnijih i pravednijih pristupa integracije nacionalnih manjina.

HAŠKE PREPORUKE O PRAVU NACIONALNIH MANJINA NA OBRAZOVANJE

Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje prvi su instrument kojeg je Ured visokog povjerenika iznjedrio, četiri godine nakon ustanovljena. Smatrao je da su upravo obrazovanje na jeziku manjine najvažnije za održanje manjinskog identiteta, jer “je obrazovanje neobično važan čimbenik očuvanja i produbljivanja identiteta osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini”.¹¹³ Preporuke o obrazovanju nacionalnih manjina jednostavnim jezikom pokušavaju objasniti što sadržavaju prava nacionalne manjine na obrazovanje i kako se ona mogu primijeniti. Preporuke sadrže jak autonomni element pri etablijanju manjinskog prava, no isti je uvijek popraćen integrativnom mjerom. Tako primjerice prva Preporuka propisuje da osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju pravo na očuvanje svog identiteta, koje se u potpunosti može ostvariti ako kroz obrazovni proces steknu pravo znanje svog materinjeg jezika; ali da su isto-

¹¹³ Vidi tekst Haških preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje dostupan na <http://www.osce.org/hr/hcnm/32182>

vremeno takve osobe dužne integrirati se u širu zajednicu stjecanjem dobrog znanja službenog jezika države u kojoj žive. Preporuke propisuju aktivnu obavezu države da usvoji posebne mjere za aktivno ostvarivanje prava na obrazovanje na jeziku manjine, stvarajući pozitivnu obvezu, a ne tek dužnost suzdržavanja. Prevedeno u jezik politike, država je dužna osigurati ne samo zakonodavni okvir, već kroz institucije provesti isti, a i osigurati sredstva za ostvarenje ovoga manjinskog prava. Još jedna od autonomno-integrativnih mogućnosti je sadržana u preporuci da se obrazovanje za pripadnike nacionalnih manjina održava na jeziku manjina, bilo da je isti podučavan kao redoviti predmet ili se na njemu održava većina nastave, ali je u isto vrijeme službeni jezik države zastupljen kao redoviti predmet. Kako bi se ostvarila integracija manjina na svim razinama vlasti, Preporuke potiču čak prijenos ovlasti u domeni obrazovanja manjina na regionalne i lokalne vlasti, kao i uključivanje roditelja u pitanja obrazovanja na jeziku manjine. Dihotomija pravo/obaveza objašnjena je i u pripadajućem Objašnjenju Preporuka, gdje stručnjaci koji su ih izradili zahtijevaju od država da poklone dužnu pažnju artikuliranim potrebama i zahtjevima nacionalnih manjina (u pogledu očuvanja njihova identiteta), ali savjetuju i da bi nacionalne manjine, sa svoje strane, morale postavljati razumne zahtjeve, uzimajući u obzir vlastitu brojčana zastupljenost, demografski udio u regiji koju nastanjuju, kao i mogućnost opstanka obrazovnih ustanova koje koriste nacionalne manjine.

PREPORUKE IZ OSLA O PRAVU NACIONALNIH MANJINA NA UPOTREBU VLASTITOG JEZIKA

Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika zamišljene su kao “korisno uputstvo za razvitak državne politike i zakona koji će doprinijeti učinkovitoj primjeni prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da upotrebljavaju svoj jezik, osobito u javnoj sferi.”¹¹⁴ Preporuke podcrtavaju da ipak nije moguće jasno odvojiti javnu od privatne sfere. Navode da “nešto što započne kao privatna inicijativa, može postati predmetom legitimnog javnog interesa. [...] To je slučaj, na primjer, kada pojedinci, djelujući sami ili u zajednici s drugima, traže osnivanje vlastitih privatnih medija ili škola.” Posljedično, privatni interes može rezultirati određenim izmjenama (javnih) politika i donošenja novih propisa.

PREPORUKE IZ LUNDA O UČINKOVITOM SUDJELOVANJU NACIONALNIH MANJINA U JAVNOM ŽIVOTU

Pravo na sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu propisano je vrlo općenitom odredbom Okvirne konvencije koja obvezuje države potpisnice na

¹¹⁴ Vidi tekst Preporuka iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika na <http://www.osce.org/hr/hcnm/67533>

uvjete nužne za učinkovito sudjelovanje osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i gospodarskom životu i javnim poslovima, posebice koji se tiču njih samih.¹¹⁵ Savjetodavni odbor u tematskom komentaru o učinkovitom sudjelovanju izrazio je stav da ostvarenje učinkovitog sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu jedan od pokazatelja stupnja pluralizma i demokracije nekog društva te predstavlja sastavni dio primjene načela dobrog upravljanja u pluralističkom društvu.

Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu¹¹⁶ relativno jednostavnim jezikom objašnjavaju sadržaj manjinskih prava u dijelu koji se odnosi na sudjelovanje u političkom životu države. Kao i kod ranijih preporuka, svrha i ovih o djelotvornom sudjelovanju nacionalnih manjina je ohrabriti i omogućiti državama usvajanje posebnih mjera kako bi se ublažile napetosti koje se odnose na nacionalne manjine, te na taj način doprinijeti sprječavanju sukoba. Preporuke iz Lunda su podijeljene u četiri dijela: opća načela, sudjelovanje u donošenju odluka, samouprava i načini osiguravanja učinkovitog sudjelovanja u javnom životu. Osnovna konceptualna podjela ide u dva pravca: kako osigurati sudjelovanje manjina u upravljanju državom kao cjelinom te kako omogućiti manjinama samoupravu u određenim lokalnim i unutarnjim pitanjima. I ovdje je moguće uočiti dihotomiju integracije i autonomije među predloženim mehanizmima koje osiguravaju političku participaciju, baš kao i u ranije iznjedrenim instrumentima iz Ureda visokog povjerenika. Načelo kojim Preporuke započinju ističe da je učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu bitna sastavnica miroljubivog i demokratskog društva. U cilju unapređivanja manjinskog sudjelovanja u vlasti potrebno je osmisliti posebna rješenja, dakle institucije koje će olakšati uključivanje manjina u državne okvire i omogućiti im održavanje vlastitog identiteta i karakteristika, promičući time upravljanje i integritet države.

SMJERNICE O UPOTREBI JEZIKA MANJINA U ELEKTRONSKIM MEDIJIMA

Smjernice o upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima¹¹⁷ zagovaraju pristup medijima pripadnicima nacionalnih manjina te pružanje i primanje informacija, posebice informacija na manjinskom jeziku. Cilj Smjernica je pružiti državama određene praktične upute prilikom osmišljanja politike i zakona

¹¹⁵ Članak 15. Okvirne konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Vidi također Antonija Petričušić "Sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom", Mitja Žagar et al., *Manjine i europske integracije* (Split, Stina, 2005), str. 54-69.

¹¹⁶ Vidi tekst Preporuka iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu na <http://www.osce.org/hr/hcnm/32242>.

¹¹⁷ Vidi tekst Smjernica o upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima na <http://www.osce.org/hr/hcnm/32320>.

koji u potpunosti poštuju slovo i duh međunarodno dogovorenih standarda, koji mogu osigurati ravnotežu i zadovoljiti potrebe i interese svih dijelova stanovništva, uključujući i potrebe i interese pripadnika jezičnih manjina. Iako dosljedno odražavaju međunarodne standarde, Smjernice uvažavaju stvarnost na terenu, uključujući i percepcije u pogledu ugroženosti određenih jezika (i pratećoj želji za njihovim unapređivanjem). U svrhu pružanja dodatnih uputa u praktičnim situacijama zasnovanih na primjerima dobre prakse, koji su utvrđeni upoznavanjem s praksom država učesnica, iznijeti su prijedlozi načina na koje bi države mogle ispuniti svoje obveze u pogledu jezičnih manjina.

PREPORUKE ZA RAD POLICIJE U MULTIETNIČKIM DRUŠTVIMA

Preporuke za rad policije u multietničkim društvima¹¹⁸ iz 2006. godine nastale su kao dogovor (ili odgovor?) na činjenicu da je Visoki povjerenik uočio da u određenom broju država nedostaju institucionalni mehanizmi za podršku interakcije i suradnje između policije i pripadnika nacionalnih manjina. Uslijed istovremenog nedostatka odgovarajuće obuke za rad u multietničkom društvu, te često monoetničkog sastava policijske službe i njezina diskriminatornog djelovanja prema pripadnicima nacionalnih manjina, policija je u mnogim situacijama izazivala negativne reakcije u zajednicama nacionalnih manjina i čak postajala katalizator sukoba.

Osnovna poruka Preporuka je da dobar rad policije u multietničkim sredinama ovisi o uspostavi odnosa pouzdanja i povjerenja. Stoga preporuke sugeriraju način na koji bi se odnos povjerenja gradio komunikacijom i praktičnom suradnjom između policije i manjina. Manjine u takvom odnosu imaju koristi od rada policije koja je osjetljivija na njihove probleme i bolje reagira na njihove potrebe za osobnom sigurnošću i pristupom pravdi. Policija ima koristi jer postaje djelotvornija s obzirom da dobra komunikacija i suradnja predstavljaju ključ za djelotvoran rad policije u svakoj zajednici. Država posljedično ima koristi kako od integracije manjina, tako i od veće djelotvornosti policije. Ove Preporuke savjetuju državama da usvoje politiku koja jasno prepoznaje važnost rada policije na međuetničkim odnosima, ako dio šire politike i programa koji unapređuju integraciju manjina na nacionalnoj i lokalnoj razini. Ona treba biti usklađena sa širim nastojanjima za unapređivanje profesionalizacije policije i njene orijentacije na pružanje usluga zajednici, kao i osiguravanje da je sveukupan rad policije u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.

118 Vidi tekst Preporuka za rad policije u multietničkim društvima na <http://www.osce.org/hr/hcnm/32237>.

PREPORUKE IZ BOLZANA/BOZENA O NACIONALNIM MANJINAMA U MEĐUDRŽAVNIM ODNOSIMA

Preporuke iz Bolzana/Bozena, posljednji u nizu instrumenata zaštite prava nacionalnih manjina iz ureda visokog predstavnika, propisuju na koji način države mogu pomagati pripadnicima vlastitog naroda koji je nacionalna manjina u nekoj drugoj državi ili državama, ali na način da ne ugroze međuetničke ili prekogranične odnose.¹¹⁹ U uvodnom dijelu Preporuka ističe se da gotovo sve države udomljuju nacionalne manjine, kao posljedica činjenica da se etno-kulturalne i državne granice rijetko jasno poklapaju. Nacionalne manjine često se (deklaratorno dođuše) nazivaju mostovima među (susjednim) državama, a one bi trebale dodatno doprinosti uspostavljanju klime tolerancije i dijaloga između država. Kako bi se ova proklamirana načela mogla ostvarivati, nužno je dopustiti pripadnicima nacionalnih manjina uspostavljanje i održavanje kontakata s pripadnicima svoga naroda u drugim državama, te razvoj kulturnih i ekonomskih veza. No, kad god ostvarivanje prekograničnih veza preuzme politički kontekst i kada država jednostrano sebi uzima pravo braniti, štiti ili podržavati pripadnike svoje nacije izvan područja svoje političke nadležnosti, javlja se rizik političkih tenzija pa čak i erupcije nasilja. Preporuke sugeriraju da nacionalne manjine imaju pravo neometane i miroljubive prekogranične suradnje s osobama koje zakonito prebivaju u drugoj državi, posebice s onima s kojima dijele iste nacionalni, etnički, kulturni, jezični ili religijski identitet, ili zajedničko kulturno nasljeđe.

