

© Copyright

Sva su prava pridržana.

Nije dopušteno umnožavanje (reproduciranje),
stavljanje u promet (distribucija), stavljanje na raspolaganje javnosti,
priopćavanje javnosti te prerada u bilo kojem obliku bez posebnog
dopuštenja Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Nakladnik:

Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet

Za nakladnika:

Prof. dr. sc. Ivan Koprić

Urednik nakladničke djelatnosti:

Prof. dr. sc. Siniša Zrinščak

Recenzenti:

Prof. dr. sc. Vesna Crnić Grotić

Prof. dr. sc. Siniša Tatalović

Lektura:

Željka Mandić

Grafičko oblikovanje naslovnice:

Luka Gusić

Priprema i tisak:

Tiskara Zelina d.d.

Naklada:

500 primjeraka

ISBN 978-953-270-184-5

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu Nacionalne
i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 001233732.

Antonija Petričušić, Ana Horvat Vuković i Mario Krešić

Urednici

PRVIH DVADESET GODINA USTAVNOG ZAKONA O PRAVIMA NACIONALNIH MANJINA

Biblioteka Zbornici

Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet



Zagreb, 2024.

SADRŽAJ

<i>Antonija Petričušić, Ana Horvat Vuković i Mario Krešić</i> UVODNA RIJEČ UREDNICA I UREDNIKA.....	IX
PLURALIZAM KAO TEMELJNO VRIJEDNOSNO OPREDJELJENJE USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE	1
<i>Vedran Zlatić</i> NACIONALNE MANJINE KAO DIO USTAVOTVORNOG NARODA U REPUBLICI HRVATSKOJ	3
<i>Anita Blagojević</i> PRAVA NACIONALNIH MANJINA I REFERENDUM: KONSTITUCIONALIZAM VS. POPULIZAM	15
<i>Mario Krešić</i> RAZUMIJEVANJE, SISTEMATIZACIJA I VREDNOVANJE INSTITUCIJE REZERVIRANIH ZASTUPNIČKIH MJESTA ZA NACIONALNE MANJINE U PARLAMENTU	31
DISKRIMINIRANI ILI INTEGRIRANI: OSTVARIVANJE PRAVA PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ	53
<i>Antonija Petričušić</i> DOŽIVLJAJ DIONICA I DIONIKA HRVATSKE MANJINSKE POLITIKE O NJEZINU CILJU I PROVEDBI	55
<i>Sanja Bježančević i Mario Vinković</i> NACIONALNE MANJINE I DISKRIMINACIJA U PODRUČJU RADA I ZAPOSŁJAVANJA – S POSEBNIM NAGLASKOM NA ROMSKU I SRPSKU NACIONALNU MANJINU	83
<i>Danijel Vojak</i> MARGINALCI U POTRAZI ZA PRIZNANJEM ILI IZ POVIJESTI ZAKONSKOG REGULIRANJA POLOŽAJA ROMA NA HRVATSKIM PODRUČJIMA	99

<i>Dragutin Babić</i> MANJINSKI IDENTITETI NACIONALNIH / ETNIČKIH ZAJEDNICA I OSNOVNOŠKOLSKO OBRAZOVANJE: SLUČAJ HRVATSKE	117
INTERKULTURNA KOMPONENTA: KAKO PROŽETI PRAVO NA OBRAZOVANJE NA JEZICIMA I PISMIMA NACIONALNIH MANJINA I OBRAZOVANJE O NACIONALNIM MANJINAMA	131
<i>Nina Čolović</i> JEZIČNA RAZNOLIKOST I KONCEPCIJA EUROPSKE POVELJE O REGIONALNIM ILI MANJINSKIM JEZICIMA	133
<i>Margareta Gregurović i Tijana Vukojević Tomić</i> IZAZOVI I OGRANIČENJA AKTUALNOG MODELA ODGOJA I OBRAZOVANJA NA JEZIKU I PISMU NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ	155
<i>Dunja Majstorović i Gordana Vilović</i> NACIONALNE MANJINE I MEDIJI: INTERES AKADEMSKE ZAJEDNICE U HRVATSKOJ	175
MEĐUNARODNA I PREKOGRANIČNA SURADNJA U PITANJIMA ZAŠTITE PRAVA NACIONALNIH MANJINA	189
<i>Petra Roter</i> PREPORUKE SAVJETODAVNOG ODBORA ZA PRAĆENJE OKVIRNE KONVENCIJE ZA ZAŠTITU NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ	191
<i>Milan Bošnjak</i> BILATERALNA SURADNJA U PODRUČJU ZAŠTITE PRAVA NACIONALNIH MANJINA S DRŽAVAMA U KOJIMA ŽIVE PRIPADNICI HRVATSKE NACIONALNE MANJINE	201
<i>Melina Grizo</i> THE STATUS OF PERSONS BELONGING TO THE CROAT MINORITY WHO LIVE IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA	213

<i>Goran Bašić</i> ZAKON O ZAŠTITI PRAVA I SLOBODA NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI SRBIJI: PRIMENA I MOGUĆNOSTI POBOLJŠANJA I PRIMER HRVATSKE NACIONALNE MANJINE	231
<i>Nives Mazur-Kumrić</i> PRAVNA ANALIZA ULAGAČKOG OKVIRA KOHEZIJSKE POLITIKE U FUNKCIJI POZITIVNE DISKRIMINACIJE NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ: PERSPEKTIVA DESET PRETHODNIH I DESET IDUĆIH GODINA	255
O UREDNICAMA I UREDNIKU	271

Nives Mazur Kumrić*

**PRAVNA ANALIZA ULAGAČKOG OKVIRA KOHEZIJSKE
POLITIKE U FUNKCIJI POZITIVNE DISKRIMINACIJE
NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ:
PERSPEKTIVA DESET PRETHODNIH I DESET IDUĆIH GODINA**

Sažetak:

Omogućavanje učinkovitog društveno-normativnog okvira prilagođenog sveobuhvatnom adresiranju, zaštiti i poboljšanju prava nacionalnih manjina duboko je ukorijenjeno u multikulturni krajolik suvremenih demokracija. Modaliteti pomoći mogu varirati, ali im temeljni zajednički element ostaje pozitivno djelovanje, konceptualiziran tako da podupire načela jednakosti i nediskriminacije kroz diferencirane mjere pozitivne diskriminacije. Jedan od fundamentalnih primjera takvih ciljanih intervencija je osiguravanje i usmjeravanje financijskih sredstava u pretvaranje riječi u djela i činjenje stvarnih razlika na terenu za nacionalne manjine. Svrha ovog rada je dubinska analiza pojma pozitivne diskriminacije u međunarodnoj i nacionalnoj sferi, s posebnim naglaskom na pozitivne aranžmane Kohezijske politike EU-a, strukturirane tako da osiguraju ciljanu raspodjelu sredstava EU-a za konkretnu, opipljivu i učinkovitu zaštitu nacionalnih manjina u državama članicama. Rad kombinira doktrinarne istraživanja s društveno-pravnim pristupom u ocrtavanju shema potpore Kohezijske politike za financiranje potreba nacionalnih manjina u Hrvatskoj u vremenskoj perspektivi deset prethodnih i deset narednih godina.

