

## USTAVNI ODNOS GRAĐANSKOG I NACIONALNOG: PRIMJER CRNE GORE, HRVATSKE I MAKEDONIJE

### SAŽETAK

Interesi koji oblikuju funkcionisanje većine današnjih političkih zajednica su mnogobrojni. Među njima se svakako izdvaja odnos građanskog i nacionalnog interesa koji svoje otjelotvorenje traže u osnovnim ustavnim postulatima. Situacija je jednostavna, posebno za većinsku nacionalnu grupu, kada nacionalne manjine čine mali procenat stanovništva, kao što je to slučaj u Hrvatskoj, koja se definiše kao nacionalna država hrvatskog naroda i ujedno proklamuje princip narodnog suvereniteta, čime se naglašava demokratska osnova države i ujedno osigurava interes državotvorne nacije. Što je društvo heterogenije, teže je ustavno balansirati taj odnos. Crna Gora je npr. država u kojoj ne postoji apsolutno većinska nacionalna grupa i koja se opredijelila ka izgradnji demokratskog, a ne etnokratskog temelja društva. Ustavno uređenje Makedonije, proizašlo iz Ohridskog mirovnog sporazuma, predstavlja kompromis između većinske makedonske i manjinske albanske nacionalne grupe i temelji se na odstupanju od većinskog – demokratskog načina odlučivanja u pitanjima koja se tiču kolektivne posebnosti albanske nacionalne grupe.

**Ključne riječi:** ustav, suverenitet, građani, nacionalne grupe, individualna i kolektivna prava.

### UVOD

Jedna od vitalnih karakteristika države i njene vlasti jeste suverenitet, jer „da bi akt konstituisanja državne vlasti bio potpun, ona mora da bude suverena”.<sup>1</sup> Riječ suverenost ili suverenitet potiče od latinskog pridjeva *superanus* koji u prevodu glasi najviši ili vrhovni. Suverenitet je neograničena, nezavisna, nedjeljiva i najviša vlast određenog subjekta na određenoj teritoriji.

U pravnoj teoriji postoje različita shvatanja o tome ko je nosilac suvereniteta, te se tako i razlikuju teorije o teokratskoj, monarhijsko - apsolutističkoj, narodnoj,

\* Mr.sc., Kantonalna uprava za inspeksijske poslove Tuzlanskog kantona.

<sup>1</sup> F. Muhić, *Teorija države i prava*, redaktor prof.dr. Omer Ibrahimagić, "Magistrat" Sarajevo 2002, 67.

nacionalnoj, klasnoj i pravnoj suverenosti.

U srednjem vijeku, u vrijeme stvaranja apsolutne monarhije, izvorište najviše vlasti je tumačeno teokratskom teorijom koja se prezentirala na način da je Bog stvorio vlast, ali i odredio nosioce te vlasti (koncepcija koja je bila prihvaćena kao službena teorija francuske apsolutne monarhije od XVI do XVIII vijeka), ali i kroz demokratsku varijantu preko Tome Akvinskog (1227.-1274.) na način da je Bog ljudima stvorio vlast kako bi živili u miru, ali da ljudi sami biraju nosioce vlasti (zvaničan stav Katoličke crkve). Potpunije određene pojma suvereniteta je dao Žan Boden (Jean Bodin, 1530.-1596) u poznatom djelu „Šest knjiga o republici“ u kojem zagovara suverenitet monarha, te Tomas Hobs (1588.-1679.) koji u djelu „Levijatan“ definiše nužnost državnog suvereniteta. „Teorije Bodena i Tomasa Hobsa stvorile su osnove za razvoj apsolutizma u XVII i XVIII veku i za savremene rasprave o suverenosti“.<sup>2</sup> Još od Vestfalskog mira iz 1648. godine svijet je podijeljen na suverene države koje ne priznaju bilo kakvu višu vlast. Međutim, već sredinom XX-og vijeka dolazi do relativizacije apsolutne državne suverenosti<sup>3</sup>. „Iako su države još primarni akteri u međunarodnim odnosima, one trpe i gubitke u suverenosti, funkcijama i vlasti“<sup>4</sup>

Škola prirodnog prava i humanistička filozofija XVII i XVIII vijeka nasuprot teoriji o božanskom porijeklu vladavine smatraju da se svi ljudi rađaju jednaki i slobodni, ali da su radi nužnosti života u zajednici sa svojim vladarima sklopili *društveni ugovor*. U tome se posebno isticao Žan Žak Ruso (Jean – Jacques Rousseau, 1712.-1778.) koji je na postulatima društvenog ugovora razvio teoriju narodnog suvereniteta. Ruso je smatrao da je narod kao zbir apstraktnih građana određene političke zajednice nosilac neotuđive i nedjeljive suverene vlasti.

U jeku nacionalnih revolucija XVIII i XIX vijeka u Evropi se konstituiše pojam nacije kao kolektiviteta kojeg karakteriše posebnost jezika, kulture, tradicije i običaja<sup>5</sup>. Na tim osnovama dolazi do shvatanja o nacionalnom suverenitetu i stvaranja države po principu „jedna nacija – jedna država“ odnosno do potrebe etatiziranja nacije što se u više navrata pokazalo kao pogubna ideja.

