

Dr Ljubica Đorđević,
docent Fakulteta za evropske pravno-političke studije
Novi Sad-Sremska Kamenica

Pravni položaj hrvatske nacionalne manjine u Srbiji

Apstrakt: Srbija je multietnička zemlja u kojoj oko 17% stanovništva pripada jednoj od dvadesetak nacionalnih manjina. Hrvati čine 0.94% ukupnog stanovništva Srbije što ih svrstava u red broječno manjih nacionalnih manjina. Najveći broj pripadnika hrvatske nacionalne manjine živi u Vojvodini, gde su po brojnosti treća nacionalna manjina. Od raspada SFRJ do 1996. godine i normalizacije odnosa između SR Jugoslavije i Republike Hrvatske, Hrvati u Srbiji su bili u pravnom vakuumu i tek će Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina iz 2002. godine stvoriti uslove da im se formalno prizna status nacionalne manjine. Prava koja pripadnici hrvatske manjine uživaju u Srbiji proizlaze iz Ustava Srbije, međunarodnih ugovora (kako multilateralnih konvencija, tako i bilateralnih ugovora zaključenih sa Republikom Hrvatskom), zakona i akata donetih na nivou pokrajine i na nivou jedinica lokalne samouprave. U pogledu ostvarivanja garantovanih prava treba imati na umu određene okolnosti koje utiču na položaj hrvatske manjine: specifičnosti vezane za tzv. „nove manjine“, etničku distancu prema ovoj manjini zbog bliskih istorijskih dešavanja na prostoru bivše Jugoslavije i demografsku disperziju njenih pripadnika. S obzirom da su prava koja štite posebnost odn. nacionalni identitet centralna za zaštitu nacionalne manjine, u radu je, pored prikaza pravnog okvira zaštite hrvatske nacionalne manjine, prikazano i kako se neka od ovih prava ostvaruju.

Ključne reči: Hrvatska nacionalna manjina, Srbija, zaštita nacionalnih manjina, kulturna autonomija

1. Uvod

Prema popisu stanovništva sprovedenom 2002. godine u Srbiji živi 70.602 pripadnika hrvatske nacionalne manjine¹. Najveći broj njih živi u Vojvodini (56.637) u kojoj čine treću po veličini nacionalnu manjinu². Položaj hrvatske nacionalne manjine je poseban po tome što se ona ubraja u tzv. „nove manjine“ i manjinski status je formalno stekla tek 2002. godine, donošenjem Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina³. Pored toga, zbog ratnih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije devedesetih godina XX veka, u Srbiji je postojala, a i danas u manjem intenzitetu postoji, etnička distanca prema ovoj manjini.

Pravni položaj hrvatske nacionalne manjine je u radu analiziran u pogledu relevantnih pravnih akata koji su izvor prava koje ova manjina uživa, kao i u pogledu nivoa u kome se prava primenjuju, pri čemu je akcenat stavljen na primenu prava kojima se štiti posebnost odn. nacionalni identitet manjine.

¹ Udeo pripadnika hrvatske nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika Srbije iznosi 0,94%, što ih svrstava u red broječno malih manjina.

² Udeo pripadnika hrvatske nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika Autonomne pokrajine Vojvodine iznosi 2,78%, što je manje jedino od udela mađarske (14,28%) i slovačke (2,79%) nacionalne manjine.

³ „Sl. list SRJ“, br. 11/2002. Zakon je donet na saveznom nivou, ali je po razdvajanju Srbije i Crne Gore nastavio da važi u Srbiji, s obzirom na njeno svojstvo pravnog sledbenika Državne zajednice.

2. Pravni okvir zaštite

Prava pripadnika hrvatske nacionalne manjine utemeljena su u različitim pravnim aktima kojima se garantuju prava nacionalnih manjina. Pravni okvir zaštite u tom smislu čine Ustav Srbije, ratifikovani međunarodni ugovori, zakoni koji regulišu pitanje manjinskih prava, kao i pravni akti doneti na nivou Autonomne pokrajine Vojvodine i na nivou jedinica lokalne samouprave.

2.1. Ustav Srbije⁴ i zaštita manjina

Ustav Srbije uzima u obzir etničku heterogenost stanovništva i konstituše poredak koji kombinuje elemente liberalno-građanske demokratije sa elementima multikulturalnosti. Građanski karakter političkog poretka ogleda se kroz privrženost načelima građanske demokratije (član 1. Ustava) i opredeljenje za suverenost građana (a ne etničkih kolektiviteta; treći stav preambule, član 2. stav 1. Ustava), koji prožimaju celokupan tekst Ustava. Ipak, određene proklamacije kao i normativna rešenja ukazuju na to da Ustav ne uspostavlja čist liberalno-građanski poredak. U preambuli Ustava se ističu državna tradicija srpskog naroda i ravnopravnost svih građana i etničkih zajednica u Srbiji, što se u određenoj varijaciji ponavlja i u članu 1. koji ukazuje da je Srbija država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive. Iako ovakva „etnička“ definicija države ne bi trebalo da proizvodi pravne posledice⁵, ona je kritikovana kao moguća prepreka razvoju integrativnog multikulturalizma u Srbiji. Uzimajući u obzir prirodu konflikata na Balkanu i još uvek prisutne interetničke tenzije postavlja se pitanje da li ovakav ustavni pristup doprinosi integraciji manjina u društvo⁶. Ovakvo rešenje u Ustavu ugleda se na ustavnu praksu država u centralnoj i istočnoj Evropi koje su svoje poretke zasnovale na ideji etničke nacije. U ovakvim državama pravi se razlika između pripadnika i nepripadnika etničke nacije, i iako nepripadnici mogu uživati niz ljudskih, građanskih i manjinskih prava, ova prava su na neki način inferiorna u odnosu na prava pripadnika etničke nacije. Manjina se ne može u potpunosti identifikovati sa državom, ne može se u potpunosti izjednačiti sa većinom i ne može u potpunosti smatrati državu legitimnom.⁷ Uporednopravna ustavna praksa je pokazala da povezivanje etničke nacije i države utiče na određeni odnos državnih organa prema manjinskim problemima u praksi i ne doprinosi unapređenju integrativnih procesa u multietničkim društvima⁸. S obzirom da je norma koja Srbiju određuje kao državu srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive deklarativnog karaktera, ona sama po sebi ne utiče na pravni položaj pripadnika nacionalnih manjina. Za procenu pravnog položaja nacionalnih manjina su mnogo važnije ustavne garancije različitih prava i sloboda, kako onih koje se vezuju za građanski status pripadnika nacionalnih manjina, tako i onih koje proizilaze iz potrebe da se očuva njihov identitet.

⁴ „Sl. glasnik RS“, br. 98/2006.

⁵ Upor. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Serbia, Opinion no. 405/2006, CDL-AD(2007)004, Strasbourg, 19 March 2007, s. 4.

⁶ Upor. Bašić, G., Crnjanski, K.: Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji, Beograd 2006, s. 37.

⁷ V. Smooha, S.: The Model of ethnic democracy: Israel as a Jewish and democratic state, Nations and Nationalism 4/2002, s. 478. Videti i: Dimitrijević, N.: Ethno-nationalized States of Eastern Europe: Is there a Constitutional Alternative?, Studies in East European Thought, 4/2002, s. 245-269.

⁸ Upor. Bašić, G., Crnjanski, K.: op. cit. 37; Beogradski centar za ljudska prava, Ljudska prava u Srbiji 2008. Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava, Beograd 2009, s. 160.