Ključne riječi: *nacionalne manjine, pozitivna diskriminacija, Republika Hrvatska, kohezijska politika EU-a*

1. UVOD

Pogled da je poštovanje i poboljšanje prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama, kao element univerzalnog sustava zaštite ljudskih prava, osnovni faktor mira, pravde, stabilnosti i demokracije suvremenih društava iznova se ističe i u normativnoj i u znanstvenoj sferi.¹ Na tragu toga shvaćanja,

* dr. sci. Nives Mazur Kumrić, viša znanstvena suradnica, Centar za etničke i migracijske studije, Sveučilište u Liègeu te opunomoćena ministrica u Stalnom predstavništvu Republike Hrvatske pri EU u Bruxellesu, zadužena za područje Kohezijske politike, e-mail: Nives.MazurKumric@uliege.be.

¹ Vidi pr.: Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe, Copenhagen, 29 June 1990, točka 30.;

i hrvatski Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina apostrofira da „etnička i multikulturalna raznolikost i duh razumijevanja, uvažavanja i tolerancije doprinose promicanju razvoja Republike Hrvatske”.² Nažalost, istraživanje Eurobarometra iz 2019. pokazalo je da, u prosjeku, više od polovice Europljana vjeruje da su rasna ili etnička diskriminacija sveprisutne u njihovom okruženju. Hrvatska je po percepciji bliska prosjeku pa 41% njenih građana smatra da je u državi prisutna diskriminacija po osnovi etničkog podrijetla, a 53% da su naročito diskriminirani pripadnici romske nacionalne manjine.³ U takvom rasporaku između teorije i zbilje, važnim se nameće pitanje obveze učinkovitog usustavljivanja mjera pozitivne diskriminacije kao postulata zaštite nacionalnih manjina. Riječ je o vrlo složenom i osjetljivom pravno-političkom pitanju,⁴ koje nameće višedimenzionalni i međuvjetovani angažman u zakonodavnoj, društvenoj i gospodarskoj sferi. O stupnju demokracije jedne države moguće je suditi prema načinu na koji se odnosi prema pripadnicima svojih nacionalnih manjina.⁵ Razina demokracije ovisi o normativnim i operativnim modalitetima, kako deklariranim tako i oživotvorenim u praksi.

Ovaj rad zaštiti pripadnika nacionalnih manjina pristupa iz ugla koncepta pozitivne diskriminacije kroz pružanje financijske pomoći neophodne za učinkovito konkretiziranje učinkovitog pravnog okvira u praksi. Temelji se na parafraziranoj inačici Inazu-ove hipoteze da „olakšavanje pozitivne diskriminacije znači financiranje pozitivne diskriminacije”.⁶ Popunjava prazninu u hrvatskoj znanstvenoj literaturi jer daje dubinsku ocjenu hrvatskog pristupa zaštiti nacionalnih manjina kroz prizmu mjera Kohezijske politike, najznačajnijeg ulagačkog instrumentarija u ekonomsku i socijalnu konvergenciju EU-a. U poglavlju

Direktiva Vijeća 2000/43/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo, Službeni list Europskih zajednica, L 180/22, 19. srpnja 2000, uvodna izjava 9.; Ringelheim, J., *Minority Rights in a Time of Multiculturalism – The Evolving Scope of the Framework Convention on the Protection of National Minorities*, *Human Rights Law Review*, Vol. 10, br. 1, 2010, str. 118; Hofmann, R., *Protecting the Rights of National Minorities in Europe: First Experiences with the Council of European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, *German Yearbook of International Law*, Vol. 44, 2001, str. 238.

² Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine, br. 155/2002, 47/2010, 80/2010, 93/2011, 81. 3. st. 2.

³ Vidi: Special Eurobarometer 493, *Discrimination in the European Union*, Croatia, European Commission, Brussels, May 2019.

⁴ Vidi: Arlović, M., *Pozitivna diskriminacija u regulaciji i zaštiti prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina – Uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 54, br. 4, 2019, str. 785.

⁵ U odnosu na Hrvatsku, Tatalović ističe da je reguliranje i praktično ostvarivanje prava nacionalnih manjina važno mjerilo demokratizacije hrvatskog društva. Vidi: Tatalović, S., *Nacionalne manjine i hrvatska demokracija*, *Politička misao*, Vol. XLIII, br. 2, 2006, str. 159.

⁶ U originalu: „Olakšavanje pluralizma znači financiranje pluralizma”. Citirano prema: Horwitz, P., *Positive Pluralism Now*, *University of Chicago Law Review*, Vol. 84, br. 2, 2017, str. 1008.

nakon uvodnih razmatranja, sažima ključne pojmovne postavke i elemente pozitivnih djelovanja kao osnovu očuvanja manjinskog identiteta. Treće poglavlje precizira ulogu i domašaj Kohezijske politike EU-a u zaštiti nacionalnih manjina, kako kroz krovno zakonodavstvo EU-a tako i nacionalne postavke (operativnih) programa. Kako rad daje obol promišljanjima u povodu dvadesete obljetnice Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, simbolično objedinjuje analize primjene pozitivnih mjera Kohezijske politike u zaštiti nacionalnih manjina tijekom 20 godina, tj. u financijskim perspektivama 2014.-2020. i 2021.-2027. Posljednje poglavlje sažima rezultate istraživanja u dvije točke, kao polazne osnove budućih vrednovanja koncepta pozitivne diskriminacije.

2. TEORETSKO-NORMATIVNI PRISTUP KONCEPTU POZITIVNE DISKRIMINACIJE

2.1. Pojam pozitivne diskriminacije

Načelo pozitivne diskriminacije standardni je instrument međunarodne i nacionalne zaštite ljudskih prava, ugrađen u mnoge međunarodne ugovore, sudske pravorijekoje i nacionalna zakonodavstva.⁷ Teorija i praksa kontinuirano potvrđuju da je koncept evoluirao u pozitivnu obvezu država da pomognu nacionalnim manjinama u očuvanju njihove kulture, jezika i vjeroispovijedi, kako kroz usvajanje posebne legislativne ili administrativnih mjera tako i pružanje financijske pomoći.⁸ Znanstveni krugovi iznjedrili su mnoštvo definicija, a sveobuhvatnošću i originalnošću izdvaja se Arlovićeva, koja u pozitivnoj diskriminaciji vidi nužni korektiv u ostvarenju pozitivnih prava i sloboda manjina i njihovih pripadnika koja im jamče samoaktualizaciju kroz ostvarenje svoga *ethosa*.⁹ *Ultima ratio* pozitivne diskriminacije ostaje stvarna jednakost između manjinskog i većinskog etnosa.¹⁰

Pravorijeci Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) normativna su panacea u tumačenju koncepta pozitivne diskriminacije. ESLJP je postavio široke, ali jasne definicije navedenog pojma. U nizu predmeta, pri tumačenju čl. 14. Kon-

⁷ Vidi: Buzinger, M., *Positive Action Declared Unconstitutional*, *Indian Journal of Constitutional Law*, Vol. 1, br. 1, 2007, str. 200; Waddington, L.; Bell, M., *Exploring the Boundaries of Positive Action Under EU Law: A Search for Conceptual Clarity*, *Common Market Law Review*, Vol. 48, br. 5, 2011, str. 1503.

⁸ Vidi: Cholewinski, R., *State Duties towards Ethnic Minorities – Positive or Negative?*, *Human Rights Quarterly*, Vol. 10, br. 3, 1988, str. 344, 371.

