

EVROPSKI STANDARDI ZAŠTITE MANJINA – OD UVJETOVANOSTI DO LIMITIRANOSTI: SLUČAJ HRVATSKE

Apstrakt: U području manjinskih prava EU promovira norme koje nemaju uporište u zakonodavstvu EU i koje nisu dio pravne stečevine EU. Limiti uvjetovanosti implementacije manjinskih prava koje EU promovira vidljivi su mehanizmu praćenja te implementacije, uključujući i redovna izvješća Evropske komisije o napretku zemlje ka EU koja prate manjinske probleme u političkom kontekstu neke zemlje. Izvješća se baziraju na Kopenhagenskim kriterijima o zaštiti manjina. Potrebni su ozbiljni naponi u implementaciji zakonskih normi manjinskih prava. Nekoliko faktora utiče na implemenatciju: konfuzija oko pravne prirode zaštite manjinskih prava, neodređenost formulacije standarda i koristi koje bi njihovim provođenjem neka zemlja imala. Kako svi ti faktori ne bi doprinosili daljnjoj nedorečenosti, EU mora ujednačiti i jasno definirati standarde manjinskih prava, uvjeravajući vlade da postoje manjinskih grupa obogaćuje društvo, a mjere usmjerene na očuvanje njihove specifičnosti utječu na smanjenje rizika od konflikta. Iako se na primjeru Hrvatske može vidjeti da su usvojene, promjenom zakonodavstva, mnoge evropske norme zaštite manjina, iz izvješća Evropske komisije najbliže je moguće vidjeti i njihovu limitiranost, tj. ne primjenjivanje zakona u realnost. Izvješća Evropske komisije o napretku prikazuju da manjinski problem nije prioritet EU u pristupnim pregovorima, te poteškoće EU u praćenju napretka u nedostatku jasno definiranih mjerila u području manjinskih prava.

Ključne riječi: liberalni multikulturalizam, manjinska prava, EU.

Jednakost je rezultat ljudske organizacije.

Mi nismo rođeni jednaki.

Hana Arent

Najveća univerzalna vrijednost je u različitosti.

Montenji

Principe ostvarenja jedinstva u različitosti, EU je definirala kao integracijski uvjet, između ostalih područja, u djelokrugu ljudskih, a posebno manjinskih prava. Područje ljudskih prava je djelokrug u kome je EU devedesetih godina 20. stoljeća bila prisiljena redefinirati svoje unutarnje (sistemske) vrijednosti kako bi što efikasnije djelovala u međunarodnim odnosima. Proširenjem EU na istok još više je nestajala razlika između unutarnje i vanjske politike. Isticanje manjinskih prava, pored ljudskih prava, može se objasniti promjenama na međunarodnom planu, političkom okruženju nakon završetka Hladnog rata, raspadom socijalističkog bloka, te potencijalnom konfliktu izazvanim neriješenim etničkim problemima. Standardi zaštite manjina koje je EU osmislila u zadnjih petnaestak godina svojevrсни su rezultat straha od pesimističkog sagledavanja stvari koji smatra da etnička politika može biti opasnost za mir i stabilnost, naročito u novonastalim državama nakon sloma socijalizma i nade optimističkog pogleda na novonastalu situaciju u kojoj europski standardi zaštite manjina mogu pomoći pomirbi i normalizaciji etničke politike. Nakon 1989. novonastale države imaju prioritet izgradnje države i nacije, a manjinska se prava potiskuju.

U posljednjih 15 godina svjedoci smo prave revolucije (Kymlicka, 2007) u relacijama države i nacionalne manjine. Stari modeli asimilacije manjina se zamjenjuju „novim“ multikulturalnim modelima države i građanstva, koji daju kulturne i religijske pogodnosti manjinama, teritorijalnu autonomiju i jezična prava. Nove demografske i povijesne okolnosti prouzročile su internacionalizaciju manjinskih prava. U skladu sa „novim“ mjerilima, tadašnji generalni sekretar Vijeća Evrope, Daniel Taršis (Daniel Tarschys), izjavljuje da je poštivanje manjina fundamentalno mjerilo „moralnog progressa“ neke zemlje. (Burges, 1999)

Prema Statutu Vijeća Evrope svaka država koja poštuje vladavinu zakona, ljudska prava i osnovne slobode kvalificirana je za članstvo u EU. Takvi neodređeni uvjeti morali su dobiti određenije i obvezujuće regule. Vijeće Evrope kao primarni interes ima ljudska prava i demokraciju, a unutar EU, kao zajednicu sa primarno ekonomskim interesom. Unutar Vijeća Evrope, osnovana je Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS/OSCE) sa primarnim man-

datom zaštite mira i sigurnosti, čije ideje je u potpunosti usvojilo Vijeće Evrope. OESS je prvo tijelo unutar EU koje je nastojalo napraviti službenu deklaraciju o manjinskim pravima. Kopenhagenski dokument iz 1990. smatra se najznačajnijim događajem za zaštitu manjina u okviru OESS-a i on danas predstavlja osnovni dokument EU kojim su utvrđeni standardi zaštite nacionalnih manjina, uspostavljajući direktnu vezu između demokracije, ljudskih prava, prevencije sukoba i zaštiti manjina. Poštivanje prava pripadnika nacionalnih manjina preduvjet je mira, stabilnosti i demokracije u političkim okvirima zasnovanim na vladavini prava. U točki 32. dokumenta (Milinković, Petković, 1995) naglašava se da je pripadnost nacionalnoj manjini stvar pojedinaca što mu ne može prouzročiti probleme, a zatim se posebno navode prava na: upotrebu materinjeg jezika privatno i u javnosti, na obrazovne, vjerske institucije u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, na uspostavljanje i održanje međusobnih kontakata unutar države, ali i s građanima drugih država s kojima imaju zajedničko etničko ili nacionalno porijeklo ili vjerska uvjerenja, na pristup i razmjenu informacija na materinjem jeziku, na osnivanje i održavanje organizacija i udruženja. EU je eksplicitno usvojila norme utemeljene u OESS-u „ljudska i manjinska prava“, a u kontekstu Badinterove arbitažne komisije. (Pellet, 1992)

Ugovorom iz Maastrichta (1992) prvi puta u povijesti EU spominju se odredbe o osnovnim pravima i priznavanju i poštivanju „nacionalne i regionalne različitosti“ unutar članica Unije. (*Treaty on EU*, internet) Okvirana konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995) se uglavnom temelji na generalnim ciljevima i načelima koja države moraju poštivati prilikom ostvarivanja prava manjina. Ali kao međunarodni ugovor ona sadrži kompleksne i zakonodavno obvezujuće panevropske odrednice o manjinskim pravima, ali bez detaljnog i iscrpnog reguliraja prava manjina. Okvirna konvencija u članu 1. ističe da je zaštita nacionalnih manjina, prava i sloboda sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava. Time se ističe da je zaštita manjina pitanje od međunarodnog značaja i ne može se smatrati pitanjem koje je jedino u nadležnosti države. (Dimitrov, 1999). Ne ograničavajući se samo na zemlje EU, važno je dodati da postoje tri organizacije koje su značajno doprinijele razvoju opsega ljudskih prava, te razjašnjavaju mnoga nerazrješene manjinska pitanja svojim smjernicama, preporukama i mišljenjima. Tihom diplomacijom,

naglašavajući važnost zaštite manjina, OESS-ov visoki povjerenik za nacionalne manjine, sprječava sukobe; Radna grupa za manjine UN-a potiče značaj manjinskog pitanja i promiče otvoren dijalog, a Savjetodavni odbor Vijeća Evrope prati implementaciju manjinskih prava i promicanje dijaloga. (Letschert, 2005) Sva tri instrumenta imaju različite pristupe, ali isti cilj; spriječiti sukobe vezane uz neriješena manjinska pitanja te pretvoriti teoriju zaštite manjina i sprečavanje sukoba u praksu.