Na normativnom nivou Ustav odstupa od čistog liberalno-građanskog modela na taj način što posebno ističe zaštitu prava nacionalnih manjina i pripadnicima nacionalnih manjina jemči i dodatna prava. Ustav neposredno dotiče pitanje zaštite nacionalnih manjina kao jedno od načela Ustava (član 14.), odredbama o ljudskim pravima koje štite multietničnost i toleranciju (član 21, član 47.- 49.), i odredbama grupisanim u posebno poglavlje koje se odnosi samo na prava pripadnika nacionalnih manjina (treće poglavlje drugog dela Ustava, član 75. – 81). Iako Ustav prava pripadnika nacionalnih manjina reguliše u zasebnom poglavlju, to ne sme da navodi na zaključak da postoje „opšta“ prava koja pripadaju većini i posebna koja uživa manjina. Naprotiv, opšte garancije ljudskih prava odnose se na sve građane nezavisno od njihove nacionalne ili etničke pripadnosti, a zabrana diskriminacije predstavlja srž demokratskog poretka i preduslov zaštite nacionalnih manjina⁹. Po sadržini, najveći broj prava nacionalnih manjina nisu posebna prava. To su prava zajamčena svim građanima, ali su manjinama data posebna jemstva, naročito onih prava koja su od značaja za očuvanje i razvoj nacionalnog identiteta pripadnika nacionalnih manjina. U tom smislu je značajan član 79. Ustava kojim se pripadnicima nacionalnih manjina garantuje pravo na negovanje i razvijanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti, privatnu i javnu upotrebu maternjeg jezika, školovanje na maternjem jeziku, informisanje na maternjem jeziku, ispisivanje topografskih oznaka na maternjem jeziku i upotrebu svojih simbola na javnim mestima. U pogledu ostvarenja ovih prava Ustav predviđa autonomiju nacionalnih manjina i omogućava pripadnicima nacionalnih manjina da biraju svoje nacionalne savete (član 75. stav 2. i 3.)

Ustavno opredeljenje da se uredi pitanje položaja nacionalnih manjina nesumnjivo predstavlja bitan preduslov za jačanje multikulturalnosti. Pritom se ideja multikulturalnosti ne svodi više samo na miran suživot pripadnika različitih nacionalnih zajednica (većine i manjina) jednih pored drugih, već prerasta u interkulturalnu komunikaciju i uspostavljanje stabilnijih veza između ovih zajednica. Po ovom pitanju Ustav nije u potpunosti dosledan jer prema članu 48. Republika Srbija podstiče „razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika“ (segregativni multikulturalizam), dok u članu 81. podstiče „duh tolerancije i međukulturalnog dijaloga“ i preduzima mere za unapređenje „uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje“ što ukazuje na intenciju da se uspostavi integrativni multikulturalizam.

2.2. Ratifikovani međunarodni ugovori

Iako je zaštita nacionalnih manjina i dalje u nadležnosti nacionalnih država, suverenost država po ovom pitanju postaje sve više propustljiva za uticaje iz sfere međunarodnog prava. Ustav Srbije prihvata ovu okolnost i utvrđuje da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo nacionalnog pravnog poretka i da se mogu neposredno primenjivati. Ustav pritom ratifikovane međunarodne ugovore postavlja na hijerarhijsku lestvicu ispod Ustava, ali iznad zakona.¹⁰ U pogledu zaštite hrvatske nacionalne manjine relevantne su dve grupe međunarodnih ugovora koje obavezuju Srbiju. U prvu grupu spadaju multilateralni sporazumi, i to pre svega oni izrađeni u okviru Saveta Evrope koji se neposredno tiču pitanja zaštite nacionalnih manjina. U drugu grupu spadaju bilateralni ugovori između Srbije (tj. ranije Savezne Republike Jugoslavije) i Hrvatske kojima se reguliše zaštita hrvatske manjine u Srbiji i srpske manjine u Hrvatskoj.

⁹ V. član 21. i član 76. Ustava Srbije.

¹⁰ Vidi član 16. stav 2. i član 194. stav 4. i 5. Ustava Srbije.

2.2.1. Konvencije Saveta Evrope

Srž evropskih standarda zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina čine dva multilateralna ugovora sačinjena u okviru Saveta Evrope: Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (dalje: Povelja) i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (dalje: Okvirna konvencija).

Povelja je sačinjena 1992. godine, a stupila je na snagu 1998. godine. Cilj Povelje je zaštita istorijskih, regionalnih i jezika manjina u Evropi, a time i očuvanje tradicije i kulturne različitosti u Evropi. Povelja predviđa niz mera za upotrebu jezika u oblasti obrazovanja, pravosuđa, uprave, medija, ali i u društvenom i privrednom životu. Povelja prihvata tzv. sistem *a la carte* jer države nisu u obavezi da primene sve mere koje ona predviđa, već barem 35 stavova i podstavova odabranih među odredbama trećeg dela Povelje (član 2. stav 2. Povelje). Srbija (i Crna Gora) je ratifikovala Povelju 2005. godine¹¹. Prilikom ratifikacije Srbija je prihvatila primenu odabranih mera u odnosu na albanski, bosanski, bugarski, mađarski, romski, rumunski, rusinski, slovački, ukrajinski i *hrvatski* jezik.

Okvirna konvencija (1995) je prvi multilateralni međunarodni ugovor koji se odnosi isključivo na oblast prava pripadnika nacionalnih manjina. Ona sadrži okvirno definisane ciljeve i principe, u nameri da podstakne države potpisnice da svoje nacionalne propise usklade sa ovim principima. Prava pripadnika nacionalnih manjina su formulisana kao obaveze država, jer treba da se ostvare kroz nacionalne pravne propise i nacionalnu politiku. Saglasno tome Okvirna konvencija ne ustanovljava sistem zaštite poput onog uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Okvirna konvencija sadrži katalog prava (bolje reći obaveza država) koja treba da doprinesu očuvanju posebnosti nacionalne manjine. Ona se stoga u prvoj meri odnose na oblast kulture, obrazovanja, upotrebe manjinskog jezika, informisanja, ali i na učešće u javnim poslovima, kao i na održavanje kontakata sa sunarodnicima. Srbija (tj. SR Jugoslavija) je inkorporirala Okvirnu konvenciju u domaći pravni poredak još 1998. godine¹², ali je tek u maju 2001. godine njoj i pristupila, pa je sa međunarodno-pravnog aspekta Okvirna konvencija postala obavezujuća za tadašnju SR Jugoslaviju u septembru 2001. godine. Ona će bitno uticati na nacionalnu regulativu o nacionalnim manjinama, pre svega na Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina¹³, ali i kasnija ustavna rešenja.

2.2.2. Bilateralni ugovori sa Republikom Hrvatskom

Pored međunarodnih ugovora koji Srbiju obavezuju u pogledu zaštite prava pripadnika svih nacionalnih manjina, za pravni položaj pripadnika hrvatske nacionalne manjine su od značaja i međunarodni ugovori koje je Srbija (tačnije rečeno SR Jugoslavija i kasnije Srbija i Crna Gora) zaključila sa Hrvatskom. Prvi bilateralni ugovor koji su zaključile dve države bio je Sporazum o normalizaciji odnosa između Savezne Republike Jugoslavije i Republike Hrvatske iz 1996. godine¹⁴ koji je bio preduslov za uspostavljanje bilateralne saradnje. Ovaj sporazum se bavi

¹¹ Zakon o ratifikaciji Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, „Sl. list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 18/2005.

¹² Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, „Sl. list SR Jugoslavije – Međunarodni ugovori“, br. 6/98.

¹³ „Sl. list SRJ“, br 11/2002.

¹⁴ Zakon o potvrđivanju Sporazuma o normalizaciji odnosa između Savezne Republike Jugoslavije i Republike Hrvatske, „Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori“, br.5/1996.

različitim pitanjima postkonfliktna normalizacije odnosa između dve države¹⁵, ali u članu 8. dotiče i prava manjina. Ugovorne strane su se ovom odredbom obavezale da Hrvatima u SR Jugoslaviji i Srbima i Crnogorcima u Republici Hrvatskoj garantuju sva prava koja im pripadaju na osnovu međunarodnog prava. Sporazum predstavlja pozitivan iskorak jer ugovorne strane *explicite* potvrđuju (priznaju) da na njihovoj teritoriji žive i pripadnici naroda druge ugovorne strane i identifikuju potrebu da se ovi zaštite. Ipak, nivo zaštite na koji su ugovorne strane u tom trenutku bile spremne da se obavežu nije bio previše visok. Ugovorne strane se obavezuju na nivo zaštite u skladu sa međunarodnim pravom, tj. minimumom standarda koji su prihvaćeni na međunarodnom nivou.

