



# SLUŽBENI VJESNIK

SLUŽBENO GLASILO GRADA VUKOVARA

GODINA XIX

Vukovar, 19. srpnja 2019.

Broj 7

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o zahtjevu za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i zakonom, na sjednici održanoj 2. srpnja 2019. donio je

## ODLUKU

I. Odbija se zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 5. stavaka 3. i 4., članka 6. i članka 7. stavka 2. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara, klasa: 012-03/09-01/01, urbroj: 2196/01-01-15-47 od 17. kolovoza 2015. ("Službeni vjesnik Grada Vukovara" broj 7/15.), koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Vukovara.

II. Ukida se članak 5. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, klasa: 012-03/09-01/01, urbroj: 2196/01-01-15-48 od 17. kolovoza 2015. ("Službeni vjesnik Grada Vukovara" broj 7/15.), koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Vukovara:

- u dijelu pod stavkom 1. koji glasi: "pisani",
- u dijelu pod stavkom 1. točkom 2. koji glasi: "pojedini", u dijelu koji glasi: "koji vijećnik naznači u svom pisanom zahtjevu" i "tog",
- u dijelu pod stavkom 1. točkom 3. koji glasi: "pisanom" i u dijelu koji glasi: "odnosno zatraženi dio tog zapisnika;",
- u dijelu pod stavkom 1. točkom 4. koji glasi: "pisanom" i u dijelu koji glasi: "odnosno zatraženi dio tog akta." i
- stavak 2. u cijelosti.

III. Ukida se članak 6. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, klasa: 012-03/09-01/01, urbroj: 2196/01-01-15-48 od 17. kolovoza 2015. ("Službeni vjesnik Grada Vukovara" broj 7/15.), koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Vukovara:

- u dijelu pod stavkom 1. koji glasi: "i koji ima pravni interes" i "pisani",
- u dijelu pod stavkom 2. koji glasi: "dok će se ispisivanje teksta pečata i žigova istom veličinom osigurati kada se steknu uvjeti sukladno članku 61. stavku 3. Statuta Grada Vukovara".

IV. Odbija se zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 7. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, klasa: 012-03/09-01/01, urbroj: 2196/01-01-15-48 od 17. kolovoza 2015. ("Službeni vjesnik Grada Vukovara" broj 7/15.), koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Vukovara.

V. Ova odluka objavit će se u "Narodnim novinama" i u "Službenom vjesniku Grada Vukovara".

## **O b r a z l o Ź e n j e**

### **I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM**

1. Statutarnu odluku o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara, klasa: 012-03/09-01/01, urbroj: 2196/01-01-15-47 od 17. kolovoza 2015. (u daljnjem tekstu: Statutarna odluka o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine) donijelo je Gradsko vijeće Grada Vukovara na svojoj 13. sjednici održanoj 17. kolovoza 2015., objavljena je u "Službenom vjesniku Grada Vukovara" broj 7 od 18. kolovoza 2015., a stupila je na snagu osmog dana od dana objave, tj. 26. kolovoza 2015.

1.1. Nakon podnošenja zahtjeva, a prije donošenja ove odluke Ustavnog suda Statut Grada Vukovara ("Službeni vjesnik Grada Vukovara" broj 4/09., 7/11., 4/12., 7/13., 7/15. i 1/18.; u daljnjem tekstu: Statut Grada Vukovara) bio je jednom mijenjan i dopunjavan, i to donošenjem Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara klasa: 012-03/09-01/01, urbroj: 2196/01-01-18-58 od 31. siječnja 2018., pri čemu osporene odredbe nisu izmijenjene.

2. Statutarnu odluku o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, klasa: 012-03/09-01/01, urbroj: 2196/01-01-15-48 od 17. kolovoza 2015. (u daljnjem tekstu: Statutarna odluka o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara) donijelo je Gradsko vijeće Grada Vukovara na svojoj 13. sjednici održanoj 17. kolovoza 2015., objavljena je u "Službenom vjesniku Grada Vukovara" broj 7 od 18. kolovoza 2015., a stupila je na snagu 1. siječnja 2016.

2.1. Zbog posebnog značaja, Gradsko vijeće Grada Vukovara donijelo je Statutarnu odluku o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara kao poseban akt, međutim, ona se sukladno članku 5. stavku 2. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine strukturalno smatra dijelom Statuta Grada Vukovara te je stoga i Ustavni sud njezinoj ocjeni pristupio zajedno s ocjenom Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine.

3. Hrvatski sabor, Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podnio je, na temelju članka 35. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članaka 5. stavaka 3. i 4., 6. i 7. stavka 2. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine, te članaka 5. stavaka 1. i 2., 6. stavaka 1. i 2. i 7. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara.

4. Na temelju članka 42. Ustavnog zakona, Ustavni sud dostavio je zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom osporenih odluka na odgovor predsjedniku Gradskog vijeća Grada Vukovara te je 3. rujna 2018. zaprimio pisano očitovanje predsjednika Gradskog vijeća Grada Vukovara klasa: 012-03/09-01/01, urbroj: 2196/01-02-15-61 od 13. kolovoza 2018. koje je supotpisao i gradonačelnik Grada Vukovara (u daljnjem tekstu: očitovanje predsjednika Gradskog vijeća Grada Vukovara).

## II. OSPORENE ODREDBE

5. Članci 5., 6. i 7. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine glase:

### "Članak 5.

Članak 61. mijenja se i glasi:

'U skladu s člankom 8. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u vezi s člankom 6. stavkom 2. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj ('Narodne novine' br. 51/00, 56/00-ispravak) individualna prava građana iz reda pripadnika srpske nacionalne manjine koji žive na području Grada Vukovara, zajamčena tim zakonom postupno se osiguravaju posebnom Statutarnom odlukom o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara (u daljnjem tekstu: Statutarna odluka).

Statutarna odluka smatra se dijelom ovog statuta s posebnim statusom statutarne povelje o razumijevanju, solidarnosti, snošljivosti i dijalogu među građanima Vukovara, pripadnicima hrvatskog naroda i pripadnicima srpske nacionalne manjine.

Gradsko vijeće Grada Vukovara razmatra u listopadu svake godine dostignuti stupanj razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među građanima Vukovara iz stavka 2. ovog članka te u skladu s raspravljenim i donesenim zaključcima donosi odluku o mogućnosti, odnosno potrebi proširivanja opsega osiguranih individualnih prava pripadnika srpske nacionalne manjine koji žive u Gradu Vukovaru novim pravima iz kataloga prava predviđenih zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

Na temelju Odluke iz stavka 3. ovog članka, Gradsko vijeće Grada Vukovara svake godine, a najkasnije svake druge godine donosi dopunu Statutarne odluke kojom se pripadnicima srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara priznaju prethodno dogovorena nova prava.'

### Članak 6.

Iza članka 61. dodaje se novi članak 61.a koji glasi:

'U skladu s člankom 8. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u vezi s člankom 10. stavkom 2. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Statutarnom odlukom postupno se propisuju i pojedina kolektivna prava srpske nacionalne manjine na jednom, više, odnosno na cijelom području Grada Vukovara, zajamčena Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

Statutarna odluka dopunjuje se novim kolektivnim pravima srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara iz stavka 1. ovog članka u postupku i na način propisan člankom 61. stavcima 3. i 4. ovog Statuta.'

### Članak 7.

U Glavi XV. Prijelazne odredbe dodaje se članak 111. koji glasi:

'Gradsko vijeće Grada Vukovara donijet će Statutarnu odluku o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara iz članka 61. i 61.a ovog Statuta na istoj sjednici na kojoj donosi ovu Statutarnu odluku o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara.

Obveza Gradskog vijeća iz članka 61. stavaka 3. i 4. i članka 61.a stavka 2. ovoga Statuta počinje u listopadu 2016."

**6.** Članci 5., 6. i 7. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara glase:

**"Članak 5.**

(1) Grad Vukovar, u granicama svoje nadležnosti, osigurava vijećniku Gradskog vijeća Grada Vukovara iz reda pripadnika srpske nacionalne manjine, na njegov pisani zahtjev, na srpskom jeziku i ćirilicom pismu:

1. prijedlog dnevnog reda sjednice Gradskog vijeća;
2. pojedini materijali za sjednicu Gradskog vijeća Grada Vukovara koji vijećnik naznači u svom pisanom zahtjevu, odnosno zatraženi dio tog materijala;
3. zapisnik sa sjednice Gradskog vijeća Grada Vukovara koji vijećnik naznači u svom pisanom zahtjevu, odnosno zatraženi dio tog zapisnika;
4. akt koji je na sjednici donijelo Gradsko vijeće Grada Vukovara, a koji vijećnik naznači u svom pisanom zahtjevu, odnosno zatraženi dio tog akta.

(2) Pravo vijećnika iz stavka 1. ovog članka ostvaruje se tijekom proračunske godine na način da se ukupna proračunska sredstva, koja su za tu namjenu osigurana u godišnjem proračunu Grada Vukovara, odgovarajuće raspodjele po mjesecima sukladno godišnjem planiranom kalendaru aktivnosti Gradskog vijeća, pri čemu vijećnici iz stavka 1. ovoga članka ostvaruju ta prava do iznosa sredstava koji je za tu namjenu osiguran u pojedinom mjesecu.

(3) Prethodne odredbe odgovarajuće se primjenjuju i na rad zamjenika gradonačelnika Grada Vukovara iz reda pripadnika srpske nacionalne manjine kad je riječ o aktima iz nadležnosti gradonačelnika.

**III. Posebna individualna prava građana iz reda pripadnika srpske nacionalne manjine koji žive na području Grada Vukovara**

**Članak 6.**

(1) Grad Vukovar, u granicama svoje nadležnosti, osigurava građaninu iz reda pripadnika srpske nacionalne manjine, koji živi u Gradu Vukovaru i koji ima pravni interes, na njegov pisani zahtjev, prijepis na srpskom jeziku i ćirilicom pismu cijelog ili zatraženog dijela izvornika pojedinog predmeta, propisa, akta ili isprave iz članka 3. ove Statutarne odluke, odnosno tiskanje dvojezičnog obrasca iz članka 3. ove Statutarne odluke, ako je taj predmet rješavan, taj propis, akt ili isprava donesen, odnosno obrazac izrađen:

1. u radu Gradskog vijeća Grada Vukovara ili gradonačelnika Grada Vukovara,
2. u postupku pred Upravnim tijelima Grada Vukovara.

(2) U prijepisu predmeta, propisa, akta ili isprave iz stavka 1. ovog članka, odnosno u tiskanom dvojezičnom obrascu iz stavka 1. ovog članka, Grad Vukovar osigurava dvojezično, na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu i na srpskom jeziku i ćirilicom pismu ispisivanje zaglavlja akata istom veličinom slova, dok će se ispisivanje teksta pečata i žigova istom veličinom osigurati kada se steknu uvjeti sukladno članku 61. stavku 3. Statuta Grada Vukovara.

(3) Tijela iz stavka 1. ovog članka dužna su građaninu iz reda pripadnika srpske nacionalne manjine, koji živi u Gradu Vukovaru, omogućiti korištenje i priznati

valjanost privatnih pravnih isprava sastavljenih na području Republike Hrvatske i kad su sastavljene na srpskom jeziku i ćirilčnom pismu.

(4) Troškovi povezani s ostvarivanjem prava građana iz stavka 1. do 3. ovog članka osiguravaju se u Proračunu Grada Vukovara.

#### **IV. Kolektivna prava srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara**

##### **Članak 7.**

Kolektivna prava srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara osiguravaju se kada se steknu uvjeti sukladno članku 61. stavku 3. Statuta Grada Vukovara."

### **III. PRIGOVORI PODNOSITELJA ZAHTJEVA**

7. U zahtjevu je navedeno da je u Ministarstvu uprave Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) 27. kolovoza 2015. zaprimljena obavijest Vijeća srpske nacionalne manjine u Gradu Vukovaru od 24. kolovoza 2015. broj: 01-46/15. To je vijeće u skladu s člankom 32. stavkom 2. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina ("Narodne novine" broj 155/02., 47/10. - odluka USRH broj: U-I-1029/07 i dr., 80/10. i 93/11. - odluka USRH broj: U-I-3597/10 i dr.; u daljnjem tekstu: UZoPNM) obavijestilo Ministarstvo da je Gradsko vijeće Grada Vukovara na sjednici održanoj 17. kolovoza 2015. donijelo sporne Statutarne odluke te da one nisu u skladu s člancima 3., 5., 12. i 15. Ustava, člancima 7., 8. i 12. UZoPNM-a, glavi II. i članku 21. sadržanom u glavi III. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj ("Narodne novine" broj 51/00., 56/00. - ispravak i 155/02. - članak 43. stavak 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina; u daljnjem tekstu: ZUJiPNM), kao ni u skladu s člancima 2., 6. i 10. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, "Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 14/97.; u daljnjem tekstu: Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina) i članku 10. Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97.; u daljnjem tekstu: Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima).

8. Slijedom zaprimljene obavijesti, Ministarstvo je izvršilo nadzor nad zakonitošću Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine i Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, te je u svojoj odluci od 21. siječnja 2016. klasa: 023-01/15-01/226, urbroj: 515-02-02/1-16-8 (u daljnjem tekstu: odluka Ministarstva) obustavilo od primjene Statutarnu odluku o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine na sljedeći način:

"a) U članku 5. (izmijenjeni članak 61. Statuta), stavku 3. riječi: 'te u skladu s raspravljenim i donesenim zaključcima donosi odluku o mogućnosti, odnosno potrebi proširivanja opsega osiguranih individualnih prava pripadnika srpske nacionalne manjine koji žive u Gradu Vukovaru novim pravima iz kataloga prava predviđenim zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.'

b) Članak 5. (izmijenjeni članak 61. Statuta), stavak 4.

c) U članku 6. (dodani članak 61.a Statuta), stavku 1. riječ: 'postupno'.

d) Članak 6. (dodani članak 61.a Statuta), stavak 2.

e) U članku 7. (dodani članak 111. Statuta) stavku 2. riječi: 'stavaka 3. i 4. i članka 61.a stavka 2.'"



te Statutarnu odluku o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara na sljedeći način:

- a) U članku 5. stavku 1. riječ: 'pisani'.
- b) U članku 5. stavku 1. točki 2. riječ: 'pojedini', riječi: 'koji vijećnik naznači u svom pisanom zahtjevu' i riječ: 'tog'.
- c) U članku 5. stavku 1. točki 3. riječi: 'koji vijećnik naznači u svom pisanom zahtjevu, odnosno zatraženi dio tog zapisnika.'.
- d) U članku 5. stavku 1. točki 4. riječi: 'a koji vijećnik naznači u svom pisanom zahtjevu, odnosno zatraženi dio tog akta.'.
- e) Članak 5. stavak 2.
- f) U članku 6. stavku 1. riječi: 'i koji ima pravni interes' i riječ: 'pisani'.
- g) U članku 6. stavku 2. riječi: 'dok će se ispisivanje teksta pečata i žigova istom veličinom slova osigurati kada se steknu uvjeti sukladno članku 61. stavku 3. Statuta Grada Vukovara'.
- h) Članak 7."

**8.1.** U obrazloženju odluke Ministarstva u odnosu na Statutarnu odluku o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine, između ostaloga, navedeno je sljedeće:

"Objedinjeni nadzor nad oba sporna opća akta obavljen je iz razloga što se i jednim i drugim aktom uređuju ista pitanja te bi bilo pravno nesvrhsishodno odvajati ih i promatrati kao zasebne akte.

