



Poslano: 28.7.2021.  
Revidirano: 19.10.2021.  
Prihvaćeno: 1.11.2021.

# USTAVNOPRAVNA ZAŠTITA NACIONALNIH MANJINA: PROTUVEĆINSKI ARGUMENT U ULOZI ZAŠTITNIKA DEMOKRATSKIH VRIJEDNOSTI

*Valentino Kuzelj*

*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

*Domeniko Kvartuč*

*Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

*Antonija Petričušić*

*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

## SAŽETAK

Formalni pozitivno-pravni okvir zaštite prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj na visokoj je razini uzimajući u obzir odredbe Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (sa snagom organiskog zakona), prihvaćenih i potvrđenih međunarodnih ugovora, te drugih zakona i podzakonskih akata. Dodatno, iz ustavnosudske prakse proizlazi spremnost na zaštitu prava nacionalnih manjina, što je apostrofirano potvrdom st. 2. Izvorišnih osnova, čl. 1. i čl. 3. (iz kojih proizlazi prihvaćanje tzv. političkog ili građanskog koncepta naroda), te čl. 15, st. 4. (individualno pravo pripadnika nacionalnih manjina na služenje svojim jezikom i pismom) dijelom hrvatskog ustavnog identiteta. Stoga je razloge problema u ostvarivanju prava

### Kontakt autora:

Valentino Kuzelj, student Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

E-mail: [valentino.kuzelj01@gmail.com](mailto:valentino.kuzelj01@gmail.com), ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0003-3028-8562>

Domeniko Kvartuč, student Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

E-mail: [domeniko.kvartuco1@gmail.com](mailto:domeniko.kvartuco1@gmail.com), ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0001-5666-3274>

Dr. sc. Antonija Petričušić, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

E-mail: [antonija.petricusic@pravo.hr](mailto:antonija.petricusic@pravo.hr), ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0002-9826-1174>

nacionalnih manjina potrebno tražiti u nedostatnom stupnju razvoja društvene i političke kulture.

KLJUČNE RIJEČI: nacionalne manjine, narod, ustavni identitet, referendum, demokracija

## UVODNE NAPOMENE

Neprihvatljiva je tvrdnja kako hrvatsko „društvo nema temeljni supstrat prema kojem bi se orijentiralo (...) jer nikada nije održana deliberativna osnova za suglasnost oko temeljnih društvenih i političkih vrijednosti” (Sunajko 2017, 103), te da Republika Hrvatska (u nastavku: RH) kao „politička zajednica ni[je] postigl[a] društveni ugovor” (Sunajko 2017, 123). Ustav Republike Hrvatske (u nastavku: URH) u čl. 3. ističe temeljne vrednote ustavnoga poretka koje služe kao polazišna točka pri tumačenju ostalih ustavnih odredbi i cjeline ustavnoga teksta (koji sadrži širok katalog ljudskih prava i temeljnih sloboda), a „nema dvojbe da temeljna ustavna načela imaju prednost pred svim ostalim ustavnim normama” (Smerdel 2011, 68). Ustavni sud Republike Hrvatske (u nastavku: USRH) raspolaže sredstvima zaštite ljudskih prava, ustavnih vrednota i ustavnog poretka u cjelini. Naime, iz teksta URH i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (u nastavku: UZUS) proizlazi kako pravni poredak RH udovoljava trima nužnim uvjetima poustavljenja<sup>1</sup> pravnoga poretka. Dodatno, ustavnosudska praksa pokazuje kako je „u nekoj mjeri zastupljeno svih pet aspekata poustavljenja” (Burazin, Gardašević i Krešić 2021, 247–248). Stoga je opravdano tvrditi kako URH stremi idealu tzv. normativnog ustava koji udovoljava uvjetima ustavne vladavine, primijenjen je u svakodnevnom životu, te sposoban usmjeravati političke procese u državi (Smerdel 2013, 16–17), dok je USRH ovlašten i sposoban štititi temeljne ustavne vrijednosti i ljudska prava.

U aktualnoj stvarnosti izdizanja tzv. iliberalnih demokracija u europskim okvirima, gdje „autokrati predstavljaju svoj projekt kao 'istinsku demokraciju' utemeljenu na 'istinskoj volji nacije' kako bi zapravo uzurpirali moć za etničku i vjersku hegemonizaciju većine, u otvorenom zanemarivanju ciljanih manjina i odsutnosti zaštite individualnih sloboda” (Kostadinov 2021, 368), od presudne je važnosti povjerenje u normativnost demokratskih ustava nacionalnih država te snagu ustavnog sudstva da

1 „U poustavljenom pravnom poretku ustavom se utvrđuju ciljevi koje zakonodavac treba slijediti, a zakonodavac samo može izabrati najprikladnija sredstva za ostvarenje tih ciljeva, suci su ovlašteni i obvezni neposredno primjenjivati ustavne norme, što znači da su i odnosi među građanima uređeni ustavom, doktrina zakone tumači kao razradu ustavnih načela i vrijednosti, a političari i ustavni državni organi svoje postupke opravdavaju pozivanjem na ustav” (Burazin, Gardašević i Krešić 2021, 222).

zaštiti ideju liberalne demokracije i vladavine prava kao jamaca ostvarenja i zaštite ljudskih prava i prava manjinskih skupina. Dodatno je potrebno apostrofirati nužnost angažiranog pristupa ustavnih sudova u zaštiti temeljnih ustavnih principa, u situaciji kad predvodnici iliberalnih ideja (neprijatelji demokracije) kroz instrumentalizaciju i zlorabu demokratskih mehanizama nastoje urušiti materijalnu srž ustavnih demokracija jer, kako ističe Kostadinov (2021, 368), „čini se da napadači igraju po pravnim pravilima, no oni ih zapravo uništavaju”.

Stoga se kao neophodan zahtjev pred suvremenim ustavnim sudstvom ističe potreba identificiranja temeljnih vrijednosti (strukturnih principa) ustavnoga poretka, te njihova beskompromisna zaštita. Navedeno je posebno apostrofirano u ustavnim porecima (poput hrvatskog<sup>2</sup>), gdje ustavni tekst ne navodi klauzulu vječnosti, kao eksplicitnu „supstancijaln[u] preprek[u] ustavnih promjena” (Horvat Vuković 2015, 485), što ne isključuje mogućnost postojanja implicitnih vjernih klauzula koje ustavni sud identificira i štiti „definiranjem ustavnog identiteta svoje države kroz sustavno tumačenje ustava i teleološko tumačenje svoje uloge” (Horvat Vuković 2015, 495). Ovdje ustavotvorac ne pridaje svojstvo nepromjenjivosti pojedinim odredbama *eksplicite*, već njihov identitetski značaj naknadno „otkriva” (ustavni) sud (Zlatić 2019, 29), tj. „[s]ud može reći da ustav obuhvaća nešto što faktički nije u ustavu ili da postoji nešto na drugom mjestu, što, prema mišljenju suda, može imati odlučan pravni utjecaj na ustav” (Kostadinov 2011, 310). Upravo se kroz to ogleda temeljna ideja tzv. obrambene ili militantne demokracije s glavnim ciljem zaštite demokracije „od elemenata koji ju žele srušiti iznutra ili onih koji ju otvoreno žele uništiti izvana korištenjem demokratskih struktura, kao i potpore stanovništva” (Kostadinov 2011, 330). Naime, suvremeno poimanje demokracije više ne obuhvaća (isključivo) izraz volje demokratske većine, već je njezin temeljni kredo zaštita ljudskih prava: „Danas upotrebljavamo isti pojam *demokracija* za zaštitu temeljnih prava, ali je značenje pojma drugačije”, a „[č]uvar tih temeljnih načela je nužno sudac” (Kostadinov 2011, 305). Kako ističe USRH (2014a, t. 10.1): „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”. Stoga se određene ustavne odredbe (ustavno-identitetske odrednice) izuzimaju od mogućnosti promjene ili uklanjanja u redovitom postupku izmjene ustava, s obzirom na to da je ustavom dodijeljena ovlast izmjene ustava „po svojoj naravi konstituirana vlast te ne može biti korištena preko samim ustavom određenih joj granica” (takva ovlast pripada eventualno konstituirajućoj vlasti (iako i to pitanje nije neprijeporno), koja donosi ustav i uspostavlja ustavni poredak) (Zlatić 2021, 537). Navedeno je posebno

2 Pritom valja upozoriti kako Kostadinov (2011) identificira čl. 17, st. 3. URH dijelom ustavnog identiteta, kao eksplicitnu zabranu ograničenja pojedinih ustavnih prava.

važno u kontekstu zaštite prava (nacionalnih, u vidu predmeta ovoga rada) manjina, s obzirom na (potencijalnu) opasnost da se zlorabom mehanizama većinske demokracije naruše njihova prava i sredstva osiguranja jednakopravnosti u odnosu na pripadnike većinskog naroda.

Cilj rada ogleda se u izlaganju temeljnih pravnih dokumenata za zaštitu i ostvarivanje prava nacionalnih manjina u RH, te razmatranju najvećeg značaja koji njihovoj zaštiti posvećuje hrvatski ustavotvorac, uvodeći odredbe o ravnopravnosti nacionalnih manjina, te jamstvu jezika i pisma nacionalnih manjina u red vječnih (nepromjenjivih) ustavnih odredbi, tzv. ustavnog identiteta.<sup>3</sup> U tom se smislu postavlja teza kako je (domaći i međunarodni) normativni okvir ostvarivanja prava nacionalnih manjina u RH na visokoj razini, dok iz ustavnosudske prakse proizlazi spremnost USRH na zaštitu ustavnih prava nacionalnih manjina, osobito onih koje tvore dio hrvatskog ustavnog identiteta, te su, sukladno tome, izuzete od potencijalne izmjene u redovitom postupku promjene URH. Sukladno tome, izvodi se zaključak kako uzrok problema pri ostvarenju prava nacionalnih manjina u RH valja tražiti u nedostatnom stupnju razvoja društvene i političke kulture.

