

ORIGINALNI NAUČNI RAD
UDC 323.1(497.5)

OBLICI POLITIČKOG PREDSTAVNIŠTVA
NACIONALNIH MANJINA U HRVATSKOJ –
PROBLEMI FUNKCIONALNOSTI VIJEĆA
I PREDSTAVNIKA¹

Ružica Jakešević
Univerzitet u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti

Siniša Tatalović
Univerzitet u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti

Tomislav Lacović²
Univerzitet u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti

SAŽETAK

Autori se u tekstu bave usporedbom dvaju istraživanja iz 2010. i 2015. godine o funkcioniranju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, koje je kao savjetodavna tijela inaugurirao Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine, koji čini temelj hrvatskog modela zaštite prava nacionalnih manjina. Oba istraživanja provedena su na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (Centar za međunarodne i sigurnosne studije), i to provedbom anketnog upitnika elektroničkim putem među svim dostupnim vijećima i predstavnicima koji su se u dva ciklusa nalazili u Registru vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Stavljajući analizu istraživanja u širi kontekst razvoja manjinskih prava u Hrvatskoj, s posebnim

1 Istraživanje o funkcioniranju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u ožujku i travnju 2015. godine proveo je Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Preliminarne rezultate istraživanja autori su prezentirali na 19. međunarodnoj znanstvenoj konferenciji „Nacionalne manjine u demokratskim društvima“.

2 Student Poslijediplomskog specijalističkog studija Sigurnosna politika Republike Hrvatske.

osvrtno na oblike političkog predstavništva na različitim razinama, autori odgovaraju na pitanje postoji li i kakav je napredak u funkcioniranju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, tijela koja se po svojoj funkciji, ulozi i opsegu nadležnosti mogu smatrati neteritorijalnim oblikom autonomije.

KLJUČNE RIJEČI: političko predstavljanje nacionalnih manjina, vijeća i predstavnici nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, izbori za vijeća i predstavnike

UVOD

Prije pet godina, u proljeće 2010, provedeno je prvo istraživanje na Fakultetu političkih znanosti o funkcioniranju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj, s ciljem utvrđivanja u kojoj mjeri ta tijela ostvaruju ulogu koja im je namijenjena Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. To istraživanje bilo je orijentacijsko-dijagnostičkoga tipa, što znači da se na temelju dobivenih rezultata željelo uočiti probleme u interakciji između vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, s jedne strane, te lokalnih i regionalnih predstavničkih tijela, s druge, a koji predstavljaju prepreku unapređenju položaja i prava pripadnika nacionalnih manjina u pojedinim lokalnim sredinama. Osim toga, ovim su istraživanjem postavljene osnove za praćenje pomaka u različitim aspektima djelovanja vijeća i predstavnika te je, s obzirom na to, provedeno novo istraživanje na kraju mandata prošlog saziva vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, i to u ožujku i travnju 2015.

Usporedbom rezultata istraživanja iz 2010. i 2015. godine željelo se utvrditi postoje li promjene u načinu funkcioniranja i funkcionalnosti vijeća i predstavnika te na temelju dobivenih zaključaka dati odgovarajuće preporuke i ukazati na mogućnosti boljeg pozicioniranja i djelovanja tih tijela, kako bi načelo neteritorijalne autonomije, osim u zakonodavnom okviru,³ zaživjelo i u praksi. Naime, načelo neteritorijalne autonomije snažno je prisutno u mnoštvu međunarodnih dokumenata,⁴ te u akademskim raspra-

³ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina. Dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina> (15. 10. 2015).

⁴ Članak 15. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina implicira sadržaj neteritorijalne autonomije: „Stranke će stvoriti uvjete nužne za učinkovito sudjelovanje osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i gospodarskom životu i javnim poslovima, posebice koji se tiču njih samih”. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/medunarodni/default.aspx> (02. 06. 2016).

U Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina pretočeno je mnoštvo smjernica koje su sadržane u Preporukama iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u

vama koje su usredotočene na mogućnosti akomodacije interesa različitih etničkih skupina u multietničkim društvima – odnosno mogućnosti akomodacije onih interesa koji se odnose na zaštitu kulturne posebnosti, odrednica zasebnog identiteta, aktivnog sudjelovanja u javnom životu, bez jamstva teritorijalne autonomije. Teorijski koncept neteritorijalne autonomije poslužio je kao osnova za oblikovanje uzusa političkog predstavnštva i načina aktivnog sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u hrvatskom političkom i društvenom sustavu, a u prilikama postkonfliktnog karaktera društva i međunarodne uvjetovanosti i monitoringa, činio se pogodnijim supstitutom za moguće teritorijalne oblike autonomije, koji egzistiraju u mnoštvu etnički pluralnih društava. Neteritorijalni oblici autonomije nisu novost u političkoj praksi europskih društava, niti u akademskim raspravama u kojima se često ističe važnost doprinosa Karla Rennera razvoju modela nacionalne kulturne autonomije, sadržanog u njegovom tekstu iz 1899. godine “Staat und Nation” (Nimni 2005, 1). U posthladnoratovskom kontekstu, kad je došlo do narastanja straha od etničkih sukoba, neteritorijalna autonomija postala je privlačnom idejom i modelom za akomodaciju interesa različitih etničkih grupa u etnički pluralnim postkomunističkim europskim državama (Prina 2013, 3). I Republika Hrvatska je od početka devedesetih godina 20. stoljeća bila suočena s potrebom razvoja primjerenog sustava *upravljanja različitostima*, odnosno akomodacije interesa nacionalnih manjina i definiranja okvira za političku participaciju, te integraciju pripadnika nacionalnih manjina u hrvatsko društvo, uz osiguravanje mjera zaštite njihovih identiteta. Smith pritom navodi kako je u Hrvatskoj, među ostalim zemljama, u nizu zakonodavnih akata vidljiv niz karakteristika neteritorijalne (nacionalne kulturne) autonomije namijenjene pripadnicima nacionalnih manjina (Smith 2013, 49). Međutim, praksa različitih država, pa i Republike Hrvatske, nije uvijek u potpunosti slijedila propisane zakonodavne akte. Tako, primjerice, Petričušić smatra kako je razina neteritorijalne autonomije, koja je prenesena na vijeća nacionalnih manjina, neznatna, s obzirom na to da veliki dio kulturne autonomije provode manjinske udruge i ustanove, koje su financijski neovisne (Petričušić 2015, 54).

Rezultati koje iznosimo u ovome članku stoga mogu biti od iznimne važnosti različitim entitetima: zakonodavnim tijelima u Republici Hrvatskoj u kontekstu reforme pojedinih odredbi izbornog zakonodavstva u

javnom životu, posebice one koje se odnose na sudjelovanje u procesu donošenju odluka na državnoj, te lokalnim i regionalnim razinama, kao i one koje se odnose na neteritorijalne oblike uprave, koji mogu biti „korisni (...) za održavanje i razvitak identiteta i kulture nacionalnih manjina” (točka 17). Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu s obrazloženjem. Dostupno na: <http://www.osce.org/hr/hcnm/32242?download=true> (02. 06. 2016).