Standardi međunarodne zajednice za zaštitu manjina uspostavljaju pravila koje nacionalna država mora poštivati stvarajući svoju viziju nacionalne homogenizacije. Tako koncipirani standardi vide različitost kao realnost i definiraju buduća politička djelovanja utemeljena na toleranciji, te princima individualne slobode i jednakosti. Svi novi međunarodni diskursi i norme zaštite manjinskog prava su liberalnog karaktera, te u skladu sa teorijom liberalnog multikulturalizma. Taj novi koncept počiva na politici priznanja i poticanja etničke i kulturne različitosti, koji mogu proširiti ljudske slobode, učvrstiti ljudska prava, srušiti etničke barijere i produbiti demokraciju.

1. Limiti uvjetovanosti manjinskih prava

Godine 1993. EU je objavila da je poštivanje manjinskih prava jedan od uvjeta „pristupnih kriterija“ koje zemlje (posebno postsocijalističke) moraju poštivati u cilju priključenja Uniji. Mehanizam praćenja napretka prikazuju redovni godišnji izvještaji Evropske komisije o napretku koji daju prikaz odnosa zemlje kandidati prema manjinskom problemu, te se u njima mogu vidjeti limiti uvjetovanosti normi koje EU nalaže u području manjinskih prava. Keli (Kelley, 2004) smatra da postsocijalističke zemlje neće samim uvjeravanjem međunarodne zajednice usvojiti standarde zaštite manjina, već jedino pod prijetnjom neprimanja u EU i NATO.

Pod uvjetovanošću implementacije manjinskih prava podrazumjeva se „demokratska promocija“ i „evropeizacija“. Pojam evropeizacije obuhvaća način djelovanja koji je definiran i integriran u proces donošenja odluka EU, te ugrađen u logiku unutarnjeg diskursa, identiteta, političke strukture i javne politike EU. (Radaeli. M. Claudio. 2000)

Svaka država sebi postavlja za cilj balansiranje između unutarnje i vanjske motivacije za promjenom političkog djelovanja. Kako efikasna može biti uvjetovanost EU za promjenom unutarnjeg zakonodavnog ustroja države? Definiranje uvjetovanosti treba biti shvaćeno kao postizanje usuglašavanja normi i pravila i njihove implementacije unutar EU i van nje, te mehanizam provedbe koji će osiguravati kredibilitet, dosljednost i kontinuitet tokom vremena. (Sasse, 2008) Manjinska prava su upravo pravi test za ispitivanje te uvjetovanosti i postignuća.

Ipak, kroz pristupne pregovore manjinski „zahtjevi“ imaju ispred sebe nekoliko problema: a) u zakonodavstvu EU nedostaju čvrsti temelji zahtjeva za manjinskim pravima i nepostojanje jasnih kriterija. Sadašnje članice EU imaju vrlo različito uređeno zakonodavstvo; od potpuno razrađenih zakonodavnih normi zaštite manjina i političkog predstavljanja manjina do konstitucionalnog unitarizma i potpunog nijekanja postojanja manjina; b) manjinska prava nikad nisu bila prioritet unutarnje politike EU; c) unutar EU postoje velike razlike o tome što je to uopće „nacionalna manjina“, te o prirodi manjinskog prava u međunarodnoj politici i pravu.

Limit implementacije manjinskih zahtjeva vezan je i uz samu terminologiju „međunarodne zajednice“ (Harvey, 2006: 89–112; Kymlicka, 2007: 11) koja bi trebala biti promotor tih standarda. Pogrešno je promišljati o međunarodnoj zajednici kao zbiru država, institucija, aktera i struktura sa prijateljskim relacijama, utemeljenim na međusobnom poštivanju sa zajedničkim vrijednosnim sistemom. Realnije je shvatiti „međunarodnu zajednicu“ kao aktere raznih interesa, ideološke podjeljenosti, sa relacijama nepovjerenja i međusobnog antagonizma, te nejednakim moćima i utjecajima. Zapadne zemlje su duboko podjeljene oko glavnih značajki međunarodnih normi manjinskih prava, pa sukladno tome nije uvijek niti pod kontrolom sam razvoj tih normi koje su često rezultat unutarnjih razloga svake pojedine utjecajne zemlje. Svaka međunarodna organizacija ima različit pristup etničkoj različitosti kao refleksiju svojih instiucionalnih mandata, birokratke kulture, te vlastitih povijesnih i društvenih okolnosti razvoja zemlje iz koje dolaze. Barnett i Finmor (Barnett, Michael, Martha Finnemore, 2004) ukazuju na promišljanja različitih autora koji konstantno potcjenjuju autonomiju međunarodnih organizacija, promatrajući njihovu politiku kao predmet

pregovora najutjecajnijih zemalja. U realnosti, takva je politika rezultat sukoba između samih organizacija, te pokušaja birokrata na vodećim položajima davanja smisla svom poslu i radu, koristeći svoje postupke i načela kao put napredovanja u karijeri.

Sve međunarodne organizacije, uključujući i UN reflektiraju asimetriju globalne moći, privilegirajući stajališta i interese Zapada. Nije zato niti slučajno da norme i standarde manjinske zaštite oblikuju zapadni stručnjaci na temelju iskustava zemalja svog porijekla. Koristeći terminologiju Šekla (Checkela, 1999) međunarodne organizacije stvaraju norme (*norm-makers*), a za zemlje u svijetu se očekuje da budu primatelji tih normi (*norm-takers*). U mnogim dijelovima svijeta, norme u ime međunarodne organizacije nailaze na odbijanje, budući da se smatraju predrasudama zapadnih zemalja koje svoj ustroj žele preslikati na ostatak svijeta. To je ključ razumjevanja paradoksa nove međunarodne politike raznolikosti.

