



CARDS 2003

**ZASTUPANJE INTERESA
NACIONALNIH MANJINA
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**Dokument potpore daljnjem razvoju
politike prema nacionalnim manjinama**

**Izrađen u okviru EU CARDS projekta
"Potpora vijećima nacionalnih manjina
na područjima posebne državne skrbi"**

Zagreb, listopad 2007.



**Ovaj projekt financira
Europska Unija**



**Projekt provode WYG International Limited
i CPM Consulting Group**



Za sadržaj publikacije odgovara isključivo WYG International Limited.
Sadržaj publikacije ne odražava stajališta Europske unije.

Predgovor

Ovaj dokument izrađen je u okviru projekta «Potpora vijećima nacionalnih manjina na područjima posebne državne skrbi», koji se provodi kao dio programa EU CARDS 2003 «Održiv razvoj na područjima posebne državne skrbi».

Projekt je ugovoren s Ministarstvom financija Republike Hrvatske, putem Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje, a partner projekta je Savjet za nacionalne manjine. Projekt financijski podržava CARDS program Europske komisije, a implementira ga međunarodni konzorcij predvođen tvrtkom WYG International Ltd. iz Velike Britanije u partnerstvu s Corporate & Public Management Consulting Group iz Latvije.

Sadržaj ovoga dokumenta temelji se na podacima i informacijama koje je projektni tim prikupio iz različitih izvora tijekom implementacije projekta. Izradu dokumenta predvodio je član tima Mladen Ivanović.

Tijekom inicijalne faze projekta (lipanj-rujan 2006. godine) projektni tim je obavio razgovore s predstavnicima 36 vijeća osam nacionalnih manjina, konstituiranih na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, s predstavnicima 4 koordinacije vijeća nacionalnih manjina, sa 6 predstavnika lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava, te s predstavnicima 3 organizacije civilnoga društva.

- U drugoj fazi prikupljanja podataka (listopad-studenj 2006. godine) projektni je tim anketirao predstavnike 14 područnih (regionalnih) samouprava, 13 gradova i 20 općina. Osim toga, anketa je obuhvatila 5 vijeća i dva predstavnika nacionalnih manjina na razini županije, 24 vijeća i dva predstavnika nacionalnih manjina na razini grada, 50 vijeća na razini općine, kao i 13 jednonacionalnih i višenacionalnih koordinacija vijeća osnovanih na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, te 9 koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina osnovanih na nacionalnoj razini.¹
- Tehnička radionica održana je 17. siječnja 2007. u Zagrebu, s ciljem formuliranja preporuka za unapređenje rada i učinkovitosti vijeća nacionalnih manjina. Preporuke su objavljene u dokumentu «Analiza prepreka učinkovitim djelovanju vijeća nacionalnih manjina na područjima posebne državne skrbi».
- Tijekom izrade Priručnika za vijeća nacionalnih manjina (veljača – lipanj 2007. godine) projektni je tim obavio razgovore s 33 predstavnika vijeća nacionalnih manjina i jedinica samouprave. Sadržaj Priručnika je testiran na tri lokacije (s predstavnicima vijeća nacionalnih manjina i lokalne samouprave u Pribislavcu, Vojniću i Zagrebu).

Osim prethodno navedenoga, sadržaj ovoga dokumenta temelji se i na statističkim i drugim podacima različitih institucija (Državnog zavoda za statistiku, Državnog izbornog povjerenstva, SDF-a i dr.), a dijelom i na sadržaju rasprava o specifičnim pitanjima manjinskog zastupanja, vođenih na konferenciji u Vukovaru (5. srpnja 2007. godine) i Zagrebu (16. srpnja 2007. godine).

¹ Detaljnije vidjeti u: «Analiza prepreka učinkovitim djelovanju vijeća nacionalnih manjina na područjima posebne državne skrbi u Republici Hrvatskoj», siječanj 2007. god., str. 13 – 18.

Stavovi izraženi u ovom dokumentu su isključivo stavovi implementatora i ne predstavljaju mišljenje hrvatske Vlade, Savjeta za nacionalne manjine ili Europske komisije.

SADRŽAJ

	SKRAĆENICE	5
	SAŽETAK	6
1.	UVOD	8
1.1.	Pregled činjenica o nacionalnim manjinama u Republici Hrvatskoj	8
1.2.	Projekt potpore vijećima nacionalnih manjina na područjima posebne državne skrbi	9
2.	USTAVNI ZAKON O PRAVIMA NACIONALNIH MANJINA	9
2.1.	Ograničenja UZPNM-a	10
2.2.	Slabosti primjene UZPNM-a i nadzora nad njegovom primjenom	11
3.	INSTITUCIONALNI OKVIR: PITANJA ZA RASPRAVU	13
3.1.	Savjet za nacionalne manjine	13
3.2.	Ured za nacionalne manjine Vlade RH	13
3.3.	Vijeća nacionalnih manjina	14
3.4.	Uloga lokalnih vlasti	14
4.	IZBORI ZA ČLANOVE VIJEĆA I PREDSTAVNIKE NACIONALNIH MANJINA	14
4.1.	Vrijeme održavanja izbora	15
4.2.	Poticanje na sudjelovanje na izborima	16
4.3.	Provođenje izbora (vladine odluke koje utječu na provođenje izbora i izborne rezultate)	17
4.4.	Konstituiranje vijeća nacionalnih manjina	18
5.	PREPORUKE	19

SKRAĆENICE

CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization
DIP	Državno izborno povjerenstvo
DZS	Državni zavod za statistiku
EU	Europska unija
HINA	Hrvatska izvještajna novinska agencija
JLS	Jedinice lokalne samouprave
RH	Republika Hrvatska
SDF	Srpski demokratski forum
SDUU	Središnji državni ured za upravu
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
SNV	Srpsko narodno vijeće
UZPNM	Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina
WYGI	White Young Green International

SAŽETAK

Od donošenja svoga prvog Ustava Republika Hrvatska se opredijelila za visoke standarde zaštite prava i sloboda nacionalnih manjina koje žive na njezinom području. Slijedom toga, prihvaćeni su i u pravni sustav implementirani svi ključni međunarodni ugovori koji štite različite aspekte ljudskih prava. Usto, u posljednjih je petnaestak godina izgrađen pravni i institucionalni okvir koji omogućava zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina, kao i njihovo puno sudjelovanje u javnom životu.

Razmatranje sustava zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina pokazalo je da se on temelji na čvrstom pravnom i institucionalnom okviru. Međutim, ovaj dokument otkriva niz nedosljednosti, kako u sadržaju ili primjeni zakona koji uređuju prava pripadnika nacionalnih manjina, tako i u postupku razvoja institucija manjinske reprezentacije, a što može spriječiti iskorištavanje punoga potencijala sustava i njegov daljnji razvoj.

- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (UZPNM) ima središnje mjesto u sustavu pravnog uređenja zaštite nacionalnih manjina. Stoga je njegova pravilna i dosljedna primjena osobito značajna i, u bitnome, pretpostavka kvalitetne primjene i drugog relevantnog zakonodavstva. Nedosljednosti njegove primjene su prepoznate i zahtijevaju pojašnjenja.
- Institucionalni okvir u kojem se odvija manjinska reprezentacija izgrađen je i funkcionalan. Stoga, potrebne intervencije nemaju značaj suštinskih promjena već više finog «podešavanja» koje će omogućiti veću učinkovitost uspostavljenih institucija
 - Savjeta za nacionalne manjine,
 - Ureda za nacionalne manjine Vlade RH i
 - vijeća nacionalnih manjina.
- U odnosu na implementaciju odredbi UZPNM-a i dalje postoji značajan broj lokalnih vlasti koje ignoriraju Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina i namjerno opstruiraju rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, bilo uskraćivanjem sredstava i drugih tehničkih uvjeta za rad ili propuštanjem da svoje opće akte usklade sa Ustavnim zakonom i utvrde postupak u kojem vijeća i predstavnici nacionalnih manjina mogu ostvariti svoju svrhu.
- Razmotrena je i uloga Vlade pri izborima za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina. Izbori za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina do sada su održani dva puta. U oba slučaja izostala je bilo kakva sustavna promocija izbora od strane Vlade, njezinih institucija ili pojedinih političara, a odaziv birača bio je slab. Usto, razmotreno je pitanje odabira pogodnog vremena održavanja izbora, kao i pitanja vladinih odluka koje mogu utjecati na izborne rezultate, i uplitanja u postizborno konstituiranje vijeća nacionalnih manjina.

