

УДК: 342.724/.725(497.5)

Biblid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 84, стр. 159–175

Изворни научни рад

Рад примљен 6. 10. 2023. године

Рад одобрен 1. 11. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.84.9

РАЗВОЈ И ПРИМЕНА НОРМАТИВНОГ ОКВИРА У ОБЛАСТИ МАЊИНСКИХ ПРАВА У ХРВАТСКОЈ У КОНТЕКСТУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Исидора ПОП-ЛАЗИЋ*

Апстракт: Ове године навршава се деценија како је Хрватска постала чланица ЕУ (ЕУ). Управо та временска дистанца отвара прилику да се хронолошки сагледа развој нормативно-правног оквира у области мањинских права у Хрватској, али и његова примена у пракси. Посебан акценат у овој анализи биће на остваривању мањинских права припадника српске националне мањине, као најбројније мањине у Хрватској, као и утицаја ових питања на развој регионалне сарадње и билатералних односа са Србијом. Циљ анализе је да оцени да ли је процес евроинтеграција Хрватске допринео развоју и унапређењу мањинских права или се, напротив, могу уочити супротне тенденције. Анализа развоја инструмената у области заштите мањинских права обухватиће међународни, регионални и национални ниво. Осврнућемо се и на специфичну тежину ових питања у преговарачким процесима за чланство Србије и Хрватске у ЕУ. Методолошки оквир обухватиће дескриптивну и експликативну анализу, као и методу анализе садржаја секундарних извора (закона и других аката). Поред тога, биће примењена и компаративна анализа како бисмо утврдили да ли се постојећи законски оквир примењује једнако на све припаднике националних мањина.

Кључне речи: Националне мањине, мањинска права, нормативни оквир, Хрватска, ЕУ.

* Институт за међународну политику и привреду, Београд, e-mail: isidora@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад је настао у оквиру пројекта: „Србија и изазови у међународним односима 2023. године“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2023. године.

1) УВОД

Питање мањина једно је од отворених питања у односима Србије и Хрватске. То је један од разлога зашто су се мањинска питања котирала високо на лествици приоритета у преговарачким процесима у оба случаја. Као и већина отворених питања између ове две државе, оно има корене у сукобима на простору бивше Југославије. Готово истовремени улазак Србије и Хрватске у процес евроинтеграција ставио је на дневни ред сва она питања која оптерећују међудржавне односе, а спадају у правну тековину ЕУ. Једно од тих питања је и питање заштите права националних мањина. Иако се процес приступања једне и друге државе значајно међусобно разликују, ипак је Хрватска дошла до циља 2013. године и зато је важно размотрити које је напоре уложила у циљу нормативног регулисања мањинских права. Чланство Хрватске у Унији мења однос регионалне моћи, те Хрватска и формално одлучује о пријему Србије. Као чланица она може да утиче на динамику и ток преговарачког процеса. У наставку анализе размотрићемо како је Хрватска своју позицију користила у контексту питања мањинских права. Ваља уочити да је уласком у ЕУ, Хрватска остварила важан спољнополитички циљ, па се може дискутовати о опадању интересовања за мањинска питања и, уз то, смањеног међународног утицаја за решавање постојећих проблема у овој области. Како преговарачки процес Србије и даље траје може се очекивати да ће се ово питање поново постављати у агенди међудржавних односа. На унутрашњем плану, наредна година у Хрватској биће тзв. „супер изборна година“, што значи да се те године одржавају председнички избори, избори за Хрватски сабор и избори за Европски парламент. Пракса говори да се мањинска питања, поготово у контексту билатералних односа са Србијом, налазе високо на предизборним агендама хрватских политичара. Стога, могу се очекивати даља заоштравања на темељима, или под изговором мањинских права. Цену овакве праксе увек плаћају припадници мањинског народа, у овом случају Срби. Извештај пучког првобранитеља (омбудсмана, прим. аут.) из 2021. године наводи да је део политичког спектра те године локалне изборе искористио за „подстицање анимозитета према Србима“, што је пракса која прати скоро сваки изборни процес у Хрватској.¹ Због свега претходно наведеног сматрамо да је значајно испитати развој и примену нормативног оквира у области мањинских права у Хрватској у контексту развоја регионалне сарадње, као и у контексту спровођења процеса евроинтеграција. Следствено би било логично поставити питање: Да ли је процес приступања и чланство Хрватске у ЕУ допринело развоју и унапређењу мањинских права Срба у Хрватској као

¹ „Izvešće pučke prvobraniteljice“, Analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj, 2022, Zagreb. Интернет: <https://www.ombudsman.hr/hr/interaktivno-izvjesce-za-2022/>, 2.9.2023.

најбројнијој националној мањини и колико је то имало утицаја на међусобне односе две земље, као и на развој регионалне сарадње?