Evropska komisija je glavni instrument praćenja i vrednovanja napretka zemlje kandidata ka EU. Izvještaji Evropske komisije o napretku u svojoj strukturi slijede Kopenhagenske kriterije, ali korištenjem izraza kao što je demokracija, vladavina prava, poštivanje prava nacionalnih manjina daju širok spektar interpretaciji. Oni svoje kriterije temelje na setu vrijednosti koje nisu dio pravne baštine EU; najviše na Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima koja je samo djelomice dio pravnog poretka EU, zatim na glavnim dokumentima OESS-a iz devedesetih godina, te UN-ovoj Općoj deklaraciji o ljudskim pravima. Okvirna konvencija o pravima manjina iz 1995. godine glavni je instrument prevođenja manjinskih kriterija u praksu, iako je nekoliko zemalja nije ni potpisalo, npr. Francuska i Velika Britanija.¹ Okvirna konvencija je od samog svog donošenja izazvala više kritika nego odobravanja, a jedna od glavnih kritika je nepostojanje potpune definicije nacionalne manjine u samoj Konvenciji. Ali, usprkos svojoj nesavršenosti smatra se za jednom od glavnih preduvjeta u poboljšanju manjinskog pitanja jer je ona prvi međunarodni zakonski obvezujući dokument.

¹ Npr. Belgija je potpisala Okvirnu konvenciju za zaštitu manjina 2001, ali je nije ratificirala, Grčka je potpisala 1997, ali je također nije ratificirala, Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp#France

2. Manjinska prava – evropski uvjeti i Hrvatska agenda

Manjinske zajednice postoje na cijelom području Hrvatske s brojnim zajednicama koje su koncentrirane u Baranji, Baniji, sjevernoj Dalmaciji, Istri, Kordunu, Lici, istočnoj i zapadnoj Slavoniji. Migracije manjina su postojale u mnogim periodima tokom povijesti i pod različitim uvjetima. Popisom stanovništva prema narodnosti 2001. godine evidentirani su statistički podaci za dvadeset i dvije manjinske zajednice prema etničkoj pripadnosti.²

Usporede li se rezultati popisa stanovništva iz 2001. godine s nekoliko dosadašnjih popisa, kod svih nacionalnih manjina, osim kod Albanaca, Roma i Nijemaca, uočeno je opadanje broja njihovih pripadnika. Najdrastičnije smanjenje je prisutno kod najbrojnijih nacionalnih manjina – srpske, mađarske, češke i talijanske.³ Takva značajna promjena demografske strukture rezultirala je drugim promjenama relevantnim za manjinsku problematiku. Danas su u Hrvatskoj manjine raspršene – ne postoji teritorijalno homogena nacionalna manjina. Niti jedna manjina ne može tražiti participiranje u vlasti (*power-sharing*) kao obliku rješavanja njihova statusa. Manjine koje imaju izvjesnu razinu teritorijalne autonomije, inzistiraju na ostvarenju svojih prava, preferirajući zaštitu identiteta, a ne sudjelovanje u vlasti. (Minority Rights Group International Report, internet)

2.1. Promjene u zakonodavstvu

Kako bi stekla status kandidata, Hrvatska je u svoje zakonodavstvo morala ugraditi set političkih prava nacionalnih manjina. Bilo je potrebno donijeti zakonske mjere zaštita manjina, posebno srpske koja je u prijašnjem zakonodavstvu imala status konstitutivne nacije.

Za ostvarivanje prava nacionalnih manjina od velike važnosti je bilo usvajanje Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina

² Podaci Državnog zavoda za statistiku (<http://www.dsz.hr>). Najbrojnija manjina u Hrvatskoj je srpska s 201.631 pripadnikom ili 4.54% udjela u ukupnom broju stanovnika Hrvatske, zatim Bošnjaka 0,5%, Talijani čine 0,4%, Mađari 0,4%, Albanci 0,3%, Slovenci 0,3%, Česi 0,3%, Romi 0,2%, Slovaci 0,2% Makedonci 0,1% i Nijemci 0,1%.

³ Smanjenje broja pripadnika nacionalnih manjina u odnosu na rezultate iz 1991. godine evidentirano je kod Srba – 65%, Slovenaca – 41%, Rusina – 28%, Mađara – 25%, Ukrajinaca – 20%, Slovaka – 15%, Talijana – 7%, dok se povećanje bilježi kod Roma za 41%, Albanaca 25% i Nijemaca za 10%. Prema približnim demografskim procjenama u tom razdoblju je oko 45.000 ljudi više umrlo nego što ih se rodilo.

1998. godine, koja se smatra važnom prekretnicom u zaštiti manjina, prvog dokumenta zakonodavno obvezujućeg karaktera. Implementacija Okvirne konvencije obuhvaća borbu protiv diskriminacije, pristup medijima, promociju efikasne jednakosti, te promocija kulture, religije, jezika i tradicije, sloboda okupljanja, udruživanja, mišljenja, sloboda štampe, govora i javnog nastupa, obrazovanje, sudjelovanje u gospodarskom, kulturnom i društvenom životu, zabrana nasilne asimilacije. Kao nadopunu Okvirnoj konvenciji, Hrvatska je prihvatila Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima, na temelju koje je donesen Zakon o upotrebi jezika i pisma nacionalnih manjina. Pozivajući se na Evropsku povelju, ugovorne stane se obvezuju da će u pogledu obrazovanja, sudstva, uprave i javnih službi, javnih medija, kulturnih aktivnosti, ekonomskog i socijalnog života na područjima na kojima se materinji jezici koriste (talijanski, mađarski, srpski, češki, slovački, rusinski, ukrajinski) kao službeni, omogućiti ostvarivanje prava na materinjem jeziku. Mišljenje Savjetodavnog odbora Vijeća Evrope bilo je od presudne važnosti za donošenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. (Council of Evrope, Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Croatia, internet) Savjetodavni odbor iskazao je žaljenje zbog spore implementacije Okvirne konvencije. Upućene su preporuke o hitnim mjerama poboljšanja zaštite nacionalnih manjina, posebice u sferi zapošljavanja, te daljnje mjere za boljim pristupom medijima.⁴

Godine 1991. Sabor je donio Ustavni zakon o ljudskim pravima i pravima etničkih i nacionalnih manjina. Prihvaćajući međunarodne standarde, Hrvatska je ugradila visoku razinu zaštite manjina u svoje zakonodavstvo. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina u Hrvatskoj ima centralnu ulogu u ostvarivanju općeg okvira zaštite specifičnih manjinskih prava, uključujući i pitanje participacije manjina u procesima odlučivanja na lokalnoj, regionalnoj i državnoj razini. Godine 2002. je donesen novi *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina*⁵, na čije se donošenje Hrvatska obavezala i Sporazumom o stabilizaciji i priključivanju EU, a tek joj se njegovim

⁴ Postoci zaposlenika u tijelima državne uprave: Srba, 2,87%; Talijana, 0,16%, Mađara, 0,16%, Čeha, 0,16%, Muslimana, 0,39%, Slovenaca, 0,30%, Makedonaca, 0, 10%, (Tatalović, 2003a)

⁵ Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkim i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (1991, 1992).

