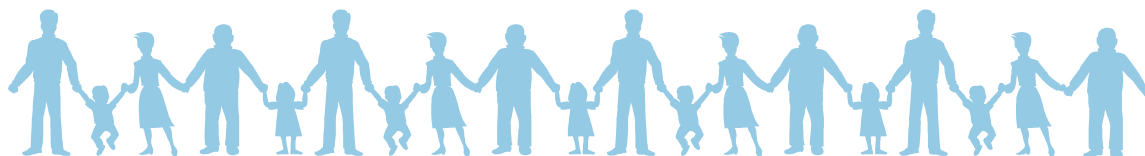


# SERVIS ZA KULTURU MANJINSKIH PRAVA I MEĐUETNIČKU TOLERANCIJU



11.10.2000 SARAJEVO/SPLIT

BROJ 1

U OVOM BROJU MOŽETE PROČITATI:

## **1. Uvod - ZAŠTO SERVIS ZA KULTURU MANJINSKIH PRAVA I MEĐUETNIČKU TOLERANCIJU**

Funkcija ovog servisa jeste pokušaj da se doprinese pozitivnijoj atmosferi da oni "drugi" (u manjini) nisu nikakakvo "prokletstvo" već bogatstvo, "resurs" koji npr. za neku zemlju nudi niz prednosti prema njenom okruženju, ali ne i samo to. Naš je cilj da pokušamo bar otvoriti i sva ona goruća pitanja vezana za organizaciju života i odnosa prema manjinskim skupinama (u ovom slučaju uglavnom nacionalnih manjinskih skupina, premda ćemo po logici stvari "ulaziti" i u pitanja drugih manjinskih skupina npr. religijskih, političkih itd.), od zaštite njihova nacionalno-kulturnog identiteta, različitih aspekata integracija, zakonskih rješenja njihovih prava, društveno prihvatljivih i primjenjivih modela u kojima pravo na posebnost neće značiti i izolaciju koja gotovo da ponegdje poprima obilježja aparthejda, pozitivna komparativna iskustva i rješenja iz razvijenih demokratskih zemalja itd.

Sadržaji ovog servisa namijenjeni su stoga većinama i manjinama kako bi se mogla početi razvijati pozitivna praksa ili bar takvoj praksi otvoriti prostor.

## **2. Intervju: dr. Siniša Tatalović - OSTVARIVANJE MANJINSKIH PRAVA - PROCES KOJI POČINJE**

Hrvatska se našla pred pitanjem: Kako u novim uvjetima definirati status građana koji ne pripadaju većinskom narodu, a do sada nisu imali status nacionalnih manjina, smatra Dr. Siniša Tatalović, jedan je od rijetkih eksperata u Hrvatskoj koji se bave problemom nacionalnih manjina.

Razgovarao: Stojan Obradović (STINA)

## **3. Manjinska prava u BiH - TRAGOM ODLUKE USTAVNOG SUDA BiH**

Nesrećna sintagma "manjinski povraci" iskovana je na jednoj međunarodnoj konferenciji u Oslu s proljeća 1996. godine, vjerovatno kao rezultat realnog stanja na terenu. Međutim, dok je za međunarodne djelatnike i humanitarce sintagma bila jedan jezički kod za lakšu komunikaciju, dotle je na poprištu krvavog balkanskog kermesa očito predstavljala mig za cementiranje stanja nastalog etničkim čišćenjem i palanačkom filozofijom – ko je jamio, jamio je ...

Piše Dušan Babić

#### **4. Manjinsko pitanje u Hrvatskoj i zakonska regulativa - MANJINE - JOŠ NA USTAVNIM MARGINAMA**

Hrvatski politički sustav jedan je od rijetkih u kome je definirana posebna zaštita izbornoga prava pripadnika nacionalnih manjina. Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj između ostaloga propisuje i pravo nacionalnih manjina na proporcionalno sudjelovanje u predstavničkim i drugim tijelima.

Ozbiljan propust učinjen je u raspravi o promjenama Ustava, kojima nije osigurano da predmet Ustavnoga zakona o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina postane integralnim dijelom Ustava.

Piše: Davor Gjenero

#### **5. Intervju: Prof. Dr. Neđo Miličević - RASKORAK IZMEĐU PRAVNOG I STVARNOG**

Neđo Miličević, profesor teorije države i prava na Pravnom fakultetu u Sarajevu, inače dugogodišnji sudija Ustavnog suda BiH i stručnjak za manjinska prava u BiH smatra da je simplifikacija manjinskih prava u smislu očuvanja suštog fizičkog integriteta manjina očita, ali i razumljiva s obzirom na procese koji su se zadnjih deset godina dešavali na Balkanu. U intervjuu koji objavljujemo, Miličević objašnjava šta su to manjinska prava, kakav je specifikum ovih prava u BiH s obzirom na njeno ustavno pravno uređenje, kao i iznosi procjene razvoja dalje situacije na polju ljudskih prava u BiH.

Razgovarao Radenko Udovičić - SAFAX

\* \* \* \* \*

## **U V O D**

## **ILI**

## **ZAŠTO SERVIS ZA KULTURU MANJINSKIH PRAVA I MEĐUETNIČKU TOLERANCIJU**

Politička kultura manjinskih prava i općenito ukupna politička, socijalna, kulturna, gospodarska i druga interakcija i odnos etničkih manjina i većina u državama na području bivše Jugoslavije, gotovo je u potpunosti nerazvijena. Ta pitanja su još uvijek u "ratnom statusu" ili su pak samo dio nužne i (najčešće deklarativne) pravne regulative koja je u principu posredovana međunarodnim zahtjevima i pritiscima.

Problemi manjina i njihovog života u većinskom okruženju svode se uglavnom na nužni (minimalni) pokušaj zaštite njihovog fizičkog integriteta, legalističko posredovanje osnovnih prava koja u praksi vrlo često ne funkcioniraju (odnosno sustavno se opstruiraju), te na ideološko manipuliranje njihovim kulturno-političkim funkcijama koje se nastoje reducirati i koristiti tek za formalnu fasadu nužne demokratske razine bez koje se jednostavno ne može komunicirati s međunarodnom zajednicom.

O kakvim se problemima zapravo radi, može se ilustrirati i činjenicom da su u raspadu bivše zajedničke države i formiranju novih državnih zajednica na ovom području u nekim aspektima i u nekim okolnostima i čitavi narodi na pojedinim područjima dolazili u faktučka stanja (ugroženih) manjina, a pojedine nacionalne manjine ponegdje su bile dovedene na rub same egzistencije, dok su se neke zajednice tek suočile sa činjenicom da se moraju izboriti za svoj status manjine kako bi mogli uopće početi rješavati svoje probleme.

"Projekti" koji su isplivali u procesu raspada bivše države i stvaranja novih kao što su etnička čišćenja, stvaranje čistih nacionalnih država, zaokruživanje teritorija, potiranje manjinskih nacionalnih posebnosti, doživjeli su, uz ogromno posredovanje međunarodne zajednice, ipak svoj politički slom, ali su posljedice koje su iza sebe ostavili zaista stravične, duboke i naizgled u mnogim aspektima nepremostive.

Društva i državne zajednice koje bi se inače i pod mnogo sretnijim okolnostima zbog vrlo teškog naslijeđa i nedostatka demokratske kulture teško nosile s ovim problemima suočile su se tako sa još težim izazovima. Razvoj manjinskih pitanja kao dijela ukupnog fundusa ljudskih prava izaziva probleme i u razvijenim demokratskim društvima koji principe razvoja i zaštite manjinskih prava danas drže gotovo ključnim testom novih demokratskih iskoraka i nove demokratske kulture.

U gotovo svim državama bivše Jugoslavije, takva su pitanja, malo je kazati, na samom početku, a uz to su opterećena posljedicama ratnih politika i njihovih tragičnih rezultata.

No njihov razvoj gotovo da predstavlja jednu od ključnih pretpostavki uspješnije revitalizacije i demokratizacije tih država i njihovih društava. Ta društva su danas u mnogočemu invalidna, a u nekim aspektima gotovo i razorena. Proces njihove temeljite socijalne i političke obnove mora uključiti između ostaloga i vrlo važni aspekt izgradnje i razvoja kulture manjinskih prava.

Agencije STINA i SAFAX koje godinama analitički prate ovu problematiku, svjesne su da mediji na tom planu mogu i moraju odigrati pozitivnu i edukativnu ulogu. U tom cilju i pokreću pionirski projekt informativno- edukativnog servisa za kulturu manjinskih pitanja i međuetničku toleranciju.