⁹ Arlović, *loc. cit.* (bilješka 4).

¹⁰ Vidi: Mazur Kumrić, Nives, *Europski sustav zaštite prava manjina: uz poseban osvrt na Vijeće Europe i Organizaciju za sigurnost i suradnju u Europi*, Školska knjiga, 2017, str. 67.

vincije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (zabrana diskriminacije),¹¹ sudska praksa potvrdila je da članak ne zabranjuje državama „različito postupanje s određenim skupinama radi uklanjanja ‘stvarnih nejednakosti’ između njih”,¹² tj. različito postupanje prema osobama čije su situacije bitno različite.¹³ Štoviše, u određenim okolnostima, ako ne postoji objektivna i razumna utemeljenost, neuspjeh u pokušaju da se eliminiraju takove nejednakosti kroz mjere različitog postupanja može dovesti do povrede čl. 14.¹⁴ U praksi ESLJP-a, kao istoznačnice izraza „pozitivna diskriminacija” upotrijebljeni su i izrazi „pozitivne mjere”, „pozitivne obveze”, „pozitivno djelovanje”, „obrnuta diskriminacija” i „afirmativno djelovanje”.¹⁵ U znanstvenoj literaturi zamjetna je određena nekonzistentnost u primjeni navedenih pojmova, posebice kada je riječ o međudnosu „pozitivne diskriminacije” i „pozitivnog djelovanja”.¹⁶

I unutar i izvan manjinskog konteksta, pozitivna diskriminacija izložena je i negativnim kritikama kao nepošten konstrukt, jer se, primjerice, temelji na meritokratskim načelima,¹⁷ suprotna je vladavini prava i načelima jednakosti i nediskriminacije,¹⁸ ugrožava temeljne ustavne zadaće stvaranja čvrstih liberalnih prava i preduvjeta tržišne ekonomije,¹⁹ te ne rješava strukturne oblike diskriminacije kao što je negativna stereotipizacija.²⁰ Primjerice, Simson Caird

¹¹ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006, 2/2010, 13/2017.

¹² Vidi: *Horváth and Kiss v. Hungary*, Application no. 11146/11, ECHR, 29 April 2013, točka 101.; *Kurić and Others v. Slovenia*, Application no. 26828/06, ECHR, 26 June 2012, točka 388.; *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, Applications nos. 27996/06 and 34836/06, ECHR, 22 December 2009, točka 44.; *D. H. and Others v. Czech Republic*, Application no. 57325/00, ECHR, 13 November 2007, točka 175.

¹³ Vidi: *Abdu v. Bulgaria*, Application no. 26827/08, ECHR, 11 June 2014, točka 44.

¹⁴ Guide on Article 14 of the Convention (prohibition of discrimination) and on Article 1 of Protocol No. 12 (general prohibition of discrimination), Council of Europe/European Court of Human Rights, Strasbourg, 2022, str. 13.

¹⁵ Vidi: *Horváth and Kiss v. Hungary*, *op. cit.* (bilješka 11), točke 39., 72., 103. i 127.; Guide on Article 14 of the Convention and on Article 1 of Protocol No. 12, *ibid.*, str. 14.

¹⁶ Primjerice, Wheat pod pozitivnom diskriminacijom podrazumijeva politike ili odluke koje tretiraju članove etničkih skupina povoljnije na temelju etničkog grupiranja, a pod pozitivnim djelovanjem mjere koje promiču jednake mogućnosti, a ne povoljniji tretman. Vidi: Wheat, K., Positive Action and Positive Discrimination, *Journal of Civil Liberties*, Vol. 4, br. 1, 1999, str. 79.

¹⁷ Vidi: Simson Caird, J., Is Positive Discrimination a Very Blunt Solution to a Complex Problem, and Does it Fight Unfairness with Unfairness?, *UCL Human Rights Review*, Vol. 2, 2009, str. 245; Naylor, S., An Examination of Whether the Use of Positive Discrimination Can Be Justified, *UCL Jurisprudence Review*, Vol. 14, 2008, str. 195-212.

¹⁸ Vidi: Buzinger, *op. cit.* (bilješka 7), str. 198.

¹⁹ Vidi: Sunstein, C., Against Positive Rights, *East European Constitutional Review*, Vol. 2, br. 1, 1993, str. 35-36.

²⁰ Vidi: O'Connell, C., Positive Action and the Limits of Existing Law, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 13, br. 3, 2006, str. 352.

promatra ju kao „grubo rješenje složenog problema” i propituje je li riječ o „borbi protiv nepravde nepravdnošću”.²¹

2.2. Pozitivna diskriminacija u međunarodnim odredbama

U potku nacionalnog zakonodavstva, kao vrh hijerarhije pravnih normi, uklopljene su odredbe međunarodnih ugovora. Njihovi narav i domašaj precizirani su čl. 141. Ustava Republike Hrvatske, prema kojem: „Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona”.²² Takav bliski i uvjetovani međudnos nacionalnog i međunarodnog prava nalaže ponniji uvid u međunarodne ugovore kojih je Hrvatska potpisnica, a koji nalažu posebne mjere zaštite za pripadnike nacionalnih manjina.

U krilu UN-a, kao jedan od temeljnih stupova univerzalne zaštite prava, manjina ističe se Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, čiji čl. 2. st. 2. stipulira da će države stranke poduzeti „ako okolnosti to zahtijevaju, na socijalnom, ekonomskom, kultumom i ostalim poljima, posebne i konkretne mjere za odgovarajuće osiguranje razvoja ili zaštite određenih rasnih skupina ili pojedinaca koji pripadaju tim skupinama u svrhu jamčenja, pod uvjetima jednakosti, punog ostvarenja prava čovjeka i osnovnih sloboda”, a „te mjere ne mogu ni u kom slučaju imati za rezultat održanje nejednakih ili zasebnih prava za razne rasne skupine, pošto se postignu ciljevi radi kojih su te mjere bile poduzete”.²³ Navedeni izričaj nužno je promatrati i tumačiti u međudnosu s čl. 1. st. 4. Konvencije, koji sveobuhvatno sažima bit pozitivne diskriminacije. Slijedom navedene odredbe, „posebne mjere (...) ne smatraju se kao mjere rasne diskriminacije, pod uvjetom da nemaju za rezultat održanje različitih prava za razne rasne skupine i da se ne održavaju na snazi kada se postignu ciljevi radi kojih su te mjere bile poduzete”.²⁴ Jedna od osnovnih misli vodilja stipuliranih mjera je postizanje i očuvanje skladne koegzistencije građana iste države.

²¹ Vidi: Simson Caird, *loc cit.* (bilješka 16).

²² Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.

²³ Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 6/1967 (slijedom Odluke Vlade Republike Hrvatske o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/1993).

