

MA Darko Baštovanović

Prof Tomislav Žigmanov

**PRAVA NACIONALNIH MANJINA U PROCESU REGIONALNE SURADNJE I  
EU INTEGRACIJA NA ZAPADNOM BALKANU – HRVATSKA  
NACIONALNA ZAJEDNICA U SRBIJI KAO MOST SURADNJE IZMEĐU  
SRBIJE I HRVATSKE**

**Sažetak:** Iako danas u Srbiji žive brojne nacionalne zajednice koje se međusobno razlikuju po mnogim faktorima, država nije uspjela da obezbedi njihovu adekvatnu integraciju u društveno-politički sustav. Slabe institucije i fragmentirano društvo uslovlili su da u Srbiji danas sve više bude izražena etnička distanca između većinskog i manjinskog stanovništva ali i između samih manjinskih skupina, odnosno pojavu segregativnog multikulturalizma. Zatumljavanje problema manjina i ambivalentnost spram manjinskih zajednica koji se danas očituju u srbijanskom društvu dodatno su otežali i položaj nacionalnih zajednica i doveli do pogoršanja odnosa sa susjedima, što je posebno vidljivo u odnosima sa Hrvatskom. Ovakva situacija svakako nije u skladu sa europskom demokratskom praksom jer su dobri susjedski odnosi, visoki stepen poštivanja ljudskih i manjinskih prava i regionalna suradnja neki od ključnih principa na kojima počima EU. U ovoj radnji bit će sagledani neki od najbitnijih standarda manjinske zaštite na međunarodnoj i europskoj razini (UN, OSCE, Vijeće Europe) koji su bitni za daljnji razvoj Srbije kao moderne europske države. Posebna pažnja bit će posvećena bilateralnoj suradnji i mehanizmima bilateralnih sporazuma kao posebnim instrumentima dobre regionalne suradnje u cilju zaštite i unaprijeđenja položaja nacionalnih manjina.

**Ključne riječi:** Europska unija, OSCE, Vijeće Europe, nacionalne manjine, pregovaračka poglavlja, regionalna suradnja, Srbija, Hrvatska, bilateralni sporazumi, multikulturalizam, integracija.

**Institucionalni okviri zaštite ljudskih i manjinskih prava**

Politički i međudržavni problemi sa kojima su se suočile države Zapadnog Balkana početkom i tijekom devedesetih, koji su izazvali raspad zajedničke države, sada su stvar prošlosti, ali problemi i posljedice negativnog nasljeđa osjećaju se i danas. Srbija je nakon listopadskih promjena 2000. počela sa izgradnjom novog društveno-političkog sustava, demokratizacijom i samim tim izgradnjom nove manjinske politike. Proces

demokratizacije i osiguravanja priznanja većeg stepena ljudskih i manjinskih prava u Srbiji<sup>1</sup> imao je dva aspekta. Sa jedne strane ovaj proces predstavlja dugogodišnji angažman i rad međunarodne zajednice i organizacija (Vijeće Europe, Europska komisija, OESS, NATO itd.) na saniranju posljedica nastalih sa raspadom zajedničke države. Drugi aspekt predstavlja želju i rad država da se uključe u međunarodne tokove i da postanu demokratski ustrojena društva i članice velike europske obitelji. Međunarodna zajednica nastoji da se prekinute veze i problemi nastali između država Zapadnog Balkana riješavaju vidovima međusobne regionalne suradnje i kasnije samim uključenjem i članstvom u EU. Tako su, na primjer, Rumunjska i Bugarska članice EU od 2007., Hrvatska članica od 2012., a Srbija za sada ima status kandidata. Međutim, u regionu i dalje postoje problemi koji usporavaju euroatlantske integracije i koji opterećuju odnose između država. Mnogi problemi se direktno tiču zaštite i ostvarivanja ljudskih i manjinskih prava ili iz nje proističu. Iako su se države Zapadnog Balkana deklarativno opredelile za demokraciju, poštivanje i unaprijeđivanje ljudskih i manjinskih prava, institucionalni i normativni okviri putem kojih bi se upravljalo i koji bi to omogućili su daleko od izgrađenih. Primjeri dobre prakse izgradnje multikulturalnih i multikonfesionalnih država u pluralističkim društvima svakako jesu Makedonija i Hrvatska. Hrvatska je primjer države koja je svoje reforme po pitanju poštivanja i unaprijeđivanja ljudskih i manjinskih prava najuspješnije provodila i koja je institucionalno dostigla veoma visok nivo. Mora se napomenuti i da je Hrvatska prilikom pristupanja EU načinila značajne korake po pitanju zaštite ljudskih i manjinskih prava, pogotovo nakon objavljivanja Mišljenja Europske Komisije o zahtjevu Republike Hrvatske o članstvu u EU 2004, kada su navedene određene zamjerke po pitanju ljudskih i manjinskih prava, ali i pohvaljena činjenica da je Hrvatska ratificirala sve validne međunarodne i europske dokumente važne za zaštitu ljudskih i manjinskih prava. Pored krupnih koraka načinjenih ka otklanjanju većine prepreka vezanih za povratak izbjeglica i unapređenja položaja nacionalnih manjina, Hrvatska je započela i proces suočavanja društva s prošlošću i izgradnje novog sustava društvenih vrijednosti. Sa druge strane, glede Srbije, korijenite promjene po pitanju institucionalnih aranžmana i reformi društveno-političkog sustava su izostale. Demokratska i proeuropska vlast u Srbiji se nakon 2000. obvezala da razvija demokratske institucije i procedure, da uvede posebne mjere usmjerene ka zaštiti

---

<sup>1</sup> Posljedice sukoba i dramatičnog raspada SFRJ osjećaju se i u drugim državama nastalim na ruševinama negdašnje federacije.

