

Izlaganje na znanstvenom skupu

UDK: 321.72:323.15  
328(497.5):323.15Primljeno u uredništvo: 25. kolovoza 2009.  
Prihvaćeno za tisak: 01. listopada 2009.

---

## Demokracija i političko predstavlanje nacionalnih manjina

---

SLAVEN RAVLIĆ\*

### *Sažetak*

Predstavlanje etničkih manjina postalo je dio teorije demokracije i demokratskog predstavništva prihvaćanjem grupnog pluralizma kao realnog temelja demokracije, a socijalnog predstavništva kao prihvatljivog modela demokratskog predstavništva. Time je nastalo proturječje između socijalnog predstavništva koje zahtijeva da u predstavničkoj skupštini budu zastupljene sve relevantna skupine i dominantnog liberalnog shvaćanja u kojem predstavništvo nije mehanizam zaštite kolektivnih interesa, nego zaštite individualnih prava i osiguranja kompetentnog zakonodavnog tijela. U suvremenoj teoriji manjinskog predstavništva liberalno se shvaćanje nastoji reinterpretirati i dopuniti s elementima socijalnog predstavništva, te se tako oblikuju ideje i načela za razmatranje modela i politike manjinskog predstavništva. To je i polazište za kritičko ispitivanje hrvatskog modela političkog predstavljanja nacionalnih manjina.

*Ključne riječi:* demokratska teorija, teorija predstavništva, predstavljanje manjina, hrvatski model predstavljanja nacionalnih manjina

### *Uvod*

Rasprava o političkog predstavljanju manjina u demokratskoj se teoriji intenzivnije vodi tek od 1980-ih. Ta je rasprava zapravo "iznuđena" očitim

---

\* Dr. sc. Slaven Ravlić je redoviti profesor na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. E-mail: slaven.ravlic@izmk.hr

neuspjehom dominantne struje liberalnodemokratske teorije da se suoči sa zahtjevima političkih manjina i diskriminiranih skupina u zapadnim društvima, ali i potrebom da se teorijski objasni zakonodavna praksa koja se od 1970-ih (uspostava odvojenog laponskog parlamenta u Finskoj 1973, potom sličnih parlamenata u Norveškoj i Švedskoj u 1980-ima i 1990-ima; ustavne promjene u Kanadi od 1982. i dr.) intenzivnije usredotočila na prava manjinskih zajednica te na uklanjanje problema dugotrajnog zapostavljanja i diskriminacije rodnih, etničkih i rasnih manjina. Usidrena u dominantnoj liberalnoj individualističkoj paradigmi, koja ne priznaje prava skupini nego samo pojedincu, demokratska teorija je u 20. stoljeću pala ispod onih dosega koje joj je osigurao J. S. Mill svojim razmatranjima načela političkog predstavnštva i problematike socijalno i politički zapostavljenih skupina (radnika, žena, Iraca), kao i njihovim pravima na participaciju u političkom procesu. U 1970-im i 1980-im godinama niz je autora (C. B. Macpherson, C. Pateman, B. Barber, I. M. Young, J. Mansbridge, A. Gutmann i dr.) liberalnu paradigmu povezo sa stvarnošću nejednakosti i diskriminacije u zapadnim društvima, te iz kritičkog razmatranja liberalnog shvaćanja demokracije dospio do mnogo egalitarnijeg i participativnijeg modela demokracije i demokratskog predstavnštva. U tom je kontekstu od kraja 1980-ih započela rasprava o liberalnodemokratskoj teoriji i pravima manjina. Pokrenuta je radovima kanadskog političkog filozofa Willa Kymlicke, prvo člancima<sup>1</sup> i knjigom *Liberalizam, zajednica i kultura* (1989), koja je u stvari njegova preprađena disertacija, a potom knjigom *Multikulturalno građanstvo* (1995), ključnim djelom za raspravu u 1990-im i 2000-im. U tim je djelima on nastojao obraniti liberalizam od optužbe za individualističku "pristranost" reinterpretirajući ga tako da se može pomiriti sa određenim shvaćanjem kolektivnih prava, oslanjajući se pri tom na Milla i milovsku tradiciju s početka 20. stoljeća (osobito L. T. Hobhousea). Rasprava je u 1990-ima i na početku 2000-ih dovela do preispitivanja liberalnog shvaćanja predstavnštva i nastojanja oko zasnivanja šire teorije demokratskog predstavnštva koja bi obuhvatila političko predstavljanje raznih manjina (rodnih, rasnih i etničkih).

U Europi je predstavljanje nacionalnih i etničkih manjina u parlamentu tek tijekom 1990-ih postalo značajnom teorijskom i političkom temom. Raspad višenacionalnih država (Sovjetski Savez, Čehoslovačka, Jugoslavija) i prijelaz iz totalitarnih i autoritarnih u demokratske poretke, zahtijevali su i primjereno rješavanje prava manjina u novouspostavljenim državama, jer su u nekima od tih država manjine bile izložene diskriminaciji pa i pokušajima zatiranja. Europska je unija Kopenhaškim kriterijima iz 1993. uvrstila poštivanje prava manjina među uvjete za prijem novih država članica u Uni-

1

Među njegovim prvim člancima, dva njegova članka iz 1989. osobito su važna za ovu problematiku: "Liberalism, Individualism, and Minority Rights" (u zborniku: *Law and the Community*, ur. A. Hutchinson i L. Green, Carswell, Toronto, 1989, str. 181-204) i "Liberal Individualism and Liberal Neutrality" (*Ethics*, Vol. 99, No. 4, 1989, str. 883-905).

ju, te je i time djelovala na politiku tranzicijskih država prema svojim manjinama,<sup>2</sup> a u novije su vrijeme, prije svega djelovanjem Venecijanske komisije, na dnevni red došla i pitanja manjinskog političkog predstavnštva. Europa je postala pravi laboratorij u kojem su oblikovana različita ustavno-politička rješenja. U tranzicijskim zemljama Srednje i Jugoistočne Europe uvodili su se različiti modeli predstavljanja nacionalnih manjina u parlamentu: od predstavljanja samo nekih ("autohtonih") manjina do uključivanja svih manjina, od sustava posebnoga manjinskog predstavnštva s posebnim izbornim jedinicama do rješavanja predstavljenosti manjina u okviru općega izbornog sustava (razmjerni izbori sa stranačkim listama) itd. Hrvatska je od 1991. i prvog ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina do danas imala četiri više-manje različita modela predstavljanja nacionalnih manjina, pri čemu se bitne razlike mogu ustanoviti samo između prvog modela iz 1991. i sadašnjeg modela iz 2002. No iako su se znatno razlikovali, ti su modeli imali neke zajedničke značajke, zbog čega se sadašnji model predstavnštva manjina mnogo manje razlikuje od prethodnih nego li se uobičajeno tvrdi.