Slijedom navedenoga, u dokumentu se predlažu mjere kojima se ispravljaju greške i nedosljednosti uspostavljenog sustava, a što će u konačnici sustav ojačati i omogućiti njegovu daljnju izgradnju. Predložene su sljedeće mjere:

U ODNOSU NA USTAVNI ZAKON O PRAVIMA NACIONALNIH MANJINA predlaže se da aktivnosti na nacionalnoj razini

- definiraju pojam «stečena prava»
- uredi postupak registracije vijeća nacionalnih manjina
- propišu razloge radi kojih vijeće nacionalne manjine može prestati, te postupak u kojem se takvi razlozi utvrđuju
- ponovo razmotre odgovarajuću primjenu drugih zakona na status i djelovanje vijeća, kako bi se riješile različite statusne situacije vijeća (kao što je smanjenje broja članova vijeća)
- utvrde pravnu osobnost koordinacija vijeća i uredi način njihova financiranja
- osiguraju dosljedno provođenje odredbe UZPNM-a koja nacionalnim manjinama jamči razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima na lokalnoj razini, kao i u upravnim i pravosudnim tijelima
- provoditi intenzivan nadzor nad primjenom UZPNM-a

U ODNOSU NA INSTITUCIONALNU ORGANIZACIJU predlaže se da aktivnosti na nacionalnoj razini

- ojačaju stručnu službu Savjeta za nacionalne manjine
- učine rad Ureda za nacionalne manjine Vlade RH vidljiviji za javnost
- preispitaju uvjete za osnivanje vijeća nacionalnih manjina u sredinama u kojima nacionalna manjina sudjeluje u obnašanju političke vlasti i spriječiti sukob interesa članova i dužnosnika vijeća nacionalnih manjina

U ODNOSU NA IZBORE predlaže se da Vlada

- razmotri mogućnost istovremenog održavanja izbora za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina i izbora za lokalna predstavnička tijela
- potakne sustavnu promociju izbora od strane Vlade
- suzdrži se od donošenja odluka koje mogu izravno ili neizravno utjecati na rezultate izbora
- usvoji načelo da se konstituiranje vijeća nacionalnih manjina prepušta samim vijećima

ZASTUPANJE INTERESA NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ

1. UVOD

1.1. PREGLED ČINJENICA O NACIONALNIM MANJINAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Iako je u preambuli prvog hrvatskog Ustava (iz 1990. godine) poimence spomenuto tek 10 nacionalnih manjina, prema popisu stanovništva iz 2001. godine u Hrvatskoj su evidentirane ukupno 22 manjinske zajednice koje čine 7,47 % stanovništva.² Najbrojnija manjina su Srbi koji čine 4,54 % ukupnog broja stanovnika Republike Hrvatske, a slijede ih Bošnjaci (0,47%), Talijani (0,44%), Mađari (0,37%), Albanci (0,34%) i drugi.³ Pripadnici nacionalnih manjina žive na čitavom području Hrvatske, dok su neke manjine tradicionalno jače zastupljene u određenim područjima (npr. Talijani u Istri ili Česi na području Bjelovarsko-bilogorske županije).⁴

Od donošenja svoga prvog Ustava Hrvatska se opredijelila za visoke standarde zaštite prava i sloboda nacionalnih manjina koje žive na njezinom području. Osim što je zaštitu nacionalnih manjina ugradila u tekst prvog Ustava,⁵ i na samom početku svoje neovisnosti prihvatila niz ključnih međunarodnih ugovora zaključenih pod okriljem Ujedinjenih naroda, a koji štite različite aspekte ljudskih prava,⁶ Hrvatska je već u prosincu 1991. godine donijela svoj prvi zakon o zaštiti ljudskih i manjinskih prava.⁷ Nažalost, nadolazeći rat je spriječio punu implementaciju toga zakona, pa neke njegove odredbe nikada nisu primijenjene.⁸

Nakon okončanja Domovinskog rata (sredinom devedesetih) Hrvatska je pokazala opredjeljenje da se u standardima postupanja prema nacionalnim manjinama približi zemljama Europske unije. Proces usklađivanja s europskim standardima započeo je ratificiranjem Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1997.),⁹ a nastavljen je tijekom 1998. godine, kada su u Republici Hrvatskoj stupile na snagu Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima.

² Hrvatska ima znatno veći broj manjina od nekih drugih europskih država: Italija-12, Austrija-7, Njemačka-4, itd.

³ Vidjeti: http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/Census2001/Popis/Graphs/narbars_body.html#IDX3

⁴ Vlada RH, Treće izvješće Republike Hrvatske o primjeni Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, kolovoz 2006., str. 7.

⁵ Člankom 15. Ustava RH iz 1990. bilo je propisano: «U Republici Hrvatskoj ravnopravni su pripadnici svih naroda i manjina. Pripadnicima svih naroda i manjina jamči se sloboda izražavanja narodnosne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija.»

⁶ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima su u RH na snazi od 1991.; Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije je u RH na snazi od 1992., itd

⁷ Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih ili nacionalnih zajednica ili manjina

⁸ Navedenim je Ustavnim zakonom, među ostalim, bilo predviđeno osnivanje općine (područja) s posebnim samoupravnim (autonomnim) položajem u područjima gdje pripadnici pojedine nacionalne manjine, prema popisu iz 1981. godine, čine natpolovičnu većinu u odnosu na ukupno stanovništvo. Nekoliko mjeseci nakon donošenja Ustavni je zakon izmijenjen i dopunjen, pa su «općine s posebnim statutom» postale «kotarevi s posebnim statutom». Međutim, zbog rata ove teritorijalne jedinice nisu nikada faktično uspostavljene.

⁹ Usprkos tome što se ova Konvencija ne bavi isključivo pravima nacionalnih manjina, njezino prihvaćanje i implementacija njezinih temeljnih načela u hrvatski pravni sustav još je jednom potvrdilo hrvatsku težnju za izgradnjom zajednice u kojoj su temeljne vrijednosti vladavina prava, pravda i ravnopravnost svih građana.

Izgradnja pravnog okvira koji uređuje prava i slobode nacionalnih manjina, nastavljena je donošenjem Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Zakona o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Usvajanjem Nacionalnog programa za Rome (2003.), Hrvatska je po prvi puta usvojila i posebnu politiku s ciljem poduzimanja specifičnih mjera koje će romskoj nacionalnoj manjini omogućiti potpunu integraciju u hrvatsko društvo.

Istovremeno s izgradnjom pravnog okvira Hrvatska je gradila i institucionalni okvir za zaštitu nacionalnih manjina. Ured za nacionalne manjine hrvatske Vlade osnovan je 1990. godine, a današnje ustrojstvo i nadležnosti Ureda su utvrđeni Uredbom iz 2001. godine. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, donesen 2002. godine, utvrdio je osnivanje Savjeta za nacionalne manjine kao centralnog tijela koje se bavi pitanjima vezanima uz nacionalne manjine, te uspostavio osnove sustava vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, kao i sustav nadzora nad izvršavanjem zakona kojima se jamče prava nacionalnih manjina. Time su stvorene pravne i institucionalne pretpostavke za zaštitu nacionalnih manjina, i za njihovo sudjelovanje u društvenom i političkom životu.

1.2. PROJEKT POTPORE VIJEĆIMA NACIONALNIH MANJINA NA PODRUČJIMA POSEBNE DRŽAVNE SKRBI

S namjerom dodatnog osnaživanja uspostavljene manjinske reprezentacije u okviru programa EU CARDS 2003 «Održiv razvoj na područjima posebne državne skrbi», iniciran je poseban projekt pod nazivom «Potpora vijećima nacionalnih manjina na područjima posebne državne skrbi». Krajnji je cilj projekta pružanje potpore uspostavljenim manjinskim institucijama na lokalnoj i regionalnoj razini – vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina.

