

## 4. tekst serijala : Izazovi i dileme manjinske politike u hrvatskom društvu: Kakva je realna kvaliteta manjinskog zakonodavstva i zašto dolazi do zastoja ostvarivanja relevantnih zakonskih rješenja u praksi?



**GLORIFIKACIJU FORMALNO DOBRO POSTAVLJENOG SUSTAVA TREBAJU ZAMJENITI OZBILJNE KRITIČKE ANALIZE NJEGOVIH NEDOSTATAKA I KONKRETIZACIJA ODGOVORNOSTI**

*Formalnim iskazivanjem posvećenosti manjinskim pravima , inzistiranje na širokom katalogu manjinskih prava , visokim normativnim standardima njihove zaštite itd. pokušava se stvoriti slika vrlo uređenog sustava manjinske politike, a potisnuti opetovano slabi rezultati njihove provedbe. No, ako se želi stvarni napredak takav*

***pristup trebalo bi zamijeniti ozbiljnim analizama i raspravama o učinkovitosti manjinske politike, o stvarnoj kvaliteti zakonskih rješenja, o istinskoj posvećenosti vlasti njihovom ostvarivanju te potrebnim promjenama. Odnosno, kao što ističe jedan od analitičara ozbiljne analize morale bi odgovoriti na tri ključna pitanja : prvo, koliko su nam zakoni stvarno kvalitetni odnosno provodivi; drugo, da li smo kao društvo dovoljno stručno kapacitirani za njihovo provođenje i treće , kakva nam je politika sankcioniranja za neprovođenje zakona. Puno bolju sliku stanja i onoga što treba mijenjati dobili bi kada bi opće rašireni formalizam zamijenili konkretnim indikatorima i pokazateljima zašto se neka prava godinama ne ostvaruju, koji su tome razlozi, tko je za to odgovoran te kakve posljedice za to treba snositi.***

Gotovo uvijek naglašavamo kako imamo vrlo kvalitetno manjinsko zakonodavstvo, ali istovremeno svi monitorinzi i analize manjinske politike i međunarodni i domaći ističu izražene manjkavosti u primjeni te legislative. Što su tome uzroci ? Kakva je realna kvaliteta manjinskog zakonodavstva i zašto dolazi do zastoja ostvarivanja relevantnih zakonskih rješenja u praksi?

Dvadeset je godina od usvajanja Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, i jedna od „mantri “ koja stalno prati taj zakon ali i druge manjinske zakone otprilike glasi : „u teoriji, manjinsko zakonodavstvo u Hrvatskoj je izvrsno definirano, no u praksi teško se provedi“ ili ovako : „što se tiče manjinskih prava i implementacije manjinskih zakona, na državnoj razini je više – manje zadovoljavajuće, no na nižim razinama (regionalnoj i lokalnim) veliki su problemi i otpori i za najmanje pomake prema poboljšanju, potreban je ogroman trud kako bi s prevladali veliki višegodišnji složeni problemi,„. No, u odnosu na to zapravo pravo pitanje moglo bi glasiti: koliko su kvalitetni zakoni koji se tako loše primjenjuju i kako osigurati njihovu kvalitetnije primjenu i ostvarivanje te učinkovitiju zaštitu manjinskih prava. Među analizama i monitorinzima manjinske politike i ostvarivanja manjinskih prava dovoljno bi bilo uzeti i neko od redovitih godišnjih Izvješća pučke pravobraniteljice ili pak neko godišnje Izvješće o ostvarivanju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina koje Vlada

podnosi Saboru pa da se vidi širok spketar neostavrivanja manjinskih prava ili pak diskriminacije pripadnika pojedinih manjinskih zajednica.