U prvom dijelu rada upućuje se na proturječnu narav liberalne demokracije i izlažu njezini elementi, te usredotočuje na teoriju političkog predstavnštva manjina. Pri tom se rekonstruiraju neka suvremena nastojanja da se predstavnštvo manjina zasnuje na drukčije interpretiranim postavkama liberalnog shvaćanja ili da se ono teorijski razvije preko kritike liberalne koncepcije predstavnštva, prije svega pokazivanjem njezine neadekvatnosti za razumijevanje iskustava povijesno marginaliziranih skupina u zapadnim društvima i potrebe da se liberalno shvaćanje dopuni elementima socijalnog predstavnštva kako bi se elaborirao teorijski model upućen na razumijevanje naravi i priznavanje važnosti političke participacije nacionalnih manjina u političkom procesu.

U drugom dijelu rada kritički se analizira hrvatski model predstavnštva nacionalnih manjina, koji je uspostavljen ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina iz 2002. i izmjenama izbornog zakona iz 2003. Nastoji se pokazati da je tim zakonima bitno promijenjena osnova i obuhvaćenost nacionalnih manjina, ali da nije promijenjena koncepcija predstavljanja nacionalnih manjina, nego su slabosti te koncepcije zapravo još i potencirane, prije svega zadržavanjem i poopćavanjem problematičnoga koncepta nacionalnih manjina s pravom na zastupljenost u Saboru, koji je doveo do nekontrolirane proliferacije prava na zastupljenost, te s njim povezanog instituta zastupnika više manjina, koji potkopava neke bitne prednosti manjinskog predstavnštva (odgovornost zastupnika relativno određenom biračkom tijelu).

2

Pri tom je ostala stanovita proturječnost, jer se Kopenhaški kriteriji primjenjuju samo na države koje teže članstvu u Uniji, ali ne i na same članice Unije. Vidi kritički pregled razvoja zaštite prava etničkih manjina u dokumentima i praksi Europske unije u radu Antonije Petričević, širenje Europske Unije i zaštita etničkih manjina, *Međunarodne studije*, 8 (3-4), 2008, str. 5-32.

## *Demokracija i predstavljanje manjina: problem polazišta i načela*

Sintagma "ustavna demokracija"<sup>3</sup> po sebi je prijeporna, kao i druge koje rabimo u političkoj teoriji – "liberalna", "predstavnička", "legalna" demokracija. Moderna je demokracija mješoviti poredak, a teorija demokracije mora se nositi s napetostima između sastavnica svoga predmeta.<sup>4</sup> Liberalna sastavnica počiva na ideji osobnih prava, te je univerzalistička, legalistička, individualistička, potencijalno uključujuća prema svima koji bi mogli steći uvjete za dobivanje prava, ali i depolitizirajuća i elitistička. Ona uključuje ideju jednakih prava ali ne i ideju jednakih političkih statusa. Kant je zato i mogao imati dvije kategorije članova zajednice, jednu koja ima samo osobna prava te drugu koja uz to ima i politička prava. Liberalni Mill je mogao imati i više kategorija: one koji su imali samo osobna prava, one koji su uz to imali "obična" politička prava (jedan glas), te one koji su imali "veća" prava (dva ili više glasova). I europske demokracije imaju one koji imaju puno pravo glasa i one koji imaju samo pravo glasa na lokalnim izborima. Demokratska sastavnica počiva na ideji političke jednakosti te je solidaristička, egalitaristička, participacijska ali i zatvarajuća i isključujuća prema ne-članovima; teži sudjelovanju i jednakom političkom statusu građana. Liberalna je zaokupljena s pravima i njihovom zaštitom a demokratska s političkom jednakošću i participacijom. U svijet liberalnog pripada vladavina prava, konstitucionalizam, federalizam, dioba vlasti, neovisno sudstvo, pluralizam, dakle sve što štiti prava pojedinca i sprečava zloupotrebu vlasti, a u svijet demokratskog jednako pravo glasa, načelo većine, lokalna samouprava, referendum, stranke, dakle sve što pridonosi političkoj jednakosti i participaciji. A sve zajedno spada u svijet liberalne demokracije koji je prostran i složen pa se u njemu legitimno mogu naći različite kombinacije ideja. Tako je i s političkim predstavništvom nacionalnih manjina.

Izvorno je političko predstavništvo liberalni instrument za zaštitu individualnih prava i kontrolu vlasti kako bi se spriječila njezina zloupotreba i osiguralo kompetentno upravljanje. Međutim, kao demokratski instrument, ono treba uvećati participaciju i potaknuti politički razvoj građana. Demokratski Mill je svrhu predstavništva vidio u zaštiti pojedinčevih prava, ali i u povećanju političke inteligencije i vrline građana. Predstavnička skupština

3

Ta sintagma se rabila u nazivu prvog panela skupa u Begovom Razdolju ("Ustavna demokracija i zaštita etničkih manjina"), u okviru kojega je bila izložena kraća verzija ovog rada.

4

O napetosti između temeljnih sastavnica moderne demokracije i demokratske teorije vidi: G. Sartori, *Democratic Theory*, Wayne State University Press, Detroit, 1962, str. 368-373; C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1977, str. 20-24; S. Ravlić, *Liberalizam i demokracija*. Politička misao J. S. Milla, u: J. S. Mill, *Izabrani politički spisi*, sv. I, Informator i Fakultet političkih nauka, Zagreb, 1988, str. XLV-LIV; N. Bobbio, *Liberalizam i demokracija*, Novi Liber, Zagreb, 1993; J. L. Cohen, *Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos*, *International Sociology*, 14 (3), 1999, str. 248-250.

treba biti "istodobno odbor za žalbe i kongres javnog mišljenja", "glasilo narodnih zahtjeva i mjesto rasprave svih suprotstavljenih mišljenja o javnim stvarima". U toj "zajedničkoj areni" trebaju biti prisutni svi važni interesi i mišljenja "svakog djelića nacije". Kad u parlamentu nema njegovih "prirodnih branitelja, interes isključenih uvijek je u opasnosti da bude zanemaren. A kad i nije zanemaren, tada se na nj gleda posve drugačijim očima nego što su oči onih o kojima je neposredno riječ."<sup>5</sup>

Političko predstavništvo manjina ulazi u polje napetosti između dominantnog liberalnog shvaćanja koje se temelji na ideji zaštite individualnih prava pripadnika manjina i demokratske težnje za ujednačavanjem moći građana koja vodi koncepciji socijalnog predstavništva prema kojoj svaka relevantna grupa treba biti zastupljena i mogu je zastupati samo njezini članovi. U liberalnom shvaćanju predstavništvo nije mehanizam zaštite kolektivnih interesa, nego zaštite individualnih prava i pravičnih postupaka te osiguranja kvalitete zakonodavnog tijela, što zahtijeva općepolitičko predstavništvo i politički kompetentne predstavnike, a kad uključi grupni pluralizam, grupu se shvaća kao skup pojedinaca a ne kao kolektivni entitet. Koncepcija socijalnog predstavništva počiva na zahtjevu da središnje predstavničke institucije trebaju odražavati društvo jer o tome ovisi i njihova legitimnost i njihovo funkcioniranje. Ako ne odražavaju društvo simbolički su manje legitime, što pokazuje povijest parlamenata u doba zahtjeva za njihovo otvaranje predstavnicima radnika, žena i velikih etničkih grupa. Uz to, socijalna obilježja članova utječu na određivanje prioriteta politike, na shvaćanje uloge predstavnika i na njihove stavove i ponašanje unutar predstavničkih institucija.

