

Poglavlje 10.

PRAVNI ASPEKTI ZAŠTITE MANJINA U PROCESU STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA

Snježana Vasiljević
Pravni fakultet
Zagreb

SAŽETAK

Među glavnim uvjetima za pristupanje Europskoj uniji (EU) je-
su zaštita ljudskih prava, posebno prava manjina. U ovom će se radu
razmotriti zaštita manjinskih prava u Hrvatskoj od osamostaljenja
1991. do 2003. U četiri poglavlja članak analizira neke bitne segmente
zaštite manjina u međunarodnopravnom okviru, kao i obveze Hrvatske
u tom kontekstu. Okosnica analize je Ustavni zakon o pravima nacio-
nalnih manjina usvojen u prosincu 2002. U članku se uspoređuje polo-
žaj manjina prije i nakon stupanja tog zakona na snagu.

Ključne riječi:

ljudska prava, nacionalne/etničke manjine, nacionalno podrijetlo, dis-
kriminacija, jednake mogućnosti, Ustavni zakon o pravima nacionalnih
manjina, međunarodna zajednica, Europska unija

UVOD

Članak razrađuje položaj i prava nacionalnih manjina u Hrvat-
skoj. U svjetlu uvodnih napomena potrebno je ograničiti cilj ovog rada.
U četiri poglavlja s pravnog će se aspekta dati prikaz i analiza zakon-

skih rješenja koja se odnose na manjinsko pitanje u Hrvatskoj od 1991. do 2003. Osim prikaza međunarodnopravne zaštite manjina, obveza Hrvatske prema EU u rješavanju manjinskog pitanja i analize dosadašnjih te trenutačno važećih normativnih rješenja, u članku će se iznijeti niz mjera i preporuka za poboljšanje pravnog položaja manjina u Hrvatskoj. O definiciji i shvaćanju pojma nacionalne, odnosno etničke manjine u EU postoje brojne rasprave u recentnoj literaturi (Closa, 1997; Recital, 1997; Beenen, 2001; Bell, 2002). Ta dilema zahtijeva posebno mjesto i detaljnu analizu kojom se ovaj članak ne bavi. Budući da hrvatski Ustav govori o nacionalnoj ravnopravnosti i zabrani diskriminacije utemeljene na nacionalnom podrijetlu, pod manjinama se u ovom tekstu razumijevaju "nacionalne manjine". Međunarodni dokumenti i pravo EU-a koriste se izrazom etničke manjine.

Hrvatska je preuzela obvezu zaštite ljudskih prava već samom činjenicom da je članica UN-a, najvažnije organizacije u piramidi zaštite ljudskih prava. Visoki standardi zaštite ljudskih prava i norme međunarodnih ugovora te zakonodavstvo EU-a nameću obvezu poštovanja prava pojedinaca i u sklopu toga prava pripadnika manjinskih skupina.¹ Kroz prizmu manjinskih prava u Hrvatskoj, u četiri poglavlja razradit će se problematika manjinskog pitanja u Hrvatskoj od dana proglašenja samostalnosti do danas. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina bit će okosnica za usporedbu stanja prije i nakon njegova stupanja na snagu. Novi Ustavni zakon priložen je uz kandidaturu za članstvo u EU u veljači 2003. godine pa je Ustavni zakon temelj za analizu stanja prije i nakon toga.

MEĐUNARODNA PERSPEKTIVA

Međunarodnopravna zaštita manjina

Međunarodna zaštita manjina počinje još u 17. stoljeću sporadičnim unošenjem odredaba o zaštiti vjerskih i nacionalnih manjina u međunarodne ugovore koji rješavaju neka temeljna europska politička i teritorijalna pitanja. Najčešće se kao prvi značajniji međunarodni ugovor spominje Westfalski mirovni ugovor (1648), kojim je ugovorena međusobna tolerancija vjerskih zajednica na njemačkom području (Vukas, 2003). Sadržajno i prostorno značajniji bio je tek Berlinski ugovor, zaključen 1878. godine. Turska i balkanske države, koje su se oslobađale od njezine petostoljetne agresije i okupacije, morale su preuzeti

međunarodne obveze o vjerskim slobodama i ravnopravnosti građana.ⁱⁱ Sustavna zaštita manjina uspostavljena je tek u vrijeme Lige naroda.

Za razliku od zaštite prava čovjeka, zaštita manjina ne spominje se u Povelji Ujedinjenih naroda (1945). Pri sastavljanju Povelje i Opće deklaracije o pravima čovjeka (1948) prevladavao je interes za zaštitom svakog pojedinca, a ne posebno ugroženih skupina ljudi, kao u vrijeme Lige naroda (izbjeglice, apatridi, manjine). Ipak, 1947. osnovana je Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina. Potkomisija je nastojala dati definiciju manjina, ali službena definicija do danas nije usvojena.ⁱⁱⁱ U UN-u naglasak je na međunarodnopravnoj zaštiti svakog pojedinca, pa tako u članku 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima stoji: “U državama gdje postoje etničke, vjerske ili jezične manjine ne smije se osobama koje pripadaju takvim manjinama uskratiti pravo da zajedno s ostalim članovima svoje skupine imaju vlastiti kulturni život, da ispovijedaju vlastitu vjeru ili da se služe vlastitim jezikom” (Hrženjak, 1992). Međunarodnopravna zaštita manjina kulminirala je 1992. godine usvajanjem Deklaracije o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama. Usvajanjem Deklaracije nastojalo se odgovoriti na pitanja postavljena još od stupanja na snagu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1978. godine), poput pitanja o tome treba li za korištenje prava iz članka 27. Pakta priznati postojanje pojedine manjine na svom području; pripadaju li ta prava samo pripadnicima manjine, pojedincima ili manjinama kao zajednicama te jesu li države potpisnice Pakta na temelju članka 27. obvezne samo tolerirati samostalna djelovanja manjina radi korištenja prava iz tog članka ili su i države same dužne pomoći da manjine ostvare ta prava. Države članice UN-a deklaracijom su preuzele obvezu da zakonite interese pripadnika manjina uzmu u obzir u svojim nacionalnim politikama i programima, kao i u međudržavnim programima suradnje i pomoći. Obvezale su se i da će surađivati u promicanju prava pripadnika manjina navedenih u Deklaraciji. Sva svoja prava pripadnici manjina bez ikakve diskriminacije mogu ostvarivati pojedinačno, ali i zajedno s ostalim članovima svoje skupine.

Kako je zaštita manjina unutar međunarodnog prava započeta u Europi, a u vrijeme Lige naroda stvoren je relativno efikasan sustav zaštite manjina, najveća očekivanja postavila su se pred europske regionalne organizacije u smislu razvoja međunarodnih normi o zaštiti manjina u europskim državama. Iako se to prije svega očekivalo od Vijeća Europe, Europska konvencija o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda (1950) nema posebne odredbe o zaštiti manjina. Jedina odredba u

kojoj se spominju manjine jest članak 14. Konvencije, u kojemu se kao jedan od nedopustivih temelja diskriminacije ljudi u uživanju prava i sloboda navedenih u Konvenciji navodi i “pripadnost jednoj nacionalnoj manjini”. Važno je napomenuti da su prethodno spomenuti dokumenti međunarodni ugovori čija je potpisnica i Hrvatska. Hrvatski Ustav u članku 140. (NN 41/01) određuje da se ratificirani i objavljeni međunarodni ugovori primjenjuju izravno i da imaju nadzakonsku snagu.