Nakon brojnih aktivnosti poduzetih u okviru projekta, projektni je tim zaključio da rezultati projekta moraju biti sustavno objedinjeni, kako bi predstavili sve spoznaje o problemima funkcioniranja manjinske reprezentacije. Slijedom toga, odlučeno je da se saznanja projektnog tima sistematiziraju u posebnom dokumentu. Dakle, svrha ovoga dokumenta nije da osuđuje, već da posluži kao podloga za razmišljanje o mogućem unapređenju sustava.

2. USTAVNI ZAKON O PRAVIMA NACIONALNIH MANJINA

U Hrvatskom pravnom poretku pravna zaštita nacionalnih manjina počinje od hrvatskog Ustava koji, osim na razini općenite zaštite ljudskih prava, prava nacionalnih manjina štiti i izričitim odredbama.¹⁰ U hijerarhiji pravnih propisa prvi do Ustava je Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (u daljnjem tekstu: UZPNM), a nakon njega slijede dva zakona koja se bave specifičnim manjinskim pitanjima: Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj i Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina. Napose, postoje i drugi zakoni koji uređuju način ostvarivanja pojedinih specifičnih manjinskih prava (npr. prava na osobnu iskaznicu i na manjinskom jeziku, prava na uporabu manjinskog jezika u sudskom ili upravnom postupku i dr.).

Iako možemo reći da je Hrvatska izgradila cjeloviti pravni okvir s ciljem zaštite nacionalnih manjina, i dalje postoji prostor za unapređenje pojedinih njegovih dijelova. Istraživanje koje je provedeno tijekom implementacije projekta pokazalo je da UZPNM ima određene slabosti, kako u odnosu na kvalitetu nekih svojih odredbi, tako i u odnosu na način i kontrolu njegove implementacije. Činjenica da se radi o zakonu koji ima središnje mjesto u sustavu pravnog

¹⁰ Vidjeti npr. čl. 3., 14., 15. i 17. Ustava Republike Hrvatske.

uređenja zaštite nacionalnih manjina čini njegovu pravilnu i dosljednu primjenu osobito značajnom i, u bitnome, pretpostavkom kvalitetne primjene i drugog relevantnog zakonodavstva.

2.1. OGRANIČENJA UZPNM-a

a) Neodređenost pojma «stečena prava»

Na nekoliko mjesta UZPNM se poziva na «stečena prava» kao osnovu za utvrđivanje i ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Primjera radi, u članku 4. stavku 6. stečena prava su jedno od mogućih uporišta za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, u članku 19. stavku 2. o njima se govori u kontekstu zastupljenosti nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru a u članku 22. stavku 3. u kontekstu zastupljenosti nacionalnih manjina u upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave. Pritom, niti UZPNM niti neki drugi propis ne odgovara na pitanje što su stečena prava, na koji se način takva prava dokazuju, na koji se način ostvaruje pravo nacionalne manjine s osnove stečenih prava te koji su mehanizmi njihove implementacije? Činjenica da ne postoje jasni odgovori na ova pitanja stvara pravnu nesigurnost i bitno ograničava, ili čak onemogućava, ostvarivanje manjinskih prava s osnove stečenih prava. Tim više što je nova teritorijalno-politička podjela Republike Hrvatske učinila nejasnim gdje su prije utvrđena prava vrijedila.¹¹ Čak se i državna tijela u nekim slučajevima ograđuju, ističući da ne mogu utvrditi opseg stečenih manjinskih prava.¹²

b) Nepotpunost odredbi koje uređuju registraciju i prestanak vijeća nacionalnih manjina

Odredbe UZPNM-a koje uređuju registraciju vijeća nacionalnih manjina nedostatne su i, kao takve, potencijalni izvor diskrecijskog postupanja registracijskog tijela. Naime, iako u članku 25. stavku 1. utvrđuje, među ostalim, da vijeće nacionalne manjine svojstvo pravne osobe stječe upisom u registar vijeća nacionalnih manjina, UZPNM ne sadrži postupovne odredbe niti upućuje na postupak koji prilikom upisa valja primijeniti. Nadalje, UZPNM ne utvrđuje niti jedan razlog radi kojega registrirano vijeće nacionalne manjine može prestati, niti postupak koji u takvom slučaju valja provesti. Čini se da jednom registrirano vijeće nacionalne manjine ostaje trajno upisano u registar, a što je pravno nepotpuno i stvarno neodrživo.

c) Problemi shodne primjene drugih propisa

Odredbom članka 24. stavka 5. UZPNM-a propisano je, među ostalim da se na postupak izbora i druga pitanja u vezi s izborom članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina

¹¹ Općine koje su u Hrvatskoj postojale prije 1990. godine bile su teritorijalno različite, i u pravilu veće, od područja današnjih gradova i općina. Stoga, nije neobično da se pravo nacionalne manjine koje je nekada vrijedilo na području jedne općine danas proteže na teritorij dvije ili više lokalnih jedinica. Primjer neuspjelog zahtjeva češke manjine za uvođenje češkog jezika kao službenog jezika na čitavom području Grada Daruvara dobro ilustrira koliko je teško dokazati stečeno pravo. Naime, prema navodima predstavnika češke manjine, još u vrijeme bivše SFRJ pa sve do 1993. godine, češki je jezik bio u službenoj uporabi na području bivše općine Daruvar. Međutim, kada je češka manjina 2006. godine od gradske vlasti zatražila ponovno uvođenje češkog kao ravnopravnog službenog jezika u Gradu Daruvaru, gradska je vlast zahtjev odbila uz obrazloženje da za takvo traženje nema opravdanja, odnosno da nisu ispunjeni zakonski uvjeti jer je prema posljednjem popisu stanovništva češka manjina u Gradu Daruvaru zastupljena sa samo 18,9%, a što je premalo za uvođenje češkog kao službenog jezika. Pozivanje na stečeno pravo, uz dokazivanje da je ravnopravna uporaba hrvatskog i češkog jezika u Daruvaru postojala sve do 1993. godine, nije donijelo željeni rezultat. Savjet za nacionalne manjine predložio je ocjenu ustavnosti nekih odredbi Statuta Grada Daruvara, o čemu Ustavni sud RH još nije odlučio.

¹² Iz vijesti HINA-e «Srbi u Hrvatskoj i službeno imaju svoju zastavu»: «...U Uredu za upravu kažu da ne mogu utvrditi koja su stečena prava Čeha jer im nisu dostupni akti iz 1983. godine», <http://www.skdpsovjeta.com/news.php?id=443>.

shodno primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave. To je jedino mjesto na kojem se UZPNM poziva na shodnu primjenu drugog propisa. Rješenje koje nije neuobičajeno u hrvatskom pravnom sustavu, ali koje se u konkretnom slučaju ne ukazuje dostatnim. Primjera radi, niti UZPNM niti odgovarajuća primjena Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ne odgovaraju na pitanje što treba učiniti u slučaju kada se broj članova vijeća nacionalne manjine smanji ispod minimalnog broja koji omogućava normalan rad vijeća (zbog ostavke, smrti, preseljenja i sl.). Naime, način postupanja u slučaju smanjenja broja članova općinskih i gradskih vijeća, odnosno županijskih skupština ne rješava Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, već Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Budući da se potonji Zakon ne primjenjuje na vijeća nacionalnih manjina, u slučaju smanjenja broja članova vijeća pojavljuje se pravna praznina i otvara prostor za improvizirana postupanja.

d) Pravna osobnost koordinacija vijeća nacionalnih manjina

Propuštanje UZPNM-a da uredi pitanje registracije koordinacija vijeća nacionalnih manjina otežava rad osnovanih koordinacija. Naime, koordinacija je ovlaštena donositi neke važne odluke (kao npr. odluku o značenju i simbolima nacionalne manjine koju može donijeti nacionalna koordinacija), a djeluje u okviru koji je, u najboljem slučaju, uređen ugovorom ili sporazumom između vijeća-članova koordinacije. Neformalni status otvara pitanje financiranja rada koordinacije i njezinih nadležnosti uopće, a usto i onemogućuje koordinaciju da za svoje programe traži sredstva iz nekih drugih dostupnih izvora. Iako pravnu osobnost koordinacija može steći registracijom u formi udruge, takva registracija ne odražava značaj koordinacije pa nije prihvaćena od strane većine organiziranih manjina.¹³

2.2. SLABOSTI PRIMJENE UZPNM-a I NADZORA NAD NJEGOVOM PRIMJENOM

Primjena UZPNM-a

Implementacija nekoliko odredbi UZPNM-a dvojbena je i zahtijeva dodatna pojašnjenja, provedbene propise ili dodatni napor središnje vlasti.