Za potrebe našeg serijala pučka pravobraniteljica **Tena Šimonović Einwalter** problem je sažela na sljedeći način :

„Razinu ostvarivanja prava nacionalnih manjina analiziramo redovito u sklopu godišnjeg Izvješća koje podnosimo Hrvatskom saboru. Tako još uvijek treba povećati napore za postizanje zacrtanog cilja u zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina među zaposlenima u upravi i pravosuđu, kao i za osiguranje provedbe propisa o uporabi manjinskih jezika i pisama. Tu je i pitanje zastupljenosti nacionalnih manjina u programu javne televizije, a određene poteškoće postoje i u obrazovanju. To su neki fokusirani smjerovi u kojima mislim da država treba učinkovitije djelovati

vezano za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, i za koje smo dali preporuke u izvješću Hrvatskom saboru, kao i za povezano pitanje suzbijanje stereotipa i predrasuda, protumanjinske retorike i govora mržnje. S pravnim okvirom možemo uglavnom biti zadovoljni, no kad je u pitanju provedba tog okvira, nije moguće dati jednako visoku ocjenu. Pri tome bi ponekad i drugačije formulirana pravna norma mogla voditi učinkovitijem ostvarivanju ciljeva, a ponekad je ipak stvar u volji ili sredstvima ili potrebi dodatne edukacije za bolju provedbu. A temelj za mnoge od potrebnih promjena bi trebali biti podaci, jer oni mogu pokazati pravo stanje stvari kada govorimo o učincima politika, strateških dokumenata, ali i zakona. Tek temeljem kvalitetno prikupljenih (ali naravno i adekvatno zaštićenih podataka) moguće je istaknuti kritične točke te oni trebaju biti podloga za ciljane, kvalitetne politike, odnosno značajne korake naprijed.,,

## **POGREŠNE MANTRE**

A evo kako ilustracije radi stoje neka od područja ostvarivanja manjinskih prava koje je posebno apostrofirala pučka pravobraniteljica .

„Prema rezultatima Popisa stanovništva iz 2011. godine, zakonski preduvjet za uvođenje ravnopravne službene uporabe jezika i pisma nacionalne manjine, s obzirom da pripadnici pojedine manjine čine najmanje trećinu stanovništva, ispunjen je u 27 JLS – u 23 se radi o srpskoj manjini, odnosno srpskom jeziku i pismu, a u po jednoj jedinici o talijanskoj, mađarskoj, češkoj i slovačkoj manjini, odnosno njihovim jezicima i pismima.

Prema mišljenjima Odbora stručnjaka o primjeni Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima iz 2020. godine te Savjetodavnog odbora za Okvirnu konvenciju iz 2021. godine, zakonski prag od najmanje trećine stanovništva je previsok, a to je tek djelomično ublaženo mogućnošću da jedinice, u kojima pripadnici neke manjine čine manje od trećine stanovništva, samoinicijativno statutom uvedu manjinski jezik u službenu uporabu. Na taj je način talijanski uveden u 20 jedinica, mađarski u tri, češki u dvije, a rusinski i srpski u po jednu jedinicu samouprave.

Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u RH daje mogućnost jedinicama da ne primjene sva predviđena prava, nego da manjinski jezik uvedu u vrlo uskom opsegu. No, u mnogim se JLS ne provode sva prava koja su predviđena statutima, a uglavnom se radi o jedinicama u kojima je uveden srpski jezik i ćirilica. Tako primjerice, izuzev u Donjem Lapcu, nisu postavljeni latinično-ćirilčni prometni znakovi s nazivima naseljenih mjesta, čak ni na ulazima i izlazima iz naselja u kojima srpska zajednica čini preko 90% stanovništva“

## **ŠIROKI KATALOG NEOSTVARENIH PRAVA**

Zanimljivo je ovdje napomenuti kada već govorimo o primjeni zakona koji štite manjinska prava da je Ustavni sud RH 2019. podsjetio Vladu da se pokrene postupak izmjena i dopuna Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj kojima će se urediti prikladan pravni mehanizam za slučajeve kada lokalna tijela ne provode obveze iz tog zakona.