Za zaštitu prava pripadnika hrvatske manjine u Srbiji su od značaja dva sporazuma: Sporazum između Savezne vlade SR Jugoslavije i Vlade Republike Hrvatske o saradnji u oblasti kulture i prosvete¹⁶ (dalje: Sporazum o kulturi i prosveti) i Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori¹⁷ (dalje: Sporazum o manjinama). Sporazum o kulturi i prosveti reguliše različita pitanja saradnje između ugovornih strana u ovim oblastima ne potencirajući posebno saradnju manjinskih kulturnih i prosvetnih organizacija sa organizacijama u matičnoj zemlji. Ipak nesumnjivo je da primena pojedinih odredaba Sporazuma može olakšati ili doprineti boljem ostvarenju prava hrvatske manjine u Srbiji (*mutatis mutandis* srpske u Hrvatskoj). Tako npr. Sporazum dopušta razmenu profesora, istraživača, studenata i stručnjaka iz oblasti prosvete (član 1. tačka 1.) što može olakšati angažovanje kadrova iz Hrvatske za obrazovanje hrvatske manjine na maternjem jeziku; ili pak mogućnost razmene i distribucije filmova, knjiga, udžbenika i drugih publikacija (član 1. tačka 3.) može olakšati ostvarenje prava na obrazovanje na hrvatskom jeziku jer dopušta korišćenje udžbenika i drugih nastavnih sredstava iz Hrvatske¹⁸. Član 15. Sporazuma je jedini koji neposredno dotiče pitanje zaštite nacionalnih manjina na taj način što obavezuje ugovorne strane da posvećuju posebnu pažnju zadovoljavanju obrazovnih i kulturnih potreba srpske manjine koje živi u Hrvatskoj, kao i hrvatske manjine koja živi u Srbiji.

Srbija (i Crna Gora) i Hrvatska su 2005. godine zaključile poseban sporazum koji se direktno tiče zaštite manjina. Zaključivanje ovakvog sporazuma proizašlo je u dobroj meri iz člana 18. stav 1. Okvirne konvencije Saveta Evrope koji predviđa da države potpisnice, tamo gde je to potrebno, zaključe bilateralne i multilateralne sporazume sa drugim državama, posebno susednim državama, kako bi osigurale zaštitu pripadnika odnosnih nacionalnih manjina¹⁹.

Sporazumom o manjinama regulisana su različita pitanja iz oblasti prava na izražavanje, očuvanje i razvijanje identiteta hrvatske (odnosno srpske) nacionalne manjine i prava kojima se štiti posebnost. Sporazum u članu 2. daje opšti pregled prava koje će strane ugovornice

¹⁵ Priznavanje nezavisnosti, poštovanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta, rešavanje spornih pitanja u vezi granice, problem nestalih, izbeglih i raseljenih lica, normalizacija saobraćaja i sl.

¹⁶ Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Savezne vlade SR Jugoslavije i Vlade Republike Hrvatske o saradnji u oblasti kulture i prosvete, „Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 12/2002.

¹⁷ Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori, „Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 3/2005.

¹⁸ Upor. Hrvatsko nacionalno vijeće, Platforma o školovanju pripadnika hrvatske nacionalne manjine na maternjem jeziku u Republici Srbiji, dokument je dostupan na internet stranici http://www.hnv.org.rs/obrazovanje_hj.php.

¹⁹ Pored Sporazuma sa Hrvatskom, Srbija je sukcesor i bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina koje je Srbija i Crna Gora zaključila sa Makedonijom, Mađarskom i Rumunijom.

obezbediti pripadnicima manjina²⁰ koje zatim detaljnije razrađuje kroz posebne odredbe. U tom smislu su sledeća pitanja predmet Sporazuma: vaspitanje i obrazovanje na manjinskom jeziku i pismu, razvoj posebnih nastavnih programa na jeziku i pismu nacionalnih manjina (član 3.), zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina na svim nivoima i oblicima obrazovanja i njihovo učešće u upravljanju školskim ustanovama, kao i saradnja u oblasti prosvete (član 4.), osnivanje kulturnih i prosvetnih centara i drugih ustanova nacionalnih manjina i zaštita kulturnih dobara koja su vezana za istoriju manjina (član 5.), slobodna upotreba jezika i pisma odnosno nacionalne manjine u privatnom i javnom životu (član 6.), izveštavanje putem štampe, radija i televizije na jeziku i pismu manjine (član 7.), zaštita slobode veroispovesti (član 8.), slobodno organizovanje i udruživanje pripadnika nacionalnih manjina kao i njihovo učešće u javnim poslovima i donošenju odluka (član 9.), slobodno održavanje odnosa sa matičnim narodom i njegovim državnim i javnim ustanovama (član 11.). Za razliku od rešenja u Sporazumu o normalizaciji odnosa, ovde države ugovornice izlaze izvan okvira međunarodnog prava i iskazuju nameru da odnosnim manjinama osiguraju najviši nivo pravne zaštite (preambula Sporazuma, stav 1.) koji se ostvaruje na osnovu domaćeg zakonodavstva i međunarodnih ugovora koji su sastavni deo njihovih unutrašnjih nacionalnih poredaka (uporedi član 15. Sporazuma). Uz to ugovorne strane zaštitu odnosnih manjina stavljaju u širi kontekst političke i društvene stabilnosti, razvoja dobrosusedskih odnosa i opredeljenja za načela na kojima počiva EU (preambula, stav 5, 6, i 8.).

2.3. Zakonska regulativa o pravima pripadnika nacionalnih manjina

Pitanje zaštite prava nacionalnih manjina na zakonskom nivou je regulisano Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina²¹. Zakon predstavlja okosnicu sistema zaštite nacionalnih manjina i koncipiran je kao krovni zakon kojim se utvrđuju osnovni principi te zaštite. Odredbe Zakona se oslanjaju na evropske standarde zaštite nacionalnih manjina²², pri čemu je uticaj Okvirne konvencije Saveta Evrope jasno uočljiv. Zakon je unapredio sistem zaštite manjina u Srbiji pre svega kroz definisanje pojma nacionalne manjine, utvrđivanje osnovnih prava na očuvanje posebnosti nacionalne manjine i uvođenje instituta nacionalnih saveta nacionalnih manjina u pravni poredak Srbije.

Prilikom definisanja nacionalne manjine zakonodavac se opredelio za opisnu definiciju, bez da taksativno navodi koje nacionalne manjine uživaju zaštitu Zakona. Posedovanje statusa nacionalne manjine Zakon vezuje za sledeća svojstva: posedovanje državljanstva, bročanu inferiornost (ali i dovoljnu zastupljenost), posebna etnička, verska, jezička ili slična obeležja, kao i brigu pripadnika da očuvaju i održavaju svoj zajednički identitet (član 2. stav 1). Kroz ovakvu „otvorenu“ definiciju Zakon prihvata liberalniji model i dopušta svakoj „etničkoj grupi“ koja

²⁰ Sloboda izbora i izražavanja o pripadnosti nacionalnoj manjini, pravo uživanja načela nediskriminacije, pravo zaštite od svakog delovanja koje ugrožava ili bi moglo da ugrozi opstanak manjine, kulturna autonomija, pravo na očuvanje nacionalnog identiteta i veroispovesti, pravo na obrazovanje na jeziku i pismu manjine, javnu i privatnu upotrebu jezika i pisma i informisanje, kao i upotrebu znamenja i simbola nacionalne manjine, zaštitu ravnopravnog učešća u javnim poslovima, samoorganizovanje i udruživanje u cilju ostvarivanja zajedničkih interesa i uživanje političkih i ekonomskih sloboda.

²¹ „Sl. list SRJ“, br. 11/2002. Zakon je donet 2002. godine na saveznom nivou, ali je po razdvajanju Srbije i Crne Gore nastavio da važi u Srbiji, s obzirom na njeno svojstvo pravnog sledbenika Državne zajednice.

²² U pogledu priznavanja kolektivnih prava nacionalnih manjina Zakon prevazilazi evropske standarde, koji priznaju samo kolektivno ostvarivanje individualnih prava pripadnika nacionalnih manjina. Upor. Bašić, G.: Položaj nacionalnih manjina u SR Jugoslaviji, u: Bašić, G. et al. (ur.): Demokracija i nacionalne manjine, Beograd 2002, s. 35.

zadovolji navedene kriterijume status nacionalne manjine²³. Ipak, u skladu sa slobodom nacionalnog opredeljenja treba imati na umu da posedovanje navedenih svojstava na individualnom nivou ne dovodi automatski do pripadnosti određenoj nacionalnoj manjini, jer svako lice ima pravo da odluči da li želi da bude tretirano kao pripadnik nacionalne manjine ili ne.