Republici Hrvatskoj, o čemu se vode dugotrajne stručne rasprave; vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina izabranima u svibnju 2015; različitim manjinskim institucijama – od institucija civilnog društva do političkih stranaka koje svojim djelovanjem značajno mogu utjecati na funkcioniranje vijeća i predstavnika; te lokalnim i regionalnim vlastima o kojima uvelike ovisi funkcionalnost ovih tijela.

Istraživanjem koje je provedeno 2010. godine, osim vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, bila su obuhvaćena i predstavnička tijela lokalne i regionalne samouprave, dok se istraživanje iz 2015. odnosi samo na vijeća i predstavnike. Shodno tome, analiza u ovome članku će obuhvaćati isključivo usporedbu odgovora vijeća i predstavnika u dva različita saziva, čime će se omogućiti uočavanje mogućih promjena u načinu njihova funkcioniranja ili promjena u njihovoj percepciji pojedinih aspekata ostvarivanja manjinskih prava na lokalnoj i regionalnoj razini.

NACIONALNE MANJINE U USTAVU REPUBLIKE HRVATSKE I TRANZICIJSKI PROCESI

Veliki utjecaj na proces oblikovanja zakonodavnog okvira i njegovu primjenu u praksi imali su faktori koji su izvor imali u međunarodnom okruženju. Karakter tranzicije u prvoj polovini devedesetih godina, te događaji povezani s osamostaljenjem i nastankom novih država na prostoru bivše Jugoslavije, učinili su utjecaj vanjskih aktera u kreiranju različitih politika, pa tako i manjinske, značajnijim nego što bi to u normalnim okolnostima bilo poželjno i primjereno (Kasapović 1996, 85).⁵ Ta je situacija, u pogledu kreiranja politike prema nacionalnim manjinama i definiranju opsega njihovih ljudskih, političkih i kulturnih prava, rezultirala time da se vrlo često tražio 'najmanji zajednički nazivnik' između dionika u tim procesima – političkih elita, s jedne, te manjinskih zajednica, s druge strane, a sve u prisutnosti različitih tipova vanjskih aktera: primjerice, Vijeća Europe, OEES-a i Europske unije.

U različitim razdobljima stoga je varirala i razina političke volje da se pojedina usvojena zakonska rješenja implementiraju, s obzirom na to da je u njihovom donošenju od presudnoga značaja bio utjecaj vanjskog faktora. Pritom je važno ukazati na stanovite razlike između tzv. starih nacionalnih manjina, koje su sa stjecanjem neovisnosti Republike Hrvatske već imale značajno iskustvo u organiziranju vlastite zajednice u različitim područjima djelovanja, i tzv. novih nacionalnih manjina, osobito srpske nacio-

5 O utjecaju vanjskih aktera u politikama različitih tipova tranzicijskih država vidjeti: Kasapović, M., Demokratska tranzicija u istočnoj Europi, *Politička misao*, vol. XXXIII, br. 2-3/1996, str. 84–99.

nalne manjine, koja, osim što je najbrojnija, ima i najsloženiji položaj u političkom životu Republike Hrvatske.

U posljednjih petnaestak godina, kad proces tranzicije u Republici Hrvatskoj dobiva novi zamah ušavši u tzv. drugu fazu (Čular 2005, 1), koji je u velikoj mjeri bio povezan sa početkom i tijekom europskih integracijskih procesa, definiranje politike prema nacionalnim manjinama i njezino provođenje postalo je jedan od važnih kriterija demokratske legitimacije hrvatskog društva. I u razdoblju prije 2000. godine definiranje okvira za zaštitu prava nacionalnih manjina imalo je presudan značaj u pojedinim kritičnim momentima, primjerice u procesu osamostaljenja i međunarodnoga priznanja Republike Hrvatske (Jakešević i Zorko 2009, 66), te u procesu mirne reintegracije područja Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srijema u ustavno-pravni poredak Republike Hrvatske. Međutim, ono što razlikuje ta dva razdoblja jest razina implementacije i spremnost na prakticiranje pozitivnih propisa kojima je svrha omogućiti integraciju pripadnika nacionalnih manjina u društvo u kojemu žive – i čijoj su izgradnji pridonijeli političkim, znanstvenim, kulturnim i drugim oblicima djelovanja.

Dakle, iz spomenutoga je moguće zaključiti da je, s obzirom na postojanje nacionalnih manjina, koje znatno variraju u broju članova,⁶ i njihovu poziciju i prepoznavanje u Ustavu kao integralnog dijela hrvatskoga društva koje se po svojim etničkim obilježjima razlikuje od većinskog stanovništva, stvaranje i implementacija konkretnoga zakonodavnog okvira bila značajan čimbenik ostvarenja važnih nacionalnih ciljeva tijekom protekla dva i pol desetljeća. Ti nacionalni ciljevi predstavljali su manifestaciju nacionalnih interesa, koji su se uglavnom karakterizirali oznakom vitalnih i važnih: osamostaljenje i međunarodno priznanje, potom mirna reintegracija istočnog dijela države, te članstvo u međunarodnim organizacijama – NATO-u i Europskoj uniji – koje je u strateškim dokumentima najvišega ranga⁷ bilo definirano kao najvažniji cilj vanjske politike. U kategoriji važnih nacionalnih interesa, kako ih definira još uvijek važeća Strategija nacionalne sigurnosti iz 2002. godine, „sloboda, ljudska i manjinska prava i jednakost, predstavljaju integralni dio ovih interesa”.⁸ S obzirom na

6 Od 29 pripadnika, koliko broji vlaška nacionalna manjina, do najveće srpske nacionalne manjine, koja broji 186.633 pripadnika, što čini 4,36% u ukupnom stanovništvu. Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011, Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku, str. 11.

Dostupno na: http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2012/SI-1469.pdf (16. 10. 2015).

7 Primjerice, Strategija nacionalne sigurnosti, 2002. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/308451.html> (20. 10. 2015).

8 II. Vrijednosti i interesi Republike Hrvatske, Strategija nacionalne sigurnosti, 2002. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/308451.html> (20. 10. 2015).

to da se ostvarenje tih interesa i ciljeva ne postiže u nekom 'neodređenom' prostoru i vremenu te izvan konteksta, nego u odnosu na i u interakciji sa drugim subjektima,⁹ u ovom slučaju taj kontekst činili su zahtjevi koji su sadržani u Kopenhaškim kriterijima¹⁰ koje je Europska unija definirala 1993. u pogledu mogućnosti proširenja Unije državama srednje i istočne Europe, a koji su 'prevedeni' u tzv. politiku uvjetovanosti (*policy of conditionality*)¹¹ i u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.¹² Vremenski okvir čini razdoblje koje se može podijeliti na dva dijela: prvo, od 2000. godine do ulaska Hrvatske u Europsku uniju 2013, te razdoblje koje je uslijedilo nakon sjecanja statusa države članice EU-a.