A što se npr. drugog istaknutog problema, onoga koji se tiče proporcionalnog zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u upravnim i državnim tijelima, prema podacima iz evidencije Ministarstva pravosuđa i uprave (koje stoje u Izvješću o ostvarivanju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina za 2021.) na dan 31. prosinca 2021., u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave bilo je zaposleno samo 2,98 posto pripadnika nacionalnih manjina, a u tijelima državne uprave i stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske broj zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina bio je tek 3,03 %. Dakle i na lokalnoj i na državnoj razini više nego upola manje od sudjelovanja nacionalnih manjina u stanovništvu (čak i nakon njihova drastičnog pada prema popisnim rezultatima iz 2021. godine). Uz to ovi podaci o zapošljavanju pokazuju da se odnos prema nekim manjinskim problemima ne razlikuje se bitno ni na lokalnoj ni na državnoj razini (kao što se često misli).

I kod pitanja zastupljenosti nacionalnih manjina na javnoj televiziji odnosno njihovih prava na javne medije situacija nije ništa bolja. Prema

informacijama i ocijeni Savjeta za nacionalne manjine ne samo da je kvantitativni medijski prostor otvoren nacionalnim manjinama na javnoj televiziji godinama ispod nužnog i dogovorenog nivoa ( pa su tako u 2021. sadržaji namijenjeni nacionalnim manjinama činili svega 0,99 ukupno emitiranog programa, čak manje nego prethodnih godina ) već je u potpunosti zanemarena obveza iz članka 47. Ugovora Hrvatske radiotelevizije s Vladom Republike Hrvatske za razdoblje od 1. siječnja 2018. do 31. prosinca 2022., da obrada manjinskih tema neće biti ograničena samo na emisije namijenjene manjinama kao ciljanoj publici nego će biti odgovarajuće zastupljene u programima za opću populaciju uz nastojanje da što bolje dođu do izražaja primjeri političkog, društvenog i kulturnog suživota manjinskog i većinskog naroda. A u katalogu neizvršenih obaveza našlo bi se još toga, kao npr. stalno prolongiranje jačanja manjinske redakcije na HRT. Dakle u svakom slučaju čini se da probleme velikog zaostajanja u implementaciji kako se kaže, vrlo dobrih manjinskih zakona nije nešto sporadično i incidentno već da se radi o sustavnim problemima i praksi u kojoj se i ne poštuju ni odluke Ustavnog suda ni npr. Ugovori Vlade.

Rašlaćanjivanje tih problema možda ima smisla početi s jednom nedavnom ocijenom predsjednika krovne manjinske institucije u Hrvatskoj Savjeta za nacionalne manjine **Aleksandra Tolnauera** koji je nedavno odgovarajući upravo na pitanje koji su glavni uzroci činjenice da uz ocijene kako imamo jedan od najboljih europskih pravnih okvira kada je u pitanju zaštita nacionalnih manjina istovremeno vrlo često imamo i nezadovoljstvo njegovom primjenom rekao

„Mnoge stvari koje su u vezi s nacionalnim manjinama pod posebnom su kritičkom lupom javnosti. Tako se npr. često vrlo kritički govori o maloj izlaznosti nacionalnih manjina na izborima, iako imamo i drugih izbora gdje ta izlaznost nije bitno veća. Istina je, imamo problema s primjenom Ustavnog i drugih manjinskih zakona, ali tu se prati sudbinu i mnogih drugih zakona u Hrvatskoj, odnosno činjenicu da s primjenom mnogih zakona, blago rečeno, ne stojimo baš najbolje. Još uvijek izgrađujemo pravnu

državu, ali mislim da napredujemo. Upravo stalno kritičko ukazivanje na manjkavu i nedostatnu implementaciju Ustavnog zakona koje dolaze i iz Savjeta za nacionalne manjine i od zastupnika nacionalnih manjina te od drugih nadležnih tijela i institucija podiže i njegovu učinkovitost. Naravno, s mnogim stvarima smo i dalje vrlo nezadovoljni, mnoge stvari idu presporo, ali idu. I na tome ćemo nastaviti raditi uz suradnju svih nadležnih institucija od Vlade pa dalje,,



foto: A.Brađašević

Istovremeno **Ljubomir Mikić** autor više alternativnih izvještaja civilnog sektora (shadow reporta) o pravima nacionalnih manjina upozorava da ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava ne može ovisiti samo o političkoj volji vlade ili nekog drugog političkog subjekta, jer su ta prava regulirana