Suvremene teorije predstavništva manjina kombiniraju liberalnu ideju predstavništva s nekom vrstom grupnog predstavništva. Jedna od relevantnijih je pokušaj Willa Kymlicke da razvije liberalnu teoriju manjinskih prava zasnovanu na shvaćanju manjina kao kulturnih skupina i na ideji diferenciranog građanstva.<sup>6</sup> Kymlicka pokazuje da su individualna prava bitna za nacionalne ili etničke grupe, ali su ponekad nedovoljna za uvažavanje grupnih razlika i identiteta, zaštitu grupa i njihovo predstavljanje.<sup>7</sup> Zato su pored individualnih potrebna i tri tipa kolektivnih prava: pravo na samoupravu (Quebec i dr.), polietnička prava (zaštita specifičnih kulturnih tradicija i praksa; pouzdan katalog takvih prava može se naći u hrvatskom Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina iz 2002) i pravo na specijalnu predstavljenu (zajamčena mjesta u središnjim institucijama). Dok su polietnička prava branjiva sa stajališta čuvanja različitih stilova života i

<sup>5</sup> J. S. Mill, Razmatranja o predstavničkoj vladavini, u: J. S. Mill, Izabrani politički spisi, sv. II, Informator i Fakultet političkih nauka, Zagreb, 1989, str. 35, 60 i 62.

<sup>6</sup> Za kritiku Kymlickina shvaćanja usporedi: B. Barry, Kultura i jednakost: egalitarna kritika multikulturalizma, Jesenski i Turk, Zagreb, 2006, 367-381.

<sup>7</sup> W. Kymlicka, Multikulturalno građanstvo, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003, str. 191.

kulturne raznolikosti, pravo na posebnu predstavljenost ne može se tako braniti. Ono je sporno sa stajališta političke jednakosti, ali i branjivo upravo s tog stajališta. Naime uvjeti nejednakosti kojima su neke grupe trajnije izložene, u uvjetima općih političkih prava jednakih za sve, pa i za pripadnike tih grupa, ne omogućuju tim grupama stvarnu političku jednakost. Što je kriterij prava na posebnu predstavljenost? Koje bi skupine trebalo predstaviti kao grupe? Prema Kymlicki one koje zadovolje jedan od dvaju kriterija: imaju pravo na samoupravu ili su sistemski zapostavljene u političkom procesu i ne mogu predstaviti svoja gledišta i interese.<sup>8</sup> Pravo na samoupravu (često u federalnom obliku) imaju nacionalne manjine u multinacionalnim državama i to je pravo u načelu inherentno i trajno. Zahtjevi zasnovani na zapostavljenosti odnose se na neke etničke grupe u političkim državama i u načelu su privremeni jer su posebna prava dopustiva dok postoji zapostavljenost. Prvo i osnovno je pitanje koje su skupine doista zapostavljene pa bi trebale imati pravo na posebnu grupno predstavništvo? Ako se to precizno ne odredi može doći do "nekontrolirane proliferacije" prava na zastupljenost i gubljenja smisla same ideje. Drugo je pitanje kako takve skupine trebaju biti predstavljene: razmjerno prema udjelu u stanovništvu ili trebaju imati neki granični broj predstavnika koji osigurava da se gledišta i interesi grupe djelotvorno izražavaju, a koji može biti manji ili kod manjih etničkih grupa i veći od razmjernog broja mjesta, što ponajprije ovisi o prirodi procesa odlučivanja, jer što je proces deliberativniji i konsenzualniji, i granični broj može biti dovoljan. Treće je pitanje kako osigurati odgovornost predstavnika jer ako nema mehanizma za utvrđivanje što grupa želi i misli te osiguranja da predstavnici djeluju u skladu s tim, ne može se govoriti o političkoj predstavljenosti grupe.<sup>9</sup>

U odgovoru na ta pitanja Kymlicka se poziva na uvide Anne Phillips i Iris Young koje su, uz Melissu Williams, razvile originalne teorije predstavništva manjina preispitivanjem liberalnog shvaćanja. Po Melissi Williams, liberalna koncepcija predstavništva sadrži dva važna uporišta za teoriju predstavništva: prvo, "ideal pravičnog predstavništva kao rezultat slobodnih i otvorenih izbora u kojima svaki građanin ima jednako vrijedan glas",<sup>10</sup> a drugo, pluralizam interesnih grupa kao teoriju organizacije sudjelujućih socijalnih interesa sa svrhom očuvanja pravičnoga predstavništva skupina koje su u javnim politikama. Međutim, ona ima nedostatke zbog kojih zahtijeva preispitivanje i bitnu dopunu. Naime, prihvaćajući pluralizam interesnih grupa, liberalna koncepcija ne uzima u obzir nepravde koje su iskusile zapostavljene grupe u SAD koje su nepravednim okolnostima etničke, rasne i spolne

<sup>8</sup>  
Ibid., str. 209-210.

<sup>9</sup>  
Ibid., str. 215-216.