Centralni deo Zakona je njegov treći deo kojim se regulišu prava na očuvanje posebnosti. U tom pogledu Zakon predviđa sledeća prava: pravo na izbor i upotrebu ličnog imena (član 9.), pravo na upotrebu maternjeg jezika (član 10. i 11.), pravo na negovanje kulture i tradicije (član 12.), pravo na školovanje na maternjem jeziku (član 13, 14, i 15.), pravo na upotrebu nacionalnih simbola (član 16.) i pravo na javno obaveštavanje na jeziku nacionalne manjine (član 17.).

Važna osobenost Zakona je i to da je njime uvedena kulturna autonomija nacionalnih manjina, i to kroz uvođenje nacionalnih saveta nacionalnih manjina²⁴. Članom 19. stav 1. Zakona predviđeno je da pripadnici nacionalnih manjina mogu radi ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti upotrebe jezika i pisma, obrazovanja, informisanja i kulture izabrati nacionalne savete. Uloga nacionalnog saveta je da predstavlja nacionalnu manjinu u oblasti službene upotrebe jezika, obrazovanja, informisanja na jeziku nacionalne manjine i kulture, kao i da učestvuje u procesu odlučivanja ili odlučuje o pitanjima iz tih oblasti i osniva ustanove iz ovih oblasti (član 19. stav 7.). Iako je Zakon utemeljio osnove delotvornog uticaja nacionalnih manjina na ostvarenje svojih prava, sistem nacionalnih saveta pokazuje u osnovi tri slabosti koje se tiču izbora nacionalnih saveta i političkog uticaja u tom procesu, centralizacije manjinske autonomije i nejasno i nedovoljno definisanih nadležnosti nacionalnih saveta.²⁵

Pored Zakona o manjinama prava pripadnika nacionalnih manjina regulišu i drugi zakoni i to u pogledu oblasti koju uređuju. Tako odredbe o pravima manjina možemo naći u Zakonu o službenoj upotrebi jezika i pisma²⁶, Zakonu o osnovnoj školi²⁷, Zakonu o srednjoj školi²⁸, Zakonu o ličnoj karti²⁹, Zakonu o javnom informisanju³⁰, Zakonu o lokalnoj samoupravi³¹, procesnim zakonima i sl. Problem koji se javlja je da odredbe ovih zakona nisu uvek u skladu sa standardima koje postavlja Zakon o manjinama, te da su i međusobno neusaglašeni. Nedostaci na nivou zakonske regulative negativno utiču na delotvornost principa zaštite nacionalnih manjina koje uspostavljaju Ustav i Zakon o manjinama, te se još uvek ne može reći da Srbija ima celovit i efikasan *sistem* zaštite nacionalnih manjina.

2.4. Zaštita na pokrajinskom i lokalnom nivou

Prava pripadnika nacionalnih manjina koja su utvrđena republičkim propisima ostvaruju se najčešće na nižim nivoima vlasti, tj. na nivou autonomnih pokrajina i jedinica lokalne

²³ Prema popisu stanovništva iz 2002. godine u Srbiji žive kao pripadnici nacionalnih manjina: Albanci, Bošnjaci, Bugari, Bunjevci, Goranci, Hrvati, Nemci, Mađari, Makedonci, Muslimani, Jugosloveni, Romi, Rusini, Rumuni, Rusi, Slovenci, Slovaci, Ukrajinci, Česi i Vlasi.

²⁴ Institut nacionalnih saveta prihvata kasnije i Ustav Srbije (vidi član 75. stav 3. Ustava).

²⁵ Više o tome u: Bašić, G., Crnjanski, K.: op.cit. s. 90-94.

²⁶ „Sl. glasnik RS“, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94 i 101/2005.

²⁷ „Sl. glasnik RS“, br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 - odluka USRS, 22/2002, 62/2003 - dr. zakon, 64/2003 - ispr. dr. zakona i 101/2005.

²⁸ „Sl. glasnik RS“, br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/2002, 25/2002 - ispr., 62/2003 - dr. zakon, 64/2003 - ispr. dr. zakona i 101/2005 - dr. zakon.

²⁹ „Sl. glasnik RS“, br. 62/2006.

³⁰ „Sl. glasnik RS“, br. 43/2003 i 61/2005.

³¹ „Sl. glasnik RS“, br. 129/2007.

samouprave. I sam Ustav predviđa da se autonomne pokrajine staraju o „ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, u skladu sa zakonom“ (član 183. stav 3. Ustava), a da se opština odnosno grad stara o „ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava, kao i o javnom informisanju u opštini“ (član 190. stav 3. Ustava). Uz to, Ustav ostavlja mogućnost autonomnim pokrajinama da svojim propisima, a na osnovu zakona, ustanove dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina (član. 79. stav 2. Ustava).

Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine³² (tzv. Omnibus zakon) predviđa određene nadležnosti koje su direktno vezane za ostvarenje prava pripadnika nacionalnih manjina. Prema članu 7. stav 1. tačka 3. autonomna pokrajina obezbeđuje sredstva za rad odnosno programe ustanova i organizacija kada se njima obezbeđuje razvoj kulture pripadnika nacionalnih manjina. Autonomna pokrajina ima i nadležnosti koje se tiču prava na obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina na nivou osnovne i srednje škole. U tom smislu ona donosi programe i odobrava udžbenike za jezike nacionalnih manjina, a sporazumno sa ministrom prosvete donosi nastavne planove i programe iz pojedinih predmeta od interesa za nacionalne manjine, utvrđuje uslove i načine organizovanja nastave na jezicima nacionalnih manjina i odobrava udžbenike i nastavna sredstva za pojedine predmete od interesa za nacionalne manjine. U pogledu osnovnog obrazovanja autonomna pokrajina ima i nadležnost da daje saglasnost na ostvarivanje nastavnog plana i programa na jezicima nacionalnih manjina za manje od 15 učenika.³³ Autonomna pokrajina ima nadležnosti i u vezi sa službenom upotrebom jezika nacionalnih manjina, u tom smislu što bliže uređuje ovo pitanje za teritoriju autonomne pokrajine i nadzire primenu propisa koje je donela u vršenju ove nadležnosti³⁴. Uz to ona ima i nadležnost vršenja nadzora nad primenom relevantnih zakona koji regulišu ovu oblast, ali ovu nadležnost vrši kao poverenu³⁵. Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine³⁶ predviđa da ona obezbeđuje službenu upotrebu manjinskih jezika, uslove da se obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina obavlja i na njihovim jezicima, kao i uslove da se javno obaveštavanje vrši i na jezicima i pismima nacionalnih manjina³⁷.

Nadležnosti jedinica lokalne samouprave u pogledu ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina reguliše Zakon o lokalnoj samoupravi³⁸. Prema odredbama ovog zakona opština se stara o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa, utvrđuje jezike i pisma nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi na teritoriji opštine i obezbeđuje uslove za javno informisanje na jezicima nacionalnih manjina koji se koriste na teritoriji opštine i osniva televizijske i radio-stanice radi izveštavanja na jeziku nacionalnih manjina koji je u opštini u službenoj upotrebi, odnosno radi izveštavanja na jeziku nacionalnih manjina koji nije u službenoj upotrebi, kada takvo izveštavanje predstavlja dostignuti nivo manjinskih prava³⁹.

³² „Sl. glasnik RS“, br. 6/2002, 101/2007 - dr. zakon i 51/2009 - dr. zakon.

³³ Vidi član 12. stav 1. tačka 4.-8. i član 13. stav 1. tačka 9.-12. Omnibus zakona.

³⁴ Vidi član 18. stav 1. tačka 1.

³⁵ Vidi član 18. stav 1. tačka 2. i stav 2.

³⁶ „Sl. list AP Vojvodine“, br. 17/91.

³⁷ Vidi član 10. stav 1. tačka 4. i 17, član 13. i član 15. Statuta AP Vojvodine.

³⁸ „Sl. glasnik RS“, br. 129/2007.

³⁹ Član 20. tačka 32.-34. Zakona o lokalnoj samoupravi.