- Prije svega, radi se o odredbi članka 28. stavka 1. UZPNM-a kojom je uređeno pitanje financiranja rada vijeća nacionalnih manjina od strane jedinica samouprave. Općenita odredba kojom je, među ostalim, propisano da jedinice samouprave osiguravaju sredstva za rad vijeća nacionalnih manjina, uključujući i sredstva za obavljanje administrativnih poslova za njihove potrebe, u praktičnoj primjeni stvara značajne razlike između vijeća nacionalnih manjina. Osim što razlike po prirodi stvari nastaju zbog toga jer jedinice samouprave imaju različite fiskalne kapacitete, pa u bogatijim sredinama i vijeća imaju bolje uvjete za rad, one se pojavljuju i zbog toga što neke lokalne vlasti namjerno vijećima osiguravaju minimalna financijska sredstva.
- Druga odredba UZPNM-a koja do sada nije provedena na zadovoljavajući način odnosi se na obvezu jedinica samouprave da svojim općim aktima urede način, rokove i postupak u kojem vijeća nacionalnih manjina mogu ostvariti svoja zakonom utvrđena prava (članak 31. stavak 2.). Naime, pravo vijeća da predlažu mjere, budu obaviještena i daju mišljenja o pitanjima koja se tiču nacionalnih manjina nema učinka

¹³ Prema saznanjima autora, Srpsko narodno vijeće (SNV) je jedina nacionalna koordinacija koja je stekla pravnu osobnost registracijom u obliku udruge.

ako jedinice samouprave u kojima vijeća djeluju svojim statutima ne utvrde postupak u kojem vijeća ostvaruju ova prava. Tijekom implementacije projekta, a za potrebe izrade Priručnika za vijeća nacionalnih manjina, autori su pregledali desetke statuta općina i gradova u kojima su osnovana vijeća nacionalnih manjina i utvrdili da većina statuta nije na zadovoljavajući način usklađena s odredbama UZPNM-a. To potvrđuje i do sada jedino istraživanje o toj temi koje je, na uzorku statuta 10 gradova i 18 općina, napravio Srpski demokratski forum.¹⁴

- Među ostalim pravima, odredbom članka 7. stavka 1. podstavka 8. UZPNM-a nacionalnim manjinama u Hrvatskoj jamči se zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima. I dok navedeno pravo manjine u potpunosti ostvaruju na razini hrvatskog parlamenta, izborom osam manjinskih zastupnika, na razini područne i lokalne samouprave, kao i zastupljenosti u upravnim i pravosudnim tijelima ovo pravo nije potpuno realizirano.¹⁵ Naime, izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. godine utvrđena je obveza poglavarstava jedinica samouprave da donesu planove prijema u službu, i da tim planovima planiraju zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina. Međutim, rijetke su jedinice samouprave donijele takve planove, pa je udio pripadnika manjina u javnim službama u pravilu znatno manji od udjela manjina u ukupnoj populaciji.¹⁶ Čak štoviše, u nekim jedinicama samouprave ovaj dio UZPNM-a se uopće ne provodi.¹⁷

Zaposlenost pripadnika srpske nacionalne manjine u javnim službama u nekim JLS

Grad/Općina	Udio Srba u stanovništvu	Zaposlenost Srba u javnim službama
Glina	28,7%	1,1%
Topusko	29,6%	4,6%
Vojnić	50%	13,8%
Pakrac	17,1%	0%
Plitvička Jezera	30,5%	3%
Knin	20,8%	3,8%

Izvor: Srpski demokratski forum, (NE)JEDNAKE ŠANSE PRI ZAPOŠLJAVANJU MANJINA, rujan 2006;
Vidjeti: http://www.sdf.hr/index.php?option=com_content&task=view&id=65&Itemid=9

Isto tako, planovi kojima se iskazuju potrebe zapošljavanja u državnoj službi ne sadrže manjinske kvote.¹⁸ Istraživanja o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima središnje državne vlasti rijetka su, a i kada se provode neka tijela državne vlasti u njima nerado sudjeluju.¹⁹

¹⁴ SDF: Provedba Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, svibanj 2007., str. 6: «... statuti ne razrađuju odredbu članka 31. stavka 2. UZPNM koji propisuje da nacin, rokove i postupak ostvarivanja prava vijeća/predstavnik nacionalnih manjina utvrđuju svojim općim aktima tijela jedinica samouprave... Rezultati analize pokazali su da je razina usklađenosti općinskih i gradskih statuta veoma različita – od manjeg broja primjera koji su uvažavali većinu odredbe UZPNM do onih koji su ih u većoj ili manjoj mjeri respektirali ili ignorirali ...».

¹⁵ EU, Hrvatska-Izvešće o napretku 2006., str. 11: «... Provedba Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (UZPNM) i dalje je spora, a problemi su osobito ustrajni kad je riječ o premaloj zastupljenosti manjina u državnoj upravi, pravosuđu i policiji.».

Pučki pravobranitelj RH, Izvešće o radu za 2006., str. 179: «...Još uvijek se u potpunosti ne poštuju odredbe o političkoj zastupljenosti i o zastupljenosti u državnoj i lokalnoj upravi i pravosuđu, a što je uvjet za punu normalizaciju odnosa, osobito u lokalnim sredinama.».

¹⁶ SDF: Provedba Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, svibanj 2007., str. 5.

¹⁷ Pučki pravobranitelj RH, Izvešće o radu za 2006., str. 129 (dio Izvešća koji govori o posjetu Sisačko-moslavačkoj županiji): «Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u RH se ne provodi, jer u javnim, državnim i gradskim službama nije zaposlen niti jedan pripadnik nacionalne manjine.».

¹⁸ Vidjeti planove prijema u različite dijelove državne službe: http://www.uprava.hr/?A=PLAN_PRIJEMA.

¹⁹ Vidjeti: SDF, (NE) JEDNAKE ŠANSE PRI ZAPOŠLJAVANJU MANJINA, rujan 2006., <http://www.sdf.hr>

Nadzor nad primjenom UZPNM-a

Temeljem članka 38. UZPNM-a, vijeće nacionalne manjine može zatražiti provedbu nadzora nad primjenom toga i drugih zakona kojima su uređena prava nacionalnih manjina. Međutim, iz praktičnih razloga većina vijeća to ne čini sve dok financijski ovise o lokalnim vlastima.²⁰ Oni ne žele pokretati formalni postupak jer se boje da se u tom slučaju ionako krhki odnosi s lokalnim vlastima mogu pokvariti. Pod ovakvim uvjetima, kvalitetna implementacija UZPNM-a ovisi o provođenju nadzora po službenoj dužnosti. Međutim, iako se u relevantnim dokumentima Vlade ističe da se nadzor provodi,²¹ njegov učinak nije vidljiv u praksi.

3. INSTITUCIONALNI OKVIR: PITANJA ZA RASPRAVU

3.1. SAVJET ZA NACIONALNE MANJINE

Savjet za nacionalne manjine (u daljnjem tekstu: Savjet) središnja je institucija sustava manjinske reprezentacije u Hrvatskoj. Savjet djeluje na razini središnje vlasti i kao centralno tijelo ima značajne nadležnosti: od predlaganja tijelima državne vlasti da se rasprave pojedina pitanja ili poduzmu pojedine mjere u vezi s ostvarivanjem prava i sloboda nacionalnih manjina, preko davanja mišljenja i prikupljanja podataka, do predlaganja visine te načina raspodjele sredstava koja se u državnom proračunu osiguravaju za potrebe nacionalnih manjina. Ako se tome pridodaju i ovlasti koje Savjet ima pri pokretanju nadzora nad primjenom UZPNM-a i drugih zakona kojima su uređena prava i slobode nacionalnih manjina, jasno je da se radi o tijelu koje ima široki spektar ovlasti, a koje može uspješno obavljati samo snažna, dobro organizirana institucija.