LJUBLJANSKE SMJERNICE O INTEGRACIJI RAZNOLIKIH DRUŠTAVA

Posljednji u nizu instrumenata koji teži ne samo priznanju i ostvarenju prava nacionalnih manjina, već i učinkovitoj integraciji manjina u društva u kojima prebivaju su Ljubljanske smjernice o integraciji raznolikih društava koje je Visoki povjerenik predstavio početkom studenoga 2012. godine.¹²⁰ Iako se radi o pravno neobvezujućem standardu međunarodnog prava, Ljubljanske su smjernice zasigurno nov i poželjan smjer upravljanja etničkom različitosti suvremenih društava koje pod utjecajem globalizacije i migracija postaju sve kompleksnija. Ipak, za primjenu integracijskih mjera potrebni su aktivni doprinosi raznih aktera: državnih institucija, manjinskih političkih vođa, političkih stranaka i udruga, udruga civilnog društva, medija, čak i sindikata i privatnih poduzetnika.

119 Petra Roter, "Minorities, States and International Security: The Contribution of the Bolzano/Bozen Recommendations to Managing the 'Minority Problem'", u Francesco Palermo i Natalie Sabanadze (ur.), *National minorities in inter-state relations* (Leiden, Nijhoff Publ., 2011), str. 45-62.

120 Vidi tekst Ljubljanskih smjernica o integraciji raznolikih društava na engleskom jeziku dostupan na <http://www.osce.org/hcnm/96883>.

Instrumenti zaštite prava nacionalnih manjina Europske unije

Bez obzira na nedostatak zakonske osnove za zaštitu manjinskih prava na razini Europske unije¹²¹, jedanaest starih i sve nove države članice, dakle one koje su to postale nakon 2004. godine, su stranke Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina te je i na taj način propisana zaštita pripadnicima manjina u pretežitom broju država članica. Proučavanjem dosad podnijetih izvješća država članica EU¹²² moguće je primijetiti da se one razlikuju u opsegu primjene manjinskih prava jer su neke od njih izjavile rezerve na primjenu pojedinih odredbi Konvencije.¹²³ Nadalje, budući je pitanje priznanja manjinskog statusa strogo unutrašnje pitanje, mnoge države članice manjinsku zaštitu jamče brojčano slabim, ali kroz duže povijesno razdoblje prisutnim manjinskim zajednicama na njihovim područjima država (tzv. autohtone manjine). U isto vrijeme, brojčano znatno snažnijim etničkim zajednicama, koje su doselile u države članice kao rezultat ekonomskih migracija u dvadesetom stoljeću (tzv. nove manjine), ne priznaju manjinski status, a time niti dodatnu zaštitu.

Objašnjenje nastanka Unijinih djelovanja prema uobličanju manjinskih politika može se sagledati kroz dva procesa. Prvi proces korijene ima u 1980-im godinama kada se djelatnošću Europskog parlamenta donose brojne rezolucije o potrebi zaštite kulturnog i jezičnog bogatstva Zajednice. Budući je nastao kao odgovor na raznolikost u samoj Uniji on je 'endogene' prirode. Drugi proces povezan je s posljedicama pada Berlinskog zida i početkom procesa pristupanja istočnoeuropskih zemalja Europskoj uniji, dakle pokrenule su ga događanja izvan Unije same pa je stoga taj proces 'egzogene' prirode.¹²⁴ Ovaj drugi proces osobito je snažno oblikovan kroz politiku uvjetovanja, razvijenu za potrebe pristupanja novih država članica.

121 Europska unija je međuvladina i nadnacionalna zajednica europskih država, nastala kao rezultat procesa suradnje i integracije koji je započeo nakon Drugog svjetskog rata između šest država (Belgije, Francuske, Njemačke, Italije, Luksemburga i Nizozemske). One su 1951. godine Ugovorom iz Pariza osnovala Europsku zajednicu za ugljen i čelik. Rimskim ugovorima iz 1957. godine iste su države osnovala Europsku ekonomsku zajednicu te Europsku zajednicu za atomsku energiju. Europska unija formalno je uspostavljena 1. studenoga 1993. godine, stupanjem na snagu Ugovora o Europskoj uniji (Ugovor iz Maastrichta).

122 Sva izvješća država potpisnica o primjeni Okvirne konvencije moguće je vidjeti na stranici Tajništva Okvirne konvencije, <http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/>.

123 Popis svih država koje su izjavile rezerve na pojedine članke Okvirne konvencije, <<http://conventions.coe.int/>>.

124 Vidi Gabriel von Toggenburg *Minority Protection in a Supranational Context: Limits and Opportunities* u Gabriel von Toggenburg (ur.) *op.cit.*, str. 5-8.

NUŽNOST POŠTIVANJA I ZAŠTITE PRAVA MANJINA U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EU

Kriteriji iz Kopenhagena

Pitanjem manjina Unija se, kao prvenstveno ekonomska zajednica, nije bavila sustavno do trenutka kad je propisivanje dužnosti zaštite manjina uvrstila kao kopenhauške uvjete koje su za primanje u članstvo dužne ispuniti države kandidatkinje. Kriteriji iz Kopenhagena¹²⁵ postavljeni su na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu i sadrže tri skupine uvjeta koje su države kandidatkinje dužne ispuniti žele li postići članstvo u EU. Prvi uvjet je politički i zahtjeva stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava¹²⁶ kao i prava manjina¹²⁷ te prihvaćanje političkih ciljeva Unije. Drugi, gospodarski uvjet, pretpostavlja postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva i sposobnost tržišnih čimbenika da se nose s tržišnim pritiscima unutar EU. Končno, treći uvjet je pravni, a on podrazumijeva usvajanje cjelokupne pravne stečevine Unije. Ovaj uvjet uključuje sposobnost preuzimanja svih obveza koje proizlaze iz članstva, uključujući provedbu ciljeva političke, ekonomske i monetarne Unije.

Čini se da zemlje kandidatkinje moraju poštovati strože standarde manjinske zaštite od zemalja članica jer kopenhauški kriteriji premašuju dužnost nediskriminiranja te, zahtijevajući od država kandidatkinja “poštovanje i zaštitu manjina”, nalažu “afirmativnu akciju kako bi se zaštitili njihovi očekivani interesi”.¹²⁸ Stoga ne začuđuje tvrdnja da Unija doživljava pitanje zaštite manjina kao “izvozni proizvod koji nije namijenjen uporabi na domaćem tržištu”.¹²⁹ Naime, kopenhauški

125 Kriteriji iz Kopenhagena ponovno su potvrđeni na europskom summitu održanom u prosincu 1995. godine u Madridu. Tada je Europsko vijeće naglasilo važnost prilagodbe upravnih struktura zemalja kandidatkinja procesu postepenog i skladnog pridruživanja, dostupno na http://europa.eu.int/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm.

126 Više o zaštiti ljudskih prava kao kriteriju vidi De Witte, Bruno and Gabriel N. Toggenburg. “Human Rights and Membership to the European Union” u Steve Peers i Angela Ward (ur.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, (Oxford, Hart Publishing, 2002).

127 O zaštiti prava manjina kao kriteriju te razvoju međunarodnih sustava manjinske zaštite vidi u Antonija Petričušić, “The Rights of Minorities in International Law: Tracing Developments in Normative Arrangement of International Organizations”, 38/39 (9) *Croatian International Relations Review* (2005), str. 47-58. Vidi također Siniša Tatalović, “Proširenje Europske unije i ostvarivanje prava nacionalnih manjina”, u Mitja Žagar et al., *Manjine i europske integracije* (Split: Stina, 2005), str. 28-32.

128 Jackie Gower “The Charter of Fundamental Rights and EU Enlargement: Consolidating Democracy or Imposing New Hurdles?” u Kim Feus (ur.) *The EU Charter of Fundamental Rights-text and commentaries*. (London, Federal Trust 2000), str. 233.

129 Bruno De Witte, “Politics Versus Law in the EU’s Approach to Ethnic Minorities” u Jan Zielonka (ur.). *Europe Unbound* (New York, Routledge, 2002), str. 139.

kriteriji primjenjuju se isključivo na zemlje koje teže članstvu u Uniji.¹³⁰ Stoga su stručnjaci predlagali da bi trebalo proširiti sadržaj kopenhavskih kriterija i na zemlje članice kako se ne bi dogodilo da nakon pristupanja Uniji nove zemlje članice ne budu više obvezane međunarodnim standardima zaštite manjina u onolikom opsegu u kojem su to bile dužne činiti u procesu pristupanja. Neki manjinski stručnjaci nagađali su također da bi nakon zadnjeg vala proširenja iz svibnja 2004. godine moglo doći do određenih promjena i poboljšanja zaštite manjina u svim državama članicama koje bi potaknula činjenica da su Uniji pridružene države članice koje su harmonizirale svoja zakonodavstva sa svim međunarodnim standardima manjinske zaštite (tzv. *spill-over scenarij*) ili da se pitanje zaštite manjina neće značajnije promijeniti, te da će ako proširenja ostati u pretežitoj nadležnosti država članica (tzv. *status quo scenarij*).¹³¹ Drugi scenarij čini se ipak vjerojatnijim. No, bojazni mnogih stručnjaka koji su tvrdili da će po pristupanju nove zemlje članice otkazati primjenu međunarodnih standarda, definitivno su propale kad je Latvija, jedina među tadašnjim novim državama članicama koja nije bila ratificirala Okvirnu konvenciju Vijeća Europe, to učinila nakon godinu dana članstva u EU, 6. lipnja 2005. Nadalje, Luksemburg, zemlja članica koja još nije ratificirala Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe, ipak je 22. lipnja 2005. godine ratificirao drugi instrument te organizacije, Europsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima kojim se obvezuje na zaštitu jezika koji se razlikuju od službenih jezika te države, a tradicionalno se rabe na području određenog državnog teritorija od strane državljana koji sačinjavaju grupu brojčano manju od ostatka stanovništva. 13. lipnja 2005. mađarski je parlament izglasao zakon koji osigurava samoupravu za nacionalne i etničke manjine na državnoj i lokalnoj razini, a donesen je i rumunjski zakon za zaštitu nacionalnih manjina. Antidiskriminacijski zakoni nastali na temelju direktiva EU o zabrani diskriminacije primjenjuju se ne samo u državama članicama, već i u kandidatkinjama. Unatoč očitim pozitivnim pomacima u području manjinske zaštite, potrebno je i dalje inzistirati na ujednačenosti primjene prava nacionalnih manjina u zemljama članicama i zemljama kandidatkinjama kako bi

130 O tome vidi Gwendolyn Sasse, "EU Conditionality and Minority Rights in Central and Eastern Europe", članak izložen na konferenciji "Nations, Minorities and European Integration", dostupno na <http://www.iue.it/>. Vidi Kyriaki Topidi. "The Limits of EU Conditionality: Minority Rights in Slovakia", 1 *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (2003), dostupno na <http://www.ecmi.de/jemie/>. Vidi također Helen Morris. "The EU and Minority Policy - Does enlargement signal the end of influence?" dostupno na <http://www.ceps.be/>.

131 Vidi npr. Bruno de Witte. "The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy" u Gabriel von Toggenburg (ur.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward* (Budapest, LGI/OSI, 2004), str. 109. Gwendolyn Sasse. "Minority rights and EU enlargement: Normative overstretch or effective conditionality?" u Gabriel von Toggenburg (ur.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward* (Budapest, LGI/OSI, 2004), str. 59-84.

se izbjegli nepravilni dvostruki kriteriji.¹³² Nacionalne politike pojedinih država članica koje ne priznaju postojanja nacionalnih manjina onemogućavaju stvaranje jedinstvenog europskog standarda manjinske zaštite na razini Unije. U nedostatku svojih vlastiti zakonskih izvora za zaštitu prava nacionalnih manjina, Unija je stoga u pogledu pretpristupnih uvjeta manjinske zaštite posegnula za standardima sadržanim u pravnim izvorima Vijeća Europe: Okvirnoj konvenciji o zaštiti nacionalnih manjina i Europskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima.