Teorija o klasnoj suverenosti se zasnivala na učenju Karla Marxa (1818.-1883) koji je smatrao da „jednakost u pravu glasa malo znači ako razdioba ekonomskih

2 E. Vinsent, *Teorije države*, „JP Službeni glasnik“ Beograd 2009., 48.

3 Počev od ustanovljavanja OUN-a.

4 A. Adeniji, „Suverenitet nacionalne države u eri globalizacije“, *Politička misao*, Zagreb Vol XLI, broj 3/2004, 141.

5 U literaturi postoje i shvatanja koja razlikuju državnu i kulturnu naciju, odnosno procese nacionaliziranja države i etatiziranja nacije, detaljnije vidjeti u A. D. Smith, „Nacionalizam i modernizam“, *Politička misao*, Zagreb 2003. i U. Altermatt, *Etnonacionalizam u Evropi*, Svjetionik - Sarajevo, „Jež“ Sarajevo 1997.

resursa zatire političku jednakost građana“<sup>6</sup> dok npr. Hans Kelzen (1881.-1973.) kao najistaknutiji predstavnik teorije pravne suverenosti ne odbacuje pojam suverenosti nego ga ne nalazi u vrhovnoj vlasti nego u vrhovnoj normi (pranormi).

U pravnoj teoriji se argumentuje stav da razlikovanje narodnog i nacionalnog suvereniteta treba shvatiti sasvim uslovno jer se u zemljama u kojima su ove teorije prvobitno i nastale, u zemljama moderne demokratije, vladavina zakona i zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda dovele do toga da razlikovanje narodnog i nacionalnog suvereniteta gubi na značaju.

Akcent u ovome radu stavljamo upravo na narod i naciju i njihovo učešće u ustavu kao najvišem pravnom i političkom aktu određene države. Djelomično ćemo se poslužiti teorijskom konstrukcijom Carla Ballestrema odnosno legitimacijskim i organizacijskim načelima narodnog suvereniteta kao osnove funkcionisanja savremenih demokratskih država<sup>7</sup> te odgonetnuti ulogu nacije u definisanju države, ali i u funkcionisanju državne vlasti.<sup>8</sup>

Kao primjere ćemo uzeti tri države nastale disolucijom SFRJ: Hrvatsku, u kojoj jedna nacionalna grupa ima apsolutnu dominaciju; Crnu Goru, u kojoj ni jedna od nacionalnih grupa nema apsolutnu većinu; te Makedoniju, čija se „nova ustavnost“ temelji na Ohridskom mirovnom sporazumu. Uporedno – pravnim istraživanjem navedenih država se želi dokazati teza da ne postoji istovjetan princip odnosa građanskog i nacionalnog elementa u ustavnom uređenju različitih heterogenih političkih zajednica.

## 1. Crna Gora

Crna Gora<sup>9</sup> je nezavisna, suverena i građanska država, odlučili su građani na referendumu održanom 21.05.2006. godine. Na osnovu rezultata referenduma Skupština Crne Gore je 03.06.2006. godine usvojila Odluku o nezavisnosti<sup>10</sup>, čime je Crna Gora poslije 88 godina (1918. godine) obnovila svoju nezavisnost i izašla iz državne zajednice Srbije i Crne Gore. EU je inače postavila određene kriterije vezane za referendum, na način da je za legitimnost referenduma potreban izlazak preko 50

6 S. Ravlić, „Pluralizam i participacija“, *Politička misao*, Zagreb Vol XXXVII broj 1/2000, 92.

7 „Narodni suverenitet kao legitimacijsko načelo znači da nastanak i ustav države počiva na narodnoj volji; narodni suverenitet kao organizacijsko načelo znači da ne samo izborom predstavnika nego u svim političkim odlukama treba izraziti volju građana“ citat preuzet iz Ballestrem Carl, Narodni suverenitet u ustavnoj državi, „Politička misao“ Zagreb Vol XXXV broj 3/1998.

8 Obično odmah iz Preambule ustava možemo zaključiti da li se radi o nacionalnom ili građanskom karakteru države, što ne treba poistovjećivati sa nosiocima suvereniteta. Tako npr. ustav može državu definisati kao nacionalnu državu, a istovremeno normirati narodni – građanski suverenitet.

9 Crna Gora je nezavisna i suverena država, republikanskog oblika vladavine, i pominje se kao „Republika Crna Gora“, iako u ustavnim odredbama ne nosi prefiks republika.

10 Odluka objavljena u „Službeni list RCG“, broj 36/2006 od 05.06.2006. godine, Vidjeti: [www.prelevic.com](http://www.prelevic.com) (03.08.2011.).