Vijeće Europe osnivanjem Venecijanske komisije 1990. godine nastojalo je izraditi dokument kojim će se jamčiti zaštita manjina. Ipak, ono nikada nije dokraja izradilo tako zamišljen dokument. Konferencija o sigurnosti i suradnji u Europi (KESS), koja je od 1994. godine prerasla u Organizaciju za sigurnost i suradnju u Europi (OESS), obavila je taj posao. Već u završnom aktu Konferencije, potpisanome u Helsinkiju 1. kolovoza 1975, u sklopu načela o pravima čovjeka izričito se jamče prava i zakoniti interesi osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama (više u Vukas, 2003). Konačno, u Zaključnom dokumentu sastanka KESS-a o ljudskoj dimenziji, održanoga u Kopenhagenu 1990, usvojeno je iscrpno poglavlje o pravima manjina (Vukas, 2003:291-307). U dokumentima KESS-a izraz “nacionalne manjine” upotrebljava se kao generički naziv za sve manjine na čija se prava ti dokumenti odnose, dakle, na manjine koje obilježavaju posebne etničke, kulturne, jezične ili vjerske značajke.

Već 1994. godine sastavljen je i usvojen instrument zaštite prava manjina unutar Srednjoeuropske inicijative (SEI) koji sadržava jednu od najiscrpnijih lista manjinskih prava što se može naći u međunarodnim dokumentima. U tom dokumentu države te skupine preuzele su bitna, već postojeća pravila općega i europskoga međunarodnog prava o zaštiti manjina, a unesena su i dodatna pravila koja odgovaraju specifičnostima srednjoeuropskog područja. Iako dokument nije međunarodni ugovor, važan je po tome što u njemu postoji definicija nacionalnih manjina, što se do tada nije moglo naći u dokumentima donesenim na međunarodnoj razini, već samo unutar internih zakonodavstava nekih država. “Nacionalna manjina” označava se kao “skupina koja je brojčano manja od ostatka stanovništva neke države, čiji pripadnici kao državljani te države imaju etničke, vjerske ili jezične osobine različite od onih ostatka stanovništva te žele sačuvati svoju kulturu, tradicije, vjeru ili jezik” (Vukas, 2003:305). Unutar Vijeća Europe, nakon mnogobrojnih inicijativa, ipak je donesen ugovor o zaštiti manjina usvajanjem Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina 1. veljače 1995. godine.^{iv} Glavna zamjerka tom dokumentu jest da je opseg prava pripadnika ma-

njina, prema tekstu Konvencije, dosta ograničen. Ipak, on je poslužio Hrvatskoj kao državi članici Vijeća Europe za stvaranje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

Europska unija i države kandidatkinje

Diskriminacija manjinskih skupina postala je jedan od glavnih problema s kojim se suočavaju države članice EU-a, ali i države kandidatkinje. Pitanja rasne, etničke i spolne diskriminacije postala su glavna briga čelnika Unije te je stoga odlučeno da se posebna pozornost usmjeri na suzbijanje navedenih oblika diskriminacije i zaštitu prava žrtava. Štoviše, zaštita i razina prava postali su jedan od glavnih preduvjeta za države koje bi u budućnosti trebale postati članice Unije (Recital, 1997). Sadašnji tekst i oblik antidiskriminacijskog zakonodavstva u EU na temelju dosadašnjeg iskustva pokazuje da je osim zakonodavnih okvira nužna i učinkovita strategija u suzbijanju rasne i etničke diskriminacije.^v Stoga Europski parlament konzistentno naglašava potrebu multidisciplinarnog pristupa u rješavanju navedenih oblika diskriminacije. Osim multidisciplinarnog djelovanja, postoji potreba za boljom usklađenosti različitih područja politike EU-a u promicanju jednakih mogućnosti za manjine. Takvu politiku EU ne promiče samo unutar svojih granica već i izvan njih. Zato sadašnje i buduće kandidatkinje za članstvo u EU moraju ispuniti zahtjev za zaštitom od svih oblika diskriminacije, posebice rasne, etničke, vjerske i spolne. Tek ispunjavanjem tog kriterija države stječu mogućnost podnošenja kandidature. Tako je i hrvatski Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina priložen uz hrvatsku kandidaturu za članstvo u Uniji. S problemom rasne i etničke nesnošljivosti susreću se i današnje države kandidatkinje poput Češke i Rumunjske. Najugroženija manjinska skupina u tim državama su Romi (ELDR, 1997:13).

Kako bi se uklonila rasna i etnička diskriminacija na razini država članica EU-a jedna od ideja bila je postavljanje kriterija ratifikacije UN-ove Konvencije o uklanjanju rasne diskriminacije (1969) kao uvjeta za članstvo u EU. Taj je uvjet ipak odbačen kao nerealan jer ni sve države članice trenutačno nisu stranke spomenute Konvencije.^{vi} Druga ambicija EU-a bila je poticanje potencijalnih država kandidatkinja da kreiraju vlastito antidiskriminacijsko zakonodavstvo. To je također bilo nerealno očekivanje. Kako bi se ipak stvari pomaknule s "mr-tve točke", primarno zakonodavstvo EU-a postalo je bogatije stupa-

njem na snagu Ugovora iz Amsterdama 1999. godine te uvrštenjem antidiskriminacijske odredbe u članak 13. Ugovora.^{vii} Prema članku 13. spomenutog ugovora, koji je primaran izvor prava Europske zajednice, Unija se obvezuje poduzeti sve mjere nužne za sprečavanje diskriminacije na temelju spola, rasnoga i nacionalnog podrijetla, vjerskoga ili drugog uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije. Osim toga, Ugovorom iz Amsterdama uvodi se koncept “europskoga građanstva” (*European citizenship*), koje ne zamjenjuje nacionalnost odnosno državljanstvo države članice već je pokušaj stvaranja “europskog naroda” (Closa, 1997). Ograničen je opseg prava europskog građanina zajamčen ugovorom, a riječ je o isključivo političkim pravima. Međutim, ono što je zanimljivo jest činjenica da je uvođenje spomenutog koncepta pokrenulo brojne rasprave o definiranju i razumijevanju pojmova kao što su nacionalnost, državljanstvo, građanstvo (Beenen, 2001). Razvojem koncepta građanstva moglo bi se promijeniti shvaćanje i definiranje pojma manjina, posebice nakon priključenja država srednje i istočne Europe EU. Za potrebe članka potrebno je objasniti da cjelokupno pravo Europske zajednice, bilo da je sadržano u Osnivačkom ugovoru, aktu institucije Zajednice ili bilo kojem drugom izvoru, ima nadređen status s obzirom na cjelokupno nacionalno pravo, uključujući i ustavne odredbe (Čapeta, 2003). Nadređenost prava Zajednice uvjet je da se onemogućiti ukidanje ili izmjena prava Zajednice bez volje svih država članica koje su samo skupno za to ovlaštene. Osim toga, uloga zakonodavnih tijela država članica pristupanjem EU bitno je smanjena zbog prenošenja regulatornih ovlasti na europska tijela, a uloga nacionalnih sudova povećana je zbog toga što upravo o njima ovisi stvarna primjena europskog prava. Naime, nacionalni parlamenti ne smiju regulirati onu materiju koja je u području regulacije Unije, a sudovi su dužni ne samo primjenjivati europska pravna pravila, već i metodom izuzeća protuzakonitosti izuzimati iz primjene norme nacionalnog prava, pa i ustavnog karaktera ako su suprotne europskim pravnim normama (Rodin, 1997). Direktiva o jednakom postupanju bez obzira na rasno ili nacionalno podrijetlo (*Race Equality Directive*) iz 2000. godine (Council Directive, 2000/43/EC) sekundarni je izvor prava Zajednice kojim se Unija obvezala, putem mjera “osviještene politike”, na promicanje jednakih mogućnosti za pripadnike različitih etničkih skupina (*mainstreaming equal opportunities for ethnic minorities*), ali i na suzbijanje rasne diskriminacije. Svrha Direktive je postavljanje okvira za suzbijanje diskriminacije na temelju rasnoga i nacionalnog podrijetla, čime se u državama članicama ozakonjuje načelo jednakog postupanja. Osim toga, Di-