U tom potonjem razdoblju, osobito važnim postaje pitanje može li se postignuti stupanj demokratske tranzicije početi 'kretati' u suprotnom smjeru, odnosno može li biti reverzibilan u pojedinim aspektima, primjerice u postignutoj razini manjinskih prava – što bi moglo imati posljedice i na aktualne modele političkog predstavništva na svim razinama, koji su se i u proteklih dvadesetak godina značajno mijenjali. Dakle, kad se govori o temi potrebnih promjena u dijelu izbornog zakonodavstva koji se odnosi na političko predstavljanje manjina na državnoj, te regionalnim i lokalnim razinama, onda treba imati na umu da bi, osim pozitivnog, te promjene mogle, pod određenim nepovoljnim okolnostima, poprimiti i negativan predznak, čime bi se umanjila dostignuća dosadašnjeg modela političkog

9 O vezi nacionalnih interesa, vanjskopolitičkih ciljeva i procesa proširenja Europske unije vidjeti: Moravcsik, A. and Vachudova M. A., National Interests, State Power, and EU Enlargement, *East European Politics and Societies*, Vol. 17, No. 1, pages 42–57. Dostupno na: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/eeps.pdf> (15. 10. 2015).

10 Conclusions of the Presidency, European Council in Copenhagen, 21–22 June 1993, p. 13. Dostupno na: http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/presidency-conclusions_-copenhagen-european-council_-21-and-22-june-1993/ (15. 10. 2015).

11 Vidjeti primjerice: Sasse, Gwendolyn, EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy, EUI Working Papers, RSCAS No. 2005/16, European University Institute. Dostupno na: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3365/05_16.pdf?sequence=1 (15. 10. 2015).

12 Ispunjavanje kriterija u različitim područjima prati se i verificira u godišnjim Izvješćima o napretku, koja čine sastavni dio Strategije proširenja EU-a. Vidjeti primjerice, Izvješće o napretku za 2011. godinu kao prilog Priopćenja Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Strategija proširenja i glavni izazovi 2011–2012. Dostupno na: http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/111012_Izvjesce_o_napretku_2011_FINAL.pdf (20.10.2015) ili

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012.

Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf (20.10.2015).

predstavništva nacionalnih manjina. O promjenama u modelu političkog predstavništva nacionalnih manjina podrobnije se bavi sljedeće poglavlje ovoga članka.

U Ustavu Republike Hrvatske, položaj nacionalnih manjina mijenjao se od prve varijante, Božićnog Ustava iz 1990.¹³ do posljednjih značajnijih izmjena 2010. godine,¹⁴ kada se u Izvorišnim osnovama Republika Hrvatska ustanovljuje „kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika nacionalnih manjina”,¹⁵ koje se potom poimence navode (sve dvadeset i dvije nacionalne manjine). To nije bio slučaj u ranijim ustavima, a sve promjene imale su utjecaja i na praktičnu razinu ostvarivanja manjinskih prava. Naime, u prvom Ustavu Republike Hrvatske veći broj nacionalnih manjina ne spominje se poimence u definiciji Republike Hrvatske kao „nacionalne države hrvatskog naroda i države pripadnika *inih naroda i manjina*, koji su njezini državljani: Srba, Muslimana, Slovenaca, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađžara, Židova i drugih”¹⁶, te se stoga ovo određenje države može označiti i kao manje inkluzivno u odnosu na kasnije oblike. Već 1997. godine donesen je Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, u kojemu se donekle mijenja i određenje države, prema kojemu se Republika Hrvatska „ustanovljuje kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika autohtonih nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađžara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina i drugih, koji su njezini državljani...”¹⁷ Iz navedenoga je vidljivo da se u pojam „inih naroda” više ne pojavljuje u definiciji, manjine se sada označavaju kao nacionalne manjine, pojavljuje se pojam „autohtonosti”,¹⁸ a poimenično navođenje manjina promijenilo je sadržaj. Naime, u definiciji se više ne navode Muslimani i Slovenci, ali se

13 U vrijeme donošenja prvoga Ustava Republika Hrvatska još uvijek je bila sastavnim dijelom SFRJ.

14 Misli se na značajne promjene u pogledu teme koja je predmet ovoga članka.

15 Izvorišne osnove, Ustav Republike Hrvatske, 2010.
Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html (15. 10. 2015).

16 Izvorišne osnove, Ustav Republike Hrvatske, 1990.
Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_12_56_1092.html (15. 10. 2015).

17 Članak 1, Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, 1997.
Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1997_12_135_1944.html (15. 10. 2015).

18 O problematici poimanja autohtonosti u definiranju ustavnoga položaja nacionalnih manjina više vidjeti u: Horvat, A., Autohtone nacionalne manjine i ustavne promjene 2009–2010, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, God. 60, br. 2, 2010, str. 555–585.

navode Nijemci, Austrijanci, Ukrajinci i Rusini. Ista formulacija ostala je i u Ustavu i nakon ustavnih promjena 2000. i 2001. godine. Konačno, ustavnim promjenama iz 2010. godine u tekst Ustava uvrštene su sve dvadeset dvije nacionalne manjine poimence, a u odnosu na ranije varijante umjesto Muslimana u dokumentu se navode Bošnjaci.

U daljnjem razvoju manjinskih prava i njihovoj kodifikaciji iznimno je važan članak 15. važećeg Ustava, koji definira osnove ravnopravnosti nacionalnih manjina, obvezu donošenja ustavnog zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina (što je učinjeno 2002. godine), te slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, služenja vlastitim jezikom i pismom, te kulturnu autonomiju. Članak 15. je također 'evoluirao' u odnosu na rane devedesete, kad se u Božićnom ustavu sastojao od dvaju stavaka, te u njemu nije bilo riječi o mogućnosti uvođenja dodatnog prava glasa za pripadnike nacionalnih manjina.¹⁹ Nakon manjih terminoloških promjena iz 1997. godine, ustavnim promjenama 2000. uvedena su dodatna dva stavka ovoga članka, u kojima je propisana obveza uređenja ravnopravnosti nacionalnih manjina donošenjem ustavnog zakona, te mogućnost osiguravanja da pripadnici nacionalnih manjina, osim općega biračkog prava, ostvare i posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.²⁰

Ono što je, međutim, do danas ostalo najspornijom točkom oko koje se stručna mišljenja razilaze jest značenje trećeg stavka članka 15. važećeg Ustava, koja glasi da se zakonom „može, pored općeg biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor”.²¹ Ta pravna nedorečenost, koju ponajviše označava riječ „može”, najčešće se tumačila kao da se „izričito ne mora”

19 Članak 15. Ustava Republike Hrvatske iz 1990. glasio je: „U Republici Hrvatskoj ravnopravni su pripadnici svih naroda i manjina. Pripadnicima svih naroda i manjina jamči se sloboda izražavanja narodnosne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija”. U samom Ustavu nema jasnijeg određenja pojmova „naroda” i „manjine”.