% registrovanih birača, a za odluku o nezavisnosti je potrebno da se za nju opredijeli preko 55 % izašlih birača. Taj rezultat je i ostvaren, tako da se oko 55,5 % izašlih građana opredijelilo za nezavisnost. EU je priznala legitimnu odluku crnogorskih građana. Time je Crna Gora postala zadnja republika koja je stekla nezavisnost u procesu disolucije SFRJ. EU je postavila „prag legitimnosti“ baziran na tačno traženim procentima građana koji treba da izađu na izbore i glasaju za nezavisnost, što nije bio slučaj kod drugih bivših jugoslavenskih republika. Zanimljiva je činjenica da se traženi kriteriji gotovo u potpunosti podudaraju sa rezultatima izbora. Ukoliko demokratiju shvatimo čisto kao vladavinu većine, a referendum o nezavisnosti kao možda najkrupniju društvenu odluku onda možemo reći da su crnogorci zadovoljili „minimum demokratije“<sup>11</sup>.

Ustavotvorna skupština Crne Gore je 19.10.2007. godine usvojila Ustav Crne Gore<sup>12</sup>, kojim je normirano da je „nosilac suverenosti građanin koji ima crnogorsko državljanstvo“.<sup>13</sup> Popis stanovništva iz 2003. godine nam otkriva da je crnogorsko društvo izrazito multietničko i multikulturno, na način da Crnogorci čine 43,16 %, Srbi 31,99 %, Bošnjaci 7,77 %, Albanci 5,03 %, neopredijeljeni 4,34 % itd. U vjerskom pogledu pravoslavci čine oko 74 %, muslimani 18 %, a katolici oko 4 % stanovništva<sup>14</sup>. Službeni jezik je crnogorski, a u službenoj upotrebi su i srpski, bošnjački, albanski i hrvatski<sup>15</sup>.

---

11 Na referendum je izašlo 419 240 ili 86,5% građana, od toga je za nezavisnost glasalo 230 066 ili 55,5% građana, a protiv 185 002 ili 44,5% građana.

12 Ustav je objavljen u Službenom listu Crne Gore, Broj 1, Godina LXIII, Podgorica 25.10.2007. godine, na ćirilici, Vidjeti: [www.slircg.co.me](http://www.slircg.co.me) (22.08.2010.).

13 Član 1. Ustava Crne Gore.

14 Nacionalna struktura Crne Gore je slična sa onom u susjednoj BiH. Ipak je zanimljivo poređenje glasanja na referendumu o nezavisnosti Crne Gore i BiH. Naime, za nezavisnost Crne Gore je od izašlih 86,5% birača glasalo njih 55,5% , što znači da je od ukupnog broja građana sa pravom glasa za nezavisnost Crne Gore glasalo cca njih 45 %. U BiH je na referendum o nezavisnosti izašlo oko 63,7% birača, od čega je za nezavisnost glasalo 92,7% što znači da je za nezavisnost BiH od ukupnog broja građana sa pravom glasa glasalo cca njih 60%.

15 Posebno ja zanimljiv dogovor vladajuće koalicije i opozicionih stranaka koji je prethodio usvajanju zakona o izmjenama i dopunama zakona o izboru odbornika i poslanika (avgust 2011. godine) o nazivu jezika koji će se zvati "crnogorsko-srpski, bosanski, hrvatski jezik i književnost".

Ravnopravna pisma su latinica i ćirilica. Ustav je normirao posebna – manjinska prava pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica<sup>16</sup>, te je zabranio „nasilnu asimilaciju pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica“.<sup>17</sup> Crna Gora je određena kao građanska država jer „kao što se vidi novi Ustav potpuno isključuje mogućnost uživanja kolektivnih manjinskih prava, jer govori o „pripadnicima“ manjina, a ne „kolektivitetu“ kao cjelini, čak i onda kada predviđa mogućnost obrazovanja manjinskih savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava“.<sup>18</sup> U preambuli ustava nisu spomenuti samo (etnički) crnogorci, u kojem slučaju bi Crna Gora bila definisana kao nacionalna država, nego je preambula ustava uređena u duhu građanske koncepcije, gdje se između ostalog navodi „Polazeći od odluke građana Crne Gore da žive u nezavisnoj i suverenoj državi Crnoj Gori ... odlučnosti da smo kao slobodni i ravnopravni građani, pripadnici naroda i nacionalnih manjina koji žive u Crnoj Gori: Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi, privrženi demokratskoj i građanskoj Crnoj Gori ...“.<sup>19</sup> Crna Gora se definiše kao „građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde zasnovana na vladavini prava“<sup>20</sup>. Ustav je ostavio mogućnost zakonskog normiranja tzv. garantovanih mandata u Parlamentu, te srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave, ali je ta prava dao pripadnicima manjina kao pojedincima, a ne kao kolektivitetima. Cilj ustavotvorca je bio „učvršćivanje državnih institucija i stvaranje šireg pravnog okvira za dalju demokratizaciju društva i države“.<sup>21</sup>

---

16 Član 79. ustava Crne Gore pod naslovom Zaštita identiteta glasi: Pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče se prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima:

- 1) na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti;
- 2) na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika;
- 3) na upotrebu svog jezika i pisma u privatnoj, javnoj i službenoj upotrebi;
- 4) na školovanje na svom jeziku i pismu u državnim ustanovama i da nastavni programi obuhvataju i istoriju i kulturu pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
- 5) da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu organi lokalne samouprave, državni i sudski organi vode postupak i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
- 6) da osnivaju prosvjetna, kulturna i vjerska udruženja uz materijalnu pomoć države;
- 7) da sopstveno ime i prezime upisuju i koriste na svom jeziku i pismu u službenim ispravama;
- 8) da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, kao i topografske oznake budu ispisani i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
- 9) na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije;
- 10) na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave;
- 11) na informisanje na svom jeziku;
- 12) da uspostavljaju i održavaju kontakte sa građanima i udruženjima van Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno-istorijsko nasljeđe, kao i vjerska ubjedenja;
- 13) na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava.