Što se tiče forme spornih akata ističe se da iz odredaba mjerodavnih propisa proizlazi da se prava službene uporabe jezika i pisma nacionalne manjine uređuju statutom jedinice lokalne samouprave.

Međutim, iako nomotehnički neuobičajeno, Ministarstvo uprave respektira volju predstavničkog tijela Grada Vukovara da zasebnom statutarnom odlukom (koja se smatra dijelom Statuta, kao što je navedeno u članku 5. stavku 2. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara), uredi predmetna, vrlo značajna, pitanja te Statutarnu odluku o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara smatra statutarnim aktom.

(...)

Odredbama članaka 5. i 6. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara nisu uređena prava nacionalne manjine na uporabu jezika i pisma na način propisan odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, niti su tim odredbama u Statutu Grada Vukovara izrijekom propisana i uređena prava pripadnika nacionalnih manjina na službenu uporabu svog jezika i pisma u smislu određenja Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Dapače, tim se odredbama odgađa uređenje ostvarivanja ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine u Gradu Vukovaru te istodobno navodi preispitivanje potrebe za ostvarivanje istih.

Međutim, dio stavka 3. članka 5. kojim je propisano da Gradsko vijeće Grada Vukovara razmatra u listopadu svake godine stupanj razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među građanima Vukovara iz stavka 2. tog članka, može se promatrati kao propisivanje obveze Gradskog vijeća da u točno određeno vrijeme, jednom godišnje, razmotri predmetna pitanja, pri čemu nema zapreke da se isto razmatra i češće, odnosno u bilo koje vrijeme ako navedena pitanja budu uvrštena u dnevni red Gradskog vijeća sukladno Statutu Grada i Poslovniku Gradskog vijeća.

Što se tiče članka 7. Statutarne odluke, odredba stavka 1. potpuno je nomotehnički neispravna, uvjetna i po svom sadržaju ne spada u statutarne odredbe,

čak ni kao prijelazna odredba. Međutim, s obzirom na to da je ta odredba u potpunosti konzumirana te je na istoj sjednici Gradskog vijeća donesena i Statutarna odluka o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, obustava te odredbe bila bi bespredmetna.

Odredbom stavka 2. članka 7. odgađa se obveza Gradskog vijeća utvrđena odredbama obustavljenim ovom Odlukom, tako da se posljedično obustavlja i dio predmetne odredbe.

Ovakvo uređenje u potpunosti je suprotno duhu i smislu odredaba, prije svega, Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, kao i odredaba Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

(...)

Odgoda uređivanja prava iz članka 5. stavka 3. i stavka 4. te Statutarne odluke protivna je članku 12. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te članku 6., članku 8. stavak 1. i članku 10. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

Postupno propisivanje prava navedeno u članku 6. stavku 1. predmetne Statutarne odluke protivno je članku 12. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te člancima 6. i 10. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

Dopunjavanje Statutarne odluke novim kolektivnim pravima srpske nacionalne manjine na način predviđen člankom 6. stavkom 2. predmetne Statutarne odluke protivno je članku 12. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te članku 6., članku 8. stavak 1. i članku 10. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

Dio odredbe iz članka 7. stavka 2. predmetne Statutarne odluke odnosi se na odredbe iste Statutarne odluke obustavljene ovom Odlukom, a protivan je članku 12. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te članku 6., članku 8. stavak 1. i članku 10. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj."

## 8.2. U obrazloženju odluke Ministarstva u odnosu na Statutarnu odluku o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, između ostaloga, stoji:

"Odredbom članka 5. uređuju se 'posebna' prava gradskih vijećnika i zamjenika gradonačelnika iz reda pripadnika srpske nacionalne manjine, međutim, potrebno je napomenuti da se ne radi ni o kakvim posebnim pravima, već pravima uređenim člankom 8. stavkom 2. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. Osim toga, prava koja te osobe imaju po Zakonu ovom se odredbom neosnovano sužavaju i njihovo ostvarivanje dodatno uvjetuje.

(...)

Vezano uz određenja Ustavnog suda Republike Hrvatske iz odluka navedenih u odnosu na Statutarnu odluku o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara, ističe se da ni odredbama Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara nisu uređene pretpostavke za ostvarenje prava i provedbu obveza srpske nacionalne manjine, niti je ispoštovan prikladan vremenski okvir vezano uz stupanje na snagu odredaba kojima bi se pravo odnosno obveza uređivali.

(...)

Osiguravanje prava vijećnika Gradskog vijeća Grada Vukovara (i zamjenika gradonačelnika) iz reda pripadnika srpske nacionalne manjine na način utvrđen člankom 5. stavkom 1. - pisani zahtjev, pojedini materijali, akti te dijelovi zapisnika koje vijećnik naznači u svom pisanom zahtjevu, osim što ne predstavlja nikakva

'posebna' prava kako je u Statutarnoj odluci navedeno, predstavlja ograničavanje navedenih prava i protivno je članku 12. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te članku 8. stavku 2. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

Utvrđivanje prava vijećnika na način uređen člankom 5. stavkom 2. Statutarne odluke, vezivanjem uz proračunska sredstva osigurana proračunom Grada Vukovara protivno je članku 12. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te članku 22. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

Traženje postojanja pravnog interesa i podnošenja pisanog zahtjeva građana za ostvarivanje prava utvrđenih člankom 6. stavkom 1. Statutarne odluke ograničavajuće je i protivno članku 12. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te članku 8. stavku 2., članku 9. i članku 11. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

Odgoda ispisivanja teksta pečata i žigova istom veličinom slova iz članka 6. stavka 2. Statutarne odluke protivna je članku 12. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te članku 8. stavku 1. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

Odgoda uređivanja 'kolektivnih' prava srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara iz članka 7. na neodređeno vrijeme protivna je članku 12. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te članku 6., članku 8. stavak 1. i članku 10. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj."

### **8.3. Zaključno, u obrazloženju odluke Ministarstva navedeno je:**

"Predmetnim statutarnim odlukama - Statutarnom odlukom o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara i Statutarnom odlukom o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, pravo srpske nacionalne manjine na uporabu jezika i pisma nije izrijekom propisano niti uređeno na adekvatan način, odnosno prava srpske nacionalne manjine na službenu uporabu jezika i pisma na području Grada Vukovara u bitnoj su mjeri ograničena i 'uređena' uz niz odgodnih uvjeta, čime je ugrožena sama bit tih prava.

Postupno ostvarivanje ravnopravne službene uporabe jezika i pisma te periodično razmatranje (listopad svake godine) dostignutog stupnja razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među građanima Vukovara zapravo predstavlja odgodu uređivanja prava utvrđenih zakonom i dodatne uvjete za njihovo ostvarivanje, kao i određenje da će Gradsko vijeće svake godine, a najkasnije svake druge godine, donositi dopunu Statutarne odluke kojom se pripadnicima srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara priznaju prethodno dogovorena nova prava.

Iz načina na koji je predmetno pitanje 'uređeno' nije jasno vidljivo o kojim se tu pravima radi, te konkretna prava zapravo nisu ni priznata, već su prava pripadnika srpske nacionalne manjine na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma te manjine u Gradu Vukovaru spornim aktima utvrđena na sasvim apstraktan način.

Osim toga, navedenim odredbama nisu uređene pretpostavke za ostvarenje prava i provedbu obveza, a nije ispoštivan ni prikladan vremenski okvir vezano uz stupanje na snagu odredaba kojima bi se pravo odnosno obveza uređivali.

(...)

Ograničavanje ostvarivanja prava vijećnika srpske nacionalne manjine na ravnopravnu uporabu njezina jezika i pisma vezivanjem uz proračunska sredstva Grada Vukovara protivno je zakonu i njegovoj intenciji. Naime, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne mogu limitirati pravo pripadnika nacionalne manjine u odnosu na svoje proračune i na taj način, mogućim planiranjem minimalnih sredstava za tu namjenu, onemogućiti ostvarivanje tih prava. Osim toga, sukladno odredbi članka 22. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici



Hrvatskoj, sredstva za provedbu tog Zakona i na temelju njega donesenih propisa osiguravaju se u Državnom proračunu Republike Hrvatske.

(...)

Ujedno, sve sporne odredbe predmetnih statutarnih odluka protivne su odredbama članka 12. stavka 2. i članka 15. stavka 1. i 4. Ustava Republike Hrvatske, kao i odredbama članka 10. stavka 1. i 2. i članka 11. stavka 3. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina te odredbama članka 10. stavka 2. Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima."

9. U zahtjevu je nadalje navedeno da je odluka Ministarstva dostavljena Vladi Republike Hrvatske na daljnje postupanje sukladno proceduri propisanoj člankom 32. UZoPNM-a, te da, s obzirom na to da Vlada nije u zakonskom roku podnijela zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine i Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, isto je na temelju članka 35. alineje 2. Ustavnog zakona učinio podnositelj zahtjeva.

Podnositelj zahtjeva predlaže da Ustavni sud ukine sporne odredbe, smatrajući da su one u suprotnosti s člancima 3., 5., 12. i 15. Ustava, člancima 7., 8. i 12. UZoPNM-a, glavi II. i članku 21. sadržanom u glavi III. ZUJiPNM-a, u istom obujmu i u odnosu na isti sadržaj kako je to učinjeno odlukom Ministarstva (vidi točku 8. ove odluke).

#### **IV. OČITOVANJE PREDSJEDNIKA GRADSKOG VIJEĆA GRADA VUKOVARA**

10. U očitovanju predsjednika Gradskog vijeća Grada Vukovara, između ostaloga, navedeno je sljedeće:

"Temeljem navedenih odluka pripadnici srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara ostvaruju svoja prava utvrđena Ustavom i Zakonom u opsegu koji uvažava potrebe većinskog hrvatskog naroda koje izviru iz još uvijek vrlo živih posljedica velikosrpske agresije na grad Vukovar i na njegove građane nesrpske nacionalnosti.

(...)

U Vukovaru su 1991. g., tijekom velikosrpske agresije, većinskom hrvatskom stanovništvu uskraćena temeljna ljudska prava kao što su pravo na život, pravo na slobodu, pravo na dostojanstvo i pravo na nepovredivost doma.

Počinitelji tih zločina u Vukovaru još uvijek nisu osuđeni.

Ne samo da nisu osuđeni, već nisu niti pokrenuti kazneni progoni za počinitelje zločina na Trpinjskoj cesti br. 33, za počinitelje zločina na Veleprometu, za počinitelje zločina na Ovčari, za odgovorne za nestanak dva autobusa civila iz Dalja te za mnoge druge zločine počinjene na području grada za vrijeme velikosrpske agresije.

Prema Ustavu, Republika Hrvatska dužna je štiti interese i prava svih svojih državljana, no nasuprot tome, Republika Hrvatska u ovom slučaju potpuno ignorira temeljna i egzistencijalna prava većinskog hrvatskog naroda koja predstavljaju vrednote ustavnog poretka, dovodeći tim u pitanje ostanak većinskog hrvatskog stanovništva na ovom geografskom prostoru. Istovremeno, uporno pokušava uvesti ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma srpske nacionalne manjine u punom opsegu, pri tome se potpuno oglašujući na članak 8. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

Napominjemo da se, od stupanja na snagu spornih odluka, niti jedan pripadnik srpske nacionalne manjine nije koristio svojim individualnim pravima koja su u njima navedena niti je Gradskom vijeću predložena izmjena spornih odluka u smislu proširivanja prava pripadnika srpske nacionalne manjine."

## V. MJERODAVNO PRAVO

### 1) Ustav Republike Hrvatske

#### 11. U preambuli Ustava između ostaloga stoji:

##### " I. IZVORIŠNE OSNOVE

(...)

... Republika Hrvatska ustanovljuje se kao nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodnoga svijeta."

**11.1.** Za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenih odredaba Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara i Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara mjerodavne su odredbe članka 1., 3., 5., 12. stavka 2. i 15. stavka 4. Ustava, koje glase:

##### "Članak 1.

Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska ... država.

U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.

Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika ..."

##### "Članak 3.

... nacionalna ravnopravnost ..., poštivanje prava čovjeka, ... vladavina prava ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

##### "Članak 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske."

##### "Članak 12.

(...)

U pojedinim lokalnim jedinicama uz hrvatski jezik i latinično pismo u službenu se uporabu može uvesti i drugi jezik te ćirilično ili koje drugo pismo pod uvjetima propisanim zakonom."

##### "Članak 15.

(...)

Pripadnicima svih nacionalnih manjina jamči se ... slobodno služenje svojim jezikom i pismom ..."

## 2) Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina

### 12. Mjerodavne odredbe Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina glase:

#### "Članak 2.

Odredbe ove Okvirne konvencije primjenjuju se u dobroj vjeri, u duhu razumijevanja i snošljivosti, te u skladu s načelima dobrosusjedstva, prijateljskih odnosa i suradnje među državama."

#### "Članak 6.

1. Stranke će poticati duh snošljivosti i međukulturnog dijaloga i poduzeti učinkovite mjere na promicanju uzajamnog poštovanja razumijevanja i suradnje među svim ljudima koji žive na njihovu području, bez obzira na etničku, kulturnu, jezičnu ili vjersku pripadnost tih ljudi, posebice na području obrazovanja, kulture i medija.

2. Stranke se obvezuju poduzeti odgovarajuće mjere zaštite osoba koje bi mogle biti izložene prijetnjama ili diskriminaciji, neprijateljstvu ili nasilju radi njihove etničke, kulturne, jezične ili vjerske pripadnosti."

#### "Članak 10.

1. Stranke se obvezuju priznati pravo da svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo slobodno i bez miješanja koristiti svoj manjinski jezik, privatno i javno, u govoru i u pismu.

2. Na područjima nastanjenima osobama koje tradicionalno ili u znatnijem broju pripadaju nacionalnim manjinama, ukoliko te osobe to zatraže te ondje gdje takav zahtjev odgovara stvarnoj potrebi, stranke će uznastojati, koliko je to moguće, osigurati uvjete koji će omogućiti korištenje manjinskog jezika u ophođenju tih osoba s tijelima vlasti.

(...)"