Deklaracija iz Bolzana¹³³ koju su, na dan proširenja Unije 1. svibnja 2004. godine, potpisali europski stručnjaci iz područja manjinskih prava, zagovara dodatno nadgledanje provedbe zaštite manjinskih prava u zemljama kandidatkinjama. Deklaracija predlaže uključivanje zaštite manjina u proces nadgledanja provedbe ljudskih prava u zemljama članicama koji se vrši putem pripreme godišnjeg izvješća o stanju ljudskih prava u EU. Nadalje, Deklaracija zagovara osnaživanje Europske unije kao zajednice vrijednosti te poboljšavanje suradnje između Europske unije, Vijeća Europe i Organizacije OEES-a u pitanjima zaštite nacionalnih manjina te stvarno oživotvorenje ustavnog mota 'ujedinjeni u različitosti'.

Komisija ocjenjuje napredak koji je svaka od zemalja kandidatkinja napravila u ispunjenju kopenhavskih uvjeta u redovnim godišnjim izvješćivanjem o ostvarenom napretku u ispunjavanju političkih uvjeta. Prilikom pripreme godišnjih izvješća Komisija se, u nedostatku pravne stečevine i zajedničkih standarda zaštite manjina u državama članicama EU, oslanja na ocjene drugih međunarodnih organizacija (poglavito Vijeća Europe, OEES-a i UNHCR-a), a kao izvor informacija koristi i izvješća međunarodnih i lokalnih nevladinih udruga, predstavnika manjina i sl.¹³⁴ Budući da Vijeće Europe ima mnogo bolje razvijene i višestruke mehanizme usmjerene na zaštitu osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u Europi, Europska će komisija vjerojatno i u budućnosti koristiti stručne mehanizme nadgledanja zaštite i provedbe prava manjina unutar područja primjene Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Suradnja između dvije međunarodne organizacije, koju čine mehanizmi sudske, kvazi-sudske i političke prirode, svakako pomaže razvoju jedinstvenog sustava zaštite manjina

132 Vidi npr. Frédéric Van den Berghe, "The European Union and the Protection of Minorities: How Real is the Alleged Double Standard?," 22 *The Yearbook of European Law* (2003), str. 155. Općenito o dvostrukim kriterijima za zemlje članice i treće zemlje u području zaštite ljudskih prava u Europskoj uniji vidi Philip Alston (ur.), *The EU and Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 1999).

133 Deklaracija iz Bolzana o zaštiti manjina u proširenoj Europskoj uniji (Bozen/Bolzano Declaration on the Protection of Minorities in the Enlarged European Union), dostupno na <http://www.eurac.edu/>.

134 Usporedi James Hughes i Gwendolyn Sasse, "Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs", 1 *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (2003), dostupno na <http://www.ecmi.de/jemie/>.

u Europi.¹³⁵ Nekadašnji predsjednik Savjetodavnog odbora Okvirne konvencije Rainer Hofmann smatra da je suradnja između Unije i Vijeća Europe zapravo podrška održavanju i razvoju postojećih veza između dvije europske organizacije te dokaz da Europske komisija priznaje stručnost tijela Vijeća Europe i smatra ih u potpunosti vjerodostojnim u ocjeni dostignuća međunarodnih standarda kod provedbe prava nacionalnih manjina u zemljama Europe.¹³⁶ Pitanje zaštite manjina predmet je suradnje i među drugim međunarodnim organizacijama u Europi. Tako je na sastanku Vijeća ministara OESS-a u prosincu 2004. godine je usvojena Deklaracija OESS-a o jačanju suradnje s Vijećem Europe, a 2005. godine Zajednička izjava dvije organizacije o jačanju suradnje koja naglašava da su dva od četiri prioriteta područja djelovanja obje organizacije zaštita nacionalnih manjina te promocija tolerancije i borba protiv diskriminacije.¹³⁷

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Proces stabilizacije i pridruživanja je politički okvir Unije za Hrvatsku, ali i Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Kosovo, Makedoniju i Srbiju. Njime je Europska unija odgovorila na konkretne okolnosti post-konfliktnih društava zemalja regije koju naziva Zapadnim Balkanom. Stoga Komisija u procesu pristupanja usklađenost s političkim pretpristupnim uvjetima ocjenjuje u pogledu postignute stabilnosti institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu prava manjina; ali i nadzire regionalnu suradnju među državama regije, njihove dobrosusjedske odnose sa zemljama regije kao i državama članicama te poštivanje preuzetih međunarodnih obveza. Osim normativno-institucionalnih rješenja koji osiguravaju ostvarenje prava i zaštitu manjina, Europska unija je, u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, razvila nekoliko dodatnih uvjeta kojima je podvrgla zemlje Zapadnog Balkana, a koji posredno doprinose izgradnji boljih međuetničkih odnosa, kao i dugoročnoj uspostavi stabilnosti i mira. Ovi dodatni uvjeti očekuju od (potencijalnih) kandidatkinja da osiguraju povratak izbjeglica, surađuju s Haaškim sudom te procesuiraju ratne zločine pred nacionalnim sudovima, i da budu predani suradnji te procesu pomirbe sa susjedima. Očito je da upravo ovi procesi i s njima povezane politike promoviraju vrijednosti mira, demokracije, vladavine prava te poštivanja ljudskih i manjinskih prava.

135 Vidi Rainer Hofmann i Erik Friberg. "The Enlarged EU and the Council of Europe: Transfer of Standards and the Quest for Future Cooperation in Minority Protection" u Gabriel von Toggenburg (ur.). *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward* (Budapest, LGI/OSI, 2004).

136 Vidi Alan Phillips. "Uloga Vijeća Europe u ostvarenju prava nacionalnih manjina", STINA, Edukativno-informativni servis za prava manjina i međuetničku toleranciju, dostupno na <http://www.stina.hr/>

137 Zajednički sastanak Odbora ministara Vijeća Europe i Stalnog vijeća OESS-a, Strasbourg, 18. travnja 2005, PC.DEL/589/05.

Čl. 49. Ugovora o EU propisuje da svaka država koja poštuje načela navedena u čl. 6. st. 1. Ugovora iz Maastrichta može zatražiti članstvo u Uniji. Svoj zahtjev treba uputiti Vijeću koje odlučuje jednoglasno nakon konzultacija s Komisijom i nakon što dobije suglasnost Europskog parlamenta koji pak o zahtjevu za članstvo odlučuju apsolutnom većinom svih članova. Uvjeti primanja i prilagođavanja Ugovorima na temelju kojih je Unija osnovana i koje je preduvjet za prijem u članstvo predmet su ugovora između država članica i države podnositeljice zahtjeva za članstvo. Ugovor, u slučaju Hrvatske radi se o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), daje državi potpisnici status pridruženog člana i potencijalne zemlje kandidatkinje.¹³⁸ Nakon što država koja je podnijela zahtjev za članstvo te predstavnici svih država članica Unije potpišu Sporazum moraju ga ratificirati sve države članice u skladu s njihovim ustavnim zahtjevima. Republika Hrvatska potpisala je SSP 29. listopada 2001. godine. Sporazum je, nakon ratifikacije u svim državama članicama, stupio na snagu 1. veljače 2005. godine. Hrvatska se potpisivanjem SSP-a s EU obvezala na postupno usklađivanje zakonodavstva s *acquis communautaire*-om te je sukladno tome uskladila dio svojeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije i u područjima suzbijanja diskriminacije, zaštite kulturne, religijske i jezične raznolikosti te prava manjina. Zahtjev za članstvom u EU Hrvatska je podnijela 21. veljače 2003.

Mišljenje o zahtjevu za članstvo

Usljedila je Komisijina preporuka otvaranja pregovora za pristupanje te je Europsko vijeće potvrdilo Hrvatskoj status kandidatkinje u lipnju 2004. godine. Europska komisija izriče svoj stav o položaju manjina i općenitom stanju ljudskih prava i u Mišljenju o zahtjevu za članstvo¹³⁹ (tzv. *avis*), dokumentu kojim se ocjenjuje sposobnost države podnositeljice zahtjeva za članstvo da postane punopravnom članicom Unije. Europska komisija usvojila je na sastanku u Strasbourg 20. travnja 2004. godine Mišljenje o hrvatskoj kandidaturi za članstvo u Europskoj uniji i potom ga službeno uručila Republici Hrvatskoj. Mišljenje sadrži i ključnu preporuku Europskom vijeću da otvori pregovore s Hrvatskom o članstvu te prijedlog teksta Europskog partnerstva u kojem je navela kratkoročne i srednjoročne mjere koje bi Republika Hrvatske trebala poduzeti kako bi otklonila postojeće nedostatke.

138 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj 14/01. Sporazumom se određuju opća načela, politički dijalog, regionalna suradnja, slobodno kretanje roba, kretanje radnika, osnivanje pravnih osoba, pružanje usluga i kapitala, usklađivanje zakona, provedba zakona i pravila tržišnog natjecanja, pravosuđe i unutrašnji poslovi, politike suradnje i financijska suradnja.

139 U Mišljenju se daje detaljan pregled i ocjena stanja u vezi s ispunjavanjem političkih i gospodarskih kriterija za članstvo, kao i sposobnosti Republike Hrvatske da usvoji i provodi pravnu stečevinu Zajednice.

U slučaju Republike Hrvatske Europska komisija zaključila je kako Hrvatska ispunjava sve političke kriterije, tj. da sve institucije zemlje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštivanje i zaštitu nacionalnih manjina. Komisija je našla da je stanje ljudskih prava značajno unaprijeđeno, ali da je potrebno osigurati provedbu svih prava manjina propisanih Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, posebice ostvarenje prava srpske i romske manjine te uspješno okončati proces povratka prognanika i izbjeglica iz Srbije i Bosne i Hercegovine od kojih najveći dio pripada srpskoj manjinskoj zajednici. Dakle, područje poštivanja manjinskih prava bilo je jedno je od onih područja u kojemu je bilo potrebno uložiti dodatne napore, uz pitanje povratka izbjeglica, reforme pravosuđa, regionalne suradnje i suzbijanja korupcije. Nakon pozitivnog Mišljenja i dodjeljivanja statusa kandidatkinje čega slijedi proces pregovaranja o pristupanju Uniji.

Proces pregovaranja o pristupanju Uniji i zaštita manjina

Pregovori o pristupanju Republike Hrvatske započeli su u listopadu 2005. Procesom pregovora osigurava se usklađenost zakonodavstva države kandidatkinje s pravnom stečevinom Unije te se očekuje da država koja teži članstvu izvrši izmjene u domaćem zakonodavstvu kako bi ono bilo u skladu s osnivačkim ugovorima, direktivama EU te sudskom praksom Europskog suda u Luksemburgu. Iako u potonjima ima iznimno malo odredbi u pogledu poštivanja i zaštite prava manjina, to nije spriječilo Uniju da pitanje ostvarenja manjinskih prava učini dijelom pregovaračkog procesa. O njima se raspravljalo u okviru Poglavlja 23 “Pravosuđe i temeljna prava”, a legitimitet takvog zahtjeva izvire iz tzv. kriterija za članstvo, dogovorenih na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu 1993. godine.

Pregovori su započeli tzv. *screening-om*, analitičkim pregledom usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije. Hrvatski su pregovarači, među kojima začudo nije bio/la predstavnik/ca niti jedne manjinske udruge, u ovom stadiju izložili hrvatski pravni okvir manjinske zaštite. Potom je Europska komisija izradila izvješće o rezultatima *screeninga* za poglavlje 23 te u njemu izrazila ocjenu spremnosti Hrvatske za usvajanje i provedbu pravne stečevine te preporuku za otvaranje sadržajnih pregovora o pojedinom poglavlju pregovora. Europsko Vijeće je potom donijelo zajedničko stajalište Europske unije kojim se otvaraju pregovori u pojedinom poglavlju. U zajedničkom stajalištu Vijeće je procijenilo da stupanj ostvarenja pojedinih prava nacionalnih manjina nije zadovoljavajući i u skladu s međunarodnim standardima manjinske zaštite kojima se Hrvatska podvrgla, te je predložilo da prije otvaranja pregovora u poglavlju 23 hrvatske institucije najprije moraju ispuniti određene minimalne preduvjete (tzv. *benchmarks*). Između ostalih, i ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina bilo je uvršteno među minimalne preduvjete za otvaranje poglavlja 23.