2) САДРЖАЈ

Мањинска права у ЕУ

ЕУ од оснивања почива на принципима поштовања људских и мањинских права. Већ у члану 2. Уговора о ЕУ (Уговор из Мاستрихта) наводи се: „Унија се заснива на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући права припадника мањина. Те вредности су заједничке државама чланицама у друштву у коме преовлађују плурализам, забрана дискриминације, толеранција, правда, солидарност и једнакост жена и мушкараца“.² Треба нагласити да ЕУ нема или барем не искључиву надлежност у овој области. Поред тога, не постоји акт на нивоу Уније којим се свеобухватно регулишу искључиво мањинска права. Гледано строго формално, ЕУ нема нормативни оквир у области мањинских права. Разлог томе можемо тражити и у чињеници да Француска, као држава оснивач, не признаје заштиту националних мањина.³ Недостатак интерног консензуса о овим нормама оставља и доста нејасноћа у погледу евалуације напретка држава кандидата у преговарачком процесу. „Као што то искуство показује, основни инструмент у праћењу и евалуацији напретка кандидата били су, а у извесном смислу и данас, годишњи извештаји Европске комисије о напретку, који, бар што се тиче заштите мањина, представљају неку врсту компендијума резултата сакупљених из различитих извора“.⁴ Најсвеобухватнији акт у области људских права у оквиру ЕУ јесте Повеља о основним правима, коју су 2000. године прогласили Европски парламент, Савет министара и Европска комисија. Као таква она ипак не наводи која су то мањинска права која јемчи, већ их спомиње једино и искључиво у члану 21. у контексту забране дискриминације на основу припадности

² Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2021), Fifth Opinion on Croatia, ACFC/OP/V(2021)2, 10 June 2021, point 2. Интернет: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://rm.coe.int/5th-op-croatia-en/1680a2cb49>, 24.10.2023.

³ Нада Радушки, „Положај националних мањина у развијеним европским земљама“, *Миграцијске и етничке теме*, Институт друштвених наука, Београд, 24 (2008), стр. 235–249.

⁴ Владимир Ђурић, „Заштита националних мањина и перспективе европских интеграција Републике Србије“, у: Јелена Ђеранић Перишић, Владимир Ђурић, Александра Вишекруна (урс.) *65 година од Римских уговора: Европска унија и перспективе европских интеграција Србије*. Институт за упоредно право, Београд, 2022, стр. 95.

националној мањини. Повеља је дуго била у најмању руку слабе правне обавезности, све до 2009. године када је ступањем на снагу уговора из Лисабона (чл. 6) постала део правних тековина ЕУ. Самим тиме постаје правно обавезујућа јер има исту правну снагу као и оснивачки уговори. Према неким тумачењима мањинска права остала су ван овог документа, јер су сматрана „контроверзним питањем“.⁵ На основу уговора из Амстердама усвојене су две директиве: „2000/43 којом се спроводи принцип једнаког поступања са лицима без обзира на расно или етничко порекло, и Директива 2000/78 којом се успоставља општи оквир за једнако поступање у запошљавању и професијама, а чије је сврха борба против дискриминације, између осталог, по основу вере или вероисповести“.⁶ Правна тековина ЕУ у области заштите људских права обухвата правне инструменте усвојене, пре свега, од стране Савета Европе и Уједињених нација. У наредном поглављу укратко ћемо анализирати неке од тих међународних инструмената. Иако није развила сопствени нормативни оквир заштите мањинских права, Унија поставља ово питање високо у оквиру политике проширења. Може се поставити питање зашто је то тако када, на примеру Француске, видимо да ни све државе чланице не испуњавају критеријуме за заштиту мањинских права који се намећу државама кандидатима у оквиру политике проширења.

Регулисање мањинских права у релевантним међународним организацијама са посебним освртом на њихов значај у Хрватској

Познавање међународних инструмената заштите мањинских права за ову тему има двојаку важност: прво, њихове одредбе постају темељ на којем се развија национално законодавство (у овом случају у Хрватској) и друго, као што смо већ нагласили, инструменти су и део правних тековина ЕУ. На глобалном нивоу, Уједињене нације регулисале су ово питање кроз мноштво нормативних аката општег карактера, од Повеље, преко Универзалне декларације о људским правима, Декларације Уједињених нација о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина и другим.⁷ „Инструменти Уједињених нација који се односе на права националних мањина углавном су били у функцији превенције сукоба и стабилизовања многих права, али их нису могли у потпуности

⁵ *Ibid.*, стр. 93.

⁶ *Ibid.*, стр. 92.

⁷ Борис Кривокапић, „Уједињене нације и заштита мањина“, *Страни правни живот*, но. 2–3, 2003, стр. 53–99.