### PRAVNI OKVIR OSTVARENJA I ZAŠTITE PRAVA NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Iako je postojanje nacionalnih manjina prepoznato u suvremenim društvima, sam pojam nije precizno definiran te je prepušten arbitrarnim interpretacijama na međunarodnoj, državnoj i akademskoj razini (Mesić 2013, 111–112). Rezultat toga je selektivan pristup nacionalnim manjinama tako što se ostvarivanje njihovih prava svodi na političke pritiske i utjecaje na određene države (Tatalović 2000, 79). Dodatno, problem predstavlja nesistematizirana terminologija (npr. „etničke manjine”, „rasne grupe”, „vjerske manjine”, „manjinske zajednice”, „zajednice” i sl) iz koje je nemoguće razlučiti na čija prava se ona točno odnosi (Raduški 2008, 237–238). Upravo zato je potrebno suglasje na međunarodnoj razini, kao i na razini pojedinih država, pritom imajući na umu integrirajući pristup nasuprot asimilirajućem, koji uzrokuje nestanak skupnog identiteta i akulturaciju (Majetić 2010, 42), nacionalnih manjina. S obzirom na pluralitet i diferenciranost definicija pojma „nacionalnih manjina”, u ovome se radu prihvaća njihovo određenje sadržano u čl. 5. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (u nastavku: UZPNM), kao skupina „hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a

3 Odredbe URH koje je USRH dosad identificirao kao dijelove hrvatskog ustavnog identiteta obuhvaćaju: st. 2. Izvorišnih osnova; čl. 1; čl. 3; čl. 15, st. 4; te čl. 49, st. 1, vidi primjerice Horvat Vuković (2019, 261).

njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja”.

Iz navedenoga proizlazi potreba napuštanja shvaćanja koje državu čini neutralnom prema apstraktnom građaninu (odvojenom od identiteta kojima izriče svoju različitost) (Vasić 2012, 140), uz istovremeno prihvaćanje postojanja kolektivnih prava i mogućnosti tzv. pozitivne diskriminacije manjinskih skupina u svrhu postizanja supstancijalne jednakosti s pripadnicima većinskog naroda. Drugim riječima, potrebno je napustiti poimanje države koja neizostavno promiče određene kulturne identitete (one većinskog naroda) i naglašava kako prava manjina stvaraju nejednakosti, s obzirom na to da je posljedica takvog shvaćanja stvaranje negativnih preduvjeta za asimilaciju i sukobe na etničkoj osnovi (Tatalović 2000, 81). Odnosno, „norme koje društvo postavlja kao opće mogu zapravo biti 'krojene' samo po mjeri većine (...), a manjine bivaju izostavljene i zanemarene”, stvarajući i produbljujući diskriminaciju (Dvornik 2014, 56). Takvo načelo je neprihvatljivo jer većina tada nadglasava pripadnike manjinskih skupina pri kreiranju politika i alokaciji resursa presudnih za opstanak njihovih prava i kulture (Kymlicka 1995, 108–109), što je izravno suprotno glavnim ciljevima pravnih i demokratskih država, te ideji etničke tolerancije. Drugim riječima, zakonodavni okvir neke države ne može izbjeći donošenje odluka u pogledu jezika, pisma, kulture i statusa nacionalnih manjina, te posljedica koje takve odluke donose, ali to može učiniti na način da prepozna, prihvati i uvaži potrebe različitih etničkih i nacionalnih grupa s ciljem egalitarnog postupanja prema svim građanima (Kymlicka 1995, 115). Upravo je takav pristup naglašen u modelu kulturne autonomije unutar hrvatskog pravnog okvira. Stoga je potrebno stvoriti uvjete za ostvarenje jednakopravnosti pripadnika manjinskih skupina s pripadnicima većinskog naroda, što ne isključuje mogućnost uvođenja tzv. pozitivnih mjera „[r]adi izbjegavanja bilo kakvog diskrecijskog ponašanja koje bi imalo diskriminacijske posljedice po nacionalne manjine (...) zbog dominacije i supremacije većine” (Arlović 2019, 801).

U kontekstu RH naglašava se i provodi model kulturne autonomije nacionalnih manjina, odnosno njihovo integriranje u društvo djelovanjem državnih institucija i nevladinih udruga nacionalnih manjina (Tatalović 2006, 163). Razvoj suvremenih manjinskih prava u RH započinje njenim osamostaljenjem, te se pod uvjetima međunarodnog pritiska (osobito Europske unije) i izrazito podijeljenog društva donosi Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (koji, unatoč nazivu, nije ustavni zakon; kako navodi čl. 83. URH, a potvrđuje USRH (2000, t. 6), riječ je o organskom zakonu čija pravna snaga u odnosu na ostalo, tzv. ordinarno zakonodavstvo, proizlazi iz kvalificirane većine potrebne za njegovo dono-

šenje).<sup>4</sup> Također, ovaj period obilježen je marginalizacijom i ignoriranjem nacionalnih manjina u političkom i javnom životu (Tolnauer 2014, 7), te je upravo ključan bio daljnji razvoj njihove zaštite.

Nastavno, naglašava se razdoblje od 2000. godine kada RH potpisuje ključne međunarodne ugovore o zaštiti nacionalnih manjina<sup>5</sup>, čime je osigurana mogućnost izravne primjene odredaba međunarodnih instrumenata koji zabranjuju diskriminaciju (Petričušić 2011, 661), poput Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina<sup>6</sup> (u nastavku: Okvirna konvencija) i Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima,<sup>7</sup> a koji pripadaju važećem normativnom okviru zaštite nacionalnih manjina u RH. Okvirnom konvencijom države potpisnice se obvezuju osigurati nacionalnim manjinama jednakost pred zakonom i jednaku pravnu zaštitu, potvrđujući time njenu antidiskriminacijsku klauzulu (Petričušić 2011, 651–652). Neizostavno je uputiti i na ostale obvezujuće međunarodne izvore prava, poput Međunarodne konvencije Ujedinjenih naroda o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije,<sup>8</sup> Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (i njezinih Protokola)<sup>9</sup>, te *supra* spomenute Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, ali i bilateralne sporazume kojih je RH stranka s ciljem recipročne zaštite nacionalnih manjina država ugovornica.<sup>10</sup>

4 Detaljnije o početnom periodu zaštite nacionalnih manjina od osamostaljenja RH do donošenja UZPNM-a vidi Petričušić i Tatalović (2018, 98–100); Tatalović (2001, 96); Tatalović i Lacović (2011, 377–378).

5 Sukladno čl. 141. URH, međunarodni ugovori sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom dio su unutrašnjeg pravnog poretka RH, te su po snazi iznad zakona.

6 Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 14/1997.

7 Zakon o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 18/1997.

8 Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 12/1993, t. 27.

9 Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 18/1997; Zakon o potvrđivanju Protokola br. 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – br. 14/2002; Zakon o potvrđivanju Protokola br. 13 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, o ukidanju smrtno kazne u svim okolnostima, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 14/2002; Zakon o potvrđivanju Protokola br. 14 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, o izmjeni nadzornog sustava Konvencije, Narodne novine br. 1/2006; Zakon o potvrđivanju Protokola br. 15 kojim se mijenja i dopunjuje Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine br. 13/2017.

10 Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Mađarskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 8/95; Zakon o potvrđivanju Ugovora Republike

Potrebno je istaknuti kako se praksa zapadnih država u toleriranju i zaštiti nacionalnih manjina nerijetko temelji na slobodnom odabiru država potpisnica između ponuđenih opcija, koje se kreću od „strogih” do „slabih” manjinskih prava (Mesić 2003, 164). Iako je manjinska politika RH dijelom rezultat vanjskih zahtjeva (Jakšević, Tatalović i Lacović 2015, 13–14; Petričušić 2017, 308), temelje jednakopravnosti nacionalnih manjina valja tražiti u odredbama URH. Tako je temeljnim pravnim aktom hrvatske države ona konstituirana kao demokratska (čl. 1, st. 1) nacionalna država „hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina” (st. 2. Izvorišnih osnova) utemeljena na suverenitetu naroda kao „zajednic[e] slobodnih i ravnopravnih državljana” (čl. 1, st. 2), a jednakost, nacionalna ravnopravnost i vladavina prava izdignute su u red najviših vrednota ustavnoga poretka (čl. 3), te je *verbatim* zabranjena diskriminacija na osnovi rase, boje kože, jezika, vjere i nacionalnog podrijetla (čl. 14, st. 1). U tom smislu, „[s]vako izdvajanje bilo koje skupine hrvatskih državljana iz ukupnog korpusa ‘naroda’ prema bilo kojemu kriteriju, pa tako i prema kriteriju nacionalne pripadnosti”, valja smatrati „ustavnopravno neprihvatljivim, odnosno suprotnim temeljnom slovu i smislu Ustava RH, samome temeljnom [političkom, *op. a.*] pojmu ‘naroda’” (Barić 2011, 55). Povezano s time, iz prakse USRH također proizlazi zaključak kako u hrvatskoj ustavnoj strukturi koncept političkog naroda (*demos*) prevladava nad etničkim modelom (*ethnos*) (Toplak i Gardašević 2017, 289) pri čemu se „*demos* u cjelini sastoji od zajednice slobodnih i ravnopravnih građana koje ona povezuje svojim ustavnim i drugim pravom, dok se *ethnos* prije svega povezuje uz zajednicu čije članove ujedinjuju pretpolitički atributi poput jezika, kulture, podrijetla, religije, pa čak i rase” (Bačić 2011, 50). Stoga, uz zabranu diskriminacije pripadnika manjine u odnosu na većinski narod, proizlazi potreba jednakog tretmana svih priznatih nacionalnih manjina, te različit tretman neke od njih valja smatrati načelno nedopuštenim (što proizlazi iz ustavnog načela jednakosti pred zakonom, čl. 14) (Smerdel 2011, 68).