zakonima i predstavljaju zakonsku obavezu koja ne bi smjela ovisiti o političkoj volji ili još gore – političkoj trgovini. Po njemu zato je krajnje vrijeme za ozbiljnu analizu koja bi morala odgovoriti na tri ključna pitanja. Prvo, koliko su nam zakoni stvarno kvalitetni odnosno provodivi. Drugo, da li smo kao društvo dovoljno stručno kapacitirani za njihovo provođenje i treće, kakva nam je politika sankcioniranja za neprovođenje zakona. Puno bolju sliku stanja i onoga što treba mijenjati dobili bi kada bi opće rašireni formalizam zamijenili konkretnim indikatorima i pokazateljima zašto se neka prava godinama ne ostvaruju, koji su tome razlozi, tko je za to odgovoran te kakve posljedice za to treba snositi.

## **PODJELA NADLEŽNOSTI**

Dakle često se analiza stanja manjinskih prava svodi na paušalne ocijene, bez konkretnih indikatora stvarnog stanja i onda se u pravilu ustvrdi da je određen napredak postignut ali da još puno treba raditi. A to nije politički prihvatljivo i opravdano ako govorimo o ostvarivanju zakonskih obveza, a i međunarodno prihvaćenih obveza republike Hrvatske.

Mi imamo godišnje izvještaje o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina koje priprema Vlada i koja je i nadležna za provođenje tog Zakona jer nadgleda i koordinira tijela državne i javne uprave u čijoj je ingerenciji i provođenje Ustavnog zakona. A ta izvješća također gotovo redovito kasne i dolaze na razmatranje u Sabor i s zakašnjenjem od godine, dvije pa možda i više.

No njihov posebni nedostatak, osim kašnjenja, po meni je činjenica da ta izvješća uglavnom ukazuju na to koje su se aktivnosti provodile, a ne sadrže konkretne analize i pokazatelje i kritiku onoga što nije napravljeno, zašto nije napravljeno i tko snosi odgovornost za takvo stanje, kaže Mikić. A kada se problemi i konkretiziraju često ih se ne uvažavaju.

Svojevrsna negativna politička poruka u tom smislu je bez sumnje i maćehinski odnos nadležnih tijela prema radu npr. institucije pučkog pravobranitelja kojoj je hrvatski Sabor – osnivač. Naime, Vlada i tijela javne vlasti prihvatile su npr. u 2020. tek nešto više od 20-ak posto

preporuka javne pučke pravobraniteljice, dok je nekada kada su izvješća ažurno tretirana taj postotak bio i 60 posto!

A Vlada bi trebala u prvom redu biti odgovorna za provođenje tih preporuka. Jer Vlada skrbi za provođenje javnih politika, a jedna od njih je i ljudskopravaška i ona bi mogla i trebala inzistirati da se preporuke pravobraniteljice provode te kontrolirati njihovu provedbu. To bi bio i način da Vlada pokaže kako se jedna institucija koja je osnovana od Sabora da skrbi o ljudskim i manjinskim pravima građana i da nema diskriminacije u hrvatskom društvu, uvažava i poštuje.

## **ODGOVORNOST SUSTAVA**

Istovremeno Jedan od najboljih poznavatelja romskih problema i dugogodišnji konzultant Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, sociolog i civilni aktivista **Srđan Dvornik** još je prije nekoliko godina među prvima upravo na primjeru romske populacije upozorio na tzv . institucionalnu diskriminaciju koja je doduše djelom uvjetovana i širom društvenom netrpeljivošću i odbojnošću prema njima. Pored nepovoljnih socio-ekonomskih uvjeta s kojima su stalno suočeni svakako treba istaknuti diskriminacijski stav većine koji – nemojmo se zavaravati – ima utjecaj i na postupanje uprave, policije, sudstva... Stoga nije samo dovoljno mijenjati položaj romske nacionalne manjine već možda prije svega odnos društvene većine i odgovornih institucija spram njih, tvrdi Dvornik.