елиминисати.”⁸ Требало би напоменути да је од 1992. до 2002. године на територији данашње Хрватске деловало укупно пет мировних мисија/операција Уједињених нација (UNPROFOR, UNCRO, UNTAES, UNPSG и UNMOP).⁹ Прецизније одредбе у области заштите мањинских права донете су у оквиру регионалних међународних организација. Анализираћемо комплементарна нормативна решења Савета Европе и Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС). Када говоримо о Савету Европе посебно место у нормативној архитектури ове организације заузима Европска конвенција о људским правима која је потписана у Риму 1950. године. На темељу ове конвенције основан је Европски суд за људска права у Стразбуру 1959. године. У оквиру Савета Европе усвојени су и инструменти којима се уређују искључиво мањинска права. Најзначајније су Европска повеља о регионалним или мањинским језицима која је донета 1992. године и Оквирна конвенција за заштиту националних мањина која је усвојена 1995. године. Оба документа ступила су на снагу 1998. године и ратификована су од стране Хрватске. Повеља о регионалним или мањинским језицима израђена је у сврху заштите и промоције регионалних и мањинских језика као угрожених аспеката европског културног наслеђа. Специфичности ове Повеље огледају се у чињеници да се за различите језике за које је Повеља ратификована могу применити различите, односно одабране одредбе. Акт је подељен на општи (II) и посебан део (III), при чему се општи односи на све језике за које је инструмент ратификован, а из посебног дела бира се најмање 35 одредби које је држава потписница дужна да поштује. Оваква флексибилност омогућава да се узме у обзир различита демографска ситуација у државама, и да се у складу с тим изабере најбољи приступ од случаја до случаја. У Хрватској по основу Повеље заштићени су италијански, српски, мађарски, чешки, словачки, русински и украјински језик.¹⁰ У случају Хрватске, опште и одабране посебне одредбе једнако се примењују на све заштићене језике. Бројни су примери држава у којима се прави дистинкција међу језицима, као што су Аустрија, Уједињено Краљевство и друге.¹¹ У складу с чланом 15. ове

⁸ Синиша Таталовић, „Етнички односи и сигурност на Западном Балкану“, *Политички живот*, Центар за демократију Факултета политичких наука Универзитета у Београду, бр. 9, 2013, стр. 17.

⁹ *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, (Koops, Joachim A; Tardy, Thierry; MacQueen, Norrie; Williams, Paul D (eds.)), Oxford University Press, 2014.

¹⁰ Закон о потврђивању Европске повеље о регионалним или мањинским језицима, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, број 18/97.

¹¹ Council of Europe, Reservations and Declarations for Treaty No.148 – European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148). Интернет: <https://www.coe.int/en/web/conventions/concerning-a-given-treaty?module=declarations-by-treaty&territoires=&codeNature=0&codePays=&numSte=148&enVigueur=true&ddateDebut=05-05-1949&ddateStatus=11-05-2023, 17.8.2023>.

Повеље предвиђено је подношење периодичних, трогодишњих извештаја о предузетим мерама у циљу спровођења преузетих обавеза које проистичу из Повеље. Извештај се подноси Генералном секретару Савета Европе, а механизам мониторинга је поверен Комитету експерата. Комитет је сачињен од по једног експерта из сваке државе чланице, а именује их Комитет министара. Хрватска је до сада поднела седам периодичних извештаја, а последњи је из 2022. године. Оквирна конвенција за заштиту националних мањина је први правно обавезујући мултилатерални инструмент посвећен општој заштити националних мањина. Савет Европе овим документом заправо претвара политичке обавезе које су прихваћене у оквиру Конференције за европску безбедност и сарадњу (КЕБС) у правне. Назив „оквирна“ илуструје дискреционо право државе да циљеве спроведе уважавајући све специфичности на државном нивоу. Конвенција регулише читав низ мањинских питања међу којима су: недискриминација, једнакост, образовање, језичка права, учешће у јавном животу и друга. У члану 25. став 2. предвиђа се периодично или на захтев извештавање о спровођењу конвенције. Надзор над спровођењем одредби поверен је Комитету министара. Хрватска је до сада поднела пет извештаја о спровођењу конвенције, а последњи је из 2019. године. Конференција за европску безбедност и сарадњу (КЕБС), као претходница Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), завршним актом из Хелсинкија 1975. године први пут помиње националне мањине, и то на захтев Југославије. Акт предвиђа обавезу једнакости пред законом припадника националних мањина, као и да им се омогући ефективно поштовање људских права и основних слобода.¹² У оквиру ове међународне организације, најзначајнији документ који се тиче мањинских права јесте документ из Копенхагена усвојен 1990. године. Иако су одлуке ОЕБС-а политичке природе, и нису правно обавезујуће, оне имају велику политичку тежину. Савет Европе и ОЕБС служе се различитим средствима али у истом циљу – заштите националних мањина. У инфраструктури ОЕБС-а важно је споменути позицију Високог комесара за националне мањине. Ова позиција установљена је с циљем правовременог реаговања на тензије које могу утицати на националне мањине. „Основна сврха овог института је, према томе, допринос очувању и јачању међународног мира и безбедности у региону, а не брига за мањинска права као таква.“¹³ ОЕБС је након рата у Хрватској имао велики значај јер је од 1996. па све до краја 2007. године спроводио надзорну теренску мисију. Након тога, од 2008. до 2011. године, деловала је канцеларија ОЕБС-а са седиштем у Загребу. Мандат теренске мисије у основи тицао се заштите људских и мањинских права, и у више наврата је допуњаван. У почетку

¹² Борис Кривокапић, „Организација за безбедност и сарадњу у Европи и заштита мањина“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, но. 43 (2003), стр. 173.

¹³ *Ibid.*, стр. 163.