Za obavljanje stručnih i administrativnih poslova za Savjet Vlada RH osniva stručnu službu (Članak 36. stavak 6. UZPNM-a). Danas su u stručnoj službi Savjeta, uz predsjednika Savjeta koji njome rukovodi, stalno zaposlene još samo dvije osobe na radnom mjestu savjetnika/ce i tajnika/ce. Ograničenja ovako strukturirane stručne službe očita su, pa nije vjerojatno da bez popunjavanja svih predviđenih radnih mjesta Savjet može kvalitetno obavljati poslove koje mu u nadležnost propisuje UZPNM, osobito sustavno praćenje implementacije UZPNM-a i drugih zakona koji uređuju prava i slobode nacionalnih manjina. Pritom, realan problem zapošljavanja stručnog osoblja u Savjetu predstavlja činjenica da je odaziv na natječaje za popunjavanje radnih mjesta koje je do sada objavljivao Savjet bio relativno slab.

3.2. URED ZA NACIONALNE MANJINE VLADE RH

Osnivanje Ureda za nacionalne manjine kao posebne vladine službe pokazuje namjeru hrvatske Vlade da pitanja vezana uz nacionalne manjine rješava kontinuirano i sustavno. Međutim, čini se da konkretna postignuća toga Ureda ostaju manje poznata javnosti. Slijedom toga, a temeljem spoznaja prikupljenih tijekom implementacije projekta, može se reći da bi značajna postignuća Ureda bila bolje prepoznata ako bi njegovo predstavljanje prema javnosti bilo snažnije.

²⁰ «Pokušavamo postići sporazum isključivo političkim metodama», rekao je jedan od sugovornika odgovarajući na pitanje je li vijeće razmišljalo o pokretanju formalnog postupka nadzora primjene UZPNM-a.

²¹ Vlada RH, Izvješće o provedbi Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u RH i o utrošku sredstava koja se za potrebe nacionalnih manjina osiguravaju u državnom proračunu za 2005. godinu, lipanj 2006., str. 104: «Vlada Republike Hrvatske će putem nadležnih tijela poduzimati dalje mjere nadzora usklađenosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s odredbama Ustavnog zakona.»

3.3. VIJEĆA NACIONALNIH MANJINA

Svrha je posebnih manjinskih institucija na lokalnoj i regionalnoj razini omogućiti pripadnicima nacionalnih manjina «... sudjelovanje u javnom životu i upravljanje lokalnim poslovima...».²² Iako su se vijeća nacionalnih manjina uglavnom etablirala kao relevantne institucije manjinske reprezentacije, četverogodišnje iskustvo otvorilo je i neka pitanja vezana uz njihovo osnivanje i djelovanje. Naime, sve je očitiije da vijeća nacionalnih manjina koja su osnovana u sredinama u kojima dotična nacionalna manjina sudjeluje u obnašanju vlasti, ponekad ne ispunjavaju očekivanu svrhu.

U sredini u kojoj nacionalna manjina sudjeluje u obnašanju političke vlasti, ona sudjeluje u javnom životu i upravlja lokalnim poslovima putem tradicionalnih demokratskih institucija. Postoje mišljenja da se u takvom slučaju osnivanjem vijeća te iste nacionalne manjine dragocjena sredstva nepotrebno disperziraju te da se pritom stvara i suvišan kvazi-administrativni aparat. I sama vijeća su u takvim okolnostima zbunjena, pa često ne znaju što bi trebao biti njihov posao u sredini u kojoj interese nacionalne manjine koju ona predstavljaju učinkovitije štite manjinski predstavnici u sustavu lokalne vlasti.

Drugo pitanje vezano uz djelovanje vijeća nacionalnih manjina jest mogući sukob interesa pojedinih dužnosnika vijeća. Naime, dužnosnici i članovi manjinskih vijeća ponekad istovremeno obnašaju i neku od dužnosti u sustavu lokalne vlasti. Dakle, ista osoba sudjeluje u odlučivanju o dodjeli sredstava manjinskom vijeću, a potom, kao član vijeća nacionalne manjine, prihvaća i troši odobrena sredstva. Ovakav položaj dužnosnika vijeća značajno odstupa od demokratskih standarda i narušava povjerenje u ispravnost sustava.

3.4. ULOGA LOKALNIH VLASTI

Postoji određeni broj lokalnih vlasti koje ignoriraju UZPNM i namjerno opstruiraju rad vijeća nacionalnih manjina, bilo uskraćivanjem sredstava i drugih tehničkih uvjeta za rad ili propuštanjem da svoje opće akte usklade sa UZPNM-om i utvrde postupak u kojem vijeća nacionalnih manjina mogu ostvariti svoju svrhu.²³ Kao što je prethodno istaknuto, vijeća nisu sklona sukobljavati se s lokalnim vlastima – svojim jedinim izvorom financijske potpore - u vezi s ovim pitanjima, pa se ponovo vraćamo na pitanje učinkovitijeg nadzora nad provođenjem UZPNM-a od strane lokalnih vlasti.

4. IZBORI ZA ČLANOVE VIJEĆA I PREDSTAVNIKE NACIONALNIH MANJINA

Izbori za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, provedeni na zakonit način, uz uvažavanje demokratskih standarda, temeljna su pretpostavka legitimiteta izabranih manjinskih institucija. Prve izbore za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, održane 2003. godine, kao i dopunske i ponovljene izbore održane 2004. godine, karakterizirao je slab odaziv birača-pripadnika nacionalnih manjina (vidjeti podatke dalje u tekstu).²⁴ To je bio osnovni razlog radi kojega vijeća i predstavnici nacionalnih manjina nisu bili izabrani u svim sredinama u kojima su za to bili ispunjeni zakonski uvjeti.²⁵

²² Vidjeti članak 23. UZPNM-a.

²³ Vidjeti: Vlada RH, Izvješće o provedbi Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u RH i o utrošku sredstava koja se za potrebe nacionalnih manjina osiguravaju u državnom proračunu za 2005. godinu, lipanj 2006. Iz izvješća je vidljivo koje lokalne vlasti nisu uskladile svoje opće akte s UZPNM-om, te koliko su sredstava pojedine lokalne vlasti izdvajale za financiranje rada vijeća.

²⁴ Anka Gorkić, Položaj nacionalnih manjina u zakonodavstvu Republike Hrvatske u proteklih 15 godina, SDF, lipanj 2006., ANALIZA ZAŠTITE MANJINSKIH PRAVA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI, str. 12: «... Odaziv birača

Na izborima za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina održanima u lipnju 2007. godine, odaziv birača za neke nacionalne manjine bio je značajno veći,²⁶ ali sveukupni odaziv je i dalje bio nizak (vidjeti podatke dalje u tekstu).

4.1. VRIJEME ODRŽAVANJA IZBORA

Članovi vijeća nacionalnih manjina i predstavnici nacionalnih manjina biraju se na mandat od četiri godine, a na postupak izbora i druga pitanja u vezi s izborima shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje izbor članova predstavničkih tijela lokalne samouprave (Članak 24. stavak 5. UZPNM-a).

Sukladno shodnoj primjeni Zakona o izboru članova predstavničkih tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave,²⁷ Vlada RH posebnom odlukom raspisuje izbore za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina. Prvi izbori održani su 18. svibnja 2003. godine, a radi slabog odaziva održani su i dopunski odnosno ponovljeni izbori 15. veljače 2004. godine. U oba je slučaja odaziv birača bio nizak, a za neke nacionalne manjine i osobito loš.²⁸

Podaci o odazivu birača za sve nacionalne manjine za koje su provedeni izbori 2003. godine

	Izbori za članove vijeća			Izbori za predstavnika		
	Ukupno birača	Glasovalo birača	%	Ukupno birača	Glasovalo birača	%
Županije	320.793	37.752	10,21%	4.992	790	15,83%
Gradovi	132.991	14.422	10,84%	1.444	353	24,45%
Općine	88.615	19.607	22,13%	115	27	17,42%

Izvor: DIP, Informacija o rezultatima izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina-statistički podaci, 28. svibnja 2003. Vidjeti: <http://www.izbori.hr/arkhiva/arkhiva2003/dip/predgovor.pdf>

(na prve izbore za vijeća nacionalnih manjina – op.a.) bio je loš zbog potpune nepripremljenosti tih izbora od strane nadležnih državnih organa i slabe informiranosti onih koji su na tim izborima trebali sudjelovati.»