## 3) Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima

### 13. Mjerodavan članak 10. Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima glasi:

#### "Članak 10.

##### Upravna tijela i javne službe

1. U okviru upravnih područja države na kojima broj stalno nastanjenih osoba koje se koriste regionalnim ili manjinskim jezicima opravdava mjere koje se navode u tekstu koji slijedi te obzirom na stanje svakog jezika ugovorne stranke se obvezuju u mjeri koja odgovara mogućnostima na:

a) i. osiguravanje da upravna tijela rabe regionalne ili manjinske jezike; ili  
ii. osiguravanje da svaki od tih javnih službenika koji dolazi u kontakt sa javnošću rabi regionalni ili manjinski jezik u svojim kontaktima sa osobama koje se njima služe; ili

iii. osiguravanje da korisnici regionalnih ili manjinskih jezika mogu podnositi usmene ili pisane molbe (zahtjeve) te dobiti odgovor u tim jezicima; ili

iv. osiguravanje da korisnici regionalnih ili manjinskih jezika mogu podnositi usmene ili pisane zahtjeve na tim jezicima; ili

v. osiguravanje da korisnici regionalnih ili manjinskih jezika mogu valjano podnositi isprave na tim jezicima;

b) učine dostupnim javnosti one upravne tekstove i obrasce koji su u široj uporabi na regionalnim ili manjinskim jezicima ili u dvojezičnoj verziji;

2. Ugovorne stranke se obvezuju da dopuste i/ili potaknu obzirom na lokalna i regionalna tijela vlasti na čijem je području broj stalnih stanovnika koji rabe regionalni ili manjinski jezik takav da opravdava mjere koje se preciziraju u dolje navedenom tekstu:

a) uporabu regionalnog ili manjinskog jezika na području mjesne nadležnosti regionalnog ili lokalnog tijela;

b) mogućnost za korisnike regionalnih ili manjinskih jezika da podnose usmene ili pisane zahtjeve u tim jezicima;

c) objavljivanje službenih isprava regionalnih tijela i na relevantnom regionalnom i manjinskom jeziku;

d) objavljivanje službenih isprava lokalnih tijela i na relevantnom regionalnom ili manjinskom jeziku;

e) uporabu na raspravama u skupštinama (vijećima) od strane regionalnih tijela regionalnih ili manjinskih jezika, bez da se isključi uporaba službenog jezika države;

f) uporabu regionalnog ili manjinskog jezika u raspravama skupština lokalnih tijela bez da se isključi uporaba službenog jezika države;

g) uporaba ili uvođenje ukoliko se to ukaže neophodnim zajedno sa nazivom na službenom jeziku tradicionalnih i ispravnih oblika imena mjesta na regionalnim ili manjinskim jezicima.

3. Ugovorne stranke se obvezuju da u pogledu javnih službi koje su ustanovljene od strane upravne vlasti ili u pogledu osoba koje djeluju u njihovo ime na području na kome se rabe regionalni ili manjinski jezici, te u skladu sa stanjem svakog jezika i u okviru mogućnosti:

a) omogućće da se regionalni ili manjinski jezici rabe u pružanju usluga javnih službi; ili

b) da dopuste korisnicima regionalnih ili manjinskih jezika da podnose zahtjeve i primaju odgovore na njih u tim jezicima; ili

c) dopuste korisnicima regionalnih ili manjinskih jezika da podnose zahtjeve na tim jezicima.

4. Da bi se ostvarile one odredbe stavka 1., 2. i 3. koje su one prihvatile ugovorne stranke obvezuju se da poduzmu jednu ili više od sljedećih mjera:

a) prevođenje ili korištenje tumača prema potrebi;

b) primanje u službu te kada se ukaže potreba dopunsko obrazovanje javnih službenika te drugih osoba u javnoj službi;

c) davanje suglasnosti prema mogućnosti za zahtjeve javnih službenika koji poznaju regionalne ili manjinske jezike da budu postavljeni na području na kojem se ti jezici rabe.

5. Ugovorne stranke obvezuju se da dopuste uporabu ili usvajanje prezimena na regionalnim ili manjinskim jezicima na zahtjev zainteresiranih osoba."

#### **4) UZoPNM**

#### **14. U konkretnom slučaju mjerodavne su sljedeće odredbe UZoPNM-a:**

##### **"Članak 7.**

Republika Hrvatska osigurava ostvarivanje posebnih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina koja oni uživaju pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju istoj nacionalnog manjini, a kada je to određeno ovim Ustavnim zakonom ili posebnim zakonom, zajedno s pripadnicima drugih nacionalnih manjina, naročito:



1. služenje svojim jezikom i pismom, privatno i u javnoj uporabi, te u službenoj uporabi;  
(...)
8. zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima;
9. sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina;  
(...)

#### Članak 8.

Odredbe ovoga Ustavnog zakona i odredbe posebnih zakona kojima se uređuju prava i slobode pripadnika nacionalnih manjina moraju se tumačiti i primjenjivati sa svrhom poštivanja pripadnika nacionalnih manjina i hrvatskog naroda, razvijanja razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među njima."

#### "Članak 12.

(1) Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine ostvaruje se na području jedinice lokalne samouprave kada pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje trećinu stanovnika takve jedinice.

(2) Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine ostvaruje se i kada je to predviđeno međunarodnim ugovorima koji, sukladno Ustavu Republike Hrvatske, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i kada je to propisano statutom jedinice lokalne samouprave ili statutom jedinice područne (regionalne) samouprave u skladu s odredbama posebnog zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

(3) Ostali uvjeti i način službene uporabe jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine u predstavničkim i izvršnim tijelima i u postupku pred upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave, u postupku pred tijelima državne uprave prvog stupnja, u postupku pred sudbenim tijelima prvog stupnja, u postupcima koje vode Državno odvjetništvo i javni bilježnici, te pravne osobe koje imaju javne ovlasti, uređuju se posebnim zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina."

### 5) ZUJiPNM

**15.** U konkretnom slučaju mjerodavni su članci 5., 6., 8., 9., 10., 11., 21. i 22. ZUJiPNM-a koji glase:

#### "Članak 5.

Na području općine, grada ili županije ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalne manjine ostvaruje se:

1. u radu predstavničkih i izvršnih tijela općine, grada ili županije,
2. u postupku pred upravnim tijelima općine, grada ili županije,
3. u postupku pred tijelima državne uprave prvog stupnja, pred ustrojstvenim jedinicama središnjih tijela državne uprave koja postupaju u prvom stupnju, pred sudbenim tijelima prvog stupnja, državnim odvjetništvima i državnim pravobraniteljstvima prvog stupnja, javnim bilježnicima i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, a koji su ovlašteni postupati na području općine ili grada koji su u ravnopravnu službenu uporabu uveli manjinski jezik i pismo.

(...)

#### Članak 6.

(1) Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalne manjine u pravilu se uvodi za cijelo područje pojedine općine ili grada.

(2) Izuzetno od stavka 1. ovog članka, ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalne manjine može se uvesti samo na dijelu područja pojedine općine ili grada kada se može statutom predvidjeti i u užem opsegu od prava utvrđenih ovim Zakonom, ali se ne može isključiti pravo na služenje svojim jezikom u postupcima pred tijelima iz članka 5. točke 3. ovoga Zakona, te pravo na dobivanje javnih isprava i na jeziku i pismu nacionalne manjine."

#### "Članak 8.

(1) U općinama, gradovima i županijama u kojima je u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine, rad općinskih i gradskih vijeća, te općinskih i gradskih poglavarstava kao i rad županijskih skupština i poglavarstava odvija se na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu i jeziku i pismu nacionalne manjine koji su u ravnopravnoj službenoj uporabi.

(2) U općinama, gradovima i županijama iz stavka 1. ovoga članka osigurava se, dvojezično ili višejezično:

1. ispisivanje teksta pečata i žigova istom veličinom slova,
2. ispisivanje natpisnih ploča predstavničkih, izvršnih i upravnih tijela općina, gradova i županija, kao i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti istom veličinom slova,
3. ispisivanje zaglavlja akata istom veličinom slova.

(3) Vijećnik, član poglavarstva ili građanin u općinama, gradovima i županijama iz stavka 1. ovoga članka ima pravo da mu se osigura dvojezično ili višejezično:

1. dostava materijala za sjednicu općinskog ili gradskog vijeća i poglavarstva, kao i županijske skupštine i županijska poglavarstva,
2. izrada zapisnika i objava zaključaka,
3. objavljivanje službenih obavijesti i poziva predstavničkih, izvršnih i upravnih tijela općina, gradova i županija, kao i materijale za sjednice predstavničkih i izvršnih tijela.

#### Članak 9.

Općine, gradovi i županije u kojima je u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine, osigurat će pravo građanima da im se dvojezično ili višejezično:

- 1) izdaju javne isprave,
- 2) tiskaju obrasci koji se koriste u službene svrhe.

#### Članak 10.

(1) U općinama i gradovima u kojima je u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine, dvojezično ili višejezično, istom veličinom slova, ispisuju se:

1. pisani prometni znakovi i druge pisane oznake u prometu,
2. nazivi ulica i trgova,
3. nazivi mjesta i geografskih lokaliteta.

(2) Statutom općine ili grada u kojima je u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine, propisat će se da li se prava iz stavka 1. ovoga članka ostvaruju na cijelom području ili samo u pojedinim mjestima, te da li se i kod kojih mjesta koriste tradicionalni nazivi mjesta ili lokaliteta.

(3) Statutom općine ili grada može se propisati da na području, na kojem je u službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine, pravne i fizičke osobe koje obavljaju javnu djelatnost mogu ispisivati nazive dvojezično ili višejezično.

**Članak 11.**

Pripadnici nacionalnih manjina, čiji je jezik i pismo u ravnopravnoj službenoj uporabi, imaju u postupku prvog i drugog stupnja pred upravnim tijelima općina, gradova i županija ista prava kao i u postupku pred tijelima državne uprave prvog stupnja."

**"Članak 21.**

(1) Tijela državne uprave prvog stupnja, ustrojstvene jedinice središnjih tijela državne uprave koja postupaju u prvom stupnju, sudbena tijela prvog stupnja, državna odvjetništva i državna pravobraniteljstva prvog stupnja, javni bilježnici, pravne osobe koje imaju javne ovlasti, te općine, gradovi i županije na čijem je području u ravnopravnoj službenoj uporabi manjinski jezik i pismo, osigurati će potreban broj službenika koji mogu voditi postupke i poduzimati potrebne radnje i na jeziku i pismu nacionalne manjine koji je u ravnopravnoj službenoj uporabi.

(2) U izvješćima u radu i rješavanju predmeta, tijela iz stavka 1. ovoga članka dužna su posebno iskazati broj predmeta koji se vodio na jeziku i pismu nacionalne manjine koji su u ravnopravnoj službenoj uporabi.

**Članak 22.**

Sredstva za provedbu ovoga Zakona i na temelju njega donijetih propisa osiguravaju se u Državnom proračunu Republike Hrvatske od 1. siječnja 2001."

**VI. OCJENA USTAVNOG SUDA**

**16.** Članak 61. Statuta Grada Vukovara bio je već predmet ocjene Ustavnog suda u povodu zahtjeva za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 22. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara klasa: 012-03/09-01/01, urbroj: 2196/01-01-13-31 od 4. studenoga 2013. ("Službeni vjesnik Grada Vukovara" broj 7/13.), koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Vukovara (u daljnjem tekstu: Statutarna odluka iz 2013. godine).

**16.1.** Prema popisu stanovništva koji je bio mjerodavan u vrijeme donošenja Statutarne odluke iz 2013. godine, srpska nacionalna manjina je u ukupnom stanovništvu grada Vukovara sudjelovala s 34,87%, za razliku od popisa stanovništva iz 2001. prema kojemu je taj postotak iznosio 32,88%. Stoga je Vlada Republike Hrvatske podnijela zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 22. Statutarne odluke iz 2013. smatrajući ga protivnim članku 12. Ustava, članku 12. UZO PNM-a i člancima od 8. do 11. ZUJi PNM-a.

**16.2.** Odlukom broj: U-II-6110/2013 od 12. kolovoza 2014. ("Narodne novine" broj 104/14.) Ustavni sud ukinuo je osporeni članak 22. Statutarne odluke iz 2013. godine koji je glasio:

**"Članak 22.**

Članak 61. stavak 3. Statuta Grada Vukovara mijenja se i glasi:

"Temeljem odredbe članka 2. stavka 2. i stavka 4. ovog Statuta područje Grada Vukovara se u cijelosti izuzima od primjene odredaba Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj te od članka 12. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, do ispunjenja uvjeta iz članka 8. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina."

**16.3.** Mjerodavni dio obrazloženja odluke Ustavnog suda broj: U-II-6110/2013 glasi:

"8. Ustavni sud ne smatra potrebnim posebno razmatrati je li Gradsko vijeće Grada Vukovara uvelo srpski jezik i ćirilčno pismo u službenu uporabu u Gradu Vukovaru još Statutom iz 2009., kada nije postojala zakonska obveza iz članka 12. stavka 1. UZoPNM-a da to učini s obzirom da u to vrijeme udjel srpske nacionalne manjine u ukupnom stanovništvu Grada Vukovara nije prelazio jednu trećinu.

Ne smatra potrebnim posebno obrazlagati ni razloge zbog kojih je članak 22. Statutarne odluke iz 2013. nesuglasan s Ustavom. Ocjenjuje ih očitim. U tom je smislu dostatno utvrditi da prihvaća stajališta Vlade Republike Hrvatske navedena u točki 4. obrazloženja ove odluke."

**17.** Odlučujući o zahtjevu Hrvatskog sabora za utvrđenje je li u skladu s Ustavom referendumsko pitanje predloženo u zahtjevu za raspisivanje referenduma Građanske inicijative "Stožer za obranu hrvatskog Vukovara", Ustavni sud je u svojoj odluci broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014. ("Narodne novine" broj 104/14. i 130/14.) iznio sljedeća načelna stajališta primjenjiva i na konkretan slučaj:

"10.1. Ustavni sud dalje podsjeća da Ustav, kao temeljni pravni akt hrvatske države, nije vrijednosno neutralan. Članak 1. stavak 1. Ustava definira Republiku Hrvatsku kao demokratsku državu. Članak 3. Ustava propisuje da su, među ostalima, nacionalna ravnopravnost, poštovanje prava čovjeka i vladavina prava najviše vrednote ustavnog poretka, koje služe za tumačenje Ustava. Sve ustavne vrednote moraju se ostvarivati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi (članak 14. stavak 1. Ustava).

Prema tome, demokracija utemeljena na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava jedini je politički model koji Ustav uzima u obzir i jedini na koji pristaje. Štoviše, ljudska prava i vladavina prava u kontekstu hrvatskog Ustava postavljena su tako da su u prvom redu namijenjena za izražavanje moralne predanosti objektivnim principima liberalne demokracije.

10.2. Pluralizam, tolerancija i slobodoumlje ključna su obilježja demokratskog društva. Izražavanje etničkog identiteta ili isticanje manjinske svijesti također su važni za pravilno funkcioniranje demokracije. Pluralizam se gradi na izvornom priznavanju i poštovanju različitosti i dinamičnosti kulturnih tradicija, etničkih i kulturnih identiteta, religijskih uvjerenja, umjetničkih, književnih i društveno-ekonomskih ideja i koncepata (v. presudu Europskog suda za ljudska prava *Gorzelik i drugi protiv Poljske*, veliko vijeće, 17. veljače 2004., zahtjev br. 44158/98, § 92.).

U odnosima većine i manjine, pluralizam pretpostavlja dijalog i duh kompromisa, pa i različite ustupke na strani pojedinaca, skupina pojedinaca ili većinskog naroda u cjelini koji su opravdani radi održavanja i unapređenja ideala i vrijednosti demokratskog društva. Riječ je o stalnoj potrazi za ravnotežom koja će osigurati pravedan i pravilan tretman manjina i izbjeći bilo kakvu zlouporabu dominantnog položaja.

Na taj se način trebaju razumjeti obveze koje prema manjinama proizlaze iz 'državne suverenosti hrvatskog naroda' o kojoj govori preambula Ustava.

(...)

13. Prvo treba podsjetiti da članak 15. stavak 4. Ustava pripadnicima nacionalnih manjina izriekom jamči slobodno služenje svojim jezikom i pismom. Tim se člankom jamči individualno 'pravo na slobodu' služenja svojim jezikom i pismom koje - za razliku od prava iz točke 11. obrazloženja ove odluke - nema ni privremeni ni tranzicijski karakter. Ono čini bit identiteta svakog naroda i univerzalne je naravi. Pripada u najsvjetlije civilizacijske tekovine čovječanstva.