Svjesni svih problema, pa možda i manjkavosti u pristupu ovoj problematici držimo da za rješavanje i razvoj kulture manjinskih prava često nedostaje političke volje, ali isto tako i znanja. Funkcija ovog servisa jeste pokušaj da se doprinose pozitivnijoj atmosferi da oni "drugi" (u manjini) nisu nikakvo "prokletstvo" već bogatstvo, "resurs" koji npr. za neku zemlju nudi niz prednosti prema njenom okruženju, ali ne i samo to. Naš je cilj da pokušamo bar otvoriti i sva ona goruća pitanja vezana za organizaciju života i odnosa prema manjinskim skupinama (u ovom slučaju uglavnom nacionalnih manjinskih skupina, premda ćemo po logici stvari "ulaziti" i u pitanja drugih manjinskih skupina npr. religijskih, političkih itd.), od zaštite njihova nacionalno-kulturnog identiteta, različitih aspekata integracija, zakonskih rješenja njihovih prava, društveno prihvatljivih i primjenjivih modela u kojima pravo na posebnost neće značiti i izolaciju koja gotovo da ponegdje poprma obilježja aparthejda, pozitivna komparativna iskustva i rješenja iz razvijenih demokratskih zemalja itd.

Sadržaji ovog servisa namijenjeni su stoga većinama i manjinama kako bi se mogla početi razvijati pozitivna praksa ili bar takvoj praksi otvoriti prostor.

Ovaj servis za početak će tretirati manjinsku problematiku u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, ali ako pokaže svoju opravdanost, u doglednoj budućnosti mogle bi se uključiti i

druge države jugositočne Evrope. Emitirat će se korisnicima (medijima, NGO-ima, institucijama koje se bave ovom problematikom, itd. ) jednom tjedno, a imat će i svoju web stranicu. U cilju da omogući njegovo uspješnije korištenje, imat će phono varijantu, odnosno radit će se posebne radio emisije, a razmišlja se i o pokretanju posebnih TV emisija.

Zajednička redakcija agencija SAFAX i STINA koja radi na ovom projektu, biti će otvorena i zahvalna za dobronamjrene sugestije i kritike.

## ***Intervju sa doc. dr. sc. Sinišom Tatalovićem***

### **OSTVARIVANJE MANJINSKIH PRAVA - PROCES KOJI POČINJE**

Dr. Siniša Tatalović jedan je od rijetkih eksperata u Hrvatskoj koji se bave problemom nacionalnih manjina. Docent je na Odsjeku za međunarodne odnose i diplomaciju na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, a trenutno obnaša i dužnost prodekana. Pisac je većeg broja studija i članaka, te dviju knjiga o problemima nacionalnih manjina i manjinskih naroda. Kao svojevrsan pozitivan kuriozitet mogla bi se navesti i činjenica da dr. Tataloviću knjiga o problematici nacionalnih manjina uskoro izlazi i u Crnoj Gori u izdanju Centra za toleranciju i dijalog. Na izvjestan način gotovo je čudnovato da je upravo problematika nacionalnih manjina u proteklom razdoblju ostala tako malo znanstveno "pokrivena" i obrađena, iako su manjine presudno obilježile raspad bivše države i tragediju ratnih sukoba. Još više, nije moguće vjerovati ni očekivati da je proces normalizacije u regiji uopće, kao i u svakoj novonastaloj državi napose, moguć bez kvalitetenog rješavanja manjinskih pitanja, njihove zaštite i njihova razvoja. Hrvatska je na izvjestan način prva koja je prošla tragična, i predkonfliktna i kofliktna razdoblja, a sada je prva koja ulazi u postkonfliktno razdoblje, kada mnoga pitanja o manjinama traže demokratske odgovore i demokratska rješenja. To je izuzetno složen proces, reći će dr. Tatalović, ali proces koji mora započeti ako se želi u Evropu. Hrvatska možda ima šansu da u tom procesu bude zanimljiv i pozitivan primjer ako takve odgovore i rješenja bude znala naći.

**P: Kako ocjenjujete trenutno stanje prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj, odnosno, koliki je raskorak između pravnog i stvarnog?**

O: Kada se govori o nacionalnim nanjinama u Hrvatskoj, onda treba reći da je to problematika koja je postala zanimljiva za javnost nakon uspostave samostalne i suverene Republike Hrvatske. Kada je trebalo regulirati unutrašnje odnose, vidjelo se da uspostavom samostalne države jedan dio njenih građana dolazi u sasvim novi status. Pojavile su se nacionalne manjine obuhvativši građane koji su ranije pripadali narodima bivše države, a Hrvatska se našla pred pitanjem - kako u novim uvjetima definirati status građana koji ne pripadaju većinskom narodu, a do tada nisu imali status nacionalnih manjina. Hrvatska nije na te zahtjeve odgovorila adekvatno i ubrzo je došla pod udar kritika međunarodne zajednice te je jedan od uvjeta za međunarodno priznavanje RH bio reguliranje položaja svih nacionalnih manjina, posebno srpske nacionalne manjine čiji su pripadnici do tada imali status konstitutivnog naroda. To se pokušalo riješiti donošenjem Ustavnog zakona, ali taj zakon nije bio izraz stvarnog unutarnjeg političkog htijenja da se riješi manjinska problematika, već međunarodnih pritisaka. To je bila jedna nesretna okolnost koja je imala negativne posljedice jer to nametnuto, odnosno iznuđeno rješenje, nije bilo motivirajuće za njegovo ostvarivanje. Istina, Hrvatska je prihvaćajući međunarodne obaveze vezane za prava nacionalnih manjina

postigla značajnu razinu normativnih pretpostavki za njihovo bolje ostvarivanje i zaštitu - donesen je Ustavni zakon, ratificirane su uglavnom sve međunarodne konvencije koje se odnose na prava nacionalnih manjina, doneseno je određeno provedbeno zakonodavstvo iz tog područja iako ne cjelovito (npr. donedavno nije bio donesen zakon o upotrebi jezika nacionalnih manjina i zakon o obrazovanju na jezicima nacionalnih manjina), ali nije bilo političke volje, dakle političkih pretpostavki da to može zaživjeti u praksi. To je onda eskaliralo, posebno u slučaju srpske nacionalne manjine rješavanje čijeg statusa je, naravno, posebno opteretio rat, i sva ona ratna tragedija koju su pretrpjeli i pripadnici većinskog hrvatskog naroda i pripadnici srpske manjine. Danas se može reći da Hrvatska, dakle, ima normativne pretpostavke za ostvarivanje manjinskih prava i to na relativno visokoj međunarodnoj razini, odnosno sukladno visokim standardima zapadne demokracije. Međutim, u proteklom vremenu Hrvatska nije uspjela stvoriti klimu i političke pretpostavke da se to može početi primjenjivati i rješavati postojeće probleme. Nakon demokratskih promjena u siječnju ove godine, klima se, ipak, počela mijenjati i mogu se vidjeti određeni pomaci na tom planu. Došlo je i do novih normativnih poboljšanja, promijenjen je Ustavni zakon zahvaljujući čemu je Hrvatskoj nedavno i skinut monitoring Vijeća Evrope koji se odnosio na ljudska i manjinska prava. Dakle, proteklih deset godina u Hrvatskoj je postojao značajan raskorak između normativnog i stvarnog, ali u posljednje vrijeme ima ozbiljnih naznaka opredjeljenja da se taj raskorak počinje smanjivati, a s početkom promjena unutar hrvatskog društva i intenzivnim nastojanjima aktualnih vlasti da se Hrvatska integrira u međunarodnu zajednicu stvaraju se uvjeti koje bi u budućnosti trebali omogućiti da manjine istinski i ostvaruju prava koja im pripadaju. To je, naravno, dugoročan i složen proces uopće, a posebno će biti složen za povratnike iz redova srpske nacionalne zajednice jer njihova situacija pretpostavlja ne samo zaštitu manjinskih prava, nego i rješavanje elementarnih ljudskih prava i uopće egzistencijalnih pitanja.

## **Manjine su mostovi**

**P: Kako ocjenjujete opće društvene uvjete za povoljniji razvoj prava nacionalnih manjina?**

O: Sadašnja ukupna politička i socijalna situacija u Hrvatskoj nije baš najpovoljnija za razvoj manjinskih prava. Posljedice rata, složeno i teško aktualno gospodarsko i socijalno stanje učinili su svoje i razgovor o pravima manjina ne može se voditi kao u nekoj sređenoj državi. Međutim, vjerujem da će se napredovanjem Hrvatske u pravcu evropskih integracija i svih onih pozitivnih strana koje takav proces nosi, brzo shvatiti da su manjine bogatstvo Hrvatske, a ne nikakav joj balast. Preko svojih manjina Hrvatska može ostvariti bolju povezanost i suradnju s nekim značajnim državama u svom okruženju i to ne samo na kulturnom, nego još više na gospodarskom planu. Te države Hrvatskoj mogu pomoći na različitim područjima. Manjine treba shvatiti kao mostove koji povezuju i mislim da će se upravo na tom tako željenom putu u evropske integracije manjine pokazati kao velika hrvatska prednost.