Ustav Republike Hrvatske, 1990.

Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_12_56_1092.html (25. 09. 2015).

Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske iz 1997. godine, člankom 4. određeno je da se mijenja raniji članak 15. Ustava, čime iz upotrebe izlaze pojmovi naroda i manjina, te se počinje koristiti pojam nacionalne manjine.

20 Članak 7, Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske, 2000.

Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000_11_113_2224.html (25. 09. 2015).

21 Članak 15, Ustav Republike Hrvatske, 2010.

Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html (25. 09. 2015).

uvesti tzv. dodatno pravo glasa, što do danas, unatoč nekim ponuđenim rješenjima, nije učinjeno.

POKUŠAJ PROMJENA MODELA POLITIČKOG PREDSTAVNIŠTVA NACIONALNIH MANJINA

Političko predstavljanje nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj mijenjalo se od 1990. godine do danas. Model zastupanja nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru i tijelima državne vlasti bio je definiran u Ustavnom zakonu o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina iz 1992. godine. U ovom Ustavnom zakonu, uz zastupljenost nacionalnih manjina u Saboru,²² bila je predviđena i njihova razmjerna predstavljenost u tijelima lokalne i regionalne vlasti.²³ Posebne odredbe u ovom Ustavnom zakonu odnosile su se na pravo na regionalnu samoupravu u dva kotara u kojima je, prema popisu stanovništva iz 1981. godine, živio natpolovičan broj pripadnika pojedine etničke ili nacionalne zajednice ili manjine, a to su trebali biti kotarevi Knin i Glina.²⁴ Međutim, ratna događanja 1991–1995. godine onemogućila su primjenu značajnog broja odredbi ovog Ustavnog zakona. Nakon završetka rata, promijenjene okolnosti utjecale su na izmjene i dopune tadašnjeg Ustavnog zakona 2000, a ustavna rješenja iz 2000.²⁵ otvorila su put donošenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina 2002. godine.

Njegovim usvajanjem nastupila je nova faza u zaštiti prava nacionalnih manjina, a institucionalni okvir za provedbu različitih politika i mjera upotpunjen je novim tijelima – primjerice, ustanovljen je Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske, kao tijelo na državnoj razini, te su u politički život na lokalnoj i regionalnoj razini uvedena vijeća i predstavnici nacionalnih manjina. Osim toga, preciznije se definira zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima na lokalnoj i regionalnoj razini.²⁶ Kao što će se vidjeti u nastavku teksta, neka od tih rješenja pokazala su niz funkcionalnih slabosti.

22 Razmjerna zastupljenost za „etničke i nacionalne zajednice ili manjine”, koje u ukupnom stanovništvu čine više od 8%, te ukupno 5 zastupnika za manjine koje u ukupnom stanovništvu sudjeluju s manje od 8% pripadnika.

23 Članci 18. i 19. Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_06_34_896.html (15. 10. 2015).

24 Isto, članci 21. i 22.

25 U članku 15.

26 Članak 7. i Članak 20, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, 2002. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html> (15. 10. 2015).

Neusklađenost Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u odnosu na izbor zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatski sabor utjecala je na promjenu Ustavnog zakona 2010. u dijelu koji je regulirao izbor zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatski sabor,²⁷ ali i jačanje položaja vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, uvođenjem mogućnosti stjecanja pravne osobnosti za koordinacije vijeća nacionalnih manjina.

U Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina koji je izmijenjen i dopunjen 2010, a čije su izmjene i dopune djelomično odbačene Odlukom Ustavnog suda 2011. godine, bilo je predviđeno da se „nacionalnim manjinama koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika jamči najmanje tri zastupnička mjesta pripadnika, te nacionalne manjine u Hrvatskom saboru koji svoju zastupljenost ostvaruju na temelju općega biračkog prava na stranačkim listama, te manjine ili listama koje predlažu birači te manjine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor”.²⁸ Osim toga, „Nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika, pored općega biračkog prava, na osnovi posebnoga biračkog prava imaju pravo izabrati pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina, u posebnim izbornim jedinicama, a čime ne mogu biti umanjena stečena prava nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor”.²⁹

Značajne promjene bile su predviđene i u pogledu članka 33. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina koji se odnosi na koordinacije vijeća nacionalnih manjina. Koordinacije su dobile svojstvo pravne osobe upisom u registar koji se vodi u Ministarstvu uprave, i to je jedna od odredbi koju Ustavni sud svojim kasnijim odlukama nije ukinuo. Zanimljivo je, međutim, bilo predviđeno rješenje prema kojem bi, kad je to određeno međunarodnim ugovorima, funkciju koordinacije nacionalne manjine mogla vršiti i krovna udruga te manjine. Osim toga, bilo je predviđeno da „Srpsko narodno vijeće djeluje kao Koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske i ima pravnu osobnost”.³⁰

27 Koja je u konačnici odbačena.

28 Članak 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, 2010.
Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_06_80_2275.html (15. 10. 2015).

29 Isto. Ovim člankom izmijenjen je članak 19. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz 2002.

30 Članak 4. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_06_80_2275.html (15. 10. 2015).

U konačnici, u svojim odlukama Ustavni sud utvrdio je da Ustav Republike Hrvatske ne dopušta unaprijed zakonom jamčiti i određivati broj zajamčenih zastupničkih mjesta za bilo koju manjinu po bilo kojoj osnovi (uključujući etničku i nacionalnu) u okviru općega izbornog sustava. Shodno tome, utvrđeno je kako navedena izmjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina nije ustavno-pravno prihvatljiva.³¹

Na tu odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske bilo je dosta reakcija koje su je pokušale osporiti. Posebno su žestoke reakcije došle od zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru. Sve su te reakcije najbolje sadržane u stavovima Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske, koji je smatrao da je Ustavni sud Republike Hrvatske svojom Odlukom³² suprotno članku 5. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske,³³ koji izričito propisuje da se Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor može mijenjati najkasnije godinu dana prije održavanja parlamentarnih izbora, donio odluku četiri mjeseca prije održavanja izbora i tri mjeseca prije zakonskog roka raspuštanja Hrvatskog sabora. Takvom odlukom, mišljenje je Savjeta, mijenjaju se izborna pravila u godini parlamentarnih izbora, čime se izravno krši Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske. Iz obrazloženja Odluka Ustavnog suda, koja se odnose na kriterije nacionalne pripadnosti, o jednom jedinstvenom narodu kao zajednici državljana, otvorila su se prvenstveno ona pitanja koja se odnose na ishodišna i temeljna prava nacionalnih manjina i njihove ravnopravnosti s većinskim narodom. S obzirom na to da je iz Ustava Republike Hrvatske više nego razvidno da su pripadnici nacionalnih manjina prepoznati i priznati kao dio naroda, i to kao građani i pripadnici nacionalnih manjina, Savjet je smatrao nedopustivim da obrazloženja Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske otvaraju pitanje tretira li se Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina kao organski zakon ili ga se dovodi u ravan običnog zakona. Savjet, nadalje, smatra indikativnim da je Odluka Ustavnog suda donijeta samo nekoliko tjedana nakon što je Europska komisija donijela Odluku o zatvaranju poglavlja 23 „Pravosuđe i vladavina prava”. Republika Hrvatska se u zatvaranju tog poglavlja izričito pozivala na unapređenje biračkog prava pripadnika nacionalnih manjina primjenom dodatnog prava glasa, te prekidom višegodišnje segregacije pripadnika nacionalnih manjina na biračkim mjestima, prekidom političke getoizacije pripad-

31 O presudi Ustavnog suda više vidi u: Ceranić, Vedran, *Političko predstavljanje nacionalnih manjina u ustavnom poretku Republike Hrvatske: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3597/2010 i dr. 1, br. U-I-3786/2010 i dr. 2 i br. U-I-120/2011 i dr. 3, Pravnik*, 45, 1 (90), 2011, str. 165–177.