Stoga individualno pravo pripadnika nacionalnih manjina na slobodu služenja svojim jezikom i pismom, za koja hrvatski Ustav smatra da čine samu bit identiteta



nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, od hrvatskog naroda kao većinskog zahtijeva toleranciju i razumijevanje, traži stalno podsjećanje na vrijednosti Ustava i na granice dopuštenog ponašanja prema manjinama, koje postavlja Ustav.

13.1. S druge strane, članak 12. stavak 2. Ustava treba razumjeti kao javnopravni izraz osobite važnosti koju Ustav pridaje jeziku i pismu nacionalnih manjina, tim univerzalnim i trajnim vrijednostima koje određuju identitet hrvatske ustavne države. Ustav je u članku 12. stavku 1., naime, prihvatio mogućnost da se u pojedinim lokalnim jedinicama uz hrvatski jezik i latinično pismo u službenu uporabu uvede i drugi jezik te ćirilčno ili koje drugo pismo pod uvjetima propisanim zakonom.

Time je hrvatski Ustav otvorio mogućnost da se zakonom propiše javnopravna pozitivna obveza države da uz hrvatski jezik i latinično pismo osigura, u obliku kolektivnog prava nacionalnih manjina, službenu uporabu njihova jezika i pisma u lokalnim jedinicama, pri čemu je istodobno ovlastio zakonodavca da propiše pretpostavke za nastanak takve obveze i sadržaje preko kojih će se to kolektivno pravo izvanjski manifestirati. Pojedini od tih sadržaja mogu dovesti i do ustanovljivanja individualnih prava pripadnika nacionalnih manjina na služenje svojim jezikom i pismom u službenoj komunikaciji. Ta su prava javnopravnog karaktera i uređuju se normama javnog prava (primjerice, pravo na služenje svojim jezikom u postupcima pred tijelima državne vlasti ili pravo na dobivanje javnih isprava i na svome jeziku i pismu).

Na tim je osnovama oblikovan članak 12. stavak 1. UZoPNM-a.

(...)

30. Nakon proučavanja svih mjerodavnih zakonskih propisa i relevantnih dokumenata, Ustavni sud je zaključio da je postojeći zakonski okvir dovoljno fleksibilan u propisivanju načina na koji se trebaju primijeniti pravila o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina da bi se zadovoljile specifične prilike u svakoj pojedinoj lokalnoj jedinici.

(...)

30.1. Sukladno tome, postoje samo dva individualna prava pripadnika nacionalnih manjina koja ulaze u okvir članka 12. stavka 2. Ustava, a koja prema ZUJiPNM-u moraju biti primijenjena na cijelom području općine odnosno grada i kojih se opseg ne smije smanjivati. To su:

1) pravo pripadnika nacionalnih manjina na služenje svojim jezikom u postupcima pred tijelima državne uprave prvog stupnja, pred ustrojstvenim jedinicama središnjih tijela državne uprave koja postupaju u prvom stupnju, pred sudbenim tijelima prvog stupnja, državnim odvjetništvima i državnim pravobraniteljstvima prvog stupnja, javnim bilježnicima i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, a koji su ovlašteni postupati na području općine ili grada koji su u ravnopravnu službenu uporabu uveli manjinski jezik i pismo (članak 5. točka 3. ZUJiPNM-a), i

2) pravo pripadnika nacionalnih manjina na dobivanje javnih isprava i na jeziku i pismu nacionalne manjine (članak 9. točka 1. i članak 18. stavak 1. točka 1. ZUJiPNM-a).

30.2. Sva ostala individualna prava pripadnika nacionalnih manjina na službenu uporabu svoga jezika i pisma, kao i sve javnopravne obveze tijela državne i javne vlasti koje su u vezi s tom uporabom navedene u ZUJiPNM-u, mogu se statutom općine odnosno grada uvesti i samo na dijelu ili dijelovima područja općine odnosno grada, a sama prava odnosno javnopravne obveze mogu biti 'predviđeni' i u užem opsegu od prava odnosno javnopravnih obveza utvrđenih ZUJiPNM-om, pa i 'isključeni' (to jest 'nepredviđeni').

Međutim, budu li sva ili neka od tih prava odnosno sve ili neke od javnopravnih obveza izrijekom predviđeni statutom, onda statutom moraju biti uređene i pretpostavke za ostvarenje tih priznatih prava odnosno za provedbu propisanih obveza, kao i način njihova ostvarenja odnosno primjene. Pod 'načinom njihova ostvarenja odnosno primjene' razumije se i mogućnost propisivanja prikladnog

vremenskog okvira unutar kojega će pojedina odredba statuta - s obzirom na pravo odnosno obvezu koju uređuje - stupiti na snagu.

Konačno, s obzirom da je u članku 6. stavku 2. ZUJiPNM-a riječ o iznimci, pretpostavlja se po naravi stvari da za primjenu te zakonske odredbe moraju postojati dostatni i relevantni razlozi."

**17.1.** U odluci Ustavnog suda broj: U-VIIR-4640/2014 Ustavni sud iskoristio je ovlasti iz članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona. Mjerodavni dio obrazloženja glasi:

"32. S obzirom na odluku Ustavnog suda broj: U-II-6110/2013 od 12. kolovoza 2014., a uvažavajući povezanost stanja u Gradu Vukovaru sa zahtjevom za raspisivanje referendumu o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, Ustavni sud, u granicama svoje nadležnosti, na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona:

- obvezuje Gradsko vijeće Grada Vukovara da u roku od jedne godine od dana objave ove odluke u 'Narodnim novinama', vodeći se člankom 6. Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, a u duhu članka 8. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, u Statutu Grada Vukovara izrijekom propiše i uredi, za cijelo područje odnosno za pojedini dio ili pojedine dijelove područja Grada Vukovara, individualna prava pripadnika nacionalnih manjina na službenu uporabu svoga jezika i pisma te javnopravne obveze tijela državne i javne vlasti između onih navedenih u Zakonu o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, za koje smatra da odgovaraju životnim činjenicama i faktičnim okolnostima u Gradu Vukovaru, u opsegu koji ne ugrožava samu bit tih prava, a istodobno uvažava potrebe većinskog hrvatskog naroda koje izvire iz još uvijek živih posljedica velikosrpske agresije početkom 90-ih godina 20. stoljeća te potrebu pravednog i pravilnog tretmana srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara;

- obvezuje Vladu Republike Hrvatske da u roku od jedne godine od dana objave ove odluke u 'Narodnim novinama' uputi u parlamentarnu proceduru izmjene i dopune Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u kojima će urediti prikladan pravni mehanizam za slučajeve kad predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave ne provode obveze iz Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina odnosno opstruiraju njegovu provedbu;

- određuje da u razdoblju do donošenja izmjena i dopuna Zakona o upotrebi jezika i pisma nacionalnih manjina nadležna državna tijela neće provoditi taj zakon na području Grada Vukovara uporabom prisilnih mjera. "

**17.2.** S obzirom na navedene obveze, koje je Ustavni sud izrijekom odredio Gradskom vijeću Grada Vukovara pri donošenju izmjena Statuta Grada Vukovara, Ustavni sud je pri ocjeni osporenih članaka Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine i Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara pošao od naloga iz odluke Ustavnog suda broj: U-VIIR-4640/2014, kao i od načelnih stajališta zauzetih u toj odluci.

**18.** Navedenom odlukom Ustavnog suda broj: U-VIIR-4640/2014, Ustavni sud obvezao je Gradsko vijeće Grada Vukovara da u samom Statutu Grada Vukovara izrijekom propiše i uredi gore navedena pitanja (vidi točku 17.1. ove odluke), međutim, Ustavni sud prihvaća razloge Gradskog vijeća Grada Vukovara da zbog osobitih okolnosti konkretnog slučaja donese zasebnu Statutarnu odluku o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, koja se sukladno članku 5. stavku 2. Statutarne odluke

o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara smatra dijelom Statuta Grada Vukovara.

**19.** U odnosu na nalog koji je dao Vladi Republike Hrvatske u odluci Ustavnog suda broj: U-VIIR-4640/2014 "da u roku od jedne godine od dana objave ove odluke u 'Narodnim novinama' uputi u parlamentarnu proceduru izmjene i dopune Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u kojima će urediti prikladan pravni mehanizam za slučajeve kad predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave ne provodu obveze iz Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina odnosno opstruiraju njegovu provedbu", Ustavni sud utvrdio je da je Vlada Republike Hrvatske aktom od 24. lipnja 2015. predsjedniku Hrvatskog sabora dostavila Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona) po hitnoj proceduri u kojem je predložila mehanizam zaštite za slučaj neprovođenja obveza iz ZUJiPNM-a od strane predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave.

Na 17. sjednici 7. saziva Hrvatskog sabora, održanoj 9. srpnja 2015., na prijedlog Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, odlučeno je da se Prijedlog zakona upućuje u redovnu proceduru, a na sjednici održanoj 10. srpnja 2015. donesen je zaključak da se prihvaća Prijedlog zakona te da se sve primjedbe, prijedlozi i mišljenja upućuju predlagatelju - Ministarstvu uprave radi pripreme Konačnog prijedloga zakona.

#### A) U ODNOSU NA STATUTARNU ODLUKU O IZMJENAMA I DOPUNAMA STATUTA GRADA VUKOVARA IZ 2015. GODINE

**20.** Osporeni članak 5. stavak 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine propisuje da Gradsko vijeće Grada Vukovara u listopadu svake godine razmatra dostignuti stupanj razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među građanima Vukovara te da, u skladu s raspravljenim i donesenim zaključcima, Gradsko vijeće Grada Vukovara donosi odluku o mogućnosti, odnosno potrebi proširivanja opsega osiguranih individualnih prava pripadnika srpske nacionalne manjine koji žive u Gradu Vukovaru novim pravima iz kataloga prava predviđenih ZUJiPNM-om, dok je stavkom 4. propisano da, s obzirom na donesenu odluku iz stavka 3., Gradsko vijeće Grada Vukovara svake godine, a najkasnije svake druge godine donosi dopunu Statutarne odluke kojom se pripadnicima srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara priznaju prethodno dogovorena nova prava. Člankom 7. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine propisano je da obveze Gradskog vijeća iz članaka 5. i 6. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine počinja u listopadu 2016.

**20.1.** Podnositelj zahtjeva smatra potrebnim ukinuti dio članka 5. stavka 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine koji glasi: "te u skladu s raspravljenim i donesenim zaključcima donosi odluku o mogućnosti, odnosno potrebi proširivanja opsega osiguranih individualnih prava pripadnika srpske nacionalne manjine koji žive u Gradu Vukovaru novim pravima iz kataloga prava predviđenim zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj." jer se po njegovom mišljenju na ovakav način zapravo "odgađa" uređenje ostvarivanja ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske

nacionalne manjine u Gradu Vukovaru te se istodobno preispituje potreba za ostvarivanje istih. Podnositelj zahtjeva nalazi da je ovakva odgoda uređivanja prava pripadnika srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara na uporabu jezika i pisma protivna članku 12. UZoPNM-a te člancima 6. i 10. ZUJiPNM-a, kao i da nije učinjena sukladno nalogu koji je Ustavni sud dao u svojoj odluci broj: U-VIIR-4640/2014.

**20.2.** Prije upuštanja u ocjenu osporenih dijelova članka 5. stavka 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine, Ustavni sud napominje da je člankom 3. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, koja se sukladno članku 5. stavku 2. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara smatra dijelom Statuta Grada Vukovara, zajamčeno pravo pripadnicima srpske nacionalne manjine na slobodnu uporabu srpskog jezika i ćirilicnog pisma u društvenom i javnom životu te u službenoj komunikaciji u javnim poslovima iz samoupravnog djelokruga Grada Vukovara. Navedeni članak 3. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara nije osporen.

**20.3.** Pošavši od sadržaja dijela članka 5. stavka 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine čije se ukidanje zahtijeva, Ustavni sud utvrdio je da se njime propisuje procedura proširivanja individualnih prava pripadnika srpske nacionalne manjine novim pravima iz kataloga prava ZUJiPNM-a, uz ona prava koja se sukladno članku 6. stavku 2. ZUJiPNM-a ni ne smiju isključiti, a sve u skladu s raspravljenim i donesenim zaključcima Gradskog vijeća Grada Vukovara, sukladno dostignutom stupnju razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među građanima Vukovara te u skladu sa stajalištima Ustavnog suda navedenim u odluci broj: U-VIIR-4640/2014 (vidi točku 17. ove odluke). Osim toga i izričaj osporenog dijela članka 5. stavka 3. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine sam po sebi nije protivan Ustavu, UZoPNM-u i ZUJiPNM-u. Stoga, Ustavni sud nalazi neosnovanim zahtjev podnositelja u ovom dijelu.

**20.4.** Ustavni sud smatra prihvatljivim i vremenski okvir koji je, s obzirom na posebnost povijesno-političke situacije u Gradu Vukovaru, Gradsko vijeće Grada Vukovara propisalo osporenim člankom 5. stavcima 3. i 4. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine, a unutar kojega, s obzirom na dostignuti stupanj razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među građanima Grada Vukovara, Gradsko vijeće Grada Vukovara raspravlja te, u skladu s donesenim zaključcima, proširuje katalog zajamčenih individualnih prava pripadnika srpske nacionalne manjine donošenjem dopune Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara. Međutim, Ustavni sud primjećuje i iskazuje zabrinutost što Gradsko vijeće Grada Vukovara, od dana stupanja na snagu obveza iz osporenih članaka 5. i 6. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine nije pristupilo donošenju odluke o mogućnosti, odnosno potrebi proširivanja opsega osiguranih individualnih i kolektivnih prava pripadnika srpske nacionalne manjine koji žive u Gradu Vukovaru novim pravima iz kataloga prava predviđenih zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, što je prema samom Statutu Grada Vukovara preduvjet za dopunu Statutarne odluke o



ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara te na taj način nije započelo proces proširivanja opsega osiguranih individualnih i kolektivnih prava pripadnika srpske nacionalne manjine koji žive u Gradu Vukovaru.

**21.** Osporenim člankom 6. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine propisano je da se Statutarnom odlukom o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara postupno propisuju i pojedina kolektivna prava srpske nacionalne manjine na jednom, više, odnosno na cijelom području Grada Vukovara, zajamčena ZUJiPNM-om, te da se Statutarna odluka dopunjuje kolektivnim pravima pripadnika srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara u postupku i na način kako je to predviđeno člankom 5. stavcima 3. i 4. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine u odnosu na individualna prava pripadnika srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara.

**21.1.** Podnositelj i u odnosu na osporeni članak 6. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine smatra da je u suprotnosti s člankom 12. UZiPNM-a te člancima 6. i 10. ZUJiPNM-a.