²⁴ *Ibid.*

Doprinos ugovora europske provenijencije konceptu pozitivne diskriminacije iznimno je važan. U okviru Vijeća Europe, regionalne predvodnice u zaštiti ljudskih prava, usvojena je Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, prvi međunarodni pravno-obvezatni ugovor koji cijelim svojim sadržajem regulira pitanje od fundamentalnog značaja za očuvanje identiteta nacionalnih manjina: zaštitu manjinskih i regionalnih jezika kao kulturnog blaga Europe.²⁵ Slijedom čl. 7. st. 2. Povelje, „usvajanje posebnih mjera u korist regionalnih ili manjinskih jezika u cilju promicanja jednakosti između korisnika tih jezika i ostalog dijela pučanstva, odnosno mjera koje pravilno uzimaju u obzir njihove specifične uvjete ne smatra se aktom diskriminacije protiv korisnika jezika koji su u široj uporabi“.²⁶ U svega tri godine nakon usvajanja Povelje, Vijeće Europe iznjedrilo je drugi po redu pravno-obvezujući ugovor koji cijelim svojim sadržajem sveobuhvatno uređuje pitanje zaštite nacionalnih manjina – Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina. Kao što su Hofmann, Malloy i Rein naglasili, dokument je rezultat impresivne renesanse međunarodnih napora u očuvanju prava pripadnika nacionalnih manjina.²⁷ Čl. 4. st. 2. Okvirne konvencije propisuje da se države stranke „obvezuju da će po potrebi usvojiti odgovarajuće mjere s ciljem promicanja pune i učinkovite jednakosti između pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većinskog pučanstva u svim područjima gospodarskog, društvenog, političkog i kulturnog života. U svezi s tim stranke će na odgovarajući način uzeti u obzir specifične uvjete pripadnika nacionalnih manjina“.²⁸ U st. 3. navedenog članka potvrđeno je da se takve mjere ne smatraju činom diskriminacije.

Vrlo razrađeni pristup pozitivnoj diskriminaciji definiran je u sklopu normativnog okvira Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi (OESS; do 1994. Konferencija za sigurnost i suradnju u Europi – KESS), od samih njenih početka. Već je osnivački ugovor – Završni akt KESS-a predvidio obvezu pozitivne akcije, propisavši da će države članice na čijem području postoje nacionalne manjine pružiti tim manjinama punu mogućnost stvarnog uživanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i tako im zaštititi legitimne interese.²⁹ Navedeni izričaj pomno je preciziran u Dokumentu kopenhaskog sastanka KESS-a o ljud-

²⁵ Vidi: Crnić-Grotić, V., Obveza zaštite manjina od Kopenhaga do danas, *Godišnjak Akademije pravne znanosti Hrvatske*, Vol. X, br. 1, 2019, str. 53-58.

²⁶ Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/1997.

²⁷ Vidi: Hofmann, R.; Malloy, T. H.; Rein, D., Introduction, u: Hofmann, R.; Malloy, T. H.; Rein, D. (ur.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary*, Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 2018, str. 7.

²⁸ Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 14/1997.

²⁹ Vidi: Final Act, Conference on Security and Co-operation in Europe, Helsinki, 1975, Glava VII.

skoj dimenziji, koji određuje da će države sudionice, prema potrebi, usvojiti posebne mjere u svrhu osiguranja pune ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina s ostalim građanima u ostvarivanju i uživanju ljudskih prava i temeljnih sloboda.³⁰ Dio je to obveze država sudionica da štite etnički, kulturni, jezični i vjerski identitet nacionalnih manjina na svom području i stvaraju uvjete za promicanje tog identiteta. Bit pozitivne diskriminacije sažet je u pravilu da sve takve mjere moraju biti usklađene s načelima jednakosti i nediskriminacije u odnosu na ostale građane dotične države.³¹

Mjere pozitivne diskriminacije Hrvatskoj nameće i *acquis communautaire* EU-a. Vrijednosti zaštite ljudskih prava, uključujući prava osoba koje pripadaju manjinama, i zabrana diskriminacije po osnovi pripadnosti nacionalnoj manjini te rasnom i etničkom podrijetlu dio su primarnog prava EU-a, izrijekom uneseni u temeljne ugovore.³² Na njihovoj osnovi, usvojena je Direktiva Vijeća o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama imajući u vidu njihovo rasno ili etničko podrijetlo, koja otvara mogućnost državama članicama da usvoje mjere pozitivne diskriminacije. Konkretno, čl. 5. Direktive stipulira: „U cilju osiguravanja potpune jednakosti u praksi, načelo jednakog postupanja ne sprječava državu članicu da zadrži ili usvoji posebne mjere radi sprečavanja ili naknade zbog nepovoljnog položaja povezanog s rasnim ili etničkim podrijetlom“.³³ Navedena definicija treba se promatrati u svjetlu dvaju uvodnih izjava koje pojašnjavaju da je cilj pozitivnih mjera sprečavanje ili naknada zbog nepovoljnog položaja koji trpi skupina osoba određenog rasnog ili etničkog podrijetla ako je njihov glavni cilj promicanje posebnih potreba tih osoba (uvodna izjava 17.) te da razlika u postupanju može biti opravdana ako karakteristika povezana s rasnim ili etničkim podrijetlom predstavlja bitni i odlučujući profesionalni zahtjev, ako je taj cilj legitiman i ako je takav zahtjev razmjern (uvodna izjava 18.).³⁴

2.3 Pozitivna diskriminacija u hrvatskim pravnim aktima

Duh međunarodnopravnih normi o pozitivnoj diskriminaciji učinkovito je uklopljen i transponiran u hrvatski pravni sustav, počevši od Ustava kao temelj-

³⁰ Vidi: Document of the Copenhagen Meeting, *op. cit.* (bilješka 1), točka 31.

³¹ *Ibid.*, točka 33.

³² Vidi: Consolidated version of the Treaty on European Union (TEU), Official Journal of the European Union, C 326, 26 October 2012, čl. 2.; Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Official Journal of the European Union, C 326, 26 October 2012, čl. 10.; Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union, C326, 26 October 2012, čl. 21. st. 1.

³³ Direktiva Vijeća 2000/43/EZ, *loc. cit.* (bilješka 1).

³⁴ *Ibid.*

nog pravnog akta. Njegova posebnost je da je, uz opće reference na nacionalne manjine (preambula i čl. 83.), nacionalno podrijetlo (čl. 14. i čl. 17.) i zabranu pozivanja ili poticanja na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju (čl. 39.), u parafrazama čl. 15. zasebno izdvojeno pitanje zaštite nacionalnih manjina, čime je apostrofirana naročita briga za navedeno područje ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ustav općenito jamči ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina (čl. 15. st. 1.), a nacionalna ravnopravnost i poštovanje prava čovjeka uvršteni su među najviše vrednote hrvatskog ustavnog poretka i temelj su za tumačenje Ustava (čl. 3.). Na toj polaznoj osnovi, Ustav nadograđuje mjere pozitivne diskriminacije koje su definirane kao "posebno pravo" pripadnika nacionalnih manjina, ali samo u kontekstu izbora zastupnika u Hrvatski sabor. Točnije, Ustav stipulira da se pripadnicima nacionalnih manjina, uz opće biračko pravo, zakonom može osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor (čl. 15. st. 2.).³⁵ Navedeno posebno pravo, s detaljno razrađenim modalitetima i pravilima zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u nacionalnom parlamentu, uzakonjeno je Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.³⁶

Očekivano, fundamentalni nacionalni pravni akt za zaštitu nacionalnih manjina – Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina decidirano potvrđuje pravo nacionalnih manjina na posebne mjere zaštite. Čl. 3. st. 1. Ustavnog zakona navodi da su i „pozitivne mjere u korist nacionalnih manjina“, uz prava i slobode osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama kao temeljna ljudska prava i slobode, nedjeljiv dio demokratskog sustava Republike Hrvatske te uživaju potrebnu potporu i zaštitu. Ustavni zakon pripadnicima nacionalnih manjina pruža spektar posebnih prava, a neka od njih moguće je ostvariti uz uvjet(e) vezane za brojčanu zastupljenost, stečena prava i međunarodne ugovore koji čine dio unutarnjeg pravnog poretka (čl. 4. st. 6.).³⁷

Konačno, mjere pozitivne diskriminacije unesene su i u Zakon o suzbijanju diskriminacije, pod definicijom pozitivne akcije. Naime, u pojašnjenju činjenja koja se ne smatraju diskriminacijom navedene su pozitivne akcije, kao „postupanje temeljeno na odredbama zakona, podzakonskog akta, programa, mjera ili odluka u cilju poboljšanja položaja etničkih, vjerskih, jezičnih ili drugih manjina (...)“³⁸ koje je nužno „tumačiti razmjerno cilju i svrsi zbog kojih su određene“.³⁹

³⁵ Vidi: Ustav Republike Hrvatske, *loc. cit.* (bilješka 21).