32 Odluka broj: U-I-120/2011 od 29. 07. 2011. godine.

33 Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 121/2010.

nika nacionalnih manjina, odnosno njihovih političkih predstavnika, te se tako otvorilo pitanje bojazni o smanjivanju prava pripadnika nacionalnih manjina nakon završetka pregovora o pristupanju Republike Hrvatske članstvu u Europskoj uniji.

Po mišljenju Savjeta, odluke Ustavnog suda uzrokovale su i određeni animozitet između nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, posebno prema pripadnicima srpske nacionalne manjine, jer ih se smatralo odgovornima što je odlukama ukinuto dodatno pravo glasa nacionalnim manjinama.³⁴

PROBLEM IZBORNOG ZAKONODAVSTVA I NACIONALNE MANJINE

U sklopu općih problema reforme izbornog zakonodavstva u Hrvatskoj, poseban problem predstavljaju izbori za manjinske zastupnike i predstavnike na različitim razinama – od izbora zastupnika u Hrvatski sabor, preko izbora predstavnika nacionalnih manjina u lokalnim i regionalnim predstavničkim tijelima, do izbora članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. U sva tri slučaja riječ je o vrlo različitim modelima izbora, a te se različitosti očituju, primjerice, u načinu kandidiranja predstavnika manjina na različitim razinama, a u krajnjoj liniji i u legitimitetu izabranih predstavnika. Tako se osam zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru bira u posebnoj (dvanaestoj) izbornoj jedinici, koja obuhvaća cjelokupni teritorij Republike Hrvatske.³⁵ Članovi općinskih i gradskih vijeća i županijskih skupština³⁶ biraju se na lokalnim izborima, tako da nacionalne manjine u općinama i gradovima (lokalna razina), koje u ukupnom stanovništvu broje više od 5%, imaju pravo na barem jednog predstavnika izabranog na temelju općega biračkog prava, a one koje čine najmanje 15%

34 Zapisnik sa 43. sjednice Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske, Klasa: 022-03/11-02/04; Ur. br. 50438-11-02, Zagreb, 22. rujna 2011. Dostupno na: www.savjet.nacionalne-manjine.info/files/2011/zapisnik_1.doc (26. 10. 2015).

35 Pripadnici srpske nacionalne manjine biraju tri zastupnika, talijanske manjine jednoga, mađarske manjine jednoga, češke i slovačke manjine jednoga, a sve druge nacionalne manjine preostala dva zastupnika. Vidjeti članak 19. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, te članke 15–18 Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, 2003.

Dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor> (15. 10. 2015).

36 Vidjeti članke 9–13 Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_04_44_833.html (15. 10. 2015).

ukupnog broja stanovnika jedinice imaju pravo na razmjeran broj predstavnika sukladno sudjelovanju u ukupnom stanovništvu. U županijama (regionalna razina) u kojima pojedine nacionalne manjine sudjeluju s više od 5% u ukupnom stanovništvu, na temelju općega biračkog prava bira se razmjeran broj predstavnika sukladno njihovom sudjelovanju u ukupnom stanovništvu.³⁷ Dakle, ovi se predstavnici biraju tako što se kandidati, pripadnici nacionalnih manjina, nalaze na općim kandidacijskim listama za pojedine izbore. Ako na izborima nije izabran dovoljan broj pripadnika pojedine nacionalne manjine, onda se s najuspješnijih lista uzima potreban broj pripadnika nacionalnih manjina. Ako se ni tako ne može popuniti potreban broj, organiziraju se dopunski izbori na koje izlaze samo pripadnici dotične nacionalne manjine.³⁸ Tako se izborna legitimacija provodi na tri načina, iako je riječ o predstavnicima koji imaju jednak mandat.

Izbori za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina provode se pak na treći način, tako što pripadnici nacionalnih manjina biraju svoja vijeća i predstavnike na izborima na koje izlaze samo pripadnici nacionalnih manjina. Članove vijeća i predstavnike imaju pravo kandidirati udruge nacionalnih manjina i određen broj pripadnika nacionalne manjine (20 u općini, 30 u gradu, odnosno 40 u županiji),³⁹ a tako izabrana tijela imaju ograničenu predstavničku ulogu – naime, uzimajući u obzir njihov konzultativni karakter, upitno je u kolikoj mjeri mogu utjecati na proces donošenja odluka koje su važne u pogledu prava nacionalnih manjina na različitim razinama. To pokazuje da se zastupnici i predstavnici nacionalnih manjina na svim razinama vlasti biraju na tri različita načina.

Poseban problem predstavlja suradnja predstavnika nacionalnih manjina izabranih u općinska i gradska vijeća i županijske skupštine i vijeća predstavnika nacionalnih manjina. Na taj su način uvedena dva odvojena predstavništva manjinskih interesa na lokalnim i regionalnoj razini vlasti. To često dovodi do međusobnih nesporazuma unutar pojedinih nacionalnih manjina na štetu ostvarivanja prava pojedinih nacionalnih manjina.

Drugi aspekt problema suradnje između vijeća i predstavnika nacionalnih manjina i lokalnih/regionalnih predstavničkih tijela mogli bismo okvalificirati kao koordinacijski problem. Naime, s obzirom na to da se ciklusi izbora jednih i drugih tijela ne poklapaju, odnosno da se izbori za

³⁷ Članak 20, stavci 2, 3. i 4. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, 2002. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html> (15. 10. 2015).

³⁸ Članak 11. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_04_44_833.html (15. 10. 2015).