nacionalnih zajednica, da provede politiku multikulturalnosti preporučenu kroz dokumente OESC-a, Vijeća Europe, Europske komisije i drugih relevantnih međunarodnih organizacija i institucija. Najznačajniji i odlučujući korak ka kreiranju nove manjinske politike načinila je Skupština nekadašnje SRJ 2002. godine kada je nakon aktivnih konsultacija sa predstavnicima međunarodne zajednice, a posebno sa Kancelarijom Visokog komesara za nacionalne manjine OESC-a, predstavnicima i institucijama manjinskih zajednica i organizacija civilnog društva, usvojila Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. U vezi sa ovim zakonom zanimljivo je to što je trebao važiti i nakon odvajanja Crne Gore iz Srbije i uspio je preživjeti zub vremena. Nakon ovoga je načinjen još značajniji korak usvajanjem Ustava iz 2006. godine koji je, pored principa nove manjinske politike, preuzeo i određeni katalog o pravima nacionalnih manjina i njihovih pripadnika koja su ranije bila određena zakonom (Ustav je prilično kontroverzan i negativno ocijenjen od strane Venecijanske komisije). U 2009. godini donesen je i Zakon o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina. Pored Ustava i spomenutih zakona, položaj nacionalnih manjina uređuju još i Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i odgoja i Zakon o lokalnoj samoupravi.

Iako je u Srbiji nakon 2000. razvijen određeni spektar sloboda i prava manjina u zakonodavnom smislu i unapređenja položaja manjina u institucionalnom smislu, i dalje nije osigurana ozbiljna i sustavna društvena integracija manjina, niti je ona danas u uvjetima prevladavajućeg segregacijskog multikulturalizma moguća. Srbija je kao država potpisnica Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima kojima se definiraju minimumi zaštite garantirani nacionalnim zajednicama, ali postavlja se pitanje da li je minimum zaštite manjina i okvirnog priznavanja manjinskih identiteta dovoljan stepen ako se ima u vidu opredeljenost Srbije za članstvo u EU. Situacija u Srbiji je dodatno zakomplicirana i činjenicom da nije pokrenuta ni šira društvena akcija po pitanju odgovornosti za dešavanja iz devedesetih godina prošlog stoljeća.

### **Multilateralne i bilateralne inicijative i okviri za zaštitu ljudskih i manjinskih prava**

Uspostavljanje inicijativa i kreiranje mehanizama na regionalnom nivou koji bi bili posvećeni isključivo ili u vjećoj mjeri zaštiti ljudskih i manjinskih prava ne predstavlja

uobičajenu praksu u državama Zapadnog Balkana. Imajući u vidu lošu implementaciju preuzetih obveza iz međunarodnih ugovora i dokumenata, postavlja se pitanje zbog čega je situacija ovakva. Regionalne inicijative i mehanizmi posvećeni ljudskim i manjinskim pravima svakako nisu novost u Europi i mnoge od njih su se pokazale kao veoma efikasne. Neke od najznačajnijih inicijativa koje su u većoj mjeri svoje aktivnosti posvjetile i ljudskim i manjinskim pravima jesu Centralno europska inicijativa i negdašnji Pakt za stabilnost u Jugoistočnoj Europi, koji od 2008. mijenja naziv u Vijeće za regionalnu suradnju i od tad je više posvjećen ekonomskim i socijalnim pitanjima, energetskej efikasnosti, infrastrukturi, parlamentarnoj suradnji, razvoju medijskih sloboda itd. Navedene dve inicijative nastale su izvan regiona i nisu najautentičniji doprinos zaštiti i unaprijeđenju ljudskih i manjinskih prava<sup>2</sup>. Iniciranje prekogranične i regionalne suradnje između država Zapadnog Balkana više se vršilo putem razvoja bilateralne suradnje i prihvatanjem i implementacijom instrumenata koji su nastali kroz rad međunarodnih i europskih institucija (UN, Vijeće Europe, OESS). Iako su same države uvidjele da je neophodno da se prihvataju standardi na međunarodnom nivou za zaštitu ljudskih i manjinskih prava, mnogi mehanizmi i dokumenti su nastali kroz aktivno vojno i mirovno djelovanje međunarodne zajednice da se spreči izbijanje novih sukoba i saniraju posljedice onih koji su se desili. Najtipičniji primjeri ovakvih dokumenata svakako jesu **Dejtonski mirovni sporazum i Vojno tehnički sporazum iz Kumanova**, posebno **Rezolucija 12-44 UN-a**<sup>3</sup>. Iako su ovi dokumenti za cilj prvenstveno imali zaustavljanje sukoba i postavljanje novih okvira za obnovu veza prekinutih sukobima, njihov značaj se u pojedinim segmentima očituje i u zaštiti ljudskih prava. Bitno je istaći da su najviše na uspostavljanju regionalnih inicijativa za zaštitu ljudskih prava imale nevladine udruge koje po svojoj prirodi imaju najbolji uvid u ljudska prava i manjinsku problematiku.. Kada je riječ o Srbiji mora se istaći da postoji određena posvijećenost multilateralnoj i bilateralnoj suradnji u regionu, pa je tako Srbija članica<sup>4</sup>, Inicijative za suradnju u jugoistočnoj Europi (1996), Procesu

---

<sup>2</sup> Vijeće za regionalnu suradnju (Regional Cooperation Council odnosno RCC) inicirano je na sastanku šefova spoljnih poslova Jugoistočne Europe, održanom u Sofiji 27. veljače 2008, kao nasljednik dotadašnjeg Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Europi. O prioritetima organizacije i dosadašnjim aktivnostima više vidjeti u izvješću Vijeća za 2015-2016 i u strategiji SEE 2020, <http://www.rcc.int/>

<sup>3</sup> U tački 11 rezolucije se navodi da je obveza svih institucija na Kosovu zaštite i poštivanje ljudskih prava, <http://www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm>