**P: Koliko je relativno pozitivan zakonski okvir zaštite nacionalnih manjina dovoljan da pokrene i osigura zaštitu nacionalnih manjina u praksi?**

O: Kada se govori o zakonodavstvu, o normativnom aspektu, kao što sam već rekao, Hrvatska je, promatrajući to kroz međunarodne standarde i mjerila, vrlo visoko pozicionirana. Kao što je poznato, u tretiranju manjinskih prava, postoje u Evropi tri grupe zemalja, one koje uopće formalno-pravno ne priznaju postojanje nacionalnih manjina, kao što je to slučaj npr. s

Francuskom, druga grupa zemalja ne priznaje nacionalne, ali priznaje postojanje jezičnih manjina, kao što je to npr. slučaj s Italijom i Finskom, dok Hrvatska spada u onu grupu zemalja koja priznaje nacionalne manjine i, štoviše, spada u one rijetke zemlje poput Slovenije i Rumunjske koja pripadnicima nacionalnih manjina ne osigurava samo zaštitu njihovog nacionalnog i kulturnog identiteta već i posebna mjesta u parlamentu, dakle pravo na političku prezentaciju i artikulaciju njihovih interesa. No, druga je stvar što Hrvatska još nema potpunih uvjeta koji će pogodovati ostvarivanju tih zapisanih prava. Dio tih uvjeta ovisi o objektivnim okolnostima, ali su oni i posljedica predrasuda i to posebno prema nekim manjinama. Diskriminacija nacionalnih manjina zna biti mnogo teža ako se provodi od strane pojedinih segmenata društva (pojedinaca, grupa, pokreta, stranaka), a ne države. Sama država može čak i stvoriti pozitivni okvir za rješavanje manjinskih problema, ali ako to ne korespondira sa situacijom u društvu, ako u društvu dotične države nema tog raspoloženja, te pozitivne atmosfere, stvara se klima netolerancije unutar koje ni pripadnici nacionalnih manjina nisu skloni konzumirati ona prava koja im npr. osigurava državno zakonodavstvo.

## **Edukacija za toleranciju**

**P: Što se kroz socijalne i institucionalne mehanizme društva može učiniti da se legitimira značaj nacionalnih manjina, da se pridonese kulturi odnosa prema manjinskim pravima?**

O: To je jedan dugotrajan proces i nema nekog univerzalnog recepta koji možete primijeniti. No, u svakom slučaju proces je složen i višeslojan. Vrlo je važno da je prisutan na svim razinama društva, posebno u lokalnim zajednicama. Tu su "kontakti" najintezivniji i tu se mora ukorijeniti svijest o pravilima i vrijednostima suživota. Ratovi vođeni na području bivše Jugoslavije pokazali su da je, unatoč svemu, želju da ljudi žive na prostoru i u zajednicama iz kojih su protjerani, teško uništiti. Usprkos teškim stradanjima mnogih, groznih, traumatičnih iskustava, ljudi se žele vratiti u svoje kuće i lokalne zajednice. Ono što bi se u svakom slučaju moglo preporučiti, i ono što vodi cilju stvaranja društvenih uvjeta za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, jest edukacija, u prvom redu obrazovani proces kroz škole koji će poticati svijest i praksu tolerancije. Na žalost, naši obrazovni programi još su daleko od toga i iz međunarodne zajednice, posebno iz Vijeća Evrope, stižu preporuke da se u naš obrazovni sustav uvode sadržaji i čitavi predmeti koji će pridonijeti razvijanju snošljivosti i tolerancije među različitim grupama, posebno među različitim etničkim grupama. Rezultati toga bi se tek trebali osjetiti u budućnosti, možda kroz buduće generacije, ali i u tom slučaju moralo bi se odmah započeti. Mjesto gdje bi se neki rezultati mogli ostvariti brže, jesu mediji koji su i u Hrvatskoj, kao, uostalom, i na čitavom području jugoistočne Evrope, na tom planu napravili ogromne štete, a još i sada su dobrim dijelom upregnuti u nacionalne politike koje nisu sklone toleranciji, posebno upravo prema manjinama. Mediji mogu odigrati značajnu ulogu u procesu šire edukacije, mogu doprinositi razvoju tolerancije, mogu, što je vrlo važno, ukazivati na posljedice koje netolerancija može izazvati.

**P: Kada smo već kod medija, u kojoj mjeri neki posebni programi koje za manjine produciraju državna televizija, ili radio, ispunjavaju svoju svrhu?**

O: Ja sam jedan od kritičara koji stalno upozoravaju na neadekvatan odnos glavnih državnih elektronskih medija prema pitanjima nacionalnih manjina. Hrvatska televizija, npr., misli da je jednom emisijom tjedno u kojoj se "protrčava" kroz 15-ak nacionalnih manjina koliko ih ima u Hrvatskoj, taj problem riješen. To je potpuno krivi pristup. To nije emisija ni za većinu, dakle da se većinski narod upozna s tim što se događaja među manjinama.

Manjinama, opet, ne znači gotovo ništa jer to nije emisija u kojima bi one mogle ostvarivati neke svoje potrebe, kao što je, npr., potreba da imaju i medijske sadržaje na svom jeziku i kroz njih ostvaruju svoje kulturne i druge potrebe. To je jedna formalnost i Hrvatska tu ne koristi neka pozitivna iskustva drugih zemalja. Prije svega, neka značajna manjinska pitanja treba integrirati u ono što bi nazvali normalni, a ne specijalizirani program, u najgledanije emisije, upravo zato da većina ima uvida u neke probleme, ali i postignuća pojedinih nacionalnih manjina i njihovih predstavnika. A, druga je stvar da se organiziraju posebni medijski sadržaji za manjine, da imaju pravo na emisije na svom jeziku, novine i sl., dakle ono što je u funkciji zaštite njihovog nacionalnog i kulturnog identiteta.

## **Prošlo nesklono vrijeme za nove nacionalne manjine**

**P: Koliko su same nacionalne manjine organizirane da potaknu i doprinesu pozitivnijoj atmosferi rješavanja i razvoja svojih prava?**

O: Kada govorimo o Hrvatskoj, treba reći da postoje uvjetno govoreći, dvije vrste manjina. To su one "stare" manjine koje su postojale još u bivšoj zajedničkoj državi i one su već tada svojom organizacijom stvorile povoljne uvjete i infrastrukturu za ostvarivanje svojih prava, bez obzira koliko su u tome bile zadovoljne. To je, npr., slučaj s talijanskom nacionalnom manjinom čija je organizacija na takvoj razini da oni čak i u slučaju relativno nepovoljnih rješenja na državnoj razini unutar svojih lokalnih zajednica to mogu u značajnoj mjeri amortizirati i prevladati. U drugoj su grupi "nove" nacionalne manjine, koje su to postale osamostaljenjem hrvatske države, a upravo su zbog ukupnih zbivanja koja su pratila raspad bivše države imale teško i nesklono vrijeme za svoje konstituiranje i organiziranje. To je nasljeđe u Hrvatskoj još uvijek prisutno, ali se sada stvaraju ipak bolje pretpostavke da svoj status dovedu u bolje stanje organiziranosti, a to onda znači i u povoljniju situaciju za ostvarivanje njihovih manjinskih prava. To znači da se utvrdi gdje su te manjine koncentrirane i što se u pojedinim lokalnim sredinama može učiniti, tko ih predstavlja, koje konkretne probleme i zahtjeve imaju itd. Ima, naravno, u vezi s tim i problema i kod "starih", a posebno "novih" manjina. Pojedine manjine imaju možda i previše udruga koje pretendiraju da ih eskuzivno zastupaju. Postoje problemi oko njihova financiranja i to zna izazvati pojedine "frakcije" unutar manjina. To je također jedan shvatljiv proces koji će se, nadam se, brzo početi konsolidirati. Mislím da je sada važno istaknuti da su predstavnici nacionalnih manjina shvatili da je potrebna njihova međusobna komunikacija i suradnja na rješavanju nekih svima zajedničkih pitanja i da je na tom planu u Hrvatskoj proces dosta pozitivan. To su potaknuli i predstavnici međunarodne zajednice, konkretno Venecijanska komisija, te su predložili da se formira jedno zajedničko tijelo, koordinacija među udrugama nacionalnih manjina, pa je prije dvije godine formirano Vijeće nacionalnih manjina koje je već pokazalo određene rezultate jer je doprinijelo početku bržeg rješavanja pojedinih problema. Budući da iza pojedinih zahtjeva ne stoje sve nacionalne manjine, one koordinacijom kroz Vijeće i svojom solidaranošću utvrđuju određene prioritete u rješavanju pojedinih pitanja, koja bi inače pojedine manjine teško rješavale. Drugim riječima, svi zajedno daju prednost gorućem problemu neke od manjina i tako utječu na njegovo efikasnije rješavanje. Taj odnos, tu solidaranošću, izuzetno cijeni i međunarodna zajednica i to je značajan plus i za hrvatsku Vladu kojoj je lakše argumentirati neke zahtjeve prema međunarodnoj zajednici kada je u pitanju međunarodna pomoć za nacionalne manjine.