rektiva prvi put definira izravnu i neizravnu diskriminaciju, a te su definicije kasnije ugrađene u Direktivu o jednakom postupanju.^{viii} Uzne-
miravanje na temelju rasnoga i nacionalnog podrijetla također je diskri-
minacija, kao i svako nepoželjno ponašanje usmjereno prema osobama
različite rasne i etničke pripadnosti kojemu je cilj ili učinak povreda
osobnog dostojanstva, posebno stvaranjem zastrašujuće, neprijateljske,
degradirajuće, ponižavajuće ili ugrožavajuće okoline. Svako poticanje
na diskriminaciju također se smatra diskriminacijom u smislu Direkti-
ve. Opseg primjene Direktive proširit će se na javni i privatni sektor,
kao i na područja zapošljavanja, samozapošljavanja i usavršavanja,
uključujući i kriterije pri zapošljavanju, usavršavanju i napredovanju.
Tu se primjećuje nedostatak Direktive jer je njezin opseg na neki način
širok i neodređen, a ipak ograničen s obzirom na to da je naglasak u nje-
zinoj primjeni stavljen na vrlo usko područje. Direktiva bi se trebala
primjenjivati i na ostalim područjima poput socijalne službe, zdravstva
i obrazovanja. Najvažniji novitet koji se uvodi Direktivom jest normi-
ranje posebnih mjera čija bi primjena bila dopuštena u određenim slu-
čajevima u kojima su pripadnici rasnih ili etničkih skupina podzastup-
ljeni s obzirom na pripadnike većinskih skupina. Ipak, posebne mjere
nisu posebno razrađene Direktivom već je državama članicama prepu-
šteno da sadržaj posebnih mjera pojedinačno razrade u nacionalnom za-
konodavstvu. Države članice se ujedno obvezuju i na promicanje soci-
jalnog dijaloga te dijaloga s nevladinim organizacijama. Rok za primje-
nu Direktive je 19. srpnja 2003. Nažalost, Direktiva nije primijenjena u
svim državama članicama Unije u predviđenom roku. Čak jedanaest dr-
žava članica još nije primijenilo Direktivu u nacionalnom zakonodav-
stvu.^{ix} Do sada je samo Francuska obavijestila Europsku komisiju o
“djelomičnom” usvajanju Direktive. Slično je do sada učinjeno i u Dan-
skoj, Belgija, Italija, Švedska i Velika Britanija potpuno su ugradile od-
redbe Direktive u domaće zakonodavstvo. Nažalost, time se ne mogu
pohvaliti Austrija, Finska, Njemačka, Grčka, Luksemburg ni Španjol-
ska, koje još nisu ni započele postupak usvajanja Direktive. Kad je ri-
ječ o napretku država kandidatkinja, u Rumunjskoj je već usvojen anti-
diskriminacijski zakon te osnovano posebno tijelo za nadzor i pritužbe.
Njegova je primjena zasada ostala samo na normativnoj razini. Mađar-
ska trenutačno ulaže iznimno velike napore da to isto učini do kraja
2003. godine. Kvaliteta novostvorenih normi bit će vidljiva tek u njho-
voj provedbi u praksi. U budućnosti će se vidjeti koje će posljedice
izazvati njezino neprimjenjivanje. Jedna od posljedica bit će odgovor-
nost države za štetu zbog neprimjene Direktive u predviđenom roku.

Najvažniji razlog odgovornosti država za štetu jest zahtjev za postizanjem što višeg stupnja djelotvornosti prava Zajednice. Države moraju poduzeti sve potrebne mjere da osiguraju ispunjenje svojih obveza utemeljenih na pravu Zajednice. Jedna od takvih mjera je i *obveza poništenja protupravnih posljedica kršenja prava Zajednice* (Čapeta, 2002).

Zakonodavstvo EU-a još uvijek nema efikasnu pravnu zaštitu ljudskih prava. Naime, jedini pravno obvezujući dokument za zaštitu ljudskih prava u Europi jest Europska konvencija za zaštitu temeljnih prava i sloboda (skr. Konvencija). Prema članku 14. Konvencije (opća klauzula), korištenje prava i sloboda priznatih u Konvenciji mora se osigurati bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi – prema spolu, rasi, boji, jeziku, vjeri, političkome ili drugome mišljenju, nacionalnome ili socijalnom podrijetlu, pripadnosti nacionalnoj manjini, bogatstvu, rodu ili kojoj drugoj osnovi. Taj članak nije primjenjiv bez pozivanja na povredu nekog drugog prava.^x Iako EU nije stranka Konvencije jer nema pravnu osobnost, Europski sud u Luxembourgju počeo je primjenjivati njezina pravila. To znači da su stranke Konvencije (a to su države članice Vijeća Europe) obvezne osigurati da njezina pravila doista budu i primijenjena. Trenutačno se u Uniji vode rasprave o budućem izgledu proširene Europe. Konvencija o budućnosti Europe, čiji bi rad trebao rezultirati novim “Ustavom Europe” donijet će neke značajne promjene u mehanizmima zaštite ljudskih prava u Uniji. EU bi tako trebao steći pravnu osobnost i time bi automatski postao stranka Europske konvencije za zaštitu temeljnih prava i sloboda. Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu time bi proširio svoju nadležnost i na još jedan pravni entitet, na EU.

Hrvatska: nacionalne manjine i obveze za članstvo u Europskoj uniji

Obveza usvajanja novog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina potječe iz 1996. godine, od primitka Hrvatske u Vijeće Europe. Hrvatska pripadnicima naroda svih bivših jugoslavenskih republika koji su hrvatski državljani priznaje status pripadnika manjina. Međutim, u skladu s međunarodnim pravom, manjine moraju imati manjinska prava bez obzira na priznanje njihova manjinskog statusa od države u kojoj žive.

U vezi s Vijećem Europe treba reći da je Hrvatska 15. ožujka 1996. pristala primijeniti preporuke Venecijanske komisije o Ustavnom

zakonu o nacionalnim manjinama kako bi ispunila uvjete za ulazak u spomenutu organizaciju. U svibnju 1997. Vlada se složila s Venecijanskom komisijom o osnivanju Vijeća nacionalnih manjina, čija je svrha bila stvaranje foruma u kojemu bi se predstavnici nacionalnih manjina mogli redovito sastajati s predstavnicima Vlade kako bi razgovarali o pitanjima politike zaštite manjina.^{xi} Vijeće je osnovano u siječnju 1998. godine. Venecijanska komisija je 1997. godine^{xii} preporučila da svaka revizija Ustavnog zakona obuhvati i relevantne odredbe Pisma namjere (HRT, 2003). U travnju 1999. godine Parlamentarna skupština Vijeća Europe usvojila je rezoluciju kojom poziva Vladu na usvajanje ustavnog zakona koji će revidirati suspendirane odredbe Ustavnog zakona iz 1991. godine, sukladno preporukama Venecijanske komisije te uzimajući u obzir novu stvarnost, i to najkasnije do kraja listopada 1999. godine.^{xiii} Tek 2000. godine Vlada je Venecijanskoj komisiji dostavila nacrt zakona koji je razradio odbor stručnjaka i predstavnika manjina. Komisija je taj nacrt ocijenila pozitivnim u smislu napretka u zaštiti prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj. U veljači 2000. godine nova je Vlada predstavila svoj zakonodavni program, obvezujući se da će poduprijeti prava manjina te da će uvesti zakonodavne i administrativne promjene koje omogućuju povratak srpskih izbjeglica. U travnju iste godine novi je parlament usvojio zakone o jezicima i obrazovanju manjina, a u lipnju donio izmjene u Zakonu o obnovi i Zakon o područjima posebne državne skrbi.