A o kakvom se problemu radi na svoj način svjedoči i činjenica da je npr. Europska komisija prije dvije godine objavila petogodišnji akcijski plan za suzbijanje institucionalnog i strukturalnog rasizma koji se „gniezdi“ u sustavu i širi indirektnu diskriminaciju neodgovarajućom primjenom zakonskih prava, a kojega se može razotkrivati i suzbijati samo pažljivim praćenjem podataka te revizijom politika koje ga zbog nedostataka podataka ne prepoznaju.



Neadekvatan odnos vlasti prema ovim problemima kritički opservira i jedan od čelnika Kuće ljudskih prava **Ivan Novosel** koji kao ključni problem u stagnaciji ljudskih i manjinskih prava posebno ističe nedostatak javnih politika kojima se štite, promiču i unaprjeđuju ljudska prava te podiže svijest o njihovoj važnosti, na lokalnoj, nacionalnoj i međunarodnoj razini, čime izostaje sustavan rad na suzbijanju i prevenciji kršenja te na ostvarenju standarda ljudskih prava. Ljudska prava nisu prepoznata kao temelj za razvoj javnih politika, već su marginalizirana, a problemi se relativiziraju i ne rješavaju sustavno. Postoji i određeno nerazumijevanje, nedostatak kapaciteta institucija, ali i nevoljkost da se sustavno radi na unapređenju ljudskih prava. To potvrđuje činjenica da Hrvatska nažalost još od 2016. godine nema nacionalnu politiku ljudskih prava, smatra Novosel.

Pri tome i Novosel upozorava na promašen pristup „loptanja“, odgovornošću za neprovođenje zakona te jasno distancira razine odgovornosti državnog i lokalnog nivoa. „Ako je primarna obveza zaštite

ljudskih prava na državnim institucijama, jedinice lokalne i regionalne samouprave imaju važnu komplementarnu ulogu u zaštiti i promicanju ljudskih prava na svom području. Zaštita ljudskih prava na lokalnoj razini predstavlja važan zadatak jedinica lokalne i područne samouprave jer upravo su njihova upravljačka tijela najbliža građanima te je upoznatost lokalnih službenika i namještenika s mjerama za zaštitu i promicanje ljudskih prava iznimno važna kako bi u svojim postupanjima uvažavali ljudska prava svih korisnika, izbjegli diskriminaciju, ali i djelovali preventivno. Međutim, u visoko centraliziranoj državi poput Hrvatske, onaj koji je u centru moći – a to je Vlada – ima obvezu diktirati tempo. Ako lokalne vlasti vide da središnja država nije u stanju sedam godina napraviti *policy* dokumente za zaštitu i promociju ljudskih prava, jasno je zašto ni oni nemaju motivaciju da naprave neki korak u svojim sredinama. „

No, kao što treba napraviti distinkciju između razina odgovornosti državnih i lokalnih institucija, zasigurno slika o razlozima loše implementacije dobrih zakona ne bi bila potpuno cjelovita i objektivna, ako bi u potpunosti isključili i određenu odgovornost samih manjinskih zajednica odnosno njihovih pripadnika .



## DOPRINOS MANJISKIH ZAJEDNICA

Kada se govori o manjinskim pravima mora se ukazati i na slabosti drugih dionika te politike , smatra profesorica **Antonija Petričušić** članica Savjetodavnog odbora stručnjaka za praćenje ostvarivanja Okvirne konvencije o ljudskim pravima koja o tome kaže : „Po mom mišljenju, jedna važna slabost jeste činjenica da manjinski političari , manjinske organizacije ne koriste međunarodne mehanizme nadgledanja kao vlastito oružje za djelovanje u hrvatskom kontekstu. Ne pozivaju se na preporuke i autoritet važnih međunarodnih tijela za zaštitu manjinskih prava kao što je to npr. Vijeće Europe . Nažalost, mislim da mnogi u manjinskim redovima i njihovim institucijama i ne znaju da ovi mehanizmi postoje ili ne znaju da su vrata ovih tijela uvijek otvorena za komunikaciju s manjinskim udrugama i manjinskim problemima. Vi uvijek možete kontaktirati ta tijela, uputiti, mail ili dopis tajništvu Okvirne konvencije ili tajništvu Europske povelje i upozoriti ih da se neka prava ili preporuke ne ostvaruju i to će se sigurno razmotriti i uzeti u obzir u stručnim izvještajima ovih međunarodnih organizacija i tijela za nadgledanje manjinskih prava

A **Tatjana Vlašić**, zamjenica pučke pravobraniteljice također ističe važnost ovog problema i to upravo na primjeru najugroženije nacionalne manjine , romske zajednice .