³⁶ Vidi: Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine, br. 116/99, 109/2000, 53/2003, 69/2003, 167/2003, 44/2006, 19/2007, 20/2009, 145/2010, 24/2011, 93/2011, 120/2011, 19/2015, 66/2015, 104/2015, 98/2019, čl. 16., čl. 17., čl. 18., čl. 19., čl. 26., čl. 27., čl. 42. st. 6., čl. 46., čl. 62., čl. 76. st. 1., čl. 77., čl. 97. st. 2.

³⁷ Vidi: Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *loc. cit.* (bilješka 2).

³⁸ Vidi: Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine, br. 85/2008, 112/2012, čl. 9. st. 2. točka 2.

³⁹ *Ibid.*, čl. 9. st. 3.

3. KOHEZIJSKA POLITIKA EU-a U FUNKCIJI ZAŠTITE PRAVA NACIONALNIH MANJINA

3.1. Normativni okvir Kohezijske politike 2021.-2027.

Kohezijska politika je glavna ulagačka politika EU-a,⁴⁰ čiji je cilj, po slovu Ugovora o funkcioniranju EU-a, „smanjiti razlike u stupnju razvijenosti među različitim regijama i zaostalost regija u najnepovoljnijem položaju“.⁴¹ Drugim riječima, Kohezijska politika promiče sveukupni skladni razvoj EU-a kroz uspostavu pravnog okvira za posebne mjere potpore i provedbu međuuvjetovanih aktivnosti koje doprinose jačanju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Poseban naglasak stavlja na uspostavu ravnoteže i geografsku dinamiku socioekonomskog razvoja.⁴² Osnovu joj čine financijska sredstva fondova EU-a kojima se ulaže u pletoru strukturnih i investicijskih projekata, uključujući i projekte u domeni zaštite prava nacionalnih manjina. U Direktivi Vijeća o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama, unatoč njihovom rasnom ili etničkom podrijetlu, potvrđeno je da diskriminacija temeljena na rasnom ili etničkom podrijetlu može ugroziti postizanje ciljeva EU-a, uključujući *gospodarsku i socijalnu koheziju*, te cilj razvoja EU-a kao područja slobode, sigurnosti i pravde.⁴³ Upravo stoga, uključivanje indikatora vezanih za manjinska i ljudska prava općenito u strukturu razvojne politike predstavlja logičan i progresivan korak, usklađen s odlučnošću EU-a da element poštovanja ljudskih prava unese u sve aspekte unutarnjih i vanjskih politika EU-a.⁴⁴ Iz recentnog Akcijskog plana EU-a za ljudska prava i demokraciju za razdoblje 2020.-2024. razvidno je da se pod prioritetom uključivanja ljudskih prava u politike EU-a podrazumijeva i poštovanje, zaštita i ostvarivanje ljudskih prava osoba koje pripadaju manjinama, uključujući nacionalne, etničke, vjerske i jezične manjine, u skladu s primjenjivim međunarodnim propisima i standardima.⁴⁵

⁴⁰ Uлагаčka sredstva Kohezijske politike u financijskom razdoblju 2021.-2027. iznose 378 milijardi eura, što je oko trećine ukupnog proračuna EU-a (Višegodišnji financijski okvir 2021.-2027.). Vidi: Commission Staff Working Document, Regional Trends for Growth and Convergence in the European Union, SWD(2023) 173 final, Brussels, 1 June 2023, str. 1.

⁴¹ Consolidated version of the TFEU, *op. cit.* (bilješka 31), čl. 174. st. 1.

⁴² Vidi: Farole, T.; Rodríguez-Pose, A.; Storper, M., Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, br. 5, 2011, str. 1089; Cini, M.; Pérez-Solórzano Borrás, N. (ur.), *European Union Politics*, 7th edition, Oxford University Press, Oxford, 2022, str. 452.

⁴³ Vidi: Direktiva Vijeća 2000/43/EZ, *loc. cit.* (bilješka 1).

⁴⁴ Vidi: EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024 (Council Conclusions and EU Action Plan), 12848/20, Brussels, 18 November 2020, točka 2. zaključaka Vijeća.

⁴⁵ Vidi: EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024, *ibid.* Vidi također: Bilgin, A. A., Minority Protection in the European Union – To Protect or Not To Protect, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 26, br. 1, 2019, str. 92-115.

Mogućnost ulaganja sredstvima Kohezijske politike u zaštitu i dobrobit nacionalnih manjina propisana je legislativom na dvije razine, primarno EU-a, a potom i nacionalnom. Kad je riječ o pravu EU-a, osnovu zakonodavnog paketa čini tzv. Uredba o zajedničkim odredbama (*Common Provisions Regulation* – CPR), opsežni dokument koji definira zajednička financijska pravila, upravljanje i horizontalna načela za osam fondova EU-a, među kojima su i četiri kohezijska: Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond plus (ESF+), Kohezijski fond (KF) i Fond za pravednu tranziciju (FPT).⁴⁶ Kao područja intervencija za predmetne fondove, CPR predviđa, *inter alia*, dvije mjere vezane za nacionalne manjine u okviru cilja politike EU-a „Uključivija Europa s istaknutijom socijalnom komponentom provedbom europskog stupa socijalnih prava”.⁴⁷ Prvo područje intervencija odnosi se na mjere za poboljšanje pristupa marginaliziranih skupina, poput Roma, obrazovanju i zapošljavanju te za promicanje njihove socijalne uključenosti, a drugo područje na pružanje potpore civilnom društvu u radu s marginaliziranim zajednicama poput Roma. Dakle, CPR ne navodi eksplicitno nacionalne manjine, ali se ulaganja u njihove potrebe može podvesti pod ulaganja u marginalizirane zajednice, što je potvrđeno izričitim navođenjem Roma. Takav pristup u osnovi je duha Kohezijske politike, koji propagira ulaganja u ekonomsku i socijalnu koheziju potrebitih područja i stanovništva, ne bi li se postigla ekonomska i socijalna konvergencija i ravnoteža kako na razini država članica tako i cijelog EU-a. U Prilogu IV. CPR-a o tematskim uvjetima koji omogućuju provedbu specificirano je da su ulaganja u marginalizirane zajednice predviđena iz alokacija EFRR-a i ESF+, kroz nacionalne strateške okvire politike za socijalnu uključenost i smanjenje siromaštva, s jedne strane, te uključivanje Roma, s druge strane. Pritom, sredstva EFRR-a mogu se usmjeriti u promicanje socioekonomske uključenosti marginaliziranih zajednica putem integriranih djelovanja koja obuhvaćaju stanovanje i socijalne usluge, a sredstva ESF+ u poticanje aktivnog uključivanja radi promicanja jednakih mogućnosti, nediskriminacije, aktivnog sudjelovanja i poboljšanja zapošljivosti, posebno za skupine u nepovoljnom položaju, te promicanje socioekonomske integracije marginaliziranih zajednica poput Roma.⁴⁸

⁴⁶ Vidi: Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (u daljnjem tekstu: CPR 2021.-2027.), Službeni list Europske unije, L 231, 30. lipnja 2021.