мандат теренске мисије био је да пружи помоћ и стручну подршку хрватским властима на свим нивоима, као и заинтересованим појединцима, групама и организацијама у области заштите људских права и права припадника националних мањина.¹⁴ Већ средином наредне, 1997. године, мандат мисије проширен је на асистенцију властима у земљи да омогуће повратак расељених лица, да би 1998. године био допуњен распоређивањем полицијских посматрача, а у циљу што „безболније“ транзиције након што цивилна полиција Уједињених нација (УНПСГ) напусти Хрватску. Овлашћења су се из године у годину даље ширила на слободу медија, демократизацију и друго. Седиште мисије било је у Загребу, али је деловала и на подручјима координационих центара који су били у Вуковару, Сиску и Книну, а поред тога имала је и 14 канцеларија широм државе. Мисија је уташена јер је сматрано да је остварила све своје мандатне циљеве, што је био и снажан сигнал ЕУ о напретку Хрватске у питањима под мандатом мисије.

Мањинска права у преговарачким процесима Србије и Хрватске

Мањинска права део су политике проширења ЕУ од 1993. године када је у Копенхагену усвојен сет критеријума, као услов за чланство. Копенхашки критеријуми су подељени на политичке, економске и правне. Поштовање и заштита националних мањина саставни је део политичких критеријума, а поред њих још и владавина права и људска права. Копенхашки критеријуми поставили су основ за политику условљавања која је и данас саставни део политике проширења. Већ у преговорима са Хрватском Унија је показала другачији приступ према овим питањима. Поглавље под називом „правосуђе и унутрашњи послови“ поделила је у два нова поглавља. У питању су поглавља 23 – правосуђе и основна права, и 24 – Правда, слобода и безбедност. Мањинска права саставни су део међународне заштите људских права, па је њихово регулисање обухваћено поглављем 23. У преговорима са Хрватском уведена су уводна и завршна мерила (*opening/closing benchmarks*) за отварање одређених поглавља, како би се на извесан начин квантификовао напредак у одређеним областима. Европска комисија од 2011. године уводи и концепт привремених мерила (*interim benchmarks*). Тек након испуњавања привремених мерила могу се формулисати завршна мерила. Ова методологија није се односила на Хрватску, имајући у виду да је она већ тад завршила свој преговарачки процес. У случају Србије, након усвајања ревидиране методологије проширења за Западни Балкан, коју је Савет ЕУ званично одобрио у марту 2020. године, оба

¹⁴ Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission to Croatia. Интернет: https://web.archive.org/web/20170427103457/http://www.jus.umu.se/digitalAssets/12/12636_mission_to_croatia.pdf, 8.10.2023.

поглавља (као и поглавље 35) су суспензивна поглавља, и једино се у оквиру њих формулишу привремена мерила. Стога, изостанак напретка у овим областима онемогућава даље напредовање Србије у преговарачком процесу. Поменутом реформом поглавље 23 део је кластера 1 (од шест колико их укупно има) и отворено је 2016. године, али након две блокаде управо од стране Хрватске. Разлози за ускраћивање сагласности за отварање поглавља 23 леже у регионалној надлежности суда за ратне злочине, сарадњи са Хашким трибуналом, решавању проблема несталих, а из корпуса мањинских права захтевало се увођење аутоматске заступљености припадника хрватске националне мањине у Народној скупштини. Неки од ових захтева чисто су билатералне природе и превазилазе оквире усвајања правних тековина ЕУ. Иронично, Хрватска је 2011. године у Сабору усвојила Декларацију о промовисању европских вредности у југоисточној Европи, којом се обавезала да неће блокирати суседе због билатералних спорова који не потпадају под законодавство ЕУ.¹⁵ Аутоматску заступљеност Хрватска је захтевала на бази реципроцитета и одредби међудржавног Споразума о заштити права националних мањина са Србијом (тадашња државна заједница Србија и Црна Гора) из 2004. године. О представљању и учествовању у процесу доношења одлука на локалном, покрајинском и републичком нивоу говори члан 9. овог споразума, али се у одредбама не говори о аутоматској заступљености.¹⁶ Надзор над спровођењем одредби овог споразума поверен је мешовитој међудржавној комисији. Овакве споразуме Хрватска има још и са Мађарском, Италијом, Северном Македонијом и Црном Гором. *Differentia specifica* споразума са Италијом је што није предвиђено оснивање мешовите комисије. То може бити показатељ добрих односа у области заштите мањинских права коју италијанска мањина у Хрватској остварује. Отварање поглавља 26 (Образовање и култура) такође је блокирано од стране Хрватске, али и Бугарске. Након потписивања Анекса споразума о образовању мањина, поглавље је отворено. Анексом се регулишу питања као што је превод уџбеника на хрватски језик и латиницу, посебан садржај у уџбеницима за хрватску националну мањину и друга питања.

Мањинска права на националном нивоу у Хрватској

Питање развоја и примене законодавног оквира у области мањинских права у Хрватској имало је важну улогу у кључним моментима за развој њене

¹⁵ „Декларација о промисању европских вредности у југоисточној Европи“, *Narodne novine*, бр. 121, 28.10.2011.

¹⁶ „Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Хрватске о заштити права српске и црногорске мањине у Републици Хрватској и хрватске мањине у Србији и Црној Гори“, Службени лист СЦГ – Међународни уговори, број 3/2005.