**P: U kontekstu problematike nacionalnih manjina u posljednje vrijeme razvila se i polemika oko tzv. autohtonih i neautohtonih nacionalnih manjina. Poznati su npr. zahtjevi Bošnjaka u Hrvatskoj da im se omogući da budu predstavljeni i u hrvatskom**

## **Saboru, što im se danas odriče kao neautohtonoj nacionalnoj manjini. Kako rješavati takve probleme?**

O: Mislim da je uopće pojam autohtone manjine vrlo diskutabilan. Jer, što je kriterij za autohtonu manjinu? Je li to 50, 100 ili 400 godina života na nekom prostoru? Pojam autohtonih i neautohtonih nacionalnih manjina zapravo je, po mom mišljenju, faktor njihove neravnopravnosti i sve one zajednice koje imaju pravo na to da su nacionalne manjine, trebaju to pravo ostvarivati bez obzira zvali ih mi auhtotonim ili neutohtonim, odnosno bez obzira koliko dugo žive na nekom prostoru. Što se, pak, tiče političkog predstavljanja nacionalnih manjina, ako bi svaka od njih dobila predstavnika u Saboru, onda bi to u Hrvatskoj značilo najmanje 15 saborskih zastupnika koji se ne bi birali na isti način kao drugi zastupnici, odnosno, njima bi bio potreban daleko manji broj glasova. Na taj način narušava se odnos ravnopravnog političkog predstavljanja i manjinski interesi bi mogli biti nadzastupljeni. No, mislim da je to možda rješivo na jedan drugi način. Predstavnicima svih nacionalnih manjina mogli bi imati svoje predstavnike u Saboru, ali oni ne bi imali pravo glasa, već bi imali pravo iznositi probleme svojih nacionalnih zajednica i sudjelovati u kreiranju najpovoljnijih rješenja. Takva iskustva već i postoje u pojedinim državama. Ali, kada smo već kod predstavljanja nacionalnih manjina, onda je vrlo važno da one budu adekvatno zastupljene u lokalnim zajednicama (županijama, gradovima i općinama) jer bi se tamo i trebao rješavati najveći broj njihovih problema. Nažalost, organizacija lokalne uprave i samouprave u Hrvatskoj je takva da ona nema velike ovlasti i malo se problema rješava na toj razini. Dođe li do promjena zakona kao što se najavljuje, očekujem da će značajno rasti interes nacionalnih manjina upravo za njihovom adekvatnom zastupljenošću na lokalnim razinama vlasti.

### **Manjinska prava se ponekad instrumentaliziraju**

**P: Kada već govorimo o odnosu međunarodne zajednice prema nacionalnim manjinama, kako procjenjute njen odnos na tom planu prema Hrvatskoj? Jesu li pojedini zahtjevi i pritisci bili uvijek opravdani i realni?**

O: Zbog problema koji postoje u ostvarivanju prava nacionalnih manjina, u mnogim državama djeluju međunarodna tijela koja to nadziru. Međutim, moglo bi se reći da ni njihovo djelovanje nije uvijek najdosljednije i najprincipijelnije. Kada govorimo o Hrvatskoj, sklon sam mišljenju da svi pritisci međunarodne zajednice koji su vršeni na Hrvatsku zbog problema nacionalnih manjina, nisu uvijek bili realni i opravdani, odnosno, bili su preveliki u odnosu na probleme koji su postojali. Jer, kao što nacionalne manjine nekada postaju instrumentom njihovih matičnih zemalja prema zemlji u kojoj one žive, isto tako i međunarodna zajednica i njene institucije sklone su instrumentalizirati manjinska pitanja zbog određenih pritiska na našu državu ne zbog samih manjinskih pitanja, već zbog nekih drugih općih političkih prilika i politike koju vodi ta zemlja. Iako situacija sada, kada su u pitanju nacionalne manjine, nije u Hrvatskoj realno mnogo bolja nego li je bila prije, promjena opće političke klime je takva da međunarodna zajednica popušta u svojim pritiscima i zahtjevima (npr. skidanje monitoringa Vijeća Evrope) te je sklona vjerovati da će u kontekstu općih pozitivnih političkih promjena početi i proces konkretnog rješavanja pojedinih, još uvijek otvorenih manjinskih problema.

**P: Kakvi mehanizmi danas Hrvatskoj stoje na raspolaganju da izbjegne i preduprijedi moguće konfliktne situacije na području prava nacionalnih manjina?**

O: Uvijek će na izvjestan način u društvu postojati problem da će većina misliti kako manjine imaju previše prava, a manjine da ih nema dovoljno. Vlada je ta koja mora oko tih pitanja arbitrirati, a što je ukupna atmosfera demokratskija i tolerantnija, lakše je arbitrirati i usklađivati te odnose. Hrvatska danas ima institucionalne mehanizme i legalna mjesta gdje se problemi oko manjina mogu brzo indentificirati i početi rješavati. Dovoljno je napomenuti da u Saboru postoje posebno osigurana mjesta za pripadnike nacionalnih manjina. Mislim da Hrvatska ima dovoljno legalnih mehanizama da kvalitetno i pravovremeno rješava eventualne probleme i političke konflikte kada su u pitanju manjinska prava, naravno, pod pretpostavkom da se ti mehanizmi koriste po demokratskoj proceduri. Dapače, Hrvatska sa svojim teškim iskustvom iz proteklih desetak godina, ali i s novim, odlučnim demokratskim opredjeljenjem, danas može biti vrlo zanimljiv izvor i primjer drugima kako se može i treba pristupiti rješavanju manjinskih problema.

**P: Manjinska prava uopće (ne samo nacionalna, već i vjerskih grupa, pojedinih političkih grupa itd.) danas postaju nešto što bi se moglo uvjetno nazvati ključnim testom stanja društvene svijesti i političke kulture i u razvijenim demokracijama. Kako taj odnos vidite u našim uvjetima?**

O: Manjinska prava samo su dio ljudskih prava i ona se danas u međunarodnoj zajednici ne rješavaju unificirano. Primjerice, nema jednoznačne definicije nacionalne manjine pa se u različitim međunarodnim dokumentima govori i o etničkim manjinama, religijskim manjinama, rasnim manjinama, itd., ali s vrlo sličnim problemima i pravima koje te grupe imaju. Važno je istaknuti da je u nekom društvu bitno stvoriti pretpostavke za ostvarivanje ljudskih prava, odnosno da nema diskriminacije po nekom specifičnom obilježju pojedinih manjinskih grupa. Ono čemu bi u Hrvatskoj trebalo težiti jeste uspostava modela koji će podrazumijevati integraciju pripadnika nacionalnih manjina u hrvatsko društvo s jedne strane, a sa druge strane stvaranje uvjeta za očuvanje njihovog nacionalnog identiteta. To je teško, ali ipak ostvarivo. Kao pripadnik nacionalne manjine vi imate pravo na svoj nacionalno-kulturni identitet koji vas u tom društvu razlikuje od drugih, ali vas to ne smije dovoditi u neravnotežan položaj ili ugroženost bilo kakve vrste. Da bi se to postiglo, presudno je u društvu stvoriti klimu u kojoj se manjine pozitivno vrednuju, odnosno gdje se shvaća da manjine nisu problem, već bogatstvo i prednost jednog razvijenog demokratskog društva. I, normalno je da upravo u demokratskim društvima manjine budu u prilici da slobodno njeguju, ostvaruju i razvijaju svoje posebnosti koje su, uostalom, čuvale kroz povijest u mnogim državama u neusporedivo težim okolnostima i uvjetima nego što su danas. (Stojan Obradović)

## ***Manjinska prava u BiH***

### **TRAGOM ODLUKE USTAVNOG SUDA BiH**

Nakon parafiranja mirovnog sporazuma u Dejtonu novembra 1995. godine, te njegovog zvaničnog potpisivanja u Parizu dvije nedjelje kasnije, čini se kao da nije poklonjena dovoljna pažnja Aneksu 4 Sporazuma - Ustavu Bosne i Hercegovine. Očito su kreatori mirovnog sporazuma više bili zaokupljeni njegovom vojnom implementacijom, tj. zaustavljanjem rata. Sva složenost BiH kao države upravo se ogleda u činjenici što je njen najviši pravni akt – ustav - zapravo integralan dio jednog međunarodnog sporazuma. Po tome je BiH jedinstvena državno-pravna tvorevina u svijetu.