Budući da je Europsko vijeće postavilo i minimalne preduvjete za zatvaranje pojedinih poglavlja pa i poglavlja 23, iskrsnuli su dodatni uvjeti u pogledu zaštite manjina. Od hrvatskih se vlasti tražilo da osigura provedbu Okvirnog zakona za zaštitu nacionalnih manjina, a posebice razmjernu zastupljenost manjina u političkom životu, javnom sektoru i medijima. Drugo mjerilo, povezano s pitanjem ostvarivanja manjinskih prava, odnosilo se na osiguranje procesa povratka. Vlada je “reagirala” donošenjem Akcijskog plana za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te Akcijskog plana za ubrzanu provedbu Programa stambenog zbrinjavanja izbjeglica.

Do privremenog zatvaranja 23. poglavlja trebalo je doći tek nakon što Vijeće utvrdi da je hrvatska pokazala visok stupanj pripremljenosti, nakon što su minimalni preduvjeti i za otvaranje pregovaračkog poglavlja i za njegovo zatvaranje bili zadovoljeni, te su osim toga dogovorene i dodatne prijelazne mjere. Budući se radi kod (ne)ostvarivanja pojedinih prava manjina o sistemskim problemima, bilo je iluzorno očekivati da je moguće ispuniti ove preduvjete za zatvaranje pregovora, te su Komisija i Vijeća očito “zatvorili oči” pred njihovim neispunjavanjem. Ipak, među prijelaznim mjerama o temeljnim pravima dvije su se odnosile na pitanje ostvarenja prava manjina. Prva se ticala učinkovite provedbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u pogledu razmjerne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave. Druga mjera zahtijevala je omogućavanje povratka izbjeglih hrvatskih građana srpske nacionalnosti, i to tako što se od vlasti očekivalo da osigura stambeno zbrinjavanje i obnovu imovine izbjeglih hrvatskih građana. Hrvatska se kod zatvaranja poglavlja 23 obvezala nastaviti s ostvarivanjem određenih politika, posebice u pogledu zaštite prava manjina, povratka izbjeglica i procesuiranja ratnih zločina.

9. prosinca 2012. godine Hrvatska je potpisala Ugovor o pristupanju Europskoj uniji, čijom će članicom postati, nakon što taj ugovor potvrde sve zemlje članice, 1. srpnja 2013. godine. No, politika uvjetovanja tim činom (još) nije okončana. Naime, nakon završetka pregovora i potpisivanja Ugovora o pristupanju, a prije predviđenoga pristupanja, Komisija sastavlja šestomjesečna sveobuhvatna izvješća o nadziranju. Ona služe kao osnova za odlučivanje o mogućim korektivnim mjerama koje Komisija i ostale institucije Unije mogu poduzeti kako bi Hrvatska ispunila sve odredbe iz pregovora i Ugovora o pristupanju.

Praćenje provedbe pretpistupnih kriterija u izvješćima o napretku

Spomenuto je ranije da Europska komisija sustavno prati ostvarivanje napretka u pogledu postizanja pretpistupnih uvjeta u godišnjim izvješćima o napretku. Ukazujući na područja koja smatra problematičnima, Komisija izvješćima usmjerava države kandidatkinje u reformskim procesima. Osim toga, izvješćima Komisija ujedno izvještava druge dvije institucije Unije; Europsko Vijeće i Europski Parlament, o pripremi država (potencijalnih) kandidatkinja za članstvo. Godišnja izvješća kontinuirano su procjenjivala dostignuća hrvatskih vlasti i institucija u pogledu ostvarivanja manjinskih prava.

Komisija u procesu nadgledanja primjene kopenhaškog kriterija nastavila praksu iz ranijih procesa proširenja i bavila se uglavnom ostvarenjem prava pripadnika brojčano značajnih manjinskih zajednica te Romima. Tako se u izvješćima o napretku Hrvatske uglavnom iz godine u godinu analiziralo ostvarenje prava Srba, posebice povratnika među njima, i socijalno marginaliziranih Roma. Takvim pristupom Komisija je ostalim nacionalnim manjinama onemogućila da procesom pristupanja zagovaraju ostvarenje specifičnih prava svojih zajednica. Ipak, "pritisak" u procesu pregovora nije rezultirao rastom udjela pripadnika nacionalnih manjina u tijelu državnih službenika/ca.¹⁴⁰ Također, iako je kontinuirano inzistiranje Komisije na predanosti procesa povratka izbjeglica osiguralo dugotrajnu političku volju za ostvarivanje prava izbjeglih Srba, proces pristupanja nije doveo do značajnijeg broja povratnika. Hrvatske su vlasti, pri tom, bile pohvaljivane za suradnju s manjinama na najvišim razinama zakonodavne i izvršne vlasti te za izdašno financiranje manjinskih udruga.

Nedavno objavljeno sveobuhvatno izvješće o nadgledanju (tzv. *monitoringu*) Europske komisije utvrdilo je da Hrvatska napreduje u usvajanju i provedbi europske pravne stečevine, no da je potrebno da prije pristupanja ispuni još deset jasno definiranih zadaća. Među njima nema niti jedne koja se odnosi na ostvarenje prava nacionalnih manjina. No, to ne znači da Komisija nije u prvom i ovom drugom izvješću o nadgledanju analizirala stanje manjinskih prava i ukazala na područja koja smatra još uvijek problematičnim, a to su nepostignuto razmjerno zapošljavanje manjina u javnoj upravi, kontinuirana isključenost Roma koji žive u osobito teškim životnim uvjetima, a u područjima obrazovanja, socijalne zaštite, zdravlja, zapošljavanja i izdavanja osobnih dokumenata traži se gorljivije sudjelovanje državnih institucija. Vlastima je osim toga u izvješću o nadgledanju poručeno da trebaju nastaviti njegovati duh tolerancije prema manjinama, posebice hrvatskim Srbima te poduzimati mjere za zaštitu onih koji još uvijek mogu biti izloženi prijetnjama ili diskriminaciji, neprijateljstvu ili nasilju. Komisija će pripremiti završno sveobuhvatno izvješće o nadgledanju Hrvatske u proljeće 2013. godine. Za očekivati je da će u njemu pitanja manjinskih prava biti još manje zastupljena, ukazujući na to da je mogućnost uvjetovanja reformi u pogledu ostvarivanja manjinskih prava najjača u razdoblju pregovora i do potpisivanja Ugovora o pristupanju.

140 Prema podacima iz evidencije Ministarstva uprave razvidno je da se razdoblju od godinu dana (31. prosinca 2010. do 31. prosinca 2011.) ukupan broj zaposlenih državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave te stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske smanjen za 633 ili za 1,20%. Istovremeno, broj zaposlenih službenika i namještenika iz reda pripadnika nacionalnih manjina je smanjen manji za njih 291, odnosno za oko 0,50% u ukupnom broju zaposlenih. Kratkoročni plan prijama u državnu službu u tijela državne uprave za 2011. godinu nije bio donesen.

OSTVARIVANJE MANJINSKIH PRAVA U NOVOJ ZEMLJI ČLANICI EU

Činjenica je da Republika Hrvatska pristupanjem Uniji kao nova zemlja članica neće više biti podložna utjecaju politike uvjetovanja. To ipak ne znači da će hrvatske vlasti smjeti i na koji način ugroziti ili degradirati manjinsku politiku. Iako se posljednjih mjeseci moglo čuti da će članstvom u Europskoj uniji doći do promjene modela financiranja manjinskih udruga, ako i do toga dođe radit će se o odluci domaće vlasti, a ne Bruxellesa. Naime, manjinska politika je nešto što ne spada pod nadležnost Unije, i svaka ju država članica provodi onako kako sama odluči i želi. Bilo bi porazno da jednom kada uđe u Uniju Hrvatska ne nastavi pozitivan trend razvoja manjinskih prava koji je krase posljednjih dvanaest godine. Naša iskustva u manjinskoj politici već su prepoznata kao dobar proizvod kojim se Hrvatska može ne samo ponositi, nego ga može i "izvoziti" kao primjer (dobre) prakse: i za buduće i za sadašnje zemlje članice. Hrvatska osim toga ostaje potpisnicom Okvirne konvencije, te je nužna kroz svoje zakonodavstvo i putem institucija provoditi odredbe Okvirne konvencije. Konvencija, da prisjetim, sadržava niz prava koja je država dužna osigurati "svojim" nacionalnim manjinama, a čija primjena jamči istovremenu integraciju pripadnika nacionalnih manjina, ali i očuvanje kulturnih specifičnosti njihove etničke skupine. Konvencija sadrži i obveza zaštite pripadnika nacionalnih manjina ukoliko bi bili izloženi prijetnjama ili diskriminaciji, neprijateljstvu ili nasilju radi etničke pripadnosti. Takvih praksi srećom danas gotovo da i nema u našoj državi, što govori da smo sazreli kao demokracija i da se dominantne društvene vrijednosti

Manjinska prava u Republici Hrvatskoj

USTAVNE ODREDBE O MANJINSKIM PRAVIMA

U Republici Hrvatskoj, pitanje manjinske zaštite uređeno je Ustavom,¹⁴¹ Ustavnim zakonom o zaštiti prava nacionalnih manjina,¹⁴² Zakonima o uporabi manjinskog jezika i pisma, te o obrazovanju na jeziku i pismu nacionalne manjine, izbornim zakonodavstvom¹⁴³ i u mnogobrojnim odredbama drugih zakona.

141 Ustav Republike Hrvatske, Narodne Novine 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10.

142 Antonija Petričušić, "Croatian Constitutional Law on the Rights of National Minorities", 2 *European Yearbook of Minority Issues* (2004), str. 607-629.

143 Siniša Tatalović, "Nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj", 38 (3) *Politička misao* (2001), str. 95-105.

Stručnjaci se uglavnom slažu u ocjeni da je propisanom pravnom regulacijom Republika Hrvatska postigla visoku razinu normativnih pretpostavki za zaštitu prava manjina.

Ustav jamči ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina, a predviđa i da se uređenje zaštita prava nacionalnih manjina tekstem ustavnog zakona, koji se, kao organski zakon, donosi dvotrećinskom većinom zastupnika u Saboru, čime je osiguran širok konsenzus osiguranja prava nacionalnih manjina. U samom tekstu Ustava manjinama se jamči “sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija”. Nadalje, u samom Ustavu je predviđeno da se pripadnicima nacionalnih manjina “zakonom može, pored općega biračkog prava, osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.”¹⁴⁴ Na simboličnoj razini, multietničnost hrvatskog društva potvrđena je u tekstu preambule Ustava koja navodi da je Hrvatska “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”. Iako je tekst preambule u ovom dijelu nabrojavanja nacionalnih zajednica koje obitavaju Hrvatsku nekoliko puta mijenjan, činjenica je da politički predstavnici nacionalnih manjina smatraju ovu simboličnu reprezentaciju u Ustavu iznimno važnom.

SUDJELOVANJE NACIONALNIH MANJINA U POLITIČKOM I JAVNOM ŽIVOTU

Sudjelovanje nacionalnih manjina u radu predstavničkih i izvršnih tijela

Manjine u Hrvatskoj sudjeluju u radu predstavničkih i izvršnih tijela na svim razinama vlasti. Pripadnici nacionalnih manjina u Hrvatskoj biraju svoje zastupnike u Hrvatski Sabor.¹⁴⁵ Izbornim zakonodavstvom dodatno je i potanko razrađeno na koji način se predstavnici manjima biraju u Sabor. Na posljednjim izborima za zastupnike u Hrvatski sabor, održanima 4. prosinca 2011. godine, zastupnici iz reda pripadnika nacionalnih manjina bili su birani u posebnoj, 12. izbornoj jedinici i izabrano je osam zastupnika iz reda pripadnika nacionalnih manjina.