„ Iz naše perspektive važno je odlučiti kako doskočiti velikim nedostacima u osviještenosti o tome koji su sve alati zaštite( manjinskih prava ) dostupni i kako ih koristiti. To nam se posebno važnim pokazalo u kontekstu romske nacionalne manjine. Podaci različitih istraživanja jasno pokazuju da su Romi jedna od najdiskriminiranih skupina u društvu, a s druge strane kada smo gledali statistiku i broj pritužbi koje u vezi Roma dobivamo, evidentan je bio veliki nerazmjer na tom planu. Kako bismo premostili taj jaz, odlučili smo se za proaktivan pristup – izlazak na teren i odlazak u romska naselja gdje smo kroz komunikaciju sa stanovnicima i predstavnicima zajednice, organizaciju različitih predavanja i dijeljenjem različitih materijala, između ostalog, podizali svijest o nama kao instituciji i o onome što možemo napraviti, pokušavali povećati informiranost, ali i graditi povjerenje prema našoj instituciji. Tako smo i zaprimali pritužbe na licu mjesta, a to još uvijek i

radimo. I zapravo je na razini EU upravo ovaj naš primjer prepoznat kao primjer dobre prakse.“

U svakom slučaju, proaktivan pristup se pokazao kao izuzetno učinkovita metoda u adresiranju ovih problema, a ono što je još bitno i važno istaknuti jeste da u sve te aktivnosti moraju kao aktivni subjekt biti uključeni i pripadnici nacionalnih manjina. A pripadnici nacionalnih manjina imaju čitav set alata koje mogu koristiti u zagovaranju svojih prava ali ih je za to nužno osvijestiti, educirati i motivirati.

Dakle , moglo bi se konstatirati da najprije imamo nezaobilazne i široko prihvaćene, ocijene kako imamo izuzetno kvalitetnu zakonsku regulativu kada su u pitanju nacionalne manjine, ali da implementacija zaostaje no da unatoč tome stalno bilježimo određene napretke. Da bi nakon toga uslijedila prava kanonada krucijalnih , dubokih i ozbiljnih problema ugrožavanja manjinskih prava, koji, unatoč svih pomaka , dobre zakonske regulative pa i iskazane političke volje , tvrdokorno opstaju na društvenoj i političkoj sceni i ponavljaju se na iste i slične načine i istim ili sličnim intezitetom svake godine. I to je ključni, okvirni scenario koji susrećemo u gotovo svim izvještajima i raspravama o stanju manjinskih prava u hrvatskom društvu.

Zato formalno iskazivanje posvećenosti ljudskim i manjinskim pravima , inzistiranje na navodnom širokom katalogu manjinskih prava , visokim normativnim standardima njihove zaštite kojim se pokušava stvoriti slika vrlo uređenog sustava manjinske politike ( a potisnuti opetovano slabi rezultati njihove provedbe ) moraju zamijeniti ozbiljne analize i rasprave o učinkovitosti manjinske politike te potrebi njene prilagodbe . Gotovo je tabu tema spomenuti moguće promjene npr. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina ( za što naravno postoje i opravdani strahovi ), ali i prozivka Vlade i javnih institucija vlasti za neučinkovitu realizaciju manjinskih prava ( neovisno što trenutno dio vladajuće koalicije čine upravo nacionalne manjine ) . A bez ozbiljne rasprave ne samo o manjinskim pravima nego i manjinskoj politici čini se nema izlaska i rješenja za uvijek iste – priče .

**Autor: Stojan Obradović**



Autora objavljenog sadržaja  
financijski podržava:

**Agencija za elektroničke medije**  
Agency for Electronic Media