Navedeno ne isključuje mogućnost, po naravi privremene, pozitivne diskriminacije za ostvarivanje prava i sloboda manjinskih skupina u cilju ostvarenja supstancijalne jednakosti (uz formalnu). Tako je već na ustavnoj

Hrvatske i Talijanske Republike o zaštiti manjina, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 15/97; Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Srbije i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori i srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 3/05; Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Republike Makedonije o zaštiti prava hrvatske manjine u Republici Makedoniji i makedonske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 3/08; Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Crnoj Gori i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 9/09.

razini zajamčena ravnopravnost pripadnika svih nacionalnih manjina (čl. 15, st. 1), koja se uređuje ustavnim zakonom (čl. 15, st. 2) koji ima pravnu snagu organskog<sup>11</sup> zakona, te se otvara i mogućnost osiguranja posebnog prava na zastupljenost u Hrvatskom saboru (čl. 15, st. 3). Dodatno, jamči se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodne uporabe jezika i pisma, te kulturna autonomija (čl. 15, st. 4), zbog čega se zakonom uz hrvatski jezik i latinično pismo, u pojedinim lokalnim jedinicama, u službenu uporabu mogu uvesti i drugi jezici, te ćirilično ili koje drugo pismo (čl. 12, st. 2). Arlović (2019, 802) navodi kako je Hrvatski sabor donio sve potrebne zakone<sup>12</sup> za ostvarenje navedenih prava. Ustavna obveza usvajanja ustavnog zakona (sa snagom organskog zakona) kojim se uređuju prava nacionalnih manjina (čl. 15, st. 2) ispunjena je donošenjem UZPNM-a 2002. godine, dok je drugi dio navedene obveze, naime uspješnost i dosljednost u njegovoj primjeni, još uvijek na nezadovoljavajućoj razini, te analize „pokazuju da diskriminacija na temelju etničke pripadnosti još uvijek u velikoj mjeri egzistira u hrvatskom društvu” (Vasiljević i Vinković 2019, 101), a valjalo bi istražiti je li takvo stanje i s drugim zakonima kojima se uređuju i štite prava nacionalnih manjina.

U tom smislu valja istaknuti kako je USRH više puta intervenirao na kršenje prava srpske nacionalne manjine od strane Gradskog vijeća Grada Vukovara, koje je Statutarnom odlukom iz 2013. godine pokušalo izuzeti područje Grada Vukovara od primjene Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (u nastavku: ZUJiPNM), te čl. 12. UZPNM-a. Takvo flagrantno kršenje načela ustavnosti i zakonitosti nauštrb prava nacionalnih manjina USRH (2014b, t. 8) nije nalazio „potrebim posebno obrazlagati”, ocijenivši razloge nesuglasnosti s URH

11 Organski zakoni kojima se uređuju prava nacionalnih manjina donose se kvalificiranom (dvotrećinskom) većinom svih zastupnika (URH, čl. 83, st. 1). Tako je i UZPNM organski zakon donesen dvotrećinskom većinom svih zastupnika, te korištenje naziva „ustavni” predstavlja *falsa nominatio*, stoga UZPNM po svojoj prirodi nema pravnu snagu Ustava (USRH 2011, t. 9).

12 Uz odredbe URH o zaštiti nacionalnih manjina i UZPNM-a, kao krovnog propisa koji sveobuhvatno uređuje predmetnu materiju, brojni drugi zakoni i podzakonski propisi omogućavaju ostvarivanje i zaštitu prava nacionalnih manjina u različitim segmentima društvenoga života: uporabu imena i prezimena na jeziku i pismu nacionalne manjine; ishođenje osobne iskaznice i na manjinskom jeziku i pismu; služenje manjinskim jezikom i pismom; odgoj i obrazovanje na manjinskom jeziku i pismu; ostvarivanje kulturne autonomije, te samoorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja zajedničkih interesa; očitovanje vjere i osnivanje vjerskih zajednica; pristup sredstvima javnog priopćavanja i obavljanje djelatnosti javnog priopćavanja na manjinskom jeziku i pismu; zastupljenost u Hrvatskom saboru, predstavničkim i izvršnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima, te upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima preko vijeća i predstavnika nacionalnih manjina; zaštita opstanka, te ostvarivanje prava i sloboda.



očitima. Nekoliko godina potom USRH je ukinuo dijelove Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara. Pritom USRH (2019a, t. 22.1) opetovano ističe potrebu razumijevanja „posebn[e] povijesn[e] političk[e] situacij[e] u Gradu Vukovaru, međutim, ne može ignorirati činjenicu da je osporenim odlukama (...) isključen velik broj prava pripadnika srpske nacionalne manjine koji žive na području Grada Vukovara”, koja im pripadaju prema ZUJiPNM-u, „dok su ona prava koja su im priznata znatno sužena”. Ukinutim se odredbama pokušalo uvesti dodatne uvjete za ostvarivanje prava gradskih vijećnika i zamjenika gradonačelnika iz reda pripadnika srpske nacionalne manjine u Gradu Vukovaru (gdje je u službenoj uporabi, uz hrvatski jezik i latinično pismo, i srpski jezik i ćirilično pismo) „na dobivanje materijala potrebnih za njihov rad na svom jeziku i pismu”, a koje „nije ni na koji način uvjetovano ili podložno ikakvim ograničenjima” (USRH 2019a, t. 24.2). Također se, uz dodatne „otežavajuće” uvjete, ostvarivanje navedenog prava pokušalo vezati uz količinu sredstava predviđenih u tu svrhu u lokalnom proračunu, „pri čemu vijećnici ta prava ostvaruju do iznosa sredstava koji je za tu namjenu osiguran u pojedinom mjesecu” u okviru proračunske godine (USRH 2019a, t. 25). Time se pokušalo dovesti pravo članova gradskog vijeća, te zamjenika gradonačelnika iz reda srpske nacionalne manjine „na korištenje svojim jezikom i pismom u radu (...) u zavisnost od iznosa proračunskih sredstava jedinice lokalne samouprave koja su za određeni mjesec predviđena za tu namjenu”. To je u izravnoj suprotnosti s dikcijom čl. 22. ZUJiPNM-a koji određuje da se sredstva za ostvarivanje tog prava osiguravaju u državnom proračunu te se ono „ne smije ni ograničavati ni uvjetovati iznosom novca predviđenim u proračunu jedinice lokalne samouprave” (USRH 2019a, t. 25.2).

U istoj odluci, USRH (2019a, t. 26–26.3) je također ukinuo odredbu kojom se, zahtijevajući dokazivanje pravnog interesa, te podnošenje pisanog zahtjeva, smjeralo ograničiti ostvarivanje prava građana (pripadnika srpske nacionalne manjine) na dobivanje, na srpskom jeziku i ćiriličnom pismu, prijepisa izvornika pojedinog predmeta, propisa, akta ili isprave, tj. na tiskanje dvojezičnog obrasca, ako je predmet rješavan; propis, akt ili isprava doneseni; odnosno obrazac izrađen u okviru rada Gradskog vijeća, gradonačelnika ili u postupku pred upravnim tijelima Grada Vukovara. Takvo dodatno ograničavanje prava koja pripadnicima nacionalnih manjina pripadaju temeljem ZUJiPNM-a ocijenio je nepotrebnim, te suprotnim duhu i svrsi tog zakona. Naposljetku, na simboličkoj razini značajno, USRH (2019a, t. 27–27.2) je ukinuo odredbe kojima je dvojezično (na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, te na srpskom jeziku i ćiriličnom pismu) ispisivanje pečata istom veličinom slova odgođeno dok se „ne steknu uvjeti sukladno članku 61. stavku 3. Statuta Grada Vuko-

vara” (USRH 2019a, t. 27). Za takvo odgađanje „ne postoji nijedan prihvatljiv razlog, a osobito ne takav zbog kojeg bi Gradskom vijeću Grada Vukovara (...) bilo nemoguće ili otežano omogućiti njegovo ostvarivanje” (USRH 2019a, t. 27.3). Na simbolički značaj jezika i pisma nacionalnih manjina u svojem izdvojenom mišljenju ukazuje sudac Abramović (2019): „manjinski jezik i pismo nikako ne ut[je]ču 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 jednakoopravni s drugim građanima”.

### PRAVO NA ADEKVATNU ZASTUPLJENOST PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA

Usvajanjem UZPNM-a preciznije se utvrđuje zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima na lokalnoj, područnoj i državnoj razini (Jakšević, Tatalović i Lacović 2015, 17), te u tijelima javne uprave.<sup>13</sup> Od izuzetnog je značaja sudjelovanje nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (UZPNM, čl. 20), čime se otvara mogućnost etabliranja manjinskih politika i na nižim razinama vlasti. U pogledu izbora na nacionalnoj razini, pripadnici nacionalnih manjina biraju najmanje 5, a najviše 8 zastupnika u Hrvatski sabor, u posebnim izbornim jedinicama (UZPNM, čl. 19) (prema Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (čl. 16, st. 2) pripadnici nacionalnih manjina biraju 8 zastupnika u posebnoj izbornoj jedinici koja obuhvaća područje cijele RH). Nacionalne manjine biraju predstavnike prema sljedećem „ključu”: srpska 3; talijanska 1; mađarska 1; češka i slovačka zajedno 1; austrijska, bugarska, njemačka, poljska, romska, rumunjska, rusinska, ruska, turska, ukrajinska, vlaška i židovska zajedno 1; te albanska, bošnjačka, crnogorska, makedonska i slovenska zajedno 1.<sup>14</sup> Zamjerke se pritom pronalaze u nejednakostima izbornih šansi koje su rezultat nedovoljnog/prevelikog broja zastupničkih mjesta s obzirom na to da ona ne odražavaju stvaran udio nacionalnih manjina u populaciji, dok su neke nacionalne manjine međusobno grupirane u istu skupinu,

13 Tako, primjerice, UZPNM u čl. 22. predviđa osiguranje zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u izvršnom tijelu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima, u skladu s posebnim zakonom; te u tijelima uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u skladu s posebnim zakonom.