usvajanjem otvorio put prema podnošenju kandidature za punopravno članstvo u EU. Njegovim je donošenjem završen proces stvaranja cjelovitog normativnog okvira za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Prema njemu, država osigurava ostvarivanje posebnih prava i sloboda pripadnicima nacionalnih manjina kroz ostvarivanje individualnih i grupnih prava. Njegovi ključni elementi obuhvaćaju zaštitu od direktne i indirektno diskriminacije, te promoviraju sljedeća manjinska prava: upotrebu manjinskog jezika u javnoj ili službenoj upotrebi, odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu kojim se služe, upotrebu vlastitih zastava i simbola, kulturnu autonomiju – održavanjem, razvojem i iskazivanjem vlastite kulture, te očuvanje i zaštitu svojih kulturnih dobara i tradicije, pravo iskazivanja vjerske pripadnosti, pristup sredstvima javnog informiranja, samoorganiziranje, zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima, zaštitu od nemogućnosti ostvarivanja prava i sloboda nacionalnih manjina. Ovim zakonom je osigurano poštivanje međunarodnih standarda o ljudskim pravima kao i preporuka iz Lunda o sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu koje je promovirao Visoki predstavnik OESS-a za nacionalne manjine. (OSCE, internet) OESS je naglasio da je potrebna njegova puna implementacija, te daje preporuku o manjinskom predstavljanju u Parlamentu. (OSCE, internet) OESS je smatrao da je nužno osigurati participaciju manjina u javnoj upravi na lokalnoj i regionalnoj razini, kroz izborni zakon koji će osigurati proceduru izbornog predstavništva u Parlamentu. Za OESS je Ustavni zakon pozitivan doprinos interetničkim relacijama u Hrvatskoj i u široj regiji, ali i u široj zaštiti nacionalnih manjina u Hrvatskoj. Godine 2003. usvojeni su amandmani na zakon za lokalne izbore koje je osiguralo manjinsko predstavništvo u jedinicama lokalne samouprave. Izbornim zakonom srpska manjina je dobila zagarantirana tri mjesta u parlamentu, te je osnovan Savjet za nacionalne manjine. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (usvojen u prosincu 2002. godine) u svom članu 22., stavak 2. i 3., nacionalnim manjinama, koje na nekom području imaju pravo na proporcionalnu zastupljenost u predstavničkim tijelima lokalne i regionalne samouprave (čine najmanje 15 odsto stanovništva), garantira i pravo na zastupljenost manjina u tijelima državne uprave, sudskoj vlasti i administraciji lokalne samouprave.

2.2. Političko predstavljanje

Predstavljanje u Saboru. Hrvatska je jedna od rijetkih zemalja, poput Slovenije i Rumunjske, koja pripadnicima nacionalnih manjina ne osigurava samo zaštitu nacionalnog i kulturnog identiteta, već i posebna mjesta u Saboru. Dakle, manjine imaju pravo na političko predstavljanje i usklađivanje svojih specifičnih interesa, iako je limitiran broj predstavnika, koji ima simboličan utjecaj na državnu politiku.⁶

Saborski odbori. Unutar Sabora postoji Odbor za ljudska prava, s Pododborem za prava etničkih i nacionalnih manjina koji je determiniran implementacijom politike manjinske politike i njezinom implementacijom u proceduri prihvaćanja novih zakona. Odbor je također autorizirano radno tijelo koje se bavi pripremom implementacije međunarodne zaštite ljudskih prava, međunarodnim ugovorima, prava manjina i programa međunarodne kulturne suradnje međunarodnih grupa.

Participiranje u jedinicama lokalne uprave i samouprave. Novi Ustavni zakon predviđa proporcionalno zastupanje na svim razinama lokalne uprave, njime se predviđa i uspostavljanje Savjeta za nacionalne manjine na lokalnoj, regionalnoj i državnoj razini, kao konzultativnih tijela koji daju mišljenja o relevantnim pitanjima koja se tiču nacionalnih manjina i teže poboljšanju odnosa manjina i vladinih tijela na svim nivoima.

Savjet nacionalnih manjina je utemeljen 1998. godine kao nevladino, koordinacijsko i konzultativno tijelo svih registriranih manjina u Hrvatskoj u cilju promoviranja svih manjinskih zajednica. Ovo tijelo se bavi implementacijom i promocijom manjinskih prava, davanjem zakonodavnih prijedloga koji se tiču manjinske problematike, prenoseći njihove stavove Saboru, vladinim tijelima i Vladi u cilju rješavanja specifičnih problema, te suradnjom s vladinim i međunarodnim organizacijama, posebno s Venecijanskom komisijom. (Šimić, 1998: 9) U 2003. godini Savjet za nacionalne manjine je usvojio *Model ostvarivanja etničkih prava pripadnika nacionalnih manjina* koji polazi od kriterija iz temeljnih međunarodnih doku-

⁶ Član 19. Ustavnog zakona garantira članovima nacionalnih manjina „pravo na predstavljanje u hrvatskom parlamentu“. Za srpsku manjinu su rezervirana tri mjesta, za Talijane jedno, Čehe i Slovake jedno, Albance, Bošnjake, Makedonce, Crnogorce i Slovence jedno mjesto, te Austrijance i druge manje manjine jedno mjesto.

menta kojima se uređuju prava pripadnika nacionalnih manjina, Ustava i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Takvim modelom se osigurava zaštita i razvoj kulturnog i etničkog identiteta pripadnika nacionalnih manjina i njihova integracija u hrvatsko društvo. Prioritet se daje amaterskim i kulturnim institucijama, knjižnicama, medijima i izdavaštvu, istraživanju i kazališnim predstavama, a raspored sredstava iz državnog budžeta utvrđuje Savjet za nacionalne manjine.⁷

2.3. *Obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina*

Hrvatsko zakonodavstvo dopušta pripadnicima nacionalnih manjina obrazovanje na manjinskom jeziku s nastavnim programom koji obuhvaća manjinsku kulturu, povijest i jezik.⁸ Pripadnici manjina, individualno i grupno imaju pravo odabira obrazovanja i na većinskom jeziku. Nastavni plan i program odgoja i obrazovanja na jeziku i pismu nacionalne manjine uz opći dio obvezatno sadrži dio čiji je sadržaj vezan uz posebnost nacionalne manjine. Neke nacionalne manjine (Talijani) biraju samo programe s cjelovitom nastavom na manjinskom jeziku, dok drugi biraju programe prema kojima se uči manjinski jezik, povijest i kultura (Rusini i Ukrajinci). Češka manjina u nekim školama ima organiziranu kompletnu nastavu na materinjem jeziku ili dvojezičnu nastavu ili nastavu materinjeg jezika, povijesti i kulture. Na izdavanje udžbenika na jeziku i pismu nacionalne manjine primjenjuju se opći propisi o udžbenicima. Školske ustanove s nastavom na jeziku i pismu nacionalne manjine mogu koristiti udžbenike iz države matičnog naroda, uz odobrenje Ministarstva obrazovanja i športa. Sredstva potrebna za redoviti rad javne školske ustanove s nastavom na jeziku i pismu nacionalne manjine osiguravaju se u državnom budžetu.

