

# POLOŽAJ NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ - ZAKONODAVSTVO I PRAKSA

Centar za ljudska prava, Zagreb, travanj 2005.  
Izveštaj izradila Tena Erceg

## Sadržaj

### I. Zaštita prava nacionalnih manjina u međunarodnim dokumentima

- Ujedinjeni narodi
- Vijeće Europe

### II. Pregled hrvatskog zakonodavstva o pravima nacionalnih manjina

### III. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina i njegova provedba

- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina i politička predstavljenost nacionalnih manjina
- Zakonska zabrana diskriminacije po nacionalnoj osnovi i njezina provedba
- Govor mržnje i nacionalna nesnošljivost
- Ostala manjinska prava

### IV. Romi i Nacionalni program za Rome Vlade RH

### V. Povratak izbjeglica i prognanika

- Povrat zauzete imovine
- Stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava
- Obnova u ratu oštećene imovine
- Statusna prava
- Zakon o amnestiji i suđenja za ratne zločine
- Raspoloženje javnosti prema pitanju povratka izbjeglica

### VI. Završni osvrt

## **I. Zaštita prava nacionalnih manjina u međunarodnim dokumentima**

### ***Ujedinjeni narodi***

Međunarodna zajednica tek je u posljednjih 15-ak godina počela posvećivati više pažnje i provoditi konkretnije mjere za zaštitu nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina. Najvažnije od tih mjera na razini UN-a su usvajanje *Deklaracije o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama*, te osnivanje *Radne skupine za manjine*, koja djeluje u okviru *Pododbora za promicanje i zaštitu ljudskih prava*.

Najvažniji dokument Ujedinjenih naroda za zaštitu prava nacionalnih manjina je spomenuta *Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama*. Ovaj dokument donijela je Generalna skupština UN-a 1992. godine, zaključivši da je zaštita prava nacionalnih, vjerskih i jezičnih manjina sastavni dio jedne od osnovnih zadaća Ujedinjenih naroda – promicanja i poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda za svih, bez obzira na razlike u rasi, spolu, jeziku vjeri i drugima. U dokumentu se od vlada država članica traži usvajanje svih mjera potrebnih da se zaštiti egzistencija manjina, da im se osigura potpuna mogućnost ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, sudjelovanje u javnom životu, privatna i javna upotreba njihovih kultura, religija i jezika, te udruživanje i održavanje mirnih kontakata s vlastitom i s drugim manjinama.

Osim ove *Deklaracije*, ostali dokumenti UN-a u kojima se posredno ili neposredno (polazeći od načela jednakosti svih ljudi) ističe nužnost zaštite prava nacionalnih manjina su *Povelja Ujedinjenih naroda* (1945.), *Opća deklaracija o ljudskim pravima* (1948.), *Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida* (1948.), *Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije* (1965.), *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* (1966.), *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* (1966.), *Deklaracija o ukidanju svih oblika netolerancije i diskriminacije temeljene na religiji i vjerovanju* (1981.), *Konvencija o pravima djeteta* (1989.), i neki drugi dokumenti.

*Radna skupina za manjine*, osnovana u srpnju 1995. godine, tijelo je koje čini pet stručnjaka članova Pododбора koji usko surađuju s vladinim institucijama i međunarodnim organizacijama, nevladinim organizacijama, predstavnicima manjina, te akademskim građanima sa znanjem na polju nacionalnih manjina. Osnovne su zadaće *Radne skupine za manjine* nadgledanje provođenja Deklaracije, osmišljavanje rješenja za probleme s kojima se manjine suočavaju, te preporučivanje daljnjih mjera za promociju i zaštitu ljudskih prava.

Neki od problema kojima se bavi *Radna grupa za manjine* su multikulturalno i interkulturalno obrazovanje, priznavanje postojanja manjina, sudjelovanje manjina u javnom životu, uključujući autonomiju i integracijske mjere, inkluzivni razvoj i sprječavanje sukoba.

### **Vijeće Europe**

I Vijeće Europe u mnogim svojim dokumentima naglašava potrebu sprječavanja diskriminacije po bilo kakvoj osnovi, te zaštitu prava nacionalnih, vjerskih i jezičnih manjina. Neki od tih dokumenata su *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (1950.), *Europska socijalna povelja* (1961.), te dokumenti i izvještaji sa različitih tematskih sastanaka. Dokumenti Vijeća Europe koji su u cijelosti posvećeni pitanjima nacionalnih manjina su *Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima* (1992.) i *Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina* (1994.).

*Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima* dokument je kojemu je prioritet očuvanje manjinskih europskih jezika i dijalekata koji su pred mogućim nestankom, a samim tim i očuvanje kultura, običaja i tradicija naroda ili grupa koje se tim jezicima služe. Kulturna raznolikost ovdje se navodi kao jedan od temeljnih principa na kojima se temelji zajednica suverenih i teritorijalno cjelovitih europskih država. Od vlada potpisnica traži se da, u svrhu njihova očuvanja, osiguraju upotrebu takvih jezika ili dijalekata u obrazovanju i medijima, u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu, te po mogućnosti u administrativnim i pravnim kontekstima. Hrvatska je ovu povelju ratificirala u studenom 1997. godine.

*Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina* Vijeća Europe za Hrvatsku je najvažniji međunarodni dokument koji štiti prava nacionalnih manjina, između ostalog i zbog toga što su zemlje potpisnice pristale na provođenje konkretnih mjera danih u ovom dokumentu. Hrvatska ga je ratificirala u listopadu 1997. godine, i do sada je Savjetodavnom odboru *Konvencije* poslala dva redovita izvještaja; prvi u ožujku 1999. godine, i drugi u travnju 2004. godine. Okvirna konvencija, koja je stupila na snagu 1. veljače 1998. godine, dokument je kojim se države potpisnice obavezuju da će poduzeti sve potrebne mjere za promicanje jednakosti osoba koje pripadaju manjinama na svim područjima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života, kao i stvoriti uvjete za izražavanje, očuvanje i razvoj njihovih kultura i identiteta. Ova konvencija zapravo daje smjernice, odnosno okvir svakoj pojedinoj državi kako da donese nacionalno zakonodavstvo i vladine politike prilagođene njezinim ciljevima. Obaveze koje države na sebe preuzimaju potpisavši Okvirnu konvenciju su zabrana diskriminacije, promicanje jednakosti, ostvarivanje uvjeta za očuvanje manjinskih kultura, religija, jezika i tradicija, sloboda udruživanja, izražavanja, mišljenja i vjerovanja, pristup medijima, jezične slobode, obrazovanje na manjinskim jezicima, međunarodna suradnja, sudjelovanje u ekonomskom, kulturnom, društvenom i javnom životu, te zabrana prisilne asimilacije.

Isto tako, na sastanku u Kopenhagenu 1993. godine zemlje Europske unije usvojile su političke kriterije za ulazak zemalja u Uniju, među kojima je i "poštivanje i zaštita manjina", pa zemlje kandidatkinje moraju pokazati da poduzimaju mjere za zaštitu manjina.

Osim što se prava manjina štite putem *Europske povelje o temeljnim pravima*, EU je 2000. godine donijela i dvije direktive kojima se neposredno štite prava manjina; jednu o zabrani diskriminacije, u kojoj se sadašnjim i budućim članicama nalaže potpuna zabrana svih oblika diskriminacije, i drugu o jednakom tretmanu u zapošljavanju i zabrani diskriminacije prilikom zapošljavanja po bilo kojoj osnovi. U nacrtu Europskog Ustava također se spominje zaštita manjina, i ta se pravila trenutno vrlo oštro primjenjuju u odnosu na Rumunjsku i Bugarsku, posebno u kontekstu romske manjine. Spominjanje potrebe zaštite nacionalnih manjina u Europskom ustavu uspjeh je i u odnosu na Francusku, jer ta država do prije dvije godine nije ni priznavala postojanje manjina.

## **II. Pregled hrvatskog zakonodavstva o pravima nacionalnih manjina**

Još od 1990. godine, u preambuli Ustava Republike Hrvatske (NN/41/01) ustanovljava se da je Hrvatska nacionalna država hrvatskoga naroda, te "pripadnika autohtonih nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađžara, Židova,

Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina i drugih, koji su njezini državljani...", a istima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske nacionalnosti. Najveća zamjerka Ustavnim odredbama o zaštiti nacionalnih manjina je da Ustav eksplicitno ne navodi kao manjine Bošnjake, Slovence i Rome. Bošnjaci u smislu formalnog imena nacionalne manjine tada nisu postojali, a 43,469 Muslimana, koliko ih je bilo 1991. godine, nisu bili priznati kao manjina. Slovenci (23,376) i Romi (6,695) također su jednostavno uvršteni u kategoriju "drugi", a isto se dogodilo i s Bugarima, Poljacima, Rumunjima, Rusima, Albancima, Crnogorcima i Makedoncima. Time su ove manjine stavljene u neravnopravan položaj, što je de facto ispravljeno tek krajem 2002. godine, s donošenjem *Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina* (NN 155/02). Nadalje, u poglavlju III *Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda*, svim građanima jamče se jednaka prava i slobode, uključujući i nacionalnim manjinama, što se regulira i provodi u djelo "posebnim ustavnim zakonom". Ustav omogućava, ali ne čini obaveznim, i pravo nacionalnih manjina "da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor", čime se također omogućava "prihvatanje ustavnopravne koncepcije manjinskih (političkih) prava kao kolektivnih prava manjinskih zajednica" (Jasna Omejec: *Političko predstavljanje nacionalnih manjina u Parlamentu: Usporedba hrvatskog sa slovenskim i rumunjskim izbornim sustavima*, str. 4.). Jedna od mogućih interpretacija ove odredbe je i da pripadnici to svoje pravo ostvare dvostrukim glasovanjem. *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina* (UZNM) zastupljenost nacionalnih manjina u Saboru čini obaveznom, a određuje i konkretan broj manjinskih zastupnika u tom tijelu, ali ne navodi eksplicitno metodu biranja manjinskih zastupnika. I konačno, *Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor* iz 2003. godine također ostavlja otvorenim pitanje dvostrukog prava glasovanja, pa su se parlamentarni izbori 2003. godine proveli na način da su pripadnici nacionalnih manjina trebali odlučiti da li će iskoristiti svoje opće pravo glasovanja, ili pravo na biranje manjinskih zastupnika u Sabor.

Prvi *Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih ili nacionalnih zajednica ili manjina* (NN 65/91) donesen je u prosincu 1991. godine. Taj je zakon nacionalnim manjinama i zajednicama jamčio ljudska prava i slobode, kulturnu autonomiju, razmjerno sudjelovanje manjina u predstavničkim i drugim tijelima, poseban status općinama u kojima pripadnici neke manjine čine natpolovičnu većinu, proporcionalnu raspodjelu namještenika općinskih sudova i policijskih uprava sa sastavom stanovništva, obrazovanje na jeziku i pismu manjine, sudsku zaštitu, te druga prava.

Taj je zakon u najvećoj mjeri bio mrtvo slovo na papiru, posebice u odnosu na Srbe, jer su se odredbe iz tog zakona sustavno kršile. Kršenja su naročito bila učestala za vrijeme rata u Hrvatskoj. Po zakonu iz 1991., pripadnici manjina kojih je bilo više od 8% imali su pravo na zastupljenost u Saboru, Vladi i sudbenim tijelima razmjerno udjelu u ukupnom stanovništvu, dok su manjine s udjelom manjim od 8% imale pravo izabrati ukupno 5 zastupnika. Po tom zakonu bila je predviđena i teritorijalna autonomija dvaju kotara naseljenih većinskih srpskim stanovništvom – kninskog i glinskog, a predviđena je bila i mogućnost biranja pripadnika nacionalnih manjina u tijela lokalne i regionalne samouprave. U izmjenama ovog zakona iz 2000. (NN 105/00), broj zastupnika za manjine ispod 8% povećan je na najmanje 5, a najviše 7 zastupnika. U obje verzije zakona manjinama je bila zajamčena i zastupljenost u tijelima lokalne samouprave "razmjerno svom udjelu u ukupnom stanovništvu određene jedinice lokalne samouprave". Budući da je Hrvatska 1997. godine

potpisala i ratificirala *Europsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima* i *Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina* Vijeća Europe, koje od potpisnica zahtijevaju usvajanje odredbi u nacionalne zakone, donesene su izmjene zakona iz 1991. godine, s ciljem usklađivanja s odredbama iz ovih međunarodnih dokumenata. U izmjenama i dopunama iz 2000. po prvi put se eksplicitno nabrajaju manjinske zajednice kojima Ustav i zakon jamče prava i slobode, i to njih 22, koliko ih živi u Hrvatskoj.