³⁹ Članak 24. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, 2002. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html> (15. 10. 2015).

vijeća i predstavnike ne održavaju istodobno ili u sklopu lokalnih izbora, to dovodi do problema koordinacije i zastoja u funkcioniranju vijeća i predstavnika, što se u konačnici reflektira na njihovu svrhovitost i funkcionalnost. Od 2003/2004. godine, kad su održani prvi izbori za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, lokalni izbori⁴⁰ održani su 2005, 2009, te 2013, dok su izbori za vijeća i predstavnike⁴¹ održavani 2007, 2011, te posljednji 2015. godine. Sukladno tome, kvalitetan pomak u izbornom zakonodavstvu bio bi kad bi se izbori za vijeća i predstavnike održavali u okviru lokalnih izbora, što je ideja koja se opetovano pojavljuje u javnom diskursu. Takav bi pomak imao pozitivan učinak na nekoliko razina: znatno bi se povećala vidljivost izbora vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u javnosti, povećala bi se mogućnost koordiniranog djelovanja, jer bi se lokalna i regionalna predstavnička tijela konstituirala istodobno kad i vijeća nacionalnih manjina, a u konačnici, nije zanemariv ni financijski element, jer bi se uštedjela financijska izdvajanja koja su danas nužna za održavanje zasebnih izbora.

ČEMU SLUŽE VIJEĆA I PREDSTAVNICI NACIONALNIH MANJINA?

Iako je opća ocjena da je aktualni zakonodavni okvir, koji je namijenjen zaštiti prava nacionalnih manjina, primjeren i kvalitetan, neka rješenja pokazuju manjkavosti i mane kad su u pitanju dosezi njihova učinka. U ovome članku pozornost je posvećena jednom obliku manjinskog predstavnništva koje je rezultat 'evolucije' manjinskih prava u Republici Hrvatskoj – vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina – tijelima čija je funkcionalnost i svrhovitost u zadanom obliku vrlo upitna. Ta je konstatacija izraz svijesti o problemima na koje u ispunjavanju svoje funkcije nailaze ova tijela, a ne izraz nesklonosti postojanju tog oblika manjinskog predstavnništva, koje bi uz redefiniranje nadležnosti i zadaća moglo biti mnogo korisnije.

Jedno od osnovnih pitanja u okviru problematike različitih tipova i razina manjinskog predstavnništva jest jesu li institucije, o kojima je ovdje riječ, tek „ukras” i sredstvo demokratske legitimacije i nominalni pokazatelj demokratičnosti u modelima manjinskog predstavnništva u etnički pluralnom društvu ili, pak, imaju kapacitet i moć unaprijediti položaj manjina u zajednicama u kojima žive, pridonose i djeluju? O tome se mnogo toga može zaključiti na temelju rezultata istraživanja iz 2010. i

40 Izbori za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne/regionalne samouprave i izbori općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba.

41 Izbori za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina.

2015. godine, ali i na temelju činjenice što su izbori 2015. bili četvrti u nizu, tako da se na temelju dosad stečenih iskustava mogu definirati naučene lekcije, koje mogu poslužiti kao polazište za redefiniciju uloge i položaja vijeća i predstavnika nacionalnih manjina.

Površnim pogledom u statističke podatke, koji se odnose na izlaznost pripadnika nacionalnih manjina na ove izbore u četiri ciklusa, moguće je postaviti pitanje o legitimnosti tako izabраних (dakako, zakonitih) tijela⁴², te pitanje o tome koga predstavljaju s obzirom na sistem predlaganja članova vijeća i predstavnika, te (nisku) izlaznost pripadnika pojedinih nacionalnih manjina na izbore.⁴³ Iznimno niska izlaznost na birališta od prvih izbora 2003/2004. pa do posljednjih izbora 2015. pokazala se kao teško savladiv problem: na prve izbore 2003. i ponovljene/dopunske izbore 2004. izišlo je 8,4% birača, 2007. izlaznost je bila 12,76%, 2011. biračko pravo ostvarilo je 11,2% pripadnika manjina s pravom glasa⁴⁴, a 2015. godine 13,5% birača na županijskoj, gradskoj i općinskoj razini. Izvorišta tog problema mogu biti: nezainteresiranost birača za politiku općenito, stupanj asimilacije u većinsko stanovništvo, stupanj integracije, neprikladnom „tajmingu“⁴⁵ i odvojenost od lokalnih izbora (koji se redovito održavaju svake četiri godine u svibnju) ili dojam o utjecaju i ulozi vijeća i predstavnika u županijama, gradovima i općinama. S obzirom na to, postavlja se pitanje bi li i postotak izlaznosti na izbore za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina bio veći kad bi se ti izbori spojili sa lokalnim izborima. Osim toga, upravo različito vrijeme konstituiranja lokalnih i regionalnih vlasti u odnosu na vijeća i predstavnike detektirano je kao jedna od prepreka cjelovitijem prakticiranju nadležnosti, te vrste manjinskih predstavničkih institucija.

42 O ovoj temi vidjeti, primjerice: Petričušić, A., Vijeća nacionalnih manjina – Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti, *Revus – revija za ustavno teoriju in filozofiju prava*, br. 17, 2012, str. 91–104.

43 S druge strane, moguće je postaviti i pitanje, može li se na temelju podataka o izlaznosti izvoditi bilo kakve zaključke o legitimitetu izabranih članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina? Međutim, podaci o izlaznosti značajan su pokazatelj interesa pripadnika nacionalnih manjina za taj oblik manjinskog predstavništva, za koji je upitno osigurava li participaciju nacionalnih manjina u životu zajednice na lokalnoj i regionalnoj razini.

44 Pravo glasa na izborima za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina imaju punoljetni građani Republike Hrvatske koji su pripadnici nacionalnih manjina, a koji imaju prebivalište u pojedinoj jedinici lokalne i područne/regionalne samouprave.

45 Primjerice, izbori za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina 2011. godine održani su u mjesecu srpnju!

Uloga i ovlasti vijeća i predstavnika nacionalnih manjina propisane su Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina 2002. godine⁴⁶, a način izbora propisan je glavom IX. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.⁴⁷ S obzirom na političku predstavljenošću nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne samouprave,⁴⁸ zanimljivo bi bilo propitati i interakciju tih tijela s vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina.

Uloga vijeća i predstavnika nacionalnih manjina vrlo je široko definirana u četiri osnovne točke u članku 31. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, što na prvi pogled ostavlja dojam da se time željelo stvoriti mogućnost poduzimanja inicijative u mnoštvu područja u kojima se detektira nedostatak, poput obrazovanja, uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina, zapošljavanja, stanovanja i slično. Međutim, što te ovlasti i uloga znače pripadnicima manjina u sredinama u kojima žive, na koji način i zašto, te prakticiraju li vijeća i predstavnici svoju zakonsku ulogu? Ostvaruju li, dakle, vijeća i predstavnici nacionalnih manjina primjereno sudjelovanje u „upravljanju lokalnim poslovima”, kao što je to propisano Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina? Ako je izbornim zakonodavstvom propisano sudjelovanje i obveza izbora pripadnika nacionalnih manjina u lokalna i regionalna predstavnička tijela, kako bi se pripadnicima manjina omogućilo sudjelovanje u procesu donošenja odluka važnih za život zajednice u kojoj žive, kakva je „dodana vrijednost” koju u taj proces svojim konzultativnim djelovanjem mogu donijeti vijeća i predstavnici? Dolazi li do izražaja ta njihova konzultativna uloga u procesu donošenja odluka na razini općina, gradova i županija u kojima su izabrani, prvenstveno onih odluka koje se odnose na pojedine vidove manjinskih prava, a potom i na odluke koje su važne za život lokalne/regionalne zajednice u cijelosti? Odgovore na ta pitanja nude rezultati provedenih istraživanja 2010. i 2015. godine.