Posebno važnim predstavnici Evropske komisije smatraju pravo manjinskog predstavljanja u Saboru Republike Hrvatske, kao

⁷ U 2003. godini, na temelju iskazanih potreba i interesa, Hrvatska financijski pomaže ostvarivanje programa rada 35 nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina i za tu namjenu je izdvojeno 2,8 milijuna eura, a u 2008. je godini Savjetu za nacionalne manjine Republike Hrvatske dodijeljeno oko 5,7 milijuna eura iz državnoga proračuna, 19% više u odnosu na 2007.

⁸ Zakon o pravu obrazovanja pripadnika etničkih i nacionalnih manjina (2000), član 6.

i pravo nacionalnih manjina na zastupljenost u predstavničkim tijelima lokalne samouprave, izvršnoj vlasti te u tijelima sudbene vlasti. Pravni okvir zaštite manjina vide u ratifikaciji svih konvencija Vijeća Evrope, Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, Okvirnoj konvenciji o zaštiti nacionalnih manjina, Evropskoj povelji o regionalnim i manjinskim jezicima, te Konvenciji UN-a o građanskim i političkim pravima, kao i bilateralni ugovori o manjinskoj zaštiti.

3. Limitiranost manjinskih prava u slučaju Hrvatske

Izveštaji Evropske komisije o napretku su bitni instrument monitoringa i ocjenjivanja Hrvatskog napetka ka EU, te usklađenosti sa Kopenhagenskim kriterijima. Od trenutka dobivanja statusa kandidata, EK preko godišnjih izvještaja sustavno prati proces pridruživanja Hrvatske kroz probleme obuhvaćajući političke kriterije za demokratizacijom društva, vladavinom prava i poštivanjem ljudskih i manjinskih prava koji nisu lako prevodivi kao *acquis communautaire* – pravnu stečevinu EU. (Kochenov, 2004)

Uspoređujući 5 zadnjih Izvještaja Evropske komisije⁹ ne primjećuje se različitost tematike na koju Hrvatske treba obratiti pažnju. Svi Izvještaji ukazuju na „*određeni napredak*“, ali uz kasnije ponavljanje preporuka iz prošlih godina. Napredak u provedbi Ustavnoga zakona o pravima nacionalnih manjina (UZPNM) vidi se u donošenju Akcijskog plana za provedbu UZPNM-a, u lipnju 2008, kojime su obuhvaćena sva važnija pitanja i odnosne ustanove. Međutim, provedba odredbi UZPNM-a u praksi daje različitu sliku: neke se odredbe provode dobro, a neke samo u ograničenoj mjeri. Problemi su i dalje prisutni, osobito kada je riječ o nedovoljnoj zastupljenosti manjina u državnoj upravi, pravosuđu i policiji. Primjećen je ograničen napredak u implementaciji UZPNM, glavnog preduvjeta pristupu Evropskoj uniji. Nije primjećen povećan broj

⁹ Croatia 2005 Progress Report, European Commission, (2005) 561, Brussels, 9 November, 2005; Croatia Progress Report, European Commission, (2006) 649, Brussels, 8 November, 2006; Croatia 2007 Progress Report, European Commission (2007)1431, Brussels, 6 November, 2007; Croatia 2008 Progress Report, European Commission, 5 November 2008 (2008) 674 and Croatia 2009, Progress Report Brussels, 14 October, 2009 European Commission, (2009) 1333

zapošljavanja pripadnika manjina u državnoj upravi na razini županija, gradova i općina. (Croatia, 2009, Progress Report, internet) Nedostaje i dugoročna strategija za provedbu odredbi UZPNM-a o zapošljavanju pripadnika manjina, kao i odgovarajući statistički podaci kojima bi se omogućio primjereno praćenje broja zaposlenih iz redova manjina. Pripadnici srpske manjine, uključujući one koji su tokom ratnoga konflikta ostali u Hrvatskoj, suočavaju se s mnogobrojnim poteškoćama pri zapošljavanju, osobito u ratom pogođenim područjima. Vlada nije donijela posebne mjere koje bi osigurale dugoročna rješenja ovog problema. Posebno u području zapošljavanja potrebno je sa više posvećenosti izvršiti zakonska usklađivanja i programe zapošljavanja sa adekvatnim nadzorom koji bi mogao statističkim mjerilima pratiti broj zaposlenika. Savjetodavni odbor je bio svjestan da je izvanredno niska predstavljenost nacionalnih manjina u izvršnoj i sudskoj vlasti djelomično rezultat prakse iz prošlosti (povezano s ratnim sukobom 1991–1995), te da takvo stanje nije kompatibilno s Okvirnom konvencijom. Preporuka Savjetodavnog odbora bila je pronalaženje efikasne pravne osnove, te uvođenje dodatnih pozitivnih mjera u cilju otklanjanja postojećih negativnih posljedica ovakve prakse. Kritiku o nedovoljnoj zastupljenosti nacionalnih manjina u sudstvu i državnoj upravi dao je i OESS. (OSCE, Mission on Croatia, internet)

U brojne zakone je potrebno ugraditi elemente pozitivne diskriminacije i uskladiti ih s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. Unaprijeđena je i sposobnost lokalnih vijeća za nacionalne manjine (VNM-a) da jedinicama lokalne samouprave pružaju savjetodavne usluge o pitanjima koja se tiču manjina. Usprkos povećanoj financijskoj potpori, većina jedinica lokalne samouprave dovoljno ne priznaje vijeća za nacionalne manjine kao savjetodavna tijela. Nadalje, na stupanj njihove nezavisnosti i efikasnosti utječe činjenica da oni ovise o gradskom ili općinskom budžetu. Potrebno je dodatno promicati inicijative integracije, pomirenje i tolerancija, kao i zajedničke aktivnosti unutar postojećeg sustava.