Tijekom rujna 1995. godine, nedugo nakon vojnih operacija "Bljesak" i "Oluja" na području zapadne Slavonije i tzv. *Krajine* (koje su rezultirale masovnim odlaskom većinom etničkog srpskog stanovništva), Sabor je ukinuo većinu odredbi iz ovog zakona, naročito one koje su se odnosile na etničke Srbe. Umjesto toga, doneseno je više novih zakona koji su pripadnike manjinskih naroda ili grupa, naročito srpske manjine, doveli u još gori položaj. Iako se ni u jednom od tih zakona eksplicitno nije navodila etnička pripadnost ljudi koji su bili pogođeni ovim diskriminacijskim zakonima, krajnji rezultat njihove provedbe bio je preuzimanje privatne imovine od strane države, te onemogućavanje povratka srpskih izbjeglica u Hrvatsku. Prvi takav zakon donesen je u rujnu 1995. godine; *Zakon o davanju u najam stanova na oslobođenom teritoriju* (NN73/95) oduzeo je ljudima srpske nacionalnosti koji su napustili bivša okupirana, a zatim oslobođena područja stanarsko pravo nad stanovima i kućama. Po tom zakonu, stanarsko pravo nad takvim nekretninama "prestaje po sili zakona ako je nositelj stanarskog prava isti napustio i ne koristi ga dulje od 90 dana". S obzirom na druge zakonske odredbe i administrativne prepreke povratku, mogućnosti vlasnika za preuzimanje imovine u ovako kratkom roku bile su male ili nikakve. Ovaj zakon prestao je vrijediti u srpnju 1998.

*Zakonom o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom* (NN73/95) sva pokretna i nepokretna imovina koja se nalazila na bivšim okupiranim područjima Republike Hrvatske stavljena je pod privremenu upravu države, a građanima kojima je na taj način oduzeta imovina ostavljen je zakonski rok od 8 dana za podnošenje žalbe protiv takve odluke. Vlasnicima imovine zabranjeno je bilo kakvo raspolaganje svojom imovinom (zamjena, prodaja, itd.), osim ukoliko tu svoju imovinu ne namjeravaju iznajmiti, prodati ili drugo "hrvatskim državljanima ili pripadnicima hrvatskog naroda koji su bili prisiljeni napustiti "Saveznu Republiku Jugoslaviju (Srbija i Crna Gora) ili okupirani teritorij Republike Bosne i Hercegovine", dakle uglavnom etničkim Hrvatima.

Apsurdno kratak rok za žalbu – s obzirom na to da su vlasnici srpske nacionalnosti većinom bili izbjegli u druge zemlje, omogućio je da imovina ostane u rukama hrvatske države i etničkih Hrvata. Ovaj zakon prestao je važiti odlukom Sabora u srpnju 1998. godine.

*Zakon o područjima posebne državne skrbi* (NN44/96) donio je odredbu o poticanju naseljavanja područja od posebne državne skrbi/bivših okupiranih područja od strane takozvanih "naseljenika" – hrvatskih državljana, hrvatskih iseljenika, te Hrvata iz Bosne i Hercegovine i Srbije i Crne Gore. Navedeni su "naseljenici" smješteni u kuće i ostale nekretnine koje su prijašnjim vlasnicima oduzete Zakonom o privremenom preuzimanju. Ovaj je zakon izmijenjen i dopunjen u srpnju 2002. godine (NN88/02). Najvažnija izmjena sadržana je u tome što su ukinute lokalne stambene komisije, a svi predmeti prebačeni su u nadležnost Ministarstva za javne radove, obnovu i

graditeljstvo, čime su izbjegnute prepreke povratu imovine koje su se učestalo događale na lokalnoj razini. Vlasnicima je omogućeno da preko državnog odvjetnika sudski gone privremene korisnike svoje imovine. Definiran je i rok za povrat imovine vlasnicima (31.12.2002.). Iako program povrata imovine nije proveden u postavljenom roku, prema podacima Ministarstva, spomenute izmijene znatno su ubrzale proces. *Programom povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba* (NN92/98), koji je donesen u lipnju 1998. godine, donekle se popravio položaj izbjeglica i prognanika, ali njegova provedba ni danas nije potpuno realizirana. Program je izrađen u suradnji sa UNHCR-om i OEES-om, međunarodnim organizacijama koje podržavaju njegovu provedbu. Njime su spomenuti diskriminacijski zakoni ukinuti. Vlada Republike Hrvatske ovim se programom obavezala da će bivšim vlasnicima zauzetih nekretnina pronaći alternativni smještaj, te po hitnom postupku poduzeti sve korake za iseljenje privremenih korisnika njihovih nekretnina, a višestruko korištenje imovine – koje u manjoj mjeri i danas postoji, proglašeno je nezakonitim. Isto tako, osobe koje nisu u mogućnosti brzo ući u svoj posjed "imaju pravo na naknadu za privatnu imovinu po tržišnim uvjetima".

Dva zakona koja reguliraju upotrebu manjinskih jezika donesena su u svibnju 2000. godine, na početku mandata šesteročlane koalicije lijevog centra. To su *Zakon o pravu na obrazovanje nacionalnih manjina* (NN51/00) i *Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina* (NN51/00). U *Zakonu o pravu na obrazovanje* ističe se da nacionalne manjine imaju pravo na obrazovanje na manjinskom jeziku na svim obrazovnim razinama, a ostvarivanje tog prava može se potaknuti, između ostalog, i pozitivnom diskriminacijom. Konkretno, dozvoljava se organizacija školskog razreda sa manjim brojem učenika nego što je to inače potrebno, dok učenici pripadnici nacionalnih manjina imaju prednost pri upisu u škole ako je broj prijavljenih veći od kapaciteta škole (članak 7.). Nadalje, u kurikulum se dodaje posebni dio koji je "sadržajno vezan za posebne karakteristike nacionalne manjine (materinji jezik, književnost, povijest, zemljopis, kulturno naslijeđe)". Predviđeno je i da većina članova upravnih tijela takvih školskih institucija budu pripadnici nacionalnih manjina (članak 12.), a Ministarstvo prosvjete i športa dužno je osigurati potreban broj pomoćnika i savjetnika pripadnika nacionalnih manjina ili drugih koji znaju jezik (članak 13.), dok se sredstva za rad takvih škola osiguravaju iz državnog proračuna (članak 16.).

*Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina* (NN51/00) propisuje se službena upotreba jezika i pisma nacionalnih manjina u predstavničkim, izvršnim, administrativnim i sudskim tijelima na razini općina i županija. Ta su tijela dužna osigurati jednaku upotrebu manjinskih jezika u svim njihovim aktivnostima i radnjama i službenim dokumentima, te zaposliti potreban broj službenika koji mogu voditi procedure na manjinskim jezicima i pismima (članak 21.). Isto tako, imena ulica, trgova, gradova, prometnik znakova, i drugih službenih natpisa u mjestima u kojima manjinski jezik ima status službenog jezika trebaju biti napisana na tom manjinskom jeziku.

Kao što je već spomenuto, politička predstavljenost također je zakonski zajamčena nacionalnim manjinama, kako u Saboru, tako i u tijelima lokalne i područne samouprave. Po *Zakonu o izboru zastupnika u hrvatski Sabor* (pročišćeni tekst NN69/03) predstavnicima 22 nacionalne manjine dodjeljuje se osam zastupničkih mjesta, za koje se izbori vrše u posebnoj izbornoj jedinici. U skladu sa člankom 19.

*Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina*, pripadnicima nacionalnih manjina koji u ukupnom stanovništvu Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika jamči se najmanje jedno, a najviše tri zastupnička mjesta, dok manjine koje imaju zastupljenost manju od 1,5% biraju najmanje četiri zastupnika pripadnika nacionalnih manjina zajedno. Važno je napomenuti da su sve do travnja 2003. godine pravo na zastupljenost u Hrvatskom Saboru imali samo pripadnici 10 takozvanih autohtonih manjina, i to Mađari, Srbi i Talijani po jednog, Česi i Slovaci jednog zajedno, te Austrijanci, Nijemci, Rusini, Ukrajinci i Židovi jednog zastupnika zajedno. Pravo na zastupljenost u Saboru nisu imali Bugari, Poljaci, Romi, Rumunji, Rusi, Rusi, Turci, Albanci, Bošnjaci, Crnogorci, Makedonci i Slovenci.

Nakon donošenja *Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina* donesene su i izmjene i dopune *Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Tim dopunama i izmjenama (NN 45/03) regulira se provođenje izbora predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i regionalne samouprave u skladu sa UZNM. Dodan je cijeli jedan članak (9.a) koji propisuje i raspisivanje dopunskih izbora u slučaju da se ne postigne odgovarajuća zastupljenost na redovitim izborima. Ovaj zakon također regulira i izbor članova za Vijeća nacionalnih manjina u jedinicama lokalne samouprave, s obzirom na to da su pretpostavke za postojanje tih tijela stvorene tek s donošenjem UZNM.

*Erdutski sporazum* još je jedan važan dokument kojim su dugoročno regulirana neka važna pitanja za stanovnike istočne Slavonije, pa tako i pripadnike srpske nacionalne manjine. Ovaj bilateralni sporazum u studenom 1995. godine potpisale su paralegalne lokalne srpske vlasti u regiji i hrvatska Vlada. Iako je donesen netom nakon oslobađanja hrvatskih teritorija, pa su mu prioriteti bili demilitarizacija i sprječavanje egzodusa srpskog stanovništva, odnosno takozvana mirna reintegracija Baranje, istočne Slavonije i zapadnog Srijema, ovim su sporazumom obuhvaćena i neka dugoročna pitanja, kao što su proces povratka izbjeglica i prognanika, održanje mira i sigurnosti, organizacija policije, organiziranje i praćenje izbora, zaštita ljudskih i građanskih prava, itd. Predstavnici srpske nacionalne manjine *Erdutskim* su *sporazumom* dobili političku zastupljenost na lokalnoj i državnoj razini (u Saboru), kao i savjetodavno tijelo Vijeće srpske nacionalne manjine, a Hrvatska je zahvaljujući potpisivanju ovog sporazuma primljena u punopravno članstvo Vijeća Europe u siječnju 1997. godine.

Međutim, prema nekim izvještajima, lokalno stanovništvo, kao i UNHCR i OESS nisu zadovoljni odnosom (bivše) vlade prema nekim važnim pitanjima iz područja zaštite ljudskih prava. *Minority Rights Group International* kao još uvijek problematična područja navodi "ljudska prava, imovinska prava, povratak interno naseljenih osoba, diskriminaciju ljudi koji su živjeli u regiji tijekom rata, kao i položaj i razmjernu zastupljenosti lokalne srpske zajednice" (*Minority Rights Group International: Manjine u Hrvatskoj*, 2003., str. 11.).

### **III. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina i njegova provedba**

Provedba odredbi iz Ustavnog zakona koje se tiču političke predstavljenosti nacionalnih manjina temelji se na rezultatima popisa stanovništva iz 2001. godine, na koji je bilo primjedbi u javnosti. S obzirom na to da popisom nisu bili obuhvaćeni Srbi koji su se našli izvan Hrvatske u vrijeme popisivanja stanovništva, predsjednik

Srpskog narodnog vijeća i dopredsjednik SDSS-a Milorad Pupovac smatrao je da bi u popis trebalo uključiti i tih dodatnih 130,000 izbjeglica srpske nacionalnosti koji su za vrijeme popisa stanovništva živjeli u Srbiji i Crnoj Gori (MRGI: *Manjine u Hrvatskoj*, str. 15.). Neki drugi aktivisti za ljudska prava, poput Žarka Puhovskog, smatrali su da je popis realan prikaz trenutnog stanja, odnosno posljedica neke vrste etničkog čišćenja srpske populacije do kojeg je došlo tijekom rata. Raspravljalo se o razlozima smanjenja broja pripadnika nacionalnih manjina, s obzirom na to da se njihov broj gotovo prepolovio u odnosu na popis iz 1991. godine – sa 15%, ne računajući 8,2% Jugoslavena i 0,4% neopredijeljenih, na samo 7,47%. Najdrastičniji pad zabilježen je kod pripadnika srpske manjine, koji sa sadašnjih 201,631 pripadnikom čine 4,54% ukupnog stanovništva Hrvatske (u odnosu na predratnih 12,2%). Smanjenje je zabilježeno i kod Čeha, Mađara i Talijana, a uočen je i ogroman raskorak između broja registriranih Roma – njih 9,463 i brojnih procjena koje ukazuju da ih u Hrvatskoj živi između 30,000 i 40,000 (Vlada Republike Hrvatske: *Nacionalni program za Rome*, str. 2.). Ovaj raskorak objašnjava se "odlukom Roma da se prilikom popisa stanovništva izjašnjavaju kao pripadnici neke druge narodnosti", što upućuje na strah od diskriminacije, te "neriješenim statusnim pitanjima" (*ibid*). Za takvo su stanje dijelom odgovorni sami Romi ne prijavljivanjem rođene djece, ali i državne institucije koje su posvemašnjom društvenom marginalizacijom Roma otežale njihovu integraciju u društvo. Indikativan je i velik porast broja stanovnika hrvatske nacionalnosti koji su 1991. godine činili 78% stanovništva, a 2001. godine gotovo 90%. Osim fizičkim smanjenjem broja pripadnika nacionalnih manjina, ovaj porast može se objasniti i izjašnjavanjem jednog dijela tih ljudi, naročito onih "miješanog" porijekla, ne kao pripadnika manjina, već Hrvata, a kao posljedica straha od diskriminacije i stigmatizacije u najširem smislu. U mirnodopskim uvjetima razlozi smanjenja broja pripadnika nacionalnih manjina su migracije iz ruralnih u urbana središta koje su rezultirale asimilacijom, inozemne migracije, naročito tijekom rata, porast "miješanih" brakova, povećana društvena pokretljivost, te zamjena nacionalnog identiteta profesionalnim, društvenim ili regionalnim identitetom. No, usprkos prirodnim elementima koji dovode do asimilacije manjinskog stanovništva, najvažniji faktori smanjenja broja pripadnika nacionalnih manjina u posljednjih 15 godina ipak su posljedica nepovoljne političke klime prema nacionalnim manjinama.