17 Član 80. Ustava Crne Gore.

18 S. Međedović, *Ljudska – manjinska prava u Crnoj Gori*, Vidjeti: [www.bošnjaci.net](http://www.bošnjaci.net) (13.12.2007.).

19 Preambula Ustava Crne Gore.

20 Član 1. stav 2. Ustava Crne Gore.

21 S. Međedović, *Ljudska – manjinska prava u Crnoj Gori*.

Političko uređenje Crne Gore poznaje različite načine zaštite manjinskih prava.<sup>22</sup>

Zakon o manjinskim pravima i slobodama definiše manjinu na način da je “manjina, u smislu ovog zakona, svaka grupa državljana Republike, brojčano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike, različite od ostalog stanovništva, istorijski je vezana za Republiku i motivisana je željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.”<sup>23</sup> Zakon također daje manjinama u Crnoj Gori pravo na zaštitu identiteta, jezika, pisma školovanja i informisanje, te srazmjernu zastupljenost u javnim službama i organima državne vlasti za čiju su provedbu zaduženi nadležni organi za kadrovska pitanja u saradnji sa savjetima manjina. Zakon je predviđao i garantovane mandate predstavnika manjina u skupštini Crne Gore, ali je takve odredbe ukinuo Ustavni sud Crne Gore.<sup>24</sup>

Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o izboru odbornika i poslanika koji je skupština Crne Gore usvojila 08.09.2011. godine predviđena je posebna privilegija za manjinske izborne liste i to za manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu<sup>25</sup> koja im omogućava određeni vid pozitivne diskriminacije kod davanja mandata.<sup>26</sup> Prema Ustavu, Skupštinu Crne Gore čine poslanici koji se biraju neposredno, na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava i tajnim glasanjem. Skupština ima 81 poslanika. Pozitivna diskriminacija manjinskih zajednica predstavlja odgovarajuću zaštitu kolektivnih prava i nije u suprotnosti sa principom jednakosti građana na kojem se temelji Ustav Crne Gore. Osim toga, navedeni zakon je jedan od uslova koji je EU postavila Crnoj Gori u postupku njenog pridruživanja, i predviđa osim kulturne autonomije i odgovarajuću „političku“ zastupljenost manjinskih nacionalnih zajednica.

## 2. Hrvatska

Republika Hrvatska je stekla nezavisnost na osnovu suvereniteta i prava na samoopredjeljenje građana koji su o nezavisnosti Hrvatske odlučili neposredno na

22 a) Republički savjet za zaštitu prava pripadnika nacionalnih i etničkih grupa,

b) Odbor za ljudska prava i slobode,

c) Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava

d) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda – Ombudsman

e) nevladina udruženja i organizacije

23 Zakon o manjinskim pravima i slobodama („Službeni list Crne Gore“, broj 31/06, 51/06, 38/07), član 2.

24 Članovi 23. i 24. pomenutog zakona ukinuti Odlukom Ustavnog suda Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 51/06).

25 Ranije je to pravo bilo osigurano samo za Albance u Crnoj Gori tzv. stečeno izborno pravo Albanaca.

26 Detaljnije vidjeti član 94. pomenutog zakona koji normira posebne privilegije za liste manjinskih naroda po izbornim jedinicama.

referendumu održanom 19.05.1991. godine<sup>27</sup>.

Svoj ustav kao nezavisna država je usvojila 22.12.1990. godine, dok je Deklaraciju o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske, i Ustavnu odluku Republike Hrvatske o suverenosti i samostalnosti, Sabor (parlament) donio 25.06.1991. godine. Evropska Zajednica je priznala Republiku Hrvatsku 15.01.1992. godine. Hrvatska je prema svome Ustavu ustanovljena kao „nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika autohtonih nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađžara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN i zemalja slobodnoga svijeta“<sup>28</sup>. Iako je u Preambuli Hrvatska definisana kao nacionalna država, Ustav Republike Hrvatske potvrđuje suverenitet svoga naroda odredbom člana 1. Ustava koja glasi „U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem“<sup>29</sup>.