14 Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (čl. 17, st. 1–6); Petričušić (2008, 75–76); Tatalović i Šimić (1997, 36–37).

te se time određenim manjinama nameće predstavnik koji nije pripadnik njihove nacionalne manjine (Tatalović i Lacović 2011, 382–383 i 386). Tako je još prije deset godina u znanstvenoj literaturi isticano kako „[g]rupiranje potonje dvije skupine predstavlja zakonodavni misterij”, te da je „prema cenzusu iz 2001. (...) glas jedne osobe iz grupacije 12 manjina vrijedi[o] kao gotovo 3 (2.89) glasa pripadnika 'balkanske' skupine od 5 manjina” (Horvat 2011, 458 bilj. 6). Naposljetku, u pogledu zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne uprave, usprkos provođenju određenih mjera u tom pogledu, ne ostvaruje se zakonom zajamčena zastupljenost, a broj zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina nije razmjernan njihovu udjelu u ukupnom stanovništvu (Vukojičić Tomić 2017, 181–183). Stoga valja istaknuti potrebu jačanja društvene organiziranosti pripadnika nacionalnih manjina i veće uključenosti u rad tijela na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini (Tatalović 2006, 171), jer se upravo time izbjegavaju nesporazumi i sukobi između manjina i većine (Tatalović 2001, 101). Navedeno, između ostaloga, proizlazi iz stalnog praćenja i analize rada predstavnika nacionalnih manjina, te se zaključuje kako su mnogi problemi vezani uz njihovo djelovanje ostali bez adekvatnih odgovora, direktno utječući na percepciju šire javnosti o nacionalnim manjinama (Mikić 2014, 19).

Stoga je od posebnog značaja *supra* navedeni primat koncepta političkog naroda (*demos*), nasuprot etničkom modelu (*etnos*), a koji je potvrđen u praksi USRH, upravo stoga što se time odbacuje mogućnost različitog (negativnog) tretmana i slabije zaštićenosti pripadnika manjine u odnosu na većinu. Posebno valja istaknuti ukorijenjenost takvog koncepta političkog naroda, te odredbe o individualnom pravu na služenje jezikom i pismom nacionalnih manjina u samoj srži hrvatskog ustavnopravnoga poretka, naime, u njezinom ustavnom identitetu. Time se jamči „ustavna vječnost” navedenih odredbi, te se čak i na najvišoj (ustavnoj) razini sprječava njihova izmjena u redovitom postupku izmjene Ustava (bilo u Hrvatskom saboru ili na ustavotvornom referendumu), s obzirom na to da bi se time urušila bit hrvatske ustavne države, tj. unutrašnja struktura URH. Naime, „Ustav sadržava integrirani sustav za zaštitu ljudskih prava u kojemu ključnu ulogu imaju demokracija i vladavina prava. Logika referendumskeg procesa mora biti istovjetna toj ustavnoj logici jer su izborni i referendumski postupci najvažniji test privrženosti istinskoj političkoj demokraciji koja je utjelovljena u Ustavu” (USRH 2013a, t. 6).

RAVNOPRAVNOST, TE JAMSTVO JEZIKA I PISMA  
NACIONALNIH MANJINA KAO DIO HRVATSKOG  
USTAVNOG IDENTITETA

Sukladno *supra* iznesenom, a što potvrđuje USRH, iz st. 2. Izvorišnih osnova, čl. 1. te jednakosti, nacionalne ravnopravnosti i demokratskog višestranačkog sustava kao najviših vrednota ustavnoga poretka (čl. 3), koje se „moraju ostvarivati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi” (čl. 14, st. 1), „proizlazi da je Ustav prihvatio građanski koncept države u kojoj svi njezini državljani – koji obuhvaćaju pripadnike hrvatskoga naroda i pripadnike svih nacionalnih manjina – čine 'narod'”. Tako definiran građanski ili politički koncept naroda (*demos*) „ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika u Hrvatski sabor, predstavničko tijelo građana, na temelju općeg i jednakog biračkog prava”, zbog čega nije dopušteno unaprijed zakonski jamčiti određeni broj zastupničkih mjesta nacionalnim manjinama u okviru općeg izbornog sustava kao izraza prethodno istaknutih najviših ustavnih vrednota, naime, jednakosti, nacionalne ravnopravnosti i demokratskog višestranačkog sustava (USRH 2011, t. 30.1–30.2). Nasuprot tome, ustavnopravno je dopušteno propisivanje pozitivnih mjera prema manjinama unutar općeg izbornog sustava ili primjena sustava unaprijed zajamčenih zastupničkih mjesta izvan općeg izbornog sustava (USRH 2011, t. 34.1). Hrvatski se zakonodavac opredijelio za mogućnost, otvorenu čl. 15, st. 3. URH, da se pripadnicima nacionalnih manjina zakonom osigura posebno pravo izbora svojih zastupnika u Hrvatski sabor, a s obzirom na dugotrajnost primjene takvog rješenja (od 1992. godine), Barić (2011, 55) ističe kako se „takvo rješenje ima smatrati stečenim pravom i valja ga zadržati”. To je učinjeno *supra* opisanim jamčenjem određenog broja zastupnika nacionalnim manjinama, izabranim u posebnoj izbornoj jedinici koja obuhvaća područje cijele RH, te Lauc (2011, 64) navodi kako se time osigurava zastupljenost nacionalnih manjina uz uvažavanje općeg i jednakog biračkog prava. U pogledu tako izabranih zastupnika nacionalnih manjina, nema dvojbe oko jednakovrijednosti njihovih zastupničkih mandata s onim zastupnika izabranih u okviru općeg izbornog sustava. Upravo iz koncepta političkog naroda kao zajednice slobodnih i ravnopravnih državljana proizlazi ravnopravan položaj svih zastupnika. Predstavnici „izabrani u posebnoj izbornoj jedinici imaju isti mandat kao i oni izabrani u jednoj od deset izbornih jedinica”, te URH „nijednom svojom odredbom ne ukazuje na činjenicu da u hrvatskome izbornom sustavu postoji više različitih vrsta ili tipova mandata nego samo jedan slobodan predstavnički mandat, neovisno o načinu izbora zastupnika” (Lauc 2011, 64–65). Bačić (2011, 50) izvodi zaključak o „integralnom karakteru zastupničkog mandata jer bi svako naglašavanje njegovog dualističkog karaktera bilo suprotno čl. 1, čl. 71 i čl. 75, st. 1”.

Stoga valja smatrati neprihvatljivim prijedlog Inicijative „Narod odlučuje” (u nastavku: Inicijativa) za održavanje ustavotvornog referenduma, kojim se unosenjem novog čl. 72.a htjelo isključiti zastupnike nacionalnih manjina od odlučivanja o povjerenju Vladi, te donošenju državnog proračuna. Pokušaj navedenih izmjena URH smjerao je ograničenju i ukidanju ustavnih prava pripadnika nacionalnih manjina na zastupljenost i adekvatnu predstavljenoost u Hrvatskom saboru (Petričušić i Dolenc 2021, 126–127). Hrvatski sabor je po zaprimanju zahtjeva Inicijative Zaključkom pozvao Vladu da ispita ispunjenost uvjeta za raspisivanje referenduma u pogledu broja i vjerodostojnosti potpisa birača, te je Povjerenstvo za provjeru broja i vjerodostojnosti potpisa birača, sastavljeno putem tadašnjeg Ministarstva uprave, utvrdilo kako nije prikupljen potreban broj potpisa za raspisivanje referenduma (Petričušić i Dolenc 2021, 128). USRH (2019b, t. 1.1) je, povodom prijedloga Organizacijskog odbora Inicijative za pokretanje postupka ocjene ustavnosti navedenog Zaključka Hrvatskog sabora, ocijenio kako Zaključak nije drugi propis u smislu čl. 125, alineje 2. URH koji bi mogao biti predmetom ocjene ustavnosti, već je podnesak Inicijative razmotrio kao zahtjev za nadzorom ustavnosti i zakonitosti provođenja državnog referenduma. Potom je, utvrdivši kako je podnesen izvan roka od 30 dana iz čl. 88. UZUS-a (primijenjenim na nadzor ustavnosti provođenja referenduskog postupka u skladu s čl. 96. UZUS-a), odbacio zahtjev kao nepravodoban (USRH 2019b, t. 6). Iako time, s osnove formalnopravnih razloga, referendum nije održan, valja se zapitati kako bi USRH odlučio o meritumu, tj. ustavnosti samih referendumskih pitanja.