Osim toga, pripadnici nacionalnih manjina zastupljeni su u predstavničkim tijelima gradova i županija.¹⁴⁶ Pripadnici nacionalnih manjina u Hrvatskoj imaju pravo na zastupljenost u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne (re-

¹⁴⁴ Članak 15. stavak 3. Ustava Republike Hrvatske- pročišćeni tekst, Narodne Novine 85/10.

¹⁴⁵ Članak 19. UZOPNM. Vidi i Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine 116/99, 109/00, 53/03, 69/03-pročišćeni tekst, 167/03, 44/06, 19/07, 145/10, 93/11 i 120/11-pročišćeni tekst.

¹⁴⁶ Članak 20. UZOPNM.

gionalne) samouprave. Pripadnici nacionalnih manjina u općinama i gradovima u kojima sudjeluju u stanovništvu od 5% do 15% imaju pravo na jednog vijećnika – manjinskog predstavnika u predstavničkom tijelu jedinice. Ukoliko sudjeluju u stanovništvu općina i gradova sa više od 15%, te u županijama sa više od 5%, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima.

Sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina

Hrvatsko je manjinsko zakonodavstvo među prvima u regiji predvidjelo osnivanje vijeća nacionalnih manjina. Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo birati na neposrednim izborima svoje predstavnike i vijeća, koja su sukreatori onih političkih odluka u jedinicama samouprave koje se tiču interesa nacionalnih manjina. Radi se dakle o konzultativnim tijelima, koja skrbe da se pitanja od manjinskog interesa (ona koja se tiču zaštite njihovog identiteta, ali i očuvanja i poboljšanja položaja njihove zajednice u mjestima koje tradicionalno nastanjuju ili u kojima žive u značajnijem broju) nađu na dnevnim redovima predstavničkih tijela lokalnih i regionalnih vlasti.

Mandat manjinskih vijeća i pojedinačnih predstavnika¹⁴⁷ na županijskom, gradskom i općinskom nivou u Hrvatskoj vrlo je uopćeno i šturo definiran jer Ustavni zakon upućuje na to da on uključuje sudjelovanje u javnom životu i upravljanje lokalnim poslovima.¹⁴⁸ Vijeća tako imaju pravo predlagati tijelima jedinice samouprave mjere za unapređivanje položaja nacionalne manjine u državi ili na nekom njenom području, uključujući davanje prijedloga općih akata kojima se uređuju pitanja od značaja za nacionalnu manjinu tijelima koja ih donose; isticati kandidate za dužnosti u tijelima državne uprave i tijelima jedinica samouprave; biti obaviješteni o svakom pitanju o kome će raspravljati radna tijela predstavničkog tijela jedinice samouprave, a tiče se položaja nacionalne manjine; davati mišljenja i prijedloge na programe radijskih i televizijskih postaja na lokalnoj i regionalnoj razini namijenjene nacionalnim manjinama ili na programe koji se odnose na manjinska pitanja.¹⁴⁹ Ovlasti su vijeća i predstavnika dakle konzultativnog karaktera, ne previđaju pravo veta na eventualne odluke predstavničkih tijela koje bi mogle imati negativne implikacije po opstojnost manjinskih zajednica. Propisan djelokrug nadležnosti ni u kojem slučaju ne impli-

147 Ustavni zakon propisuje detaljno mandat vijeća i mandat predstavnika nacionalne manjine (članak 34. UZoPNM). Predstavnike se bira u onoj jedinici samouprave u kojoj nije ispunjen barem jedan od uvjeta za izbor vijeća nacionalnih manjina ali u istoj živi najmanje 100 pripadnika nacionalne manjine. Na sve ovlasti i obveze predstavnik odgovarajuće se primjenjuju odredbe Ustavnog zakona koje reguliraju rad vijeća (članci 28., 29., 30., 31., 32. i 33. UZoPNM).

148 Članak 23. UZoPNM.

149 Članak 31. stavak 1. UZoPNM.

cira autonomnost odlučivanja vijeća i predstavnika o bilo kakvim pitanjima iz nadležnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave, te je javno neosporena tvrdnja manjinskih djelatnika (čak i državnih službenika koji se bave provedbom i nadgledanjem provedbe manjinskog zakonodavstva) da se radi o instituciji manjinske samouprave koja je pogrešna.¹⁵⁰

Nositelji izvršnih ovlasti jedinica samouprave (dakle, općinski načelnici, gradonačelnici i župani) dužni su u pripremi prijedloga općih akata od vijeća nacionalnih manjina na njihovu području zatražiti mišljenje i prijedloge o odredbama kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina. Ako pak vijeće smatra da je opći akt jedinice samouprave ili neka njegova odredba protivan Ustavu, Ustavnom zakonu ili posebnim zakonima kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina, dužna je o tome odmah obavijestiti Ministarstvo uprave, nositelje izvršnih ovlasti jedinica samouprave i Savjet za nacionalne manjine. Ministarstvo uprave, ako ocijeni da je osporavani opći akt ili neka njegova odredba protivan zakonima kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina, obustavit će, u roku od osam dana, njegovu primjenu. Ministarstvo uprave prosljeđuje Vladi odluku o obustavi od primjene općeg akta s prijedlogom za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske i o tome obavještava jedinicu samouprave.¹⁵¹ Zakonskoj mogućnosti unatoč, Ministarstvo uprave, niti ranije nadležan Središnji državni ured za upravu, nisu pokretali postupke obustave statute na temelju inicijativa vijeća nacionalnih manjina.

Obveza jedinica samouprave da financiranja vijeća poprilično je šturo je formulirana. Ustavni zakon propisuje da se sredstva za rad vijeća nacionalnih manjina osiguravaju iz sredstava jedinica samouprave,¹⁵² ali ne propisuje eventualne sankcije za one jedinice koje to propuste učiniti. Ministarstvo uprave npr., koje je nadležno za kontrolu djelovanja lokalne samouprave, vrlo restriktivno tumači svoje ovlasti kontrole provođenja Ustavnog zakona te ne kažnjava jedinice samouprave koje ne osiguraju sredstva za rad vijeća nacionalnih manjina. Iako se vijeće mogu financirati i iz državnog proračuna¹⁵³, što početnih godina postojanja vijeća nije bila praksa, ali se posljednjih nekoliko godina počelo ostvarivati.

Kako se radi o instituciji koja nema presedana u hrvatsko pravno-institucionalnom sustavu, ne čudi početna zbunjenost predstavnika nacionalnih manjina

150 Jedan od novinskih tekstova u kojima o vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina čak i predstavnici državnih institucija govore kao o "manjinskoj samoupravi" u Paulina Arbutina, "Izbori reda radi", *Novosti* broj 603, 08.07.2011.

151 Članak 32. stavak 1.-5. UZOPNM.

152 Članak 28. stavak 1. UZOPNM. propisuje da su jedinice samouprave dužne osigurati sredstva za rad vijeća nacionalnih manjina, uključujući sredstva za obavljanje administrativnih poslova za njihove potrebe, a mogu osigurati i sredstva za provođenje određenih aktivnosti utvrđenih programom rada vijeća nacionalne manjine.

153 Članak 28. stavak 2. UZOPNM.

funkcijom i zadaćom vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Različite edukativne aktivnosti poduzete su kako bi im se objasnilo što su to vijeća nacionalnih manjina i koja je uloga njihova djelovanja pri općinskim, gradskim i županijskim tijelima vlasti, te na koji način pripadnici nacionalnih manjina putem svojih vijeća i predstavnika mogu utjecati na odluke koje se odnose na njihov položaj i prava na općinama, gradovima i županijama u kojima žive. Obrazovne radionice i seminare financirale su i državne institucije (npr. Vladin ured za nacionalne manije, Savjet za nacionalnih manjina, Ministarstvo pravosuđa itd.) i mnogobrojni strani donatori s ciljem naobrazbe izabranih vijećnika. Šteta je što se pri edukaciji o funkcijama i ovlastima vijeća i predstavnika nacionalnih manjina uglavnom bavilo predstavnicima u Vijećima nacionalnih manjina, a rjeđe s članovima poglavarstava te službenicima jedinica lokalne samouprave, jer potonji su ti koji faktički omogućavaju oživotvorenje uloge vijeća.¹⁵⁴

Tek u trećem mandatu vijeća zakonom je uređen način upisa u Registar vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, promjena podataka u upisu i uvjeti za brisanje iz Registra te način rada i financiranja koordinacija vijeća nacionalnih manjina osnovanih za područje Republike Hrvatske.¹⁵⁵

Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne uprave

Hrvatsko zakonodavstvo predviđa zastupljenost manjina u tijelima javne uprave. Razmjerna zastupljenost (jer Ustavni zakon propisuje kako se u obzir treba uzeti “sudjelovanju pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu na razini na kojoj je ustrojeno tijelo državne uprave ili pravosudno tijelo”) pripadnika nacionalnih manjina trebala bi se osigurati u izvršnim tijelima jedinica samouprave,¹⁵⁶ tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima¹⁵⁷ te u tijelima uprave jedinica samouprave.¹⁵⁸ Pripadnicima nacionalnih manjina osigurava se zastupljenost u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima sukladno odredbama Zakona o državnim službenicima,¹⁵⁹ Zakon o sudovima,¹⁶⁰ Zakon o državnom

154 Ipak, valja istaknuti da su hrvatske vlasti poduzele određen broj edukativnih aktivnosti s ciljem obrazovanja javnih službenika. Npr. u 2003. godini Vlada je putem Ureda za nacionalne manjine i Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave organizirala četiri informativna seminara za vijeća, predstavnike i javne službenike za područje Grada Zagreba i Zagrebačke, Primorsko-goranske, Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske županije.

155 Zakon o Registru vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, Narodne novine 80/11.

156 Članak 22. Stavak 1. UZO PNM.

157 Članak 22. stavak 2. UZO PNM.

158 Članak 22. stavak 3. UZO PNM.

159 Zakon o državnim službenicima, Narodne novine 92/2005, 142/2006, 77/2007, 127/2007, 27/2008 i 49/2011, 150/2011, 34/2012 i 49/2012 - pročišćeni tekst.

160 Zakon o sudovima, Narodne novine 122/2010 - pročišćeni tekst, 27/2011, 130/2011.

odvjetništvu¹⁶¹ te drugih akata o politici zapošljavanja u tim tijelima.¹⁶² Zakon o državnim službenicima tako propisuje zapošljavanje potrebnog broja državnih službenika pripadnika nacionalnih manjina “radi ostvarivanja zastupljenosti sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina i zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave.”¹⁶³ U popunjavanju mjesta u državnoj upravi, pravosuđu i upravnim tijelima jedinica samouprave predstavnici nacionalnih manjina imaju prednost pod istim uvjetima,¹⁶⁴ no prednost pri zapošljavanju za pripadnike nacionalnih manjina nije automatska i bezuvjetna te se primjenjuje samo uz ispunjavanje propisanih uvjeta kako bi se osiguralo učinkovito sudjelovanje manjina u javnim poslovima. Primjenom ove posebne pozitivne mjere osigurava se “ravnomjernost u zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravnim i pravosudnim tijelima, na način kojim se osigurava njihov ravnopravan položaj s ostalim građanima Republike Hrvatske”¹⁶⁵

Kako se nastojanja hrvatskih vlasti da ispune pretprijetnih kriterij u pogledu razmjerne zastupljenosti pripadnika manjina u javnim službama nisu ostvarivala, 9. svibnja 2011. godine donesen je Plan prijama pripadnika nacionalnih manjina u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014. godine.¹⁶⁶ Svrha je ovog Plana utvrđivanje realnih mogućnosti povećanja broja pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave u razdoblju od 2011. do 2014. godine, radi postizanja njihove zastupljenosti od 5,5% od ukupnog broja zaposlenih u navedenim tijelima. Planovi prijama u državnu službu u tijela državne uprave za kalendarske godine u razdoblju od 2011. do 2014. godine (kratkoročni planovi) donose se sukladno ovom Planu. Vodeći računa o ograničenim mogućnostima zapošljavanja novih službenika u tijela državne uprave, pa tako i nacionalnih manjina te potrebi smanjenja broja zaposlenih u navedenim tijelima, kao i raspoloživim financijskim sredstvima za nova zapošljavanja, u razdoblju od 2011. do 2014. godine planira se prijam ukupno 802 pripadnika nacionalnih manjina u tijela državne uprave, od čega 727 u središnja tijela državne uprave i 75 u urede državne uprave u županijama.¹⁶⁷

161 Zakon o državnom odvjetništvu, Narodne novine 76/2009, 153/2009, 116/2010, 145/2010, 57/2011, 130/2011.

162 Odluka o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske, Narodne novine 153/2009; Zakon o Registru zaposlenih u javnom sektoru, Narodne novine 34/2011; Plan prijama pripadnika nacionalnih manjina u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014. godine, Narodne novine 65/2011.