„Kao i svi suvremeni demokratski ustavi, Ustav Republike Hrvatske prihvaća kao temelj i izvoriste državne vlasti u Republici Hrvatskoj načelo narodnog suvereniteta tako da pod pojmom naroda obuhvaća sve državljane Republike Hrvatske bez obzira na nacionalne i sve druge razlike među njima“<sup>30</sup>. U Preambuli Ustava Republike Hrvatske je naglašen državotvorni značaj hrvatske nacije, i garantovana zaštita i položaj nacionalnih manjina. Na osnovu toga je donesen i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine<sup>31</sup> i Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor<sup>32</sup> koji garantuju politička prava manjina na način „da je u Sabor nakon izbora održanih 23. studenoga 2003. godine ušlo ukupno osam zastupnika nacionalnih manjina, od kojih su tri obvezatno pripadnici srpske nacionalne manjine. Republika Hrvatska je Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina<sup>33</sup>, i Zakonom o izmjenama i dopunama izbora

27 „Predsjednik Republike je 25. travnja 1991. godine, na temelju ovlasti iz članka 98. Ustava, pozvao građane Republike Hrvatske da se na općem referendumu izjasne o slijedećem pitanju: „Da li se slažete da Republika Hrvatska, kao suverena i nezavisna država, koja jamči kulturnu autonomiju i sva građanska prava Srbima i drugim narodnostima u Hrvatskoj može stupiti u savez suverenih država s drugim državama, prema prijedlogu Hrvatske i Slovenije?“ Na referendumu, održanom 19. svibnja 1991. godine glasovalo je 84,94% posto birača, od kojih je 93,94% posto dalo svoj glas za suverenu i nezavisnu Republiku Hrvatsku“ – citat preuzet iz S. Sokol/B. Smerdel, *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb 1998, 56.

28 Preambula Ustava Republike Hrvatske (prečišćeni tekst), Vidjeti: [www.narodne-novine.nn.hr](http://www.narodne-novine.nn.hr) (22.07.2011.).

29 Član 1. Ustava Republike Hrvatske, preuzet iz – S. Sokol/B. Smerdel, *Ustavno pravo*, 56.

30 S. Sokol/B. Smerdel, 133.

31 Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina NN 154/02, Zagreb, citiran iz S. Vasiljević, *Pravni aspekti zaštite manjina u procesu stabilizacije i pridruživanja*, 247., Vidjeti: [www.ijf.hr](http://www.ijf.hr) (08.07.2011.).

32 Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor NN 69/03, Zagreb, citiran iz S. Vasiljević, *Pravni aspekti zaštite manjina u procesu stabilizacije i pridruživanja*, 247., Vidjeti: [www.ijf.hr](http://www.ijf.hr) (08.07.2011.).

33 Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, („Narodne novine“ broj 80/10), Vidjeti: [www.nn.hr](http://www.nn.hr) (01.08.2011.).

zastupnika u Hrvatski sabor<sup>34</sup> garantirala nacionalnim manjinama brojnijim od 1,5% ukupnog stanovništva najmanje tri zastupnička mjesta te nacionalne manjine (u praksi je to srpska nacionalna manjina), a manjinama s manje od 1,5% ukupnog stanovništva dvostruko pravo glasa tj. pored općeg biračkog prava i ukupno pet zastupnika pripadnika tih nacionalnih manjina<sup>35</sup>. Navedene zakonske odredbe su ukinute Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske<sup>36</sup>, čime su manjinska prava bitno izmijenjena.<sup>37</sup>

Svaka država koja se, kao Hrvatska, definiše kao nacionalna država i ujedno proklamuje princip narodnog suvereniteta u svom ustavu „ujedno ostvaruje dva cilja: naglašava demokratsku osnovu države i osigurava nacionalni interes državotvorne nacije“<sup>38</sup>.

Službeni jezik prema Ustavu Republike Hrvatske je hrvatski jezik a službeno pismo latinica, ali se u pojedinim lokalnim jedinicama u službenu upotrebu može uvesti i drugi jezik te ćirilično ili neko drugo pismo prema uslovima propisanim zakonom. Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u članu 12. predviđa da se „ravnopravna službena upotreba jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine ostvaruje na području jedinice lokalne samouprave kada pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje trećinu stanovnika takve jedinice“. Krajem 2012. i početkom 2013. godine dolazi do tenzija u Hrvatskoj u situaciji kada se želi u 20-ak općina (koje ispunjavaju zakonski uslov) uvesti u službenu upotrebu srpski jezik i pismo. Posebno je to izraženo u Vukovaru – hrvatskom simbolu domovinskog rata.

---

34 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor („Narodne novine“ broj 145/10), Vidjeti: [www.nn.hr](http://www.nn.hr) (01.08.2011.).

35 Zakonska odredba glasi „U Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina („Narodne novine“, broj 155/02. i 47/10.) članak 19. mijenja se i glasi:

- (1) Republika Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru.
- (2) Nacionalnim manjinama koje na dan stupanja na snagu Ustavnog zakona u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika jamči se najmanje tri zastupnička mjesta pripadnika te nacionalne manjine u Hrvatskom saboru [...] u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.
- (3) Nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika, pored, općega biračkog prava, na osnovi posebnoga biračkoga prava imaju pravo izabrati pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina.

36 Priopćenje s 5. Sjednice Ustavnog suda Republike Hrvatske, Ustavni sud RH, Ured glavnog tajnika broj SuT-T-10/2011-5, od 29. srpnja 2011. godine, Vidjeti: [www.usud.hr](http://www.usud.hr) (02.08.2011.).