### ***Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina i politička predstavjenost nacionalnih manjina***

Nakon višestrukih izmjena i intervencija od strane međunarodnih institucija (Vijeće Europe, OESS), i osoba koje se u Hrvatskoj bave unaprjeđenjem položaja manjina, u prosincu 2002. godine donesen je *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina*, koji je vrlo pozitivno ocijenjen i od jednih i od drugih. Kao odredbe najvažnije za ostvarivanje manjinskih prava navode se rješavanje pitanja manjinske zastupljenosti u Saboru, te u tijelima lokalne i regionalne samouprave, što je omogućeno u prvoj polovici 2003. izmjenama i dopunama dvaju zakona koji reguliraju parlamentarne i lokalne izbore. Osim zastupljenosti u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, Ustavni zakon jamči pripadnicima nacionalnih manjina i zastupljenost u upravnim i pravosudnim tijelima.

Po izmijenjenom *Zakonu o izboru zastupnika u Hrvatski sabor* manjine su dobile 8 zastupničkih mjesta, od kojih tri za predstavnike srpske manjine. Neke su manjine u

prednosti pred drugima, jer su kao takozvane autohtone manjine, naročito Talijani i Mađžari, koji sudjeluju u ukupnoj populaciji s manje od 1,5% stanovnika, osigurale za sebe neka prava uz pomoć ranije potpisanih ugovora o međusobnoj zaštiti manjina između zemlje stanovanja i zemlje porijekla. Ovo je, naravno, dobro za pripadnike tih manjina, ali ukazuje na to da se nije slijedio isključivo Ustavni zakon, jer bi u protivnom i Bošnjaci (njih 20,755), kao manjina brojniji i od Talijana (19,636) i od Mađžara (16,595), trebali imati svog zastupnika u Saboru. Stručnjaci navode nekoliko razloga iz kojih je očito da postojeći izborni sustav za biranje zastupnika nacionalnih manjina u Saboru ne može riješiti problem nejednakosti izbornih šansi za nacionalne manjine: manjinama je zajamčen manji broj mjesta u Saboru (8), nego što u Hrvatskoj ima manjina (22); pobjedu u pravilu odnosi kandidat manjine s premoćnim brojem birača (na primjer 20,755 bošnjačkih birača prema 4,270 makedonskih birača, ili 10,510 čeških prema 4,712 slovačkih birača); problem kriterija po kojima se manjine grupiraju i zajedno biraju jednog predstavnika; pitanje predstavničkog legitimiteta tako izabраниh zastupnika, posebno imajući u vidu činjenicu da predstavljaju i manjine kojima sami ne pripadaju (Jasna Omejec: *Političko predstavljanje nacionalnih manjina u Parlamentu: Usporedba hrvatskog sa slovenskim i rumunjskim izbornim sustavima*, str. 9.). Jedna od primjedbi na UZNM bila je i činjenica da zakon ne štiti etničke Hrvate u općinama u kojima su oni nacionalna manjina (takvih općina ima šest), što je obrazloženo tvrdnjom da etnički Hrvati ne mogu biti nacionalna manjina u Hrvatskoj. Međutim, usprkos ovim otvorenim pitanjima, razina parlamentarne zastupljenosti manjina veća je nego u mnogim drugim europskim zemljama (Slovenija, Mađžarska, Francuska, itd.). Sabor je osnovao i Odbor za ljudska prava u sklopu kojeg djeluje Pododbor za prava nacionalnih manjina, s ciljem nadziranja primjene mjera iz Ustavnog zakona i međunarodnih dokumenata. Odbor ima 15 članova, od čega sedam saborskih zastupnika pripadnika nacionalnih manjina.

Ustavni zakon političku predstavljenu nacionalnih manjina realizira i tako što omogućava manjinama sudjelovanje u jedinicama lokalne i regionalne samouprave, te osnivanje Vijeća nacionalnih manjina. Ono što neki stručnjaci zamjeraju Ustavnom zakonu je to što on ne propisuje, već samo dozvoljava mogućnost dvostrukog prava glasa za pripadnike nacionalnih manjina, kao ni manjinsku samoupravu na nacionalnoj razini, umjesto koje nudi koordinaciju Vijeća.

Manjinska samouprava na nacionalnoj razini, koja bi imala veće ovlasti od sadašnje isključivo savjetodavne koju imaju Vijeća i koordinacije, bila je, međutim, predviđena u prijedlogu zakona iz listopada 2000. godine. No prijedlog radne grupe odbijen je iz, čini se, političkih razloga, odnosno "bojazni" da bi se srpska nacionalna manjina na ovaj način ponovno mogla uspostaviti kao konstitutivni element u Hrvatskoj. *Srpski demokratski forum* kao jednu od najvećih zamjerki Ustavnome zakonu navodi upravo nepostojanje manjinske samouprave na državnoj razini, s obzirom na to da "koordinacije nisu pravni subjekti i nisu izravni oblik manjinske samouprave na državnoj razini – isto tako niti Savjet nije izravni predstavnik nacionalnih manjina na državnoj razini, budući da njega imenuje Vlada RH" (*Srpski demokratski forum: Presjek stanja manjinskih prava u Republici Hrvatskoj u odnosu na provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina – 30.08.2004.*). Zdenka Čuhnilić, saborska zastupnica češke manjine, također je kritična prema nepostojanju manjinske samouprave na nacionalnoj razini: "manjinska samouprava da bi kvalitetno funkcionirala, da bi imala svoju punu svrhovitost i opravdanje, trebala bi biti

izvedena konzistentno od vrha do dna, što znači od lokalnih, općinskih nivoa preko regionalnog, odnosno područnog nivoa do državnog. Tada bi bilo jasno da državna razina povezuje i koordinira sva Vijeća jedne manjine i zasigurno bi ona mogla kvalitetnije prezentirati problematiku pojedinih manjina, posebno onih koje su disperzirane na širem državnom području. Ovako, problemi manjina se percipiraju samo lokalno i ne reflektiraju se na vrhu, posebno ako ta manjina još nije uspjela dobiti svog predstavnika u Savjetu nacionalnih manjina" (*STINA: Edukativno-informativni servis za prava manjina i međuetničku toleranciju*, 31.05.2004. broj 3).

Vijeća nacionalnih manjina mogu se izabrati u jedinicama lokalne samouprave u čijem području nacionalna manjina čini najmanje 1,5% udjela u ukupnom stanovništvu, ili u jedinicama u kojima živi više od 200 pripadnika nacionalne manjine, ili u jedinici područne (regionalne) uprave gdje živi više od 500 pripadnika manjina. Članovi Vijeća biraju se neposrednim lokalnim izborima, a kandidate mogu predlagati udruge nacionalnih manjina ili neformalne grupe pripadnika nacionalnih manjina. Vijeća su isključivo savjetodavna tijela koja surađuju s tijelima lokalne i regionalne samouprave, ali navedena tijela vlasti nemaju zakonsku obavezu izvršavanja, odnosno djelovanja u skladu s njihovim savjetima. No, unutar svojih ovlasti, Vijeća imaju četiri osnovna prava: pravo na sudjelovanje u procesu odlučivanja, pravo na informiranost, pravo na pozitivnu diskriminaciju (na primjer, pri zapošljavanju u tijelima lokalne samouprave), i pravo na utjecaj na javne medije, a mogu i predlagati zakonske akte s ciljem unaprjeđenja položaja manjina, te kandidate za tijela državne uprave i samouprave (Davor Gjenero: *Novi oblik manjinske samouprave*, STINA newsletter broj 2.).

Biranje predstavnika nacionalnih manjina u jedinice lokalne i regionalne samouprave također je uređeno izmjenama i dopunama *Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave* (NN 45/03), a po uputama iz *Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina*. U općinama, gradovima i županijama u kojima neka manjina čini 5-15 % stanovništva, ona ima pravo na zastupljenost, a u jedinicama u kojima sudjeluje s više od 15 % stanovništva ima pravo na razmjernu zastupljenost.

Po zakonu su tako predstavnička tijela jedinica (općine, gradovi, županije) u kojima manjine imaju pravo na zastupljenost dužne uskladiti statute s ova dva zakona, da bi se odredio minimalni broj predstavnika manjina, a u slučaju da to ne učini, konstituira se "novoizabrano predstavničko tijelo" koje će tu obavezu izvršiti (članak 3.). U ožujku je Saborski odbor za ljudska prava zatražio od Vlade da se iz Zakona o lokalnim izborima povuku neke već postojeće "kontradiktorne odredbe", kao i da se odbaci prijedlog Vlade prema kojem bi pravo glasa na lokalnim izborima imali samo oni građani koji na određenim područjima imaju prebivalište i tamo "stvarno prebivaju". Odbor je takvu odredbu proglasio diskriminatornom, a Milorad Pupovac smatra da se tom odredbom "željelo na mala vrata izbrisati iz biračkih popisa građane koji se još nisu vratili" (*Jutarnji list*, 17. ožujka 2005.).

Slijedeći zakon, izborna povjerenstvo raspisuje izbore, a po potrebi i dopunske izbore s ciljem postizanja odgovarajuće zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina. Lokalni izbori za Vijeća nacionalnih manjina održani su u svibnju 2003. godine, a zbog slabog odaziva (13%), u veljači 2004. godine ponovljeni su izbori za Vijeća kao i dopunski izbori za zastupnike nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima lokalne i

regionalne samouprave. I tada je, međutim, odaziv bio vrlo slab, samo 8,12%, što ukazuje na višestruke probleme u pripremi i samoj organizaciji izbora. Neposredno nakon dopunskih izbora saborski zastupnici nacionalnih manjina komentirali su rezultate izbora. Osim što su svi bili zadovoljni zbog samog održavanja izbora, jer to predstavlja realizaciju jedne od odredbi iz Ustavnog zakona, zastupnici su kao jednu od zamjerki naveli činjenicu da su se izbori održali odvojeno od izbora za lokalnu i regionalnu samoupravu i parlamentarnih izbora, pa je velik broj pripadnika manjina vjerojatno osjećao strah od javnog legitimiranja kao pripadnici nacionalnih manjina, a prisutni su bili i brojni organizacijski i tehnički problemi, kao što je nedovoljna informiranost birača, registracija birača, nedostatak prostora, financijskih sredstava, itd. (*STINA: Edukativno-informativni servis za prava manjina i međuetničku toleranciju*, 03.05.2004., broj 1.). Prema riječima Aleksandra Tolnauera, predsjednika Savjeta za nacionalne manjine, Savjet je pokrenuo inicijativu da se promijeni zakonska procedura izbora za Vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, čime bi se olakšala sama procedura izbora. Međutim, činjenica je da mnoga Vijeća još nisu konstituirana (s 18. veljače 2005. bilo ih je 263, od mogućih 471 prema popisu stanovništva iz 2001.), i to uglavnom zato što lokalne institucije nisu osigurale financijska sredstva. Isto tako većina općina, gradova i županija nisu stvorile uvjete za zastupljenost manjina u njihovim tijelima. Kao jedan od važnijih uzroka ovakve situacije navodi se nespремnost ovlaštenih ljudi da primjene dozvoljeno načelo pozitivne diskriminacije kako bi manjine počele ostvarivati pravo na zastupljenost u tijelima središnje državne uprave i lokalne i regionalne samouprave, sudstvu, školstvu, itd. Spominje se nedostatak senzibiliziranosti za manjinska pitanja, nedovoljna komunikacija između državnih institucija za manjinska pitanja, manjinskih političkih stranaka i manjinskih nevladinih organizacija te njihov politički kredibilitet, nedostatak novca, nedovoljna educiranost predstavnika manjinske samouprave, itd.