<sup>4</sup> Ono što je uočljivo prilikom pregleda prezentacije Ministarstva vanjskih poslova Srbije jeste da i pored isticanja privrženosti regionalnoj suradnji i dobrosusedskim odnosima, ljudskih prava manjina gotovo da nema. Većina inicijativa (sem CEI) odnosi se na ekonomsku suradnju, bezbednost, socijalne usluge, preduzetništvo itd. <http://www.mfa.gov.rs/>

suradnje u jugoistočnoj Europi (2000), Centralno europske inicijative (2000), Jadransko-jonske inicijative (2000), Proces suradnje na Dunavu (2002), Proces udruženje šefova policije jugoistočne Europe (2002), Međunarodna komisija za sliv reke Save (2003), Regionalna inicijativa za migracije, azil i raseljena lica (2004), Grupa za Tisu (2004), Centralno europske zone za slobodnu trgovinu (2006), Regionalni centar za sprovođenje zakona u jugoistočnoj Europi (2006), Regionalni savet za suradnju (2008), Strategija EU za Podunavlje (2011), Strategija EU za jadransko jonski region (2012).

### **Europski manjinski standardi i manjine kao mostovi suradnje**

Europski sustav zaštite nacionalnih manjina predstavlja regionalni sustav zaštite manjina i svakako ima najdulju tradiciju i najveći stupanj u svojim dostignućima. Za visok stupanj poštovanja manjinskih prava u suvremenoj Europi svakako su najvažniju ulogu imali Vijeće Europe i Organizacija za europsku sigurnost i suradnju, odnosno OESS (OSCE), a mehanizmi zaštite nacionalnih manjina postoje i u okviru Europske unije. Dokumenti doneti na europskoj razini ( posebno oni koji se tiču ekonomskih, socijalnih, kulturnih, političkih i građanskih prava ) imaju veliki značaj za zemlje Zapadnog Balkana, kao zemlje koje su prošle ili prolaze kroz tranzicione tokove, u daljnjoj demokratizaciji, institucionalizaciji i implementaciji ljudskih prava. Jedan od najznačajnijih dokumenata donetih na europskoj razini koji se tiče ljudskih prava jeste **Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda**<sup>5</sup>, koja je doneta od strane Vijeća Europe 1950., a na snagu je stupila 1953. Osnovni tekst Konvencije je potpisan u Rimu i od tad je dopunjen sa 13 protokola koji ukazuju na razvoj priznavanja i daljnji razvoj ljudskih prava. Konvencijom su zaštićena osnovna ljudska prava kao pravo na život, pravo na slobodu i bezbednost, pravo na pravičan i nepristrasan sudski postupak itd. Kako bi se ljudska prava štitila i kako bi se odredbe iz Konvencije poštovale, ustanovljen je jedan od najefikasnijih mehanizama na europskoj razini, a to je Europski sud za ljudska prava. Ono što karakteriše dokumente donete na Europskoj razini je činjenica da se u njima od dosadašnjeg pasivnog odnosa prema manjinama sad traži aktivni odnos država prema manjinskim zajednicama i njihovo puno uključivanje u društveno-političke sustave, kao i davanje specijalnih prava pripadnicima manjina i jednake šanse u odnosu na većinsku grupu. Na europskoj razini pored obvezujućih

---

<sup>5</sup> European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, Council of Europe, F-67075 Strasbourg cedex, 1950.

dokumenata za zaštitu ljudskih i manjinskih prava, postoji i veliki broj preporuka, smjernica, odredbi itd. Za dokumente donete na europskoj razini (posebno one u okviru Vijeća Europe) može se reći da su *Magna carta* manjinskih standarda jer se njima utvrđuje minimalna zaštita manjinskih prava i pored toga što predstavljaju temelje zaštite manjinskih prava, oni postavljaju i okvire za njihov daljnji razvoj.

**Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina** utvrđuje načela i standarde odnosno minimum zaštite manjinskih prava koje bi države koje društveno-političke sustave grade u evroatlantskim tokovima trebalo da slijede. Konvencija je veoma fleksibilna jer odredbe nisu striktno obvezujuće, već se državama ostavlja prostora da utvrde modalitete i implementaciju njenih ciljeva. Uvažavajući specifične okolnosti koje postoje širom Europe, ne samo etnokulturološke različitosti, već uzimajući i činjenicu da postoje države koje različito gledaju na odnos većinske i manjinske etnije, Konvencija utvrđuje načela i principe koji su skladni i primjereni europskoj demokratskoj praksi. Kada je riječ o Srbiji bitno je napomenuti da je Srbija, odnosno SRJ, Okvirnu konvenciju ratificirala dva puta. Prvi put je to učinila samoinicijativno 1998. godine, ali je Vijeće Europe odbilo ratifikaciju jer, osim toga što SRJ nije bila u Vijeću, u samoj zemlji nije bilo uvjeta i mogućnosti za razvoj demokracije, što je svakako jedan od glavnih uvjeta za ratifikaciju i primjenu ovog dokumenta. Drugi put je SRJ na poziv Vijeća Europe 2001., nakon demokratskih promjena, potpisala i iste godine ratificirala Konvenciju.

**Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima** (Council of Europe 1992) donesena od strane Vijeća Europe sa ciljem da se zaštite i unaprijede manjinski jezici, kao dio zajedničkog kulturnog naslijeđa. Državama koje su potpisale i ratificirale Povelju ostavlja se sloboda odabira koje regionalne ili manjinske jezike će štiti, kao i mogućnost odabira mehanizama za njihovu zaštitu. . Kako se jezici nacionalnih manjina najčešće mogu okvalificirati kao regionalni ili manjinski, oni izravno uživaju zaštitu iz Povelje. Povelja je usmjerena na konkretne mehanizme zaštite manjinskih ili regionalnih jezika i to ponajprije u području obrazovanja, javnog informiranja, kulturnih djelatnosti, ekonomskog i društvenog života, u sudovima u građanskim, parničnim i kaznenim postupcima gdje jezik manjine ima uvjete da bude u službenoj upotrebi, u radu lokalne samouprave i centralnih administrativnih tijela. Povelja predstavlja veoma fleksibilan dokument koncipiran tako da obuhvati različite situacije koje postoje u različitim europskim državama, ali je, usprkos ovome, veoma mali broj zemalja ratificirao Povelju. Srbija je glede prihvatanja Povelje, prilikom predaje ratifikacijskog

dokumenta, prihvatila da se na određene manjinske jezike, uključujući i hrvatski, primjenjuju pojedini mehanizmi zaštite koji su prije svega sadržani u sljedećim člancima: članak 8 (obrazovanje), članak 9 (sudska ovlaštenja), članak 10 (upravne vlasti i javne službe), članak 11 (sredstva javnog informiranja), članak 12 (kulturne aktivnosti i pogodnosti), članak 13 (ekonomski i društveni život).

**Centralnoeuropska inicijativa (CEI)**<sup>6</sup> ustanovljena 1989. u Budimpešti, predstavlja forum koji podržava više od 20 država članica i nečlanica EU. Osnovni cilj inicijative je uspostavljanje okvira za dijalog i zajedničku koordinaciju i suradnju između država članica na političkom, ekonomskom, kulturnom i parlamentarnom planom u vezi sa razvijanjem i implementacijom regionalnih i transnacionalnih projekata. Jedna od glavnih karakteristika CEI je u tome da države članice EU prenose iskustva nečlanicama i teže da doprinesu bržim i kvalitetnijim evroatlantskim integracijama nečlanica. U tom cilju u organizacionoj strukturi CEI se nalaze Ekspertska grupa za ljudsku dimenziju i Radna grupa za manjine. Shvatajući važnost manjinskog pitanja početkom devedesetih, kao i značaja koje ono ima za bezbednost, Radna grupa je počela da radi na dokumentu koji bi poslužio bivšim komunističkim državama da bolje odgovore na izazove u novonastalim okolnostima. Instrument za zaštitu nacionalnih manjina CEI (Instrument for the Protection of Minority Rights 1994-2004) razrađuje neka od osnovnih pitanja koja su bitna za manjine, pritom slijedeći praksu Vijeća Europe i OESS-a. Instrument je veoma zanimljiv i zbog toga jer je u njemu pokušano da se da definicija manjina, ali ova postavka nije naišla na odobravanje i nije dobro primljena od stručne javnosti. Instrument je kreiran tako da ima 27 članova, koji su izbalansirani da odgovaraju i budu u skladu sa prilikama sa kojima su se suočile zemlje na početku demokratske transformacije. Od članova Instrumenta posebnu važnost imaju član 3 kojim se pripadnicima manjina garantuje pravo da svoja prava uživaju bez diskriminacije, član 4 kojim se jamči pravo na kulturni identitet, član 16 kojim se garantira pravo na ustanovljavanje i održavanje sopstvenih verskih, kulturnih i drugih udruženja i organizacija i član 22 kojim se garantuje pravo na delotvorno učešće u javnim poslovima.

**Preporuke iz Bolzana/Bozena** izrađene 2008. u kancelariji Visokog vijećnika za nacionalne manjine predstavljaju dokument OESS-a o manjinama u međudržavnim odnosima. Kao i ranije preporuke nastale na inicijativu Ureda OESS-ova visokog

---

<sup>6</sup> Central European Initiative <http://www.cei.int/>

povjerenika, i Bolzanske preporuke služe prvenstveno kao poticaj državama članicama prilikom usvajanja određenih mjera za smanjenje napetosti vezanih uz nacionalne manjine koje ih nastanjuju. Cilj je Preporuka razjasniti na koji način države mogu pomagati pripadnicima vlastitog naroda koji su nacionalna manjina u nekoj drugoj državi ili državama, ali tako da ne ugroze međuetničke ili prekogranične odnose. U uvodnom dijelu Preporuka ističe se da gotovo sve države udomljuju nacionalne manjine, što je posljedica činjenice da se etnokulturalne i državne granice rijetko jasno poklapaju. Nacionalne manjine često se nazivaju mostovima među susjednim državama i trebale bi dodatno doprinositi uspostavljanju klime tolerancije i dijaloga između država. Da bi se ta proklamirana načela mogla ostvarivati, nužno je dopustiti pripadnicima nacionalnih manjina uspostavljanje i održavanje kontakata s pripadnicima svoga naroda u drugim državama te razvoj kulturnih i ekonomskih veza.

### **Bilateralni sporazumi i zaštita maninskih prava**

Briga o svojoj manjini koja živi na teritoriju druge države predstavlja legitimno pravo i obvezu svake države. Svojim Ustavima, specijalnim zakonima i drugim strateškim dokumentima, države se obvezuju da će voditi računa o svojim manjinama i da će uvažavati njihove potrebe. Briga o svojoj manjini u drugoj državi ne bi trebalo samo da doprinese većoj promociji kulture i međukulturnom dijalogu i očuvanju identiteta jedne zajednice koja je odvojena od matice, već i da intenzivira i poboljša suradnju između država i naroda. Međutim, uprkos dobrim nastojanjima država da zaštite svoju manjinu i da poboljšaju međudržavnu komunikaciju principom „manjine kao mostovi suradnje“, neretko je dolazilo do međudržavnog neslaganja, zahlađenja pa čak i prekida odnosa, kao i negiranja i derogiranja prava nacionalnih i autohtonih manjina. Negacija i nepriznavanje prava često se odnosila na autohtone manjine čiji teritorijalni razmještaj ne koincidira sa današnjim granicama modernih nacionalnih država<sup>7</sup>. Turbulentna historija Europe je često obilježena migracijama i selidbama čitavih naroda, a sa druge strane čitavi narodi su nekada živjeli na teritoriji jedne države, a da nisu napuštali svoje tradicionalno stanište. Problem se posebno komplikuje u modernije doba kada se Europa suočava sa doseljavanjem velikog broja naroda neeuropskog podrijetla. Zapadna Europa je započela sa izgradnjom institucija i mehanizama na koje nekdašnje