37 Ovom Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske je sada na snazi ranije mijenjana zakonska odredba člana 19. koja garantuje manjini preko 1,5% stanovništva pravo na najmanje jednog, a najviše tri zastupnika, dok manjini s manje od 1,5% stanovništva daje pravo na najmanje četiri zastupnika, bez dvostrukog prava glasa.

38 K. Trnka, *Ustavno pravo* Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006, 175.



### 3. Makedonija

Republika Makedonija<sup>39</sup> je nezavisnost od bivše Jugoslavije stekla donošeći sopstveni ustav 17.11.1991. godine. Treba naglasiti da je članica UN-a od 08.04.1993. godine, ali pod imenom Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (The former Yugoslav Republic of Macedonia – FYROM), i to zbog grčkog protivljenja imenu Makedonija. Međutim, veliki broj država ju je priznao pod ustavnim imenom Republika Makedonija.

Suverenitet u Makedoniji pripada građanima. Ustavna odredba člana 2. glasi „U Republici Makedoniji suverenitet proizlazi iz građana i pripada građanima (stav 1.), građani Republike Makedonije vlast ostvaruju preko demokratski izabranih predstavnika, na referendumu i preko drugih oblika neposrednog izjašnjavanja (stav 2.)“<sup>40</sup>

Tokom 2001. godine u Makedoniji dolazi do oružanog sukoba između etničkih Albanaca i vladinih snaga (za koji do danas nema zvaničnog objašnjenja da li se radilo o borbi za ljudska prava, oružanom buntu etničkih Albanaca ili secesiji – sve zavisno s koje strane objašnjenje dolazi<sup>41</sup>), koji rezultira Ohridskim sporazumom<sup>42</sup> i dovodi do značajnijih društvenih – ustavnih promjena.

Cilj Ohridskog sporazuma je da promoviše miran razvoj građanskog društva koji respektira etničke interese i interese svih makedonskih građana<sup>43</sup> na način da se adekvatnije zaštite prava manjina kao kolektiviteta.

Uvođenje načela iz Ohridskog sporazuma u ustavni sistem Makedonije je učinjeno Amandmanima na Ustav Republike Makedonije od 20.11.2001. godine.<sup>44</sup> Najznačajniji instrument zaštite, odnosno novina u ustavnom uređenju Makedonije je manjinski veto koji podrazumijeva da se određeni zakoni ili drugi propisi koji se tiču kulture, jezika, obrazovanja, ličnih dokumenata i upotrebe simbola donose dvojnomo većinom<sup>45</sup>, i to većinom prisutnih delegata koji glasaju (kvorum je većina od ukupnog broja poslanika), s tim da ta većina uključuje i većinu delegata koji tvrde da ne

---

39 Službeni – ustavni naziv.

40 "Vo Republika Makedonija suverenitetot proizleguva od gradanite i im pripada na gradanite. Gradanite na Republika Makedonija vlasta ja ostvaruvaat preku demokratski izbrani pretstavnici, po pat na referendum i drugi oblici na neposredno izjasnuvave". - član 2. Ustava Republike Makedonije, Vidjeti: [www.mlrc.org.mk](http://www.mlrc.org.mk) (18.07.2010.).

41 V. Šopar, *Makedonija*, 122., Vidjeti: [www.media.ba](http://www.media.ba) (12.06.2011.).

42 Ohrid Framework Agreement, 13.08.2011. godine, Vidjeti: [www.faq.macedonia.org](http://www.faq.macedonia.org) na engleskom jeziku, (19.07.2011.).

43 Citirano iz uvoda Ohridskog sporazuma na engleskom jeziku glasi "This Framework will promote the peaceful and harmonious development of civil society while respecting the ethnic identity and the interests of all Macedonian citizens".

44 Amandmani IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII I XVIII na Ustavot na Republika Makedonija, Objavljeni vo „Službeni glasnik na Republika Makedonija“, br. 91 od 20 noemvri 2001.

45 Koja se još naziva i Badinterova većina, jer je Badinter kao pravni expert učestvovao u kreiranju ustavnih promjena kao rezultat Ohridskog sporazuma.

pripadaju većinskoj zajednici u Republici Makedoniji, tj. etničkim Makedoncima<sup>46</sup>. Ovakva ustavna odredba slijedi osnovnu premisu zaštite kolektivnih manjinskih prava na način da se odstupa od principa demokratije kao vladavine većine upravo kod stvari koje se tiču posebnosti kolektiviteta. Većina ne može nametati manjini propise koji se odnose na one stvari u kojima se ta manjina kao specifičan etno-kulturni kolektivitet upravo razlikuje od drugih kolektiviteta<sup>47</sup>.

Osim toga, kao instrumenti zaštite predviđeni su i decentralizacija lokalne samouprave<sup>48</sup>, proporcionalna zastupljenost u organima vlasti<sup>49</sup> i službena upotreba albanskog jezika<sup>50</sup>, te uspostava međunacionalnog Odbora<sup>51</sup>.