163 Članak 42. stavak 2. Zakona o državnim službenicima.

164 Članak 22. stavak 4. UŽoPNM.

165 Rješenju USUD-a br. U-I/402/2003 od 30. travnja 2008.

166 Plan prijama pripadnika nacionalnih manjina u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014. godine, Narodnim novinama 65/2011.

167 Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina za razdoblje od 2011.-2013. za 2011. godinu, http://www.uljppnm.vlada.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=5

Razmjerna zastupljenost u tijelima regionalne i lokalne samouprave

Pripadnicima nacionalnih manjina imaju pravo na zastupljenost u tijelima uprave jedinica samouprave sukladno odredbama, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.¹⁶⁸ Kao i sukladno stečenim pravima. U popunjavanju mjesta u tijelima uprave jedinica samouprave pripadnici nacionalnih manjina imaju prednost pod istim uvjetima.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da predstavnici nacionalnih manjina koji sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina imaju pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, isto tako imaju pravo na zastupljenost u izvršnim i upravnim tijelima tih jedinica.

Općine i gradovi u kojima pripadnici manjina u stanovništvu sudjeluju s više od 15 % te županije u kojima manjine sudjeluju s više od 5 %, odnosno jedinice koje imaju obvezu osigurati razmjernu zastupljenost pripadnika manjina u predstavničkom tijelu obvezni su, planom prijama u službu utvrditi popunjenost upravnih tijela jedinica i planirati zapošljavanje potrebnog broja pripadnika nacionalnih manjina radi ostvarivanja zastupljenosti nacionalnih manjina u upravnim tijelima jedinica.

Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da se u jedinicama samouprave planom prijama u službu utvrđuje i popunjenost radnih mjesta u upravnim tijelima pripadnicima nacionalnih manjina te planira zapošljavanje potrebnog broja pripadnika nacionalnih manjina radi ostvarivanja zastupljenosti, sukladno Ustavnom zakonu i Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Pri raspisivanju natječaja jedinice samouprave koje u svojim upravnim tijelima nisu osigurale zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina sukladno Ustavnom zakonu, dužne su to navesti u tekstu natječaja, kao i navesti da su se kandidati u prijavi na natječaj dužni pozvati na to pravo te da kandidat, pripadnik nacionalne manjine, ima prednost u odnosu na ostale kandidate samo pod jednakim uvjetima.

Ministarstvo uprave je praćenjem objava javnih natječaja uočilo da se u tekstovima natječaja navodi obveza dostavljanja potvrde o priznatom statusu iz koje je vidljivo pravo prednosti, što izaziva dvojbu kod pripadnika nacionalnih

¹⁶⁸ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine 33/2001 do 150/2011; Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine 86/2008 i 61/2011.

manjina o podnošenju dokaza o priznatom statusu. U cilju uklanjanja navedene dvojbe, Ministarstvo uprave je svojom uputom o postupanju od 20. siječnja 2011. godine, koja je upućena tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ukazalo da je u tekstovima javnih natječaja potrebno posebno navesti da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo pozvati se na prednost pri zapošljavanju temeljem članka 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, bez obveze dostavljanja dokaza o nacionalnoj pripadnosti.¹⁶⁹

Prema podacima iz evidencije Ministarstva uprave o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stanju na dan 31. prosinca 2011. godine, od ukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave njih 127 osigurava zastupljenost, odnosno zapošljava pripadnike nacionalnih manjina u svojim upravnim tijelima. Od 97 jedinica (85 općina i gradova te 12 županija) u kojima je potrebno osigurati zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, to se pravo u cijelosti ostvaruje u njih 64.. U navedeni broj od 97 jedinica samouprave, uključeno je i 16 jedinica kojima pripadnici određene nacionalne manjine čine većinu biračkog tijela jedinice. Na dan 31. prosinca 2011. godine u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ukupno je zaposleno 12.915 službenika i namještenika, od čega 592 ili 4,58% pripadnika jedne od 22 nacionalnih manjina, 61 ili 0,472 % nepoznate narodnosne pripadnosti i 2 ili 0,015% službenika i namještenika koji su se izjasnili kao muslimani.¹⁷⁰

KULTURNA AUTONOMIJA NACIONALNIH MANJINA

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina propisuje ostvarivanje kulturne autonomije u širem i užem smislu riječi. U širem smislu, u sferu kulturne manjinske autonomije pripadaju i pravo na ravnopravnu službena uporaba jezika i pisma pripadnika nacionalnih manjina, pravo na odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu pripadnika nacionalnih manjina, pravo na očuvanje tradicijskih naziva i oznaka te uporaba znamenja i simbola pripadnika nacionalnih manjina, pravo na očitovanje vjere te na osnivanje vjerskih zajednica zajedno s drugim pripadnicima te vjere, kao i pravo pripadnika nacionalnih manjina na pristup sredstvima javnog priopćavanja i pravo obavljanja djelatnosti javnog priopćavanja na jeziku i pismu nacionalnih manjina.

U užem smislu riječi, kulturna autonomija nacionalnih manjina jamči pripadnicima nacionalnih manjina da slobodno održavaju prekogranične veze s vlastitim

¹⁶⁹ Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina za razdoblje od 2011.-2013., za 2011. godinu, http://www.uljppnm.vlada.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=5

¹⁷⁰ *Ibid.*

narodom s područja drugih država, posebice u područjima odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, nakladničke i humanitarne djelatnosti. Pripadnici nacionalnih manjina mogu radi očuvanja, razvoja, promicanja i iskazivanja svog kulturnog identiteta osnivati ustanove za obavljanje kulturne, izdavačke, muzejske i knjižnične djelatnosti, osnivati udruge i slično. Državne institucije dužne su podržavati kulturnu autonomiju nacionalnih manjina putem zakonodavnih, institucionalnih i financijskih mjera za njezin razvoj. Tako u Hrvatskoj, Ministarstvo kulture, Savjet za nacionalne manjine te lokalne i regionalne vlasti osiguravaju sredstva za ostvarivanje kulturne autonomije nacionalnih manjina.

Pravo na kulturnu autonomiju pripadnika nacionalnih manjina propisano je člancima 15. i 16. Ustavnog zakona. Pripadnici nacionalnih manjina radi očuvanja, razvoja, promicanja i iskazivanja svog nacionalnog i kulturnog identiteta mogu osnivati udruge, zaklade i fondacije te ustanove za obavljanje djelatnosti javnog priopćavanja, kulturne, izdavačke (nakladničke), muzejske, arhivske, knjižnične i znanstvene djelatnosti. Republika Hrvatska, jedinice lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave sukladno svojim mogućnostima, financiraju djelovanje institucija.

Koncept kulturne autonomije nacionalnih manjina je dakle sredstvo istovremenog osiguranja jednakosti i očuvanja kulturnih specifičnosti. No, da bi manjinski kulturni identiteti opstali nije dovoljno osvješčivati potrebu njihovog čuvanja samo među pripadnicima nacionalnih manjina. Važno je inzistirati na međukulturnom dijalogu i prožimanju kulturnih specifičnosti svake nacionalne zajednice koje istovremeno obitavaju na pojedinom prostoru. Manjinski kulturni identiteti, suprotno uvriježenom stavu među većinom političkih vođa, ne štite se tako da se u multikulturnim sredinama inzistira na sasvim odvojenom opstanku etničkih i kulturnih zajednica. Ne život jednih pored drugih, nego tek aktivan suživot i poznavanje običaja, kulture, povijesti, prepoznavanje povijesnih događaja koji su zajednički svim članovima društvene zajednice, sve to doprinosi i očuvanju manjinske kulturne autonomije, i izostanku sukoba u multikulturnom sredinama. Tek učenjem o kulturalnom nasljeđu i tradiciji drugih, prihvaćanjem činjenice da nacionalne manjine mjerama kulturne autonomije efektivno štite i čuvaju svoje kulturno blago, osigurava se dugoročna zaštita kulturnog pluralizma.

Obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina

Hrvatsko manjinsko zakonodavstvo jamči ostvarenje prava nacionalnih manjina na obrazovanje u nekoliko zakonskih izvora.¹⁷¹ Naime, pripadnicima nacionalnih manjina omogućeno je školovanje na njihovim jezicima ili učenje manjinskih

¹⁷¹ Ustav Republike Hrvatske, članak 11. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te Zakona o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, NN 51/00, 56/00-pročišćeni tekst.

jezika u predškolskim, osnovnoškolskim i srednjoškolskim ustanovama, čak i kada ovakve ustanove pohađa manji broj učenika od broja utvrđenog za početak rada školske ustanove s nastavom na hrvatskom jeziku i pismu.¹⁷² Nastavni plan i program odgoja i obrazovanja na jeziku i pismu nacionalne manjine obuhvaća i manjinski materinski jezik, književnost, povijest, zemljopis i kulturno stvaralaštvo nacionalne manjine.¹⁷³ Međutim, pripadnici nacionalne manjine dužni su učiti i hrvatski jezik i latinično pismo.¹⁷⁴ Dakle, hrvatsko zakonodavstvo preslikava standarde iz Haških preporuka koje kombiniraju mjere kulturne autonomije i integracije u šire društvo.

Pripadnici nacionalnih manjina imaju mogućnost obrazovati se na materinskom jeziku na svim stupnjevima obrazovanja od predškolskog do visokoškolskog. Odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina obavlja se u predškolskim odgojno-obrazovnim ustanovama, kao i u osnovnim i srednjim školama izvođenjem nastave na jeziku i pismu kojim se manjine služe pod uvjetima i na način propisan posebnim programom Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta. Visokoškolsko obrazovanje u pravilu znači mogućnost pohađanja fakultetskih jezičnih smjerova, jer u Hrvatskoj ne postoji niti jedan studijski program koji se izvodi na jeziku nacionalne manjine.

Jezici na kojima se izvodi nastava mogu se svrstati u dvije grupe na tzv. teritorijalne ili manjinske jezike i neteritorijalne, a prema Europskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima, odnosno Odluci o ratifikaciji Zakona o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.¹⁷⁵ Pripadnici nacionalnih manjina svoje ustavno pravo na odgoj i obrazovanje ostvaruju trima osnovnim modelima i posebnim oblicima školovanja.

- 1. Model A** - cjelokupna nastava izvodi se na jeziku i pismu nacionalne manjine uz obvezno učenje hrvatskog jezika u istom broju sati kao i materinskog jezika. Nastavu po modelu A imaju talijanska, srpska, mađarska i češka nacionalna manjina, a cjelokupna nastava se izvodi na jeziku i pismu nacionalne manjine uz obvezno učenje hrvatskoga jezika, a tim modelom obuhvaćeno je 4.526 učenika.
- 2. Model B** – nastava se izvodi na hrvatskom jeziku i pismu nacionalne manjine, tzv. dvojezična nastava. Na hrvatskom jeziku sluša se prirodna skupina predmeta, a na jeziku i pismu nacionalne manjine društvena skupine, odnosno nacionalna grupa predmeta. Ova nastava izvodi se u ustanovi s nastavom na hrvatskom jeziku, ali u posebnim razrednim odjelima. Nasta-

¹⁷² Članci 2. i 3. Zakona o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, NN 51/00, 56/00-pročišćeni tekst.