савремене државности, као што су међународно признање и чланство у ЕУ. Уместо да унапређивање мањинских права, као одраз демократичности друштва, буде циљ сам по себи, ово питање често је коришћено управо као средство за остваривање спољнополитичких и унутарполитичких циљева. Све то имало је одређене реперкусије на развој добросуседских и регионалних односа. У наредном делу анализе биће обухваћена три различита временска оквира: почетни период – који се протеже од 1990. године до почетка процеса евроинтеграција Хрватске 2000. године; наредна фаза – која се наставља од те тачке до приступања Хрватске ЕУ; и коначно – период након приступања ЕУ. Још за време заједничке државе (Социјалистичке Федеративне Републике Југославије – СФРЈ), Срби су у Хрватској изгубили статус конститутивног народа усвајањем Устава из 1990. године.¹⁷ Дакле, о Србима као националној мањини у Хрватској може се говорити након 1990. године. *Pro Anno*, под притиском међународне заједнице, а посебно Европске економске заједнице 1991. године, донесен је „Уставни закон о људским правима и слободама и правима националних и етничких заједница или мањина у Републици Хрватској“, као један од предуслова за међународно признање.¹⁸ Уставни закон је стога послужио само као средство за остварење циља (међународно признање Хрватске), без намере да у пракси допринесе развоју људских и мањинских права. Арбитражна комисија Мировне конференције о Југославији, познатија као Бадинтерова комисија, у свом мишљењу број бр. 5 (од укупно десет) разматрала је захтев Хрватске за признање независности. Комисија је изнела став да поменути Уставни закон не штити мањине у складу са одредбама Нацрта конвенције Лорда Карингтона (*Lord Peter Carrington*) од 4. новембра 1991. године.¹⁹ Ове одредбе тичу се високог степена аутономије у областима као што су локална управа, правосуђе, образовање и друго. Уставни закон је стога допуњен је у мају 1992. године. Да усвајање поменутих аката није било од пресудног значаја за међународно признање, говори пример Немачке која је признала Хрватску као независну државу и пре него што је Арбитражна комисија изашла са својим мишљењем.²⁰ Други показатељ је да се није

¹⁷ „Ustav Republike Hrvatske“, *Narodne novine*, broj 56/1990 (1092), od 22.12.1990. godine.

¹⁸ „Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj“, čl. 18, stav 1, *Narodne novine*, broj 65/1991 (1664), od 4.12.1991. godine.

¹⁹ Maurizio Ragazzi, “Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia”, *International Legal Materials*, Cambridge University Press, Vol. 31, No. 6, 1992, pp. 1503–1507.

²⁰ Комисија је 11. јануара 1992. године изнела мишљења бр. 2–7. Исланд је први признао Хрватску скоро месец дана раније 19.12.1991. године, а истог дана одмах и Немачка иако је одложила ратификацију како би се ускладила са ЕЗ. Спољнополитичка тактика власти у Хрватској била је да прво признање треба да дође од државе која је за време Другог

сачекало са применом ових законских решења, већ је било довољно само задовољити форму. Период првих послератних година у Хрватској карактерише прихватање међународних обавеза, односно ратификација готово свих конвенција које се тичу мањинских права. Ратификација је била важан корак и поставила је нормативне темеље за даљи развој унутрашњег законодавства у области мањинских права. Чланство у ЕУ тада није било на агенди хрватске спољне политике. Хрватска је у том периоду била превасходно окренута решавању хрватског питања у Босни и Херцеговини.²¹ На унутрашњем плану, усвајањем поменутог Уставног закона било је јасно да не постоји политичка воља за унапређивање статуса мањина, као и њихову интеграцију у хрватско друштво. Закон је прописао ригидне одредбе формиране тако да се права која прописује тешко могу остварити у пракси. Примера ради, овај закон је прописивао да национална мањина мора чинити минимум 8% од укупног становништва, како би стекла право да сразмерно буде заступљена у законодавним, извршним и судским органима власти. После операција „Бљесак“ и „Олуја“ чак ни српско становништво, иако и тада најбројније у Хрватској, није задовољавало ове критеријуме. Број заступника у представничком дому парламента такође недвосмислено осликава антимањинску, али пре свега антисрпску политику која се најагресивније водила управо у овом периоду. Представника Срба у парламенту 1992. године било је тринаест, да би се тај број већ 1995. године смањио на пет, а 2001. године, на једног представника. Од наредног, петог сазива Сабора Срби, односно мањине које у укупном становништву учествују са најмање 1,5%, имају три загарантована места, што произилази из измена и допуна Уставног закона о правима националних мањина из 2010. године. Ниједна друга национална мањина на простору Хрватске не испуњава овај праг. Илустративан је податак да према резултатима последњег пописа становништва из 2021. године данас у Хрватској живи укупно 6% мањинског становништва, па тако све мањине заједно данас не би могле да испуне критеријум пропорционалног представљања прописан 1991. године.²² Поред тога, овај податак говори и у прилог томе да Хрватска спада у ред најхомогенијих држава у Европи. Разлози за то су бројни, а један од њих је немогућност остваривања законских прописаних мањинских права. Таква

светског рата била неутрална. Види: Марија Јанковић, „Три деценије независности Хрватске: Немачка се надала да ће зауставити рат!“, BBC News на српском, 15. јануар 2022, доступно на: <https://www.bbc.com/serbian/cyr/balkan-59882210>, приступљено: 16.9.2023.