---

<sup>7</sup> Primjer ovakve zajednice mogu biti Hrvati Bunjevci na sjeveru Vojvodine (Bačke), koji se teritorijalno ne naslanjaju na maticu. Iako Bunjevci tradicionalno nastanjuju predjele koji ne dodiruju granice i predjele hrvatske matice, uspješno su čuvali svoj identitet i svijest o pripadnosti hrvatskom etnosu i zbog toga su često bili predmetom asimilacije i negacije etnokulturnih prava.



socijalističke zemlje i društva moraju tek da se naviknu. Sa dezintegracijom bipolarnog svjetskog poretka povećana je i suradnja između europskih država koje su se nekada nalazile u različitim lokovima. Izgradnja demokratskih institucija i otvorenih društava zahtjevala je i razvoj i negovanje dobrosusedskih odnosa. Neophodnost uzajamnog pregovaranja i suradnje u novonastalim okolnostima obnovila je praksu bilateralne suradnje i sporazumevanja koja ima dugu tradiciju u europskim međunarodnim odnosima. Svesne činjenice da postojeći međunarodni standardi manjinske zaštite često mogu predvidjeti karakteristike pozicije i života članova manjinskih zajednica, ali i potaknute činjenicom da su zapadne demokratije razvile funkcionalan model manjinske zaštite putem bilateralnog sporazumijevanja i da su uspješno riješile razna otvorena pitanja, istočnoeuropske i zemlje bivšeg socijalističkog bloka su i same počele da međusobno potpisuju bilateralne sporazume o dobrosusedskim odnosima i suradnji. Model koji su počele da usvajaju zemlje nekdašnjeg socijalističkog bloka, jeste model koji je razvijala Njemačka nakon Drugog svjetskog rata, a koji je kasnije prihvatila i razvijala Mađarska. Ono što predstavlja glavnu karakteristiku i prednost bilateralnog sporazumevanja nad multilateralnim je u tome što dve države koje pregovaraju mogu posebnu pažnju da posvete rješavanju osjetljivih pitanja i da se skoncentrišu na konkretne potrebe svake nacionalne manjine u zavisnosti od istorijskih, političkih, društvenih i drugih prilika koje su uticale na položaj manjine i njezinih pripadnika. Bilateralni sporazumi, odnosno dokumenti koji im prethode, sadrže obostrane obveze država u pogledu poštivanja međunarodnih normi zaštite nacionalnih manjina, obično sa klauzulom kojom se države obvezuju da će prilikom ispunjavanja svojih obveza strogo poštivati i uvažavati teritorijalni integritet druge države s kojom sklapaju sporazum. Sporazumi sadrže prava nacionalnih manjina koja se odnose na identitet, kulturnu baštinu, obrazovanje, vjeroispovjest, slobodu izražavanja, slobodu udruživanja, djelotvorno učešće u procesima odlučivanja i uspostavljanja veza i suradnju sa sunarodnjacima u drugim državama i dijaspori. Praksa bilateralne suradnje i bilateralnog sporazumijevanja svakako je doprinijela međudržavnim suradnjama i stabilnosti u regiji i unapređenju položaja nacionalnih manjina u tim državama. Kako bi se odredbe iz sporazuma ispunjavale, neophodno je uspostaviti mehanizme koji bi se starali o tome da se određene odredbe efikasno provode. Tako se najčešće formiraju međudržavne komisije zadužene za praćenje implementacije bilateralnih sporazuma u čiji sustav ulaze pripadnici nacionalnih manjina, ali je njihov utjecaj nedovoljno snažan i većina aktivnosti se svodi na donošenje i usvajanje preporuka koja se upućuje

nadležnim tijelima. Na europskoj razini do sada je najefikasniji mehanizam predstavljao pritisak Međunarodne zajednice, ukoliko postoji neispunjavanje obveza preuzetih iz sporazuma od strane potpisnice, jer se na taj način ukazuje državi da nije ispunila osnovne uvjete za uspostavljanje dobrosusjedske suradnje. Drugi problem je taj što se odredbe iz sporazuma implementiraju putem nacionalnog zakonodavstva čiji se način djelovanja ostavlja na regulaciju samim državama potpisnicama. Na ovaj način većina odredbi ostaje samo deklarativnog i okvirnog karaktera, što je svakako najuočljivije sa Srbijom i njezinom bilateralnom praksom. Hrvatska i Srbija su svoju praksu po pitanju bilateralne suradnje ukorijelnile u iskustvima koja su preuzela od država čiji su nekada dio bile (SFRJ, SRJ). Sami odnosi Srbije i Hrvatske, kao i odnosi između dve zajednice, su dosta kompleksan fenomen. Prvenstveno se mora u vidu imati nekonzistentnost odnosa Srbije kako spram Republike Hrvatske, tako i spram hrvatske manjine u Srbiji. Situacija je posebno kompleksna ako se u vidu ima fenomen da se pozitivni i negativni odnosi između dvije zemlje automatski prelivaju i utiču na aktualni položaj hrvatske zajednice u Srbiji<sup>8</sup>. Prvi pozitivni korak u normalizaciji odnosa i saniranja posljedica nastalih ratom uslijedio je nakon potpisivanja Sporazuma o normalizaciji odnosa između SRJ i Republike Hrvatske 1996. godine. Premda se ovaj sporazum ne odnosi isključivo na zaštitu manjina, već je prije svega kreiran tako da se uspostave novi međudržavni odnosi koji su ratom prekinuti, u članku 8 se navodi da će strane ugovornice novonastalim manjinama na svom teritoriju garantirati sva prava koja im pripadaju na osnovi međunarodnog prava. Iako su solidni okviri postavljeni ovim sporazumom, on nije ništa značajnije učinio. Više je bio usmjeren ka promoviranju Miloševićevog režima kao demokratskog i naklonjenog manjinama, što svakako u praksi nije stajalo. Bilo je potrebno sačekati još nekoliko godina da Miloševićev čvrstorukaški režim padne kako bi se započelo sa saniranjem nagomilanih problema. Iako je od 2000. do 2009. godine između Srbije i Hrvatske potpisano više od 50 bilateralnih sporazuma, glede manjina najveći pomak je učinjen 2004. kada je zaključen Sporazum o zaštiti nacionalnih manjina između SCG i Republike Hrvatske. Sam sporazum je utemeljen na principima Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i nacionalnom zakonodavstvu. Srbija i Hrvatska svesne novih okolnosti i potrebe za demokratizacijom srbijanskog i hrvatskog društva, što je uključivalo i poštivanje prava