SDF kao najvažniji problem u implementaciji odredbe Ustavnog zakona o uspostavi Vijeća navodi nedovoljno financiranje, jer "mnoge jedinice lokalne samouprave nemaju dovoljno financijskih sredstava ili jednostavno ne žele financirati Vijeća nacionalnih manjina", dok sam Ustavni zakon ne predviđa mjere u slučaju manjka novca, kao ni sankcioniranje jedinica lokalne samouprave koje ne žele provoditi zakon. SDF također upozorava da još uvijek nije ostvaren "pristup manjina položajima u javnoj upravi, na administrativnoj razini u općinama, gradovima i županijama, te na razmjernu zastupljenost u sudstvu", napominjući da je ovakva zastupljenost mnogo važnija za sam život pripadnika nacionalnih manjina od njihove zastupljenosti u Saboru. Isto tako, od Središnjeg državnog ureda praktički je nemoguće dobiti podatke o broju predstavnika nacionalnih manjina u upravnim tijelima općina, gradova i županija.

Pozitivan primjer suradnje sa lokalnim vlastima je onaj talijanske zajednice u Istri. Zahvaljujući ugovorima s IDS-om i drugim regionalnim strankama, u Istri je omogućeno da u svim mjestima, uključujući i one s udjelom talijanske manjine manjim od 5%, Talijani imaju vijećnika u tijelima lokalne samouprave. Po statutu Županije Istarske Talijanima pripadaju mjesta najmanje zamjenika gradonačelnika, dva gradonačelnika i jednog zamjenika župana (Furio Radin; *Okrugli stol: Političko predstavljanje manjina*, Begovo Razdolje, 20.-22. svibnja 2004.). Važnost mogućnosti suradnje s lokalnim vlastima naglašava i Nenad Vukadinović, predsjednik Vijeća srpske nacionalne manjine u Ogulinu, a činjenicu da je tamošnje Vijeće vrlo brzo započelo s aktivnostima pripisuje prije svega odličnoj suradnji s lokalnim vlastima

(STINA: Edukativno-informativni servis za prava manjina i međuetničku toleranciju, 03.05.2004., broj 1.).

Zabrinjavajuće je, međutim, da neki predstavnici nacionalnih manjina ponovno upozoravaju da se ni na sljedećim lokalnim izborima 15. svibnja 2005. "neće ostvariti zakonske odredbe o sudjelovanju predstavnika manjina u općinskim i gradskim vijećima jer brojne jedinice lokalne samouprave nisu uskladile svoje statute s odredbama Ustavnog zakona o pravima manjina". Ni predsjednik SDSS-a Milorad Pupovac, niti predstavnici Državnog ureda za upravu još uvijek ne znaju točan broj općina koje nisu uskladile statute sa odredbama UZNM-a (*Pupovac: Odogoditi izbore u općinama koje ne provode Zakon o manjinama*, Jutarnji list, ožujak 2005.).

Isto tako, u slučaju srpske nacionalne manjine prisutne su velike razlike između ostvarivanja manjinskih prava u Podunavlju, gdje je Erdutskim sporazumom prevladana socijalna isključenost manjina, i takozvanoj *Krajini*, gdje je srpska nacionalna manjina gotovo potpuno isključena iz sudjelovanja u radu institucija. Davor Gjenero objašnjava da se na temelju ovakvog postupanja može zaključiti da vlada, i naročito SDSS kao njihov koalicijski partner u rješavanju pitanja povezanih sa srpskom nacionalnom manjinom, de facto djeluju u okviru *Erdutskog sporazuma*, a ne *Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina*, te da su "pomalo digli ruke od Krajine".

Na temelju *Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina* osnovan je i Savjet za nacionalne manjine – "krovno" savjetodavno tijelo nacionalnih manjina koje prijedlozima, mišljenjima i savjetima tijelima državne vlasti upućuje na poduzimanje mjera za poboljšanje uvjeta života nacionalnih manjina. Ovako ustrojeno tijelo rijetkost je u svijetu, a češće se javlja upravo u jugoistočnoj Europi. Članove Savjeta imenuje Vlada Republike Hrvatske, i to sedam osoba koje predlažu Vijeća nacionalnih manjina, pet istaknutih kulturnih, znanstvenih, stručnih i vjerskih djelatnika, te zastupnici nacionalnih manjina u Saboru. S obzirom na to da hrvatska Vlada imenuje predsjednika i dva potpredsjednika Savjeta i osniva stručnu službu Savjeta za obavljanje administrativnih i stručnih poslova, neki stručnjaci smatraju da postoji izvjesni paralelizam između ovog tijela i Vladinog ureda za nacionalne manjine.

### ***Zakonska zabrana diskriminacije po nacionalnoj osnovi i njezina provedba***

Jedna od temeljnih odredbi iz Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama je zabrana diskriminacije po bilo kojoj osnovi, odnosno zajamčena jednakost prava i sloboda svim građanima Hrvatske. Međutim, diskriminacija, i to na institucionalnoj razini, još uvijek je prisutna, i to naročito u slučaju Roma u zapošljavanju i obrazovanju, te Srba u zapošljavanju. U svom izvještaju o povratku izbjeglica i prognanika *Human Rights Watch* navodi više slučajeva povratnika srpske nacionalnosti, kojima je otvoreno rečeno da ne mogu dobiti posao zbog nacionalne pripadnosti (*Human Rights Watch: Broken Promises: Impediments to Refugee Return to Croatia*, str. 53.). Oni bilježe i nekoliko slučajeva da su institucije, naročito sudske, poništavale natječaje kada bi jedini uspješni kandidati bili srpske nacionalnosti. Takav je slučaj Ninka Mirića, predsjednika SDF-a u Vojniću i predsjednika suda u Vojniću prije rata, koji se u posljednjih pet godina javio na više natječaja za suca, i, iako jedini kandidat koji je udovoljavao svim uvjetima, svaki put bio odbijen. Nikola Sužnjević isto tako je dva

puta odbijen za mjesto suca Općinskog suda i suca Prekršajnog suda u Gvozd. I jedan i drugi tvrde da je razlog njihovog odbijanja na natječajima srpska nacionalnost (razgovori s Ninkom Mirićem i Nikolom Sužnjevićem). Prema podacima OESS-a, u naseljima kao što su Dvor, Gvozd, Vojnić i Hrvatska Kostajnica Srbi su praktički jedini kandidati za sudačka mjesta, ali ta mjesta ipak ostaju nepopunjena (*OSCE Status Report No.12*, 12. srpnja 2003). Osječki odvjetnik Dražen Latinović, koji se kao odvjetnik srpske nacionalnosti 1991. godine privremeno sklonio u inozemstvo, bez opravdanog je razloga iduće godine izbrisan iz registra Hrvatske odvjetničke komore. Ni nakon dvije uspješne žalbe koje je Ustavni sudu prihvatio, Odvjetnička komora ipak nije promijenila odluku, pa Latinović još nije uspio dobiti dozvolu za rad kao odvjetnik (*Feral Tribune*, 21. srpnja 2004.). Ovi primjeri dobro ilustriraju da je broj etničkih Srba u sudačkim institucijama daleko ispod proporcionalnog, čak i kada se radi o mjestima sa znatnom srpskom populacijom. Oni također ukazuju na to da lokalne institucije vjerojatno krše zakon, što se, koliko je poznato, ne sankcionira. Prema vladinim statistikama od 31. listopada 2003. godine 95% ukupnog pravosudnog osoblja čine Hrvati, a preostalih 5% među sobom dijele Srbi (koji čine 4,5% ukupne populacije) i ostale manjine koje imaju 2,9% udjela u ukupnoj populaciji (*OSCE: Status Report 13*, prosinac 2003., str. 20.). Osim toga, ove su statistike otprilike iste kao i one iz 2002. godine, unatoč dodatnom zapošljavanju 66 sudaca i državnih odvjetnika, od kojih 65 Hrvata.

Ovaj podatak ukazuje na to da od 2002. nisu uloženi naponi da bi se, putem pozitivne diskriminacije ili nekih drugih mjera, postigla proporcionalna zastupljenost. Isto tako, s obzirom da su gore spomenute osobe barem donekle poznate u javnosti, a ipak diskriminirane na temelju nacionalnosti, postavlja se pitanje koliki je onda broj "običnih" ljudi koji doživljavaju ovakve situacije. Po pisanju *Human Rights Watcha*, krajem 2003. godine u Gračac se vratilo 1500-2000 povratnika, od kojih je samo jedan dobio posao u općinskoj instituciji, a etničke Srbe se u područjima povratka osim u već spomenutom sudstvu, ne može naći ni u zdravstvu, školstvu, policiji, lokalnoj administraciji, pošti i opskrbi električnom energijom (HRW: *Broken Promises*, str. 55.). Milorad Pupovac, predstavnik srpske nacionalne manjine, također je nedavno upozorio na činjenicu da je, osim u istočnoj Slavoniji, "teško vidjeti policajca iz redova srpske manjine", i naglasio da se u "sudstvu mora drugačije kadrovirati, a ne onemogućavati pripadnicima srpske nacionalne manjine da rade u državnoj upravi i pravosuđu" (*Slobodna Dalmacija*, 9. rujna 2004.). Recentni primjer kršenja radničkih i drugih prava je i slučaj gotovo 4000 bivših radnika kombinata "Borovo", koji su zbog srpske nacionalnosti u prosincu 1991. godine dobili otkaze. Radnici su, tražeći otpremnine i priznavanje radnog staža, još u ožujku 2001. godine podnijeli tužbu na Općinskom sudu u Vukovaru, ali ni danas se ne nazire rješenje ovog vrlo važnog slučaja za 4000 obespravljenih radnika "Borova".

Najsvježije istraživanje Srpskog demokratskog foruma o diskriminaciji Srba u zapošljavanju (SDF: *Informacije o zapošljavanju Srba povratnika, odnosno pripadnika srpske nacionalne manjine na područjima od posebnog državnog interesa*, 14. listopad 2004.) također pokazuje porazne rezultate po pitanju (ne)zaposlenosti Srba na područjima od posebne državne skrbi. U općini Dvor Srbi sudjeluju s 60% u ukupnom stanovništvu, ali je od 300 zaposlenih samo 7 srpske nacionalnosti. U policiji u Glini rade 2 pripadnika srpske nacionalne manjine, a jedan u školi, što je više nego u mnogim drugim općinama, kao na primjer u Pakracu i Lipiku, gdje je gradsko poglavarstvo SDF-u uskratilo podatke. U tim je mjestima

lokalna bolnica po Erdutskom sporazumu bila dužna zaposliti 4 povratnika srpske nacionalnosti, ali to nije napravila, dok je nekoliko puta poništavala natječaje za medicinske sestre kada su uspješne kandidatkinje bile srpske nacionalnosti. U Korenici, odnosno na Plitvičkim jezerima živi 430 radno sposobnih povratnika, no samo 42 ih je zaposleno, i to u privatnom sektoru, dok zaposlenih Srba nema u tijelima lokalne vlasti, javnim službama i pravosuđu. U Udbini je slična situacija, jer tamo živi 280 radno sposobnih Srba, ali samo ih je 20 zaposlenih, od kojih nekoliko u tijelima lokalne vlasti, s obzirom na to da je tamo na izborima pobijedila Srpska narodna stranka. U Gospiću i Otočcu žive 52, odnosno 73 srpska povratnika od kojih ni jedan nije zaposlen. U Kninu nema zaposlenih Srba ni u gradskoj upravi ni u ispostavama državne uprave, kao ni u Hrvatskim šumama, Hrvatskoj pošti, Vatrogasnom društvu i INA-i. U javnom sektoru ima ukupno 18 zaposlenih, a drastičan primjer diskriminacije je veletrgovina JOLY, gdje je donator uvjetovao jednako zapošljavanje Srba i Hrvata, ali je vlasnik ubrzo otpustio Srbe. U Benkovcu i Kistanjama nema zaposlenih Srba povratnika, kao ni u Vojniću, gdje Srbi čine većinu stanovništva. U Gvozdu i Topuskom, u kojima zajedno živi 3,430 Srba (od ukupno 6,989 stanovnika) zaposleno je ukupno 14 ljudi srpske nacionalnosti.

U Daruvaru i okolnim općinama nema Srba zaposlenih u javnim i državnim službama, a tamo je, kao i u svim ostalim spomenutim općinama, uobičajena praksa poništavanja natječaja za posao ako je jedini kandidat koji ispunjava uvjete srpske nacionalnosti (svi navedeni podaci o zapošljavanju dobiveni su od *Srpskog demokratskog foruma*, koji je podatke dobio od Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, Uprave za rad i tržište rada, 14. listopada 2004.).