3. Ostvarivanje prava hrvatske nacionalne manjine

Pravna regulativa zaštite nacionalnih manjina predstavlja osnovu za ostvarenje manjinskih prava, ali stepen zaštite u mnogome zavisi i od primene usvojenih pravnih pravila. Tek primena usvojenih pravnih normi ukazuje na njihovu efikasnost, pri čemu treba imati na umu da nedosledna primena može obesmisлити i dobra zakonska rešenja. Uspostavljanje sistema koji u potpunosti odgovara zakonskim rešenjima je teško ostvarivo. U svim pravnim sistemima postoji određen jaz između normativnog i materijalnog, ali veličina tog jaza ukazuje na stabilnost i efikasnost pravnog poretka. Što je jaz između regulative i njene primene manji, pravni poredak je kvalitetniji.

Ostvarivanje prava hrvatske manjine ima određene specifičnosti koje ovu manjinu razlikuju od većine drugih manjina koje žive u Srbiji. Prva specifičnost je ta što hrvatska manjina spada u tzv. „nove manjine“. Terminom „nove manjine“ označavaju se pripadnici naroda koji su imali status konstitutivnog naroda u ranijim federacijama i koji su postali manjina usled raspada federacije i stvaranja novih država (npr. Rusi u državama koje su nastale raspadom SSSR-a, ili Srbi i Hrvati u državama koje su nastale raspadom SFRJ). Usled ovih okolnosti „nove manjine“ nemaju razvijenu svest o svom manjinskom statusu i često im treba vremena da se naviknu na korišćenje manjinskih prava. Ovo je primetno kako na individualnom nivou tako i na institucionalnom nivou. Za razliku od „starih manjina“ koje imaju razvijenu infrastrukturu neophodnu za očuvanje identiteta i uživanje posebnih manjinskih prava, „nove manjine“ u ovom pogledu često počinju „od nule“ i treba im vremena da izgrade manjinske institucije. Ovo može uticati na kvalitet zaštite u slučajevima kada „nova manjina“ ne može zadovoljiti zakonske kriterijume za ostvarivanje određenih prava, a ne može se pozvati na „zaštitu ranije stečenih prava“ jer ih s obzirom na novo sticanje manjinskog statusa i nije mogla imati.⁴⁰

Druga specifičnost hrvatske manjine tiče se ratnih okolnosti u kojima su Hrvati postali manjina. S obzirom na ulogu Srbije i Hrvatske u ratnim dešavanjima na prostoru bivše Jugoslavije, Hrvati u Srbiji su (bili) u specifičnom položaju kao pripadnici „protivničke strane“. U pravnom smislu oni su do 1996. godine bili u potpunom pravnom vakuumu, a faktički su često bili izloženi šikaniranju. Sporazum o normalizaciji odnosa između Hrvatske i Srbije⁴¹ iz 1996. godine priznaje činjenicu da Hrvati žive u Srbiji i garantuje im zaštitu u skladu sa međunarodnim pravom, ali tek će Zakon o manjinama⁴² iz 2002. hrvatskoj manjini doneti formalno priznanje i formalnu jednakost sa ostalim manjinama u Srbiji⁴³. Ratni sukobi na prostoru bivše Jugoslavije, etnifikacija politike i populizam, uticali su na povećanje etničke distance između različitih nacionalnih zajednica (većine i manjina) i na stvaranje nepoverenja između njih. U tom smislu najveća etnička distanca postojala je, a i danas u različitom intenzitetu postoji, prema Albancima, Bošnjacima i Hrvatima⁴⁴. U Izveštaju o humanom razvoju Programa Ujedinjenih nacija za razvoj koji je posvećen različitosti u Srbiji⁴⁵ u okviru istraživanja etničke distance u Srbiji navodi se da

⁴⁰ Upor. Hrvatsko nacionalno vijeće, Platforma za budućnost informiranja na hrvatskom jeziku u Srbiji, Subotica 2009, s. 7. Dokument je dostupan na internet stranici http://www.hnv.org.rs/informiranje_hj.php.

⁴¹ Vidi napred u radu, tačka 2.2.2.

⁴² Vidi napred u radu, tačka 2.3.

⁴³ Žigmanov, T.: Hrvati u Vojvodini – Primjer postajanja manjinom, u: V. Stanovčić (ur.), Položaj nacionalnih manjina u Srbiji, Beograd 2007, s. 654.

⁴⁴ Visoka etnička distanca postoji i prema Romima, ali su njeni uzroci socijalne prirode i tiču se društvene segregacije Roma.

⁴⁵ UNDP (Serbia), Human Development Report Serbia 2005: The Strength of Diversity, Belgrade 2005. Dostupno na internet stranici http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/eurothecis/serbia/Serbia_nhdr_2005.pdf.

se 11.1% građana Srbije protivi tome da Hrvati budu građani Srbije, 13.5% se protivi da im Hrvat bude komšija, 29.5% se protivi da im Hrvat bude šef, a 43% ne bi prihvatilo brak bliskog srodnika sa Hrvaticom/Hrvatom⁴⁶. Istraživanje pokazuje da je u onim odnosima koji zahtevaju niži nivo socijalne bliskosti etnička distanca manja. Stoga ne treba da čudi što je procenat onih koji imaju negativan stav prema uspostavljanju bračnih veza, kao najintimnijeg odnosa, sa pripadnicima druge nacionalne zajednice najveći⁴⁷. Istraživanja takođe pokazuju da nivo etničke distance nije konstantan, već da varira u zavisnosti od širih političkih i društvenih okolnosti. Etnička distanca je najveća u periodima interetničkih sukoba i tenzija, dok slabi u periodima stabilnijih međuetničkih odnosa⁴⁸.

Na ostvarivanje prava hrvatske nacionalne manjine utiču i neki demografski faktori. Hrvati su teritorijalno izuzetno disperzovana manjina. U Vojvodini nema opštine u kojoj ne žive Hrvati, ali ih u velikom broju opština ima u jako malom postotku. Najveći broj Hrvata živi u Subotici (16668, ili 11.25% ukupnog stanovništva opštine), dok ih je procentualno najviše u Apatinu (11.48% ukupnog stanovništva opštine). S obzirom da se uživanje određenih manjinskih prava vezuje za brojčanu zastupljenost manjine, Hrvati zbog ovakve disperzije stanovništva ostvaruju ova prava samo u opštini Subotica i u nekim naseljenim mestima opštine Apatin (Sonta), opštine Sremska Mitrovica (Stara Bingula) i opštine Sombor (Bački Monoštor i Bački Breg).

3.1. Pravo na službenu upotrebu hrvatskog jezika i pisma

Pravo na privatnu i javnu upotrebu maternjeg jezika je jedan od najvažnijih elemenata manjinske zaštite, s obzirom na značaj koji jezik ima kako za lični tako i za grupni identitet. Pravo na službenu upotrebu manjinskih jezika i pisama je u pravnom poretku Srbije garantovano kako nacionalnim propisima (Ustavom i zakonima) tako i međunarodnim ugovorima koje je Srbija ratifikovala⁴⁹. Pravom na službenu upotrebu jezika i pisama omogućava se korišćenje jezika u upravnom i sudskom postupku i vođenje upravnog postupka i sudskog postupka na manjinskom jeziku, upotreba jezika u komunikaciji organa sa javnim ovlašćenjima sa građanima, izdavanje javnih isprava i vođenje službenih evidencija i zbirki ličnih podataka na jezicima nacionalnih manjina i prihvatanje takvih isprava kao punovažnih, upotreba jezika na glasačkim listićima i biračkom materijalu, kao i upotreba jezika u radu predstavničkih tela⁵⁰. Kod ostvarivanja prava na upotrebu hrvatskog jezika treba praviti razliku u odnosu na nivo na kome se ovo pravo može ostvarivati. Na centralnom nivou vlasti u Srbiji je u upotrebi srpski jezik i ćirilčko pismo (član 10. stav 1. Ustava). Zakon o manjinama u član 11. stav 7. omogućava pripadnicima nacionalnih manjina čiji broj u ukupnom stanovništvu Srbije prema poslednjem popisu dostiže najmanje 2% da se obrate centralnim državnim organima na svom jeziku i imaju pravo da dobiju odgovor na tom jeziku. S obzirom da prema popisu iz 2002. godine udeo hrvatske manjine u ukupnom broju stanovnika Srbije iznosi 0.94%, hrvatski jezik ne ispunjava kriterijum iz navedene odredbe⁵¹. Na centralnom nivou upotrebu hrvatskog jezika omogućava

⁴⁶ Na osnovu ovih podataka zaključuje se da je prosečna distanca prema Hrvatima 2004. godine iznosila 24.3%. Poređenja radi vredi navesti da je viša etnička distanca postojala prema Albancima (41.4%), Muslimanima/Bošnjacima (31.3%) i Romima (29.8%), dok je prema Mađarima bila nešto manja (21.2%). Ibid. 34.