**22.** Pošavši od načelnih stajališta, kao i obveza propisanih odlukom Ustavnog suda broj: U-VIIR-4640/2014, kojima nije izričito određeno da je Gradsko vijeće Grada Vukovara dužno urediti i kolektivna prava pripadnika srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, već se, s obzirom na posebnu povijesno-političku situaciju u Gradu Vukovaru, koji i danas osjeća posljedice velikosrpske agresije iz Domovinskog rata, "dopušta" da se kolektivna prava urede postupno i na način koji uvažava potrebe većinskog hrvatskog naroda, Ustavni sud ne nalazi osporenu odredbu protivnom Ustavu, UZiPNM-u i ZUJiPNM-u. Međutim, Ustavni sud ovdje nalazi potrebnim ukazati na to da se obveze koje za Gradsko vijeće Grada Vukovara proizlaze iz osporenih odredaba Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine ne mogu odgađati unedogled. Naime, iznimka propisana člankom 6. stavkom 2. ZUJiPNM-a mora se tumačiti usko i ne smije dokinuti samu bit prava koja nacionalnoj manjini daje ZUJiPNM. Osim toga, ona ne smije biti zloupotrijebljena na način da predstavlja puko obećanje prava pripadnika nacionalnih manjina koje se neće i provesti. Iznimka propisana člankom 6. stavkom 2. ZUJiPNM-a zapravo je ograničenje koje može biti opravdano samo razlozima za koje se može reći da izviru iz demokratskog društva utemeljenog na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava.

**22.1.** Ustavni sud opetovano ističe da ima razumijevanja za posebnu povijesnu političku situaciju u Gradu Vukovaru, međutim, ne može ignorirati činjenicu da je osporenim odlukama Gradskog vijeća Grada Vukovara isključen velik broj prava pripadnika srpske nacionalne manjine koji žive na području Grada Vukovara, a koja im prema ZUJiPNM-u pripadaju, dok su ona prava koja su im priznata znatno sužena. Osim toga, od dana stupanja na snagu obveza propisanih osporenim člancima 5. i 6. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine, prošlo je gotovo tri godine, a katalog prava pripadnika srpske nacionalne manjine nije nijednom proširen, odnosno Gradsko vijeće Grada Vukovara nije poštovalo vlastiti vremenski okvir od maksimalno dvije godine unutar kojega bi

se, sukladno "raspravi o dostignutom stupnju razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među građanima Vukovara", proširio opseg osiguranih individualnih i kolektivnih prava pripadnika srpske nacionalne manjine. U tom smislu, Ustavni sud upozorava Gradsko vijeće Grada Vukovara na dužnost provođenja prije svega vlastitih odluka, a potom i odluka Ustavnog suda te poziva Gradsko vijeće Grada Vukovara da već u listopadu ove godine, sukladno člancima 5. i 6. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine, donese odluku o mogućnosti, odnosno potrebi proširivanja opsega osiguranih individualnih i kolektivnih prava pripadnika srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara te da o učinjenom bez odgode izvijesti Ustavni sud, kao i da ubuduće poštuje vremenski okvir za donošenje takve odluke (v. nalog iz točke 29. ove odluke).

**23.** Osporeni dio članka 7. stavka 2. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine određuje da obveze Gradskog vijeća Grada Vukovara navedene u člancima 5. i 6. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine odnosno u članku 61. stavcima 3. i 4. i članku 61.a stavku 2. Statuta Grada Vukovara počinju u listopadu 2016. S obzirom na to da je ova odredba sama po sebi već konzumirana te je ona prijelaznog odnosno završnog karaktera, njezino ukidanje bilo bi bespredmetno.

**23.1.** Iz navedenih je razloga, na temelju članka 44. stavka 1. Ustavnog zakona odlučeno kao u točki I. izreke.

#### **B) U ODNOSU NA STATUTARNU ODLUKU O OSTVARIVANJU RAVNOPRAVNE SLUŽBENE UPORABE JEZIKA I PISMA SRPSKE NACIONALNE MANJINE NA PODRUČJU GRADA VUKOVARA**

**24.** Osporeni članak 5. stavak 1. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara uređuje pravo vijećnika Gradskog vijeća Grada Vukovara iz pripadnika srpske nacionalne manjine na dobivanje pisanih materijala vezanih uz sjednice Gradskog vijeća na srpskom jeziku i ćirilichnom pismu, tražeći pri tome od vijećnika da o tome da svoj pisani zahtjev, kao i da u svom pisanom zahtjevu točno naznači koje materijale, odnosno dijelove materijala za sjednicu Gradskog vijeća Grada Vukovara želi. Isti se pisani zahtjev traži i za dobivanje željenih zapisnika sa sjednice Gradskog vijeća Grada Vukovara. U stavku 3. istog članka navedeno je da se ista pravila odgovarajuće primjenjuju i na rad zamjenika gradonačelnika Grada Vukovara iz reda pripadnika srpske nacionalne manjine kada je riječ o aktima iz nadležnosti gradonačelnika.

**24.1.** Podnositelj zahtjeva smatra da su, na ovakav način uređena prava vijećnika odnosno zamjenika gradonačelnika, u suprotnosti s člankom 8. ZUJiPNM-a jer zapravo sužavaju prava tih osoba, odnosno dodatno ih uvjetuju, tražeći od njih da svaki put podnose pisani zahtjev u kojem će točno naznačiti koje materijale za rad žele da im se omogući, a koja prava im nedvojbeno sukladno članku 8. ZUJiPNM-a pripadaju.

**24.2.** Ovaj prigovor podnositelja zahtjeva Ustavni sud nalazi osnovanim. Naime, člankom 8. ZUJiPNM-a izričito je propisano pravo vijećnika iz reda pripadnika nacionalnih manjina u općinama, gradovima i županijama, u kojima je u ravnopravnoj

službenoj uporabi jezik i pismo te nacionalne manjine, na dobivanje materijala potrebnih za njihov rad na svom jeziku i pismu te to njihovo pravo nije ni na koji način uvjetovano ili podložno ikakvim ograničenjima. Ustavni sud napominje da ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina na korištenje svoga jezika i pisma ne smije biti propisano na takav način koji bi za pripadnika nacionalne manjine stvarao određene poteškoće vezane uz ostvarivanje tog njegovog prava, odnosno koji bi pred njega stavljao neopravdane dodatne uvjete za ostvarivanje istog. Stoga je na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona odlučeno kao u točki II. izreke.

**25.** Člankom 5. stavkom 2. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara propisano je da se prava vijećnika iz redova srpske nacionalne manjine na dobivanje pisanih materijala na srpskom jeziku i ćirilicom pismu ostvaruju tijekom proračunske godine na način da se ukupna proračunska sredstva, koja su za tu namjenu osigurana u godišnjem proračunu Grada Vukovara, odgovarajuće raspodjele po mjesecima sukladno godišnjem planiranom kalendaru aktivnosti Gradskog vijeća, pri čemu vijećnici ta prava ostvaruju do iznosa sredstava koji je za tu namjenu osiguran u pojedinom mjesecu.

**25.1.** Podnositelj zahtjeva smatra ovu odredbu suprotnom članku 22. ZUJiPNM-a prema kojemu se sva sredstva za provedbu ZUJiPNM-a i na temelju njega donesenih propisa osiguravaju u Državnom proračunu Republike Hrvatske.

**25.2.** Ustavni sud nalazi i ovaj prigovor podnositelja zahtjeva osnovanim. Naime, na ovaj način se ostvarivanje prava vijećnika odnosno zamjenika gradonačelnika iz reda pripadnika srpske nacionalne manjine na korištenje svojim jezikom i pismom u radu ograničava tako što se dovodi u zavisnost od iznosa proračunskih sredstava jedinice lokalne samouprave koja su za određeni mjesec predviđena za tu namjenu. Članak 22. ZUJiPNM-a jasno propisuje da se sredstva za provedbu tog zakona i propisa donesenih na temelju njega osiguravaju iz Državnog proračuna Republike Hrvatske. Stoga se prava pripadnika nacionalnih manjina na korištenje svojim jezikom i pismom ne smije ni ograničavati ni uvjetovati iznosom novca predviđenim u proračunu jedinice lokalne samouprave na način kako je to učinjeno osporenim člankom 5. stavkom 2. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara. Iz tog je razloga, na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona odlučeno kao u točki II. izreke.

**26.** U Glavi III. pod nazivom *Posebna individualna prava građana iz reda pripadnika srpske nacionalne manjine koji žive na području Grada Vukovara*, osporeni članak 6. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara u stavku 1. propisuje da Grad Vukovar, u granicama svoje nadležnosti, osigurava građaninu iz reda pripadnika srpske nacionalne manjine, koji živi u Gradu Vukovaru i koji ima pravni interes, na njegov pisani zahtjev, prijepis na srpskom jeziku i ćirilicom pismu cijelog ili zatraženog dijela izvornika pojedinog predmeta, propisa, akta ili isprave iz članka 3., odnosno tiskanje dvojezičnog obrasca iz članka 3., ako je taj predmet rješavan, taj propis, akt ili isprava donesen, odnosno obrazac izrađen u radu Gradskog vijeća Grada Vukovara ili gradonačelnika Grada Vukovara ili pak u postupku pred upravnim tijelima Grada Vukovara.

**26.1.** Podnositelj zahtjeva smatra da je traženje postojanja pravnog interesa i zahtijevanje podnošenja pisanog zahtjeva građana za ostvarivanje svojih prava utvrđenih člankom 6. stavkom 1. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara protivno članku 12. UZoPNM-a te člancima 8. stavku 2., 9. i 11. ZUJiPNM-a.

**26.2.** Članci 8., 9. i 11. ZUJiPNM-a nalaze se u Glavi II. pod nazivom *Uvjeti za ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina*, u odjeljku A) pod nazivom *Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalne manjine u predstavničkim i izvršnim tijelima i u postupku pred upravnim tijelima općina, gradova i županija*. Njima je detaljno propisano na koji način se ostvaruje ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalne manjine u predstavničkim i izvršnim tijelima i u postupku pred upravnim tijelima općina, gradova i županije.

**26.3.** S obzirom na to da je ovaj segment ostvarivanja prava nacionalnih manjina na ravnopravnu uporabu svojeg jezika i pisma detaljno propisan samim ZUJiPNM-om, koji im jamči njihova prava, tražiti postojanje pravnog interesa, kao i zahtijevati podnošenje pisanog zahtjeva od strane pripadnika srpske nacionalne manjine radi ostvarivanja tih istih prava, kako to uređuje osporeni članak 6. stavak 1. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, u suprotnosti je duhu i svrsi ZUJiPNM-a. Uz to, ovakvo propisivanje ponovno predstavlja nepotrebno ograničavanje pripadnika srpske nacionalne manjine u ostvarenju njihovih prava na način kako im to jamči ZUJiPNM. Slijedom navedenog, na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona odlučeno je kao u točki III. izreke.

**27.** Člankom 6. stavkom 2. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara propisano je da u prijepisu predmeta, propisa, akata ili isprave iz stavka 1. istog članka Grad Vukovar osigurava dvojezično, na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu i na srpskom jeziku i ćiriličnom pismu ispisivanje zaglavlja akata istom veličinom slova, dok će se ispisivanje teksta pečata i žigova istom veličinom osigurati kada se steknu uvjeti sukladno članku 61. stavku 3. Statuta Grada Vukovara.

**27.1.** Podnositelj zahtjeva smatra dio odredbe članka 6. stavka 2. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, kojim se odgađa ispisivanje teksta pečata i žigova istom veličinom slova i na srpskom jeziku i ćiriličnom pismu, protivnim članku 12. UZoPNM-a te članku 8. stavku 1. ZUJiPNM-a.

**27.2.** Ustavni sud nalazi da za ovakvo "odgađanje" ostvarivanja prava pripadnika srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara iz članka 6. stavka 2. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, ne postoji nijedan prihvatljiv razlog, a osobito ne takav zbog kojeg bi Gradskom vijeću Grada Vukovara, kao donositelju ovakve odredbe, bilo nemoguće ili otežano omogućiti njegovo ostvarivanje. Osim toga, predsjednik Gradskog vijeća Grada Vukovara u svom očitovanju nije naveo nikakav razlog i nikakvo opravdanje zbog čega bi, u trenutku kada je osporena odredba bila donesena, bilo opravdano ili razumno odgoditi



ispisivanje teksta pečata i žigova istom veličinom slova i na srpskom jeziku i ćirilničnom pismu. Sukladno svemu navedenom, na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona, odlučeno je kao u točki III. izreke.

**28.** Člankom 7. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara određeno je da se kolektivna prava srpske nacionalne manjine osiguravaju kada se steknu uvjeti sukladno članku 61. stavku 3. Statuta Grada Vukovara. Podnositelj zahtjeva nalazi ovu odredbu protivnom članku 12. UZoPNM-a te člancima 6., 8. stavku 1. i 10. ZUJiPNM-a.

**28.1.** U odnosu na navedenu osporenu odredbu, kojom se "odgađa" propisivanje i uređivanje kolektivnih prava srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, Ustavni sud nalazi da, s obzirom na specifičnu sveukupnu povijesno-političku situaciju na području Grada Vukovara te uzevši u obzir i naloge koje je Ustavni sud dao Gradskom vijeću Grada Vukovara u odluci broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014., ne postoji razlog zbog kojega bi ovu odredbu u danim okolnostima konkretnog slučaja trebalo ukinuti, a takav razlog nije naveo niti podnositelj u svojem zahtjevu. Iz navedenih je razloga, na temelju članka 44. stavka 1. Ustavnog zakona odlučeno kao u točki IV. izreke.

**28.2.** Ustavni sud, međutim, opetovano ističe da se zakonske obveze propisane ZUJiPNM-om, a koje je Gradsko vijeće Grada Vukovara dužno provesti donošenjem nove odluke o izmjenama i dopunama Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, ne mogu odgađati unedogled te da se iznimka propisana člankom 6. stavkom 2. ZUJiPNM-a mora tumačiti usko, odnosno na takav način koji neće dokinuti samu bit prava koja pripadnicima srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara pripada sukladno ZUJiPNM-u i UZoPNM-u.

**29.** Zaključno, Ustavni sud, na temelju članka 31. stavaka 2. i 5. Ustavnog zakona nalaže Gradskom vijeću Grada Vukovara da sukladno člancima 5. i 6. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine već u listopadu ove godine pristupi donošenju odluke o mogućnosti, odnosno potrebi proširivanja opsega osiguranih individualnih i kolektivnih prava pripadnika srpske nacionalne manjine koji žive u Gradu Vukovaru novim pravima iz kataloga prava predviđenih ZUJiPNM-om, primjenjujući pri tome zaključke i stajališta iznesena u ovoj odluci te da o učinjenom bez odgode izvijesti Ustavni sud, kao i da ubuduće poštuje vremenski okvir za donošenje takve odluke koji je određen člankom 5. stavkom 4., te člankom 6. stavkom 2. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine. Ustavni sud ponavlja svoj stav da se obveze koje za Gradsko vijeće Grada Vukovara proizlaze iz Ustava, UZoPNM-a, ZUJiPNM-a te osporenih odredaba Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara iz 2015. godine ne mogu odgađati unedogled te stoga pridržava sebi pravo na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona pokrenuti na vlastitu inicijativu postupak za ocjenu suglasnosti tog propisa sa zakonom i Ustavom.