Obveze zaštite ljudskih prava, posebice prava manjina, Hrvatska je preuzela i potpisivanjem SSP-a s EU-om i njegovim državama članicama 29. listopada 2001. godine. Tim je ugovorom Hrvatska dobila status potencijalne kandidatkinje. SSP još uvijek nije stupio na snagu, no od 28. siječnja 2002. na snazi je Privremeni sporazum kojim je dan učinak isključivo gospodarskim odredbama Sporazuma (v. Rodin, 2003). Obveza Hrvatske proizlazi i iz rezolucije Vijeća ministara Vijeća Europe iz veljače 2002. godine o primjeni Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina,^{xiv} Izvješća Europske komisije o stabilizaciji i pridruživanju iz travnja 2002. godine te izvješća Misije o statusu iz lipnja 2002. godine.^{xv} U izvješću Europske komisije o procesu stabilizacije i pridruživanja u Hrvatskoj moguće je uočiti važnost zadovoljenja političkih kriterija, o čijem ispunjenju ovisi ocjena provedbe cjelokupnog procesa. Tri glavna politička uvjeta odnose se na jačanje demokracije i vladavine prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina te na regionalnu suradnju (Rodin, 2003). Usvajanjem novog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina Hrvatska je učinila napredak u zadovolje-

nju jednoga od uvjeta za članstvo u EU – kriterija zaštite ljudskih prava. Tako se danas pravni položaj manjina u Hrvatskoj temelji na odredbama Ustava, koji jamči ravnopravnost pripadnika svih nacionalnih manjina^{xvi} i na Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina.

STANJE U HRVATSKOJ PRIJE DONOŠENJA NOVOGA USTAVNOG ZAKONA

Sabor je u prosincu 1991. godine usvojio Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima nacionalnih i etničkih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (NN 65/91). Usvajanje zakona bilo je preduvjet za međunarodno priznanje Hrvatske kao neovisne države u siječnju 1992. godine. U to vrijeme Hrvatskoj je, kao i ostalim državama nastalima na području bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), ista ta bivša savezna država ostavila u naslijeđe relativno visok stupanj zaštite kolektivnih prava manjina (pravo na obrazovanje na vlastitom jeziku i pismu na svim razinama školovanja, pravo na službenu upotrebu jezika, raznovrsne mogućnosti očuvanja etničkoga, jezičkoga i vjerskog identiteta i institucije političkog predstavljanja manjinskog interesa). Hrvatska je sva ta stečena prava preuzela i priznala te potpisala dva bilateralna sporazuma u svezi sa zaštitom nacionalnih manjina: Sporazum između Hrvatske i Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Hrvatskoj i hrvatske manjine u Mađarskoj iz 1995. godine te Sporazum između Hrvatske i Italije o manjinskim pravima. Problem je, međutim, nastao s “novim manjinama”, odnosno s pripadnicima naroda koji su u bivšoj SFRJ bili konstitutivni narodi, a pogotovo sa Srbima iz Hrvatske koji su i u socijalističkoj Hrvatskoj imali status suverenog naroda (Daskalović, 2003). Ipak, 1992. godine Hrvatska je morala izmijeniti i dopuniti postojeći Ustavni zakon tako da je donesen Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina. Glavni razlog tome bila je činjenica da tadašnji tekst Ustavnog zakona nije dovoljno uključivao pravo manjine na političku autonomiju na području gdje ona čini većinu (v. Matulović, 1996).

U glavi III. Ustavnog zakona bilo je određeno pravo manjina na kulturnu autonomiju, kao i druga kolektivna prava koja obuhvaćaju zaštitu od diskriminacije, pravo na opstanak, na identitet, na kulturu, na vjeru, na javnu i privatnu uporabu pisma, na obrazovanje, pravo ravnopravnog sudjelovanja u javnim poslovima, primjerice pravo uživanja politič-

kih i ekonomskih sloboda u društvenoj sferi, u medijima te na području obrazovanja i, općenito, kulture, pravo odlučivanja kojoj etničkoj i nacionalnoj zajednici ili manjini građanin ili građanka žele pripadati. Glava IV. određivala je pravo na proporcionalno sudjelovanje u predstavničkim i drugim tijelima. Manjina koja sudjeluje u stanovništvu s više od 8% ima pravo na zastupljenost u Saboru razmjerno svom udjelu u ukupnom stanovništvu. Manjina koja u stanovništvu čini manje od 8% ima pravo na pet zastupnika u Saboru. Ustavnim zakonom bilo je predviđeno da se posebnim zakonom regulira zastupljenost manjina u drugim tijelima državne vlasti. Ustavni zakon također je određivao i pravo na političku autonomiju. Pravo na političku autonomiju imale su manjine u kotarevima (s posebnim statusom) u kojima su činile natpolovičnu većinu prema popisu stanovništva iz 1981. godine. Osim toga, Ustavni je zakon predviđao i dvije vrste nadzora svoje provedbe: međunarodni nadzor i suradnju u provedbi njegovih odredbi u kotarevima s posebnim statusom. Posebnom je odredbom Ustavnog zakona omogućeno kotarevima da podnesu ustavnu tužbu Ustavnom sudu ako su aktom državne vlasti povrijeđene slobode i prava zajamčena tim zakonom.

Krajem rujna 1995. godine, nakon vojno-redarstvenih operacija kojima je Vlada RH ponovno uspostavila nadzor nad cjelokupnim područjem što su ga dotad kontrolirali Srbi, osim nad istočnom Slavonijom koja je stavljena pod privremenu upravu UN-a, Sabor je “privremeno” obustavio primjenu većine zakona, posebno onih odredbi koje se odnose na srpsku manjinu. To je Hrvatskoj stvorilo brojne probleme i dovelo do pritiska međunarodne zajednice.^{xvii} Opće odredbe te odredbe o zastupljenosti koje se odnose na manje manjinske zajednice (tj. Talijane, Mađare) ostale su na snazi.^{xviii} Iako se prema normama međunarodnih dokumenta Hrvatska obvezala na zaštitu prava i svih ostalih nacionalnih manjina, sve do Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine nije postojao kvalitetan zakon kojim bi se jamčila takva razina zaštite koja bi bila u skladu s europskim standardima.

STANJE U HRVATSKOJ NAKON DONOŠENJA NOVOGA USTAVNOG ZAKONA

Novi Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina

Prema novom Ustavnom zakonu, Hrvatska se obvezuje na poštovanje i zaštitu prava nacionalnih manjina i drugih temeljnih prava i

sloboda čovjeka i građanina, vladavinu prava i poštovanje svih ostalih vrednota svoga ustavnog i međunarodnoga pravnog poretka za sve svoje državljane. Pritom nije samo riječ o ljudskim pravima i slobodama koje su zajamčene Ustavom, već i o svim ostalim pravima predviđenim međunarodnim ugovorima čija je Hrvatska potpisnica. Time se Hrvatska obvezala jamčiti jednaka prava svima bez obzira na spol, rasu, boju kože, jezik, vjeru, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, vlasništvo, status naslijeđen rođenjem ili po nekoj drugoj osnovi. Tako zajamčena prava nedjeljiv su dio demokratskog sustava i imaju potrebnu potporu i zaštitu, uključujući pozitivne mjere u korist nacionalnih manjina.