Po Dejtonskom Ustavu, BiH je decentralizovana država, ali po dvostrukom modelu. Najprije na najvišem nivou, tj. ono što predstavlja BiH kao državu po međunarodnom javnom pravu, a onda u jednom njenom entitetu – Republika Srpska, koji je za razliku od Federacije BiH, naglašeno centralizovana jedinica. I površno iščitavanje Ustava BiH upućuje na zaključak kako osjetljiva materija zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda zauzima centralno mjesto. Nažalost, proklamovana ustavna projekcija i faktičko stanje ljudskih prava u ogromnoj su disproporciji, uprkos značajnih poboljšanja.

### **Smisao sintagme ‘manjinski povraci’**

Nesrećna sintagma ‘manjinski povraci’ iskovana je na jednoj međunarodnoj konferenciji u Oslu s proljeća 1996. godine, vjerovatno kao rezultat realnog stanja na terenu. Međutim, dok je za međunarodne djelatnike i humanitarce sintagma bila jedan jezički kod za lakšu komunikaciju, dotle je na poprištu krvavog balkanskog kermesa očito predstavljala mig za cementiranje stanja nastalog etničkim čišćenjem i palanačkom filozofijom – ko je jamio, jamio je ...

Sintagma ‘manjinski povraci’ istovremeno je uvela novu izvedenicu, ili tačnije novu kategoriju nacionalne manjine, koja je najprije radno-kolokvijalno, a onda i oficijelno formulisana u novu sintagmu – ‘manjinski narod(i)’, a odnosila se na sva tri konstitutivna naroda u predratnoj BiH: Muslimane (kasnije Bošnjake), Srbe i Hrvate. Ovakva formulacija nije se mogla podvesti niti pod jednu valjanu definiciju nacionalne manjine kako to uređuju međunarodni instrumenti.

### **Katalog kršenja ljudskih prava ‘manjina’**

U daljoj elaboraciji teme koristiću redukovanu odrednicu – ‘manjine’, ali pod navodnicima, jer je neprecizna, a odskora i formalno-pravno odbačena, ali nažalost još uvijek valjana bez obzira na Odluku Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti sva tri naroda na cijelom teritoriju zemlje.

U bogatom katalogu kršenja temeljnih ljudskih prava i sloboda u post-Dejtonskoj BiH, dominantan subjekt su upravo ‘manjine’, a tek onda narodi iz sopstvenog etničkog korpusa, ili u rijetkim slučajevima žrtve su pripadnici sopstvenog naroda, ako su politički neistomišljenici.

U vrhu strukture kršenja dolazi pravo na imovinu, kao jedno od temeljnih ljudskih prava, jer se ljudi uporno onemogućavaju da se vrate na svoja ognjišta. Ako se povratak i omogući, onda se providnom politikom ljudima onemogućava ostanak, jer su lišeni zaposlenja, zdravstvene i socijalne zaštite, djeca školovanja na maternjem jeziku i sl. U ruralnim krajevima ataci na povratnike su otvoreniji, agresivniji i brutalniji – od uznemiravanja, fizičkog maltretiranja, premlaćivanja do bacanja bombi, paljevina, pa čak i do ubistava.

Uočljiva je i politička instrumentalizacija raseljenih osoba, na primjer, Hrvata iz srednje Bosne naseljenih u Drvaru i Bosanskom Grahovu, koji ne žele da se vrate u svoje predratne domove, ili Bošnjaka iz Žepe naseljenih u rubnim opštinama Sarajeva, koji ne žele da se vrate u svoje domove, između ostalog, jer ovdje imaju, kako slikovito kažu, i ‘sitnu vodu’, misleći na tuš... Ili, Srba naseljenih u bogatoj Semberiji na bošnjačkim ili hrvatskim imanjima. Politička instrumentalizacija povratničkom mukom je samo suptilniji vid uskraćivanja i kršenja ljudskih prava.

Nacionalističke oligarhije igraju providnu igru verbalno se zalažući za povratak svih na sve, ali istovremeno u praksi opstruišući svim sredstvima povratak, jer se time reže grana na kojoj se sjedi, a u krajnjoj konsekvenci postavlja se pitanje svih pitanja – zašto se ratovalo...

## **Dometi Odluke Ustavnog suda BiH**

Dosta se špekulisalo oko inicijative Alije Izetbegovića iz februara 1998. godine (u smislu čime je motivisana), o pokretanju postupka pred Ustavnim sudom BiH radi ocjene saglasnosti entitetskih ustava sa Ustavom BiH, u materiji koja uređuje konstitutivnost naroda na cijelom prostoru zemlje. Glavni argument protivnika izmjene entitetskih ustava, naročito srpske strane, bila je Preambula Ustava BiH, koja govori kako su svi narodi u BiH ravnopravni. Naime, protivnici izmjena su posegnuli za institutom *stricto senso*, po kome preambula nema normativan karakter, tj. neobavezujuća je. Zagovornici izmjena su iznosili suprotno gledište, kako je Preambula integralan dio, pozivajući se na francusku praksu, prema kojoj odredbe Preambule francuskog Ustava imaju normativni i obavezujući karakter.

Nakon iscrpnih i dugotrajnih rasprava, tijesnim omjerom, te izdvojenim mišljenjima, prvog jula ove godine ukinute su kao diskriminatorne odredbe koje stavljaju u položaj nacionalne manjine sva tri naroda u BiH. Akt je formalno definisan kao *Djelomična odluka*, ali ona nema element provizorija i konačna je (objavljena je u *Službenom glasniku BiH* br. 23 od 14. septembra ove godine, uz obavezu objavljivanja u službenim glasilima oba entiteta).

Koji su stvarni dometi ove doista dalekosežne odluke teško je govoriti u ovom trenutku. Ona je imala najprije pozitivan psihološki efekat. Bošnjaci i Hrvati su postali konstitutivni u Republici Srpskoj, a Srbi u Federaciji BiH. Bar pravno, vraćeno je stanje od prije rata, kada u BiH nisu postojali entiteti i kada su sva tri naroda bila konstitutivna na svakom dijelu teritorije. Ilustracije radi, ukinut je barem formalno jedan anahronizam, po kojem su ljudi u rodnom gradu bili manjinski, ovaj put - bez navodnika.

U ovom trenutku ključeve drži međunarodna zajednica otjelovljena u Visokom predstavniku. Dobar je potez, a izvjesno na tragu Odluke, saglasnost obrazovnih vlasti iz oba entiteta, da se oba pisma proglase ravnopravnim na cijelom prostoru BiH. Jezik i pismo su bitna odrednica socio-kulturne samobitnosti svakog naroda. Ohrabruju i najnoviji rezultati implementacije imovinskih zakona. Čini se kako Aneks 7 nije više od marginalnog značaja za kreatore Dejtonskog mirovnog sporazuma. To je pouzdan barometar kako će razvalina između normativne projekcije i faktičkog stanja ljudskih prava u BiH svakim danom biti manja.

Ne treba ni isticati kako je stanje ljudskih prava u svakoj zemlji mjera njenih civilizacijskih dometa. Odluka Ustavnog suda BiH otvara nove prostore da se ova zemlja konačno počne ozbiljnije baviti zaštitom autentičnih nacionalnih manjina, kako su definisane međunarodnim instrumentima. (Dušan Babić)

### **Manjinsko pitanje u Hrvatskoj i zakonska regulativa**

## **MANJINE - JOŠ NA USTAVNIM MARGINAMA**

U vrijeme dok Zastupnički dom raspravlja o promjenama Ustava, što je usvojen 22. prosinca 1990., i dok su u središtu pozornosti neadekvatan način diobe političkog utjecaja između izvršne i zakonodavne vlasti i loš način organizacije sudbene vlasti, neadekvatan način tretiranja manjinskog problema u ustavnom tekstu ostaje na marginama. Nesretnim promjenama Ustava iz 1997. godine, što su ustavni model i inače učinile još nekonzistentnijim nego što je bio, izmijenjene su dotad važeće Izvorišne osnove Ustava Republike Hrvatske i uvedena je do tada nepostojeća kategorija »autohtonih« nacionalnih manjina koje žive u Republici Hrvatskoj. To su Mađari, Srbi, Talijani, Česi, Slovaci te Nijemci i Austrijanci, Židovi, Ukrajinci i Rusini. U ustavnoj su se preambuli dotad izrijekom

spominjali i Slovenci i Bošnjaci (Muslimani), a od usvajanja novele Ustava te su dvije manjine izostavljene iz ustavnog teksta. Nominalno, činjenicom da se »autohtone« manjine nabrajaju u preambuli (Izvorišnim osnovama), a ne u temeljnim odredbama Ustava, trebalo bi značiti da distinkcija između »autohtonih« i »ostalnih« manjina ne bi imala nikakva utjecaja na njihov stvarni položaj. Ustavno-pravni teoretičari, naime, ionako tvrde da je temeljnim odredbama Hrvatska definirana kao građanska država, a da je njeno definiranje kao »nacionalne države hrvatskoga naroda«, nakon koje slijedi i nabranje »autohtonih« manjina, tek politička deklaracija bez stvarnoga normativnog utjecaja.