²⁵ Izbori su bili raspisani za ukupno 471 vijeće, a izabrana su samo 274 vijeća nacionalnih manjina.

²⁶ Primjera radi, odaziv Roma bio je 20-33 %, njemačke manjine 14-52 % a mađarske manjine 16-38 %. Vidjeti: DIP, Informacija o rezultatima izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina-statistički podaci, 9. srpanj 2007.

²⁷ Nar. nov., br. 33/2001, 10/2002, 155/2002, 45/2003, 43/2004 i 40/2005.

²⁸ Primjera radi, odaziv pripadnika austrijske nacionalne manjine na izbore za članove vijeća na razini županije 2003. godine bio je 1,59 %, makedonske 3,36 % a slovenske 3,50 %. Na dopunskim izborima održanima 2004. godine odaziv Mađara na izbore za članove vijeća na razini gradova bio je 0,98 %. Više o rezultatima izbora vidjeti na vidjeti na web stranici DIP-a: <http://www.izbori.hr/>

Podaci o odazivu birača za sve nacionalne manjine za koje su provedeni dopunski odnosno ponovljeni izbori 2004. godine

	Izbori za članove vijeća			Izbori za predstavnika		
	Ukupno birača	Glasovalo birača	%	Ukupno birača	Glasovalo birača	%
Županije	137.545	8.733	6,35%	2.452	261	10,64%
Gradovi	48.859	4.392	8,99%	2.101	145	6,90%
Općine	12.695	2.056	16,20%	28	6	21,43%

Izvor : DIP, Informacija o rezultatima izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina-statistički podaci, 26. veljače 2004.
Vidjeti: <http://www.izbori.hr/arhiva/manjine/rezultati/predgovor.pdf>

Možda najčešće raspravljano pitanje vezano uz vrijeme održavanja izbora za vijeća nacionalnih manjina je moguće održavanje izbora za članova vijeća nacionalnih manjina istovremeno sa izborima za članove predstavničkih tijela jedinica samouprave. Skroman odaziv na prve, ali i na izbore održane 2007. godine, ovu ideju čine sve zanimljivijom. Zagovornici ove ideje tvrde da bi istovremenim održavanjem lokalnih izbora i izbora za manjinske predstavnike odaziv birača bio znatno veći. Neki od argumenata koji podupiru ovo razmišljanje ukazuju na činjenicu da je za vrijeme lokalnih izbora otvoreno više biračkih mjesta, da više ljudi zna za lokalne izbore, te da su lokalni izbori vidljiviji od izbora za manjinske predstavnike (zbog toga što im uvijek prethodi kompetitivna predizborna kampanja). Istovremeno održavanje izbora bi ujedno pojačalo legitimitet izabranih manjinskih predstavnika,²⁹ te da smanjilo izborne troškove.

Međutim, bez obzira na kvalitetu iznesenih argumenata, odluka o istovremenom održavanju lokalnih i izbora za manjinske predstavnike je isključivo političke naravi, a pretpostavka istovremenog održavanja izbora je izmjena UZPNM-a u dijelu koji uređuje izbore za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina.

4.2. POTICANJE NA SUDJELOVANJE NA IZBORIMA³⁰

Niti prije održavanja prvih izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, 2003. odnosno 2004. godine, niti prije izbora održanih 2007. godine nije provedena sustavna promocija izbora od strane Vlade. Postoji mišljenje da je to jedan od razloga općenito slabog odaziva birača. U potonjem slučaju, doduše, u okviru projekta potpore vijećima nacionalnih manjina, provedena je kampanja podizanja svijesti o značenju izbora. Prema istraživanju agencije PULS 58% anketiranih pripadnika nacionalnih manjina zamijetilo je kampanju. Odaziv birača je i dalje bio relativno nizak, iako značajno različit po pojedinim nacionalnim manjinama.

Odaziv na izbore za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina održane u lipnju 2007. godine

	Odaziv na izbore za članove vijeća (%)	Odaziv na izbore za predstavnike (%)
Na razini županije	9,88	12,55

²⁹ Prema sadašnjem sustavu izbora, dovoljno je da kandidat dobije makar i jedan glas i time osvoji četverogodišnji mandat. Uvidom u dosadašnje izborne rezultate vidljivo je da su neki članovi vijeća i predstavnici nacionalnih manjina osvojili mandate sa samo dva (!) glasa.

³⁰ U kontekstu izbora predstavnika nacionalnih manjina rabi se izraz «poticanje izbora» umjesto uobičajenog pojma «predizborna kampanja». Razlog leži u činjenici da pri izboru manjinskih predstavnika izostaje uobičajeno nadmetanje sudionika, pa nema mjesta niti predizbornoj kampanji koja u svojoj biti ima natjecateljski karakter.

Na razini grada	8,04	11,03
Na razini općine	17,02	18,08

Izvor: DIP, Informacija o rezultatima izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina-statistički podaci, 9. srpnja 2007.
<http://www.izbori.hr/rezultati/statistika.pdf>

Postoje mišljenja da bi vladina kampanja podizanja svijesti o značenju izbora značajno povećala odaziv, jer bi time Vlada izrazila jasnu potporu izborima. Međutim, izostala je bilo kakva sustavna, planirana aktivnost Vlade ili vodećih ljudi političkog života, koja bi pojasnila značaj manjinskih institucija, i pozvala na izlazak na izbore.

Prije održavanja izbora 2007. godine Vlada je donijela odluku o određivanju visine naknade izborne promidžbe.³¹ Međutim, navedena je odluka donesena manje od tri tjedna prije izbora pa postoji mišljenje da njezino kašnjenje, kao i visina određene naknade, teško može poduprijeti ozbiljnu javnu kampanju.³²

4.3. PROVOĐENJE IZBORA (VLADINE ODLUKE KOJE UTJEČU NA PROVOĐENJE IZBORA I IZBORNE REZULTATE)

Prije održavanja posljednjih izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina Vlada RH (izravno i putem svojih tijela) je donijela neke odluke koje su mogle utjecati, ili su utjecale, na izborne rezultate.

Vlada je 9. svibnja 2007. godine donijela dvije odluke o raspisivanju izbora za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.³³ U obje je odluke utvrđeno, među ostalim, da

«za članove vijeća (ili predstavnike) bošnjačke nacionalne manjine, iznimno, na ovim izborima mogu glasovati i hrvatski državljani koji su u popisu birača upisani kao muslimani, a iskazat će se na posebnom izvatku.»

Jasno je da se radi o političkoj odluci kojom se htio riješiti problem dvadesetak tisuća opredijeljenih Muslimana, koji nisu mogli sudjelovati na prvim izborima za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina. Međutim, vladina odluka izazvala je nezadovoljstvo nekih drugih nacionalnih manjina, koje su upozoravale da dvadeset tisuća izjašnjenih Muslimana ne čine samo Bošnjaci već i Romi i pripadnici nekih drugih manjina.³⁴

Odluka Vlade o raspisivanju izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, sporna je u dijelu u kojem se utvrđuje u kojim će se jedinicama lokalne samouprave birati vijeće a u kojima predstavnik nacionalne manjine. Naime, 2003/2004 godine raspisani su izbori za ukupno 471 vijeće i 141 predstavnika nacionalnih manjina, od čega su podnesene kandidature za 220 vijeća (46,91 %) i 40 predstavnika (28,57 %).³⁵ Odlukama iz svibnja

³¹ Nar. nov., br. 58/07.

³² Odlukom je određeno da se na ime naknade troškova izborne promidžbe za svakog izabranog člana vijeća na razini županije i Grada Zagreba dodjeljuje 1.500,00 kn; za svakog člana vijeća izabranog na razini grada ili općine 1.000,00 kuna, a i svaki predstavnik nacionalne manjine ima pravo na naknadu u iznosu od 1.000,00 kuna.