<sup>10</sup>  
M. Williams, *Voice, Trust, and Memory: The Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton University Press, Princeton, 1998, str. 57.



diskriminacije bile spriječene u pristupu političkom predstavništvu i lišene sredstava što bi im omogućila da postanu etablirane interesne grupe i poboljšaju svoj položaj. U kontekstu iskustava marginaliziranih grupa, predstavništvo treba razumjeti kao posredovanje dinamike zakonodavnog odlučivanja, naravi odnosa predstavnika i birača te osnove agregiranja građana u predstavljive birače, upotrebom pripadajućeg medija – glasa, povjerenja i pamćenja. Povijesno zapostavljene grupe trebaju glas u zakonodavnom odlučivanju, a deliberativna kvaliteta zakonodavnih institucija zahtijeva prisutnost osoba koje imaju izravan pristup isključenim perspektivama. Uz to, predstavništvo treba posredovati odnose predstavnika i birača kako bi izgradilo "povjerenje" kao temelj demokratske odgovornosti. U iskustvu zapostavljenih grupa nastaju obrasci koji pružaju uvjerljive razloge za nepovjerenje u predstavnike i institucije povlaštenih, a može se smanjiti ako zapostavljene grupe predstavljaju njihovi pripadnici, koje su sami izabrali.<sup>11</sup> Predstavništvo uključuje i posredovanje kojim se grupe određuju: granice grupe uspostavljaju se pamćenjem prošlih iskustava. No kako se može predstavljati grupa u kojoj postoje interesno-ideološke razlike? Po Iris Young, u svakoj marginaliziranoj grupi postoje različiti interesi i stajališta, ali članovi grupe dijele zajedničke socijalne perspektive koje odgovaraju njihovu položaju u društvenoj strukturi.<sup>12</sup> Socijalna perspektiva obuhvaća zajednička iskustva koja teže zauzimanju za zajednička pitanja, iako ne nužno za zajedničke interese i preferencije. Grupe se identificiraju po tome tko dijeli specifična iskustva i time uvjetovano gledanje na stvarnost. Štoviše, kao što pokazuje Bhikhu Parekh, bez takvog zajedničkog iskustva nema zajedničkog identiteta. "Članovi identitetne skupine mogu doći do širokog konsenzusa putem zajedničkog iskustva i problema. Ako oni ne postoje, skupina nema ništa zajedničkog, te joj nedostaje kolektivni identitet."<sup>13</sup> Pri tome koncept socijalnih perspektiva ima još jednu prednost. On može biti most prema liberalnoj koncepciji uloge predstavnika i praksi deliberativne demokracije. Naime, socijalne perspektive su manje određene i vezane za konkretne ciljeve, pa predstavljanje perspektiva daje veću slobodu zastupniku u praksi deliberacije od predstavljanja interesa. Socijalna perspektiva pruža polaznu točku za deliberaciju, ali zbiljska deliberacija teži da izvede sudionike iznad perspektiva s kojima započinju.

11

Ibid., str. 14. Jane Mansbridge pokazuje da članovi neke skupine trebaju takvo socijalno predstavništvo "samo kad njihove interese ili perspektive ne mogu adekvatno predstaviti pojedinci koji sami nisu članovi skupine." Postoje barem dvije takve okolnosti: "1) kada su predstavnici koji su članovi skupine skloni reagirati na pitanja relevantna za skupinu s većom zaokupljenošću nego nečlanovi, te 2) kad predstavnici koji su sami članovi skupine mogu bolje komunicirati međusobno, s drugim predstavnicima i s drugim biračima iz skupine" (J. Mansbridge, *Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism, Politics & Gender*, Vol. 1, No. 4, 2005, str. 624).

12

I. M. Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000, str. 135-136.

13

B. Parekh, *Nova politika identiteta, Politička kultura*, Zagreb, 2008, str. 37.

Može li posebna grupna predstavljenost nešto promijeniti? Za Kymlicku ona smanjuje vjerojatnost da će se nacionalna ili etnička manjina ignorirati u odlukama donesenim na razini zemlje i povećava legitimnost središnjih predstavničkih institucija. Anne Phillips stvar vidi šire. Ulazak predstavnika manjina u zakonodavno tijelo ne mora značiti promjenu odnosa moći. Manjine koje su dugo bile marginalizirane izvan parlamenta mogu postati marginalizirane unutar njega. No važnost političke prisutnosti je u tome što ona može transformirati politički dnevni red, isticanjem značaja rodnih, etničkih i rasnih pitanja. Prisutnost zapostavljenih grupa bitna je u proširenju perspektiva i slabljenju hegemonijske moći dominantnih perspektiva koje su uspijevale onemogućiti ulazak tih pitanja u politički proces. Još važnije, politička prisutnost zapostavljenih nužna je za razvijanje osjećaja ponosa i političkog statusa.<sup>14</sup> Politika prisutnosti je način priznanja identiteta tih grupa kroz javno iskazivanje ponosa na vlastiti identitet, čime se prema Parekhu odbacuje osjećaj manje vrijednosti i srama koji se povezuje s tim identitetom te potvrđuje njegova ravnopravnost.<sup>15</sup> Usto, prisutnost različitih grupa u istoj skupštini može ojačati proces uvažavanja drugih i demokratske rasprave, a predstavnike stalno podsjećati na različitosti koje su ostale nepredstavljene, odsutne i neprozirne te ih učiniti osjetljivima na različite zahtjeve u političkom procesu. U takvoj skupštini upravo predstavnici manjina mogu biti, da upotrijebimo izraz Jane Mansbridge, "nadmjesni predstavnici"<sup>16</sup> za nepredstavljene grupe s kojima nemaju izborni odnos, ali imaju senzibilitet za njihove probleme.

Sve u svemu, grupno predstavništvo može biti odgovor na stanje dugotrajne systemske zapostavljenosti koje određenoj grupi onemogućava ravnopravan pristup političkom procesu. Naime, liberalnodemokratska norma jednakih individualnih političkih prava malo znači u situaciji zapostavljenosti koja je utkana u dominantnu političku kulturu, identitet političke zajednice i načine političkog ponašanja i djelovanja, pa proizvodi nadmenost, ponižavanje i isključivanje manjina a na manjinskoj strani rađa inferiornost i bespomoćnost. Otud upravo liberalno demokratska načela jednake vrijednosti ljudskih bića i poštovanja različitosti načina života mogu u uvjetima systemske zapostavljenosti zahtijevati posebna grupna prava. Nacionalna manjina čiji su pripadnici kao članovi skupine izloženi diskriminaciji ne može se osloniti na jednaka individualna prava ili čak na kolektivna politička prava nego joj može biti potrebno posebno političko predstavništvo u središnjim institucijama. Njezina prisutnost u tim institucijama smanjuje mogućnost diskriminacije, a time postupno stvara uvjete da pravo na posebnu predstavljenost kao privremeno i posebno pravo prestane biti potrebno.

14

A. Phillips, *Politics of Presence*, Clarendon Press, Oxford, 1995, str. 53 i 158.

15

B. Parekh, *Nova politika identiteta*, str. 32.

16

O konceptu "nadmjesnoga predstavništva" i "nadmjesnih predstavnika" vidi šire u njezinu radu: *Rethinking Representation*, *American Political Science Review*, 97 (4), 2003, str. 515-528.