⁴⁷ Ibid. 34.

⁴⁸ Vidi šire u navedenom Izveštaju UNDP-a, s. 35.

⁴⁹ Vidi napred u radu, tačka 2.

⁵⁰ Član 11. stav 4. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, „Sl. list SRJ“, br. 11/2002.

⁵¹ Danas u Srbiji samo pripadnici mađarske nacionalne manjine sa 3.91% ukupnog stanovništva ispunjavaju zakonski uslov i mogu ostvariti navedeno pravo.

jedino Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije koji u član 240. stav 2. predviđa da narodni poslanik može da na sednicama Narodne skupštine govori na svom maternjem jeziku i da na tom jeziku podnosi pisane dokumente u radu Narodne skupštine⁵². U AP Vojvodini postoji slična situacija. S obzirom da je važeći Statut AP Vojvodine⁵³ donet još 1991. godine on koristi termin „srpskohrvatski jezik“ i ne predviđa posebno upotrebu hrvatskog jezika. U predlogu novog Statuta⁵⁴, koji je izazvao dosta polemika u političkoj i stručnoj javnosti, u član 26 stav 1. predviđa se službena upotreba hrvatskog jezika u organima i organizacijama AP Vojvodine. Iako je sudbina ovog predloga neizvesna, može se osnovano pretpostaviti da će novi statut Vojvodine uvrstiti i hrvatski jezik kao jedan od službenih jezika u Pokrajini. Za sada službena upotreba hrvatskog jezika na pokrajinskom nivou ostaje samo u Skupštini AP Vojvodine, u kojoj je prema član 5. Poslovnika u službenoj upotrebi i hrvatski jezik⁵⁵. S obzirom da većinu svojih prava građani ostvaruju na lokalnom nivou, za ostvarivanje prava na službenu upotrebu manjinskog jezika je najvažnija mogućnost upotrebe manjinskog jezika na tom nivou. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi opština utvrđuje jezike koji su u službenoj upotrebi na njenoj teritoriji (član 20 t. 33). Pritom ona nije potpuno slobodna u proceni, jer je prema Zakonu o manjinama obavezna da uvede u službenu upotrebu jezik i pismo nacionalne manjine čiji udeo u ukupnom stanovništvu opštine dostiže 15% (član 11. stav 2). U onim situacijama u kojima se ovaj uslov ne može ostvariti na teritoriji čitave opštine, već samo u određenim naseljenim mestima ili mesnim zajednicama, opština je dužna da dotični jezik uvede u službenu upotrebu u naseljenom mestu odn. mesnoj zajednici. Na lokalnom nivou hrvatski jezik i pismo su u službenoj upotrebi u Subotici, kao i u naseljenim mestima Sonta (opština Apatin), Bački Monoštar i Bački Breg (opština Sombor) i Stara Bingula (opštin Sremska Mitrovica). S obzirom na udeo u stanovništvu (40.07%) hrvatski jezik i pismo bi morali biti uvedeni i u naselje Sot (opština Šid), ali to još uvek nije učinjeno⁵⁶.

3.2. Pravo na obrazovanje na hrvatskom jeziku i pismu

Pravo na obrazovanje na maternjem jeziku je u tesnoj vezi sa pravom na upotrebu jezika, jer se ostvaruje kroz pravo da se uči maternji jezik ili da se nastava u celosti prati na maternjem jeziku. S obzirom na značaj ovog prava za očuvanje nacionalnog identiteta, ono se garantuje u svim relevantnim domaćim i međunarodnim pravnim aktima. U Srbiji se nastava na jeziku i pismu nacionalnih manjina u osnovnoj i srednjoj školi odvija na jednom od četiri modela: sva nastava je na jeziku i pismu nacionalnih manjina, dvojezična nastava na srpskom jeziku i jeziku nacionalne manjine (pri čemu se prirodni predmeti izučavaju na srpskom jeziku, a društveni na jeziku i pismu nacionalne manjine), poseban program negovanja jezika i kultura nacionalne manjine (nastava u fondu od dva časa nedeljno na kojoj se uči o jeziku, književnosti, istoriji, geografiji, muzičkoj i likovnoj kulturi nacionalne manjine) i učenje jezika manjine kao jezika društvene sredine⁵⁷. Prema Zakonu o osnovnoj školi⁵⁸ nastava na jezicima nacionalnih manjina

⁵² Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 14/2009.

⁵³ „Sl. list AP Vojvodine“, br. 17/91.

⁵⁴ Tekst predloga je dostupan na internet stranici www.vojvodina.gov.rs.

⁵⁵ „Sl. list AP Vojvodine“, br. 23/2002, 30/2004 i 4/2008.

⁵⁶ Bašić, G., Crnjanski, K.: op.cit. 103. Vidi i „Jezici i pisma u službenoj upotrebi u statutima gradova i opština na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine“ na internet stranici <http://www.puma.vojvodina.gov.rs/mapa.php>.

⁵⁷ Hrvatsko nacionalno vijeće, Platforma o školovanju pripadnika hrvatske nacionalne manjine na maternjem jeziku u Republici Srbiji, s. 18 i 24. Dokument je dostupan na internet stranici http://www.hnv.org.rs/obrazovanje_hj.php.

ili dvojezična nastava organizuje se u sredinama gde postoji najmanje 15 učenika prijavljenih za upis u prvi razred (član 5. stav 1). Uz odobrenje ministra prosvete nastava na manjinskom jeziku odn. dvojezična nastava se može organizovati i za manji broj učenika (član 5. stav 2.). Istu odredbu sadrži i član 5. Zakona o srednjoj školi⁵⁹. Tzv. Omnibus zakon⁶⁰ predviđa da saglasnost na ostvarivanje nastavnog plana i programa na jezicima nacionalnih manjina za manje od 15 učenika na teritoriji AP Vojvodine daju pokrajinski organi (član 12. stav 1. tačka 8 i član 13 stav 1. tačka 6). Pravo pripadnika hrvatske nacionalne manjine na školovanje na maternjem jeziku počelo je da se ostvaruje tek od školske 2002/2003 godine i to samo na nivou osnovnoškolskog obrazovanja. U okviru državnog obrazovnog sistema nastava na hrvatskom jeziku se odvija u Subotici, u pet osnovnih škola i dva izdvojena odeljenja⁶¹. Što se tiče obrazovanja na hrvatskom jeziku koje je van državnog sistema obrazovanja, vredi napomenuti da u Subotici deluje katolička klasična gimnazija „Paulinum“ koja je 2004. godine priznata od strane države. U Subotici deluje i „Teološko-katehetski institut“ u kome se obrazuju veroučitelji, i to kroz nastavu na hrvatskom i mađarskom jeziku. Država nije formalno priznala ovu školu, ali prećutno dopušta da nosioci njene diplome predaju veronauku u školama.⁶²

3.3. Pravo na informisanje na hrvatskom jeziku

U vreme ubrzanog tehnološkog razvoja mediji igraju važnu ulogu u razmeni ideja i komunikaciji pripadnika nacionalne manjine. Pravom na informisanje obuhvaćeni su štampani mediji, radio i televizija, a sa razvojem interneta pravo na informisanje se ostvaruje i na ovom nivou. Pravo na informisanje na manjinskom jeziku ostvaruje se kroz informativne, kulturne i obrazovne sadržaje na jeziku nacionalnih manjina u programima radija i televizije javnog servisa kao i preko privatnih medija na manjinskim jezicima koje osnivaju pripadnici nacionalnih manjina (član 17. stav 2. i 3). Osnivači najvećeg broja medija koji imaju programe na manjinskim jezicima su ili skupštine opština ili u slučaju RT Vojvodina, AP Vojvodina, dok su privatni manjinski mediji retki zbog ekonomske neisplativost programa. Problem koji se javlja u vezi sa tim je zbrka koja postoji u vezi sa pitanjem vlasničkih odnosa nad manjinskim medijima. Naime, Zakon o radiodifuziji⁶³ (član 96 stav 10.) i Zakon o javnom informisanju⁶⁴ (član 14. stav 2) ne dopuštaju da država bude osnivač medija i naložili su privatizaciju svih lokalnih i regionalnih medija. Međutim, krajem 2007. godine Vlada Srbije je obustavila privatizaciju lokalnih medija uz obrazloženje da na taj način želi da spreči ugrožavanje prava nacionalnih manjina na informisanje na maternjem jeziku. U tom periodu Narodna skupština Srbije je usvojila i Zakon o lokalnoj samoupravi kojim je omogućeno da opštine osnivaju televizijske i radio stanice radi izveštavanja na manjinskim jezicima koji su u službenoj upotrebi na teritoriji opštine⁶⁵. Predlog Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, koji se nalazi u skupštinskoj proceduri, predviđa u član 18. da nacionalni savet može samostalno ili zajedno sa

⁵⁸ „Sl. glasnik RS“, br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 - odluka USRS, 22/2002, 62/2003 - dr. zakon, 64/2003 - ispr. dr. zakona i 101/2005.