### ***Govor mržnje i nacionalna nesnošljivost***

Govor mržnje i nasilje na temelju nacionalne pripadnosti također su još uvijek prisutni u Hrvatskoj. Ovakve su se pojave jasnije definirale u najnovijim izmjenama Kaznenog zakona, koje predstavljaju značajan napredak u odnosu na dosadašnje verzije Kaznenog zakona. Drugi, i po mnogima veći problem je nevoljkost nadležnih institucija da provode zakonske mjere s ciljem sprječavanja poticanja na rasnu diskriminaciju i nasilje, i time pridonose atmosferi snošljivosti, dijaloga i suradnje. Usprkos zakonskim mjerama, osim rasističkih grafita, devastacija religijskih objekata i nacionalističkih ispada na sportskim događajima u protekloj se godini dogodilo nekoliko nacionalističkih istupa političara. Spomenut ćemo javno prozivanje Židova i Srba u negativnom kontekstu od strane HDZ-ovog vijećnika dubrovačkog Gradskog vijeća, vrijeđanje i fizički napad na mladića srpske nacionalnosti u Vodicama, ili javnu prozivku HTV-ova novinara Zorana Šprajca od strane potpredsjednika Vlade Andrije Hebranga zbog njegovog nekadašnjeg prezimena (Jovanović). Temeljem odluke hrvatske Vlade, krajem kolovoza prošle godine uklonjeni su spomenici ustaškom ministru, odnosno vojnom zapovjedniku Mili Budaku i Juri Francetiću u Svetom Roku i Slunju. Podizanje ovakvih spomenika predstavlja ne samo sramoćenje svih stanovnika Hrvatske u odnosu na antifašističke civilizacijske tekovine utkane u današnju Europu, nego i prijetnju i nelagodu, prije svega pripadnicima nacionalnih manjina koje su najviše stradale od strane ustaškog režima, ali i svim ostalim građanima Hrvatske koji se protive glorificiranju NDH i njezine rasističke politike. Inicijativa Vlade da se spomenici Budaku i Francetiću uklone predstavlja stoga važan napredak u odnosu hrvatske vlasti prema ovim povijesnim događajima, a zasigurno će imati i pozitivan utjecaj na osjećaj sigurnosti i pripadnosti nacionalnih manjina

društvu u kojem žive. Nakon uklanjanja dvaju spomenika, gradske vlasti u većini od 17 hrvatskih gradova u kojima postoji ulica nazvana po Mili Budaku samoinicijativno su preimenovali te ulice.

### ***Ostala manjinska prava***

Osim prava na zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, u upravnim i pravosudnim tijelima, te u vijećima nacionalnih manjina, Ustavni zakon jamči manjinama i upotrebu imena i prezimena na jezicima nacionalnih manjina u privatne i službene svrhe (članak 9.); služenje jezikom i pismom nacionalnih manjina javno i privatno, uključujući i za isticanje "oznaka, napisa i drugih informacija u skladu sa zakonom" (članak 10.); manjine imaju pravo na odgoj i obrazovanje na svom jeziku i pismu na svim razinama obrazovanja, a škole mogu osnivati takve razrede za mali broj učenika, dok nastavni plan za takve razrede mora sadržavati i dio u kojem se uči o posebnostima nacionalne manjine (članak 11.); ravnopravna službena upotreba jezika i pisma nacionalnih manjina "ostvaruje se na području jedinice lokalne samouprave kada pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje trećinu stanovnika takve jedinice (članak 12.); dozvoljava se upotreba simbola i znamenja nacionalnih manjina u skladu sa statutima lokalnih zajednica, koje su dužne donijeti takve odredbe (članak 14.); mogu se osnivati udruge, zaklade i fondacije kulturnog karaktera (članak 15.); imaju pravo održavati veze i surađivati s matičnim narodom; pripadnici nacionalnih manjina mogu slobodno izražavati svoju vjersku pripadnost (članak 16.), a mediji, u suradnji s državnim institucijama, dužni su olakšati nacionalnim manjinama pristup medijima, uz mogućnost financiranja takvih programa sredstvima iz državnog proračuna (članak 18.). Neke nacionalne manjine također ostvaruju svoja prava na temelju međudržavnih sporazuma između Hrvatske i njihovih matičnih zemalja, a to su bilateralni sporazum između Hrvatske i Mađarske o međusobnoj zaštiti mađarske, odnosno hrvatske manjine u dotičnim zemljama potpisan 1995. godine, bilateralni sporazum o zaštiti manjina Republike Hrvatske sa Republikom Italijom iz 1996. godine, te Sporazum o normalizaciji odnosa između Republike Hrvatske i tadašnje Savezne Republike Jugoslavije također iz 1996. godine.

Što se tiče provedbe ovih odredbi Ustavnog zakona, osim u području obrazovanja, problema ima manje nego što je to slučaj u ranije sagledanim područjima. Kulturne aktivnosti i programi udruga i ustanova nacionalnih manjina financiraju se redovito iz državnog proračuna, a o samoj raspodjeli sredstava odlučuje Savjet za nacionalne manjine, sastavljen isključivo od pripadnika nacionalnih manjina. Na slobodu vjeroispovijesti uglavnom nema većih pritužbi, iako katolička crkva u mnogo čemu funkcionira kao "službena" crkva u Hrvatskoj. Ured za ljudska prava Vlade RH organizirao je u prosincu prošle godine javnu raspravu o položaju žena u vjerskih zajednicama, na kojoj su izlaganja održale predstavnice katoličke, pravoslavne, islamske, židovske i drugih vjera. Zastupljenost manjina u medijima uglavnom se još uvijek ne smatra zadovoljavajućom, iako se "govor mržnje" i predrasude sve rjeđe mogu susresti u medijima. Postoji i više inicijativa za pokretanje medija koji bi se bavili manjinskom problematikom, a najrecentnija je ona za pokretanje radijske postaje namijenjene Srbima i Talijanima koji žive na širem području Zadra, Splita, Šibenika i Knina na inicijativu nevladine organizacije "Zvonimir" iz Knina, a uz podršku Savjeta za nacionalne manjine, OEES-a, Europske komisije, Talijanskog konzulata u Splitu, Talijanske unije, te britanske nevladine organizacije *Institute for*

*War and Peace Reporting (Slobodna Dalmacija, 10. rujna 2004.).* Upotreba jezika i pisma nacionalnih manjina privatno i javno također je regulirana *Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina*, i to na način da se ostvaruje u lokalnoj zajednici u kojoj manjina čini najmanje jednu trećinu stanovništva. Kao i kod mnogih drugih odredbi Ustavnog zakona, i ova u praksi uvelike ovisi o političkoj volji lokalnih vlasti, tako da je na primjer službena upotreba talijanskog jezika dozvoljena na području Istarske županije putem statuta lokalnih zajednica, čak i tamo gdje talijanska manjina čini manje od jedne trećine stanovništva. Isto tako, u Belom Manastiru mađarska nacionalna manjina, koja u ukupnom stanovništvu grada sudjeluje s 8,5%, zatražila je uvođenje mađarskog kao službenog jezika, pozivajući se na prava stečena prije 1991. godine (Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć, Vukovar i Zajednica Srba Rijeka: *Alternativni izvještaj o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj*, srpanj 2004., str. 42.).

S druge strane, u općinama Vojnić, Krnjak, Gvozd, Donji Kukuljari, Dvor i Korenica lokalne samouprave ne dozvoljavaju službenu upotrebu srpskog jezika, iako srpska manjina u ovim mjestima zadovoljava Ustavnim zakonom propisani prag, a Srbi u Vukovaru zakonski nisu u mogućnosti ostvariti službenu upotrebu srpskog jezika, jer je njihov udio u ukupnom stanovništvu grada za nešto manje od jednog postotka manji od jedne trećine (*Alternativni izvještaj*, str. 42.). Upotreba osobnih imena, te imena toponima na manjinskim jezicima također je zakonski dozvoljena, ali samo u onim lokalnim zajednicama u kojima je manjinski jezik ujedno i službeni jezik. I ovdje je talijanska manjina ostvarila mnogo veća prava od ostalih manjinskih zajednica u Hrvatskoj; u srpnju prošle godine održan je sastanak na kojem su prisustvovali hrvatski premijer, državni tajnik Ministarstva vanjskih poslova, predstavnici Talijanske unije i predstavnik talijanske manjine Furio Radin, na kojem je Ivo Sanader obećao ispunjenje svih obaveza iz ugovora između Hrvatske i Italije iz 1996. godine. To su ubrzavanje postupka izdavanja dvojezičnih osobnih iskaznica hrvatskim Talijanima, otvaranje dvojezičnih šaltera u policijskim upravama u Puli i Rijeci, denominacija dvojezičnih natpisa, upotreba dvojezičnosti u državnoj administraciji, te veća izdavanja Hrvatske za škole na talijanskom jeziku (IskonInternet/HINA, 20. srpnja 2004.).

Što se tiče dodatnog obrazovanja za manjine i obrazovanja na manjinskim jezicima, i jedno i drugo je zakonski zajamčeno, ali je provedba također otežana nepostojanjem adekvatnih udžbenika i nastavnih planova na manjinskim jezicima, te nedostatkom školovanog kadra. Pri tom se s najvećim problemima susreću pripadnici romske i srpske nacionalne manjine. Separati po kojima bi djeca srpske nacionalnosti u Podunavlju trebala učiti noviju hrvatsku povijest ni za tekuću akademsku godinu nisu izrađeni, pa je to već sedma generacija djece koja ne uče noviju hrvatsku povijest u tom dijelu Hrvatske. Romska su djeca u još gore položaju, jer ona često nisu u stanju ostvariti ni elementarno pravo na obrazovanje na hrvatskom jeziku (više o tome u poglavlju *Romi i Nacionalni program za Rome Vlade RH*). Učenje na manjinskim jezicima ostvaruju Talijani u Istri i Mađari u istočnoj Slavoniji, kao i Srbi i istočnoj Slavoniji, ali u odvojenim školama. Pravo nacionalnih manjina na održavanje veza i suradnju s matičnim narodima nesmetano ostvaruju sve nacionalne manjine u Hrvatskoj. Ovo se, međutim, ne odnosi na zatvorenike srpske nacionalnosti u Lepoglavi osuđene za ratne zločine, čijim obiteljima "iz sigurnosnih razloga" nisu dozvoljene posjete, niti je zatvorenicima dozvoljeno putovati u Srbiju i Crnu Goru, čiji su državljani, u posjetu obiteljima, na sprovođe i slično.

Predstavnici nacionalnih manjina imali su priliku izraziti svoje viđenje provedbe Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe, čije se odredbe umnogome preklapaju s onima iz Ustavnog zakona. Na seminaru o provođenju Okvirne konvencije, održanom 20. i 21. rujna 2004. godine u Cavtatu, u organizaciji Ureda za nacionalne manjine hrvatske Vlade i Savjeta za nacionalne manjine predstavnici manjina izrazili su nezadovoljstvo nebrigom države za manjine, nesenzibiliziranošću većine prema manjinskim problemima, nezadovoljavajućim pristupom medija manjinskoj problematici, nedostatkom novca, te zabrinutost zbog smanjenja broja manjina i dobru zakonsku regulativu, a nikakvu ili lošu primjenu (*Vjesnik*, Panorama, 25. rujna 2004., str. 8).

Osim toga, na seminaru su doneseni zaključci o tome na kojim područjima bi državne institucije trebale poduzeti dodatne mjere za poboljšanje uvjeta života nacionalnih manjina: popis stanovništva, posebno u odnosu na Srbe, Rome i Bošnjake, primjena *Zakona o uporabi pisma i jezika nacionalnih manjina* u odnosu na brojnost manjina i njihova stečena prava, nepostojanje savjetnika i sporost administracije pri omogućavanju prava koja garantira *Zakon o obrazovanju na pismu i jeziku nacionalnih manjina*, pristup medija nacionalnim manjinama i kašnjenje u osnivanju Fonda za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija, osiguranje uvjeta za rad Vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, te nedovoljna zastupljenost manjina u državnoj upravi, pravosudnim tijelima i javnim poduzećima. Što se tiče pitanja nezastupljenosti Bošnjaka i Slovenaca u hrvatskom Ustavu, na što se predstavnici ove dvije nacionalne manjine sustavno žale, u listopadu prošle godine je zastupnik ovih manjina u Saboru Šemso Tanković upozorio da "nije ispunjena niti jedna točka sporazuma, nego se – naprotiv – i dalje provodi sustavna diskriminacija Bošnjaka u Hrvatskoj", dodavši da odbor SDA Hrvatske, čiji je Tanković član, traži od njega da raskine aranžman s Vladom ukoliko se takva politika nastavi (*Jutarnji list*, *Tanković: ako se ne riješi problem Bošnjaka, raskidam koaliciju s HDZ-om*, 13. listopada 2004.). Nakon ovih najava, premijer Sanader obećao je da prilikom promjena Ustava i Slovenci i Bošnjaci biti vraćeni u preambulu Ustava, ali nije precizirao kada (*Slobodna Dalmacija*, *Sanader se pokazao dobrim partnerom*, 28. listopad 2004.).