⁴⁷ U financijskom razdoblju 2021.-2027., ulaganja iz fondova EU-a podupiru pet ciljeva politike EU-a: (1) konkurentnija i pametnija Europa; (2) zelenija Europa; (3) povezana Europa; (4) uključivija Europa; i (5) Europa bliža građanima. Vidi: *Ibid.*, čl. 5.

⁴⁸ *Ibid.*

Pored navedenih partikularnih odredbi o pozitivnim mjerama zaštite nacionalnih manjina, važno je skrenuti pozornost i na opće odredbe CPR-a o obvezi poštovanja horizontalnih načela *acquis communautaire*-a koja uključuju sprečavanje svake diskriminacije na temelju rasnog ili etničkog podrijetla tijekom pripreme, provedbe, praćenja i evaluacije programa te izvješćivanja o njima.⁴⁹

Osim CPR-om kao krovnim dokumentom, korištenje svakog od kohezijskih fondova uređeno je i zasebnim, tzv. fondovskim uredbama. Stoga, detalje posebnih mjera propisanih CPR-om za marginalizirane zajednice treba potražiti u Uredbi EFRR/KF i Uredbi ESF+. Tako je u Uredbi EFRR/KF potvrđeno da je jedan od specifičnih ciljeva EFRR-a promicanje socioekonomske uključenosti marginaliziranih zajednica kroz integrirana djelovanja, uključujući stanovanje i socijalne usluge,⁵⁰ dok je u Uredbi ESF+ kao jedan od specifičnih ciljeva potvrđeno promicanje socioekonomske integracije marginaliziranih zajednica poput Roma.⁵¹ Uredba ESF+ pruža dodatnu dimenziju percepcije nacionalnih manjina koje se, uz uobičajeno svrstavanje u kategoriju marginaliziranih zajednica, veže i za ljude u najnepovoljnijem položaju. Naime, u uvodnoj izjavi 18. navedene Uredbe istaknuto je da potpora iz sredstava ESF+ podrazumijeva „pokretanje niza politika koje su usmjerene na ljude u najnepovoljnijem položaju bez obzira na (...) rasu ili etničko podrijetlo, posebno marginalizirane zajednice poput Roma”.⁵²

Da bi se država članica mogla koristiti kohezijskim alokacijama, dužna je, na temelju kohezijskog zakonodavnog paketa EU-a, usvojiti nacionalne (operativne) programe u kojima su detaljno precizirani područja, ciljevi, modaliteti i iznosi kohezijskih ulaganja. Zakonodavni paket Kohezijske politike na razini EU-a mijenja se svakih sedam godina, sukladno dinamici izmjena proračuna EU-a, pa se, posljedično, svakih sedam godina mijenjaju i nacionalni (operativni) programi. Sljedeće potpoglavlje daje uvid u njihove značajke iz perspektive pozitivne diskriminacije.

⁴⁹ *Ibid.*, uvodna izjava 6. i čl. 9. st. 3.

⁵⁰ Vidi: Uredba (EU) 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu, Službeni list Europske unije, L 231, 30. lipnja 2021., čl. 3. st. 1. točka (d) alineja (iii) i Prilog I. tablica 1.

⁵¹ Vidi: Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+), Službeni list Europske unije, L 231, 30. lipnja 2021., čl. 4. st. 1. točka (j) te Prilog I., Prilog II. i Prilog III.

⁵² U čl. 2. st. 1. točki (4.) Uredba definira „skupine u nepovoljnom položaju” kao „skupine osoba u ranjivom položaju, među ostalim osobe koje su izložene siromaštvu, socijalnoj isključenosti ili bilo kojoj vrsti diskriminacije ili su izložene riziku od njih”. *Ibid.*

3.2. Normativni i operativni okvir provedbe Kohezijske politike u Republici Hrvatskoj

Za cjelovito razumijevanje uloge (operativnih) programa u promicanju posebnih mjera zaštite nacionalnih manjina u Hrvatskoj nužno je dati presjek njihovih značajki u perspektivi deset prethodnih i deset narednih godina, tj. tijekom dva financijska razdoblja – 2014.-2020. i 2021.-2027. Tijekom oba razdoblja, Hrvatska je imala dva kohezijska (operativna) programa – Konkurentnost i kohezija i Učinkoviti ljudski potencijali. Slijedom pravnog okvira Kohezijske politike, u financijskom razdoblju 2014.-2020. nazivali su se operativni programi (OPKK i OPULJP), a 2021.-2027. samo programi (PKK i PULJP). Riječ je opsežnim programsko-planskim dokumentima, koji minuciozno razrađuju ciljeve, mjere i aktivnosti za učinkovitu provedbu fondova EU-a. S obzirom da se u članku referira na perspektivu deset prethodnih i deset narednih godina iako financijsko razdoblje formalno traje sedam godina, važno je pojasniti da se pri korištenju kohezijskih fondova iz razdoblja 2014.-2020. primjenjivalo pravilo N+3, koje je u razdoblju 2021.-2027. zamijenjeno s N+2. Navedena pravila, pojednostavljena, znače da projekt jedne financijske perspektive mora biti okončan u najdulje tri, odnosno dvije godine nakon njenog završetka, tj. 2023. i 2029.⁵³ (Operativni) programi definirani su tijekom složenog participativnog procesa u kojem je sudjelovalo oko 800 dionika (predstavnici resora, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, razvojnih agencija, akademske zajednice itd.), u kontinuiranoj i uskoj suradnji sa službama Europske komisije.⁵⁴ Hrvatska ulagačka strategija tijekom financijskog razdoblja 2021.-2027. utvrđena je Sporazumom o partnerstvu između Europske komisije i Republike Hrvatske od 24. kolovoza 2022.⁵⁵ U čl. 2. st. 3. Provedbene odluke o njegovom odobravanju stipulirano je da će Hrvatska u narednih desetak godina izdvojiti

⁵³ Vidi: Uredba (EU) 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006, Službeni list Europske unije, L 347, 20. prosinca 2013, čl. 65. st. 2.; CPR 2021.-2027., op. cit. (bilješka 45), čl. 63. st. 2.

⁵⁴ Vidi pr.: Odluka Nacionalnog koordinacijskog odbora za europske strukturne i investicijske fondove o uspostavi radnih skupina za izradu programskih dokumenata za financijsko razdoblje Europske unije 2021.-2027., Klasa: 910-08/19-01/1, URBROJ: 538-04-2-1-1/81-20-71, Zagreb, 4. studenoga 2020.; Programi Republike Hrvatske 2021.-2027., Pregled nositeljstva i članstva radnih skupina za izradu programskih dokumenata za financijsko razdoblje Europske unije 2021.-2027., Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2021/09/doc3.pdf> [12. lipnja 2023.].