Ohridski sporazum nije mijenjao ustavnu odredbu po kojoj su građani označeni kao nosioci suvereniteta. Ipak, posebno je bila značajna promjena ustavne Preambule jer je u Ustavu iz 1991. godine stajalo da je Makedonija konstituisana kao nacionalna država makedonskog naroda. Ohridski sporazum je radikalno promijenio takvu formulaciju i ponudio građanski koncept preambule navodeći kao donosioce ustava građane Republike Makedonije<sup>52</sup>. Izmjena Ustava je na kraju predstavljala kompromis, odnosno uvažavanje stavova objiju strana na način da Amandman IV na Ustav Republike Makedonije navodi prvo građane, pa zatim Makedonski i druge narode kao donosioce Ustava, čime se građani Makedonije stavljaju u prvi plan što Makedoniju iz nacionalne pretvara u multietničku državu. Građani Makedonije i dalje ostaju nosioci suvereniteta, ali je sada nacionalno pitanje riješeno na bitno drugačiji način, na način da su ustavno normirana i zaštićena prava nacionalnih grupa koje ne pripadaju većinskoj makedonskoj naciji, prvenstveno prava albanske nacionalne grupe. Međutim, zaštita kolektivnih nacionalnih prava nije „teritorijalizirana“<sup>53</sup>, jer

46 Amandman X na Ustav Makedonije glasi „Za zakoni koi direktno gi zasegaat kulturata, upotrebat na jazicite, obrazovanieto, ličnite dokumenti i upotrebat na simbolite, Sobraniето odlučuva so mnozinstvo glasovi od prisutnite pratenici, pri što mora da ima mnozinstvo glasovi od prisutnite pratenici koi pripazaat na zaednicite koi se ne mnozinstvo vo Republika Makedonija“. Amandmani objavljeni u „Služben vesnik na Republika Makedonija“ br.91 od 20 noemvri 2001. godine.

47 Ohridski sporazum je također predvidio i da se na državnom – centralnom nivou određeni ustavni amandmani iz Anexa A i Zakon o lokalnoj samoupravi donose dvotrećinskom većinom koja uključuje većinu zastupnika koji tvrde da ne pripadaju većinskom narodu u Makedoniji, međutim takva odredba nije unesena kroz Amandmane u Ustav Makedonije.

48 „A revised Law on Local Self-Government will be adopted that reinforces the powers of elected local officials and enlarges substantially their competencies in conformity with the Constitution (as amendet in accordance with Annex A) anf the European Charter on Local Self-Government, and reflecting the principle of subsidiarity in effect in the European Union. [...] Boundaries of municipalities will be revised within one year of the completion of a new census ...“, Article 3. Development of Decentralized Government.

49 „Equitable representation of persons belonging to all communities in public bodies at all levels and in other areas of public life“, Article 8 of Annex A Constitutional Amendments.

50 „Any other language spoken by at least 20 percent of the population is also an official language, written using its alphabet, as specified below“, Article 7 of Annex Constitutional Amendments.

51 „The Committee considers issues of inter-community relations in the Republic and makes appraisals and proposals for their solution“. Article 78 of Annex A Ohrid Framework Agreement.

52 Annex A odnosno predložena Preambula počinje riječima "The citizens of the Republic of Macedonia".

53 "There are no territorial solutions to ethnic issues", Article 1.2. of the Framework Agreement.

Makedonija ostaje unitarna država<sup>54</sup> ali sa jačom decentralizacijom nego prije.

Sušтина Ohridskog sporazuma je upravo očuvanje makedonske države kroz uvažavanje i zaštitu nacionalnih identiteta svih njenih građana, ali i razvoj građanskog društva kao osnovne perspektive daljeg euroatlanskog razvoja makedonske države. Zanimljivo je mišljenje da je Makedonija zakazala u zaštiti manjinskih prava jer je „Ohridski sporazum samo ozvaničio mnoga prava koja su nacionalne zajednice već jednom u prošlosti imale. [...] Analitičari su rezignirano ocjenili da je država zapravo platila ceh nespremnosti da se tokom čitave prošle decenije provedu reforme u sferi lokalne samouprave, medija, demokratizacije društva“<sup>55</sup>

## ZAKLJUČAK

Kratak prikaz pozicioniranja građanskog i nacionalnog elementa i njihovog odnosa u ustavnim uređenjima Crne Gore, Hrvatske i Makedonije je pokazao da je narodni – građanski suverenitet legitimacijski i organizacijski osnov funkcionisanja demokratske vlasti. Treba istaći da u procesu legitimacije i nastanka države i njenog ustava uopšte nije zanemarljiva uloga nacionalnih grupa.

Međutim, ustavni odnos građanskog i nacionalnog elementa je različit.