Nacionalne manjine, prema novom Ustavnom zakonu, čine "skupinu hrvatskih državljana čiji su pripadnici tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske i imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja" (čl. 5). Time se prvi put u hrvatskom pravnom poretku definira pojam nacionalnih manjina.

Radi promicanja razvoja Hrvatske, uz poštovanje multikulturne i jezične raznolikosti te prava i sloboda pojedinaca, u novi Ustavni zakon nastojali su se inkorporirati visoki standardi zaštite prava čovjeka postavljeni u međunarodnim ugovorima.^{xix} Osim toga, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina u članku 4, st. 4. zabranjuje svaki oblik diskriminacije utemeljen na pripadnosti nacionalnoj manjini. Pripadnicima nacionalnih manjina jamči se jednakost pred zakonom i jednaka pravna zaštita.

Iako tijekom rasprava o nacrtu Ustavnog zakona nije postojala izrazito pozitivna politička klima za njegovo usvajanje, donošenjem Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, stvoren je ustavnopravni okvir za korištenje manjinskih prava. Ovdje se ne razrađuje politička pozadina njegova donošenja već ponajprije pravni okvir. Unutar pravnog okvira, kako i sam Ustavni zakon propisuje, odredbe Ustavnog zakona i odredbe posebnih zakona kojima se uređuju prava i slobode pripadnika nacionalnih manjina moraju se tumačiti i primjenjivati sa svrhom poštovanja pripadnika nacionalnih manjina i hrvatskog naroda, razvijanja razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među njima (čl. 8). S obzirom na to da je Zakon usvojen i stupio na snagu u prosincu 2002. godine, ocjenu stanja bit će moguće dati tek nakon duljeg razdoblja budući da odredbe Zakona ne jamče nužno i sigurno poboljšanje socioekonomskih, kulturnih i drugih uvjeta za ostvarivanje manjinskih interesa, jer su oni najviše uvjetovani ukupnim razvojem Hrvatske.

Politička prava manjina

Novi Ustavni zakon propisuje da će manjine birati zastupnike u posebnim izbornim jedinicama. Prema postojećem tekstu Zakona, dopuštene su posebne mjere, ali u kontekstu političkih prava manjina nije izričito normirano dvostruko pravo glasa. Osim toga, nije normirana razmjerna zastupljenost u lokalnim izvršnim te državnim upravnim i sudskim tijelima niti postoji mogućnost da se manjinski zastupnici biraju sa stranačkih lista. Umjesto razmjerne zastupljenosti, Ustavni zakon omogućuje “zastupljenost...uzimajući u obzir udio pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu na razini na kojoj je osnovano tijelo državne uprave ili sudsko tijelo”. Srpska manjina, koja u ukupnom stanovništvu čini 1,5 posto, imat će od jednog do tri zastupnika. Deset bročano manjih manjina, kao i do sada, imat će ukupno četiri zastupnika. Po jednoga će i dalje imati Talijani i Mađari, a jednog zajedničkog zastupnika imat će Česi i Slovaci. Pripadnici austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske i židovske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor. Pripadnici albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine također zajedno biraju jednog zastupnika u Sabor. Posljednjim izmjenama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, u travnju 2003. godine, u skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, dodana su još tri mjesta za “manjinske” zastupnike (NN 69/03, čl. 16). Tako je u Sabor nakon izbora održanih 23. studenoga 2003. godine ušlo ukupno osam zastupnika nacionalnih manjina, od kojih su tri obvezatno pripadnici srpske nacionalne manjine. Hrvatska je jedna od tri europske države koja ima zajamčena mjesta za manjine, uz Sloveniju, koja ima dva mjesta, i Rumunjsku s 15 mjesta. Ustavni zakon uređuje osnivanje vijeća nacionalnih manjina i predstavnika manjina u jedinicama samouprave, poznatoga i kao manjinska samouprava.

Ustav (čl. 15, st. 3: “Zakonom se može, osim općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor”) i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (čl. 3, st. 1: “Prava i slobode osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama, kao temeljna ljudska prava i slobode, nedjeljiv su dio demokratskog sustava Republike Hrvatske i uživaju potrebnu potporu i zaštitu, uključujući pozitivne mjere u korist nacionalnih manjina”) dopuštaju tumačenje da je manjinama dopušteno dvostruko pravo glasa. Ipak, to pravo na posljednjim višestranačkim izborima za

Zastupnički dom Sabora nije konzumirano. Naime, odredba o dvostrukom pravu glasa nije unesena u posljednje izmjene i dopune Zakona o izborima zastupnika za Zastupnički dom Hrvatskog sabora. Stoga se postavlja pitanje njegove usklađenosti s odredbama Ustava te međunarodnoga i europskog prava, koji su, kako je već objašnjeno, po pravnoj snazi jači od slova zakona.^{xx} Ostvarivanje posebnih prava zajamčeno je i člankom 7. Ustavnog zakona kada ih pripadnici nacionalnih manjina uživaju pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini.^{xxi} Ostvarivanje posebnih prava, prema Ustavnom zakonu, dužna je osigurati Republika Hrvatska.

Zahtijevanje posebnih prava, iako često osporavano, opravdanje može naći u teoriji liberalizma. Potrebno je istaknuti da zahtijevanje posebnih prava mora imati opravdanje u kontekstu u kojemu se primjenjuje. Tako se Kymlicka (1989), primjerice, pita “zasniva li se zahtijevanje posebnih prava manjina na različitim izborima ili na nejednakim okolnostima”. To je bitno pitanje jer posebna prava manjine povlače i posebne troškove za druge ljude, ograničavajući njihova prava. Ako bi se kulturalna prava manjine opravdavala na osnovi promicanja njezinih izabranih vrijednosti, tad bi to bilo nepravedno i nesuglasno načelu neutralnosti države, koja ne dopušta uporabu političke vlasti za zaštitu manjine od djelovanja tržišta. Posve je legitimno zahtijevati od manjinske zajednice da oblikuje svoj plan življenja uzimajući u obzir troškove koje moraju platiti drugi, a koje određuje tržište. Međutim, Kymlicka smatra da se manjinska prava mogu i trebaju opravdati ne na osnovi zajedničkog izbora, već na osnovi nejednakih okolnosti. Oprečno vladajućoj kulturi većinske zajednice, samo postojanje kulturalne zajednice manjine ovisi o odlukama većine. Ona može biti nadglasana ponudom za sredstva koja su nužna za njezin opstanak, a to je mogućnost s kojom nisu suočeni pripadnici većinske kulturalne zajednice. Kao rezultat toga, pripadnici manjinske zajednice moraju trošiti vlastita sredstva da bi osigurali pripadnost vlastitoj kulturalnoj zajednici, što čini smisao njihova življenja, dočim većinski narod to dobiva besplatno. Na taj način Kymlicka pokazuje da posebne mjere koje zahtijeva manjina služe za ispravljanje prednosti koju većina ima prije nego bilo tko izvrši svoj izbor. To je vrsta nejednakosti koja nema nikakve veze s izborima manjinske skupine (Kymlicka, 1989). Prema Kymlickom, ispravljanje te nejednakosti osnova je liberalnog opravdanja manjinskih prava kao kolektivnih.