³³ Obje su odluke objavljene u Nar. nov. br. 49/07.

³⁴ «Razif Memedi, član Savjeta, upozorio je kako nije u redu što se muslimanima dopustilo da glasuju za Bošnjake, ali ne i za Rome»:

http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/novosti_i_najave/2007/lipani/savjet_za_nacionalne_manjine_trazi_poseban_za_kon_o_manjinskim_izborima.

«I Alija Mešić, predsjednik Udruge Roma Zagreba i predsjednik Izvršnog odbora Vijeća romskih udruga Hrvatske, nezadovoljan je izborima... «Nama», rekao je, «nije bilo omogućeno izjašnjavanje i donošenje potvrde o pripadnosti romskoj naciji, što je do posljednjeg dana bilo dopušteno Bošnjacima.»:
<http://www.vjesnik.hr/html/2003/05/20/Clanak.asp?r=tem&c=2>

³⁵ GONG, Izvještaj o izborima za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, 18. svibnja 2003., str. 1.

2007. Vlada RH je raspisala izbore za 308 vijeća i 228 predstavnika nacionalnih manjina. Dakle, značajno je povećan broj predstavnika na račun smanjenja broja vijeća. Dijelom se ova promjena može obrazložiti promjenama u strukturi stanovništva, odnosno usklađivanjem podataka iz popisa stanovništva s podacima iz popisa birača (Članak 24. stavak 6. UZPNM-a).

Međutim, stječe se dojam da je promjena broja vijeća i predstavnika nacionalnih manjina uzrokovana i tumačenjem odredbi UZPNM-a od strane Središnjeg državnog ureda za upravu (SDUU). Naime, prema odredbi članka 24. UZPNM-a, vijeće nacionalne manjine mogu osnovati pripadnici pojedine nacionalne manjine

- koji u jedinici samouprave sudjeluju s najmanje 1,5% u ukupnom stanovništvu
- ili
- na čijem području živi najmanje 200 (u općinama i gradovima) odnosno 500 (u županijama i Gradu Zagrebu) pripadnika.

Neupitno je da je UZPNM ove uvjete utvrdio alternativno, omogućavajući da se u jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave izabere vijeće nacionalne manjine ako je ispunjen barem jedan od njih. Međutim, SDUU je protumačio citiranu odredbu UZPNM-a, i zaključio da oba uvjeta koja UZPNM propisuje za osnivanje vijeća moraju biti ispunjena kumulativno (dakle, da je uvjet za osnivanje vijeća da u jedinici samouprave manjinsko stanovništvo čini 1,5 % u ukupnom stanovništvu i da istovremeno ima najmanje 200 odnosno 500 pripadnika).

Opisano tumačenje UZPNM-a čelnik SDUU-a opravdava situacijama u kojima je uvjete UZPNM-a nemoguće primijeniti.³⁶ Međutim, ovakva je argumentacija neprihvatljiva iz najmanje dva razloga. Prije svega, u konkretnom se slučaju radi o jasnoj pravnoj normi koja niti zahtijeva, niti ostavlja prostor za interpretaciju. No, čak i ako odredbe UZPNM-a jesu nejasne pa ih je zbog toga teško praktično primijeniti, SDUU, niti ikoja druga institucija izvršne vlasti, nije ovlaštena za njihovo vjerodostojno tumačenje već to može učiniti jedino Sabor RH.

4.4. KONSTITUIRANJE VIJEĆA NACIONALNIH MANJINA

Uz zahtjev za registraciju vijeća nacionalne manjine potrebno je, među ostalim, priložiti zapisnik s konstituirajuće sjednice vijeća s odlukom o izboru predsjednika vijeća. Konstituiranje, u pravnom smislu, znači održavanje prve sjednice nakon osnivanja/izbora i potvrđivanje da je osnivanje/izbor proveden u skladu s propisanim postupkom, te izbor čelnika i tijela upravljanja. U slučaju vijeća nacionalnih manjina, konstituiranje znači održavanje prve sjednice novoizabranog vijeća i izbor predsjednika vijeća.

Nakon prvih izbora za vijeća nacionalnih manjina Vlada RH je donijela odluku kojom je čelnicima jedinica samouprave (općinskim načelnicima, gradonačelnicima i županima) u kojima su osnovana vijeća, dala ovlast za sazivanje prve, konstituirajuće sjednice vijeća.³⁷ Iako UZPNM, niti bilo koji drugi propis, ne ovlašćuje Vladu ili neko njezino tijelo da na bilo koji način sudjeluje ili potiče održavanje sjednica vijeća nacionalnih manjina, nakon održavanja prvih izbora za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina ovakva se intervencija Vlade mogla opravdati. Radilo se o implementaciji posve novog sustava manjinske reprezentacije o kojem nije postojalo prethodno iskustvo na koje se Vlada mogla osloniti. U takvim bi uvjetima prepuštanje novoizabranim vijećima da sama sazovu prve sjednice moglo

³⁶ Izlaganje državnog tajnika A. Palarića na javnom skupu povodom završenih manjinskih izbora, održanom 16. srpnja 2007. godine u hotelu Westin u Zagrebu.

³⁷ Odluka Vlade Republike Hrvatske o davanju ovlaštenja za sazivanje konstituirajućih sjednica vijeća nacionalnih manjina (Nar. nov., br. 97/03)

značiti da će postupak konstituiranja vijeća biti dugotrajan ili, za neka izabrana vijeća, čak i neizvjestan.

Međutim, tijekom četverogodišnjeg mandata među članovima vijeća nacionalnih manjina akumuliralo znanje i iskustvo koje je dostatno za donošenje odluka vezanih uz status vijeća. Stoga su nejasni razlozi za donošenje istovjetne vladine odluke nakon izbora održanih u lipnju 2007. godine,³⁸ jer vijećima nije nužan poticaj za sazivanje konstituirajućih sjednica.

Ponovljeno donošenje odluke Vlade RH kojom se čelnicima jedinica samouprave daje ovlast za sazivanje konstituirajućih sjednica vijeća nepotrebno je. Takva odluka stvara pogrešan dojam da Vlada RH i lokalna vlast po svojem nahođenju mogu intervenirati u statusna pitanja vijeća, odnosno da su vijeća, osim u pogledu osiguravanja sredstava za rad, i u nekim drugim aspektima ovisna o lokalnoj vlasti, pa čak i da je lokalna vlast ovlaštena kontrolirati rad vijeća.

5. PREPORUKE

Možemo zaključiti da Hrvatska ima zakonski okvir i institucionalnu organizaciju koji osiguravaju sustav manjinske reprezentacije razumne kvalitete, u skladu sa standardima razvijenih demokracija. Pritom, sustav je izgrađen do razine koja ne zahtijeva kapitalne intervencije. Međutim, niz nedosljednosti, kako u sadržaju ili primjeni zakonskog okvira, tako i u procesu izgradnje institucija manjinske reprezentacije, sprečava iskorištavanje punoga potencijala sustava ali i njegov daljnji razvitak. Slijedom toga, u nastavku iznosimo preporuke mjera kojima se ispravljaju greške i nedosljednosti uspostavljenog sustava, a što će u konačnici sustav ojačati i omogućiti njegovu daljnju izgradnju.

5.1. U ODNOSU NA UZPNM

UZPNM je središnji zakon koji uspostavlja sustav manjinske reprezentacije i odgovarajuću institucionalnu organizaciju. Dosljedna primjena UZPNM-a ima osobit značaj za zaštitu i zastupanje interesa nacionalnih manjina, a svaka nekonzistentnost u sadržaju UZPNM-a ili u njegovoj primjeni, ima dalekosežni utjecaj na čitav sustav manjinske reprezentacije.

UZPNM je organski zakon pa je, slijedom toga, za njegovu izmjenu potrebna kvalificirana (dvotrećinska) parlamentarna većina. Preporuča se da Vlada razmotri izmjene ili dopune odredbi UZPNM-a koje su se tijekom primjene pokazale nedostatnima ili nedovoljno preciznima u mjeri koja ugrožava ostvarenje njegove svrhe.