## **U procjepu deklarativnog i normativnog**

Međutim, ipak nije tako. Hrvatski politički sustav jedan je od rijetkih u kome je definirana posebna zaštita izbornoga prava pripadnika nacionalnih manjina. Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj između ostaloga propisuje i pravo nacionalnih manjina na proporcionalno sudjelovanje u predstavničkim i drugim tijelima. Članak 18. Ustavnoga zakona određuje da pripadnici etničkih ili nacionalnih zajednica ili manjina, koji sudjeluju u stanovništvu Republike Hrvatske s više od 8 %, imaju pravo na zastupljenost razmjerno udjelu u sastavu stanovništva, a da pripadnici onih manjina čiji je udio u sastavu stanovništva manji od 8 % imaju pravo izabrati najmanje pet zastupnika.

Zakon o izboru zastupnika, međutim, pravo na izbor manjinskih zastupnika ograničio je samo na »autohtone« manjine koje se spominju u preambuli Ustava. Izmjenama i dopunama Ustavnoga zakona, kojima se u članku 1. abecednim redom navode sve nacionalne manjine što žive u Hrvatskoj - Albanci, Austrijanci, Bošnjaci, Crnogorci, Česi, Mađari, Makedonci, Nijemci, Romi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Srbi, Talijani, Ukrajinci, Židovi i drugi - stvaraju se uvjeti za otklanjanje problema nastalih zbog neadekvatne novele Ustava. Novim Zakonom o izboru zastupnika moći će se, na osnovi ove promjene u Ustavnom zakonu, regulirati sustav »pozitivne diskriminacije« i za pripadnike onih manjina što nisu navedene u preambuli Ustava, a u biračkom su tijelu često zastupljene i u većem postotku od onih »autohtonih«.

O posebnoj političkoj predstavljenosti manjina u parlamentu, dakle, o posebnom jamstvu na određeni broj zastupničkih mjesta unaprijed rezerviranih za predstavnike manjina, vode se stalne znanstvene, stručne i političke rasprave. Klasična pozicija ističe da se sustav pluralističke parlamentarne demokracije zasniva na načelima narodne suverenosti i predstavničke vladavine, pa da sva vlast u državi proizlazi iz naroda i pripada njemu. Narod, kao zajednica državljana, ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika na temelju općega i jednakoga biračkog prava. Po zagovornicima ovog stava, posebna predstavljenost nacionalnih manjina u parlamentu pretpostavlja ustavnopravnu diobu naroda kao izvorišta vlasti na dva dijela: na birače većinske nacije i birače manjina. Osim toga, posebno predstavljanje manjina ne može se ostvariti općim i jednakim, već samo posebnim i nejednakim biračkim pravom. Drugim se stavom ističe kako je za zaštitu ustavnih i zakonskih prava pripadnika nacionalnih manjina vrlo važno da se Ustavom i zakonom unaprijed osigura njihova posebna zastupljenost u parlamentu. Budući da su malobrojne, nacionalne se manjine uglavnom ne mogu izboriti za svoje predstavnike na redovitim izborima, pa se njihov izbor mora izdvojiti iz općega izbornog sustava. Pozitivnom se diskriminacijom, neovisno o broju njenih pripadnika, štite interesi manjine u procesima političkog odlučivanja u parlamentu i sudjelovanju u političkoj vlasti, i to posredstvom posebnih zastupnika.

Pozitivna diskriminacija zakonski se propisuje u onim državama koje izgrađuju demokratski sustav, a u kojima manjine nisu do te mjere integrirane u politički život da bi redovitim izborima mogle osigurati predstavljenost. To su: Jordan, Indija, Pakistan, Novi

Zeland, Kolumbija, Rumunjska, Slovenija, Tajvan, Zapadna Samoa, Niger i Palestinske vlasti. Nekoliko je sustava kojima se osigurava ostvarivanje posebnoga izbornog prava. Jedan je «communal roll system» ili u slobodnom prijevodu, sustav »s posebnim popisima birača za manjinske zajednice«. U tom se sustavu stvaraju posebni popisi birača za pripadnike manjinske zajednice, a ti birači onda imaju pravo birati samo pripadnike svoje manjinske zajednice u parlamentu. Taj je sustav uglavnom napušten, jer se pokazalo da izaziva politički učinak upravo suprotan od željenoga, jer umjesto približavanja etničkih ili nacionalnih zajednica dovodi do jačanja odvojenosti i povećavanja distance. Takav je sustav, i to u svom najgorem obliku, primijenjen u Zakonu o izboru zastupnika iz 1999. godine, kojim je izabran aktualni saziv Zastupničkoga doma. Nacionalne su manjine, suprotno izriječu Ustavnog zakona, imale pravo na samo pet unaprijed osiguranih zastupničkih mjesta. Umjesto posebne zaštite izbornoga prava pripadnika manjina, stvoreni su uvjeti u kojima je zastupnički mandat predstavnika srpske nacionalne manjine «koštao» više glasova nego redoviti zastupnički mandat. Pripadnici manjina upisivani su u poseban popis birača i, ako nisu zahtijevali postupak ispisivanja s posebnoga u redoviti birački popis, nisu imali pravo glasovati kao ostali građani.

### **Efekti političke segregacije**

Effekt toga izbornog zakona, kojem očito nije bila svrha osigurati posebnu zaštitu manjinskoga prava, već mu je cilj bio politička segregacija, prije svega, srpske manjine, bio je upravo suprotan. Naime, glavnina pripadnika srpske nacionalne manjine, unatoč ponižavajućem odnosu tijela za provođenje izbora, zahtijevala je ispisivanje s posebnoga i upisivanje na redoviti popis birača i glasovala kao i ostali hrvatski građani. Iz izbornih rezultata u izbornim jedinicama u kojima pripadnici manjina čine znatan dio biračkoga tijela vidljivo je da je glavnina njih glasovala kao i većina ostalih glasača - za političke promjene. Upravo suprotno volji zakonodavca - bivšeg saziva Zastupničkog doma - dogodila se integracija biračkoga tijela. Ipak, pripadnici srpske nacionalne manjine u Zastupničkom su domu ostali «podzastupljeni» u odnosu na svoj broj u biračkom tijelu. Politička integracija koja se dogodila protivno volji zakonodavca, međutim, u razdoblju od formiranja Zastupničkoga doma s političkom većinom demokratskih političkih stranaka do danas nije bila povodom za takvu reformu političkoga sistema kojom bi se osigurala zaštita manjinskih prava, odnosno posebna zaštita biračkoga prava manjina, a spriječile segregacija i politička distanca između većinskoga i manjinskoga političkog tijela. Ništa od toga nije se dogodilo, a prijevremeni izbori za Općinsku skupštinu u Donjem Lapcu pokazuju da su izostale ne samo institucionalne, nego i političke promjene. Iako je većina pripadnika srpske nacionalne zajednice na parlamentarnim izborima glasovala za političke predstavnike danas vladajućih stranaka šestorke, niti jedna od tih stranaka nije nastupila na izborima u Lapcu, a ondje, kao i na znatnom dijelu područja na kome srpska nacionalna manjina čini znatan dio stanovništva, stranke šestorke uopće nemaju svoje političke organizacije. Posljedica toga nastavak je političke prakse segregacije hrvatskoga i srpskog stanovništva na ovom području, a koalicija unaprijed prepoznatih «nacionalnih» opcija uspostavljena je kao nova izvršna vlast na lapačkoj općinskoj razini.

Znatan problem izvire i iz Izmjena i dopuna Ustavnoga zakona o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih ili nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj. Predviđeno pravo iz članka 18. Ustavnog zakona ograničuje se člankom 11. njegovih Izmjena i dopuna, tj. rezultatima budućeg popisa stanovništva. Naime, pravo na razmjernu zastupljenost dobila bi ona nacionalna manjina koje će, prema rezultatima popisa stanovništva 2001. godine, biti više od 8 %. Propozicije popisa stanovništva propisuju da se u nj upisuju oni stanovnici, bez obzira na državljanstvo, koji u Hrvatskoj stalno prebivaju najmanje

posljednjih šest mjeseci, a oni koji su više od šest mjeseci odsutni iz zemlje neće biti uvedeni u popis birača. Dakle, broj pripadnika manjine utvrđivat će se na osnovi broja «prisutnih», što je očita diskriminacija srpske nacionalne manjine. Biračko pravo u hrvatskom ustavnom modelu, naime, ne proizlazi iz «prisutnosti» u državi već iz državljanstva.