## *Hrvatski model predstavljanja nacionalnih manjina: nekoliko kritičkih napomena*

Koliko se hrvatski model predstavljanja nacionalnih manjina uklapa u izložena liberalno-demokratska načela i zahtjeve? Hrvatska je u dvanaest godina, od ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz 1991. i izbornog zakona iz 1992. do ustavnog zakona o pravima manjina iz prosinca 2002. i izbornog zakona iz 2003, imala dva različita modela predstavljanja nacionalnih manjina u Saboru, sa dva podtipa između njih, koji su oscilirali od predstavljanja samo nekih ("autohtonih") manjina do uključivanja svih manjina, od predstavljenosti manjina u okviru općeg izbornog sustava (razmjerni izbori sa stranačkim listama) do sustava posebnog predstavništva manjina s posebnim izbornim jedinicama.<sup>17</sup> Među onima koji se bave ovom problematikom, osobito ako dolaze iz manjinskih zajednica, uglavnom se smatra da je, uz sve nedostatke, sadašnji model znatan napredak.<sup>18</sup> Izgleda da se nije teško složiti s njima ako znamo kako je oblikovan model 1991-92, što mu je bila svrha i koje je učinke izazvao. Podsjetimo da je 1992. većinu zastupnika nacionalnih manjina (čak 14 od 18) naknadno imenovao Ustavni sud te da je to izazvalo velike kontroverze. I bez toga taj je prvi model bio nekonzistentan i sporan. Pravo na saborsku zastupljenost davao je tzv. autohtonim manjinama, a da nisu bili jasni kriteriji određivanja "autohtonih" manjina; u takve su manjine uvrštene i one koje teško da ispunjavaju minimalne kriterije za predstavljanje manjina, a takve su male manjine zbog iznimno malog broja pripadnika mehanički stavljene zajedno.<sup>19</sup> Koncept autohtone manjine

17

O promjenama izbornog sustava i sustava političkog predstavništva nacionalnih manjina vidi: N. Zakošek, *Politički sustav Hrvatske*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2002, str. 19-26, S. Ravlić, *Dileme političkog predstavništva*, Politička kultura, Zagreb, 2008, str. 245-255; S. Tatalović, *The Policies of Protection of National Minorities in the Republic of Croatia*, STINA, Split, 2008, str. 31-53, 65-69 i 75-83.

18

U znanstvenoj i stručnoj literaturi takav se stav može očitati uglavnom indirektno, iz konteksta analize politike zaštite nacionalnih manjina i njezinih rezultata na pojedinim područjima. Usporedi primjerice: S. Tatalović, *Politika zaštite nacionalnih manjina u Hrvatskoj*, u: S. Tatalović, *Nacionalne manjine II – zaštita manjinskih prava u Hrvatskoj*, STINA, Split, 2003, te širu verziju rada na engleskom: *The Policies of Protection of National Minorities in the Republic of Croatia*, STINA, Split, 2008.

19

U autohtone manjine koje su imale pravo na izbor zastupnika uvrštene su: srpska, mađarska, talijanska, češka, slovačka, austrijska, njemačka, rusinska, ukrajinska i židovska nacionalna manjina. Srpska manjina imala je pravo na razmjernu zastupljenost, pri čemu je bilo propisano da se, ako se razmjerna zastupljenost zastupnika iz redova te nacionalne manjine ne osigura na temelju izbornog rezultata, kandidati koji su pripadnici te manjine imenuju s liste stranaka zastupljenih u Saboru u skladu s udjelom tih stranaka u glasovima. Rezultat je bio da je svih 13 zastupnika srpske manjine imenovano odlukom Ustavnog suda. Ostale nacionalne manjine dobile su pravo na pet mandata, od čega su četiri mandata bila specificirana: po jedan mandat Talijani i Mađari, potom jedan zajedno Česi i Slovaci, te jedan mandat zajedno Rusini, Ukrajinici, Nijemci i Austrijanci. Izbor tih predstavnika obavljao se u posebnim izbornim jedinicama jednostavnom većinom glasova. Peti je mandat bio rezerviran za manjinu, koja nije specificirana, a trebao se, ako ta manjina ne bude zastupljena na temelju izbornog rezultata, dodijeliti imenovanjem sa stranačke kandidacijske liste. Ustavni sud je naknadno imenovao zastupnika židovske manjine s liste HSLS-a kao petog zastupnika tih nacionalnih manjina.

bio je ideološki konstrukt koji je spojio manjine kojima se moglo utvrditi pravo na zastupljenost s onima koje teško da su ga mogle imati, a za njih je zbog malog broja pripadnika uveden institut zastupnika više manjina, pri čemu su kriteriji po kojima su neke manjine uključene a druge nisu bili ideološki i pragmatični. Na primjer, isključeni su bili Romi, nacionalna manjina koja bi prema izloženim demokratskim načelima manjinskog predstavnništva trebala biti uključena prije nego većina uključenih manjina. Kao skupina su izloženi dugotrajnoj sustavnoj diskriminaciji i zapostavljanju, pa bi im pravo na posebno grupno predstavnništvo trebalo više nego drugim manjinama, kako za poboljšanje njihova položaja, očuvanja kulturnog identiteta i razvijanja osjećaja ponosa, tako i za slabljenje hegemonijske moći dominantnih perspektiva i smanjivanja socijalne distance prema njima. Uz to, čak i prema standardnoj interpretaciji pojma autohtone etničke skupine,<sup>20</sup> Romi su mogli biti uvršteni u tu kategoriju, ne manje utemeljeno od manjina koje su bile uvrštene, jer su na hrvatskim prostorima prisutni u dugom trajanju kao relativno homogena skupina s vlastitim kulturnim i socijalnim identitetom.<sup>21</sup> Drugo, uspostavljen je dvojni sustav izbora zastupnika manjina, pri čem je sustav izbora zastupnika srpske manjine bio sporan sa stajališta teorije socijalnog predstavnništva. Treće, uveden je institut zastupnika više manjina koji je izazvao niz problema: npr. velika brojčana nejednakost među manjinama (npr. Čeha i Slovaka) vodila je tomu da je predstavnik dviju ili više manjina bio stalno iz jedne, najbrojnije manjine, nije bilo jasno kako bi on predstavljao druge manjine, kakva je njegova izborna legitimnost itd. Promjenama izbornog zakona 1995. i 1999. bio je dijelom promijenjen i model predstavnništva manjina: uveden je jedinstven postupak izbora,<sup>22</sup> a smanjen je i broj zastupnika manjina, prvo na 8, a potom 1999. na 5, pri čemu je broj zastupnika srpske manjine prvo smanjen na 3, a potom na jednog. No nije bitno promijenjena koncepcija predstavnništva.

Promjena 2002/03. činila se radikalnijom. Napušten je pojam autohtone manjine, nacionalna manjina je određena kao skupina hrvatskih državljana čiji su pripadnici tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njezini članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja (čl. 5 Ustavnog zakona). Iako je pojam "autohtone manjine" ostao ustavni pojam (koji se rabi u Izvorišnim osnovama), u izbornom i ustavnom zakonu rabio se samo pojam nacionalna manjina. Uključene su neke manjine za koje je očito da

20

Usp. E. Heršak (ur.), Leksikon migracijskoga i etničkoga nazivlja, Institut za migracije i narodnosti i školska knjiga, Zagreb, 1998, str. 13-14.