**30.** Ustavni sud podsjeća i na nalog koji je u odluci Ustavnog suda broj: U-VIIR-4640/2014 dao Vladi Republike Hrvatske "da u parlamentarnu proceduru uputi izmjene i dopune Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u

kojima će urediti prikladan pravni mehanizam za slučajeve kad predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave ne provodu obveze iz Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina odnosno opstruiraju njegovu provedbu" te očekuje da Vlada Republike Hrvatske, sukladno članku 31. stavcima 2. i 3. Ustavnog zakona, postupi prema tom nalogu, odnosno da ga provede i Hrvatskom saboru uputi prijedlog zakona kojim će se provoditi učinkovit pravni mehanizam u slučaju neispunjavanja obveza iz ZUJiPNM-a od strane predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave, a u slučaju da Vlada Republike Hrvatske ne postupi na ovaj način, Ustavni sud će, sukladno članku 105. stavku 2. Ustavnog zakona, o tome obavijestiti Hrvatski sabor.

**31.** Ustavni sud nalaže Vladi Republike Hrvatske da na temelju članka 31. stavka 3. Ustavnog zakona osigura preko tijela državne uprave provedbu ove odluke.

**32.** Objava ove odluke (točka V. izreke) temelji se na članku 29. stavku 1. Ustavnog zakona.

#### USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-II-1818/2016  
Zagreb, 2. srpnja 2019.

PREDSJEDNIK  
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava  
Pomoćnica glavnog tajnika Ustavnog suda  
za ustavnosudsko poslovanje



Vladimira Vodačević

**ANDREJ ABRAMOVIĆ**  
**sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske**

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) prilažem sljedeće

**IZDVOJENO MIŠLJENJE U ODNOSU NA ODLUKU  
USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU  
BROJ: U-II-1818/2016 od 2. srpnja 2019.**

Žalim što se ne mogu složiti s mišljenjem većine da se u konkretnom ustavnosudskom predmetu broj: U-II-1818/2016 u cijelosti odbije zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenih odredaba Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara klasa: 012-03/09-01/01, ur.broj: 2196/01-01-15-47 od 17. kolovoza 2015. godine, kao niti da se djelomično odbije zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenih odredaba Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara klasa: 012-03/09-01/01, ur.broj: 2196/01-01-15-48 od 17. kolovoza 2015. godine.

Pri tome sam suglasan s dijelom odluke većine kojim se zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom usvaja, i to kako s izrekom, tako i s odgovarajućim dijelom obrazloženja usvajajuće odluke.

Osporenom Statutarnom odlukom o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara od 17. kolovoza 2015. godine (u daljnjem tekstu: "izmjene Statuta '15") propisano je da će Gradsko vijeće Grada Vukovara u listopadu svake godine:

1. razmatrati dostignuti stupanj razumijevanja, snošljivosti itd. među građanima te donositi odluku o mogućnosti, odnosno potrebi proširivanja opsega osiguranih individualnih prava srpske nacionalne manjine;
2. temeljem te odluke najkasnije svake druge godine dopunjavati Statutarnu odluku kojom se manjini priznaju prethodno dogovorena nova prava i
3. na uvođenje kolektivnih manjinskih prava primijenit će se isti taj postupak, počev od listopada 2016. kako za individualna, tako i za kolektivna prava.

Osporenom Statutarnom odlukom o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara od 17. kolovoza 2015. godine (u daljnjem tekstu: "odluka o jeziku i pismu '15") propisano je - u dijelu u kojem većina u Ustavnom sudu nije prihvatila zahtjev za ocjenu ustavnosti - sljedeće: Kolektivna prava srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara osiguravaju se kada se steknu uvjeti sukladno članku 61. stavku 3. Statuta Grada Vukovara (vidi pasus iznad pod 1.).

U Republici Hrvatskoj je na snazi Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina ("Narodne novine" broj 155/02., 47/10., 80/10. i 93/11.), kao i Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj ("Narodne novine" broj 51/00. i

56/00.), koji uređuju minimum prava nacionalnih manjina. Osim što uređuju prava, zakoni moraju i garantirati prava koja uređuju, a ne davati općinskim ili gradskim vijećima na volju kada će – i koliko – nećijih prava garantiranih zakonom željeti provoditi.

Na tu opasnost posebno upućuje formulacija "prethodno dogovorena nova prava" iz izmjene Statuta '15 (citirano gore pod 2.), iz koje jasno proizlazi da će postepeno priznavanje zakonom predviđenih (a trebalo bi biti i zajamčenih!) manjinskih prava ovisiti o političkom dogovoru u Gradskom vijeću u nekom konkretnom trenutku. To derogira manjinska prava s ustavne / zakonske kategorije na političku kategoriju, što smatram nedopustivim i fundamentalno neustavnim.

Zakonska prava bez mogućnosti realizacije nisu nikakva prava. Bez mogućnosti realizacije ona postaju Potemkinova sela, lažna slika nečega što u stvari ne postoji.

Kao što država, sasvim sigurno, ne bi tolerirala da se zakonske obveze građana umanjuju ili brišu odlukama lokalne samouprave, tako ne bi smjela niti tolerirati da lokalna samouprava odlučuje o realizaciji nećijih – a ponajmanje manjinskih - zakonskih prava.

Na ovom mjestu neću dalje pisati o nepoštivanju hijerarhije pravnih normi, kao niti o potrebi vertikalne zaštite manjina gdje se minimum zaštite mora definirati pravnim propisom najvišeg ranga: u tome sam suglasan s izdvojenim mišljenjima sudaca Lovorke Kušan i dr. Gorana Selanca uz ovaj isti predmet.

Ono o čemu bih želio više reći je neprimjerena politička, dakle ne-ustavna i ne-pravna, dimenzija odluke, s kojom se ne mogu složiti.

Većinska odluka Ustavnog suda o (djelomičnom) odbijanju zahtjeva za ocjenu ustavnosti slijedi raniju odluku Ustavnog suda broj: U-VIIR-4640/2014 kojom je odlučeno (i) sljedeće:

- da je Gradsko vijeće Vukovara dužno u roku godinu dana u Statutu Grada izrijekom propisati individualna prava srpske nacionalne manjine na službenu uporabu jezika i pisma... za koja smatra da odgovaraju životnim činjenicama i faktičnim okolnostima u Vukovaru, u opsegu koji ne ugrožava samu bit tih prava, a istodobno uvažava potrebe većinskog hrvatskog naroda koje izvire iz još uvijek živih posljedica velikosrpske agresije početkom 90-ih godina 20. stoljeća te potrebu pravednog i pravilnog tretmana srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara;

- da je Vlada Republike Hrvatske dužna u roku od jedne godine uputiti u parlamentarnu proceduru izmjene i dopune Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina kojima će urediti prikladan mehanizam za slučajeve kad predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave ne provode obveze iz tog Zakona ili opstruiraju njegovu provedbu i

- da u razdoblju do donošenja izmjena i dopuna Zakona o upotrebi jezika i pisma nacionalnih manjina nadležna državna tijela neće provoditi taj zakon na području Grada Vukovara uporabom prisilnih mjera.



Dakle, Ustavni sud je (u prijašnjem sazivu) dao pravo Gradskom vijeću Grada Vukovara da odlučuje koji će dio zakonskih prava manjine (na službenu uporabu jezika i pisma) i kada dopustiti da se realizira, i to po kriteriju "potrebe većinskog hrvatskog naroda koje izviru iz još uvijek živih posljedica velikosrpske agresije početkom 90-ih godina 20. stoljeća".

Takva odluka Ustavnog suda kojom se privremeno uređuje situacija ne može se opravdati niti odredbom članka 8. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, koja glasi: "Odredbe ovoga Ustavnog zakona i odredbe posebnih zakona kojima se uređuju prava i slobode pripadnika nacionalnih manjina moraju se tumačiti i primjenjivati sa svrhom poštivanja pripadnika nacionalnih manjina i hrvatskog naroda, razvijanja razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među njima".

Smatram da se citirana odredba nikako ne može tumačiti na način da omogućuje smanjivanje – ili čak suspenziju – zakonom garantiranih prava. Ona tek deklarira ono što je imanentno izvršavanju svakog prava, a to je potreba da se vrši civiliter i zabranjuje šikanu.

Iz odluke proizlazi da je Ustavni sud tada smatrao da manjinski jezik ili pismo mogu ugroziti potrebe većinskog hrvatskog naroda zbog (još) živih posljedica velikosrpske agresije.

Ne mogu se složiti s takvim konstruktom.

Kao prvo, manjinski jezik i pismo nikako ne utiču na potrebe naroda koji se njima ne služi – osim na razini simbola. Ako pogledamo tu razinu, onda su jezik i pismo simboli naroda koji ih koristi. Kazati da su jezik i pismo (još) nepoželjni znači, u stvari, kazati narodu koji se njima koristi da je ovdje nepoželjan "jer ugrožava potrebe većinskog naroda".

Međutim, taj narod, ta nacionalna manjina – to su građani Republike Hrvatske, koji jesu i moraju biti jednakopravni s drugim građanima.

Oni su dio Republike Hrvatske kao i bilo koji drugi njezini građani. Zbog toga je nemoguće da simboliziraju agresiju na Republiku Hrvatsku, jer je agresija napad izvana po samoj definiciji.

Najštetnijom, najtoksičnijom i najmanje istinitom držim, međutim, konstrukciju "još uvijek živih posljedica".

Ratovi su velike kolektivne nesreće čovječanstva, koje sa sobom donose mnoge individualne, osobne nesreće, pri čemu su neke od njih definitivne i nepopravljive. Bolne uspomene na takve fatalne nesreće žive onoliko koliko žive ljudi koji su njima neposredno pogođeni. Emocija boli slabi vremenom, ali nikada ne nestaje.

Međutim, ako bismo se rukovodili samo tom očiglednom istinom, niti jedan rat ne bi bilo moguće završiti niti za nekoliko generacija. Ali, svjedoci smo da tomu nije tako, i da se ratovi završavaju, a nekadašnji neprijatelji (opet) surađuju, čak i u slučajevima ratova koji brojem žrtava višestruko nadmašuju rat u RH "početkom 90-ih godina 20. stoljeća". Od završetka tog rata do danas proteklo je 24 godine.

Usporedimo npr. Drugi svjetski rat, odnosno razdoblje 24 godine od njegova okončanja, dakle godinu 1969.-u: radnici s područja današnje RH masovno odlaze na privremeni rad u SR Njemačku (o čemu je godinu dana ranije tj. 1968. zaključen i međudržavni ugovor "o primanju radne snage"), a Nijemci masovno dolaze na odmor na hrvatsku obalu (turistički prihod 1969. godine prema podacima Državnog zavoda za statistiku veći je od onog koji smo ostvarili 1999. godine). Sve to bez obzira na neporecivu činjenicu da je tada – zbog broja žrtava 2. Svjetskog rata – moralo biti u Republici Hrvatskoj mnogo više živih roditelja, žena, muževa i djece žrtava njemačke agresije nego što ih danas ima uslijed srbijanske. Ili, pogledajmo šire: Europska zajednica, kičmu koje čine vjekovni neprijatelji Francuska i Njemačka, osnovana je 1967., dakle 22 godine nakon 2. svjetskog rata (a Europska ekonomska zajednica još 1957. godine!).

Međutim, za ponovnu gradnju mostova potrebna je vizija. Staviti u zadatak lokalnoj samoupravi da odlučuje kada će posljedice nekog rata prestati znači postaviti na lokalnu razinu zadatak koji se tamo ne može obaviti. Kazavši da su posljedice agresije 20 godina od okončanja rata još žive znači onemogućiti da one bilo kada u dogledno vrijeme prestanu, jer tko bi se usudio nakon takve konstatacije bilo kada kazati da više nisu "žive"? Tako je Ustavni sud stavio Gradsko vijeće Grada Vukovara u poziciju emocionalne ucjene, iz koje to vijeće može izići jedino ako uvjeri svoje građane da to čini mimo svoje volje jer je na to prisiljeno višim autoritetom. To, opet, onemogućava da se problem ikada stvarno riješi.

Još par riječi o rječci "još" iz formulacije ranije odluke Ustavnog suda: to da su "rane još žive" u mjeri da to onemogućava uporabu manjinskog jezika i pisma najbolje demantira Statut tog istog Grada Vukovara iz 2009. godine, kada su sami, autonomno i bez zakonske obveze iz Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina uveli u službenu uporabu srpski jezik i ćirilčno pismo.

U svakom slučaju, o tome je sigurno vodio računa zakonodavac prilikom donošenja Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, pa ako je tada bilo sazrelo vrijeme za donošenje takvog zakona, onda je vrijeme sazrelo i za njegovu primjenu onako kako glasi.

Zacjeljivanje rana je linearan proces, dakle ne oscilira u vremenu, a naročito ne ovisno o političkim interesima. Ali, s druge strane, niti jedna rana ne može zacijeliti ako kopaš po njoj neprestano.

Kao posredni dokaz gornjim tvrdnjama, treba ovdje napomenuti da se čak niti rokova koji se spominju u citiranim odlukama nitko ne drži. Tako Gradsko vijeće Grada Vukovara, iako je samo sebe 2015. obvezalo "najkasnije svake druge godine dopunjavati Statutarnu odluku kojom se manjini priznaju prethodno dogovorena nova prava", to do danas nije učinilo.

Isto tako država, koju je Ustavni sud 2014. obvezao "u roku od jedne godine uputiti u parlamentarnu proceduru izmjene i dopune Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina kojima će urediti prikladan mehanizam za slučajeve kad predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave ne provode obveze iz tog Zakona ili opstruiraju njegovu provedbu" formalno nalog suda jest poslušala, zakon je u

proceduru ušao, ali od tada pa do dana današnjeg iz te "zakonodavne procedure" nije izišao tj. do Sabora nije došao.

Dakle, zakonodavac izbjegava, a lokalna samouprava niti hoće, niti može riješiti – naravno, na Ustavom i zakonom propisani način - problem koji je nastao. Problem je, zbog svega toga, trebao riješiti Ustavni sud, koji je i nastanku problema djelomično kumovao, ali je (opet) propustio to učiniti.

Zbog toga se ne mogu složiti s odlukom većine u dijelu u kojem zahtjev za ocjenu ustavnosti nije usvojen. osporene odluke direktno krše odredbe članaka 5., 12. i 15. Ustava Republike Hrvatske, zbog čega smatram da ih je Ustavni sud trebao ukinuti u cijelosti.

U Zagrebu, 5. srpnja 2019.

SUDAC  
Andrej Abramović, v. r.

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava  
Pomoćnica glavnog tajnika Ustavnog suda  
za ustavnosudsko poslovanje



*Vladimir Vodačević*  
Vladimira Vodačević

**LOVORKA KUŠAN**  
**dr. sc. GORAN SELANEC**  
**suci Ustavnog suda Republike Hrvatske**

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) prilažemo sljedeće

**IZDVOJENO MIŠLJENJE**  
**U ODNOSU NA ODLUKU USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U**  
**PREDMETU BROJ: U-II-1818/2016 od 2. srpnja 2019.**

Ne slažemo se s odlukom većine iz dva razloga.

Prvo, iako se slažemo s ukidanjem spornih dijelova:

1) članka 5. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, klasa: 012-03/09-01/01, urbroj: 2196/01-01-15-48 od 17. kolovoza 2015. ("Službeni vjesnik Grada Vukovara" broj 7/15.), koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Vukovara i

2) članka 6. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, klasa: 012-03/09-01/01, urbroj: 2196/01-01-15-48 od 17. kolovoza 2015. ("Službeni vjesnik Grada Vukovara" broj 7/15.), koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Vukovara

ne možemo se složiti s pravnim pristupom kojim je većina došla do istog zaključka.