⁵⁵ Vidi: Commission Implementing Decision approving the Partnership Agreement with the Republic of Croatia, CCI 2021HR16FFPA001, C(2022)5960, 24 August 2022.

najmanje 464 800 700 eura za mjere socijalne uključenosti, kojima su obuhvaćena i pozitivna djelovanja u cilju zaštite nacionalnih manjina.⁵⁶

a) Financijsko razdoblje 2014.-2020.

U sferi kohezije, dva operativna programa iz financijskog razdoblja 2014.-2020. za Hrvatsku su bili od povijesnog značaja jer je riječ o prvom financijskom razdoblju u kojem je Hrvatska koristila sredstava EU-a tijekom cjelokupne perspektive i to u svojstvu države članice.

Zakonodavni paket Kohezijske politike 2014.-2020. propisivao je obvezu definiranja mjera zaštite marginaliziranih zajednica u državama članicama, naročito Roma. Slijedom toga, kao jedan od ulagačkih prioriteta, OPKK predviđio je održivu fizičku, socijalnu i gospodarsku regeneraciju pet depriviranih pilot područja, odabranih na temelju indeksa višestruke deprivacije, u cilju smanjenja socijalne nejednakosti, isključenosti i siromaštva. Određeno je da će se proces razvoja i provedbe regeneracijskih programa temeljiti na načelu nediskriminacije i obvezi uklanjanja postojeće ili sprečavanja nove segregacije na područjima intervencija. Pri tome, OPKK definirao je dvije ključne odrednice manjinske politike. Prvo, obvezu poštovanja načela jednakih mogućnosti i nediskriminacije s posebnim fokusom na nacionalne manjine i ostale ranjive skupine, posebice srpske povratnike i izbjeglice te romsku nacionalnu manjinu. Drugo, izričekom je propisao da navedena obveza uključuje „pozitivne akcijske mjere i aktivnosti“ u cilju potpore ranjivim skupinama.⁵⁷ Kada je riječ o provedbi na terenu, jedno od pet pilot područja bili su Beli Manastir i Darda (združeno) za koje je 2017. sklopljen Sporazum o provedbi Intervencijskog plana Grada Belog Manastira i Općine Darda, temeljem kojeg su ugovorena četiri projekta ukupne vrijednosti oko 9 milijuna eura, od kojih su se dva izričekom odnosila na zaštitu romske nacionalne manjine – projekt dovršetka gradnje Kulturnog centra Roma Baranje te izgradnja 87 stambenih jedinica i dva igrališta u romskom naselju.⁵⁸

Ključna okosnica zaštite nacionalnih manjina u OPULJP-u bilo je pravilo da će se aktivnosti vezane za borbu protiv diskriminacije i socijalne isključenosti provoditi unutar svih prioritetnih osi kao horizontalno načelo, pri čemu će se naročito podupirati aktivnosti borbe protiv etničke diskriminacije i diskriminacije na temelju nacionalnosti, vjeroispovijedi ili uvjerenja. Manjinski status naveden je kao faktor ranjivosti te osnova antidiskriminacijskih i inkluzivnih

⁵⁶ Vidi: Provedbena odluka Komisije o odobravanju Sporazuma o partnerstvu s Republikom Hrvatskom, CCI 2021HR16FFPA001, C(2022)5960 final, 24 August 2022.

⁵⁷ Vidi: Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020., 2014HR16M1OP001, Zagreb, 2022.

⁵⁸ Službene podatke o provedbi ustupilo je Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije.

mjera za pripadnike svih nacionalnih manjina, no kao subjekti u posebnom fokusu izrijekom su izdvojene romska i srpska nacionalna manjina. Pozitivne mjere obuhvaćale su nekoliko sfera socijalne deprivacije, od aktivnog uključivanja na tržište rada i promicanja garancije za mlade do provedbe integriranih oblika regeneracije depriviranih područja.⁵⁹ Na navedenoj podlozi, raspisano je 11 poziva za dostavu projektnih prijedloga i provedena su 32 projekta ukupne vrijednosti veće od 7 milijuna eura. Posebno su se istakli „Potpora socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“, „Ispunjavanje preduvjeta za učinkovitu provedbu politika usmjerenih na nacionalne manjine - faza I“, „Jačanje kompetencija nacionalnih manjina s područja Općine Darda“ i „Programska, stručna i financijska potpora obrazovanju djece i učenika pripadnika romske nacionalne manjine“.⁶⁰

b) Financijsko razdoblje 2021.-2027.

Zbog svrhovitosti i učinkovitosti OPKK-a i OPULJP-a, Hrvatska ih je zadržala i u tekućoj financijskoj perspektivi, kao PKK i PULJP.

Kroz cjelokupni tekst PKK, kao horizontalna pravila, uklopljene su mjere usmjerene na zaštitu ravnopravnosti, uključenosti i nediskriminacije, a među glavnim ciljanim skupinama izrijekom su izdvojeni i pripadnici nacionalnih manjina, pod kategorijom pripadnika ranjivih skupina. PKK za njih predviđa „posebne mjere“ i, u tom kontekstu, navodi dvije konkretne buduće aktivnosti: promicanje svijesti i upotrebe e-usluga među pripadnicima manjina te poboljšanje uvjeta izvođenja nastave za ranjive skupine osiguranjem potpore učenicima pripadnicima romske nacionalne manjine.⁶¹

PULJP osigurava bogatu paletu posebnih mjera kojima će u predstojećem razdoblju dati punu potporu provedbi Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, s posebnim naglaskom na jačanju njihove građanske participacije. Tekst PULJP-a opetovano referira na svojstvo ranjivosti pripadnika nacionalnih manjina kao osnovu njihova uključivanja u glavne ciljne skupine budućih ulaganja. Na listi ciljnih skupina nalaze se također i tijela državne uprave nadležna za prava nacionalnih manjina te vijeća i koordinacije vijeća nacionalnih manjina. U fokusu su naročito pripadnici romske nacionalne manjine kao izraženo ranjiva skupina, za koje je predviđena pletora posebnih mjera u području odgoja i obrazovanja, tržišta rada, zdravstvene zaštite te socijalnog,

⁵⁹ Vidi: Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020., 2014HR05M9OP001, Zagreb, 2023.

⁶⁰ Službene podatke o provedbi ustupilo je Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike.