21

No, to nije izazivalo posebnu reakciju, jer u većini zemalja EU položaj Roma nije bio bolji, pa i danas postoji diskriminacija Roma, nepriznavanje statusa manjine, problemi s državljanstvom i sl.

22

Ukinuta je metoda imenovanja srpskih zastupnika sa stranačkih lista i uveden postupak sličan onome koji je primijenjen na ostale nacionalne manjine – u posebnoj izbornoj jedinici biraju se tri zastupnika srpske manjine prema redosljedu dobivenih glasova.

prema izloženim liberalno-demokratskim načelima trebaju biti uključene (npr. romska manjina). Zajamčena je razmjerna zastupljenost nacionalnih manjina u Saboru (s minimalno pet a maksimalno osam zastupnika, ovisno o udjelu u stanovništvu).<sup>23</sup> No time nisu riješena dva ključna konceptijska defekta sustava predstavljanja manjina: problematičan koncept manjina s pravom na zastupljenost u Saboru i s njim povezani institut zastupnika više manjina.<sup>24</sup> Dapače, ti su konceptijski defekti prošireni i poopćeni. Naime, samo je proširena osnova i obuhvaćenost nacionalnih manjina pa su pored dotad uključenih manjina i sve druge manjine dobile pravo na izbor zastupnika. Time je došlo do nekontrolirane proliferacije prava na zastupljenost jer su nacionalnim manjinama s tim pravom postale sve manjine koje postoje u popisu stanovništva, čak kad imaju neznatan broj pripadnika.<sup>25</sup> Dakle, pravo koje kao posebno, može biti ograničeno i privremeno, postalo je "opće" i trajno ("stečeno") manjinsko pravo.<sup>26</sup> Time je proširen i sporni sustav zastupnika više manjina. Ne samo da su tim sustavom uspostavljene tri kategorije nacionalnih manjina (one koje stvarno biraju svoje zastupnike – Srbi, Talijani i Mađari, one koje zbog svog broja realno mogu očekivati da će izabrati svoje zastupnike – Česi, pa i Romi i Bošnjaci, te one koje gotovo sigurno neće izabrati svoje zastupnike), nego su njime dovedena u pitanje temeljna obilježja političkog predstavnništva manjina. Naime, osnovno obilježje grupnog predstavnništva – to što je u njemu jasno koga zastupnik predstavlja i na koji se način njegova odgovornost može uspostaviti, institutom predstavnika više manjina postalo je sporno. U manjine koje su zajednički birale zastupnika uvrštene su i one manjine koje ne ispunjavaju uobičajene kriterije za pred-

23

Manjine s udjelom u stanovništvu većim od 1,5 posto (srpska manjina) imaju pravo na minimalno jednog a maksimalno tri zastupnika, a manjine s udjelom manjim od 1,5 posto (ostale manjine) imaju pravo na minimalno četiri a maksimalno pet zastupnika (čl. 19 Ustavnog zakona).

24

Sustav sadrži i neke druge problematične elemente koji govore o nekonzistentnosti cijele koncepcije. Primjerice pravo predlaganja kandidata za zastupnike imaju političke stranke, birači i udruge nacionalnih manjina, što je u praksi značilo ne samo stranke pojedinih nacionalnih manjina nego i "opće" političke stranke, pa tako primjerice iz rezultata izbora 2003. vidimo da je za zastupnika češke i slovačke manjine izabrana kandidatkinja Zdenka Čuhnil koju je predložio HSS. Koga predstavlja takav zastupnik? Komu je odgovoran? Na izborima 2007. nije bilo takvih slučajeva, jer su izabrani zastupnici manjina bili kandidati stranaka ili udruga nacionalnih manjina ili su se kandidirali kao neovisni kandidati (npr. spomenuta zastupnica Z. Čuhnil). No nakon tih izbora u jednom se slučaju problem odgovornosti zastupnika manjina pojavio na prividno sličan način. Na izborima je za zastupnika mađarske manjine na prijedlog Saveza mađarskih udruga bio izabran Deneš šoja, inače istaknuti lokalni dužnosnik SDP-a u Baranji (pa ga je ta stranka smatrala "svojim" zastupnikom), koji je nakon što se, kao i drugi zastupnici manjina, priklonio koaliciji koju je sastavio predsjednik HDZ-a Ivo Sanader, bio izložen pritisku SDP-a i napokon pod prijetnjom isključenja napustio stranku.

25

Iz popisa stanovništva 2001. vidimo da su primjerice Vlasi imali 12 pripadnika, Austrijanci 247, Turci 300, Bugari 331 itd).

26

Cjelovitu kritičku pravno-političku analizu hrvatskog modela predstavljanja manjina sa stajališta tradicionalnog liberalnog shvaćanja predstavnništva može se naći u radu Jasne Omejec, *Političko predstavljanje nacionalnih manjina u parlamentu: usporedba hrvatskog sa slovenskim i rumunjskim izbornim sustavima*, *Međunarodne studije*, 4 (3-4), 2004, str. 59-80.

stavljanje manjina (a koji se barem dijelom mogu deducirati i iz inače spornog članka 5 Ustavnog zakona iz 2002), koje su mehanički stavljene zajedno, a da nisu postojale sličnosti između njih koje bi takvo što mogle opravdati. Koga takav zastupnik predstavlja i kako to čini? Kako se osigurava njegova odgovornost, itd? To je još upitnije sa stajališta jaza između broja manjina koje biraju zastupnika i broja glasova s kojima je izabran. Na izborima 2007. zastupnik 12 manjina izabran je s najmanje glasova – 351, zastupnica Čeha i Slovaka sa 684 glasa, a zastupnik 5 manjina s 1348 glasova. Uz to, sve je upitniji predstavnički legitimitet zastupnika manjina, jer tek manji broj pripadnika nacionalnih manjina glasuje za svoje manjinske zastupnike. Naime, pripadnici manjina izašli su na izbore u znatno manjem broju od drugih građana, a od onih koji su glasovali znatno više ih je glasovalo u izborima za opće zastupnike. Situacija je izrazito nepovoljna u glasovanju za zastupnika 5 manjina i za zastupnika 12 manjina te u glasovanju pripadnika najveće srpske manjine,<sup>27</sup> dok je znatno povoljnija u glasovanju pripadnika mađarske i talijanske manjine. Može se zaključiti da model predstavljanja manjina utječe na opadanje izborne participacije pripadnika manjina.