U Hrvatskoj se građanski interes ogleda kroz definisanje građana kao nosilaca narodnog suvereniteta i Sabora čiji članovi predstavljaju odraz građanskog suvereniteta, dok su nacionalni interesi predstavljeni u definisanju državotvorne hrvatske nacije i zaštiti nacionalnih manjina. Dominantna hrvatska nacija nije propustila priliku da se u preambuli ustava etablira kao državotvorna nacija. Čim se u javnom diskursu pojavi tema vezana za međunacionalne odnose (kao npr. službena upotreba srpskog pisma i jezika) dolazi do tenzija koje ne bi trebale imati većeg uticaja na stabilnost Republike Hrvatske, ali koje dokazuju svu osjetljivost pojedinih nacionalnih pitanja.

U Crnoj Gori kao izrazito građanskoj državi preovladava građanski interes, dok su nosioci nacionalnih prava pojedinci, a ne kao u pravilu kolektiviteti. Time Crna Gora „bježi“ od etnokulturnih elemenata političkog uređenja i želi da odmah u startu po obnovi nezavisnosti preuzme osnovne principe liberalne (građanske) demokratije i da gradi građanski duh društva.

Makedonski politički sistem, je osim službenog naziva države, opterećen i nacionalnim odnosom makedonske i albanske grupe koji je rezultirao i oružanim sukobom. Pravno rješenje tog sukoba je donio Ohridski mirovni sporazum sa

54 "Macedonia's sovereignty and territorial integrity, and the unitary character of the State are iniolable and must be preserved". Article 1.2. of the Framework Agreement.

55 Ž. Bajić, *Makedonija: Imati pa nemati*, 4., Vidjeti: [www.filg.uj.edu.pl](http://www.filg.uj.edu.pl) (02.06.2011.).

ciljem „pravednijeg“ rješenja nacionalnih pitanja u smislu pretvaranja Makedonije iz nacionalne države makedonskog naroda u multietničku državu i proširenja političkih prava albanske nacionalne grupe. Bitno je naglasiti da albanski nacionalni kolektivitet u Makedoniji posjeduje određeni kvantitet „prava“ koji ne treba miješati sa kvalitetom „vlasti“ koja je odlika suverenosti. Niti makedonski niti albanski nacionalni kolektivitet nisu nosioci suvereniteta nego je to makedonski politički narod – makedonski građani. Na makedonskom primjeru se jasno vidi osjetljivost pitanja odnosa građanskog i nacionalnog elementa u multinacionalnoj državi. Inače, stabilnost multinacionalne države zavisi od mnogo faktora među kojima se izdvajaju historijat zaštite ljudskih prava i sloboda, „kultura“ demokratskih načela vladanja i stepen tolerancije, politička snaga države, manja ili veća heterogenost, uticaj susjednih „matičnih“ zemalja nacionalnih manjina, apetiti nacionalnih grupa i sl. Po prirodi stvari na određenoj teritoriji može postojati samo jedan suveren. Ukoliko bi u makedonskom primjeru samo etnički makedonci bili definisani kao nosioci suvereniteta, postavlja se pitanje statusa, ali i reakcije albanske nacionalne grupe. Sa druge strane ukoliko bi osim makedonaca i albanci bili suvereni to bi značilo i dobijanje „svog“ teritorija i vodilo ka konfederacijskim elementima i raspadu države.

Pozicioniranje nacionalnih elemenata u ustavnom uređenju je osjetljivo i kompleksno pitanje radi svoga odnosa naspram principa građanske demokratije, ali i „unutrašnjeg“ odnosa između različitih nacionalnih grupa. Građanin kao izvorni nosilac i simbol suvereniteta je temelj demokratske vlasti. Međutim, vidjeli smo da su sve tri države posebno osjetljive na pitanja kao što su donosioci ustava, ustavno normiranje dominantne nacije i političko predstavljanje manjinskih nacionalnih grupa, s obzirom na njihov značaj (Makedonija) i ulogu ustavnih sudova u tom procesu (Crna Gora i Hrvatska). Takva pitanja su riješile na sasvim različite načine.

Iz svega navedenog proizilazi da ne postoji istovjetan princip odnosa građanskog i nacionalnog elementa u ustavnom uređenju različitih heterogenih političkih zajednica, čiji balans predstavlja jedan od temelja društveno - političkog uređenja određene države.

## **RELATIONSHIP BETWEEN CIVIL AND NATIONAL: THE CASE OF MONTENEGRO, CROATIA AND MACEDONIA**

### **SUMMARY**

Interests that shape the functioning of the most of today's political communities are numerous. Among them, the relationship between civil and national interests is the one being distinguished. The situation is simple, especially for the major ethnic group, when national minorities make up a small percentage of the population as is the case in Croatia, which is defined as the national state of the Croatian people and also proclaims the principle of national sovereignty, which stresses the democratic foundations of the state and also provides interest of the constituent/state-building nation. The more heterogeneous a society is, the harder it is to balance the constitutional relationship. Montenegro, for example, is the state in which there is no an absolutely major ethnic group and who is committed to building a democratic, not an ethnocratic foundations of society. Macedonia's constitutional arrangement, derived from the Ohrid peace agreement represents a compromise between the major Macedonian and minor Albanian ethnic groups and is based on the deviation from the majority-based - the democratic way of making decision in matters concerning collective particularities of Albanian ethnic group.

**Key words:** constitution, sovereignty; citizens, ethnic groups, individual and collective rights.