46 Članci 23–34. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html> (15. 10. 2015).

47 Glava IX. Izbori članova vijeća nacionalnih manjina u jedinicama samouprave (čl. 63–65), Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_04_44_833.html (15. 10. 2015).

48 Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine, članci 9–13.

Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_04_44_833.html (15. 10. 2015).

FUNKCIONIRANJE VIJEĆA I PREDSTAVNIKA TIJEKOM DVA
MANDATA – USPOREDBA ISTRAŽIVANJA 2010. I 2015.

Mnoštvo prethodno spomenutih problema u samoj ideji i funkciji vijeća i predstavnika nacionalnih manjina može se iščitati iz odgovora na upitnik koji su članovi vijeća i predstavnici nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj pružili u okviru istraživanja koje je 2010. i 2015. proveo Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Istraživanje koje je provedeno neposredno prije ovogodišnjih izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina 2015. godine pokazalo je da će novoizabrana vijeća i predstavnike (288 vijeća i 173 predstavnika) dočekati mnoštvo problema s kojima su se u obnašanju svoje funkcije susretali članovi tih tijela u prethodna tri mandata.⁴⁹

Anketni upitnik, koji se sastojao od 32 pitanja otvorenog i zatvorenog tipa, članovima vijeća i predstavnicima poslan je elektroničkim putem, a bazu za istraživanje činio je Registar vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, koji se vodi pri Ministarstvu uprave Republike Hrvatske. U Registru se u trenutku provođenja istraživanja nalazilo 259 vijeća i 145 predstavnika, od kojih se ukupno 101 zbog različitih razloga pokazalo nedostupnim za slanje upitnika (primjerice, nepostojanje aktivne elektroničke pošte). Od preostale 293 jedinice (vijeća i predstavnika) njih 62 ili 21,2% dostupnog/raspoloživog skupa odazvalo se istraživanju i poslalo je odgovore na anketni upitnik. Ta brojka čini 15,3% od osnovnog skupa, tj. ukupnog broja vijeća i predstavnika (prije izbora 2015. godine).

Na temelju četiriju skupina nadležnosti koje su vijećima i predstavnicima namijenjene Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine,⁵⁰ sačinjena su pitanja koja su imala utvrditi u kojoj mjeri

49 Dio rezultata istraživanja objavljen je u časopisu Prosvjeta, izdavača SKD Prosvjeta iz Zagreba, i to u broju 127/2015.

50 Prema Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, vijeća nacionalnih manjina u jedinici samouprave mogu:

- predlagati tijelima jedinice samouprave mjere za unapređivanje položaja nacionalne manjine u državi ili na nekom njenom području, uključujući davanje prijedloga općih akata kojima se uređuju pitanja od značaja za nacionalnu manjinu tijelima koja ih donose;
- isticati kandidate za dužnosti u tijelima državne uprave i tijelima jedinica samouprave;
- biti obaviješteni o svakom pitanju o kojem će raspravljati radna tijela predstavničkog tijela jedinice samouprave, a tiče se i položaja nacionalne manjine;
- davati mišljenja i prijedloge na programe radijskih i televizijskih postaja na lokalnoj i regionalnoj razini namijenjene nacionalnim manjinama ili na programe koji se odnose na manjinska pitanja.

Članak 31. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, 2002.

Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html> (15. 10. 2015).

članovi vijeća i predstavnici prakticiraju svoju savjetodavnu ulogu i sudjeluju li tako u 'lokalnim poslovima', koji su značajni za život njihove manjine u određenoj jedinici lokalne i regionalne samouprave. Osim toga, upitnikom je bio obuhvaćen vrlo širok krug pitanja koja se odnose na različite aspekte organizacije i funkcioniranja tih tijela, te je na temelju toga cilj bio utvrditi postoji li i kakav je napredak u funkcioniranju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u odnosu na prethodno istraživanje. U ovome tekstu analizirat ćemo samo neka od pitanja koja su bila obuhvaćena anketnim upitnikom, a koja mogu ukazati na daljnje mjere za unapređenje rada vijeća i predstavnika nacionalnih manjina.

S obzirom na to da su do trenutka istraživanja izbori za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina bili održani tri puta, istraživanjem se željelo utvrditi postoji li kontinuitet u pogledu članstva pojedinih vijeća (broj članova vijeća u županiji je 25, u gradu 15, te u općini 10)⁵¹ i u obavljanju funkcije predstavnika. Istraživanje je pokazalo da je više od trećini članova vijeća i predstavnika (35,48%) to bio prvi mandat (dakle, vijećima koja su izabrana 2011. godine), a nešto manje od dvije trećine (64,51%) već je ranije sudjelovalo u radu tih tijela, što je vidljivo u Grafikonu 1. S obzirom na navedeno, iskustva koja su članovi vijeća i predstavnici nacionalnih manjina stekli u prethodna tri mandata mogu poslužiti kao referentna točka za unapređivanje rada tih tijela u trenutačnom i budućim ciklusima. U tom bi pogledu od iznimne koristi bilo dodatno istraživanje kojim bi se sistematizirale naučene lekcije, ukazalo na razlike u funkcioniranju ovih tijela u pojedinim jedinicama lokalne i regionalne samouprave, te, u odnosu na pojedinu manjinu, zabilježili problemi u pogledu ljudskih resursa i slično.

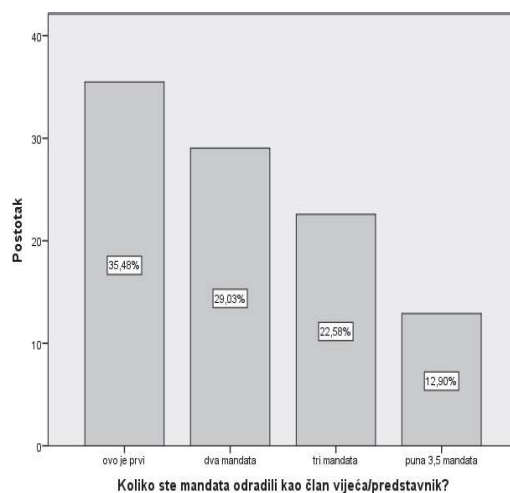
U svrhu ostvarivanja „sudjelovanja u javnom životu i opravljanju lokalnim poslovima”⁵² iznimno je važno da vijeća i predstavnici budu redovito uključeni u rad sjednica predstavničkih tijela. Time se, naime, smanjuje mogućnost da neka odluka, koja je važna iz perspektive poštovanja prava nacionalnih manjina, bude donesena bez uključenosti manjinskih predstavnika u proces donošenja odluke, dakako, u savjetodavnoj ulozi. Dobiiveni rezultati (Grafikon 2) pokazuju da samo 35% vijeća i predstavnika redovito sudjeluje u radu predstavničkih tijela, odnosno prisustvuje sjednicama, 27% sudjeluje samo kad su na dnevnom redu teme koje se odnose na prava nacionalnih manjina, dok 16% uopće ne sudjeluje. Ti su rezultati donekle bolji u odnosu na istraživanje iz 2010. godine, ali pokazuju da još uvijek postoji nedovoljna uključenost vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u rad predstavničkih tijela na lokalnoj i regionalnoj razini. Kvali-

51 Članak 24. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, 2002.