²¹ Драган Ђукановић, *Балкан на постхладноратовском раскришћу (1989–2016)*, Институт за међународну политику и привреду, Службени гласник, 2016, стр. 127–129.

²² Republika Hrvatska, Državni zavod za statistiku, Objavljeni konačni rezultati popisa 2021, доступно на: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>, приступљено: 28.8.2023.

пракса делује дестимулишуће на припаднике националних мањина да се определе за живот у Хрватској. Поред Уставног закона донети су и други акти који су утицали на (не)остваривање мањинских права. Примера ради, септембра 1995. године усвојен је Закон о привременом преузимању и управљању одређеном имовином. У питању је имовина Срба који су напустили земљу након 17. августа 1990. године.²³ Овим законом је под привремену управу и на коришћење стављена сва покретна и непокретна имовина лица која су напустила своје домове. Уз то, локалне власти овлашћује да у туђу напуштену имовину могу да сместе друга лица.²⁴ Заштиту својих станарских права одређени број грађана тржио је и пред Судом за људска права у Стразбуру. Може се закључити да у овом првом анализираном раздобљу не само да није дошло до развоја и унапређења мањинских права Срба у Хрватској, већ су спровођене мере с циљем минимизирања њихових људских и мањинских права. Ако је претходно раздобље обележено усвајањем међународних обавеза у области мањинских права, раздобље након 2000. године обележено је развијањем националног нормативно-правног оквира у овој области. Након избора 2000. године, Хрватска креће путем европских интеграција и започиње преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању 24. новембра 2000 (Самит у Загребу), а потписала га непуних годину дана касније. Поред Устава, као највишег правног акта, најзначајнији акти који уређују област мањинских права су: Уставни закон о правима националних мањина (2002), потом Закон о упораби језика и писма националних мањина у Републици Хрватској (2000), и Закон о одгоју и образовању на језику и писму националних мањина (2000). Уставни закон усвојен је у склопу Споразума о стабилизацији и придруживању. Овим законом прописано је да се равноправна службена упораба језика и писма, којим се служе припадници националне мањине, остварује на подручју јединице локалне самоуправе када припадници поједине националне мањине чине најмање трећину становника такве јединице. Ова одредба у пракси често је кршена, између осталог усред чињенице да закон не прописује санкције за кршење прописаних одредби. Најеклатантнији пример је свакако град Вуковар и одбијање локалних власти, али и становништва, да се изложе двојезичне табле. Постоје и супротни примери, када јединице локалне и регионалне самоуправе својим статутима омогуће службену употребу мањинског језика и писма, независно

²³ Овај датум је одабран јер означава почетак догађаја који се у Хрватској пежоративно назива „Балван револуција“, а подразумева побуну хрватских Срба који су поставили барикаде како хрватска полиција не би могла да спречи одржавање референдума о аутономији.

²⁴ „Odluka o proglašenju Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom“, *Narodne novine*, 73/1995 (1228).

о уделу мањине у укупном становништву. Такав пример добре праксе пружа Истарска жупанија где је италијански језик у службеној употреби, независно од удела Италијана у укупном становништву. Овакви примери добре праксе доказ су значаја који локалне управе имају у остваривању мањинских права. Ипак, проблем настаје када се не испоштује законски минимум, и складно томе изостане санкција због непоштовања законских одредби. Овакви примери резултат су непостојања политичке воље врха државе да се противзаконским праксама стане на пут. Није на одмет истаћи да је и законски минимум од једне трећине изузетно висок праг, посебно ако имамо на уму да Хрватска има укупно само 6% мањинског становништва. Како су мањине у Хрватској углавном дисперзивно распоређене, многим мањинама овај праг остаје недостижан. Поређења ради законски минимум у Србији је дупло мањи и износи 15%. На овај проблем упозорава и Саветодавни одбор за Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина Савета Европе, о којој смо раније говорили. У свом последњем (петом) мишљењу о Хрватској наводи се да „су постојећи прагови за приступање појединим правима мањина превисоки, и на штету бројчано мањих националних мањина“.²⁵ Да је хомогенизација друштва била саставни део државне политике и након 2000. године, показују и измене у методологији приликом пописа становништва. „У првом послератном попису из 2001. године, уведен је концепт „уобичајеног места становања“, који је пред наредни попис 2011. године допуњен „намером одсутности/присутности“, као условом за укључивање односно искључивање из укупног броја становника.“²⁶ Дакле, више није било довољно имати пребивалиште у Хрватској да би учествовали на попису, већ је прописано да се у укупно становништво неће убрајати они грађани који су одсутни дуже од годину дана, упркос томе што имају пребивалиште у Хрватској.²⁷ Чак и у случајевима када су се вратили ради пописа условљавани су да морају имати намеру да остану најмање годину дана.²⁸ Оваква методолошка решења недвосмислено су усмерена на популацију Срба повратника, па је примена оваквих решења резултирала да многи од њих остану ван радара пописа. „Како се наводи у извештају Републике Хрватске о спровођењу Оквирне конвенције за заштиту националних мањина из 2004. године, Српско народно вијеће (СНВ) у Загребу

²⁵ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2021), Fifth Opinion on Croatia, ACFC/OP/V(2021)2, 10 June 2021.