#### **IV. Romi i Nacionalni program za Rome Vlade RH**

Romi su socijalno najugroženija manjina u Hrvatskoj. Prema podacima Instituta Otvoreno društvo, više od 50% Roma živi od socijalne pomoći, nezaposlenost je oko 92%, a u prošloj školskoj godini samo 200 romskih učenika pohađalo je osnovnu školu, dok ih je na fakultetu bio samo neznatan (i neregistriran) broj. Vlada Republike Hrvatske izradila je u listopadu 2003. *Nacionalni program za Rome*, s ciljem donošenja sveobuhvatnog i dugoročnog plana za sustavno poboljšanje uvjeta života Roma i suzbijanje njihove marginalizacije koja je prisutna na gotovo svim poljima društvenog i javnog života. U provedbi Programa trebala bi sudjelovati tijela državne uprave, lokalne i područne samouprave, ostale vladine institucije, nevladine organizacije, međunarodne organizacije, i, što je najvažnije, Romi i romske organizacije. Sredstva za provedbu Programa trebala bi se osigurati najvećim dijelom iz državnog proračuna, no za 2005. godinu izdvojeno je tek 2 milijuna kuna, što čini manje od 10% predviđenih potrebnih sredstava, čime je bitno otežana provedba Programa. Na primjer, Hrvatski zavod za zapošljavanje, koji je nositelj različitih mjera za zapošljavanje Roma, što je zasigurno jedan od najvažnijih načina za poboljšanje

uvjeta života Roma, za prošlu godinu nije dobio niti jednu kunu za tu svrhu (*Slobodna Dalmacija*, 15. lipnja, 2004.).

Ruku pod ruku s ovim projektom ide i drugi važan projekt za poboljšanje uvjeta života Roma u kojemu Hrvatska sudjeluje, a to je *Dekada za inkluziju Roma*, koja je rezultat konferencije *Romi u rastućoj Europi: Izazovi za budućnost*, održanoj 2003. godine u Budimpešti u organizaciji Instituta otvoreno društvo, Svjetske banke, Europske komisije u suradnji s UNDP-om, Banke za razvoj Vijeća Europe, te Vlada Finske i Švedske. Na toj konferenciji visoki dužnosnici osam zemalja jugoistočne Europe – Bugarske, Hrvatske, Češke Republike, Mađarske, Makedonije, Rumunjske, Srbije i Crne Gore i Slovačke obavezale su se poduzeti sve potrebne mjere za unaprjeđenje uvjeta života Roma i iskorjenjivanje siromaštva i socijalne isključenosti. Dekada, koja će trajati od 2005. do 2015. godine, u Hrvatskoj je dobila i svoj akcijski plan provedbe, koji će početkom listopada biti na razmatranju kod hrvatske Vlade.

Na prijedlog Ureda za nacionalne manjine Vlada je osnovala Povjerenstvo za praćenje provedbe nacionalnog programa za Rome, koji čine predstavnici svih relevantnih ministarstava, državnog Zavoda za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, Ureda za nacionalne manjine Vlade RH, Ureda za ljudska prava Vlade RH, Međimurske županije, Grada Zagreba, predstavnik nevladine organizacije za ljudska prava, sedam predstavnika iz redova romskih Vijeća na lokalnoj i regionalnoj razini, te romskih udruga.

Same konkretne mjere koje trebaju biti poduzete da bi se unaprijedio položaj romske manjine grupirane su, a Povjerenstvo koje se sastoji od 22 člana podijeljeno je u pet radnih skupina. Prva radna skupina zadužena je za uključivanje Roma u kulturni i društveni život i provođenje međunarodnih dokumenata, druga za statusna prava i ne diskriminaciju, treća za znanost, obrazovanje i šport, četvrta za socijalnu i zdravstvenu zaštitu i zapošljavanje, te peta za prostorno uređenje i stanovanje.

Za razliku od uvriježenog mišljenja da su Romi slabije organizirani od drugih manjinskih zajednica, što se često navodi kao jedan od hitnijih razloga njihovog izuzetno lošeg društvenog položaja, *Nacionalni program za Rome* navodi podatak da je na izborima za vijeća nacionalnih manjina provedenim u svibnju 2003. godine sudjelovalo preko 38% romskih birača, što je više od mnogih drugih nacionalnih manjina. Na žalost, zbog velikog odstupanja između popisa stanovništva (9,463) i realnih pretpostavki o stvarnom broju Roma (30,000 – 40,000), kao i činjenice da velik broj Roma nema hrvatsko državljanstvo, samo manji dio Roma uopće može sudjelovati u izborima za Vijeća, pa je i broj predstavnika puno manji i manje reprezentativan nego što bi to bio slučaj da su svi Romi registrirani i s uređenim državljanstvom.

Što se tiče same provedbe Nacionalnog programa, Vladin Ured za nacionalne manjine organizirao je 11. i 12. veljače ove godine *Radionicu o provedbi nacionalnog programa za Rome*, na kojoj su neka ministarstava predstavila dosadašnju provedbu Programa. Tijekom 2004. godine sastavljeno je Povjerenstvo za praćenje provedbe, te radne skupine. Održano je nekoliko višednevnih seminara za osposobljavanje mladih Roma, a financirali su ih Vijeće Europe i Misija OESS-a. Vladin Ured za nacionalne manjine izdao je priručnik *"Moja prava"* na romskom i hrvatskom jeziku. Prema izvještaju Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja, 12 županija u

kojima postoje romska naselja započelo je s izradom elaborata prostorno-urbanističkog uređenja lokacija na kojima žive Romi, a Institut društvenih znanosti *Ivo Pilar* angažiran je na izradi sociološke studije "*Lokacije naseljene Romima – stanje i unapređenje razvoja naselja i aspiracije za oblike stanovanja*". Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa izvijestilo je da je financiralo organiziranje predškolskih odgojnih skupina za oko 300 romske djece, da je u predškolskom i osnovnoškolskom obrazovanju zaposleno 18 romskih pomagača, dodijeljeno je 29 stipendija za srednjoškolce, te da su osigurana sredstva za plaćanje učeničkih domova u Čakovcu i Varaždinu za romsku djecu. Ministarstvo pravosuđa predložilo je pokretanje projekta pružanja besplatne pravne pomoći Romima za rješavanje statusnih pitanja. Međutim, nakon što je od zatraženih 200,000 kn Vlada RH osigurala za ovaj projekt 70,000 kuna, Hrvatska odvjetnička komora, koja je bila pristala biti izvršitelj projekta u ime Ministarstva odustala je od ranije dogovorene suradnje, pa se od projekta odustalo, a sredstva su vraćena u Državni proračun. Zbog nedostatka financijskih sredstava, nije započeto ni s projektom edukacije za stjecanje znanja i vještina u okviru zatvorskog sustava. Međutim, program besplatne pravne pomoći za Rome ipak se provodi, ali od strane nevladinih organizacija, i to Hrvatskog helsinškog odbora, Hrvatskog pravnog centra, organizacije za ženska prava B.a.b.e., dok Institut otvoreno društvo podržava projekt predškolskog odgoja i obrazovanja Roma u Baranji i na nekim lokacijama u Međimurju. Što se tiče Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, prema njihovom izvještaju zaposleno je 15 stručnih radnika u različitim centrima za socijalnu skrb koji djeluju u naseljima s romskom populacijom, dok su ostale predviđene mjere ili djelomično provedene, ili uopće nisu provedene.

Ministarstvo unutarnjih poslova izvijestilo je da su u pogledu statusnih pitanja Roma utvrđeni kratkoročni i dugoročni ciljevi i plan djelovanja, te su sastavljeni mobilni timovi koji su prošli program edukacije. U nekim županijama mobilni timovi već su boravili na terenu, s ciljem prikupljanja podataka kojima će se Romima olakšati utvrđivanje državljanstva i ostali statusni problemi, no za većinu županija MUP-u još uvijek nisu dostavljeni podaci o broju Roma bez reguliranog državljanstva. Hrvatski zavod za zapošljavanje je nositelj programa zapošljavanja Roma, što je ocijenjeno kao jedan od prioriteta za postizanje što ravnopravnijeg uključivanja Roma u društvo. Međutim, HZZ za prošlu godinu nije dobio potrebna financijska sredstva, pa planovi nisu realizirani. U dopisu HZZ-a navodi se da je u Područnoj službi za zapošljavanje u Čakovcu predviđeno zapošljavanje dvaju Roma, ali ne i kada bi se to trebalo dogoditi.

Programu su upućene i neke kritike na račun koncepcijske prirode samog Programa. Naime, tijekom 2004. godine nije postojao akcijski plan provedbe na temelju kojeg bi pojedine radne grupe mogle tražiti novac iz državnog proračuna, a Povjerenstvo ga je trebalo izraditi do 15. prosinca 2004. Drugo, članovi povjerenstva, odnosno čelni ljudi radnih grupa ujedno su i savjetnici resornih ministara, pa je time ograničena mogućnost vanjskog praćenja, i po potrebi vršenja pritiska na ministarstva koja su dužna djelovati u skladu s Nacionalnim programom. Osim toga, u sektoru obrazovanja postoje velike prepreke, kao što je nepostojanje "izlazne strategije" uz pomoć koje bi romska djeca, kada dostignu nužan stupanj naobrazbe, napuštala isključivo romske razrede i uključivala se u "miješane"; učitelji koji rade s malim Romima nisu dovoljno motivirani od strane države, pa se, prema tvrdnjama s terena, rad s Romima uglavnom doživljava kao neugodna obaveza; predškolsko obrazovanje financirano je iz proračuna Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, a ne

sredstvima za tu namjenu. Isto tako, postoje i problemi s produženim boravkom u školama i izvanškolskim aktivnostima, što je najvećim dijelom odgovornost lokalnih zajednica. Romski pomagači, s obzirom da nemaju adekvatnu izobrazbu ne funkcioniraju kao ravnopravni suradnici učitelja, a njihov radno-pravni status nije adekvatno uređen. Također, Nacionalnim programom nije predviđena ni edukacija nastavnika, ali na njoj rade pojedine nevladine organizacije (razgovor s Jagodom Novak, Institut Otvoreno društvo). Prema riječima djelatnika nevladinih organizacija koji intenzivno i kontinuirano obilaze Rome u Međimurskog županiji, tamošnje institucije nemaju nikakav program zapošljavanja Roma, predstavnici lokalnih vlasti otvoreno govore Romima da nikada neće naći posao u Međimurju, a sami Romi tvrde da ih pri svakom pokušaju nalaženja posla u županiji spomen prezimena automatski diskvalificira (razgovor s Bojanom Munjinom, voditeljem Odjela civilnog društva u *Hrvatskom helsinškom odboru*, 5. listopada 2004.).

Kao što je već spomenuto, prošle godine iz državnog proračuna nije izdvojeno ništa novca za provedbu mjera za zapošljavanje Roma, a primjer Veljka Kajtazija govori i o nedostatku volje određenih institucija da pomognu Romima. Tako je po Nacionalnom programu predviđeno zapošljavanje šest romskih konzultanata za romska pitanja u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje. Jedan od kandidata bio je i Veljko Kajtazi, osoba sa svim kvalifikacijama potrebnim za to radno mjesto, a podržala ga je i Vera Babić, državna tajnica za rad u Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva.

Međutim, u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje Kajtazijeva molba je odbijena, uz suho birokratsko objašnjenje da Pravilnik HZO-a ne dozvoljava njegovo zapošljavanje, unatoč tome što Nacionalni program propisuje usklađivanje pravilnika i statuta (razgovor s odvjetnicom Lovorkom Kušan).

## **V. Povratak izbjeglica i prognanika**

Povratak izbjeglica srpske nacionalnosti uvelike ovisi o zakonskim i ekonomskim uvjetima povratka, te o političkoj klimi u zemlji. U ožujku 2004. godine Vlada je osnovala novo tijelo za koordinaciju povratka "Povjerenstvo za prognanike, povratnike i povrat imovine", koje ima zadaću provoditi u djelo odredbe utvrđene *Sporazumom o suradnji između buduće Vlade Republike Hrvatske i predstavnika Srpske demokratske samostalne stranke u Hrvatskom Saboru* koji su u prosincu 2003. potpisali predstavnici vlade i SDSS-a. Organizirani povratak hrvatskih građana srpske nacionalnosti iz Srbije i Crne Gore i Bosne i Hercegovine započeo je tek u ljeto 1998. godine, nakon donošenja *Programa povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba*, a otprilike godinu dana ranije, kao dio programa UNTAES-a započeo je povratak izbjeglica u Podunavlje. Najdinamičniji period povratka svakako je bio period 2000-2003. godine, kada su ukinute diskriminacijske odredbe pojedinih zakona i kada su napravljeni neki koraci u smislu obnove oštećene imovine, povrata imovine i dobivanja državljanstva. U tom periodu vratilo se 46,068 izbjeglica srpske nacionalnosti, što čini više od jedne trećine ukupnog broja izbjeglica koje su se do danas vratile.