¹⁷³ *Ibid.*, Članak 6.

¹⁷⁴ *Ibid.*, Članak 8.

¹⁷⁵ Odluka o proglašenju Zakona o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima i Zakon o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, Narodne novine - Međunarodni ugovori 18/1997.

vu po modelu B imaju mađarska i češka nacionalna manjina, a obuhvaća 63 učenika.

3. **Model C** – učenje jezika i kulture nacionalnih manjina tzv. njegovanje jezika i kulture posebni je program koji obuhvaća nastavu iz jezika i književnosti nacionalne manjine, povijesti, zemljopisa, glazbene i likovne kulture. Njegovanje se realizira kroz nastavne predmete od 5 školskih sati tjedno dok je cjelokupni program na hrvatskom jeziku. Nastava po tom modelu obuhvaća 2.317 učenika srpske, slovačke, češke, mađarske, rusinske, albanske, austrijske, njemačke i makedonske nacionalne manjine.
4. Za djecu koja nisu obuhvaćena obrazovanjem po modelima A, B ili C organizira se nastava na daljinu tzv. **dopisno-konzultativna nastava, te ljetne i zimske škole**. Ljetnu ili zimsku školu u školskoj godini 2006/07. pohađali su učenici pripadnici bugarske, crnogorske, češke, mađarske, makedonske, rusinske i ukrajinske, slovačke i srpske nacionalne manjine.

Pripadnici nacionalne manjine sami predlažu i odabiru model i program u skladu s postojećim zakonima i svojim mogućnostima za realizaciju programa. Svi modeli i oblici školovanja u redovitom su odgojno-obrazovnom sustavu Republike Hrvatske. U cilju poboljšavanja kvalitete nastave na jeziku i pismu nacionalnih manjina sufinancirana je izrada autorskih udžbenika (na češkom, mađarskom, srpskom i talijanskom jeziku) koji odgovaraju nastavnom planu i programu te se sufinancira prevođenje većeg broja potrebnih udžbenika za osnovnoškolsko obrazovanje (za češku, mađarsku, srpsku i talijansku nacionalnu manjinu).

Uporaba manjinskih jezika i pisama

Uporaba manjinskog jezika i pisma u Hrvatskoj osim Ustavnim zakonom¹⁷⁶ detaljno je uređena Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.¹⁷⁷ Manjinama se jamči uporabu manjinskih jezika u svim županijama, gradovima ili općinama u kojim živi značajniji postotak manjinskog stanovništva, no obim uporabe manjinskih jezika u odnosima s upravnim tijelima bolji je u onim dijelovima Hrvatske gdje postoji tradicija uporabe manjinskog jezika u odnosu na područja u kojima nacionalne manjine od nedavno traže ostvarenje ovoga prava.

Službena i javna uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj uređena je člancima 9., 12. i 13. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, koji su razrađeni posebnim zakonima: Zakonom o uporabi jezika i pisma, Zakonom o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina. Nadalje, uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina razrađuju i posebni zakoni

¹⁷⁶ Članak 9.- 13. UZOPNM.

¹⁷⁷ Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine 51/2000 i 56/2000.

Kulturna autonomija je način zaštite manjinskih etnokulturnih identiteta, a očituje se nizu propisanih prava koja omogućuju pripadnicima nacionalnih manjina održavanje, razvoj i iskazivanje vlastite kulture te teže očuvati manjinska kulturna dobra i tradiciju, ne dopustivši njihovu asimilaciju u većinsku kulturu.

u pojedinim područjima kao što su Zakon o osobnoj iskaznici,¹⁷⁸ Zakon o osobnom imenu¹⁷⁹ i svi postupovni zakoni: Zakon o kaznenom postupku¹⁸⁰, Zakon o parničnom postupku¹⁸¹ i Zakon o općem upravnom postupku.¹⁸² Unatoč uspostavljenom potpunom zakonodavnom okviru, u praksi je još uvijek potrebno uložiti dodatne napore u trend porasta uporabe manjinskog jezika budući se broj korisnika manjinskih jezika u sudskim i upravnim postupcima kontinuirano smanjuje. Osim što se mali broj pripadnika nacionalnih manjina koristi se ovim pravom, u samoj primjeni ponekad dolazi do nejasnoća. Radi afirmacije korištenja manjinskih jezika u pojedinim postupcima i uklanjanja određenih problema pri provedbi zakonskih odredbi potrebno je popularizirati ovo manjinsko pravo i poticati pripadnike nacionalnih manjina na korištenje prava.

Članak 9. Ustavnog zakona razrađen je Zakonom o osobnoj iskaznici. Primjena tog zakona pokazuje da pripadnici nekih nacionalnih manjina koriste pravo na izdavanje osobne iskaznice u većem broju u odnosu na pripadnike ostalih nacionalnih manjina. Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, u članku 12., propisano je da se ravnopravna službena uporaba jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine ostvaruje na području jedinice lokalne samouprave kada pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje trećinu stanovnika takve jedinice. Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine ostvaruje se, kako je navedeno i kada je to predviđeno međunarodnim ugovorima koji, sukladno Ustavu Republike Hrvatske, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i kada je to propisano statutom jedinice lokalne samouprave ili statutom jedinice područne (regionalne) samouprave u skladu s odredbama posebnog zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj uređuju se uvjeti službene uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina kojima se

178 Zakon o osobnoj iskaznici, Narodne novine 11/2002. i 122/2002.

179 Zakon o osobnom imenu, Narodne novine 69/1992.

180 Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine 152/2008, 76/2009 i 80/2011.

181 Zakon o parničnom postupku, Narodne novine NN 26/91., 53/91., 91/92., 112/99., 88/01., 117/03.)

182 Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine 53/91.

osigurava ravnopravnost s hrvatskim jezikom i latiničnim pismom. Pri tome je važno napomenuti da se Zakonom o uporabi jezika i pisma ne mijenjaju niti ukidaju prava pripadnika nacionalnih manjina stečena na temelju međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka, niti prava stečena prema propisima koji su se primjenjivali do stupanja na snagu ovoga Zakona.

Posebno je člankom 18. Zakona o uporabi jezika i pisma uređeno da tijela državne uprave prvog stupnja, ustrojstvene jedinice središnjih tijela državne uprave koje postupaju u prvom stupnju, sudbena tijela prvog stupnja, državna odvjetništva, javni bilježnici i pravne osobe koje imaju javne ovlasti te koje imaju svoje urede i ispostave u općinama, gradovima i županijama u kojima je u službenoj uporabi pored hrvatskog jezika i latiničnog pisma i jezik i pismo nacionalne manjine, na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, a na zahtjev građana, dvojezično ili višejezično:

1. izdaju javne isprave,
2. tiskaju obrasce koji se koriste u službene svrhe,
3. ispisuju tekst pečata i žigova u istoj veličini slova,
4. ispisuju natpisne ploče,
5. ispisuju zaglavlja akata istom veličinom slova.

Naputkom za dosljednu provedbu Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj donesenim 1. ožujka 2012. godine su propisani način uređivanja prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina općim aktima, odnosno statutima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te način 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.

Pristup sredstvima javnog priopćavanja

Sukladno člancima 17. i 18. Ustavnog zakona, pripadnicima nacionalnih manjina mora se olakšati pristup medijima, na način kako je to propisano Zakonom o elektroničkim medijima i Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji. Postaje radija i televizije na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini imaju zadaću promicati razumijevanje za pripadnike nacionalnih manjina proizvoditi i/ili emitirati emisije namijenjene informiranju nacionalnih manjina na jezicima nacionalnih manjina.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina jamči hrvatskim nacionalnim manjinama pravo na pristup sredstvima javnog priopćavanja i obavljanja djelatnosti javnog priopćavanja (primanje i širenje informacija) na jeziku i pismu kojim se služe.¹⁸³ Osim toga, on propisuje konkretnu obvezu javnoj televiziji i radiju da

¹⁸³ Članak 17. UZoPNM.

promiču razumijevanje za pripadnike nacionalnih manjina, proizvode i emitiraju emisije namijenjene informiranju pripadnika nacionalnih manjina na njihovim jezicima, emitiraju programe kojima se promiče kulturna specifičnost nacionalnih manjina, itd.

Uporaba znamenja i simbola nacionalnih manjina

Prema odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina slobodna je uporaba znamenja i simbola nacionalnih manjina i obilježavanje njihovih praznika. Uz službenu uporabu znamenja i simbola Republike Hrvatske nacionalne manjine mogu isticati odgovarajuće znamenje i simbole nacionalnih manjina. Kada se izvodi himna i/ili svečana pjesma nacionalne manjine, obvezatno se prije nje izvodi himna Republike Hrvatske. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su statutom propisati službenu uporabu i način korištenja zastave i simbola nacionalnih manjina.

Prekogranična suradnja

U Hrvatskoj je pripadnicima nacionalnih manjina, manjinskim udrugama i vijećima nacionalnih manjina omogućeno slobodno održavati “veze s narodom s kojim dijele ista etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja, te s pravnim osobama sa sjedištem na području države tog naroda koje obavljaju djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, nakladničke (izdavačke) i humanitarne djelatnosti.”¹⁸⁴

Pripadnici nacionalnih manjina, njihove udruge i vijeća nacionalnih manjina odnosno predstavnici nacionalnih manjina slobodno održavaju veze s narodom s kojim dijele ista etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja, te s pravnim osobama sa sjedištem na području države tog naroda koje obavljaju djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, nakladničke (izdavačke) i humanitarne djelatnosti. Udruge pripadnika nacionalnih manjina i vijeća nacionalnih manjina odnosno predstavnici nacionalnih manjina mogu od tijela države naroda s kojim dijele obilježja i od pravnih osoba te države primati bez plaćanja carine novine, časopise, knjige, filmove, videokasete, nosače zvuka, u ograničenom broju primjeraka, koje koriste za svoje potrebe, i mogu ih, bez plaćanja naknade, dijeliti pripadnicima nacionalne manjine.

Radi uređivanja pitanja prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina u Hrvatskoj moguće je s drugim državama sklapati međunarodne ugovore. Takvim međunarodnim ugovorima se “stvaraju i unaprjeđuju uvjeti potrebni za održavanje i razvijanje kulture pripadnika nacionalnih manjina, te očuvanje bitnih sa-

¹⁸⁴ Članak 16. UZOPNM.

stavnica njihove samobitnosti, odnosno njihove vjere, jezika, tradicije i kulturne baštine.”¹⁸⁵

OSTVARIVANJE PRAVA MANJINA U POVRATNIČKIM PODRUČJIMA

Najveći broj nekadašnjih izbjeglica, a današnjih povratnika vratio se u svoje domove u Hrvatskoj zapravo relativno brzo. Vrh povratničkog vala, naime, zabilježen je još daleke 1998. godine. Službena brojka o povratnicima govori pak o 130,220 registriranih povratnika (od kojih su neki stvarni, a neki tek formalni) kojima se može dodati 6,323 tzv. zaštićenih najmoprimaca, tj. onih koji su nekad imali stanarsko pravo, te su dobili zamjenske stanove.

Problem povratka hrvatskih Srba svakako uvećava činjenica da su područja povratka pogođena ekonomskom stagnacijom u posljednja dva desetljeća, neka čak i depopulacijom, dok neka od njih infrastrukturno nikad nisu ni bila razvijena. No, povratnicima je mnogo važnija činjenica to što je pitanje povratka i prava povratnika od samih početaka (bilo) iznimno ispolitizirano. Ostvarivanje statusnih prava poput stjecanja državljanstva, dobivanja dokumenata, priznavanja radnog staža ili reguliranja mirovina često je povratnicima bila nemoguća misija, koji su nemali put bili diskriminirani postupcima lokalnih vlasti i državnih službenika. Zakoni su u to doba bili diskriminatorni, odredbe koje su omogućavale ponovni ulazak u posjed otete imovine ili prijavljivanje za novčane donacije imale su kratke rokove, u srpske se kuće i napuštenu imovinu useljavalo sistematski izbjegle Hrvate iz Bosne i Hercegovine i s Kosova.