²⁶ Исидора Поп-Лазих, „Демографија као фактор остваривања мањинских права Срба у Хрватској“, у: Живорад Глигоријевић, Тадија Ђукић (урс.), *Регионални развој и демографски токови земаља југоисточне Европе*, (XXVIII), Економски факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2023, стр. 331–338.

²⁷ *Ibidem*

²⁸ *Ibidem*

сматрало је да барем половина припадника српске националне мањине и даље живи у Републици Хрватској.²⁹ Устав Републике Хрватске мењан је 2010. године. У циљу побољшања равноправности припадника националних мањина, у преамбули је, уместо дотадашњих 10, таксативно наведено чак 22 националне мањине. Иако оправдано са нормативне тачке, ова измена пружа искривљену демографску слику хрватског друштва имајући у виду да се апсолутни број припадника националних мањина континуирано смањује, као и њихов удео у укупном становништву. Са скоро 91,63% припадника већинског народа, Хрватска је несумњиво једна од најхомогенијих држава Европе. Из претходног дела анализе можемо закључити да Хрватска данас има релативно развијен и заокружен законски оквир у области заштите мањинских права, али да се суочава са озбиљним изазовима приликом његовог спровођења. Ипак, уласком Хрватске у ЕУ бележи се стагнација у унапређивању постојећег нормативног оквира, а назадовање у уживању прописаних мањинских права. Како наводи Таталовић: „Стални напредак у остваривању права националних мањина успорен је након уласка Хрватске у Европску унију, када су поједине политичке опције покренуле иницијативе за смањивање права националних мањина“.³⁰ У јавном дискурсу, али и са позиција власти, све су се чешће могле чути изјаве које позивају на смањивање, па и укидање одређених права припадницима националних мањина. Један од таквих примера је иницијатива за такозвани „Референдум о ћирици“, који је покренут 2014. године с намером да се законски праг подигне на недостижних 50% и тиме практично укине могућност службене употребе српског језика и ћириличног писма. Уставни суд прогласио је референдумско питање за неуставно, али остаје чињеница да је ова иницијатива сакупила преко 600.000 потписа.³¹ Овај податак говори *per se* каква је општа политичка клима према Србима, као и о искреној спремности Хрватске да развија сарадњу у духу „добросуседских односа“. То није била једина кампања која је имала за циљ ограничавање, тј. укидање мањинских права. Грађанска иницијатива „Народ одлучује“ из 2018. године, предлагала је да се представницима мањина укине могућност да у Сабору гласају за буџет и поверење Влади, али је одбачена услед недостатка потписа. У извештајима Српског народног вијећа који континуирано прате говор мржње и насиље над Србима упућују да се од уласка Хрватске у Европску унију до данас бележи пораст насиља над Србима. На сличне закључке упућују и годишњи извештаји тамошњег омбудсмана. У већ поменутом петом извештају

²⁹ Siniša Tatalović, *Nacionalne manjine u Hrvatskoj (politika, obrazovanje i kultura)*, SKD „Prosvjeta“, Zagreb, 2022, str. 47.

³⁰ *Ibid.*, str. 11.

³¹ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4640/2014 od 12.8.2014, *Narodne novine*, 104/2014 (2021).

Саветодавног одбора Савета Европе за заштиту националних мањина из 2021. године, наводи се да у Хрватској и даље постоји дискриминација националних мањина, а највише Срба и Рома. У извештају се, између осталог, наводи да је у периоду од 2017. године до 2020. године, повећан број кривичних дела мотивисаних мржњом, као и говора мржње у јавном дискурсу, истичући и проблем историјског ревизионизма.³²

3) ИЗВОРИ

“Charter of Fundamental Rights of the European Union”, Art. 21, *Official Journal of the European Union*, 2012/C 326/02, 26.10.2012.

„Декларација о промисању европских вредности у југоисточној Европи“, *Narodne novine*, br. 121, 28.10.2011.

„Извјешће пушке првобранитељнице“, *Анализа стања људских права и једнакости у Хрватској*, 2022, Загреб.

„Одлука о проглашењу Закона о привременом преузимању и управљању одређеном имовином“, *Narodne novine*, 73/1995 (1228).

„Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Хрватске о заштити права српске и црногорске мањине у Републици Хрватској и хрватске мањине у Србији и Црној Гори“, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, број 3/2005.

„Устав Републике Хрватске“, *Narodne novine*, број 56/1990 (1092), од 22.12.1990. године.

„Уставни закон о људским правима и слободама и о правима етничких и националних заједница или мањина у Републици Хрватској“, *Narodne novine*, број 65/1991 (1664), од 4.12.1991. године.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2021), Fifth Opinion on Croatia, ACFC/OP/V(2021)2, 10 June 2021.

Council of Europe, Reservations and Declarations for Treaty No.148 – European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148).

Ђукановић, Драган, *Балкан на постхладноратовском раскршћу (1989–2016)*, Институт за међународну политику и привреду, Службени гласник, 2016.

Ђурић, Владимир, „Заштита националних мањина и перспективе европских интеграција Републике Србије“, Јелена Ђеранић Перишић, Владимир Ђурић, Александра Вишекруна (урс.) У: 65 година од Римских уговора: Европска унија и перспективе европских интеграција Србије. Институт за упоредно право, Београд, 2022.

³² Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2021), Fifth Opinion on Croatia, *op. cit.*

- Кривокапић, Борис, „Организација за безбедност и сарадњу у Европи и заштита мањина“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, но. 43 (2003), стр. 149–78.
- Кривокапић, Борис, „Уједињене нације и заштита мањина“, *Страни правни живот*, но. 2–3, 2003.
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4640/2014 od 12.8.2014, *Narodne novine*, 104/2014 (2021).
- Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission to Croatia.
- Поп-Лазих, Исидора, „Демографија као фактор остваривања мањинских права Срба у Хрватској“, у: Живорад Глигоријевић, Тадија Ђукић (урс.), *Регионални развој и демографски токови земаља југоисточне Европе*, (XXVIII), Економски факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2023.
- Радушки, Нада, „Положај националних мањина у развијеним европским земљама“, *Миграцијске и етничке теме*, Институт друштвених наука, Београд, 2008.
- Ragazzi, Maurizio, “Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia”, *International Legal Materials*, Cambridge University Press, Vol. 31, No. 6, 1992.
- Republika Hrvatska, Državni zavod za statistiku, Objavljeni konačni rezultati popisa 2021, dostupno na: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>.
- Таталовић, Синиша, „Етнички односи и сигурност на Западном Балкану“, *Политички живот*, Центар за демократију Факултета политичких наука Универзитета у Београду, бр. 9, 2013.
- Tatalović, Siniša, *Nacionalne manjine u Hrvatskoj (politika, obrazovanje i kultura)*, SKD „Prosvjeta“, Zagreb, 2022.
- The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, Koops, Joachim A; Tardy, Thierry; MacQueen, Norrie; Williams, Paul D (eds.), Oxford University Press, 2014.
- Zakon o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, broj 18/97.
- Јанковић, Марија, „Три деценије независности Хрватске: ‘Немачка се надала да ће зауставити рат!’“, *BBC News на српском*, 15. јануар 2022.
- Пречишћена верзија Уговора о ЕУ, Министарство за европске интеграције, 20.12.2019, стр. 14.

4) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Положај и права мањина значајно оптерећују међудржавне односе, не само између Србије и Хрватске већ и између држава региона Западног Балкана. Заједнички именитељ спољне политике обе државе, који се огледа у чланству у ЕУ, поставио је на агенду многа отворена питања, па тако и питање мањинских права. Анализа је показала да Хрватска има историју усвајања антимањинских нормативних решења, али да је уложила значајне напоре да унапреди нормативно-правни оквир у области мањинских права и то само у периоду од ступања у Процес стабилизације и придруживања до чланства у Унији. Ипак, постоји и значајан простор за њихово даље унапређивање. Још значајније од унапређивања било би доследно спровођење већ усвојених одредби, што је и највећи проблем са којим се данас суочавају припадници националних мањина у Хрватској, посебно Срби. Уласком у ЕУ питање мањинских права скинуто је са листе приоритета Хрватске унутрашње политике, између осталог и зато што је смањен међународни притисак усмерен на решавање мањинских питања. Чињеница да ЕУ нема развијен нормативни оквир у области заштите националних мањина, говори нам где се на листи приоритета политике ЕУ (не)налазе мањинска права. Имајући ово у виду, може се рећи да ЕУ у преговарачким процесима води политику двоструких стандарда, те да уласком Хрватске у Унију значај те врсте притиска губи на значају. С друге стране, Србија и даље води преговоре за чланство, а посебно место које у том процесу има поглавље 23, у које су укључена и мањинска права, вероватно ће довести до поновних притисака од стране Хрватске како би се унапредио положај Хрвата у Србији. О континуираном урушавању система заштите мањинских права, након уласка у ЕУ, говоре бројни извештаји сачињени како на националном (омбудсман, СНВ) тако и на међународном нивоу (Савет Европе), што не доприноси развоју добросуседских односа и регионалне сарадње.

**DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF THE NORMATIVE FRAMEWORK
IN THE FIELD OF MINORITY RIGHTS IN CROATIA IN THE CONTEXT
OF EUROPEAN INTEGRATION**

Abstract: This year marks the decade since Croatia became a member of the European Union (EU). It is precisely this period of time that gives the opportunity to take a chronological look at the development of the normative-legal framework in the field of minority rights in Croatia and its application in practice. Special emphasis in this analysis will be placed on the realisation of the minority rights of the members of the Serbian national minority, the most numerous minority in Croatia, as well as the impact of these issues on the development of regional cooperation and bilateral relations with Serbia. The goal of the analysis is to assess whether the process of European integration of Croatia contributed to the development and improvement of minority rights or whether opposite tendencies can be observed. The analysis of the development of instruments in the field of protection of minority rights will cover the international, regional, and national levels. We will also refer to the specific weight of these issues in the negotiation processes for the membership of Serbia and Croatia in the EU. The methodological framework will include descriptive and explanatory analysis, as well as the method of analysing the content of secondary sources (laws and other acts). In addition, a comparative analysis will be applied in order to determine whether the existing legal framework applies equally to all members of national minorities.

Keywords: national minorities, minority rights, normative framework, Croatia, EU.