⁵⁹ „Sl. glasnik RS“, br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/2002, 25/2002 - ispr., 62/2003 - dr. zakon, 64/2003 - ispr. dr. zakona i 101/2005 - dr. zakon.

⁶⁰ „Sl. glasnik RS“, br. 6/2002, 101/2007 - dr. zakon i 51/2009 - dr. zakon.

⁶¹ Bašić, G., Crnjanski, K.: op.cit. 130.

⁶² Žigmanov, T.: op.cit. 657.

⁶³ „Sl. glasnik RS“, br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 - dr. zakon, 62/2006, 85/2006, 86/2006 - ispr. i 41/2009.

⁶⁴ „Sl. glasnik RS“, br. 43/2003 i 61/2005.

⁶⁵ Član 20. tačka 34. Zakona o lokalnoj samoupravi, „Sl. glasnik RS“, br. 129/2007.

drugim pravnim licem, osnivati ustanove i privredna društva za obavljanje novinsko-izdavačke i radio-televizijske delatnosti, štampanja i reprodukcije snimljenih medija i vršiti prava i obaveze osnivača (stav 1.) te da Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave kao osnivač javnih preduzeća i ustanova u oblasti javnog informisanja koje u celini ili pretežno vrše informisanje na jeziku nacionalne manjine mogu u sporazumu sa nacionalnim savetom u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet (stav 2.). Međutim, ranija iskustva pokazuju da prenošenje osnivačkih prava na nacionalne savete ne obezbeđuje i poboljšanje kvaliteta manjinskih programa, jer su nacionalni saveti pod uticajem političkih partija pa ovaj uticaj mogu preneti i na medije.⁶⁶ Drugi problem koji se javio u pogledu ostvarenja prava na informisanje na manjinskim jezicima vezan je za problem raspodele frekvencija, koji je u pogledu ostvarenja prava hrvatske nacionalne manjine bio štetan. Tako je preraspodelom frekvencija, Radiju Subotica, koji ima programe na hrvatskom jeziku, dodeljena lokalna frekvencija čime je značajno smanjena slušanost programa, a mnogi pripadnici hrvatske manjine koji žive na širem području ostali su uskraćeni za informisanje na maternjem jeziku⁶⁷.

Najveći broj medija koji emituju programske sadržaje na hrvatskom jeziku ima sedište u Subotici (devet), a ima ih i u Novom Sadu, Somboru, Baču i Sonti (po jedan). Što se tiče štampanih medija na hrvatskom izlaze Hrvatska riječ (sa podlistovima Hrcko i Kužiš), Zvonik (katolički list koji izlazi jednom mesečno), Glas ravnice (list političke stranke DSHV), Miroljub (tromesečni list za kulturu koji izdaje Hrvatsko kulturno-umjetničko društvo „Vladimir nazor“ iz Sombora), Glas Šokadije (štampan u jednom broju) i Glasnik pučke kasine (list udruženja Pučka kasina). Radio emisije na hrvatskom jeziku emituju samo dva radija, Radio Subotica i Radio Bačka. Ova dva radio programa se dosta razlikuju jer program koji se emituje na subotičkom radiju traje tri sata, ima snažan informativni segment i iza njega stoje četiri novinara koji su zaposleni na ovom radiju, dok se program na Radio Bačkoj emituje u trajanju od sat vremena, muzičko-zabavnog je karaktera i priprema ga grupa volontera. Televizijski program na hrvatskom jeziku emituju dve stanice u Vojvodini. Na regionalnoj televiziji u Subotici Yu eco emitovana je nedeljna polučasovna emisija „TV tjednik“, ali se trenutno ne emituje zbog nerešenih finansijskih i statusnih pitanja. Na vojvođanskom radiodifuznom servisu, TV Vojvodini, svake druge nedelje se emituje polučasovna emisija „Prizma“, koju priprema novinar zaposlen u navedenoj televizijskoj kući. Što se tiče internet portala na hrvatskom jeziku, aktivne su web stranice Radio Subotice i Hrvatske riječi.⁶⁸

3.4. Pravo na političko udruživanje

Politička participacija pripadnika nacionalnih manjina je od velikog značaja kako za poboljšanje njihovog statusa (kroz mogućnost uticaja na donošenje bitnih odluka u ovoj sferi), tako i za legitimitet političkog sistema u celini (što je politički sistem inkluzivniji, njegov legitimitet je veći). Učešće pripadnika nacionalnih manjina u političkom životu ostvaruje se pre svega putem izbora. Pripadnici nacionalnih manjina na osnovu statusa građanstva uživaju aktivno i pasivno biračko pravo kao i građani pripadnici većinskog naroda, s tim što se prema njima mogu preduzeti i mere afirmativne akcije kako bi se ublažila njihova faktička

⁶⁶ Vidi „Medveđa usluga manjinama“, E-novine, 28.7.2009, dostupno na internet stranici <http://www.e-novine.com/drustvo/28402-Medvea-usluga-manjinama.html>.

⁶⁷ Hrvatsko nacionalno vijeće, Platforma za budućnost informiranja na hrvatskom jeziku u Srbiji, Subotica 2009, s. 4. Dokument je dostupan na internet stranici http://www.hnv.org.rs/informiranje_hj.php.

⁶⁸ Ibid. 7. i 8.

neravnopravnost. U tom smislu Zakon o izboru narodnih poslanika⁶⁹ ukida izborni cenzus od 5% za političke stranke nacionalnih manjina i njihove koalicije (član 81. stav 2). Pripadnici nacionalnih manjina mogu aktivnije učestvovati u političkom životu ili kroz članstvo u „većinskim“ političkim partijama ili se mogu udruživati u partije koje okupljaju pripadnike određene manjine. U pogledu osnivanja „manjinskih“ stranaka Zakon o političkim strankama sadrži afirmativnu meru, jer dopušta da stranku nacionalne manjine može osnovati hiljadu punoletnih i poslovno sposobnih državljana Srbije, dok za „većinske“ partije zahteva deset hiljada osnivača⁷⁰. Najveća politička partija hrvatske nacionalne manjine je Demokratski savez Hrvata u Vojvodini (DSHV), koji je osnovan 1990. godine u Subotici. DSHV je nastao kao narodni pokret sa ciljem da artikuliše interese Hrvata u Vojvodini i doprinese rešavanju njihovog statusa. Vremenom DSHV se profilisao u političku stranku sa jakim autoritarnim vođstvom i konzervativnim političkim programom. Izborni rezultati DSHV su varirali i duže vreme kontinuirano opadali. Sredinom devedesetih godina XX veka položaj DSHV slabi i usled formiranja Foruma hrvatskih organizacija i institucija u Vojvodini, kao i zbog rasepa u stranci i formiranjem Hrvatskog narodnog saveza. Ipak, 2004. godine dolazi do ujedinjenja ove dve partije uz preuzimanje imena DSHV.⁷¹ Na parlamentarnim, pokrajinskim i lokalnim izborima održanim 2008. godine DSHV je nastupao u koaliciji okupljenoj oko Demokratske stranke i tako osvojio jedan poslanički mandat u Narodnoj skupštini Srbije, jedan poslanički mandat u Skupštini AP Vojvodine⁷², a deo je i vladajuće koalicije u Baču, Somboru i Subotici⁷³.