Ostvaren je ograničeni napredak u različitim neriješenim pitanjima vezanim uz izbjeglice. Sam povratak, ako nije efikasan ili uspješan, nije dovoljan. UNMIK koji je usvojio termin „pravo na održivi povratak“ (Manual on Sustainable Return) i razrađuje ga u četiri područja: a) sigurnost i slobodu kretanja; b) pristup javnim

službama (javnim servisima, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti); c) pristup skloništu (putem efikasnog vraćanja vlasništva ili pomoći u rekonstrukciji kuća) i d) ekonomske opcije, putem poštenog i jednakog pristupa mogućnostima zapošljavanja. (Black i Gent, 2006: 22–24) Ukupan broj Srba iz Hrvatske koji su registrirani kao povratnici u Hrvatsku povećao se na 143.000, iako se procjenjuje da bi stvarnih povratnika moglo biti manje od 60 odsto od toga broja. Oko 1.345 izbjeglica i 380 raseljenih lica se vratilo u Hrvatsku 2008–2009. Prema Evropskoj komisiji, ukupan broj povratnika srpske nacionalnosti kreće se oko 108.466 dodajući 23.231 interno raseljene Srbe. Po drugim istraživanjima. (Mesić, Bagić, 2007) od 120.000 registriranih srpskih (manjinskih) povratnika, procjenjuje se da u zemlji trajno prebiva između 46.000 i 54.000, od čega 42.000 do 49.000 u mjestima svoga porijekla. Ako se od tog broja oduzme 14.500 preminulih nakon povratka, ostaje između 51.500 i 59.500 registriranih povratnika koji (i dalje) stalno prebivaju izvan Hrvatske, uglavnom u Srbiji.¹⁰

U lipnju 2008. godine donesen je Akcijski plan za ubrzanu provedbu programa stambenog zbrinjavanja, ali postoje mnogobrojne zapreke održivom povratku srpskih izbjeglica, pri čemu su glavni problemi i dalje rješavanje stambenog pitanja, osobito za bivše nositelje stanarskoga prava. Provedba Vladinih programa stambenog zbrinjavanja izvan i unutar područja posebne državne skrbi (PPDS) za bivše nositelje stanarskoga prava koji se žele vratiti u Hrvatsku i dalje je spora.¹¹ Planirani datum završetka provedbe

¹⁰ Najveći broj povratnika dokumentiran je 1998. – oko 20 tisuća, nakon čega godišnji povratni kontingenti padaju na 14 i 15 tisuća tijekom 1999. i 2000, te iduće tri godine na 10 tisuća. Zadnjih godina broj povratnika dalje se naglo smanjuje, tako da je u 2005. godini registrirano oko pet tisuća. Najviše trajnih povratnika došlo je od 1997. do 1999, a najveći 1998, 20 tisuća. U povratničkoj populaciji ima tek 10% djece do 15 godina, odnosno 3,5% djece u predškolskoj dobi. Mlađi, obrazovaniji, gradski stanovnici od početka su bili više orijentirani na integraciju u novu sredinu i trajne migracije. Najveći broj povratničke populacije pripada samačkim kućanstvima, ali i starim i neobrazovanim, koji su neuspješni i neprilagodljivi, nepoduzetni i nesposobni. (Mesić, Bagić, 2007: 47)

¹¹ Izvan PPDS-a konačno je riješeno samo oko 530 (12%) od ukupno 4.560 zahtjeva. Dodatnih 1.360 (30%) pozitivno riješenih zahtjeva čeka dodjelu smještaja. 1.806 (40%) čeka obradu, a 864 (19%) zahtjeva negativno je riješeno. Od 8.668 zahtjeva unutar PPDS-a, 4.788 (55%) obitelji dobilo je stan od ukupno 6.816 pozitivno riješenih zahtjeva, što je blagi porast u odnosu na prošlu godinu. Ukupno 653 zahtjeva čeka obradu, a 1.199 zahtjeva negativno je riješeno. Negativna rješenja o dodjeli smještaja izvan i unutar područja posebne državne skrbi ponovno se pregledavaju uz

programa stambenog zbrinjavanja izvan područja posebne državne skrbi pomaknut je na 2009. godinu.

Ostvaren je slabi napredak po pitanju vraćanja zaposjednutog poljoprivrednog zemljišta. Program za obnovu za kuće koje su bile oštećene ili opljačkane prije ponovnog vraćanja vlasnicima je pri kraju. Osim stambenog zbrinjavanja, ostali ključni problemi s kojima se susreću izbjeglice su zapošljavanje, trajno neprijateljstvo u određenim područjima, kao i „konvalidacija“ ili priznavanje radnoga staža povezanog s mirovinskim pravima, onim osobama koje su tijekom devedesetih godina prošloga stoljeća boravile u dijelovima Hrvatske koji nisu bili pod nadzorom hrvatskih vlasti.

Polako se popravlja položaj romske manjine u Hrvatskoj. Postignut je napredak u predškolskom obrazovanju Roma u okviru Vladina Akcijskog plana za „Desetljeće uključivanja Roma 2005–2015.“ Ali je većina Roma i dalje isključena iz glavnine hrvatskoga društva sa prisutnom sveopćom nezaposlenošću. Uz tu zajednicu je vezan i problem državljanstva, jer znatan broj pripadnika te zajednice nema državljanstvo, ne uživa temeljno pravo zaštite pred institucijama sudbene vlasti, te su lišeni temeljnih ljudskih prava.

Evropska komisija je kritična prema medijskoj slici Hrvatske, vezano uz provođenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Iako je bitno poboljšana predstavljenoost manjinskih interesa u medijima, treba donijeti odredbe o tome da su javne radijske i televizijske postaje dužne proizvoditi i emitirati programe za manjine na njihovim jezicima.

Praksa upotrebe jezika i pisma, te školovanje pripadnika manjina na njihovu pismu ocjenjena je kao korektna. Ta načela su u skladu s osnovnim načelima sadržanim u Okvirnoj konvenciji Vijeća Evrope o zaštiti nacionalnih manjina i u Evropskoj povelji o regionalnim i manjinskim jezicima. (Croatia 2008 Progress Report, internet) Kulturna prava, odredbe o školovanju iz UZPNM-a i drugi zakoni koji se odnose na manjine uglavnom se provode na zadovoljavajući način. Sve dosadašnje analize pokazuju nedovoljno medijsko prezentiranje sadržaja vezanih za nacionalne manjine, s obzirom na to da je medijska prezentacija od izuzetnog značaja za

pomoć UNHCR-a prije nego ih se dostavi podnositeljima. Od ukupno 1.400 predviđenih slučajeva za 2008. godinu, 598 ih je riješeno. Prema Croatia 2008 Progress Report.

uključivanje manjina u javni život. (Tatalović, 2003b) Prikazom nacionalnih manjina u medijima dodatno su smanjeni negativni stereotipi. Ipak, ostvaren je slabi napredak u pogledu proizvodnje i/ili emitiranja programa za manjine na njihovima jezicima. Posljednjih godina se bilježi intenzivniji razvoj civilnog društva.¹² Naglašena je važnost djelovanja organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava, posebno kad je riječ o pravima izbjeglica, pripadnika manjina.

Zadovoljni su kontinuiranim procesom obrazovanja manjina, ali i ukazuju na zabrinutost da postojeća obrazovna struktura zadržava segregaciju, a ne teži integraciji različitih etničkih grupa (podjeljeni razredi). Određeni nivo zabrinutosti usmjeren je niži nivo obrazovanja, npr Romske djece od obrazovanja koje dobivaju djeca većinske nacije.