### **Diskriminirajuće odredbe**

Na osnovi toga što članak 45. Ustava govori o tome da «biračko pravo, opće i jednako, imaju svi državljani Republike Hrvatske s navršених 18 godina», a zbog koncepcije dodjeljivanja državljanstva, koje nije bilo ograničeno granicama države, stvoren je problem «dijaspore» - stanovništva koje ne pripada korpusu hrvatske države. Iako je te državljane nemoguće «teritorijalizirati» u Hrvatskoj, njima ipak pripada biračko pravo. Pripadnici dijaspora po trenutno važećem Zakonu o izboru zastupnika, prema kojem je izabran aktualni Zastupnički dom, imaju pravo na posebnu izbornu jedinicu i «nefiksnu kvotu». Srpskoj se nacionalnoj zajednici, međutim, rješenjem iz članka 11. Izmjena i dopuna Ustavnog zakona može ograničiti pravo na razmjernu zastupljenost ako bi se utvrdilo da hrvatskih Srba pri popisu stanovništva «na licu mjesta» bude manje od 8 % (i to ne samo u trenutku provođenja popisa, nego i šest mjeseci prije toga), što predstavlja ograničavanje stečenih prava. Znamo da su ta prava bila preduvjetom da Hrvatska bude prepoznata kao suverena država, koja zadovoljava standarde zaštite ljudskih prava i da je tek nakon usvajanja Ustavnog zakona Badinterova komisija preporučila međunarodno priznanje Hrvatske. I dalje ostaje neriješeno pitanje nacionalne samouprave srpske nacionalne zajednice, koja je u vrijeme popisa stanovništva 1981. godine u dva kotara, kninskom i glinskom, činila većinsko stanovništvo. Odredbe Ustavnog zakona koje su tim kotarevima davale teritorijalnu autonomiju od 1995. su godine izvan snage. Pitanje teritorijalne autonomije morat će se regulirati novim Zakonom o lokalnoj samoupravi, a izborna prava novim Zakonom o izboru zastupnika, koji će zadovoljavati standarde postavljene i u jednoj od dvadeset i jedne točke uvjeta za hrvatsko primanje u Vijeće Europe.

Ozbiljan propust učinjen je u raspravi o promjenama Ustava, kojima nije osigurano da predmet Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina postane integralnim dijelom Ustava. Naime, striktno ustavno gledano, tekst Ustava ne ostavlja prostor niti za taj Ustavni zakon, niti za Ustavni zakon o suradnji s međunarodnim sudom u Haagu, već samo za Ustavni zakon o provođenju Ustava i Ustavni zakon o Ustavnom sudu. Dva su prvo spomenuta ustavna zakona, naime, donesena kao posljedica međunarodnih obveza Hrvatske i nisu adekvatno integrirani u hrvatski ustavni model, što dugoročno može biti vrlo opasno. (Davor Gjenero)

**Intervju: Prof. Dr. Neđo Miličević**

## **RASKORAK IZMEĐU PRAVNOG I STVARNOG**

U televizijskoj anketi prije par mjeseci na jednoj sarajevskoj lokalnoj TV stanici građanima glavnog grada Bosne i Hercegovine je postavljeno pitanje da li znaju šta su to manjinska prava. Uglavnom začuđene Sarajlije, navikle da u anketama odgovaraju na pitanja koja se najdirektnije tiču značajnijih dnevno političkih događaja ili, pak, prognoza fudbalskih susreta državne selekcije, zbunjeno su odmahivale glavom. Sukus izjašnjavanja onih koji su pokušali da nešto kažu mogao bi se svesti na odgovor: «Manjinska prava? Pa to je pravo da živite i da vas niko ne dira». Dakle, simplifikacija manjinskih prava je očita. Rat u BiH i

popratno najraznovrsnije gušenje svih ljudskih prava je manjinska prava svelo na osnovnu bit – to je pravo da živite, da vas niko ne ubije zato što ste druge nacionalnosti u odnosu na većinsko okruženje. Prosto, ali samo djelimično tačno.

Stoga smo se obratili Neđi Miličeviću, profesoru teorije države i prava na Pravnom fakultetu u Sarajevu, inače dugogodišnjem sudiji Ustavnog suda BiH i stručnjaku za manjinska prava u BiH. Profesor Miličević se složio da je simplifikacija manjinskih prava očita, ali i razumljiva s obzirom na procese koji su se zadnjih deset godina dešavali na Balkanu. U intervjuu koji objavljujemo, Miličević objašnjava šta su to manjinska prava, kakav je specifikum ovih prava u BiH s obzirom na njeno ustavno pravno uređenje, kao i iznosi procjene razvoja dalje situacije na polju ljudskih prava u BiH.

### **Kako bi precizno mogli definisati pojam manjinskih prava?**

Manjinska prava su dio ukupnog korpusa ljudskih prava i sloboda i to je tačno da postoji jedna simplifikacija u njihovom tretiranju. Pripadnici manjinske populacije su subjekti ljudskih prava i osnovnih sloboda kao i svaki drugi građani u dotičnoj državi. Specifičnost manjinskih prava se izražava u tome što zbog specifičnosti svog nacionalnog identiteta oni imaju prava prije svega na svoj nacionalni identitet, da ga slobodno i u punom smislu izražavaju, imaju pravo da im se obezbijedi upotreba njihovog jezika, njihovog pisma, da im se dozvoli da izražavaju svoju kulturu, svoju vjeru, svoje tradicionalne običaje... To drugim riječima znači da su manjinska prava ona prava koja iskazuju nacionalnu posebnost, ali pri tome omogućuju punu ravnopravnost u nekom društvu i uživanje svih mogućih prava koja se garantuju poveljama o ljudskim pravima, kao i zakonima dotične države.

**Da li u kategoriju manjinskih prava spadaju i neka prava koja toliko nisu u centru pažnje u Bosni i Hercegovini poput, naprimjer, prava homoseksualaca ili prava određenih političkih grupa, vjerskih sekta ili slično.**

Simplifikacija tretmana manjina se svakako posebno izražava u tome što se ona uglavnom svode na nacionalne manjine. To za nas u BiH je na neki način shvatljivo iz prostog razloga što je ta nacionalna komponenta jako isforsirana. S druge strane, diskriminacija po nacionalnoj osnovi je jako prisutna, pa je razumljiva ta simplifikacija. Pripadnici bilo koje grupe, koja je u određenoj sredini po bilo kojoj osnovi manjina, uživa manjinska prava, dakle pravo na slobodno izražavanje svake posebnosti.

### **Konstitutivnost na svakom dijelu teritorije BiH – preduslov za napredak**

**Ipak, zadržaćemo se na gorućem pitanju – ugoženosti nacionalnih prava. Bosna sada ima jedan specifikum s obzirom da je Ustavni sud BiH proglasio konstitutivnost naroda na svakom dijelu teritorije BiH. Dakle, tri većinska naroda Bošnjaci, Srbi i Hrvati su sada konstitutivni i u Republici Srpskoj i u Federaciji BiH. Pravno, dakle, više ne postoji odrednica manjina prema ova tri naroda. Međutim, da li su jednim ustavnim rješenjem narodi zaista prestali na «tuđim» teritorijama biti manjine?**

Ova odluka Ustavnog suda svakako značiće u dobrom procentu veliko prekomponovanje cijelog ustavnog sistema BiH. Mislim da ona zaslužuje pozitivnu ocjenu i podršku. Po njoj Srbi ostvaraju konstitutivnost u Federaciji BiH, a Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj, što donedavno nije bio slučaj. Međutim, situacija je specifična što Ustavni sud jeste ukinuo te odredbe, ali istovremeno, to je proces koji će zahtijevati i da se izvrše

značajne izmjene u ustavima entiteta. Po mom mišljenju one će morati da budu obimne. Možda čak i do polovine ukupnog ustavnog teksta, jer je kompletna ustavna struktura, posebice entiteta, izvedena na jednoj dominaciji nacionalnog faktora.

Ipak, moram naglasiti, ovom odlukom, niti bilo kojom odlukom, ne može se eliminisati kategorija nacionalnih manjina. Sve tendencije koje su i ranije bile u prijašnjem sistemu da se bježi od kvalifikativa nacionalne manjine su dosta bile sumnjivog karaktera. Radi se o tome da se onome koji spada u kategoriju manjine ne žele obezbjediti pripadajuća prava i zbog toga se bježi od pojma manjine. Tako, kada je ova odluka Ustavnog suda u pitanju, postaviće se pitanje šta je sa pasivnim biračkim pravom Bošnjaka i Hrvata u Republici Srpskoj i Srba u Federaciji BiH. To pravo, koje sada ne postoji za izbor u najviše organe vlasti, moraće biti priznato. Međutim, kada se to desi, povući će se i pitanje šta je sa onom kategorijom koju ustav BiH i ustavi entiteta nazivaju dosta nezgrapno, kvalifikativom «ostali». I tim građanima će se morati priznati pasivno biračko pravo. Kako je moguće isključiti državljanina BiH da ne bude biran, naprimjer, u Predsjedništvo države, samo zato što nije Bošnjak, Srbin ili Hrvat. Svi koji se budu uključivali u ovaj proces ustavne transformacije BiH moraće o ovome da vode računa. Ova obaveza će posebno biti važna u nevladinom sektoru i kod jednog broja političkih partija koje su i do sada pokazale razumjevanje za težak položaj manjina u BiH. Vladajuće strukture u BiH, svih ovih deset godina, a posebno svih pet godina od Dejtonskog sporazuma, izuzetno neadekvatno i ispod onoga što je njihova obaveza, odnosili su se prema pripadnicima nacionalnih manjina u BiH, odnosno konstitutivnih naroda koji su živjeli u entitetu gdje je njihov narod manjinski.