---

<sup>8</sup> O ovome više vidjeti u Žigmanov, Tomislav. 2011. *Osvajanje slobode, Hrvati u Vojvodini deset godina nakon listopadskog prevrata 2000*. Subotica: Hrvatsko akademsko društvo.

manjina u skladu sa europskim standardima, Sporazum su zaključile unoseći u njega i pozivajući se na najrelevantnije dokumente na europskom i međunarodnom nivou, ali i uz pozivanje na prethodni sporazum. Sporazum je izbalansiran i kreiran tako da se odredbe mogu implementirati putem nacionalnog zakonodavstva. Međutim, iako pojedini problemi koji postoje jesu više stvar političke volje, sistemski problem predstavlja član 9 kojim se ugovornice obvezuju da će države omogućiti učestvovanje pripadnicima manjina na lokalnom, pokrajinskom i republičkom nivou, kao i da će usvojiti propise kojima će omogućiti uključivanje manjina u predstavnička i izvršna tela. Hrvatska je ovaj normativni okvir pretvorila u praksu i omogućila izbor i ustanovljavanje lokalnih manjinskih samouprava i izborni sistem prilagodila potrebama nacionalnih manjina, koje na osnovu mera afirmativne akcije imaju svoje predstavnike u parlamentu putem garantovanih mesta na svim nivoima, dok u izvršnoj vlasti participiraju na osnovu političkog utjecaja koji ostvaruju. Problem i izvor međudržavnog spora svakako jeste to što Srbija sve do danas nije preduzela sveobuhvatne i konkretne mjere kako bi implementirala ono na što se obvezala. Danas se često prenebegava i činjenica da je još 2011. Odbor za Hrvate van Hrvatske predstavnicima Sabora uputio dokument pod nazivom Prijedlog zaključka o položaju hrvatske nacionalne manjine u susjednim i drugim europskim državama s posebnim osvrtom na hrvatsku nacionalnu manjinu u Republici Srbiji, Republici Sloveniji i Crnoj Gori. U ovom dokumentu se detaljno analizira položaj hrvatske manjine u regionu i upućuje se na probleme koje je neophodno da domicilne države otklone. U prijedlogu zaključka kao obveza Republike Srbije prema hrvatskoj nacionalnoj manjini navodi se sljedeće: 1. ostvarivanje manjinskih prava poput ostalih manjinskih zajednica u Srbiji, sukladno nacionalnoj legislativi i ratificiranim međunarodnim konvencijama; 2. ostvarivanje prava iz područja obrazovanja (zakonska obveza Republike Srbije – tiskanje udžbenika za nastavu na hrvatskom jeziku i radno-pravni status nastavnika hrvatskog jezika); 3. zastupljenost predstavnika hrvatske zajednice u svim tijelima državne vlasti, u javnim ustanovama, poduzećima i drugim institucijama (pogotovo zastupljenost Hrvata u Skupštini Republike Srbije); 4. osuda i prestanak politike podjele hrvatskog naroda na Hrvate, Bunjevce i Šokce, distanciranje od pokušaja nametanja bunjevačkog pitanja, i puna integriranost u društveno-politički i gospodarski život u Vojvodini<sup>9</sup>. Postojeći problemi i dalje predstavljaju izvor međudržavnog spora i bili su

---

<sup>9</sup> Navedeni problemi su kulminirali sa postupcima predsednika Srbije Tomislava Nikolića kada je 2014. đacima iz bunjevačke zajednice donirao udžbenike na ćirilici. Ovakav postupak izazvao je oštre reakcije

jedan od razloga za blokadu otvaranja pregovaračkog poglavlja 23. Što se tiče samog Sporazuma koji je zaključen još 2004. u kontekstu regionalne suradnje, važno je pomenuti još član 12. kojim su se države obvezale da će podržavati prekograničnu i ekonomsku suradnju, dok se članovi 4, 5, 10 i 11 odnose na elemente bilateralne suradnje u vezi sa zaštitom prava na kulturni identitet manjina i obrazovanje.