Naime, USRH je sukladno čl. 95, st. 1. UZUS-a ovlašten na zahtjev Hrvatskog sabora utvrditi je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s URH, te jesu li ispunjene pretpostavke za njegovo raspisivanje. Dodatno, USRH (2013b, t. 5) je temeljem čl. 125, alineje 9. URH i čl. 2, st. 1. u vezi s čl. 87, alinejom 2. UZUS-a izveo ovlast nadzora ustavnosti državnog referenduma do formalnog završetka referenduskog postupka, čak i ako navedeni zahtjev Hrvatskog sabora izostane. Pritom ističe kako će se takvim općim nadzornim ovlastima koristiti tek iznimno, ukoliko bi utvrđena formalna i/ili materijalna neustavnost referenduskog pitanja prijetila „narušavanjem strukturalnih obilježja hrvatske ustavne države, to jest njezina ustavnog identiteta, uključujući najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 1. i članak 3. Ustava)”. Time je u hrvatsku ustavnosudsku praksu uvedena teorija tzv. neustavnog ustavnog amandmana (Gardašević 2014, 89), čime je „učinjen ključan korak prema utvrđenju vrhovnog statusa Ustava Republike Hrvatske za građane ove zemlje” (Horvat Vuković 2016, 807–808), te se u navedenom ogleđa izraženi je poustavljenije hrvatskog pravnoga poretka (Burazin, Gardašević i Krešić 2021, 228).

USRH je 2014. godine, sukladno zahtjevu Hrvatskog sabora temeljem čl. 95. UZUS-a, utvrdio neustavnost referenduma s ciljem izmjene čl. 12, st. 1. UZPNM-a, čime bi se pravo na ravnopravnu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina omogućilo samo u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici određene manjine čine najmanje polovicu stanovnika (za razliku od pozitivno-pravnog uređenja koje zahtijeva da pripadnici manjine u odnosnoj lokalnoj jedinici čine najmanje trećinu stanovnika) (Horvat Vuković 2016, 808). Pritom je kao odredbe relevantne za ocjenu ustavnosti istaknuo st. 2. Izvorišnih osnova, čl. 1, st. 1, čl. 3, čl. 12. i čl. 15, st. 4. URH, te izveo zaključak da se, iako ustavotvorac prepušta odluku o uvođenju i visini zakonskog praga zakonodavcu, „ne smije izvoditi zaključak o apriornoj i bezuvjetnoj dopuštenosti povećanja praga za službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina. Ustav u tom pitanju postavlja zahtjeve koji proizlaze iz demokratskog društva utemeljenog na vladavini prava” (USRH 2014a, t. 9–10). Dodatno, podsjeća kako čl. 15, st. 4. jamči individualno pravo pripadnika nacionalnih manjina na služenje vlastitim jezikom i pismom koje „nema ni privremeni ni tranzicijski karakter”, te „čini bit identiteta svakog naroda i univerzalne je naravi. Pripada u najsvjetlije civilizacijske tekovine čovječanstva” (USRH 2014a, t. 13).

U tom smislu proizlazi eklatantna pogrešnost tumačenja koje iznosi Palić (2017), tvrdeći da je zastupnica srpske nacionalne manjine govoriti srpskim jezikom u Hrvatskom saboru prekršila Ustav, pritom se pozivajući na odredbu čl. 12, st. 1. URH, kojim je u RH u službenoj uporabi hrvatski jezik i latinično pismo. Takvo formalističko tumačenje, kojim je jedna ustavna odredba izvučena iz konteksta cjelokupne ustavne građevine i interpretirana zasebno i mehanički, u krajnjoj je suprotnosti s metodom tzv. holističke interpretacije ustava<sup>15</sup> koju prihvaća i USRH (2010, t. 8.2), ističući kako „Ustav čini jedinstvenu cjelinu. Njemu se ne može pristupati na način da se iz cjeline odnosa koji se njime ustrojavaju izvlači jedna odredba, pa se ona onda tumači zasebno i mehanički, neovisno o svim ostalim vrijednostima koje su Ustavom zaštićene. Ustav posjeduje unutarnje jedinstvo i značenje pojedinačnog dijela vezano je uz sve ostale odredbe. Promatra li ga se kao jedinstvo, Ustav odražava pojedina sveobuhvatna načela i temeljne odluke u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe. Stoga se nijedna ustavna odredba ne može izvući iz konteksta i samostalno interpretirati”. Upravo individualno pravo zastupnice, kao pripadnice nacionalne manjine, da se služi vlastitim jezikom i pismom predstavlja „samu bit identiteta nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj”, te „od hrvatskog naroda kao većinskog zahtijeva

15 O holističkoj interpretaciji ustava vidi Miloš (2021).

toleranciju i razumijevanje, traži stalno podsjećanje na vrijednosti Ustava i na granice dopuštenog ponašanja prema manjinama” (USRH 2014a, t. 13).

Odredba čl. 12, st. 2. predstavlja „javnopравни izraz osobite važnosti koju Ustav pridaje jeziku i pismu nacionalnih manjina, tim univerzalnim i trajnim vrijednostima koje određuju identitet hrvatske ustavne države” (USRH 2014a, t. 13.1). Kroz uvođenje prava na služenje vlastitim jezikom i pismom (čl. 15, st. 4) u red strukturalnih odrednica koje tvore ustavni identitet hrvatske države potvrđen je njegov temeljni karakter i jamstvo „ustavne vječnosti”. Upravo iz čl. 15, st. 4. proizlazi nužnost opreza pri zakonskom određivanju uvjeta za službenu uporabu manjinskog jezika i pisma temeljem čl. 12, st. 2. Naime, mogućnost uvođenja jezika i pisma nacionalne manjine u lokalnoj jedinici služi upravo afirmaciji individualnog prava služenja svojim jezikom i pismom zajamčenog ustavno-identitetskom odredbom (čl. 15, st. 4). Očita je nelogičnost situacije u kojoj je pojedinom pravu zajamčena „ustavna vječnost”, dok se propisivanje uvjeta za njegovo ostvarivanje prepušta širokoj margini zakonodavne diskrecije i vihoru dnevno-političkih interesa. Stoga, iako URH ne utvrđuje pretpostavke za uvođenje jezika i pisma nacionalnih manjina u službenu uporabu u jedinicama lokalne samouprave, već tu odluku prepušta zakonodavcu, takvo povećanje mora stremiti ostvarenju jasno izraženog legitimnog cilja i „biti nužno u demokratskom društvu, to jest strogo razmjerno legitimnom cilju koji se nastoji postići” (USRH 2014a, t. 13.2–14). U konkretnom slučaju ocjene ustavnosti tzv. referenduma o ćirilici referendumsko pitanje nije udovoljilo tom zahtjevu: „[p]redložena izmjena (...) nema jasnu racionalnu osnovu”, a „zbog nedostatka legitimnog cilja mora se kvalificirati i kao objektivno neopravdana” (USRH 2014a, t. 14.1).

Jednako tako, u slučaju *supra* opisanog neuspjelog referenduma Inicijative o smanjenju broja i opsega pitanja o kojima manjinski zastupnici mogu odlučivati, za očekivati je da bi USRH povodom meritornog ispitivanja ustavnosti referenduskog pitanja utvrdio njegovu nedopustivost. Razvidna je usmjerenost Inicijative protiv određene nacionalne manjine, što predstavlja pokušaj zlouporabe dominantnog položaja od strane većine, te kršenje st. 2. Izvorišnih osnova (USRH 2011, t. 30.1), čl. 1. i čl. 3. (USRH 2013a, t. 3; USRH 2014a, t. 10.1) URH koji tvore dio ustavnog identiteta. Navedenim se referendumom planiralo iz temelja izmijeniti sustav političke reprezentacije u zakonodavnom tijelu RH stvaranjem „posebnog” ili „manjinskog” u odnosu na „opći” zastupnički mandat. Time bi se u koncept suvereniteta naroda (čl. 1, st. 2) koji „ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika” uvelo razlikovanje temeljem etničkih elemenata na štetu integralnog političkog/građanskog pojma naroda. Dodatno, u doba kada parlamenti nastoje prepoznati „svekoliku različitost” populacije, te utjeloviti različitost i osigurati zastupljenost svih društvenih skupina, usvajanje

predloženog rješenja na referendumu onemogućilo bi manjinske zastupnike u izvršavanju svojih prava i dužnosti, ograničavajući im slobodu misli i izražavanja, te govora u ime svojih birača. Naime, isključenjem od odlučivanja o povjerenju Vladi i izglasavanju državnog proračuna manjinskim bi zastupnicima bilo oduzeto pravo „na slobodu izražavanja misli o dva najvažnija pitanja ustavno-političkog života nacije”, čime se „objektivno potič[e] bojazan od tiranije većine koja se uvijek javlja kao propratni efekt primjene institucija neposredne demokracije na manjinska i građanska prava” (Bačić 2019, 26–28).