Izbornu apstinenciju dijelom potiče sustav registracije manjinskih birača koji dovodi do segregacije i frustracije birača pripadnika manjina na biračkim mjestima. Naime, na temelju podataka iz popisa stanovništva izrađeni su posebni popisi birača za pripadnike svake pojedine nacionalne manjine, pa birač-pripadnik manjine kojega su unijeli u takav popis nije bio uveden u opće biračke popise. Ako je takav birač htio glasovati na izborima za liste u deset izbornih jedinica, morao je zatražiti ispis iz posebnog popisa birača i upis u opće biračke popise. U izborima 2007. ukupno se gotovo trećina birača manjina (32,88 posto ili 121 935 birača) ispisala iz posebnih popisa za manjine i upisala u opće biračke popise. Očito je da ovakav sustav registracije manjinskih birača nije dobar, ali iz dosadašnjeg iskustva se pokazuje da manjinsko predstavništvo uz prednosti donosi i neke rizike, prije svega rizik javne vidljivosti, koji se ponekad teško može izbjeći, a dio pripadnika manjina ga ne želi prihvatiti.

Neki smatraju da je rješenje za sve te probleme dvostruko (ili dodatno) pravo glasa za pripadnike manjina što omogućuje hrvatski Ustav u članku 15, stavak 3 (usvojen ustavnim promjenama iz 2000), koji kaže: "Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor." Naizgled stvar je jednostavna. Formulacija upućuje na to da pripadnici manjina "pored općeg prava glasa", koje imaju kao i svi građani, zakonom mogu dobiti i

27

Od ukupno 272 719 birača srpske nacionalne manjine u posebnom biračkom popisu objavljenom prije izbora 2007, u izborima se 82 209 birača (30,14 posto) ispisalo iz posebnog popisa i glasovalo na izborima za liste u deset izbornih jedinica, a od preostalih, ukupno 190 510 birača srpske manjine glasovao je samo 25 741 birač ili 13,51 posto. Dakle, općenito je bio slabiji izlazak na izbore, a uz to još od onih koji su glasovali tri puta više birača-pripadnika srpske manjine glasovalo je u izborima za "opće" zastupnike nego za svoje manjinske zastupnike.

"posebno pravo" da biraju svoje zastupnike, pa kako im je zakonom dano posebno pravo, treba im samo vratiti ustavno zajamčeno "opće pravo", jer se njihovo "opće pravo" ne može pretvoriti u "posebno pravo". Međutim, stvar nije tako jednostavna. Kako bi osigurao "posebno pravo" a izbjegao uvođenje dvostrukog prava glasa za pripadnike manjina, zakonodavac je omogućio pripadnicima manjina da svoje opće pravo "prevedu" u posebno pravo ili da ga koriste kao opće pravo (što je izazvalo probleme s registracijom birača). Naime, dvostruko pravo glasa je neprihvatljivo sa stajališta tradicionalnog liberalnog shvaćanja, ali je i sa stajališta demokratske teorije manjinskog predstavnništva dopustivo samo u određenim uvjetima i za određene manjine.<sup>28</sup> Sporno je sa stajališta jednakog prava glasa, a dopustivo samo privremeno i za male manjine izložene dugotrajnoj diskriminaciji i isključene iz političkog sustava, ako nema drugih načina da se osigura izbor zastupnika takvih manjina osim posebnih izbornih jedinica a da se istodobno potakne što bolja demokratska integracija takvih manjina u politički sustav.

Na kraju ipak ostaje pitanje: može li dvostruko pravo glasa za pripadnike manjina, čak kad i ne bi bilo tako sporno, pa se stoga vrlo rijetko upotrebljava u politici predstavljanja manjina,<sup>29</sup> išta riješiti ako se zadrži sadašnja koncepcija, a moglo bi pogoršati stanje (ako birači ne budu koristili manjinski glas, ako se pogorša javna percepcija manjina, ako nastane jaz između manjina itd). Naime, izborna apstinencija može upućivati na izbjegavanje dodatne vidljivosti manjina ali i na problematičnost sustava manjinskog predstavnništva koji umjesto da potiče participaciju manjina u izbornom i političkom procesu možda zapravo potiče slabljenje volje za predstavnštvom manjina.

28

Stajališta i analize iznimno utjecajne Venecijanske komisije svojevrsna su kombinacija ovih dvaju pristupa. U listopadu 2002. u Mišljenju o prijedlogu hrvatskog ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (koji je Saboru predložen u srpnju 2002), raspravljajući o tome jesu li mjesta za predstavnike nacionalnih manjina dio "regularnog" broja mjesta ili su dodatna mjesta, što bi vodilo sustavu dvostrukoga prava glasa za pripadnike nacionalnih manjina, Venecijanska se komisija načelno izjasnila protiv dvostrukog prava glasa za pripadnike manjina. Pri tome je pošla od načela da svaki birač u načelu ima jedan glas, a "gdje izborni sustav osigurava biračima više od jednog glasa, svaki birač treba imati isti broj glasova" (CDL-AD, 2002, 30, str. 6). U Izvještaju o dvostrukom glasovanju za osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama iz lipnja 2008. (CDL-AD, 2008, 013) Venecijanska komisija je zaključila da je to dopustivo samo u iznimnim uvjetima, za malobrojne manjine, kao posve ograničena i prijelazna mjera, ako predviđene ciljeve (prije svega integriranja takvih manjina u politički sustav) nije moguće ostvariti "manje restriktivnim mjerama koje ne povređuju jednaka biračka prava", a ostvarivanje tih ciljeva "treba periodično ispitati kako bi se potvrdio njezin prijelazni karakter" (CDL-AD, 2008, 013, str. 12-13).

29

Trenutno je Slovenija jedina zemlja u Europi u kojoj se to pravo u punom smislu jamči pripadnicima talijanske i mađarske manjine, koje biraju po jednog zastupnika, koji ima jednak status drugim zastupnicima. Slovenski ustavni sud utvrdio je 1998. da je taj aranžman suglasan s načelom jednakosti, jer je predviđen bilateralnim ugovorima s Italijom i Mađarskom. Na grčkom dijelu Cipra članovi svake od tri posebne vjerske skupine (maronitske, armenske i katoličke), pored općeg prava glasa kao članovi grčke zajednice, imaju posebno pravo da izaberu jednog zastupnika svoje skupine, ali ti zastupnici imaju samo savjetodavni status.

## Zaključak

Političko predstavljanje nacionalnih manjina u središnjim predstavničkim institucijama postalo je legitimni dio teorije demokratskog predstavništva. U njoj se ujedanju dvije različite tradicije i shvaćanja: liberalna koncepcija predstavništva, koja polazi od zaštite individualnih prava i osiguranja pravičnog postupka, nadopunjena je elementima demokratske koncepcije socijalnog predstavništva, koja zahtijeva da predstavnička skupština odražava društvo u smislu da su u njoj zastupljene sve relevantne skupine preko zastupnika koje same biraju. U slučaju predstavljanja nacionalnih manjina nije riječ o načelnom zahtjevu za odražavanjem društva, nego o uvidu da su upravo neke od tih skupina bile izložene sistemskoj zapostavljenosti i diskriminaciji, čime im je bila onemogućena participacija u političkom procesu. Grupna predstavljenost tih manjina u zakonodavnom tijelu može pomoći da se takva zapostavljenost ukloni i da se one bolje integriraju u politički sustav.