⁶¹ Vidi: Program Konkurentnost i kohezija 2021.-2027., 2021HR16FFPR001, Zagreb, 2022.

ekonomskog, političkog i kulturnog sudjelovanja, posebice za Romkinje i mlade pripadnike romske nacionalne manjine. Primjerice, najavljena je pojačana borba protiv izravne i neizravne diskriminacije, uznemiravanja, stereotipizacije, antiromske retorike, govora mržnje i nasilja prema pripadnicima romske nacionalne manjine kao aktivnosti usmjerene borbi protiv romskog rasizma u školama kroz edukativne kampanje i radionice, a osnaživat će se i socijalna kohezija većinskog i romskog stanovništva. Stavljanje pripadnika romske nacionalne manjine u fokus mjera pozitivne diskriminacije u skladu je sa stavom da prevladavanje diskriminacije koja je sustavna, ukorijenjena i prožimajuća zahtijeva izlazak iz okvira uobičajenih antidiskriminacijskih mehanizama.⁶² U narednim godinama, za posebne mjere zaštite nacionalnih manjina definirane PULJP-om predviđeno je deset poziva za dostavu projektnih prijedloga ukupne vrijednosti 33 milijuna eura.⁶³

4. ZAKLJUČAK

Ulaganja iz kohezijskih fondova EU-a otvorila su novu perspektivu u zaštiti ranjivih i marginaliziranih skupina, uključujući nacionalne manjine, i time mnogostruko pridonijela nacionalnoj ravnopravnosti i poštovanju prava čovjeka kao najvišim vrednotama hrvatskog ustavnog poretka. Hrvatski pravni okvir, naklonjen potpori nacionalnih manjina kroz mjere pozitivne diskriminacije, dobio je time vrijednu nadogradnju kojom su proklamirana prava i slobode našli praktično mjesto u svakodnevnicu ranjivih kategorija nacionalnih manjina. To bi u, naposljetku, i trebao biti cilj svih manjinskih politika - konkretnim pozitivnim djelovanjem u području obrazovanja, kulture, zapošljavanja i dostupnosti usluga očuvati jedinstveni identitet pripadnika nacionalnih manjina kao dio višestoljetnog multikulturnog nasljeđa.

S obzirom na to da afirmativne mjere zahtijevaju i afirmativna sredstva, važno je upozoriti na dva specifikuma i potencijala kohezijskih fondova u predstojećim godinama. Prvo, hrvatska alokacija u financijskom razdoblju 2021.-2027., poput alokacija drugih država članica, znatno je ojačana u odnosu na prethodnu perspektivu 2014.-2020., primarno zahvaljujući svježim sredstvima privremenog instrumenta EU-a za oporavak i otpornost „EU sljedeće generacije“. Nova sredstva otvaraju nove prilike, na čvrstim temeljima ustavnih, zakonskih i programskih rješenja. Drugo, potencijal kohezijskih fondova treba sagledavati u sinergiji s ostalim modalitetima pomoći nacionalnim manjinama,

⁶² Vidi: Blackham, A., Positive Equality Duties: The Future of Equality and Transparency?, *Law in Context: A Socio-Legal Journal*, Vol. 37, br. 2, 2021, str. 98.

⁶³ Službene podatke o planiranim pozivima ustupilo je Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike.

poglavito mogućnostima koje pružaju operativni programi za nacionalne manjine usvojeni sukladno programima Vlade Republike Hrvatske (posljednji za razdoblje 2020.-2024.), koji su financirani iz nacionalnog proračuna. Kako su normativno i financijski odvojeni, njihovo suglasje i konvergencija fundament su za ostvarenje punog potencijala financiranja kao mjere pozitivne diskriminacije zaštite nacionalnih manjina u Hrvatskoj.

Nives Mazur Kumrić

LEGAL ANALYSIS OF THE INVESTMENT FRAMEWORK OF COHESION POLICY IN THE FUNCTION OF POSITIVE DISCRIMINATION OF NATIONAL MINORITIES IN THE REPUBLIC OF CROATIA: PERSPECTIVE OF THE PREVIOUS AND TEN NEXT YEARS

Abstract:

The provision of an effective socio-normative framework equipped to exhaustively address, safeguard, and advance the rights of national minorities is deeply embedded in the multicultural landscape of contemporary democracies. The modes of assistance may vary, but positive action remains to be the underlying common element, conceptualized to uphold the principles of equality and non-discrimination through differentiated measures of positive discrimination. One of the prime examples of such targeted interventions includes securing and channeling financial resources necessary for transforming words into action and making a real difference on the ground for national minorities. The purpose of this paper is to offer a profound assessment of the notion of positive discrimination in the international and national sphere, with particular emphasis on positive arrangements of the Cohesion policy of the EU, structured to provide targeted allocations of the EU funds for a concrete, perceptible, and efficient protection of national minorities in the Member States. The paper combines doctrinal research with the socio-legal approach in outlining the support schemes of the Cohesion policy financing the needs of national minorities in Croatia over the span of ten previous and ten upcoming years.

Keywords: *national minorities, Republic of Croatia, positive discrimination, Cohesion policy of the EU*

O UREDNICAMA I UREDNIKU

Antonija Petričušić istaknuta je europska stručnjakinja u području zaštite prava pripadnica i pripadnika nacionalnih manjina. Njezini znanstveni radovi obuhvaćaju tematiku zaštite ljudskih prava i nediskriminacije, prava pripadnika nacionalnih manjina i migranata i prava žena. Izvanredna je profesorica na Katedri za sociologiju Pravnog fakulteta u Zagrebu te gostujuća profesorica i članica Akademskog vijeća Europskog regionalnog poslijediplomskog studija demokracije i ljudskih prava. Kao dobitnica prestižne stipendije Fulbright bila je tijekom prošle akademske godine gostujuća profesorica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Minnesoti.

Od 2018. do 2022. godine bila je članica Savjetodavnog odbora, tijela stručnjakinja i stručnjaka koji nadgledaju primjenu Okvirne konvencije Vijeća Europe za zaštitu nacionalnih manjina. Prepoznajući i uvažavajući njezinu stručnost i posvećenost u promicanju prava manjina, Srpsko narodno vijeće ju je nominiralo za članicu Savjeta za ljudska prava pučke pravobraniteljice u ime predstavnika nacionalnih manjina. U tom savjetodavnom tijelu, koje pučkoj pravobraniteljici predlaže strateške smjernice u području promicanja ljudskih prava i sloboda te poboljšava suradnju institucije s civilnim društvom, akademskom zajednicom i medijima, Antonija Petričušić zalagala se za ostvarivanje ne samo prava pripadnica i pripadnika nacionalnih manjina, nego i za provedbu svih ljudskih prava hrvatskih građanki i građana. Nedavno joj je odobren znanstveni projekt suradnje između hrvatskih i austrijskih akademskih institucija koji će se provoditi u 2024. i 2025. godini o temi „Rodna dimenzija hrvatske manjinske politike“. Objedinjujući njezin interes za manjinska prava i prava žena, projekt će potanko istražiti zastupljenost žena iz zajednica nacionalnih manjina iz Hrvatske u mogućnostima odlučivanja i ocijeniti doseg ostvarivanja prava žena pripadnica manjina.

Svojim građanskim i aktivističkim nastojanjima ispravlja socijalne nepravde i iskazuje borbu za slabije, nemoćne i nezastupljene. Primjerice, tijekom pandemijskog *lockdowna* i održavanja nastave na daljinu, zalagala se da se svoj djeci u Republici Hrvatskoj osiguraju potrebni uvjeti za praćenje takve nastave i da se u pandemijskim okolnostima razrade i provode i obrazovni programi za govornike manjinskih jezika i kultura, kao i za djecu azilante. Inicijatorica je i suosnivačica studentsko-nastavničke udruge ZA-Pravo, koja okuplja studente i studentice te nastavnike i nastavnice koji zajednički stvaraju sigurno, podupirajuće i otvoreno okruženje za studente i studentice bez obzira na to što imaju drugačiju seksualnu orijentaciju i rodni identitet. Za značajan doprinos rodnoj ravnopravnosti i društvenoj pravednosti u Hrvatskoj u 2020. godini nagrađena