### **Unilateralna rješenja i djelovanje matičnih država spram svoje manjine u susjednim državama**

Briga matičnih država za svoju manjinu u susjednim državama ne predstavlja novi fenomen u praksi zaštite nacionalnih manjina. Većina država u regionu (ali i negdašnjih komunističkih zemalja) je predvidjelo ustavnu i pravnu obvezu kako bi se starale o položaju svoje manjine u drugim državama. Mjere koje države predviđaju u cilju zaštite svoje zajednice u susjednim državama svakako sadrže elemente prekogranične i regionalne suradnje, ali se postavlja pitanje koliko su ove mjere i mehanizmi zaista iskorišteni. Osnovu ovakve politike država predstavlja Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i drugi dokumenti prema kojima države imaju pravo da vode aktivnu politiku u cilju održavanja veza sa sunarodnjacima u inostranstvu i vode brigu o njima. Iako ovakva praksa ne predstavlja sastavni dio međunarodnog prava, ona svakako može doprineti položaju pripadnika nacionalnih manjina i unaprijediti regionalnu suradnju. Ovakav vid zaštite manjina još uvijek izaziva različite kontraverze, koje u područjima kao što je Zapadni Balkan i Jugoistočna Europa općenito, može izazvati niz sumnji glede narušavanja suvereniteta susednih i drugih država u regionu. Ukoliko države teže institucionalizaciji položaja pripadnika svoje nacionalne manjine, moraju da vode računa da ne povrede principe teritorijalne suverenosti druge države, dobrosusedskih odnosa, nenarušavanje ljudskih prava i sloboda i zabrane diskriminacije. Povlastice koje mogu uživati manjine u okviru ovakvih mehanizama odnose se na kulturu i obrazovanje, socijalnu i zdravstvenu zaštitu, oslobođanje od pribavljanja viza i boravišnih dozvola i taksu, izdavanje radnih dozvola, smanjenje troškova putovanja u matičnim državama i pogodnosti za sticanje državljanstva država matica. Države različito tretiraju obim prava koje priznaju sunarodnjacima u drugim

---

iz Zagreba kako od tadašnjeg predsjednika Josipovića, tako i od novoizabrane predsjednice Kolinde Grabar Kitarović koja je obećala da će se zalagati za ispunjavanje odredbi iz sporazuma i da se Hrvatima u Vojvodini omoguće prava jednako kao i Srbima u Hrvatskoj.

državama, pa su tako u pojedinim ugovorima priznate samo neke od povlastica dok su u drugim državama one kompleksno zastupljene.

Republika Hrvatska je još od svojega osnutka 1991. uspostavljala i razvijala odnose spram građana hrvatske nacionalnosti koji, stjecajem povijesnih okolnosti, žive u drugim državama. Njihov broj se ne zna točno, no procjenjuje se da ih je u svijetu neznatno manje od broja Hrvata u Republici Hrvatskoj, kojih ima nešto manje od četiri milijuna. (Hrvatska se smatra izrazito iseljeničkom zemljom, a broj iseljenih Hrvata je približan broju Hrvata u Hrvatskoj). Republika Hrvatska se Ustavom, kao vlastitim najvišim pravnim dokumentom, obvezala skrbiti i o Hrvatima u drugim državama. Naime, u članku 10, u stavku 2 Ustava Republike Hrvatske stoji tekst sljedećeg sadržaja: „Dijelovima hrvatskog naroda u drugim državama jamči se osobita skrb i zaštita Republike Hrvatske“. Međutim, u proteklih dvadeset godina, ovo načelno ustavno određenje nije imalo svoju detaljniju razradu u zakonima, u kojima bi se onda cjelovito i jedinstveno pravno reguliralo ovo pitanje, te osigurali primjereni institucionalni okviri i prateća sukladna financijska sredstva iz državnoga proračuna za njegovu provedbu. No, to ne znači, kao što je napomenuto, da aktivnosti od strane Republike Hrvatske na ovome planu nije bilo. Hrvatska matica iseljenika djelovala je od 1990. godine u novim okvirima.<sup>10</sup> Hrvatska matica iseljenika (HMI) je središnja nacionalna ustanova koja obavlja „društvene i privredne djelatnosti od značenja za položaj hrvatskih iseljeničkih zajednica i za hrvatske etničke manjine u drugim državama, za iseljenike s teritorija Republike Hrvatske i Hrvate koji žive i rade u inozemstvu a potječu iz drugih država, kao i za članove njihovih obitelji koji borave u stranim zemljama“. Postoji jedno vrijeme u hrvatskoj Vladi i Ministarstvo za povratak i useljeništvo (1995-1999), zatim Ministarstvo razvitka, useljeništva i obnove (1999-2000), a nakon toga djelokrug je integriran u Ministarstvo vanjskih poslova kao uprava za hrvatske manjine, useljeništvo i iseljeništvo. Mreža diplomatsko-konzularnih predstavništava Hrvatske gradi se i prema iseljeničkim kartama. S druge strane, ni dijaspora nije sjedila prekriženih ruku. Na primjer, Hrvatski svjetski kongres – krovna organizacija koja okuplja Hrvate iz većine država svijeta – utemeljen je već 1993. godine.<sup>11</sup> Uz predsjedanje Jadranke Kosor, Vlada Republike Hrvatske je na svojoj redovitoj sjednici održanoj 5. svibnja 2011. usvojila „Strategiju o odnosima Republike

---

<sup>10</sup> O tome vidi na [www.matis.hr](http://www.matis.hr).

<sup>11</sup> O tome vidi više na internetskoj stranici [www.crowc.org](http://www.crowc.org).

Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske<sup>12</sup>, čime je i okončana javna rasprava među Hrvatima u svijetu o ovome dokumentu, započeta gotovo godinu dana ranije. Strategija definira, i sukladno tome govori o odnosu spram, tri kategorije Hrvata izvan Hrvatske. Prvi su Hrvati u Bosni i Hercegovini, koji su „ravnopravni, suveren i konstitutivni narod“ u toj neovisnoj državi. U drugu skupinu pripadaju „hrvatske manjine u europskim državama“, među kojima su i Hrvati u Srbiji, dok je u trećoj skupini riječ o „Hrvatima iseljenim u prekoceanske i europske zemlje i njihovim potomcima“. Ovakav pristup je posve razumljiv i više nego prihvatljiv, budući da takva dioba i razvrstavanje slijede, s jedne strane, razloge nastanka hrvatskih zajednica izvan Hrvatske, a s druge strane jasno ukazuje i na specifičnosti njihovoga društvenog položaja, te njihovih životnih perspektiva i očekivanja od Hrvatske. Na temelju Strategije, u kojoj eksplicite stoji da će Hrvatska donijeti i zaseban zakon kojim će se detaljnije urediti pitanje odnosa Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske, Republika Hrvatska je 2011. usvojila Zakon o odnosima Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske. Kao i Strategija, i Zakon je podijeljen u šest cjelina, a sastoji se od 71 članka.<sup>13</sup> Načelno govoreći, u njima se detaljnije razrađuju odredbe Strategije, preciznije izvode njezini sadržaji te navode i propisuju nadležnosti Zakonom predviđenih, novih institucija. Potrebno je naglasiti da i Ustav Srbije u članu 13. upućuje na obvezu države da štiti prava i interese svojih državljana, ali ne i autohtone dijaspore u inostranstvu, te da u tom smislu razvija i unapređuje odnose Srba koji žive u inostranstvu sa matičnom državom.

Tablica 1 - *Hrvati u susednim državama*<sup>14</sup>

<b>Država</b>	<b>Broj pripadnika manjine</b>	<b>Procenat u ukupnom udjelu stanovništva (%)</b>	<b>Popis</b>
Albanija	-	-	-
Bosna i Hercegovina	544.780	15.43%	2013.
Bugarska	1500	-	-
Crna Gora	6.021	1,01	2011.
Makedonija	2.686	0,1	2002.
Mađarska	26.774	4,1	2011.

<sup>12</sup> Tekst Strategije je dostupan na sljedećoj internetskoj adresi: [www.mvep.hr/hmiu/](http://www.mvep.hr/hmiu/)

<sup>13</sup> Tekst Zakona dostupan je na internetskoj stranici: <http://www.zakon.hr/z/507/Zakon-o-odnosima-Republike-Hrvatske-s-Hrvatima-izvan-Republike-Hrvatske>

<sup>14</sup> Izvori: Državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske, Hrvatsko nacionalno vijeće u Srbiji, Hrvatsko nacionalno vijeće Crne Gore, Minority Rights Group.

Rumunjska	6.000	0,03	2012.
Kosovo	350	0,017	1991.
Srbija	57.900	0,8	2011.
Slovenija	35.642	1,81	2002.

### **Prekogranična i regionalna suradnja u cilju zaštite i unaprijeđenja ljudskih i manjinskih prava**

Pitanje prekogranične suradnje za pripadnike nacionalnih manjina izuzetno je bitno ako se u vidu ima činjenica da većina manjina nastanjuje tradicionalno najsiromašnije pogranične predjele i opštine. Tako su pripadnici hrvatske zajednice nastanjeni u Apatinu, Odžacima, Baču, Bačkoj Palanci, Šidu, Somboru i Sremskoj Mitrovici. Teritorijalna koncentracija manjine i demografski razmještaj trebali bi biti pretpostavka za razvijanje suradnje između država u oblastima važnima za manjinske grupe, a to su svakako suradnja koja se odnosi na kulturu, obrazovanje, informiranje i druge segmente koji se odnose na ljudska prava. Ipak, u većini dokumenata koji se tiču razvoja prekogranične suradnje ljudska i manjinska prava se retko ili uopšte ne pominju. Većina ovih dokumenata odnosi se na ekonomsku suradnju, socijalne usluge i povezivanje, bezbedonosnu suradnju, upravljanje održivim razvojem, turizam itd. Zaštita ljudskih i manjinskih prava na regionalnom nivou, osim ukoliko se radi o razrađenim bilateralnim i multilateralim instrumentima i mehanizmima koji nastaju pod okriljem međunarodne zajednice, predstavlja zapostavljenu oblast rješavanja regionalnih problema. Države ova pitanja uglavnom regulišu unutarnjim zakonodavstvom i retko same iniciraju neki od oblika uzajamne suradnje. Veći broj inicijativa za unapređivanje ljudskih prava u procesu regionalne suradnje dolazi od strane nevladinih organizacija, ali se oni suočavaju sa problemima kao što je održivost projekata i dosezi njihove implementacije. Osnovu prekogranične suradnje na europskom nivou po pitanju zaštite manjina predstavlja član 17 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Istim članom pripadnicima nacionalnih manjina se jamči i pravo učešća u aktivnostima nevladinih organizacija, bilo na nacionalnom ili međunarodnom nivou. Za daljnji razvoj prekogranične suradnje između Srbije i Hrvatske od izuzetnog je značaja član 12 bilateralnog sporazuma o zaštiti manjina iz 2004. koji se odnosi na regionalnu suradnju.

**Summary:** Although in Serbia today live many ethnic communities that differ by many factors, the state has failed to provide their proper integration into the socio-political system. Weak institutions and a fragmented society caused that in Serbia today ethnic

distance is increasingly being expressed between the majority and minority populations but also among different, minority groups themselves, in fact segregative multiculturalism is being expressed. Suppression of minority problems and ambivalence toward minority communities, that is now reflected in Serbian society has further aggravated the situation of ethnic communities and led to the deterioration of relations with its neighbors, which is especially evident in relations with the Croatian. This situation is certainly not in line with European democratic practice because good neighborly relations, a high degree of respect for human and minority rights and regional cooperation is one of the key principles on which the EU begins. In this paper we shall consider some of the most important standards of minority protection at international and European level (UN, OSCE, Council of Europe) that are essential for the further development of Serbia as a modern European state. Special attention will be given to bilateral cooperation and mechanisms of bilateral agreements as well as the specific instruments on good regional cooperation which are essential in order to protect and improve the position of national minorities.

**Key words:** European Union, OSCE, Council of Europe, national minorities, negotiation chapters, regional cooperation, Serbia, Croatia, bilateral agreements, multiculturalism, integration.