Nadalje, Ustavni zakon u članku 23 (NN 154/02) propisuje pravo nacionalnih manjina da biraju svoje predstavnike radi sudjelovanja

u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama samouprave. Pripadnici nacionalne manjine u jedinicama samouprave na čijem području sudjeluju s najmanje 1,5% u ukupnom stanovništvu te jedinice, u jedinicama lokalne samouprave na čijem području živi više od 200 pripadnika pojedine nacionalne manjine te u jedinicama područne (regionalne) samouprave na čijem području živi više od 500 pripadnika nacionalne manjine mogu izabrati vijeće nacionalnih manjina. U vijeće nacionalnih manjina općine, prema Ustavnom zakonu, bira se 10 članova, u vijeće nacionalnih manjina grada bira se 15, a u vijeće nacionalnih manjina županije 25 pripadnika nacionalne manjine. Iako iz samog teksta Zakona nije jasno je li riječ o maksimalnom ili o fiksnom broju članova, pretpostavka je da je posrijedi fiksni broj. Članovi vijeća nacionalnih manjina i predstavnici nacionalnih manjina biraju se neposredno, tajnim glasovanjem za razdoblje od četiri godine.

Zakonom se predviđa i osnivanje Savjeta za nacionalne manjine, tijela koje bi se bavilo predlaganjem i rješavanjem pitanja vezanih za zaštitu prava i sloboda nacionalnih manjina. Savjet se osniva prije svega radi sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu, a osobito radi razmatranja i predlaganja, uređivanja i rješavanja pitanja u vezi s ostvarivanjem i zaštitom prava i sloboda nacionalnih manjina. Savjet je dužan surađivati s nadležnim državnim tijelima i tijelima jedinica samouprave, vijećima nacionalnih manjina, odnosno predstavnicima nacionalnih manjina, udrugama nacionalnih manjina i pravnim osobama što obavljaju djelatnosti kojima se ostvaruju manjinska prava i slobode (čl. 35, st. 1). Savjet ima širok djelokrug rada, a članove imenuje Vlada na vrijeme od četiri godine. Prema postojećim odredbama, nije sasvim jasan sadržaj propisane suradnje. To je bilo nužno detaljnije razraditi. Nejasan je i djelokrug rada Savjeta jer nigdje nije objašnjeno što znači izričaj “savjet ima širok djelokrug rada”. Osim toga, nejasno je iz kojih se redova i prema kojim kriterijima imenuju njegovi članovi. Savjet ponajprije ima pravo:

- predlagati tijelima državne vlasti da rasprave pojedina pitanja važna za nacionalnu manjinu, osobito provođenje Ustavnog zakona i posebnih zakona kojima su uređena manjinska prava i slobode
- predlagati tijelima državne vlasti mjere za unapređivanje položaja nacionalne manjine u državi ili na nekom njezinu području
- davati mišljenja i prijedloge o programima javnih radiopostaja i javne televizije namijenjenim nacionalnim manjinama, te o tretiranju ma-

njinskih pitanja u programima javnih radiopostaja i javne televizije te u drugim sredstvima priopćavanja

- predlagati gospodarske, socijalne i druge mjere na područjima tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjenim pripadnicima nacionalnih manjina kako bi se osigurao njihov opstanak na tim područjima
- tražiti i od tijela državne vlasti i tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave dobiti podatke i izvješća potrebna za razmatranje pitanja iz svoga djelokruga
- pozivati predstavnike tijela državne vlasti i tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave, u čiju nadležnost pripadaju pitanja iz djelokruga Savjeta utvrđena Ustavnim zakonom i statutom Savjeta.

Iz toga proizlazi da Savjet ima isključivo savjetodavnu ulogu u provođenju odredaba Ustavnog zakona. Funkcija nadzora provedbe Ustavnog zakona i ostvarivanja prava i sloboda nacionalnih manjina dodijeljena je tijelima državne uprave u pitanjima iz njihova djelokruga. Vlada je dužna najmanje jedanput godišnje podnijeti Saboru izvješće o provedbi Ustavnog zakona. Pozitivnom se svakako može ocijeniti zajamčena samostalnost u radu i djelovanju Savjeta za nacionalne manjine te vijeća nacionalnih manjina. Naime, vijeća nacionalnih manjina odnosno predstavnici nacionalnih manjina i Savjet za nacionalne manjine imaju pravo, u skladu s odredbama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, podnijeti ustavnu tužbu Ustavnom sudu ako prema vlastitoj ocjeni ili na osnovi inicijative pripadnika nacionalne manjine smatraju da su povrijeđena njihova prava i slobode propisane Ustavnim zakonom i posebnim zakonima (čl. 38, st. 3). Ipak, iz odredaba Ustavnog zakona, osim ustavne tužbe, ne vidi se jasan mehanizam zaštite manjina od različitih oblika diskriminacije. Drugim riječima, zakonodavcu je prepušteno da načelo promicanja jednakih mogućnosti za manjinske skupine stanovništva, što je jedno od temeljnih načela zaštite manjina u EU, uvrsti u druge zakone i na taj način pojača mehanizam zaštite manjinskih prava. Zakonom o izboru zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog sabora to je samo djelomično učinjeno. Gotovo godinu dana nakon usvajanja Ustavnog zakona nije, dakle, učinjeno mnogo. Najveći posao tek slijedi jer bi se nacionalno zakonodavstvo moralo uskladiti kako s normama ustavnog prava, tako i s normama međunarodnoga i europskog prava. Možda bi ipak jednostavnije rješenje bilo usvajanje jedinstvenoga antidiskriminacijskog zakona.

MJERE I PREPORUKE

Jedno od glavnih pitanja teorije ljudskih prava jest pitanje opravdanja ljudskih prava: zašto ljudska bića imaju ljudska prava i koja ljudska prava imaju (Matulović, 1996)? Da bi postojala ljudska prava, moraju postojati valjani etički kriteriji ili načela koja ih opravdavaju. U tom smislu potrebno je naći i razumjeti opravdanje zaštite prava manjina jer su i to ljudska prava. Drugim riječima, Hrvatska nije obvezna štiti manjinska prava samo zato što je to zahtjev međunarodne zajednice i jedan od uvjeta za članstvo u EU. Jedan od razloga je izgradnja Hrvatske kao demokratske, multikulturalne i multietničke države. Razlog je svakako i Ustavom zajamčeno pravo na nacionalnu ravnopravnost, kao i jednakost svih pojedinaca pred zakonom, neovisno o rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Dužnost je hrvatske države da osigura suživot svih pojedinaca bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost. S obzirom na broj i zastupljenost nacionalnih manjina na hrvatskom teritoriju nužno je priznati specifičnosti pojedinih manjinskih zajednica s obzirom na njihovu kulturnu i povijesnu različitost. Vlada u svom programu aktivnosti za razdoblje 2000-2004. godine navodi: "Vlada će ukloniti sve prepreke koje sprečavaju punu građansku integraciju pripadnika nacionalnih manjina u hrvatskom društvu. S tim ciljem, ona će predlagati, između ostalog, prikladna rješenja kojima se osigurava pozitivna diskriminacija u izbornom zakonu kako bi im se osigurala, uz opća građanska prava, i posebna prava kao i predlaganje i izbor njihovih predstavnika." U svjetlu održavanja petih višestranačkih izbora u Hrvatskoj od njezine samostalnosti, pripadnici nacionalnih manjina imali su mogućnost glasovati za kandidate s manjinske liste, no nisu mogli glasovati i za ostale kandidate, odnosno stranke i stranačke koalicije na redovitim listama. Iako Ustavom i Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjinama postoji mogućnost tzv. dvostrukoga glasovanja, Sabor je posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Zastupnički dom Sabora odbacio takvu mogućnost. Pripadnicima manjina tako je ponuđena alternativa, glasovanje za redovitu ili manjinsku listu. U sljedećih nekoliko godina trebalo bi se vidjeti koliko će novi Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina pridonijeti poboljšanju položaja manjina u društvu. Bit će potrebno uvesti neke izmjene i dopune sadašnjih odredbi kako bi one bile što jasnije i preciznije. U svakom slučaju, Ustav-

ni je zakon vrijedan iskorak u zaštiti manjinskih prava kako za Hrvatsku, tako i za zemlje u regiji. Hrvatska bi u tom dijelu trebala imati ključnu ulogu kao faktor stabilnosti u regiji, što je jedan od bitnih preduvjeta integracije u EU. Za postizanje pozitivnih pomaka bit će nužno donijeti mjere i preporuke kako bi taj proces bio brži i kvalitetniji. Naravno, i na tom će putu vjerojatno postojati određene prepreke. Riječ je ponajprije o političkoj situaciji, ekonomskoj stabilnosti, ali i svijesti pojedinaca o potrebi promicanja raznolikosti i tolerancije u društvu. Ustavni zakon ističe da etnička i multikulturalna raznolikost i duh razumijevanja, poštovanja i tolerancije pridonose promicanju razvoja. Za kraj donosimo neke preporuke za unaprjeđenje položaja i prava manjina u Hrvatskoj.