Drugo, *ne slažemo se* s dijelovima izreke kojima se:

1) odbija zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 5. stavaka 3. i 4., članka 6. i članka 7. stavka 2. Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara, klasa: 012-03/09-01/01, urbroj: 2196/01-01-15-47 od 17. kolovoza 2015. ("Službeni vjesnik Grada Vukovara" broj 7/15.), koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Vukovara (točka I. izreke) i

2) odbija zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 7. Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara, klasa: 012-03/09-01/01, urbroj: 2196/01-01-15-48 od 17. kolovoza 2015. ("Službeni vjesnik Grada Vukovara" broj 7/15.), koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Vukovara (točka IV. izreke).  
Ne možemo se složiti s poimanjem odnosa između zakonskih akata kojima se uređuju prava pripadnika nacionalnih manjina u ustavnom poretku Republike Hrvatske na kojem se temelje ti dijelovi izreke.



Srž našeg neslaganja s pravnim pristupom kojim većina obrazlaže svoju izreku u konkretnom predmetu počiva u dubokom mimoilaženju u pravnom poimanju odnosa odnosno pravnoj hijerarhiji zakonskih propisa kojima se uređuje položaj nacionalnih manjina u ustavnom poretku Republike Hrvatske i propisuje minimalna razina zaštite prava koje građani Republike Hrvatske uživaju kao pripadnici neke od Ustavom prepoznatih manjinskih skupina.

Većina svoju odluku temelji na pretpostavci da su dva temeljna zakonska akta kojima se uređuje položaj nacionalnih manjina i propisuje razina zaštite njihovih prava - Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina ("Narodne novine" broj 155/02., 47/10. - odluka USRH broj: U-I-1029/07 i dr., 80/10. i 93/11. - odluka USRH broj: U-I-3597/10 i dr.; u daljnjem tekstu: UZoPNM) i Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj ("Narodne novine" broj 51/00., 56/00. - ispravak i 155/02; u daljnjem tekstu: ZUJiPNM) - zakonski akti istovjetne pravne snage među čijim odredbama ne postoji nikakav odnos pravne nadređenosti i podređenosti. Ova činjenica dopušta većini da iznimnu mogućnost umanjena načelno propisane razine prava pripadnika nacionalnih manjina dopuštene u obliku izuzetka odredbom članka 6. ZUJiPNM-a proširi i primjeni na minimalne razine propisane odredbama članka 7. odnosno članka 12. UZoPNM-a. Istovremeno, oslanjajući se na prethodne odluke Ustavnog suda većina kao glavno mjerilo dopuštenosti uređenja prava pripadnika nacionalne manjine u predstavničkim tijelima jedinica lokalne vlasti gdje predstavnici većinskog stanovništva čine političku većinu *de facto* određuje izuzetno široko postavljenu odredbu članka 8. UZoPNM-a.

Na takvom poimanju odnosa između zakonskih odredbi propisanih UZoPNM-om s jedne strane i ZUJiPNM-om s druge strane, većina temelji i svoje stajalište da se zakonom određen minimum prava pripadnika nacionalnih manjina koji nije dopušteno umanjivati odlukama predstavničkih tijela lokalne vlasti svodi na tzv. individualna prava koja pripadnicima nacionalnih manjina kao pojedincima jamči 1) mogućnost uporabe jezika i pisma nacionalne manjine u postupku pred tijelima državne uprave prvog stupnja, pred ustrojstvenim jedinicama središnjih tijela državne uprave koja postupaju u prvom stupnju, pred sudbenim tijelima prvog stupnja, državnim odvjetništvima i državnim pravobraniteljstvima prvog stupnja, javnim bilježnicima i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, a koji su ovlašteni postupati na području općine ili grada koji su u ravnopravnu službenu uporabu uveli manjinski jezik i pismo i 2) dobivanje javnih isprava i na jeziku i pismu nacionalne manjine. Sva ostala prava pripadnika nacionalnih manjina propisana kako UZoPNM-om tako i ZUJiPNM-om - uključujući i tzv. kolektivna prava - predstavnička tijela jedinica lokalnih vlasti mogu izuzetno umanjivati ako to dopuštaju posebne okolnosti. Riječima većine koja je ovim konkretnim predmetom dodatno produbila problematične aspekte prethodnih odluka Ustavnog suda vezanih uz prava pripadnika nacionalnim manjina: *"Sva ostala individualna prava pripadnika nacionalnih manjina na službenu uporabu svoga jezika i pisma, kao i sve javnopravne obveze tijela državne i javne vlasti koje su u vezi s tom uporabom navedene u ZUJiPNM-u, mogu se statutom općine odnosno grada uvesti i samo na dijelu ili dijelovima područja općine odnosno grada, a sama prava odnosno javnopravne obveze mogu biti 'predviđeni' i u užem opsegu od prava odnosno javnopravnih obveza utvrđenih ZUJiPNM-om, pa i 'isključeni' (to jest 'nepredviđeni')."*

No, niti to umanjenje nije bez ograde. S obzirom da je većina prihvatila stajalište kako *"nakon proučavanja svih mjerodavnih zakonskih propisa i relevantnih dokumenata, Ustavni sud je zaključio da je postojeći zakonski okvir dovoljno fleksibilan u propisivanju načina na koji se trebaju primijeniti pravila o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina da bi se zadovoljile specifične prilike u svakoj pojedinoj lokalnoj jedinici"* je li konkretno umanjenje uistinu dopušteno u konačnici ocjenjuje Ustavni sud od slučaja do slučaja kroz prizmu članka 8. UZoPNM-a odnosno njime vrlo široko postavljenog kriterija *"poštivanja pripadnika nacionalnih manjina i hrvatskog naroda, razvijanja razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među njima"*.

Zabrinjava nas izuzetno visok stupanj "fleksibilnosti zakonskog okvira" odnosno ovisnosti zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina o izuzetno subjektivnoj ocjeni o kojoj neizbježno ovisi primjena tako općenito i široko postavljenog standarda kao što je *"poštivanja pripadnika nacionalnih manjina i hrvatskog naroda, razvijanja razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među njima."* Strogo prateći samo pravna stajališta koje većina koristi u obrazloženju svoje odluke zaključili smo da u konkretnom predmetu ona *sama za sebe i po sebi* ni na koji način ne ograničavaju predstavničko tijelo konkretne jedinice lokalne vlasti da umani zakonom (načelno) propisana prava pripadnika nacionalnih manjina, a posebno njihova kolektivna prava. Jedini uvjet koji predstavničko tijelo konkretne jedinice lokalne vlasti u ovom konkretnom predmetu mora zadovoljiti je uvjet političke forme - provesti godišnju listopadsku raspravu o položaju pripadnika nacionalnih manjina na području te jedinice odnosno svake dvije godine provesti glasanje o mogućnosti povećanja (ili potrebi umanjenja) postojeće razine prava pripadnika. Istovremeno, usprkos tome da niti jedna ustavna ili zakonska odredba ne obvezuje jedinicu lokalne vlasti da odredi takav uvjet ili da ga je dužna poštivati nakon što ga je autonomno propisala, te da isto ne slijedi niti iz jednog pravnog stajališta koje je većina iznijela u svom obrazloženju (vidi točke 16. - 19. većinske odluke), ostaje nejasno temeljem čega je većina došla do zaključka da konkretna jedinica lokalne vlasti ne može isti uvjet svojom autonomnom političkom voljom jednako tako ukinuti odnosno da ga je dužna u budućnosti redovito ispunjavati. Takva obveza jasno proizlazi iz samog obrazloženja većine (vidi točku 22., a posebno točku 22.1. većinske odluke) iako nema jasnu i preciznu osnovu niti u jednoj ustavnoj ili zakonskoj odredbi.

Slijedom navedenog moramo zaključiti kako je trenutno jedina prepreka koja onemogućava političke predstavnike većinskog stanovništva u konkretnoj jedinici lokalne vlasti da u budućnosti u potpunosti umani kako ostvarena individualna prava, a još više kolektivna prava pripadnika nacionalnih manjina do pukog minimuma koji je odredila sama većina svojstven način na koji većina u okviru ovog sastava Ustavnog suda tumači svrhu, doseg i učinke članka 8. UZoPNM-a.

Ne sporimo da je u odnosu na samu situaciju u konkretnoj jedinici lokalne vlasti odluka većine mali, ali ipak korak naprijed u unaprjeđenju, a još više očuvanju postojećih prava pripadnika srpske nacionalne manjine u Vukovarsko-srijemskoj županiji. Ono što ne možemo prihvatiti je činjenica da razina (pojedinačnih i kolektivnih) prava pripadnika nacionalnih manjina u tolikoj mjeri ovisi o vrlo neodređenoj i neizbježno subjektivnoj ocjeni *"poštivanja pripadnika nacionalnih manjina i hrvatskog naroda, razvijanja razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među njima"*. Čvrsto držimo da razina zajamčenih prava nacionalnih manjina

- kako individualnih tako i kolektivnih - mora biti čvrsto vezana uz jasno određene zakonske odredbe odnosno znatno preciznija pravna stajališta čija primjena neće gotovo u potpunosti ovisiti o osobnim ocjenama članova i članica pojedinog sastava Ustavnog suda. Sastav Ustavnog suda je promjenjiv. Razina zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina mora biti izraz volje ustavotvorca odnosno zakonodavca, u svom bitnom dijelu neovisna o toj institucionalnoj činjenici.

Slijedom izložene kritike želimo se vratiti na ranije ukazanu srž našeg neslaganja. Smatramo kako pravni pristup zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina koji u svojoj odluci koristi većina ne uvažava specifičnu ulogu i pravnu snagu koju UZO PNM ima u ustavnom poretku Republike Hrvatske. Kao što je navedeno, većina ne smatra da su odredbe UZO PNM-a na bilo koji način pravno nadređene odredbama ZUJiPNM-a. S obzirom da drži da su dva pravna akta u *a pari* odnosu, većina smatra da je iznimku iz članka 6. ZUJiPNM-a dopušteno primijeniti kako na individualna prava tako i kolektivna prava pripadnika nacionalnih manjina, iako UZO PNM-om u članku 12. (vezano na članak 7. istog zakona) izričito jamči minimalni nivo individualnih i kolektivnih prava na području one jedinice lokalne vlasti gdje udio pripadnika određene nacionalne manjine prelazi trećinu u ukupnom stanovništvu konkretne jedinice. Iz ovakvog tumačenja "fleksibilnog" odnosa između ova dva zakonska akta proizlazi da je zahvaljujući iznimci iz članka 6. ZUJiPNM-a jedinicama lokalne vlasti dopušteno u velikom dijelu umanjiti zakonom propisana individualna prava te čak u potpunosti ukinuti kolektivna prava pripadnika manjinskih nacionalnih skupina bez obzira na njihov udio u stanovništvu. Štoviše takvo poimanje odnosa između ova dva zakonska akta dopustilo je većini da u najmanju ruku implicitno zauzme stajalište kako je iznimka iz članka 6. ZUJiPNM-a odraz načela izraženog u članku 8. UZO PNM-a čime je došla u poziciju da od slučaja do slučaja ocjenjuje ispravnost korištenja zakonski jasno propisane iznimke temeljem subjektivne ocjene "*poštivanja pripadnika nacionalnih manjina i hrvatskog naroda, razvijanja razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među njima*". Ukratko, pristup koji koristi većina nije održiv bez pretpostavke da između UZO PNM i ZUJiPNM postoji "fleksibilan" odnos.

Za razliku od većine smatramo kako su odredbe UZO PNM-a nadređene odredbama ZUJiPNM-a. Svjesni smo ustaljenog stajališta Ustavnog suda da unatoč specifičnom nazivu UZO PNM predstavlja organski zakon iz članka 83. stavka 1. Ustava. Također smo svjesni da ZUJiPNM također predstavlja organski zakon iz članka 83. stavka 1. Ustava. Ne sporimo takvo stajalište. No činjenica da oba zakona pripadaju kategoriji iz članka 83. stavka 1. Ustava nužno ne znači da odredbe jednog nemaju prednost odnosno da nisu nadređene odredbama drugog zakona. Nadređenost UZO PNM-a temeljimo na nekoliko ustavno-pravno relevantnih činjenica. Prva činjenica koju je moguće primijetiti je ta da je zakonodavac UZO PNM donio par godina (2002. godine) nakon što je donesen (2000. godine) i bio u primjeni ZUJiPNM te da je štoviše taj isti Ustavni zakon nadogrudio 2010. godine. Ovdje se ne radi o pukom *lex posterior* argumentu. Ono na što želimo ukazati je činjenica da je zakonodavac postojeći pravni okvir zaštite prava nacionalnih manjina nadograđivao isključivo kroz UZO PNM i to temeljem iskustva stečenog kroz praktičnu primjenu ranije donesenog ZUJiPNM. Da je temeljem tog iskustva smatrao kako je razina zaštite osigurana ZUJiPNM-om dovoljna ne bi donosio UZO PNM, a kasnije ga i nadograđivao. Drugim riječima, zakonodavac je očigledno smatrao potrebnim putem UZO PNM-a poboljšati postojeću razinu zaštite te postaviti učinkovitiji okvir zaštite prava nacionalnih manjina.

Drugo, također ukazujemo i na specifične pravno-političke okolnosti u okviru kojih je zakonodavac donosio, a kasnije i nadograđivao UZoPNM. UZoPNM donošen je u kontekstu početka pristupanja Republike Hrvatske članstvu Europske unije nakon što je s Europskom unijom i njenim članicama potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (listopad 2001.), a prije podnošenja zahtjeva za primanjem u članstvo koje je Republika Hrvatska podnijela u veljači 2003. S obzirom da je zaštita prava nacionalnih manjina bila jedan od važnih uvjeta tzv. Kopenhaških kriterija koje je Hrvatska morala zadovoljiti kako bi započela pregovore o članstvu s Europskom unijom, zakonodavac je donošenjem UZoPNM-a očigledno ciljao unaprijediti postojeću razinu zaštite osigurane ZUJiPNM-om. Štoviše, neobični pridjev "ustavni" koji ovaj Zakon nosi usprkos činjenici da se radi o zakonu organske kategorije iz članka 83. stavka 1. Ustava u najmanju ruku simbolički izražava predanost zakonodavca zaštiti prava nacionalnih manjina najviše moguće razine. Smatramo da pristup većine koji se temelji na "fleksibilnom" odnosu između UZoPNM-a i ZUJiPNM-a ne odgovara ovakvoj svrsi i cilju prema kojima je krojen UZoPNM. Iz istih razloga ukazujemo i na činjenicu da je UZoPNM nadograđivan dopunama iz 2010. godine, opet u kontekstu pridruživanja Europskoj uniji odnosno u okviru pregovora o Poglavlju 23. "Pravosuđe i temeljna ljudska prava". Značaj koji je UZoPNM imao u kontekstu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji jasno se odražava i u činjenici da se Ugovorom o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji Hrvatska izričito obvezala da će "Nastaviti jačati zaštitu manjina, uključujući i kroz djelotvornu provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (UZPNM)" (točka 7. Priloga VII. "Posebne obveze koje je preuzela Republika Hrvatska u pregovorima o pristupanju"). S obzirom da Ugovor o pristupanju čini sastavni dio Ugovora o funkcioniranju Europske unije držimo kako UZoPNM uživa poseban pravni status i posredstvom članka 141.c Ustava.