Pod pritiskom i stalnim monitoringom međunarodne zajednice (OESS-a, UNHCR-a, kao i Europske komisije) hrvatske su vlasti mijenjale svoj početno ignorirajući stav prema srpskim izbjeglicama, te su mijenjale i zakonodavstvo i praksu. Gotovo u potpunosti sredstvima iz državnog proračuna obnavljale su se oštećene srpske kuće, nekretnine u kojima su stanovali zaštićeni najmoprimci vraćale su se vlasnicima i ekonomskim mjerama privlačili povratnici i ostali građani u tzv. područja posebne državne skrbi. Hrvatske su vlasti u nekoliko navrata osim toga produživale rokove za obnovu i stambeno zbrinjavanje izbjeglica. Danas je još otvoreno pitanje stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskih prava srpske nacionalnosti diljem Hrvatske. Hrvatske su vlasti omogućile takvima izbjeglicama postati zaštićeni najmoprimci, koji imaju pravo otkupa nekretnine nakon deset godina, no bez prava nasljeđivanja. Za preostale izbjeglice, koje nisu još riješile pitanje doma, postoji međudržavni dogovor da će im se osigurati smještaj u Hrvatskoj ili u Srbiji, a sve uz pomoć novca kojeg bi donirala međunarodna zajednica. Naime, jednom i proces povratka treba proglasiti završenim,

¹⁸⁵ Članak 6. UZOPNM.

Povratak mora biti proces s otvorenim krajem. Programi i povratničke politike trebaju omogućiti slobodu izbora izbjeglica/povratnika da sami odaberu trajno rješenje prema osobnim i obiteljskim preferencijama te pravo izbjeglica/povratnika da promijene svoj izbor trajnog rješenja. U protivnom se izbjeglice i povratnike 'prisiljava' na određene izbore, zbog čega dobivamo 'formalne povratnike'.

jer osim što stvara ekonomski uteg po hrvatski proračun, zasigurno predstavlja uteg hrvatsko-srpskim međudržavnim odnosima. Najvažnije je pak povratak početi drugačije koncipirati i ne brojati (tek) glave koje su se vratile, nego glave koje su zadovoljne i koje žive dostojanstven život.

Sociolozi Milan Mesić i Dragan Bagić proveli su do sad već dva istraživanja o održivom povratku izbjeglica po narudžbi Ureda visokog povjerenika za izbjeglice UN-a u Hrvatskoj. Prvim istraživanjem "Održivost povratka – srpski povratnici u Hrvatskoj"¹⁸⁶ iz 2006. godine, znanstveno su procijenili proces povratka i proučili povratničku populaciju. Već su tada istraživači ustanovili da je "povratak složen, dugotrajan, pa i višesmjernan proces koji u svakoj fazi može postati reverzibilan. Praćenja povratnika ubrzo su otkrila da mnogi od njih, prije ili kasnije, odlaze u nove migracije. Zaključeno je da nije dovoljno da povratnici jednom pređu granicu svoje domovine u povratnom smjeru, nego da povratak treba biti uspješan, odnosno održiv. Pokazalo se, međutim, da održivost povratka nije lako odrediti, a osobito mjeriti. Rezultati ovog istraživanja potvrđuju da su društveno-ekonomski uvjeti, kako u objektivnom tako i subjektivnom smislu, ključni za održivost povratka. Povratak ili restitucija imovine (kuća ili stanova i zemlje) važan je, ali ne dovoljan uvjet trajnog ostanka, osobito za mlađe i obrazovane povratnike s djecom. Za njih je ključno pitanje zaposlenost i perspektive socijalne mobilnosti. Kako je to rijedak resurs na koji povratnici mogu računati, ne začuđuje da se (trajno) vraćaju ponajprije stariji, neobrazovani, ekonomski neaktivni ljudi i to u manja ruralna naselja."

Nova je studija, pod naslovom "Manjinski povratak u Hrvatsku – Studija otvorenog povratka"¹⁸⁷ znatno šira i bavi se naučenim u razdoblju od 2006. godine i provedena je u donekle promijenjenim političkim i ekonomskim uvjetima te u okolnostima pristupanja Hrvatske Europskoj Uniji. Pitanje realizacije povratka izbjeglica jedan je od pretprijetnih uvjeta "nametnut" (potencijalnim) kandidatkinjama za članstvo s prostora zapadnog Balkana, a regionalna suradnja u području međudržavnog rješavanja povratka izbjeglica ili njihova integriranja u zemlju utočišta bila je mjerilo za zatvaranje "famoznog" poglavlja 23. Nezado-

186 Milan Mesić i Dragan Bagić, *Održivost povratka – srpski povratnici u Hrvatskoj* (Zagreb, UNHCR, 2006).

187 Milan Mesić i Dragan Bagić, *Manjinski povratak u Hrvatsku - studija otvorenog procesa* (Zagreb, UNHCR, 2012). Vidi također Predsjednik Josipović nazočio predstavljajući studije "Manjinski povratak u RH", HINA, 27. 02. 2012., <http://www.predsjednik.hr/27022014>.

voljni napretkom, predstavnici izbjeglih Srba iz Hrvatske čak su predložili rezolucije o pravima izbjeglih i zahtijevali od srpskog Parlamenta da diplomatskim aktivnostima pokuša omesti hrvatsko pristupanje Europskoj uniji radi neispunjenja njihovih zahtjeva.

Osim usporedbe s podacima iz 2006. godine, nova studija nudi i novu tipologiju povratka i njegove održivosti. Na temelju prebivališta izbjeglica uvodi sljedeću tipologiju: trajni povratnici; formalni povratnici; potencijalni povratnici; neuspješni povratnici i ne- povratnici. Na temelju reprezentativno uzorka, istraživanja ukazuje na to da je (tek) svaki drugi registrirani povratnik – stvarni. U odnosu na ranije istraživanje, ovaj su put autori zaključili da formalni povratnici (dakle, oni koji su registrirali činjenicu svog povratka, prijavili prebivalište u Hrvatskoj i nemaju više status izbjeglice, imaju obnovljenu kuću ili stan na raspolaganju, no zapravo ne borave stalno u mjestu svog prebivališta u Hrvatskoj) zapravo nisu ne-povratnici i da oni ne predstavljaju neuspjele slučajeve povratka. Naime, trećina formalnih povratnika dolaze povremeno u svoje kuće, bilo to za praznike, radi obiteljskih proslava ili prilikom glasovanja. Ova činjenica ukazuje upravo na dinamiku povratništva kao otvorenog procesa. Budući su povratili svoje vlasništvo, uvijek postoji mogućnost da se neko od članova obitelji i faktički vrati. Osim toga, u 21.5% obnovljenih domova takvih, formalnih povratnika, žive neki od njihovih članova porodice pa se ipak radi o djelomičnom povratku. Konačno, činjenica da je skoro polovina (43%) praznih povratničkih domova održavano ostavlja dugoročnu mogućnost povratka. U vremenskom periodu od skoro dva desetljeće radikalno su se promijenili i ekonomski, i društveni, i politički uvjeti u područjima povratka. Promijenile su se i životne perspektive povratnika, koji su se u izbjeglištvu školovale, zaposlile, stekle nove društvene kontakte, integrirale u sredine u kojima su pronašle pribježište. Na povratak se stoga, ponovno je to potvrđeno, mnogo teže odlučuju mladi i obrazovani. Lakše je od penzije i od rada na zemlji preživjeti starijima. Mladima treba posao, njihovoj djeci škola, slobodne aktivnosti, perspektiva. Mladi povratnici kao da su i sustavno suzbijani u toj namjeri, jer neće imati pravo naslijediti stan od roditelja koji će eventualno postati zaštićeni najmoprimci.

Kako bi se onemogućilo kršenje ljudskih i manjinskih prava povratnika potrebno je i da povratnici sami, a posebice njihovi politički predstavnici i aktivisti, dobro poznaju propise i svoja prava, kako bi ih mogli zagovarati i upozoravati na njihova eventualna neispunjenja. Osim toga, iznimno je važno educirati nositelje vlasti u jedinica regionalne i lokalne samouprave o pravima manjina budući su upravo oni akteri koji trebaju i moraju inzistirati na njihovom učinkovitom provođenju.

ZAKONSKI IZVORI KOJI NORMIRAJU PRAVA MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ

- Ustav RH, NN br. 85/10 - pročišćeni tekst.
- Zakon o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, Narodne novine - Međunarodni ugovori 18/97.
- Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Narodne novine - Međunarodni ugovori 14/97.
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11.
- Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, NN br. 80/2010.
- Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, NN br. 51/00.
- Naputak za dosljednu provedbu Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, NN br. 33/12.
- Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN br. 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 16/12, 86/12.
- Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, NN br. 51/00, 56/00.
- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, NN br. 116/99, 109/00, 53/03, 69/03 - pročišćeni tekst, 167/03, 44/06, 19/07, 145/10, 93/11 i 120/11 - pročišćeni tekst.
- Zakon o Registru vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, NN br. 80/2011.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Registru vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, NN br. 34/12.
- Zakon o sustavu državne uprave, NN br. 150/11.
- Zakon o državnim službenicima, NN br. 92/2005., 142/2006., 77/2007., 107/2007., 27/2008., 49/2011, 150/11, 34/12 i 49/12 - pročišćeni tekst.
- Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 86/08, 61/11.
- Zakon o Registru zaposlenih u javnom sektoru, NN br. 34/11.
- Plan prijama pripadnika nacionalnih manjina u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014. godine, NN br. 65/11.
- Odluka o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske NN br. 153/09.
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 33/01, 60/01 - vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11.
- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN br. 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05 - pročišćeni tekst, 109/07.
- Zakon o izboru općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, NN br. 109/07, 125/08, 24/11, 150/11.

- Zakon o sudovima, NN br. 122/10 - pročišćeni tekst, 27/11, 130/11.
- Zakon o državnom odvjetništvu, NN br. 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11.
- Zakon o osobnoj iskaznici, NN br. 11/02, 122/02, 31/06.
- Zakon o osobnom imenu, NN br. 69/92, 29/05, 118/12.
- Zakon o kaznenom postupku, NN br. 152/08, 76/09 i 80/11.
- Zakon o parničnom postupku, NN br. 26/91., 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03.
- Zakon o općem upravnom postupku, NN br.53/91.
- Zakon o medijima, NN br. 163/2003., 59/04., 84/11.
- Zakon o elektroničkim medijima, NN br. 153/09., 84/11.
- Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji, NN br. 137/2010
- Zakon o državnom odvjetništvu, NN br. 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11.
- Zakon o sudovima, NN br. 150/2005., 16/07, 113/28, 153/09, 116/10.
- Zakon o Državnom sudbenom vijeću, NN br. 116/10, 57/11, 130/11.
- Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN br. 85/08, 112/12.
- Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica, NN br. 83/02.
- Zakon o Državnom proračunu, NN br. 87/08.
- Zakon o fiskalnoj odgovornosti, NN br. 139/10.
- Zakon o udrugama, NN br. 88/01.
- Metodologija praćenja ostvarivanja programa nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina, NN br. 129/09 i 70/11.
- Kriterijima za utvrđivanje financijske potpore za programe nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina, NN br. 129/09 i 70/11.
- Uredba o računovodstvu neprofitnih organizacija, NN br. 10/08.
- Uredba o izmjenama i dopunama uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija, NN br. 07/09.
- Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računovodstvenom planu, NN br. 27/05, 127/07.
- Zakon o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u Republici Hrvatskoj, NN br. 92/10.