Gardašević navodi kako bi USRH povodom odlučivanja o biti stvari našao argumente Inicijative za održavanje referenduma neustavnima. Naime, Inicijativa je prijedlog zasnivala na trima argumentima: prvo, na činjenici da su manjinski zastupnici izabrani sa značajno manjim udjelom glasova u odnosu na zastupnike izabrane u okviru općeg izbornog sustava, te im stoga nedostaje demokratski legitimitet za donošenje odluka o ključnim državnim pitanjima (povjerenju Vladi i izglasavanju proračuna); drugo, na viđenju kako bi manjinski zastupnici ponajprije trebali zastupati interese nacionalnih manjina, a ne opće populacije; te treće, pretpostavljajući postojanje ustaljene prakse „političke trgovine” glasovima manjinskih zastupnika u Hrvatskom saboru. U pogledu prvog argumenta Gardašević ističe kako je manji brojači udio birača kojima su izabrani manjinski zastupnici u posebnoj izbornoj jedinici prirodna posljedica definicije manjine, te je samo postojanje posebne izborne jedinice za izbor manjinskih predstavnika evidentan izraz afirmativne akcije prema nacionalnim manjinama. U pogledu drugog argumenta navodi kako iz ustaljene prakse USRH proizlazi da, kao odraz narodnog suvereniteta, saborski zastupnici predstavljaju interese svih građana, te ne može biti govora o „posebnom” mandatu zastupnika nacionalnih manjina, u odnosu na „opći” saborski mandat. Napokon, u pogledu trećega ističe kako bi se potencijalno postojanje tzv. političke trgovine glasovima manjinskih zastupnika trebalo rješavati primjenom mjera kaznenog zakonodavstva, a ne kao posljedicu imati redizajniranje cjelokupnog političkog sustava RH (Gardašević 2021, 123–124). Stoga je za očekivati da bi USRH, u slučaju da su ispunjeni kriteriji za održavanje referenduma, bilo na zahtjev Hrvatskog sabora prema čl. 95. UZUS-a ili temeljem svojih općih nadzornih ovlasti u svrhu zaštite temeljnih strukturalnih principa ustavnoga poretka, oglasio navedeno referendumsko pitanje neustavnim.

Stoga je od iznimnog značaja aktivistički pristup (Gardašević 2014, 90) USRH, kroz korištenje sustavne i teleološke interpretacije (Horvat Vuković 2016, 807) pri konstruiranju vlastitih nadzornih ovlasti nad provođenjem referenduma, koje se protežu „sve do formalnog okončanja referenduskog postupka” (USRH 2013b, t. 5). Time se nastoji zaštititi temelje hrvatske



skog ustavnopravnoga poretka od narušavanja kroz zloporabu demokrat-skog instrumenta neposrednog odlučivanja od strane većine, nauštrb prava manjinskih skupina.

## POTENCIJAL ZLOPORABE INSTITUTA REFERENDUMA GRAĐANSKE INICIJATIVE NAUŠTRB PRAVA NACIONALNIH MANJINA

Uvođenje tzv. referenduma građanske inicijative u hrvatski ustavni poredak promjenama URH iz 2000. godine dočekano je kao „izniman demokratski iskorak u kontekstu dosljedne primjene” ustavne odredbe prema kojoj narod kao suveren (čl. 1, st. 2) ostvaruje vlast ne samo izborom svojih predstavnika, već i neposrednim odlučivanjem (čl. 1, st. 3) (Blagojević i Sesvečan 2019, 851). Takva je novina predstavljena „kao nečuveni iskorak, upravo trijumf hrvatske demokracije bez presedana, koji što prije treba pokazati kao uzor demokratskom svijetu”, zanemarujući upozorenja o inherentno sadržanom potencijalu njegove zloporabe (Smerdel 2010, 2). U tom smislu Bačić (2019, 21) upozorava kako povećani interes za narodnim inicijativama i referendumima sadrži „imanentnu prijetnju općenito prema ugrozi individualnih prava, a posebno potiče krizu prava za nacionalne, rasne i druge 'diskretne' manjine”. Taj je potencijal dodatno pojačan izmjenama URH iz 2010. godine kada je uklonjen kvorum potreban za uspjeh referenduma. Naime, od navedenih izmjena referendum je „konstitucionalan i legalan ako na referendumsko pitanje valjano odgovori većina birača koji su pristupili referendumu” (čl. 87, st. 4), za razliku od dotadašnjeg uređenja kada se odluka na referendumu donosila većinom birača koji su glasali, uz uvjet da je odlučivanju na referendumu pristupila većina ukupnog broja birača u RH (Blagojević i Sesvečan 2019, 841). Smerdel (2019, 775) godinama upozorava kako u RH ne postoje uvjeti „za pravno valjano referendumsko odlučivanje”, s obzirom na sadašnje uređenje iz kojeg je kvorum izlaznosti građana na referendum uklonjen, te je razvidno kako je referendumska inicijativa u trenutku prikupljanja dovoljnog broja potpisa za raspisivanje referenduma (sukladno čl. 87, st. 3. URH to je 10% ukupnog broja birača) već uspjela, a „potpis za inicijativu praktički zamjenjuj[e] glasovanje na referendumu”. Stoga ne čudi zaključak kako ustavni okvir održavanja referenduma građanske inicijative predstavlja gotovo savršeno-plodno tlo za sve vrste populizma (Gardašević 2021, 111) kao „ideologij[e] koja, u ime izravne demokracije, odbacuje cijeli institucionalni aparat ustavne vladavine”, te „strategij[e] rušenja tog institucionalnog aparata i o taktici za njegovu postupnu zamjenu 'djelotvornijim sustavom', u pravilu modelom 'vođa i narod', pri čemu je na prvom mjestu demagogija tipa 'narod odlučuje'” (Smerdel 2019, 763).

Stoga je od presudne važnosti aktivno i beskompromisno djelovanje USRH u svrhu zaštite demokratskih vrijednosti i temeljnih strukturalnih principa (ustavnog identiteta), s obzirom na to da Hrvatski sabor mora raspisati referendum na zahtjev građanske inicijative, te je jedini način da ga se zaustavi odluka USRH kojom se referendumsko pitanje oglašava suprotnim URH (ili u slučaju da proceduralni zahtjevi za raspisivanje referenduma nisu ispunjeni) (Gardašević 2021, 110). Iako je mogućnost ustavnih promjena mehanizmima neposredne demokracije „*conditio sine qua non* demokratske legitimnosti ustava” (Zlatić 2021, 528), unutar same strukture URH postoje granice koje niti narod, odlučujući na referendumu, ne može prijeći. Naime, riječ je o zabrani usvajanja ustavnih promjena kojima bi se narušio ustavni identitet RH, a s obzirom na to da narod tada djeluje kao nositelj konstituirane, a ne konstituirajuće vlasti, takva ovlast „svoj izvor ima upravo u samom Ustavu, stoga kao takva ne može biti iskorištena za njegovo dokidanje” (Zlatić 2021, 539).

U tome se ponajbolje ogleda činjenica da demokratska i ustavna država nisu nužno istoznačnice, te i RH (kao i mnoge suvremene države) doživljava transformaciju svojeg Ustava koja odražava „tenzije između demokracije i ustavne države, odnosno konstitucionalizma” (Bačić 1998, 127–128). Navedeno ne valja promatrati u negativnom kontekstu, već kao zaštitu temeljnih principa ustavnoga poretka od uništenja putem demokratskih mehanizama. Time Ustav, braneći svoje fundacijske vrednote, prijeći pretvaranje demokracije u tiraniju većine, te samim time brani suvremeno poimanje demokracije koja svoj kredo pronalazi u zaštiti temeljnih ustavnih vrijednosti i ljudskih prava. Naime, „i demokracija i ustavna država središnje mjesto daju ljudskom dostojanstvu” (Bačić 1998, 130). Osobito je to važno u kontekstu zaštite prava nacionalnih manjina, koje po samoj definiciji ne mogu postići brojčanu snagu potrebnu za zaštitu svojih prava od odluke većine. Stoga je konstitucionalizam potrebno shvatiti ne kao ograničenje demokracije, već njezinu zaštitu, te „zalog svoga opstanka demokracija u Hrvatskoj treba naći u ideji da većina ne mora uvijek biti izvor pravde” (Bačić 1998, 135).

Dodatno, valja istaknuti kako se time ne ograničava samo narod da putem instrumenata neposredne demokracije uruši demokratske vrijednosti hrvatske ustavne države, već se takva zabrana nedvojbeno valja primijeniti i na Hrvatski sabor kada, koristeći se svojim konstituiranim ovlastima, mijenja Ustav (Zlatić 2021, 537 i 540–541) (nepotrebno je napominjati kako svi podustavni akti moraju biti u skladu ne samo s ustavno-identitetskim odrednicama, već i svim drugim odredbama URH). Kako ističe Horvat Vuković (2016, 832), „[k]ada se (...) radi o temeljnim ljudskim pravima ili klasifikacijama temeljenim na askriptivnim karakteristikama, svi su zakonodavci 'suspektni', bili oni saborski zastupnici ili 'narod'”.

## ZAKLJUČAK

Moguće je zaključiti kako je u hrvatskom pravnom poretku reguliran ekstenzivan sustav osiguranja i zaštite prava nacionalnih manjina na ustavnoj, međunarodnoj, zakonskoj i podzakonskoj razini. Poseban značaj ima potvrđivanje st. 2. Izvorišnih osnova (čime je ustavnoj preambuli, uz njezin neizmjeran simbolički značaj (Horvat 2011, 460–461) dana „nadustavna” snaga), čl. 1. i čl. 3, iz kojih proizlazi *supra* opisani politički ili građanski koncept naroda u RH; te čl. 15, st. 4. (individualno pravo pripadnika nacionalnih manjina na slobodno služenje svojim jezikom i pismom) dijelom hrvatskog ustavnog identiteta. Time se onemogućava intervencije u ustavni tekst koje bi uvele razlikovanje temeljnog građanskog ili političkog koncepta naroda na temelju etničkih elemenata, te se potvrđuje jednakopravnost pripadnika nacionalnih manjina s većinskim narodom i njihovih zastupnika sa zastupnicima izabranim u okviru općeg izbornog sustava. Dodatno, USRH spremno štiti pravo na osobnu (individualnu) uporabu (čl. 15, st. 4), te na uvođenje jezika i pisma nacionalnih manjina u službenu uporabu u pojedinim jedinicama lokalne samouprave (čl. 12, st. 2). Time se jamči pravo na izražavanje i očuvanje identiteta nacionalnih manjina. Promotri li se navedena ograničenja ustavnih izmjena s aspekta definicije nacionalne manjine, razvidno je da je upravo njima (s obzirom na to da ne mogu postići brojčanu nadmoć u odnosu na pripadnike većinskog naroda) potrebna zaštita u okviru mehanizama ustavne države koja će onemogućiti demokratsku većinu da izmijeni strukturu ustavnoga poretka nauštrb prava nacionalnih manjina. Kako zaključuje Kostadinov (2011, 321): svrha „materijalne jezgre ustava, uz koju se vezuje ’zapovijed nepromjenjivosti’” jest „otežavanje taktičke izmjene ustava u svrhu dnevne politike (...) i predstavlja ustavni identitet čija je zaštita u ustavnoj demokraciji, za razliku od tradicionalno shvaćene demokracije, povjerena upravo Ustavnom sudu”.