Općeniti zaključak Evropske komisije svodi se na činjenicu da je poboljšani položaj manjina u Hrvatskoj, ali sa mnogo neriješenih problema vezanih za srpsku i romsku nacionalnu manjinu. Ostvaren je ograničeni napredak u rješavanju pitanja povratka izbjeglica, no potrebno je ubrzati taj postupak kako bi se osigurala održivost povratka izbjeglica. Potrebno je dodatno promicati inicijative kojima se potiče bolja integracija, pomirenje i tolerancija, kao i zajedničke aktivnosti unutar postojećeg sustava. Što se tiče srpske manjine, ostvaren je pozitivan napredak uz oštre kritike vezane uz zapošljavanje. Identične zaključke moguće je vidjeti i u godišnjem Izvještaju o stanju ljudskih prava u Hrvatskoj, Ureda za demokraciju i ljudska prava Vlade SAD-a. (2009 Human Rights Report, internet)

Preporuke UNHCR-a usmjerene Vladi ukazuju da se treba osigurati puna implementacija zakonodavnih mjera, usmjerene prvenstveno na regionalne i lokalne vlasti koje trebaju, u skladu sa Ustavnim zakonom, osigurati zapošljavanje u lokalnoj samoupravi, te spriječiti diskriminaciju u privatnom sektoru. (Kälin, internet)

Zaključak

Međunarodna zajednica je sačinjena od kluba država koje su zainteresirane za zaštitu prava i privilegija država i nisu neutralni promatrači u konfliktu države i manjina, ali se čini da vlada koncen-

¹² Do 1999. godine je bilo registrirano oko 15.000 nevladinih organizacija, a do 2003. njihov broj se povećao na više od 23000.

zus oko stava da EU ne želi da manjinsko pitanje postane problem budućeg pristupa EU. Potrebno je razviti zajednički konceptualni okvir koji bi vodio i kordinirao djelovanja različitih međunarodnih organizacija sa čvrsto utemeljenim ciljem. OESS i Vijeće Evrope su razvile standarde manjinskih prava primjenjiv za evropski kontekst. Oni nastoje teoriju spojiti sa različitim interesima različitih centara moći, te pokušati implementirati te norme u zemlje kandidata za EU, bez pretjeranog mješanja u domaće prilike, uzimajući u obzir povijesne i društvene okolnosti razvoja svake zemlje i bez nametanja koje može biti kontraproduktivno.

Evropske norme manjinskog prava slijede liberalni oblik multikulturalizma jer su inspirirane liberalnim vrijednostima slobode, jednakosti i tolerancije. Tu leži jedan od glavnih razloga zašto su ti standardi ne prihvatljivi nacionalnim državama kao zakonodavni oblici, a teško ih zakonodavne regule nalaze primjenu u životu. Nacionalne države smatraju da se tim standardima ugrožavaju svoje kulturni i politički identitete, ali je isto tako vidljivo i postojanje političke volje i javne podrške civilnog društva.

Na svom putu ka EU države pronalaze različite načine izbjegavanja primjenjivanja međunarodnih normi, uvjeravajući međunarodnu zajednicu da manjine nisu bitno obespravljene u svojom nastojanju za osvarenjem svojih prava. Domaća politika iziskuje generiranje održivih političkih utjecaja nastalih vanjskom političkom uvjetovanošću. Ako se zna da je pristupanje Njemačke NATO-u 1955. bilo uvjetovano bilateralnim ugovorom o zaštiti manjina sa Danskom, te da se na Italiju vršio pritisak za davanje autonomiji Južnog Tirola 1975, ne logično je pretpostaviti da bi Hrvatska bez nekog oblika međunarodnog pritiska ili podrške krenula prema značajnijem priznanju manjinskog prava kroz vlastiti proces demokratizacije.

Iako se na primjeru Hrvatske može vidjeti da su usvojene, promjenom zakonodavstva, mnoge evropske norme zaštite manjina, iz izvještaja Evropske komisije najbliže je moguće vidjeti i njihovu limitiranost, tj. ne primjenjivanje zakona u realnost. Kako se izvještaji rukovode Kopenhagenskim kriterijima, politički vrlo nejasno definiranim, moguće je i njima primjetiti moguće razlike između službene retorike i aktualne stvarnosti.

Izvještaji Evropske komisije o napretku u posljednjih pet godina od svih manjinskih zajednica, ističu srpsku i romsku. Nije

slučajno što se naglašavaju problemi baš te dvije manjinske zajednice. Romska manjina je teritorijalno rasuta, marginalizirana te politički slabo senzibilna. Iako je srpska manjina teritorijalno kompaktna i politički organizirana, bila je sukobljena strana, mnogo ljudi je otišlo iz zemlje i teško je povjerovati da bi ta zajednica mogla imati lak put integracije u hrvatsko društvo bez utjecaja međunarodne zajednice. Međutim, ako Hrvatska kontinuirano ništa nije napravila u pogledu zapošljavanja (kao temeljnom ljudskom pravu na rad) u državnoj administraciji, a takva zamjerka je postavljena prvi puta 2002, postavlja se pitanje nisu li oni samo neka vrsta političkog dokumenta Povjerenika za proširenje koji nema namjeru postavljati nove prepreke, a sa svojim glavnim ciljem završetka pregovora.

Izveštaji Evropske komisije o napretku prikazuju da manjinski problem nije prioritet EU u pristupnim pregovorima, te poteškoće EU u praćenju napretka u nedostatku jasno definiranih mjerila u području manjinskih prava. Nedostaje zakonodavna kompetencija, jer situacija unutar EU nikako nije savršena, te nema zakonodavno obvezujućeg dokumenata unutar same Unije. Postavlja se pitanje dosljednosti, jer se manjinska prava sagledavaju kao ispunjenje političkih kriterija, pa i u samim Izveštajima je moguće vidjeti prešutne političke kompromise, koji ponekad ne zvuče preoptimistično, a ponekad ne prodiru u bit problema. Kako Izveštaji nisu utemeljeni na pravnom poretku EU, EK mora naći drugačiji i precizniji način definiranja koncepta koji bi mogao mjeriti političke kriterije.

Izveštaji se mogu shvatiti kao dobrobit za Hrvatsku, te pomoć vladi i civilnom društvu da zajedničkim snagama izvrše potrebne političke promjene. Oni također mogu utjecati na zakonodavstvo, ali i na promjenu mentaliteta potičući na toleranciju i pomicanje granice političke korektnosti, a u cilju izgradnje demokratskog društva.

Hrvatska pokazuje sporu implementaciju preporuka Visokog povjerenika za manjine, te su nužni ozbiljni naponi u postizanju praktičnih rezultata iz zakonodavnog okvira u realnost. Nekoliko mehanizama utječe na implementaciju: evropski standardi manjinskih prava su zakonodavno kofuzni jer nemaju utemeljenje na zajedničkoj pravnoj stečevini evropskih zajednica, nedodređeno su formulirani u politički nejasnim kategorijama, a nejasne su i koristi koje bi zemlja mogla imati ako ih prihvati. Mehanizmi prihvatanja standarda zavise isključivo od volje državne vlasti koja će u buduć-

nosti sigurno biti u mogućnosti shvatiti i mimo evropskih standarda zaštite manjina da manjine samo mogu obogatiti društvo u cjelini, a da će mjere usmjerene očuvanju njihovih specifičnih karakteristika smanjiti rizike nasilnih sukoba.