- Uskladiti nacionalno zakonodavstvo na području zaštite nacionalnih manjina s Ustavom, međunarodnim i europskim pravom.
- Donijeti jedinstveni antidiskriminacijski zakon kojim bi se spriječila diskriminacija pojedinaca na bilo kojoj osnovi.
- Omogućiti razmjernu zastupljenost manjina u lokalnim izvršnim tijelima te tijelima državne uprave i sudstva.
- Izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor omogućiti isticanje posebnih lista za manjine tijekom izbora u predstavnička tijela, uz jamčenje dvostrukog prava glasa.
- Zakonski omogućiti primjenu posebnih mjera kada su pripadnici manjina u podzastupljenom položaju (npr. pri zapošljavanju).
- Jamčiti povratak svim izbjeglicama hrvatskim državljanima i omogućiti im suživot s ostalim stanovnicima.
- Osigurati povrat tijekom rata oduzete imovine, odnosno osigurati primjereno obeštećenje (sudovi bi po hitnom postupku trebali rješavati slučajeve povrata imovine, neovisno o tome je li ih pokrenulo državno odvjetništvo ili vlasnik imovine).
- Omogućiti obnovu razrušenih kuća i objekata ako se povratnici žele u njih vratiti (pri tome bi se prema svima koji podnose zahtjev za obnovu trebalo postupati jednako bez obzira na nacionalnu pripadnost) ili im osigurati primjereno obeštećenje.
- Osigurati da se vladina pomoć pruža bez diskriminacije na temelju nacionalnog podrijetla.
- Zakonski omogućiti vlasnicima imovine da od države traže naknadu štete ako je šteta nastala kao posljedica čina nasilja koje je država bila obvezna spriječiti.
- Omogućiti izgradnju obrazovnih i zdravstvenih ustanova, kao i zapošljavanje stručnog osoblja u obnovljenim i naseljenim područjima.

- Educirati pojedince, građane, političare, suce, odvjetnike, državne službenike, nastavnike i zaposlenike medija o važnosti promicanja tolerancije prema manjinskim grupama.
- Omogućiti funkcioniranje pravne države – procesuirati ratne zločine i ostala kaznena djela (uz poštovanje ustavnog načela jednakosti svih pred zakonom tijekom sudskih procesa).

-
- i* Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, Europska konvencija za zaštitu prava i temeljnih sloboda, Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, Zaključni dokument iz Kopenhagena o zaštiti manjina, Dokument Srednjoeuropske inicijative za zaštitu manjinskih prava. Amsterdamski ugovor iz 1997, koji čini primarni izvor prava EU-a, u članku 13. zabranjuje svaki oblik diskriminacije, pa i diskriminaciju utemeljenu na rasnom ili etničkom podrijetlu te vjerskom ili drugom uvjerenju. Od sekundarnih izvora prava EU-a najvažnija je Smjernica o primjeni načela jednakog postupanja prema svim pojedincima bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo.
- ii* O tome opširnije u: *Andrassy, Bakotić i Vukas (1995)*.
- iii* Manjine bi bile “nedominantne grupe” stanovnika koje imaju ili žele očuvati svoje etničke, vjerske ili jezične tradicije ili karakteristike, različite od onih koje su svojstvene ostalom stanovništvu iste države. Toj je definiciji dodavan uvjet brojnosti, prema kojemu bi takve grupe trebale biti doista brojne kako bi bile sposobne čuvati svoje karakteristike. Time se zapravo zanemaruju upravo one manjine koje bi najviše trebalo zaštititi. No najveća je teškoća u tome što se problem manjina u različitim zemljama postavlja na različite načine, tako da je bilo teško naći zajednička načela i pravila koja bi zadovoljavala u svim uvjetima (*Andrassy, Bakotić i Vukas, 1995*).
- iv* Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, *European Treaty Series/157*. Hrvatska je stranka Konvencije od 1. veljače 1998, NN Međunarodni ugovori, 14/1997. Dana 12. svibnja 2003. Konvencija je obvezivala 35 država (među kojima nisu Belgija, Francuska, Grčka, Nizozemska, Turska, Ukrajina).
- v* *European Union Anti-Discrimination Policy: From Equal Opportunities between Women and Men to Combating Racism, Directorate-General for Research, Working Document, Public Liberties Series, LIBE 102 EN*. Dostupno na <http://www.europaparl.eu.int/workingpapers/libe/102/#top>
- vi* Vidjeti opširnije o tome na <http://www.europaparl.eu.int/workingpapers/libe/102/#top>
- vii* *Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community (2002) (2002/c 325/01), OJ C 325/2, 12/24/2002*.
- viii* *Direktiva 2002/73/EC Europskog parlamenta i Vijeća EU od 23. rujna 2002. o dopunama Direktive 76/207/EEC Vijeća o primjeni načela jednakog postupanja za muškarce i žene pri zapošljavanju, stručnoj praksi, napredovanju i uvjetima rada*.
- ix* *European Network Against Racism (ENAR), govor što ga je održao Bashy Quaraishy, predsjednik ENAR-a, u Bruxellesu 8. srpnja 2003*.
- x* *Hrvatska je potpisala Europsku konvenciju 6. studenoga 1996, a ratificirala ju je 17. listopada 1997. Isprave o ratifikaciji položila je 5. studenoga te je nakon toga objavljena u NN 18/97; dodatak: Međunarodni ugovori*.