## **Romi najugroženiji**

**Bez obzira na odluku Ustavnog suda, situacija sa pravima Bošnjaka u Republici Srpskoj i Srba u Federaciji je veoma loša. Takođe, situacija nije sjajna ni sa pravima Bošnjaka u Federaciji gdje su Hrvati većinski i obrnuto. Koje su glavne karakteristike kršenja nacionalnih prava?**

Za ocjenjivanje ljudskih prava u jednoj zemlji imamo dva prilaza – jedan je pravni, drugi je stvarni. Što se tiče pravnog, nešto smo o njemu već govorili. Ipak, važno je naglasiti, što se tiče pravnog tretmana nacionalnih manjina da je on protivriječan. S jedne strane mi imamo, kao sastavni dio Ustava BiH i entitetskih ustava, značajan broj međunarodno-pravnih akata koji predstavljaju najvažnije pravne međunarodne dokumente o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Iz toga razloga čovjek bi mogao reći da je pravni tretman dosta dobar. Međutim, kada su u pitanju nacionalne manjine u BiH, zakonsko tretiranje ne samo da je ispod onoga što je potrebno, nego je naprosto na netolerantnom nivou. Imamo samo nekoliko zakona, nekoliko odredaba i to dosta načelnog karaktera, među kojima postoje i odredbe koje su sumnjivoga ustavno pravnoga stanovišta. Što se tiče stvarnog aspekta, on je još gori. To je rezultat jedne jednostrane dominacije nacionalnog faktora i nacionalnog kolektiviteta koji se u BiH izrazio kao kolektivitet tri naroda i kao brigada tri vladajuće političke partije za tri naroda. Stoga je stepen kršenja nacionalnih prava stvarnih manjina drastično veći nego što je to slučaj sada u odnosima tri većinska naroda. Kršenje osnovnih ljudskih prava u BiH najviše se izražava kroz vraćanje u svoje prijeratne domove i vraćanje nepokretne imovine. Međutim, i tome su više izložene nacionalne manjine, koje često trpe najrazličitije oblike šikaniranja sa raznih strana, uključujući i od državnih organa, koji su prije svega pozvani da štite ljudska prava i osnovne slobode. Moram naglasiti da su pripadnici nacionalnih manjina, od kojih su najbrojniji Romi, simbolično u radnom odnosu, nemaju zdravstveno osiguranje, vrlo je mali procenat romske djece koja idu u školu. Njihov neodlazak u školu je rezultat, ne neke tradicionalne navike romskog stanovništva da ne idu u školu, nego velike i socijalne bijede

koja ne dozvoljela nabavljanje osnovnih školskih potrepština, pa sve do diskriminacije u školama, pa i slučajeve fizičkog maltretiranja. Otvoreno ću reći da imamo više slučajeva u BiH da su romska djeca napuštala školu upravo zbog izražene nacionalne diskriminacije i maltretiranja.

### **Da li je bilo takvih slučajeva i sa djecom konstitutivnih naroda koji su manjinski u jednom od entiteta?**

Ne u tolikoj mjeri, ali u svakom slučaju, sve do implementacije odluka Ustavnog suda, to jest sve dok ideja o ravnopravnosti u pravom smislu ne zaživi, Srbi u Federaciji, i Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj, biće građani drugog reda. Oni su mnogih svojih prava lišeni, ili su ta prava ograničena, poput prava na obrazovanje, ispoljavanje vjerskih obreda, dobijanje određenih javnih isprava i sl. No, svakako najtransparentije ugrožavanje je prava na povratak, koje se u velikom stepenu opstruira od entiteskih vlasti u oba entiteta. Da budem precizniji, to se isključivo manifestuje na štetu pripadnika onog naroda koji u dotičnoj sredini ne pripada većinskom narodu.

### **Upozoravati na greške**

#### **Izuzev ustavnih rješenja, šta se još može učiniti u Bosni i Hercegovini da se poboljšaju manjinska prava?**

Ja opet moram reći da taj pravni aspekt u BiH je nezadovoljavajući i dok god mi ne budemo imali pravni tretman pripadnika manjina na nivou evropskih zahtjeva, teško je govoriti o sigurnijem društvenom tretmanu tih građana. Druga stvar, mi naprosto stojimo pred jednom potrebom da se cjelokupna filozofija i razmišljanje o tome šta to znači vršiti javni posao i državnu vlast, mora promjeniti i moram da kažem da desetogodišnje vladanje nacionalnih stranaka je pokazalo vrlo slabo ponašanje u domenu ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i pokazalo je dosta diskriminatorskog ponašanja u vezi s tim.

Ono što bi trebalo učiniti je jačanje državne strukture u smislu nezavisnog vršenja funkcija koje se odnose na zaštitu manjinskih prava, ali i ukupnih prava građana. Tu prvenstveno mislim na sudstvo, ali i druge institucije vlasti. Takođe moram reći da u ukupnom političkom sistemu BiH su manjine nedovoljno prisutne. Tu posebno mislim na one političke strukture koje u BiH, kao i u svakoj državi, predstavljaju alternativu vlasti, jer bez obzira na to što je vlast najpozvanija da ostvaruje i štiti ljudska prava, bez dobre opozicije i bez njenoga stalnog upozoravanja na greške vladajućih struktura, vlast je sklona zloupotrebi svoga ovlašćenja, pa samim tim i kršenju ljudskih prava. Mislim da je jako važno naglasiti pitanje obrazovanja. Taj sektor je vrlo osjetljiv, jer se radi o mladim ljudima koji, ako budu u tretmanu diskriminacije odrastali i obrazovali se, ili čak zbog diskriminacije se ne bi obrazovali, će teško moći da budu ravnopravni građani, ali ni da se uopšte uklupe pravilno u društvo. U BiH je obrazovni sistem dosta diskriminatorski i upotrebljavaju se, s pravom, u njegovom karakterisanju i pojmovi segregacije. Treba samo vidjeti udžbenike pa će te vidjeti da tamo nema nigdje nikakve riječi o manjinama. Naprotiv, ima mnogo konstatacija u kojima pripadnik manjina može da se osjeti diskriminisan. Ista je stvar i sa ispoljavanjem vjere, a posebno sa vjeronaukom u školama. Po mom mišljenju sadašnja zastupljenost vjeronauke zahtjeva jedno kritičko preispitivanje. No ono što je u potpunosti evidentno jeste da je vjeronauka u školama zastupljena od samo one vjerske zajednice koja je dominantna na određenoj teritoriji. Možete onda misliti kako se onda osjećaju ti mladi ljudi, posebno oni religiozno odgojeni, kada su u potpuno neravnopravnom položaju.

Da zaključim, u BiH postoji jako veliki raskorak između normativnog i stvarnog. Realni nivo ljudskih prava i sloboda, a posebno manjinskih prava, je daleko od onoga što nas preporučuje u Evropu. Znači na svim tim aspektima mi moramo jako puno raditi, prije svega stalno upozoravajući da su država i njeni organi dužni da donose zakone na nivou evropskih, te da ih dosljedno izvršavaju štiteći na taj način prava svih građana, a posebno manjina. Jer, zaštita je prije svega potrebna onome ko je u manjini. (Radenko Udovičić)

**NOVINSKA AGENCIJA STINA SPLIT**  
Štalište Bačvice 10, 21 000 Split, Hrvatska  
Tel: 385 21 35 70 40; 347121; 591 581  
E-mail: [stina@st.tel.hr](mailto:stina@st.tel.hr); [stina@zamir.net](mailto:stina@zamir.net)  
Glavni urednik: Stojan Obradović

**NOVINSKA AGENCIJA SAFAX SARAJEVO**  
Patriotske lige 30, 71 000 Sarajevo, BiH  
Tel: 387 33 21 32 06; 20 65 42  
E-mail: [udovicic.r@mediaplan.ba](mailto:udovicic.r@mediaplan.ba)  
Glavni urednik: Radenko Udovičić

PREŠTAMPAVANJE I JAVNO OBJAVLJIVANJE DOZVOLJENO UZ NAVOĐENJE IZVORA STINA/SAFAX

PROJEKAT SPONZORIRA WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY, LONDON

BILTEN MOŽETE POGLEDATI NA SLJEDEĆOJ ADRESI: [www.mediaplan.ba](http://www.mediaplan.ba)