Zaštita prava manjina u RH prvenstveno počiva na nedvojbenoj moralnoj predanosti URH „objektivnim principima liberalne demokracije” (USRH 2014a, t. 10.1), te spremnosti USRH na njihovu zaštitu koju je, sukladno *supra* iznesenom, opetovano potvrdio. Unatoč tome što navedeno predstavlja izvorište i temelj ostvarivanja i zaštite manjinskih prava u RH, zalog njihova daljnjeg razvoja treba tražiti u podizanju društvene svijesti o jednakopravnosti i jednakovrijednosti manjina i većinskog naroda. Naime, iako se USRH „sve češće nalazi u situaciji da postaje, osim svoje klasične uloge čuvara Ustava, i medijator društvenih zbivanja” (Šeparović 2021, 298), njegova uloga nije kreiranje društvene i političke kulture, već zaštita Ustava, te usmjeravanje političkih struktura i cjelokupne populacije prema poštovanju i oživotvorenju temeljnih vrijednosti demokratskoga ustavnoga poretka. Stoga prvenstveni uzrok problema u provođenju

politika prema nacionalnim manjinama, te ostvarivanju manjinskih prava treba tražiti u nedovoljnom stupnju razvoja političke i građanske kulture, te je potrebno poticati kako aktere političke utakmice tako i građane na ustrajanje u poštovanju i oživotvorenju temeljnih vrijednosti RH kao zajednice „slobodnih i ravnopravnih državljana” (čl. 1, st. 2).

Pokazatelji upućuju na nespремnost hrvatskih građana po pitanju prihvaćanja vrijednosti i doprinosa nacionalnih manjina u razvoju društva (Tolnauer 2014, 13), a upravo je to potrebno kako bi se ostvarilo uzajamno poštovanje i razumijevanje, zajedno s toleriranjem etničkih, kulturnih, jezičnih i vjerskih karakteristika (Petričušić 2014, 129). Tako RH, modelom koji odbacuje asimilaciju, te prihvaća integraciju, prava nacionalnih manjina ostvaruje nadležnim institucijama sustava (npr. znanost i obrazovanje) i djelovanjem nevladinih udruga nacionalnih manjina (npr. informiranje i izdavaštvo). Time se ostvarivanje prava nacionalnih manjina može sagledati u sferama kulturne autonomije, odgoja i obrazovanja, sudjelovanja u vlasti na državnoj i nižim razinama, te prekogranične suradnje (koja osigurava pripadnicima nacionalnih manjina dodatnu zaštitu njihovih nacionalnih identiteta i političkih, gospodarskih i kulturnih odnosa s državom iseljenja i useljenja (Petričušić 2012, 181; Tatalović 2001, 97; Tatalović 2006, 163). Drugim riječima, modelom tzv. kulturne autonomije traga se za demokratskim mehanizmima rješavanja sporova i stvaranja zajedničkog života većinskog naroda i nacionalnih manjina, čemu pogoduju i dostignuća u pravnom okviru RH poput donošenja UZPNM-a (kojim je proširena mogućnost ostvarivanja prava nacionalnih manjina), te usvajanja Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima (Tatalović 2001, 104).

Međutim, prepreka koju čini nespремnost dijela hrvatskog društva u prihvaćanju demokratskog i multikulturalnog društva je i dalje snažna, te se zbog toga naglašava, između ostaloga, potreba izmijene medijske paradigme. Mediji imaju mogućnost stvaranja društvenog dijaloga koji bi uvažio različitosti na široj razini (Tolnauer 2014, 13–14). Odnosno, potrebno je otvaranje diskursa u kojima su nacionalne manjine vidljive, a ne potisnute i tako prešutno označene „drugima”. Osim toga, moguće je povezati kulturu snošljivosti i provedbu zakonskih odredaba edukacijom državnih i lokalnih službenika, posebno na nižim razinama vlasti (u jedinicama lokalne samouprave) s obzirom na to da lokalni službenici izravno ulaze u interakcije s pripadnicima nacionalnih manjina (Petričušić 2014, 135). Unutar školskog sustava (u okviru obrazovnog programa) potrebno je ukazivati na doprinosa pripadnika nacionalnih manjina kulturi, sportu, znanosti i društvu kako bi se dodatno naglasila dugotrajnost suživota s većinskim narodom (Petričušić 2014, 144). Nije dovoljno urediti zakonodavni okvir, već ga je potrebno ustrajno primjenjivati, a putem obrazovnih

ustanova i medija uputiti građane o potrebi prihvaćanja društvenih različitosti (Petričušić 2011, 671).

U svrhu ostvarenja jednakosti, vladavine prava i nacionalne ravnopravnosti kao najviših vrednota ustavnoga poretka (čl. 3) potrebno je stvoriti društvenu percepciju u kojoj se manjine vrednuju pozitivno, tj. kao preduvjet razvijenog demokratskog društva (Tatalović i Lacović 2011, 387). Naime, „[U]stav nije tek kreatura prepoznata i primijenjena od strane sudova (...) očekuje se da njegove odredbe budu iščitane i primijenjene od strane političkih grana vlasti i šire javnosti. Dok ti akteri definiraju [U]stav, oni također unaprjeđuju shvaćanje toga tko je pozvan udahnuti mu značenje i na koji način to učiniti” (Miloš 2021, 575).

#### LITERATURA

- Abramović, Andrej. 2019. Izdvojeno mišljenje u odnosu na Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu broj: U-II-1818/2016 od 2. srpnja 2019.
- Arlović, Mato. 2019. „Pozitivna diskriminacija u regulaciji i zaštiti prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina – uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56 (4): 785–815.
- Bačić, Arsen. 1998. „Ustavna demokracija između majoritarizma i konstitucionalizma”. *Politička misao*, 35 (3): 121–136.
- Bačić, Arsen. 2011. „Ustavnost promjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i izbornog zakona”. *Političke analize*, 2 (8): 44–52.
- Bačić, Arsen. 2019. „Institucije neposredne demokracije u mreži političkog, pravnog i populističkog konstitucionalizma”. *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Razred za društvene znanosti*, 54=539: 1–32.
- Barić, Sanja. 2011. „Znanstveno mišljenje u predmetima U-I-3597/2010 i dr, U-I-120/2011 i dr.”. *Političke analize*, 2 (8): 53–58.
- Blagojević, Anita i Sesvečan, Ana. 2019. „Ustavnopравни okvir referenduma u Republici Hrvatskoj: trenutno stanje i budući izazovi”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56 (4): 835–876.
- Burazin, Luka, Gardašević, Đorđe i Krešić, Mario. 2021. „Poustavljenje hrvatskog pravnog poretka”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 71 (2): 221–254.
- Dvornik, Srđan. 2014. „Od formalnog prava do realne ravnopravnosti nacionalnih manjina – Borba protiv različitih oblika diskriminacije”. U: ur. Stojan Obradović. *Prezentiranje i posredovanje manjinskih interesa u javnosti*. Split: Institut STINE (str. 46–62).
- Gardašević, Đorđe. 2021. “Popular Initiatives, Populism and the Croatian Constitutional Court”. In: eds. Fruzsina Gárdos-Orosz and Zoltán Szente. *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond*. Abingdon – New York: Routledge (pp. 109–125).

- Gardašević, Đorđe. 2014. „Neustavni ustavni amandmani i Ustavni sud Republike Hrvatske”. U: ur. Arsen Bačić. *Konstitucionalizacija demokratske politike*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 85–110).
- Horvat Vuković, Ana. 2015. „'U ime ustava' – materijalne granice promjene ustava”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 65 (3–4): 481–503.
- Horvat Vuković, Ana. 2016. „Ustavni sud Republike Hrvatske i referendumima narodne inicijative 2013–2015: Analiza i prijedlozi”. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 37 (2): 805–835.
- Horvat Vuković, Ana. 2019. „Ustavni sud Republike Hrvatske kao 'europski' sud i očuvanje nacionalnih standarda zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 69 (2): 249–276.
- Horvat, Ana. 2011. „Nacionalne manjine: Ustavna jamstva i izgledi provedbe”. U; ur. Arsen Bačić. *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 457–472).
- Jakšević, Ružica, Tatalović, Siniša i Lacović, Tomislav. 2015. „Oblici političkog predstavnništva nacionalnih manjina u Hrvatskoj – problemi funkcionalnosti vijeća i predstavnika”. *Političke perspektive*, 5 (3): 9–36.
- Kazneni zakon, Narodne novine br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21.
- Kostadinov, Biljana. 2011. „Ustavni identitet”. U: ur. Arsen Bačić. *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 305–337).
- Kostadinov, Biljana. 2021. „Vladavina prava – backsliding ili globalni kraj liberalne demokracije”. U: ur. Arsen Bačić. *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 365–378).
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Lauc, Zvonimir. 2011. „Znanstveno mišljenje o ustavnosti Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i izbornog zakona”. *Političke analize*, 2 (8): 59–66.
- Majetić, Filip. 2010. „Liberalna kritika koncepta manjinskih prava”. *Migracijske i etničke teme*, 26 (1): 27–47.
- Mesić, Milan. 2003. „Europski standardi manjinske zaštite i položaj manjina u Hrvatskoj”. *Revija za sociologiju*, 34 (3–4): 161–177.
- Mesić, Milan. 2013. „Pojam nacionalnih manjina i njihovo političko predstavljanje: slučaj Hrvatske”. *Politička misao*, 50 (4): 107–131.
- Mikić, Ljubomir. 2014. „Ostvarivanje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina – Uloga i potencijali manjinskih institucija u zagovaranju manjinskih prava”. U: ur. Stojan Obradović. *Prezentiranje i posredovanje manjinskih interesa u javnosti*. Split: Institut STINE (str. 18–31).