Primljeno: 25. mart 2010.

Prihvaćeno: 14. jul 2010.

Literatura

- Barnett, Michael, Finnemore Martha (2004) *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Black, Richard and Saskia Gent (2006) „Sustainable return in Postconflict Context“. *International Migration* 44 (3): 5-38
- Burgess, Adam (1999) „Critical Reflections on the Return of National Minority Rights to East/West European Affairs“, u Karl Cordell (prir.), *Ethnicity and Démocratisation in the New Europe*, London: Routledge, London, 49–60.
- Checkel, Jeffrey (1999) „Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe“, *International Studies Quarterly* 43: 83 –114.
- Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities, (internet) dostupno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp#France (pristupljeno 15. 1. 2010)
- Council of Europe, Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Croatia. (internet) dostupno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_CM_Res_Croatia_en.pdf (pristupljeno 13. 2. 2010)
- Croatia 2005 Progress Report, European Commission, (2005) 561, Brussels, 9 November, 2005; (internet) dostupno na: <http://www.delhrv.ec.europa.eu/uploads/dokumenti/3a87bfc3ab7e5d6740a3a4b1aef3e26a.pdf> (pristupljeno 12. 2. 2010)
- Croatia Progress Report, European Commission, (2006) 649, Brussels, 8 November, 2006; (internet) dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/hr_sec_1385_en.pdf (pristupljeno 12. 2. 2010)

- Croatia 2007 Progress Report, European Commission (2007) 1431, Brussels, 6 November, 2007; (internet) dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/croatia_progress_reports_en.pdf (pristupljeno 12. 2. 2010)
- Croatia 2008 Progress Report, European Commission, 5 November 2008 (2008) 674; (internet) dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/croatia_progress_report_en.pdf (pristupljeno 12. 1. 2010)
- Croatia 2009, Progress Report Brussels, 14 October, 2009 European Commission, (2009) 1333; (internet) dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/hr_rapport_2009_en.pdf (pristupljeno 12. 1. 2010)
- Dimitrov, Nikola (1999) *Ramkovna konvencija za zaštita na nacionalnite malcinstva*, Skopje: Nolit.
- Kälin, Walter, (2009) Mission to Croatia, Specific groups and individuals: mass exoduses and displaced persons, Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons. (internet) dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/topic,4565c22511,4565c25f17f,441182000,0.html> (pristupljeno 14. 2. 2010)
- Kymlicka, Will (2007) *Multicultural Odysseys Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford: Oxford University Press.
- Kelley, Judith (2004) *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*, Princeton: Princeton University Press.
- Kochenov, Dimitry (2004) *Behind the Copenhagen façade, European Integration online Papers*, 8 (6). (internet) dostupno na: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-010.pdf> (pristupljeno 12. 1. 2010)
- Letschert, Rianne (2005) *The Impact of Minority Rights Mechanisms*, The Hague: T.M.C. Asser Institute and Cambridge University Press.
- Mesić Milan, Babić Dragan (2007) *Održivost manjinskog povratka u Hrvatskoj*, Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR), Zagreb.
- Milinković, Branko, Petković, Ranko (prir.) (1995) *Dokumenti KEBS, 1975–1995*. Beograd: Međunarodna politika.
- Minority Rights Group International Report, Minorities in Croatia, 2003, 12, (internet) dostupno na: www.minorityrights.org/adm./Croatia (pristupljeno 3. 2. 2010)
- OSCE, (internet) dostupno na: <http://www.osce.org/documents> (pristupljeno 13. 1. 2010)

- Pellet Alain, (1992) „The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples“, *European Journal of International Law*, 3 (1): 178–186.
- Radaeli, M. Claudio (2000) „Whither Europeanization: Concept Stretching and Substantive Change“, *European Integration online Papir* (EioP) 4 (8): 3.
- Sasse, Gwendolyn, (2008) „EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy“, *Journal of European Public Policy* 15 (6): 842–860.
- Status report no 16 on Croatia's progress in meeting international commitments since november 2004, July, 7, 2005, OESS, Mission to Croatia, (internet) dostupno na: www.osce.document/Mission (pristupljeno 13. 1. 2010)
- Šimić, Mila (1998) *Cultural Autonomy of Ethnic Minorities in the Republic of Croatia*, Zagreb: Puljko.
- Tatalović, Siniša (2003a) „Politika zaštite nacionalnih manjina u Hrvatskoj“, *Nacionalne manjine II – zaštita manjinskih prava u Hrvatskoj*, STINA, Split.
- Tatalović, Siniša, (2003b) „Analiza položaja nacionalnih manjina u Hrvatskoj, u Goran Bašić, (prir.) *Demokratija i multikulturalnost u jugoistočnoj Evropi*, Beograd, Centar za istraživanje etniciteta.
- Treaty on EU, Official Journal C 191, 29 July 1992. (internet) dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (pristupljeno 12. 1. 2010)
- „Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkim i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj“, *Narodne novine* br. 65/1991, 27/1992 – pročišćeni tekst, 51/2000, 105/2000 – pročišćeni tekst
- „Zakon o pravu obrazovanja pripadnika etničkih i nacionalnih manjina“, *Narodne Novine*, broj 51, 2000. član 6.

Vesna Stanković Pejnović

EUROPEAN STANDARDS OF MINORITY PROTECTIONS
– FROM CONDITIONALITY TO LIMITATION:
CASE OF CROATIA

Summary

EU promotes norms which lack a basis in EU law and do not directly translate into the *acquis communautaire* EU. Limits of EU conditionality in the area of minority rights are visible in closer look at the EU's monitoring mechanism, including Regular Reports, which locate EU's minority criterion in the domestic political context. Reports have structure broadly follows the Copenhagen criteria. Serious efforts are needed for achieving practical results flowing from the implementation of the legislative framework pertaining to minority issues. The same factors also affected the mechanisms' ability to influence that implementation. These factors concern the following: confusion regarding the juridical nature of the minority rights instruments, the vagueness or flexibility in the formulation of the standards, and unclarity as to the beneficiaries of the standards. Issue of soft instruments, vague norms and the lack of a definition of the beneficiaries of the norms will continue to trouble the minds of Governments, minorities, international mechanisms. EU must undertaking efforts to sharpen and further clarify the existing standards and to persuade Governments that existence of minority groups can enrich a society as a whole and that measures to preserve their specific characteristics will reduce the risks of violent conflicts. The case of Croatia, through Regular Reports, shows acceptance of European standards of minority protection in legal area, but with the limits in their implementation. In these circumstances Regular Reports describes attitude of EU toward minority issue; it is not priority of EU in accession process, difficulties in monitoring the implementation of minority issues and lack of precise definition norms in minority rights area.

Key words: liberal multiculturalism, minority rights, EU