5.1.1. Definirati pojam «stečena prava»

Budući da su «stečena prava» jedan od utvrđenih kriterija za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, određenje sadržaja toga pojma ne može biti prepušteno *ad hoc* tumačenjima. Sadržaj toga pojma mora biti jasno određen, ili nadopunom UZPNM-a, ili njegovim autentičnim tumačenjem.

5.1.2. Urediti postupak registracije vijeća nacionalnih manjina

³⁸ Nar. nov., br. 82/07

Propisivanje postupka registracije vijeća nacionalnih manjina učvršćuje pravnu sigurnost. Kao i za svaku drugu pravnu osobu u hrvatskom pravnom sustavu, i za vijeća nacionalnih manjina moraju biti utvrđeni uvjeti za osnivanje/registraciju, ali i za odbijanje zahtjeva za upis u registar, pravni lijekovi, itd.

5.1.3. Propisati razloge radi kojih vijeće nacionalne manjine može prestati, te postupak u kojem se takvi razlozi utvrđuju

Zbog pravne sigurnosti i dosljednosti sustava, UZPNM mora utvrditi razloge iz kojih registrirano vijeće nacionalne manjine može prestati, postupak u kojem se ovi razlozi utvrđuju te tijelo koje je ovlašteno provesti takav postupak.

5.1.4. Ponovo razmotriti odgovarajuću primjenu drugih zakona na status i djelovanje vijeća, kako bi se riješile različite statusne situacije vijeća (kao što je smanjenje broja članova vijeća)

Pozivanje na odgovarajuću primjenu drugog zakona u cilju rješavanja statusnih pitanja vijeća nacionalnih manjina u nekim se slučajevima pokazalo nedostatno, jer odgovarajuća primjena drugog zakona nije mogla riješiti nastali problem. Stoga, dijelove UZPNM-a koji upućuju na odgovarajuću primjenu drugog zakona valja ponovo razmotriti, utvrditi je li primjena drugog zakona u konkretnom slučaju moguća, odnosno mogu li se primjenom drugog zakona riješiti nastali problemi, i prema potrebi učiniti izmjene ili dopune UZPNM-a.

5.1.5. Utvrditi pravnu osobnost koordinacija vijeća i urediti način njihova financiranja

Zbog važnosti koju koordinacije vijeća imaju u sustavu manjinske reprezentacije, potrebno im je omogućiti stjecanje pravne osobnosti. Uvjeti i postupak stjecanja pravne osobnosti, kao i način financiranja koordinacija, moraju biti uređeni UZPNM-om.

5.1.6. Dosljedno provesti odredbu UZPNM-a koja nacionalnim manjinama jamči razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima na lokalnoj razini, kao i u upravnim i pravosudnim tijelima

Putem sustava nadzora i sankcija, središnja vlast mora pokazati odlučnost u primjeni dijela UZPNM-a kojim se nacionalnim manjinama jamči pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima na lokalnoj razini. Nadalje, konkretnim mjerama i primjerom (utvrđivanjem konkretnih manjinskih kvota, zapošljavanjem pripadnika manjina u javnim službama i sl.) središnja vlast mora pokazati volju za primjenom dijela UZPNM-a kojim se nacionalnim manjinama jamči razmjerna zastupljenost u upravnim i pravosudnim tijelima.

5.1.7. Provoditi intenzivan nadzor nad primjenom UZPNM-a

Nadležna državna tijela moraju samoinicijativno, u okviru svojih ovlasti, bez čekanja da nadzor iniciraju vijeća, predstavnici ili druge institucije nacionalnih manjina, kontrolirati postupaju li jedinice lokalne samouprave u skladu sa UZPNM-om, osiguravaju li manjinskim institucijama uvjete za rad, jesu li uskladile svoje opće akte i dr. Protiv jedinica lokalne samouprave koje odbijaju primijeniti UZPNM trebaju biti poduzete mjere propisane zakonom.

5.2. U ODNOSU NA INSTITUCIONALNU ORGANIZACIJU

Institucionalni okvir u kojem se odvija manjinska reprezentacija izgrađen je i funkcionalan. Stoga, potrebne intervencije nemaju značaj suštinskih promjena toga okvira, već više finog «podešavanja» koje će omogućiti njegovo bolje djelovanje.

5.2.1. Ojačati stručnu službu Savjeta

Moraju se stvoriti uvjeti za rad male, ali kompetentne i učinkovite stručne službe Savjeta, a što podrazumijeva zapošljavanje potrebnih službenika.

5.2.2. Učiniti aktivnosti Ureda za nacionalne manjine Vlade RH vidljivijima

Ured za nacionalne manjine Vlade RH treba zainteresiranoj i široj javnosti učiniti dostupnima informacije o svojem radu. Pritom, početak otvaranja prema javnosti može biti izrada web stranice Ureda koja će objavljivati vijesti o radu Ureda ali i služiti kao komunikacijski kanal između Ureda i zainteresirane javnosti.

5.2.3. Preispitati uvjete za osnivanje vijeća nacionalnih manjina u sredinama u kojima nacionalna manjina sudjeluje u obnašanju političke vlasti i spriječiti sukob interesa članova i dužnosnika vijeća nacionalnih manjina

U jedinicama samouprave u kojima određena nacionalna manjina sudjeluje u obnašanju političke vlasti nije uvijek razumno osnivati i vijeće te iste nacionalne manjine. Stoga, treba preispitati kriterije UZPNM-a za osnivanje vijeća nacionalnih manjina, i utvrditi kada se vijeće nacionalne manjine izuzetno, usprkos činjenici da je ispunjen uvjet zastupljenosti manjine u ukupnom stanovništvu, neće osnivati.

Valja spriječiti da pripadnici nacionalnih manjina koji su izabrani u članstvo vijeća nacionalnih manjina, istovremeno obnašaju dužnosti u tijelima jedinica samouprave, i na taj način generiraju sukob interesa.

5.3. U ODNOSU NA IZBORE

Predlaže se da Vlada:

5.3.1. Razmotri mogućnost održavanja izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina istovremeno s izborima za lokalna predstavnička tijela

Potrebno je ozbiljno razmotriti mogućnost održavanja izbora za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina istovremeno s održavanjem izbora za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave. Time se ukupni trošak izbora može smanjiti, a povećanjem broja pripadnika manjina koji sudjeluju na izborima pojačat će se legitimitet izabranih manjinskih predstavnika.

5.3.2. Potakne sudjelovanje na izborima promocijom izbora

Iako izbori za manjinske predstavnike nemaju (niti trebaju imati) karakter političkog nadmetanja, pravovremena vladina javna kampanja prije održavanja izbora može imati značajan učinak na odaziv birača. To zahtijeva razradu održivog modela financiranja promocije izbora i osiguranje sredstava za tu namjenu. Osim toga, preporuča se nepristrano sudjelovanje vodećih političkih ličnosti u promociji izbora.

5.3.3. Pažljivo razmotri posljedice u slučaju donošenja odluka koje imaju izravan ili neizravan utjecaj na rezultate izbora

Vlada i njezine službe dužne su osigurati uvjete za zakonito održavanje izbora, pa u tom kontekstu moraju poduzeti sve što je potrebno kako bi do dana održavanja izbora razriješile sve dvojbe koje mogu biti od značaja za izborni rezultat (npr. zatražiti na vrijeme od nadležnih tijela pojašnjenje eventualno nejasnih odredbi UZPNM-a ili drugih relevantnih propisa). Međutim, prije održavanja izbora Vlada treba pažljivo razmotriti posljedice bilo kakvih odluka koje mogu, izravno ili neizravno, utjecati na tijek i rezultate izbora.

5.3.4. Poštuje načelo da se konstituiranje vijeća nacionalnih manjina prepušta samim vijećima

Vlada treba poštovati načelo da se konstituiranje vijeća nacionalnih manjina prepušta izabranim članovima vijeća, odnosno izgrađenoj manjinskoj organizacijskoj infrastrukturi, bez uplitanja tijela i dužnosnika središnje ili lokalne vlasti.



“Za sadržaj publikacije odgovara isključivo WYG International Limited.
Sadržaj publikacije ne odražava stajališta Europske unije.”