- Miloš, Matija. 2021. "Reading the Constitution as an Integrated Whole: an Exploration of an Interpretative Instrument". In: eds. Gerald G. Sander, Ana Poščić and Adrijana Martinović. *Exploring the Social Dimension of Europe : Essays in Honour of Nada Bodiroga-Vukobrat*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač (pp. 565–577).
- Naputak za dosljednu provedbu Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 33/12.
- Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 12/1993.
- Palić, Mato. 2017. U: Sarkotić, Gordana. „Doc. dr. sc. Mato Palić o srpskome u Saboru: Prekršen je Ustav Republike Hrvatske”. Narod.hr, 2. studenoga 2017, <https://narod.hr/hrvatska/doc-dr-sc-mato-palic-o-srpskome-u-saboru-prekršen-je-ustav-republike-hrvatske> [pristup: 24. srpnja 2021].
- Petričušić, Antonija i Dolenc, Marko. 2021. „Pravo na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u nacionalnim parlamentima”. *Pravnik*, 55 (107): 124–167.
- Petričušić, Antonija and Tatalović, Siniša. 2018. "In Search of Multicultural Elements of the Croatian Minority Policy: Threatening Assimilation and Cultural Segregation". In: eds. Goran Bašić, Mitja Žagar and Siniša Tatalović. *Multiculturalism in Public Policies*. Beograd: Academic Network for Cooperation in South East Europe, Institute of Social Sciences Belgrade (pp. 96–127).
- Petričušić, Antonija. 2008. "The Role of Political Parties in Minority Participation in Croatia". In: eds. Florian Bieber. *Political Parties and Minority Participation*, Skopje: Friedrich-Ebert-Stiftung (pp. 49–85).
- Petričušić, Antonija. 2011. „Antidiskriminacijska politika kao suplementarni model zaštite prava nacionalnih manjina”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 61 (2): 643–674.
- Petričušić, Antonija. 2012. „Preporuke iz Bolzana/Bozена o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima: značenje i implikacije za Hrvatsku i regiju”. *Politička misao*, 49 (2): 166–185.
- Petričušić, Antonija. 2014. „Izgradnja duha razumijevanja, uvažavanja i tolerancije kao pravni i politički zahtjev”. *Zagrebačka pravna revija*, 3 (2): 121–147.
- Petričušić, Antonija. 2017. „Četvrt stoljeća hrvatske manjinske politike: Razvoj, stanje i prijedlozi za poboljšanje”. U: ur. Tvrtko Jakovina. *Dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti – kako dalje?*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo (str. 307–326).
- Raduški, Nada. 2008. „Položaj nacionalnih manjina u razvijenim evropskim zemljama”. *Migracijske i etničke teme*, 24 (3): 235–249.
- Smerdel, Branko. 2010. Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice. *Hrvatska pravna revija*, 10 (11): 1–9.

- Smerdel, Branko. 2011. „Ustavnost izmjena Ustavnog zakona o pravima manjina (NN 80/2010) i Zakona o izboru zastupnika (NN 145/2010)”. *Političke analize*, 2 (8): 67–69.
- Smerdel, Branko. 2013. *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine.
- Smerdel, Branko. 2019. „Ustav, populizam i kraj liberalne demokracije – referendumanija” ugrožava temelje ustavnog poretka”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56 (4): 761–784.
- Sunajko, Goran. 2017. „Ima li hrvatska političku teoriju? Prema konceptu ustavnog patriotizma”. U ur. Tvrтко Jakovina. *Dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti – kako dalje?*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo (str. 101–126).
- Šeparović, Miroslav. 2021. „Novi izazovi pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske: Ustavni sud kao zaštitnik temeljnih ustavnih vrijednosti i medijator društvenih zbivanja”. U: ur. Arsen Bačić. *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 277–300).
- Tatalović, Siniša and Lacović, Tomislav. 2011. „Dvadeset godina zaštite nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj”. *Migracijske i etničke teme*, 27 (3): 375–391.
- Tatalović, Siniša and Šimić, Mila. 1997. “Model of the Realization of Ethnic Rights of National Minorities in The Republic of Croatia”. *Politička misao*, 34 (5): 27–41.
- Tatalović, Siniša. 2000. „Europski modeli ostvarivanja prava nacionalnih manjina”. *Politička misao*, 37 (2): 79–84.
- Tatalović, Siniša. 2001. „Nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj”. *Politička misao*, 38 (3): 95–105.
- Tatalović, Siniša. 2006. „Nacionalne manjine i hrvatska demokracija”. *Politička misao*, 43 (2): 159–174.
- Tolnauer, Aleksandar. 2014. „Nacionalne manjine i hrvatska javnost – Potreba jačanja opće društvene tolerancije”. U: ur. Stojan Obradović. *Prezentiranje i posredovanje manjinskih interesa u javnosti*. Split: Institut STINE (str. 7–17).
- Toplak, Jurij and Gardasević, Djordje. 2017. “Concepts of National and Constitutional Identity in Croatian Constitutional Law”. *Review of Central and East European Law*, 42 (4): 263–293.
- USRH. 2000. Odluka br. U-I-774/2000 od 20. prosinca 2000.
- USRH. 2010. Rješenje U-I-3789/2003 od 8. prosinca 2010.
- USRH. 2011. Odluka br. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010 i dr. od 29. srpnja 2011.
- USRH. 2013a. Upozorenje br. U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013.
- USRH. 2013b. Priopćenje br. SuS-1/2013 od 14. studenoga 2013.



- USRH. 2014a. Odluka br. U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014.
- USRH. 2014b. Odluka br. U-II-6110/2013 od 12. kolovoza 2014.
- USRH. 2019a. Odluka br. U-II-1818/2016 od 2. srpnja 2019.
- USRH. 2019b. Rješenje br. U-VIIR-2626/2019 od 4. rujna 2019.
- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14 – Odluka Ustavnog suda br. SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.
- Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 34/1992.
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11.
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine br. 99/99, 29/02, 49/02.
- Vasić, Radmila. 2012. „Kolektivna prava nacionalnih manjina i liberalno načelo”. *Politička misao*, 49 (2): 131–149.
- Vasiljević, Snježana i Vinković Mario. 2019. *Temeljna prava i zabrana diskriminacije u praksi europskih i nacionalnih sudova*. Zagreb: Narodne novine.
- Vukojičić Tomić, Tijana. 2017. „Zastupljenost nacionalnih manjina u hrvatskoj javnoj upravi: ocjena uspješnosti posebnih mjera zapošljavanja”. *Migracijske i etničke teme*, 33 (2): 165–189.
- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine br. 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15, 98/19.
- Zakon o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 18/1997.
- Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 18/1997.
- Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 14/1997.
- Zakon o potvrđivanju Protokola br. 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – br. 14/2002.
- Zakon o potvrđivanju Protokola br. 13 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima, Narodne novine – međunarodni ugovori br. 14/2002.

- Zakon o potvrđivanju Protokola br. 14 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, o izmjeni nadzornog sustava Konvencije, Narodne novine br. 1/2006.
- Zakon o potvrđivanju Protokola br. 15 kojim se mijenja i dopunjuje Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine br. 13/2017.
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Crnoj Gori i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 9/09.
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Mađarskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 8/95.
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Republike Makedonije o zaštiti prava hrvatske manjine u Republici Makedoniji i makedonske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 3/08.
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Srbije i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori i srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 3/05.
- Zakon o potvrđivanju Ugovora Republike Hrvatske i Talijanske Republike o zaštiti manjina, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 15/97.
- Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 51/00, 56/00.
- Zlatic, Vedran. 2019. „Razvoj, značaj i uloga nepromjenljivih dijelova ustava”. *Zagrebačka pravna revija*, 8 (1): 24–44.
- Zlatic, Vedran. 2021. „O mogućnostima i granicama narodne promjene Ustava u Republici Hrvatskoj te demokratskom legitimitetu Ustava Republike”. U: ur. Arsen Bačić. *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 519–544).

## SUMMARY

### CONSTITUTIONAL PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES: COUNTERMAJORITARIAN ARGUMENT AS PROTECTOR OF DEMOCRATIC VALUES

the formal legal frame for the protection of national minorities in Croatia is highly developed considering the regulations of the Constitution of the Republic of Croatia and the Constitutional law on the rights of national minorities (as an organic law), concluded and ratified international treaties, and other laws and bylaws. Additionally, the readiness to protect the rights of national minorities is evident from the jurisprudence of the Constitutional Court, which is accentuated by the conformation of the paragraph 2 of the constitu-

tional Preamble, articles 1 and 3 (from which the acceptance of the so-called political conception of the people arises), and article 15, paragraph 4 (individual right of members of national minorities to use their language and script) as a part of the Croatian constitutional identity. Therefore, the reasons for the problems in exercising the rights of national minorities need to be sought in the insufficient level of political culture.

KEYWORDS: national minorities, the People, constitutional identity, referenda, democracy.