- xi *Godine 1997. Slovenci i Bošnjaci izbrisani su s posebne liste manjina što se pojavljuju u preambuli hrvatskog Ustava, u kojoj se navodi kako je "Republika Hrvatska osnovana kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika autohtonih nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca i Rusina te ostalih koji su njeni državljani". Usprkos izmjenama i dopunama Ustava, od kojih posljednje potječu iz 2001. godine, te dvije manjine, kao i Romi, i dalje su isključene iz ustavnog popisa manjina (v. Ustav Republike Hrvatske, NN 41/01). Vladin ured za nacionalne manjine osnovan je Vladinom uredbom u prosincu 1990. godine, prije međunarodnog priznanja Hrvatske kao nezavisne države.*
- xii *U svom izvješću iz ožujka 1998. godine Venecijanska je komisija ponovila važnost usvajanja revidiranog Ustavnog zakona i zamijetila negativan utjecaj što ga suspendiranje velikih dijelova Ustavnog zakona ima na raseljene osobe i izbjeglice koje pripadaju manjinama.*
- xiii *Izmjenama i dopunama Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski državni sabor iz listopada 1999. godine, određuje se da će pet predstavnika (za manjine ispod 8%) biti raspoređeno ovako: Talijani, Mađari i Srbi imat će pravo izabrati po jednoga, Česi i Slovaci izabrat će jednoga, te Ukrajinci, Rusini, Židovi, Nijemci i Austrijanci jednog zastupnika. Time je zastupljenost Srba na nacionalnoj razini pala s tri na jednog predstavnika, a slovenska i bošnjačka manjina nisu dobile pravo na zastupljenost. Taj je model o manjinskoj zastupljenosti primijenjen na parlamentarnim izborima 2000. godine, što je rezultiralo, prema navedenoj formuli, s pet predstavnika manjina u Saboru.*
- xiv *Hrvatska je ratificirala Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina u listopadu 1997. godine i podnijela svoje prvo izvješće u ožujku 1999. godine. U travnju 2001. godine Savjetodavni je odbor objavio stajalište koje je postalo osnova za rezoluciju Vijeća ministara iz 2002. godine.*
- xv *Usvajanje izmijenjenog Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama također je uvjet za pristupanje Hrvatske NATO-u.*
- xvi *Ustav jamči pripadnicima svih nacionalnih manjina slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodu služenja svojim jezikom i pismom te kulturnu autonomiju (NN 41/01).*
- xvii *Između 300 000 i 350 000 Srba napustilo je Hrvatsku tijekom rata 1991-1995. godine. Ne postoje precizne statistike o tome koliko se raseljenih Srba do sada vratilo u Hrvatsku (Human Rights Watch, 2003:10).*
- xviii *Među odredbama koje su suspendirane u rujnu 1995. godine bio je članak 18, stavak 1, koji je manjinama što su činile više od 8% stanovništva prema popisu iz 1981. godine jamčio razmjernu zastupljenost u Saboru, Vladi i vrhovnim sudskim tijelima. Samo je srpska manjina bila pogođena tom suspendizijom. Prava na zastupljenost na državnoj razini za manjine koje su činile manje od 8% (imaju pravo na izbor ukupno pet predstavnika u Sabor) ostala su na snazi, kao i odredbe koje su osiguravale razmjernu zastupljenost u tijelima lokalne samouprave. Suspendirane su i odredbe u vezi s osnivanjem, funkcioniranjem i međunarodnim nadzorom posebnih autonomnih kotareva u kojima su Srbi prema popisu iz 1981. godine činili većinu stanovništva, kao i one kojima je osnovan Sud za ljudska prava.*
- xix *Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, NN 69/03.*
- xx *Povelja Ujedinjenih naroda (1945), Opća deklaracija o pravima čovjeka (1948), Konvencija Vijeća Europe za zaštitu prava čovjeka i temeljnih sloboda (1950) te protokoli uz tu Konvenciju, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1969), Deklaracija UN-a o pravima osoba pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina (1992), Okvirna konvencija o zaštiti nacional-*

- xxi njih manjina Vijeća Europe (1997), Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima (1992), Instrumenti SEI za zaštitu manjinskih prava (1994) i dr.
- Članak 7. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina glasi: "Republika Hrvatska osigurava ostvarivanje posebnih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina koja oni uživaju pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini, a kada je to određeno ovim Ustavnim zakonom ili posebnim zakonom, zajedno s pripadnicima drugih nacionalnih manjina, naročito:
- služenje svojim jezikom i pismom, privatno i u javnoj uporabi, te u službenoj uporabi;
 - odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu kojim se služe;
 - uporabu svojih znamenja i simbola;
 - kulturnu autonomiju održavanjem, razvojem i iskazivanjem vlastite kulture, te očuvanjem i zaštitom svojih kulturnih dobara i tradicije;
 - pravo na očitovanje svoje vjere te na osnivanje vjerskih zajednica zajedno s drugim pripadnicima te vjere;
 - pristup sredstvima javnog priopćavanja i obavljanja djelatnosti javnog priopćavanja (primanje i širenje informacija) na jeziku i pismu kojim se služe;
 - samoorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja zajedničkih interesa;
 - zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima;
 - sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina;
 - zaštitu od svake djelatnosti koja ugrožava ili može ugroziti njihov opstanak, ostvarivanje prava i sloboda."

LITERATURA

- Andrassy, J., Bakotić, B. i Vukas, B. 1995.** *Međunarodno pravo I*. Zagreb: Školska knjiga.
- Beenen, J. E., 2001.** *Citizenship, Nationality and Access to Public Service Employment: The Impact of European Community Law*. Europa Law Publishing.
- Bell, M., 2002.** *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Consolidated** Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community (2002/c 325/01). *Official Journal C* 325/2, 12/24/2002.
- Council Directive, 2000/43/EC** implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. *Official Journal L*, 180, 19/07/2000.
- Council Directive, 2002/73/EC** amending Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training, promotion and working conditions. *Official Journal L*, 269, 05/10/2002.
- Council of Europe, 2000.** "Report submitted by Croatia pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities" ACFC/SR (99). *Official Journal*, 43 (5).
- Ćapeta, T., 2003.** *Sudovi Europske unije: nacionalni sudovi kao europski sudovi*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Daskalović, Z., 2003.** *Ođumiranje nacionalnih manjina u Hrvatskoj* [online]. France: Aimpress. Dostupno na: [<http://www.aimpress.-org/dyn/dos/archive/dana/2003/30424-doss-01-06.htm>].
- Directorate-General for Research, 2003.** "European Union Anti-Discrimination Policy: From Equal Opportunities between Women and Men to Combating Racism". *Working Document, Public Liberties Series*, LIBE 102 EN. Available from: [<http://www.europaparl.eu.-int/workingpapers/libe/102/#top>].
- ELDR, 1997.** *Human Rights in Eastern Europe*. Brussels: Group of the European Liberal, Democrat and Reform Party.
- Gomien, D., 1996.** *Kratak vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima*. Zagreb: Organizator.
- HRT, 2003.** *Pismo hrvatske Vlade Vijeću sigurnosti o dovršenju mirne reintegracije (Pismo namjere)* [online]. Zagreb: Hrvatska radiotelevizija. Dostupno na: [<http://www.hrt.hr/arhiv/ dokumenti/dok/pismo.html>].

- Hrženjak, J., 1992.** *Međunarodni i evropski dokumenti o ljudskim pravima: čovjek i njegove slobode u pravnoj državi*. Zagreb: Informator.
- Human Rights Watch, 2003.** *Croatia Fails Serb Refugees: Ethnic Discrimination Slows Refugee Return* [online]. Available from: : [http://www.hrw.org/press/2003/09/croatia_090203.htm].
- Kymlicka, W. 1989.** *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Clarendon Press.
- Matulović, M., 1996.** *Ljudska prava*. Zagreb: Hrvatsko filozofsko društvo.
- Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, NN - Međunarodni ugovori, 14/97.** Zagreb: Narodne novine.
- Organizacija za europsku sigurnost i suradnju, Misija u Republici Hrvatskoj, 2002.** Povijesni pregled: Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina [online]. Dostupno na: [http://www.osce.org/croatia/documents/reports/status_report_no13_1203_hr.pdf].
- Recital, O., 1997.** “Resolution on racism, xenophobia and anti-Semitism and the European Year against Racism” [Ford, G & Oostlander, A]. *Official Journal C 55/17*.
- Rodin, S., 1997.** *Europska integracija i ustavno pravo*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Rodin, S., 2003.** “Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: preobrazba pravnog sustava” u K. Ott ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert. Dostupno na: [http://www.ijf.hr/EU/rodin.pdf]
- Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, NN 41/01.** Zagreb: Narodne novine.
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN 154/02.** Zagreb: Narodne novine.
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN 154/02.** Zagreb: Narodne novine.
- Vukas, B., 2003.** “Opća i posebna međunarodna zaštita manjina”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 53 (2), 291-309.
- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, NN 69/03.** Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, NN 69/03.** Zagreb: Narodne novine.