Potreba za posebnim grupnim predstavništvom nacionalnih manjina na poseban se način iskazala u tranzicijskim zemljama Srednje i Jugoistočne Europe, gdje su nacionalne manjine bile u osobito lošem položaju, a neke od njih izložene sistemskoj zapostavljenosti i diskriminaciji, pa su, i pod pritiskom EU, oblikovana različita rješenja i modeli predstavništva manjina. U Hrvatskoj su od 1991, kad je prihvaćen prvi Ustavni zakon o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina, koji je više puta mijenjan, uspostavljena dva modela političkog predstavništva nacionalnih manjina koji su na različite načine udovoljavali načelima demokratskog predstavništva (osiguravali zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru), pri čemu su i u drugom modelu, oblikovanom Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina iz 2002, koji se smatra značajnim poboljšanjem u odnosu na prvi model, ostale dvije koncepcijske slabosti koje proizvode suprotne učinke od onih koje bi model trebao proizvoditi: koncept nacionalnih manjina s pravom na zastupljenost u Saboru i s njim povezani institut zastupnika više manjina.

Taj drugi model, zasnovan na legitimnoj ideji grupnog predstavništva, izgleda iznimno liberalno univerzalistički jer uključuje sve manjine, čak ako one ne udovoljavaju minimalnim uvjetima za takvo predstavništvo, a istodobno ostaje otvoren za kritiku sa stajališta liberalne univerzalističke ideje prava. No on je sporan i sa stajališta političke jednakosti građana, a ne utječe povoljno na političku participaciju pripadnika manjina. Dosadašnje promjene modela predstavništva manjina nisu dovele do koncepcije koja bi uvećala političku participaciju i pridonijela tome da Sabor bude stvarno predstavničko tijelo te osigurala druge dobrobiti zbog kojih se taj koncept zastupa i brani (uspostava jasne odgovornosti zastupnika svom relativno određenom biračkom tijelu, integracija manjina u politički sustav i dr.). Suprotno tome, promjene su jače istaknule njezine slabosti. Zato je nužno ponovno raspraviti ključna pitanja, napose ciljeve i načela predstavljanja nacionalnih manjina u Saboru.



*Literatura*

- Barry, B., *Kultura i jednakost: egalitarna kritika multikulturalizma*, Jesenski i Turk, Zagreb, 2006.
- Bobbio, N., *Liberalizam i demokracija*, Novi Liber, Zagreb, 1993.
- Cohen, J. L., Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos, *International Sociology*, 14 (3), 1999, str. 245-268.
- Heršak, E. (ur.), *Leksikon migracijskoga i etničkoga nazivlja*, Institut za migracije i narodnosti i Školska knjiga, Zagreb, 1998.
- Kymlicka, W., Liberalism, Individualism, and Minority Rights, u: A. Hutchinson/L. Green (ur.), *Law and the Community*, Carswell, Toronto, 1989, str. 181-204.
- Kymlicka, W., Liberal Individualism and Liberal Neutrality, *Ethics*, Vol. 99, No. 4, 1989, str. 883-905.
- Kymlicka, W., *Multikulturalno građanstvo*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003.
- Kymlicka, W., *Liberalizam, zajednica i kultura*, Naklada Deltakont, Zagreb, 2004.
- Macpherson, C. B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1977.
- Mansbridge, J., Rethinking Representation, *American Political Science Review*, 97 (4), 2003, str. 515-528.
- Mansbridge, J., Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism, *Politics & Gender*, Vol. 1, No. 4, 2005, str. 622-638.
- Mill, J. S., *Razmatranja o predstavničkoj vladavini*, u: J. S. Mill, *Izabrani politički spisi*, sv. II, Informator i Fakultet političkih nauka, Zagreb, 1989.
- Omejec, J., Političko predstavljanje nacionalnih manjina u parlamentu: usporedba hrvatskog sa slovenskim i rumunjskim izbornim sustavima, *Međunarodne studije*, 4 (3-4), 2004, str. 59-80.
- Parekh, B., *Nova politika identiteta*, Politička kultura, Zagreb, 2008.
- Petričević, A., Širenje Europske Unije i zaštita etničkih manjina, *Međunarodne studije*, 8 (3-4), 2008, str. 5-32.
- Phillips, A., *Politics of Presence*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- Ravlić, S., Liberalizam i demokracija. Politička misao J. S. Milla, u: J. S. Mill, *Izabrani politički spisi*, sv. I, Informator i Fakultet političkih nauka, Zagreb, 1988.
- Ravlić, S., *Dileme političkog predstavnštva*, Politička kultura, Zagreb, 2008.
- Tatalović, S., Politika zaštite nacionalnih manjina u Hrvatskoj, u: S. Tatalović, *Nacionalne manjine II – zaštita manjinskih prava u Hrvatskoj*, STINA, Split, 2003.
- Tatalović, S., *The Policies of Protection of National Minorities in the Republic of Croatia*, STINA, Split, 2008.
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, broj 155, 23. 12. 2002, dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr>
- Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), *Narodne novine*, broj 41, 7. 5. 2001; dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr>

Venice Commission, *Opinion on the Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia*, Venice, 18-19 October 2002, CDL-AD(2002)30, dostupno na: <http://venice.coe.int>

Venice Commission, *Report on Dual Voting for Persons belonging to National Minorities*, Venice, 12 June 2008, CDL-AD(2008)013; dostupno na: <http://venice.coe.int>

Williams, M., *Voice, Trust, and Memory: The Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton University Press, Princeton, 1998.

Young, I. M., *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

Zakošek, N., *Politički sustav Hrvatske*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2002.

---

### Summary

---

#### **Democracy and political representation of national minorities**

Representation of ethnic minorities has become the part of the theory of democracy and democratic representation, by accepting the group pluralism as a genuine basis of democracy, and social representation as an acceptable model of democratic representation. This has created discrepancy between the social representation, which insists upon the representation of all relevant groups within the representative assembly, and dominant liberal concept, which perceives representation not as a mechanism for the protection of collective interests, but for the protection of individual rights and ensuring competent legislative body. Contemporary theory of minority representation aims at re-interpretation and the extension of liberal concept through the use of elements of social representation, thus creating ideas and principles for analyzing models and policies of minority representation. This is also the premise for the critical examination of the Croatian model of political representation of national minorities.

*Keywords:* democratic theory, theory of representation, minority representation, Croatian model for the representation of national minorities