3.5. Pravo na kulturnu autonomiju

Pripadnici nacionalnih manjina u Srbiji uživaju kulturnu autonomiju i mogu neposredno ili preko svojih predstavnika učestvovati u odlučivanju ili sami odlučivati o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, informisanje i službenu upotrebu jezika (član 75. stav 2. Ustava). Radi ostvarenja prava na kulturnu samoupravu pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete (član 75. stav 3. Ustava, član 19. stav 1 Zakona o manjinama). Nacionalni saveti predstavljaju nacionalnu manjinu u oblastima koje se tiču očuvanja posebnosti, učestvuju u procesu odlučivanja ili odlučuju o pitanjima iz ovih oblasti i osnivaju relevantne ustanove (član 19. stav 7. Zakona o manjinama). Uloga nacionalnih saveta u zaštiti i ostvarivanju prava nacionalnih manjina se posebno ogleda u njihovim odnosu prema državnim organima. U tom smislu postoji obaveza organa vlasti da prilikom odlučivanja o pitanjima koja se tiču očuvanja posebnosti nacionalnih manjina zatraže mišljenje nacionalnih saveta. Uz to nacionalni saveti imaju mogućnost da se obrate organima vlasti u vezi sa svim pitanjima koja utiču na prava i položaj nacionalne manjine. Na kraju, država može nacionalnim savetima poveriti određena ovlašćenja (iz oblasti jezika, obrazovanja, informisanja, kulture), uz obavezu obezbeđivanja finansijskih sredstava.⁷⁴ Nacionalni savet nacionalne manjine može brojati 15 do 35 članova, koji

⁶⁹ „Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon i 85/2005 - dr. zakon.

⁷⁰ Član 8. i 9. Zakona o političkim strankama, „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009.

⁷¹ Žigmanov, T.: op.cit. 659.

⁷² Na nivou AP Vojvodine DSHV učestvuje i u izvršnoj vlasti, preko zamenika Pokrajinskog sekretara za upravu propise i nacionalne manjine.

⁷³ „Hrvati u Vojvodini danas“, članak na internet stranici Zavoda za kulturu vojvodanskih Hrvata, <http://www.zkvh.org.rs/index.php/batina/hrvati-danas/6-hrvati-u-vojvodini-danas?start=8>.

⁷⁴ Vidi član 19. stav 8.-10. Zakona o manjinama.

su izabrani posrednim putem (preko elektorskih skupština), i to na period od četiri godine⁷⁵. Problemi koji su se javljali u dosadašnjem radu nacionalnih saveta proizilazili su iz nedovoljno jasnog definisanja njihove nadležnosti, kao iz nejasnoća u vezi za finansiranjem njihovog delovanja. Posredni karakter izbora članova saveta, nemogućnost pripadnika nacionalne manjine koji žive disperzirani od tradicionalnih centara manjinske kulture da utiču na kulturnu politiku nacionalne manjine, nepostojanje opštinskih manjinskih samouprava, kao i uticaj političkih partija nacionalnih manjina na sastav članova saveta neki su od dodatnih problema koji su uticali na slabiju efikasnost nacionalnih saveta u ostvarivanju prava na kulturnu autonomiju⁷⁶.

Nacionalni savet hrvatske nacionalne manjine (Hrvatsko nacionalno vijeće) konstituisan je januara 2003. godine, na osnovu izbora koji su održani u decembru 2002. godine na kojima je elektorska skupština izabrala 35 članova Nacionalnog saveta. Sedište Nacionalnog saveta je u Subotici. Nadležnosti Nacionalnog saveta vezane su za predstavljanje hrvatske nacionalne manjine u oblastima službene upotrebe jezika, obrazovanja, informisanja na hrvatskom jeziku i u oblasti kulture, sa naglaskom na učestvovanju u donošenju odluka ili samostalnom odlučivanju u pitanjima koja su od značaja za očuvanje identiteta hrvatske nacionalne manjine⁷⁷.

4. Zaključak

Od raspada SFRJ pa sve do 1996. godine i zaključivanja Sporazuma o normalizaciji odnosa između SR Jugoslavije i Hrvatske, Hrvati u Srbiji su bili u pravnom vakuumu. Tek će navedeni Sporazum priznati činjenicu da pripadnici ovog naroda žive u Srbiji (odn. SR Jugoslaviji) i obavezati državu da im obezbedi zaštitu u skladu sa međunarodnim pravom. Međutim, sve do 2002. godine Hrvati u Srbiji nemaju status manjine i tek će Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina stvoriti uslove za formalno priznanje hrvatske nacionalne manjine.

Kao i druge nacionalne manjine u Srbiji, Hrvati uživaju, pored opštih prava koja pripadaju svim građanima, i posebna prava koja su usmerena na zaštitu njihovog nacionalnog identiteta. Ta posebna prava regulisana su relevantnim odredbama Ustava Srbije, međunarodnim konvencijama, različitim zakonima, ali i odredbama pokrajinske i lokalne regulative. Osim toga, prava pripadnika hrvatske manjine regulisana su i bilateralnim ugovorima između SR Jugoslavije (i Srbije i Crne Gore) i Republike Hrvatske.

U pogledu ostvarivanja prava hrvatske manjine treba ukazati na neke društvene okolnosti koje utiču na stepen ostvarivanja prava. Ove se tiču svojstva „nove manjine“ i potrebe da se sami pripadnici manjine naviknu da koriste prava koja im pripadaju, još uvek prisutne etničke distance prema ovoj manjini, kao i demografske disperzije hrvatske nacionalne manjine. Što se tiče ostvarivanja posebnih prava treba navesti da se hrvatski jezik koristi u Skupštini AP Vojvodine, a u službenoj upotrebi je u Subotici i u par naseljenih mesta u Vojvodini; pravo na obrazovanje na hrvatskom jeziku se u sistemu državnog školstva ostvaruje samo na nivou osnovne škole i to u nekoliko škola u Subotici, dok se na višim nivoima ostvaruje u okviru nedržavnih ustanova; a pravo na informisanje na hrvatskom jeziku se ostvaruje kroz šest štampanih medija, programe na dve radio i dve televizijske stanice, kao i preko dve internet stranice. Pravo na političko

⁷⁵ Član 24. Zakona o manjinama, Pravilnik o načinu rada skupštine elektora za izbor nacionalnih saveta, „Sl. list SRJ“, br. 41/2002. U skupštinskoj proceduri se nalazi predlog Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina kojim se detaljnije reguliše postupak izbora nacionalnih saveta.

⁷⁶ Upor. Bašić, G., Crnjanski, K.: op.cit. 92-94.

⁷⁷ Vidi član 16. Statuta Nacionalnog saveta hrvatske nacionalne manjine, od 25. januara 2003. (menjan 11. juna 2005). Akt je dostupan na internet stranici <http://www.hnv.org.rs/statut.php>.

udruživanje, u pogledu osnivanja „manjinskih“ političkih partija, pripadnici hrvatske manjine danas ostvaruju pretežno kroz Demokratski savez Hrvata u Vojvodini.

Summary: After the dissolution of former Yugoslavia Croats in Serbia have been in some kind of legal vacuum till 1996, when Federal Republic of Yugoslavia and Republic Croatia have signed the Agreement on normalization of relations. Although the Agreement has recognized the presence of Croats in Serbia (FR Yugoslavia) and has guaranteed them rights „in accordance with the international law“, they have obtained a minority status in 2002, after the Law on protection of national minorities was adopted. The minority rights which the Croatian national minority enjoys in Serbia are based in Constitution of Serbia, international treaties and bilateral agreements between the FR Yugoslavia (later Serbia and Montenegro) and the Republic of Croatia, diverse legal acts, acts of autonomous province Vojvodina, and acts of the local self-government units. The implementation of minority rights of the Croats in Serbia is in general affected with the problems all „new minorities“ face, with still present interethnic distance in Serbia, and with the geographical dispersion of persons who belong to the Croatian minority. In respect of the implementation of concrete rights the paper focuses on those rights aimed to preserve the national identity. The Croats in Serbia can officially use their language in Subotica, and in few other smaller places in Vojvodina; they can study in their mother tongue in five state primary schools, and in two private high schools in Subotica; they can exchange information in their language over six newspapers, two radio stations, two television stations, and two web portals. In respect of the right to political organization, apart from the possibility to join the “majority” parties, the Croats in Vojvodina can also join the Democratic League of Croats in Vojvodina. In 2003 the Croatian national minority established the Croatian National Council in order to perform culture-related rights.

Keywords: Croatian national minority, Serbia, minority protection, cultural autonomy