Ovako određen pravni status UZoPNM ne dopušta "fleksibilnost" na kojoj se temelji odluka većine. S obzirom na obrazloženu nadređenost odredbi UZoPNM-a odredbama ZUJiPNM-a ukazujemo da je UZoPNM zakonski zajamčena minimalna razina zaštite kako individualnih tako i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina. Zajamčena minimalna razina uključuje i ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine u jedinicama lokalne vlasti u kojima njihov udio u ukupnom broju stanovnika iznosi najmanje trećinu. Minimalna razina individualnih prava vezana uz ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma određena je člankom 9. UZoPNM-a odnosno člankom 5. stavkom 3. ZUJiPNM-a posredstvom stavka 3. članka 12. UZoPNM-a. Temeljem stavka 3. članka 12. UZoPNM-a minimalna razina kolektivnih prava vezana uz ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma pobliže je određena člankom 8. ZUJiPNM-a. Nadalje, iznimka iz članka 6. ZUJiPNM primjenjiva je isključivo na jedinice lokalne vlasti iz stavka 2. članka 12. UZoPNM-a. U jedinicama lokalne vlasti iz stavka 1. članka 12. UZoPNM-a, tj. gdje pripadnici nacionalne manjine predstavljaju najmanje trećinu ukupnog stanovništva iznimka iz članka 6. ZUJiPNM-a nije primjenjiva te se minimalne razine određene UZoPNM-om ne mogu umanjivati odlukama lokalne vlasti već su zajamčene od strane Sabora.

Naše uvjerenje u ovako postavljenu hijerarhiju zakonskih odredbi kojom se određuje minimalna razina zaštite individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih



manjina proizlazi i iz ustavnog načela demokratskog uređenja pravnog i političkog poretka Republike Hrvatske.

Iako se često razmatra s aspekta promicanja ljudskih prava smatramo korisnim naglasiti da je u društvima koja su povijesno označena tenzijama između pripadnika većinske nacionalne skupine i manjinskih nacionalnih skupina, pitanje zaštite prava nacionalnih manjina od izuzetnog značaja za uredno funkcioniranje demokratskog političkog sustava. Prema ustaljenoj modernoj ideji ustavne demokracije demokratsko uređeno donošenje političkih odluka nije moguće svesti na puko prebrojavanje podignutih ruku. Ono je prvenstveno odraz složenijeg postupka političkog natjecanja raznih političkih skupina koje se međusobno natječu za naklonost građana uvjeravajući ih u svoje prednosti odnosno tuđe nedostatke. Političko natjecanje među različitim i suprotstavljenim skupinama građanima u načelu osigurava bolje razumijevanje odnosa o kojima se odlučuje u okviru demokratski izabranog predstavničkog tijela. Najveća, a učestalo podcjenjivana korist koju građani imaju od ovako uređenog političkog nadmetanja suprotstavljenih političkih opcija je činjenica da ono umanjuje rizik da jedna od društvenih skupina ostvari razinu kontrole poluga vlasti u društvu koja bi zaprijetila prerastanjem u despotsku vlast odnosno tiraniju. Učinkovitost ovakvog oblika demokratskog odlučivanja ovisi o raznolikosti različitih interesnih skupina u društvu tzv. frakcija. S brojem frakcija jača i političko natjecanje za naklonost birača. Štoviše jača i međusobna ovisnost među njima s obzirom da neće često biti u prilici samostalno ovladati polugama vlasti. Što su frakcije ovisnije jedna o drugoj rizik despotizma odnosno tiranije je manji. Dapače, što je ovisnost veća vjerojatnost da će biti prisiljene uvažavati jedna drugu raste.

Ovaj relativno ustaljeni model demokratskog uređenja temeljen na širokom političkom pluralizmu i međusobnoj toleranciji među društvenim skupinama poprima posebnu dinamiku u društvima koja se nose s izazovom tenzija između društvenih skupina formiranih oko nacionalne odnosno etničke pripadnosti. Kako bi spriječio eskalaciju nacionalnih tenzija s kojom se društvo kojem služi suočavalo kroz povijest, hrvatski ustavni poredak prihvatio je opisani demokratski model te ga je učvrstio posebnim jamstvima političkog položaja manjina. Osiguravajući participaciju pripadnika nacionalnih manjina u političkom odlučivanju i političkom natjecanju, pravni okvir kojeg čine Ustav, UZO PNM i ZUJi PNM nisu samo omogućili predstavnicima nacionalnih manjina da se kroz demokratske institucije političkog odlučivanja štite od mogućeg nepovoljnog postupanja od strane pripadnika drugih nacionalnih skupina. Jačajući pluralizam interesa stvorili su političke uvjete u kojima će predstavnici različitih nacionalnih skupina biti prisiljeni međusobno surađivati, a tako eventualno i učvrstiti međusobno povjerenje. Smatramo da se upravo navedeno zrcali u odredbi članka 8. UZO PNM-a koja propisuje da:

*"Odredbe ovoga Ustavnog zakona i odredbe posebnih zakona kojima se uređuju prava i slobode pripadnika nacionalnih manjina moraju se tumačiti i primjenjivati sa svrhom poštivanja pripadnika nacionalnih manjina i hrvatskog naroda, razvijanja razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među njima."*

Zaključno, navedeno shvaćanje koje smo obrazložili kroz ovo izdvojeno mišljenje osigurava stabilnu ustavnu zaštitu minimalnih razina individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj koja nije izložena političkoj volji političkih predstavnika većinske nacionalne skupine niti suviše subjektivnim ocjenama

trenutnog sastava Ustavnog suda. Ona također odražava visoku predanost zaštiti prava nacionalnih manjina koji je Sabor opetovano pokazivao gradeći i unaprjeđujući zakonski okvir kojim su ta prava određena.

Na tim činjenicama temeljimo naše neslaganje s odlukom većine.

U Zagrebu, 9. srpnja 2019.

SUCI

Lovorka Kušan, v. r.

dr. sc. Goran Selanec, v. r.

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava  
Pomoćnica glavnog tajnika Ustavnog suda  
za ustavnosudsko poslovanje



Vladimira Vodačić

Miroslav Šumanović  
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) iznosim

**IZDOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE U ODNOSU NA ODLUKU  
USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU  
BROJ: U-II-1818/2016 od 2. srpnja 2019.**

Premda u cijelosti podupirem Odluku u stavcima I. i IV. izreke kojom je kao neosnovan otklonjen prigovor nesuglasja s Ustavom i zakonom statutarnog uređenja predmetne materije - koje se u biti svodi na postupno uvođenje i proširivanje individualnih i kolektivnih prava pripadnika srpske nacionalne manjine u Gradu Vukovaru uz periodično razmatranje relevantnih okolnosti za ocjenu mogućnosti proširivanja opsega tih prava - mišljenja sam da situacija s obrazloženjem u dijelu pod točkama 20.4., 22., 22.1. i 29. Odluke s ustavnopravne točke gledišta ne stoji "svečano".

Upotrijebljene formulacije kojima Ustavni sud:

- "iskazuje zabrinutost" zbog do sada neproširenog opsega osiguranih prava,
- upozorava na nemogućnost odgađanja toga procesa "unedogled",
- zabranjuje "zlouporabe" u vidu "pukog obećanja prava pripadnika nacionalnih manjina koje se neće i provesti",
- "poziva" Gradsko vijeće da već u listopadu ove godine donese odluku o mogućnosti, odnosno potrebi proširivanja opsega individualnih i kolektivnih prava pripadnika srpske nacionalne manjine,
- "pridržava sebi pravo" *ex offo* pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti osporenih propisa sa zakonom i Ustavom,

prema mom sagledavanju nadležnosti i zadaća Ustavnog suda pripadaju području političkih analiza "stanja na terenu" i posljedičnih naloga centralne vlasti nižim razinama, a ne ustavnopravnom diskursu u okviru apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti općeg normativnog akta tijela jedinice lokalne samouprave.

Ovo posebice stoga što Ustavni sud, sukladno nalogu iz svoje ranije Odluke iz kolovoza 2014., "podsjeća" Vladu na obvezu iniciranja procedure noveliranja postojeće regulative u pravcu zakonskog normiranja "učinkovitog mehanizma" sprječavanja i otklanjanja mogućih "lokalnih" opstrukcija provedbe propisa o pravima nacionalnih manjina (točka 30. Odluke).

Ocjena Ustavnog suda o nužnosti zakonskog određivanja načina i mehanizama efikasnog i stvarno provedivog (u praksi djelotvornog) sustava zaštite manjinskih prava na generalnoj razini konkluzivna je za zaključak da je to pitanje u djelokrugu izvršne vlasti, a nije u ustavnosudskoj jurisdikciji. Da je drukčije, ne bi Ustavni sud tražio donošenje zakona o ovoj problematici niti bi u vezi s tim upućivao "*memento*" Vladi u ovoj Odluci.

Nisam uvjeren da je misija Ustavnog suda uskakati u prostore zakonskih praznina i supstituirati tijela političko-izvršnog nadzora funkcioniranja lokalnih vlasti.

S druge strane, uvjeren sam u potpunu bespredmetnost naloga lokalnoj vlasti da, *de facto* bez odgode, proširi opseg prava srpskoj nacionalnoj manjini pod prijetnjom *ex offio* pokretanja ustavnosudskog postupka kontrole ustavnosti istih onih propisa koji su u ovom predmetu osporeni i ovom odlukom pozitivno ocijenjeni po pitanju suglasja s Ustavom i zakonom. Navedena "prijetnja" implicira mogućnošću da propis koji uspješno prolazi test apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti, dakle, propis koji je *ab initio* ustavnopravno valjan, *tractu temporis* postaje nevaljan zbog "zlouporaba" u njegovoj primjeni.

Opisana izokrenuta *regula Catoniana* se izravno sudara s klasičnom zasadom "*abusus non tollit usum*" (zlouporaba ne dokida pravilo) kao i s pravno-logičkim imperativom da se suglasnost s ustavom kao apstraktna pravna kontrola propisa ne ispituje na razini analize činjeničnog kompleksa koji nastaje u procesu praktične primjene pravne norme i oko kojeg se i razboriti ljudi mogu lako razići u pristupima i prosudbama.

Pogotovo ako su te činjenične okolnosti krajnje sporne, bremenite različitim, primarno dnevno-političkim kontroverzijama i sukobljenim percepcijama u kojima se reflektiraju i globalnije relacije i nervoze međudržavne i šire naravi.

Zlouporaba, naime, nije nužno rezervirana za krimen isključivo lokalnih vlasti samo zato što je dinamika postupnosti proširivanja opsega prava srpske nacionalne manjine u Vukovaru iz jednog kuta gledanja umrtvljena i prijeteći "lošom beskonačnošću" odnosno trajanju "unedogled".

Ne vidim dokaze u spisu predmeta za zaključak da bi razlozi za postojeće stanje stvari po pitanju opsega statutarno normiranih prava i dinamike njihova proširivanja ležali na lokalnim vlastima kao krivcu, bilo zato što bi vukovarske vlasti bezrazložno odbijale ubrzati dinamiku postupnog širenja prava pripadnika srpske nacionalne manjine unatoč inače harmoničnim međunacionalnim odnosima, bilo zato što bi "usporavale" pretpostavke harmonizacije i snošljivosti da bi time ishodile razlog i povod normativne statičnosti.

Radi se o kompleksnoj i slojevitoj problematici koja se ne smije lomiti preko koljena.

Zlouporaba, naime, sukladno rimskom pravnom principu "*non omne quod licet honestum est*" (nije moralno/pošteno sve što je pravno dopušteno) teoretski može biti i na strani onoga koji inzistira i bezobzirno forsira krutu i formalističku primjenu normiranih ovlaštenja i prava kao vlastiti *summum ius* (najveće pravo) iako zna ili ne može ne znati da su ta njegova prava *summa iniuria* (najveća nepravda) za "drugu" stranu.

U konačnici, u pozadini koncepcije odgođenog i postupnog pravnog režima za srpsku nacionalnu manjinu u Vukovaru egzistiraju moralno i razumno utemeljeni razlozi usmjereni izbjegavanju mogućnosti nereda, osiguranju postizanja punog građanskog mira i civiliziranosti, uravnoteženih i međusobno snošljivih odnosa, što sve ne ide bez šireg lokalnog konsenzusa koji se ne može nametati dekretima.



Ako se već prihvaća kao sukladna Ustavu i zakonu solucija vukovarskog statuta, prema kojoj, proširivanje opsega individualnih i kolektivnih prava pripadnika srpske nacionalne manjine koji žive u Gradu Vukovaru ovisi isključivo o prethodnom zaključku Gradskog vijeća da "dostignuti stupanj razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među građanima Vukovara", dopušta ili čak traži proširivanje novim pravima iz zakonskog kataloga, onda je nedvojbeno da je riječ o autonomnoj i kompleksnoj političkoj procjeni lokalne samouprave u koju se Ustavni sud ne miješa jer za to nema ingerencija.

Ovo tim više jer je u Odluci iz kolovoza 2014., broj: U-VIIR-4640/2014 kao relevantno za odlučivanje Gradskog vijeća o problematici opsega manjinskih prava izrijekom navedena:

- potreba uvažavanja "životnih činjenica i faktičnih okolnosti u Gradu Vukovaru",
- nemogućnost dovođenja u pitanje i ugrožavanja same biti prava pripadnika nacionalnih manjina, uz istodobno
- "uvažavanje potreba većinskog hrvatskog naroda koje izvire iz još uvijek živih posljedica velikosrpske agresije početkom 90-ih godina 20.stoljeća", ali i
- potrebe da tretman srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara bude "pravedan i pravilan".

Očito je da je ovdje riječ o materiji javnog prava u pitanjima zaštite nacionalne manjine koja materija u konkretnom slučaju ima snažno usmjerenje prema nekoj konkretnoj koncepciji pravednosti ("pravilnosti" u moralnom smislu) te uključuje prosudbu i primjenu principa distributivne pravednosti (svakome dati njegovo pravo ali i nikome ne nanositi štetu) u kontekstu skrbi za javni interes i opće dobro s obzirom na korektiv koji izvire iz posve jedinstvenih i specifičnih vukovarskih realnosti.

Ne vidim da bi, pri postojećem stanju zakonskog uređenja, bilo tko drugi osim lokalnih struktura mogao ocjenjivati i valjano ocijeniti kompleks svih izloženih okolnosti, odvagnuti njihovo značenje i donijeti odluku s dovoljnim moralnim legitimitetom i u konačnici za to preuzeti odgovornost.

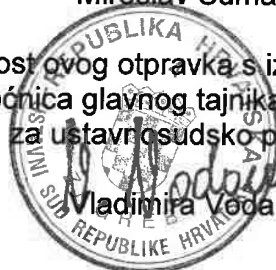
Zaključno, mišljenja sam da uvodno izložena i s moje strane kritizirana argumentacija Odluke predstavlja skretanje u politički prostor u kojem Ustavnom sudu ne bi trebalo biti mjesta.

U Zagrebu, 10. srpnja 2019.

SUDAC

Miroslav Šumanović, v. r.

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava  
Pomoćnica glavnog tajnika Ustavnog suda  
za ustavnosudsko poslovanje



Vladimira Vedašević





## SADRŽAJ

Odluka Ustavnog suda od 2. srpnja 2019. godine, broj: U-II-1818/2016 .....	1
--	---