Prema službenim podacima državne zajednice Srbije i Crne Gore, u toj zemlji boravi oko 245,000 Srba izbjeglih iz Hrvatske, a prema podacima hrvatske vlade, broj Srba izbjeglih iz Hrvatske je najviše 300,000 (Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo RH: *Izvjješće o povratku prognanika i izbjeglica u Republici Hrvatskoj od*

2000-2003: *Povrat imovine, stambeno zbrinjavanje, obnova*, Zagreb, listopad 2003.). Prema podacima vukovarskog Centra za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć, ukupno je u Srbiji i Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini registrirano oko 210,000 osoba srpske nacionalnosti iz Hrvatske, dok je broj interno raseljenih Srba 1,702 (*Alternativni izvještaj*, str. 11). Srpski demokratski forum navodi brojku od 300,000 do 350,000 Srba koji su napustili Hrvatsku u četiri godine rata (SDF: *Shadow Report on the Implementation of the Framework Convention of Council of Europe on Protection of Minorities in Republic of Croatia*, May 2004.). OESS tvrdi da je hrvatskih Srba prijavljenih kao povratnika u Hrvatsku otprilike 110,000, dok je njih oko 208,000 još uvijek izvan zemlje, i to 188,675 u Srbiji i Crnoj Gori i 19,027 u Bosni i Hercegovini (OESS: *Izviješće o statusu broj 14. o napretku Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obveza od prosinca 2003. godine do 5. srpnja 2004. godine*). Prema podacima UNHCR-a, tijekom 2004. godine oko 100,000 izbjeglica koje borave u Srbiji i Crnoj Gori ponovno su se registrirali kao izbjeglice.

Prema podacima Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka od 1. rujna 2004. godine, od početka procesa povratka 1995. godine do 1. rujna prošle godine u Hrvatsku su se vratila 325,072 povratnika, od kojih 212,910 raseljenih osoba hrvatske nacionalnosti i 112,162 građana srpske nacionalnosti – 80,431 iz Srbije i Crne Gore, 7,923 iz Bosne i Hercegovine, i 23,808 raseljenih osoba koje su boravile u hrvatskom Podunavlju. Podaci UNHCR-a pokazuju da su se zaključno s krajem siječnja ove godine u svoje domove vratile 238,923 raseljene osobe i 131,021 osoba iz inozemstva. Statistički podaci UNHCR-a pokazuju da se tijekom 2004. godine u Hrvatsku mjesečno vraćalo u prosjeku 400-500 ljudi, što je gotovo upola manje od prosjeka prethodne godine (2003.). Međutim, tijekom siječnja 2004. godine u Hrvatsku se iz inozemstva vratilo 198 osoba, dok ih se u siječnju ove godine vratilo 399.

Vrlo je važno uzeti u obzir procjene da su samo 60% registriranih povratnika zapravo povratnici, dok ostali putuju između zemlje povratka i zemlje u kojoj žive, čekajući ostvarenje uvjeta za održivi povratak ( SDF: *Shadow Report...*, str. 9.). Najveće prepreke na putu procesa održivog proces povratka su pitanja vezana za dobivanje hrvatskog državljanstva, pitanja vezana za obnovu i povrat imovine, problem oduzetih stanarskih prava bivšim vlasnicima društvenih stanova, socijalna i mirovinska prava, te problem implementacije *Zakona o amnestiji* i iskustvo nejednakog tretmana osumnjičenika za ratne zločine na temelju nacionalne pripadnosti. Osim toga, iako u mnogo manjem obimu nego ranije, još uvijek su prisutni etnički motivirani incidenti i devastiranje imovine povratnika, vjerojatno s ciljem onemogućavanja povratka srpskih izbjeglica. Tako su u veljači 2004. godine u selima zadarskog zaleđa tri kuće spaljene, a dvije devastirane. Komentirajući ove događaje, predsjednik SDSS-a Milorad Pupovac izrazio je sumnju da "na području zadarske županije postoje ljudi i politike koje državna politika ne obavezuje, nego nastavljaju politiku kriminalnih radnji kojoj je cilj sprječavanje povratka izbjeglica (Slobodna Dalmacija, *Pupovac: neka premijer javno osudi spaljivanje srpskih kuća*, 12. veljače 2004.).

Što se tiče povratka prognanika, taj je proces praktički završen. U siječnju 2005. godine zabilježeno je 238,923 povratka raseljenih osoba, a broj takvih povrataka u kontinuiranom je padu već više od godinu dana.

## **Povrat zauzete imovine**

Prema procjenama hrvatske vlade iz 2003. godine, na temelju *Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom* iz 1995. godine, privremenim korisnicima dodijeljeno je od 16,000 do 20,000 privatnih stambenih objekata, čiji su vlasnici izbjegli iz Hrvatske uglavnom tijekom vojnih operacija *Bljesak* i *Oluja*. Sredinom 1998. godine donesen je *Program povratka i zbrinjavanja*, po kojemu su općinske stambene komisije bile nadležne za provedbu povrata imovine. Ovaj se sustav pokazao kao nedjelotvoran, spor i izložen korupciji, pa je zbog toga 2002. godine donesen *Zakon o područjima posebne državne skrbi*, kada su stambene komisije ukinute, a odgovornost za provedbu preuzelo je resorno Ministarstvo. Problem privremeno zauzete imovine izbjeglica rješava se – ovim redoslijedom - iseljavanjem privremenih korisnika (zbog završene obnove njihove imovine, protupravnog korištenja ili zbog toga što već posjeduju imovinu), te stambenim zbrinjavanjem privremenih korisnika. Prema podacima Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka iz rujna 2004. godine, preostale zauzete imovine koja treba biti vraćena vlasnicima čini još 1,698 zauzetih stambenih jedinica, dok naknadu za nevraćenu imovinu prima 1,357 vlasnika.

OESS, pak, tvrdi da je redovitu ili jednokratnu novčanu naknadu za korištenje njihove imovine primilo samo 1000 od oko 3,900 vlasnika koji ispunjavaju uvjete za naknadu (OESS: Izvješće o statusu broj 14., str. 28.). Nadalje, Ministarstvo tvrdi da je do sada vraćeno ukupno 17,575, stambenih jedinica, od kojih gotovo 4,000 vlasnici nisu preuzeli i ne zna se gdje se nalaze.

Što se tiče zbrinjavanja privremenih korisnika, riješeno je ukupno 1,648 slučajeva, od kojih je za 644 osiguran građevinski materijal, a za 1,004 trebali bi se osigurati alternativni stambeni objekti. Na područjima posebne državne skrbi stambeno je zbrinuto ukupno 9,303 obitelji uglavnom povratnika iz SCG i BiH. Proces povrata zauzete imovine najbrže i efikasnije provodi se u nekoliko županija sjeverne Hrvatske, dok je najveći broj još uvijek zauzete imovine na područjima Šibensko-kninske županije, grada Knina, te Zadarskoj i Ličko-senjskoj županiji. Na ovim su područjima ujedno i najlošiji ekonomski uvjeti za povratak, te postoji najveći otpor lokalnih zajednica i najviše etnički motiviranih incidenata. Osim toga, povratak je dodatno usporen i činjenicom da velik broj vraćenih stambenih jedinica nije odmah useljiv zbog oštećenja ili pljačke. Iako takvi vlasnici imaju pravo na građevinski materijal za obnovu svojih kuća, OESS tvrdi da isporuka materijala za takve korisnike još nije započela (OESS: Izvješće o statusu broj 14., str. 8).

Ono što mnoge nevladine organizacije za ljudska prava i pojedinci koji se bave povratkom izbjeglica i povratnika smatraju problematičnim u *Zakonu o područjima posebne državne skrbi* je ustanovljeni red prvenstva za stambeno zbrinjavanje, po kojemu prioritet imaju privremeni korisnici tuđe imovine koju su vlasnici zatražili natrag, zatim ostali privremeni korisnici tuđe imovine, pa tek onda drugi podnositelji zahtjeva za stambeno zbrinjavanje. U izvještaju Ministarstva iz listopada 2003. godine stoji da su izmjenama i dopunama Zakona iz 2000. godine ukinute diskriminacijske odredbe prema nekim kategorijama podnositelja zahtjeva za obnovu, kao i liste prioriteta, pa se od tada sva pitanja počinju rješavati najkasnije u roku od godinu dana od datuma izdavanja rješenja. Međutim, u svom *Alternativnom izvještaju o primjeni okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina u Republici*

*Hrvatskoj* Centar za mir iz Vukovara i Zajednica Srba iz Rijeke izrazili su brojne primjedbe na provedbu povratka izbjeglica općenito, i posebno na proces povrata imovine. Oni, naime, tvrde da "Vlada, iako u suprotnosti sa Ustavom i imovinskim zakonima, i dalje daje prednost korisnicima imovine (etničkim Hrvatima iz BiH) u odnosu na vlasnike (etnički Srbi izbjeglice i raseljeni), onemogućujući njihovo iseljenje do osiguravanja alternativnog smještaja tj. stambenog zbrinjavanja, a na što utječe i spor rad sudova, upravnih organa, ali i odlaganje i onemogućavanje deložacija privremenih korisnika koji, u nekim slučajevima, imaju na raspolaganju drugi stambeni smještaj ili koriste nekoliko stambenih jedinica" (*Alternativni izvještaj*, str. 13.). Nadalje, citirajući niz nevladinih organizacija koje djeluju na terenu, u izvještaju se upozorava na činjenicu da je velik broj vraćenih kuća u takvom stanju da se u njima ne može živjeti, što regionalni Uredi za prognanike i izbjeglice ne navode u zapisnicima o predaji imovine vlasnicima. S obzirom na to da se novčane naknade za uništenu imovinu ne dodjeljuju, povratnicima je dodatno onemogućen povratak u svoje domove, iako im je formalno imovina vraćena.

Sredinom listopada prošle godine predsjednik SDSS-a Milorad Pupovac također je javno kritizirao državne institucije, ustvrdivši da se "(zauzeta) privatna imovina i dalje devastira, da korisnici imaju prednost pred vlasnicima, te da državne institucije to štite", te da je činjenica da hrvatska država više otkupljuje privatnu imovinu nego što je vraća "nastavak politike etničkog čišćenja drugim sredstvima" (*Slobodna Dalmacija, Pupovac: država više otkupljuje nego što vraća*, 12. listopada 2004.). Pupovac je također upozorio da je državna Agencija za promet nekretninama u posljednje tri godine otkupila više od 8000 kuća, od čega ni pola nije obnovljeno, te da se ne zna kako se raspolaže s otkupljenom imovinom. Isto tako, naglasio je da je SDSS u nekoliko navrata tražio podatke o stanju stambenih jedinica od Vladinog Povjerenstva za provedbu sporazuma s SDSS-om, ali ih nije dobio, te zaključio da je "obnova tek započela, i zato (me) čudi priča o okončanom povratku" (*Feral Tribune, HDZ sprječava povratak Srba*, 22. listopada 2004.). U međuvremenu je afera s APN-om eskalirala, pa su pod pritiskom pritiska medija poduzete neke mjere da se ispitaju navodi o tome da je APN godinama uz pomoć novosadske agencije MiS i, kako se navodi, falsificiranih dokumenata kupovala, a zatim prodavala nekretnine koje su pripadale izbjeglim etničkim Srbima.

### ***Stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava***

Što se tiče stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskog prava, do rujna 2004. godine podneseno je 6,538 zahtjeva za stambeno zbrinjavanje, a krajnji rok za podnošenje je bio 31. prosinac 2004. godine. Na pravni okvir za rješavanje stambenih pitanja bivših nositelja stanarskih prava mnoge su organizacije imale primjedbe. Tako su, na primjer, bivši nositelji stanarskog prava unutar područja posebne državne skrbi ispunili uvjete za stambeno zbrinjavanje putem izmjena i dopuna *Zakona o područjima posebne državne skrbi*, no ovakve su osobe dobile najniži prioritet zbrinjavanja, pa se za njih praktično ništa još nije ni napravilo. Osim stambenih objekata koji se nalaze unutar područja posebne državne skrbi, u Hrvatskoj postoji i velik broj stanova koji su bili u državnom vlasništvu, i koji se nalaze izvan područja posebne državne skrbi, uglavnom u većim gradovima. Zahtjeva za povrat imovine bivših vlasnika stanarskih prava u društvenim stanovima izvan

područja posebne državne skrbi podneseno je 859, dok je zahtjeva za područja posebne državne skrbi podešeno 6538, a sredstva za početak ovog programa, tvrdi Ministarstvo, predviđena su u državnom proračunu. Bivši nositelji stanarskog prava trebali bi biti zbrinuti prema dva programa koja je Vlada usvojila 2000. i 2003. godine, no po tim programima "stečena" prava etničkih Srba svedena su na humanitarni problem, i utoliko su ograničena (*Alternativni izvještaj*, str. 14.). Osim toga, unatoč podacima Ministarstva o relativno malom broju podnesenih zahtjeva bivših nositelja stanarskog prava, neke organizacije tvrde da je realna brojka takvih stanova mnogo veći. Tako na primjer OESS, kako stoji u tekstu presude Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu u slučaju Blečić v. Hrvatska, navodi brojku od 23,700 sudskih procesa od 1991. godine do danas u kojima se traži ukidanje stanarskog prava bivšim nositeljima stanarskog prava u društvenim stavovima (*European Court of Human Rights: Case of Blečić v. Croatia, Application no. 59532/00, Judgement, Strasbourg, 29 July 2004*). Prema podacima UNHCR-a u 2001. godini je registrirano 30,777 bivših nositelja stanarskog prava kojima su oduzeti stanovi.

Prema podacima SDF-a do sada je doneseno 21,516 presuda kojima su stanarska prava oduzeta, čemu treba pridodati i nepoznat broj stanova koji su oduzeti nakon oslobađanja teritorija 1995. godine, i to na temelju zakonske odredbe koja je propisivala prekid stanarskog prava ukoliko se vlasnik ne vrati u stan u periodu od 90 dana. S druge strane, Hrvatima koji su pobjegli s okupiranih područja omogućeno je da zadrže svoja stanarska prava.

Moguće objašnjenje za tako mali broj zahtjeva za stambeni smještaj ovakvih vlasnika je da su ostali nositelji stanarskih prava tijekom godina u izbjeglištvu riješili svoja stambena pitanja u drugim državama, i time izgubili pravo na stambeno zbrinjavanje, s obzirom da dokument koji to regulira uvjetuje da tražitelji "nemaju u vlasništvu ili suvlasništvu obiteljsku kuću ili stan na području Republike Hrvatske ili na području država nastalih raspadom bivše SFRJ (*Zaključak o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske, koja su izvan područja državne skrbi* (NN 100/03). U srpnju ove godine donesena je presuda Europskog suda za ljudska prava u slučaju Kristine Blečić, građanke Zadra srpske nacionalnosti, koja je tužila Republiku Hrvatsku zbog oduzimanja društvenog stana. Sud je potvrdio odluke Ustavnog suda i nižih sudova u Hrvatskoj, u kojima stoji da Hrvatska nije prekršila zakon kada je oduzela Kristini Blečić stanarsko pravo, te da ona u vrijeme oduzimanja stana nije bila izbjeglica, već je svojevrijedno napustila stan, koji je onda dodijeljen hrvatskih građanima kojima je bio potrebniji. Sud je zaključio da odluka o balansiranju individualnog interesa i "rastućih socijalnih potreba" izazvanih ratnim stanjem leži isključivo u rukama nacionalnih sudova, te prihvatio objašnjenje za oduzimanje stanarskog prava Kristini Blečić (EHCR: Case of Blečić v. Croatia, str. 8.).

### **Obnova u ratu oštećene imovine**

Prema podacima Ministarstva, ukupno su evidentirane ratne štete na 196,000 stambenih jedinica, 334 školska objekta, kao i nekoliko stotina objekata komunalne infrastrukture. Ukupno je do rujna prošle godine obnovljeno 128,316 kuća i stanova razorenih u ratu, a još 8,400 zahtjeva je bilo neriješeno, i to su najvećim dijelom objekti za čiju su obnovu zahtjevi podneseni nakon produljenja roka. Od 2003.

godine, 70% korisnika su povratnici srpske nacionalnosti. No prema podacima nevladinih organizacija sa terena koje citira Srpski demokratski forum, samo "mali broj" od ukupnog broja obnovljenih kuća pripada Srbima (SDF: *Shadow Report*, str. 13). U skladu sa sporazumom s SDSS-om, vlada je produžila rok za podnošenje zahtjeva za pomoć u obnovi, čime je nekoliko tisuća potencijalnih korisnika dobilo još jednu šansu za podnošenje zahtjeva. Pomoć za obnovu također se zakonski dodjeljuje i za štetu nastalu uslijed terorističkih akata na područjima pod kontrolom hrvatske vlade, no u praksi se provedba te odredbe pokazala teško izvedivom, što zbog zakonskih prepreka, što zbog prakse lokalnih sudova. Donošenjem *Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija* (NN 117/03) građani su dobili mogućnost tražiti "samo naknadu one štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja".

Naknada za materijalnu štetu može se tražiti u skladu sa *Zakonom o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od pripadnika Hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata* (NN 117/03), no ovaj zakon propisuje odgovornost Republike Hrvatske samo za štetu koja nema karakter "ratne štete", a ova je, pak, definirana tako da je vrlo teško dokazati da neka materijalna šteta nije bila nužna posljedica ratnih zbivanja. Postoji i problem oko 22,000 objekata koji su zapaljeni ili minirani tijekom vojnih operacija *Bljesak* i *Oluja*, ali odšteta za tako oštećene objekte realizira se na temelju *Zakona o obnovi*, a ne gore spomenutih zakona (broj oštećenih objekata navodi se u *Izveštaju o vojnoj operaciji Oluja i poslije: I dio: bivši UN sektor Jug*, Hrvatski helsinški odbor). Međutim, ukoliko neki vlasnik smatra da nije bilo nužno da se u jeku ratnog djelovanja ošteti ili uništi njegova imovina, bit će mu vrlo teško dokazati na sudu da ta šteta nema karakter "ratne štete", te na temelju dokaza tražiti naknadu po *Zakonu o odgovornosti RH za štetu uzrokovanu od pripadnika Hrvatskih oružanih snaga tijekom Domovinskog rata*.

### **Statusna prava**

Prema hrvatskom Zakonu o državljanstvu svi etnički Hrvati, bez obzira na to gdje su živjeli prije osamostaljenja Hrvatske, imaju pravo na hrvatsko državljanstvo, dok pripadnici drugih nacionalnosti svoje pravo na državljanstvo moraju ostvarivati po kompliciranim i dugotrajnim procedurama. U nekim slučajevima ta je procedura praktički neprovediva, s obzirom na to da ljudi koji su dugo živjeli u Hrvatskoj a nemaju hrvatsko državljanstvo moraju dokazati da su u Hrvatskoj živjeli najmanje 5 godina, što u većini slučajeva nisu u mogućnosti napraviti jer su izbrisani iz registra stanovnika (SDF: *Shadow Report...*, str. 10). Sa stupanjem na snagu *Zakona o strancima* u siječnju 2004. godine ovi ljudi mogu pokušati regulirati svoj status ukoliko se vrate u Hrvatsku unutar 12 mjeseci od stupanja zakona na snagu.

### **Zakon o amnestiji i suđenja za ratne zločine**

Brojni slučajevi diskriminacije građana srpske nacionalnosti u sudskim procesima za ratne zločine pokazali su se kao otegotna okolnost za uspješan i održiv povratak. Naime, tek je 2001. državno tužilaštvo naložilo da se preispitaju i modificiraju optužnice za ratne zločine građanima srpske nacionalnosti, nakon čega je čak 21,000 ljudi amnestirana. Isto tako, građani srpske nacionalnosti koji borave izvan Hrvatske još uvijek imaju poteškoća u saznavanju jesu li optužbe protiv njih odbačene.

Istraživanja OESS-a pokazuju da građani srpske nacionalnosti još uvijek čine veliku većinu osumnjičenika u svim fazama kaznenog postupka za ratne zločine; tako je u 2003. godini bilo 37 uhapšenih od kojih 31 etnički Srbin, od 198 istraga 186 ih je vođeno nad etničkim Srbima, od 53 podignute optužnice 48 ih je podignuto protiv Srba, a 84 od 101 optuženih i 30 od 37 osuđenih osoba su srpske nacionalnosti. Stopa osuđujućih presuda protiv građana srpske nacionalnosti iznosila je 94% (30 od 32), dok je protiv građana hrvatske nacionalnosti iznosila 71% (5 od 7). U prvih 6 mjeseci prošle godine statistike su bile slične; 19 od 20 uhićenika su etnički Srbi, 137 od 148 osoba pod istragom također su etnički Srbi, sve tri podignute optužnice su protiv osoba srpske nacionalnosti, od 102 suđenja u 83 su optuženi etnički Srbi, a od 12 osuđujućih presuda 10 ih je izrečeno protiv osoba srpske nacionalnosti. Tijekom 2003. godine i u prvih 6 mjeseci prošle godine bio je i znatan broj odustajanja od tužbi zbog nedostatka dokaza, i to uglavnom protiv etničkih Srba, a znatan dio takvih osoba su povratnici (OESS: *Izviješće o statusu br. 14.*, str. 34).

### ***Raspoloženje javnosti prema pitanju povratka izbjeglica***

Osim već spomenutih pojedinačnih incidenata usmjerenih protiv povratnika, kojih je u posljednje vrijeme sve manje, dobar pokazatelj raspoloženja potencijalnih povratnika i domicilnog stanovništva je istraživanje koje je organizirala Organizacija za europsku suradnju i sigurnost (OESS), a koje je provedeno u rujnu prošle godine. Rezultati istraživanja pokazali su da samo 14% Srba izbjeglih iz Hrvatske u nekoj mjeri iskazuje namjeru povratka u Hrvatsku, pri čemu je ta namjera čvrsta u samo 4% ispitanika, dok ih se 5% namjerava vratiti u idućih 5 godina. Slična je situacija s izbjeglicama hrvatske nacionalnosti iz BiH; njih 8% donekle iskazuju namjeru, od čega samo 3% čvrstu. Kao najveće prepreke povratku ispitanici su naveli lošije mogućnosti za svoju djecu u Hrvatskoj, odnosno BiH, strah da neće imati iste uvjete života kakve su ostvarili u novom prebivalištu, te nevoljkost da odvajaju djecu iz okoline u koju su se uklopila. Kao prioritetne uvjete za povratak, srpske izbjeglice iz Hrvatske i hrvatske iz Bosne i Hercegovine navode adekvatnu obnovu njihovih domova, ekonomski poticaj, te omogućavanje masovnog povratka u Hrvatsku, odnosno BiH. Prema podacima OESS-a, 80% Srba izbjeglih iz Hrvatske zatražili su povrat imovine, dok ih je obnovu zatražilo samo 43%, od čega većina (37%) tvrdi da se njihovi zahtjevi još uvijek razmatraju. Isto tako, trećina ispitanih etničkih Srba (27%) izjavila je kako vraćenu imovinu namjerava prodati.

Što se tiče stavova domicilnog stanovništva prema povratku srpskih izbjeglica, 63% ispitanika domicilne populacije (Hrvati koji žive na područjima povratka) ne smatra da je povratak izbjeglih Srba dobra stvar za Hrvatsku, dok isto misli 47% ispitanika referentne skupine (stanovnici gradova koji nisu bili direktno pogođeni ratom). 7% ispitanika u obje skupine smatra da svim Srbima treba dozvoliti povratak, 30% da se povratak treba dozvoliti samo onima koji nisu počinili ratni zločin, dok 30% ispitanika vjeruje kako su izbjegli Srbi svojevremeno napustili Hrvatsku, te im povratak zbog toga ne bi smio biti dozvoljen. Najveći postotak ispitanih Hrvata (42% domicilne populacije i 32% referentne skupine) smatra da hrvatska Vlada ne bi trebala pomagati izbjeglim Srbima, dok jedan dio njih smatra da bi trebalo pomoći manjem broju njih (20% i 26%). Najveći broj ih također smatra da hrvatska Vlada ne bi trebala osigurati

izbjeglim Srbima smještaj u Hrvatskoj (57% i 47%), te da ne bi trebala obnavljati razrušene kuće srpskih izbjeglica (55% i 44%).

Svoje negativne stavove o povratku izbjeglica srpske nacionalnosti ispitani Hrvati objašnjavaju strahom da bi povratak povećao negativne tendencije na područjima povratka, strah da bi Srbi ponovno započeli rat, te da će povratak dodatno povećati ionako veliku nezaposlenost. Isto tako, i kada podržavaju povratak, onda je to najvećim dijelom zato jer smatraju da će to pomoći Hrvatskoj da uđe u Europsku uniju, pa tek onda zato jer misle da je Hrvatska i njihova domovina. Ohrabrujuć je jedino podatak da 55% Hrvata koji su prije rata živjeli na područjima iz kojih su Srbi izbjegli ipak vjeruju da je ponovni suživot sa Srbima uglavnom ili u potpunosti moguć.