52 Članak 23. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, 2002.

tetniji pozitivan pomak u tom segmentu mogao bi se pozitivno odraziti na stvarnu uključenost pripadnika manjina u upravljanje lokalnim poslovima u sredinama u kojima žive, čime bi se ta odredba Ustavnog zakona konkretizirala i poprimila odgovarajući značaj.

Grafikon 1. Broj odrađenih mandata kod ispitanika

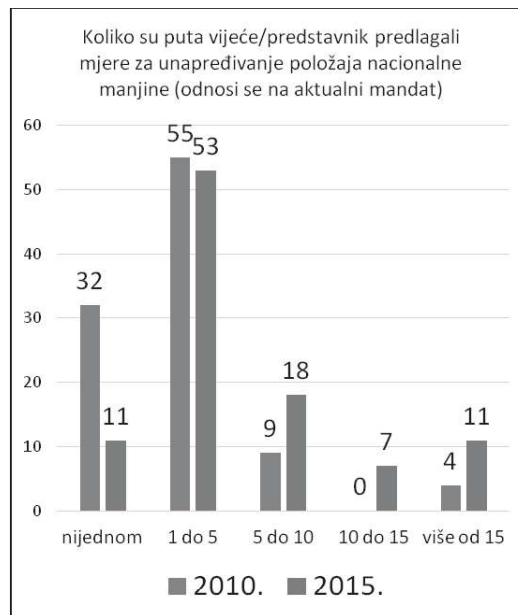


Grafikon 2. Sudjelovanje vijeća i predstavnika na sjednicama predstavničkog tijela jedinica samouprave



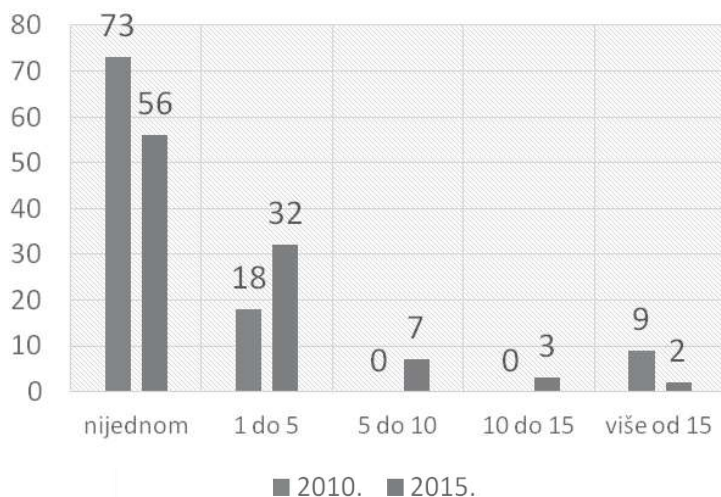
S obzirom na članak 31. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, jedna od važnih uloga vijeća i predstavnika jest predlaganje mjera za unapređenje položaja nacionalnih manjina „u državi ili na nekom njezinom području”, te se istraživanjem željelo utvrditi u kojoj mjeri se prakticira to pravo. S obzirom na to da mandat vijeća i predstavnika traje četiri godine, zabilježena aktivnost u tom pogledu nije na zadovoljavajućoj razini. Naime, kao što je vidljivo u Grafikonu 3, najveći broj vijeća i predstavnika te mjere predlagao od 1 do 5 puta (53%), dok to uopće nije bio slučaj u praksi 11% vijeća i predstavnika. U odnosu na prethodno istraživanje, ohrabrujuće djeluje podatak da je 36% vijeća i predstavnika to učinilo više od 5 puta, dok je ranije taj postotak bio samo 13%. Ipak, poticanje vijeća i predstavnika na aktivnije korištenje ovoga prava od iznimne je važnosti, a dosadašnja slaba aktivnost mogla bi se tumačiti dvojako: prvo, da se manjinska prava u određenoj sredini u potpunosti poštuju i da nema potrebe za predlaganjem bilo kakvih daljnjih mjera za unapređenje njihovih prava, ili drugo, da članovi vijeća i predstavnici nisu u dovoljnoj mjeri upoznati s načinima kako konzumirati to pravo ili za to nemaju dostatne kapacitete. Dodatnim istraživanjem mogao bi se, pak, istražiti karakter dosad predlaganih mjera za unapređenje položaja nacionalnih manjina, te mjeru u kojoj su regionalna i lokalna predstavnička tijela prihvaćala te prijedloge.

Grafikon 3. Učestalost predlaganja mjera za unapređenje položaja nacionalne manjine



Sljedeće pitanje u istraživanju odnosilo se na također vrlo važnu dostupnu mjeru koju, po članku 31. Ustavnog zakona, mogu prakticirati vijeća i predstavnici, a to je isticanje kandidata za dužnosti u tijelima jedinica samouprave. Rezultati upućuju na činjenicu da su ta tijela i u tom pitanju nedovoljno aktivna, iako su nešto aktivnija u odnosu na 2010. godinu. I dalje, visokih 56% vijeća i predstavnika ne predlaže kandidate na dužnosti u tijelima jedinica samouprave. Od 1 do 5 puta to je učinilo 32% vijeća i predstavnika, a aktivnost u tom segmentu, koja bi bila veća od toga, izrazilo je samo 12% vijeća i predstavnika. Ti podaci upućuju na nedovoljan angažman vijeća i predstavnika da se popravi nezadovoljavajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina, ne samo u jedinicama tijela lokalne i regionalne samouprave, nego i u tijelima državne uprave.

Grafikon 4. Aktivnost vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u isticanju kandidata za dužnosti u tijelima jedinice samouprave



Istraživanje je također pokazalo da se edukacija članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u 56,45% slučajeva provodi povremeno, a da čak 32,26% njih nije bilo uključeno ni u kakav oblik edukacije. Također, 31% anketiranih je odgovorilo da nemaju osiguran prikladan prostor za rad, što pred jedinice lokalne i regionalne samouprave, u kojima je to slučaj, stavlja obvezu da to, prema Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina (članak 28), učine.

S obzirom na to da jedinice samouprave imaju obvezu osiguravanja sredstava za rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, te da, pored toga, mogu (dakle, nemaju obvezu) financijski podupirati aktivnosti koje

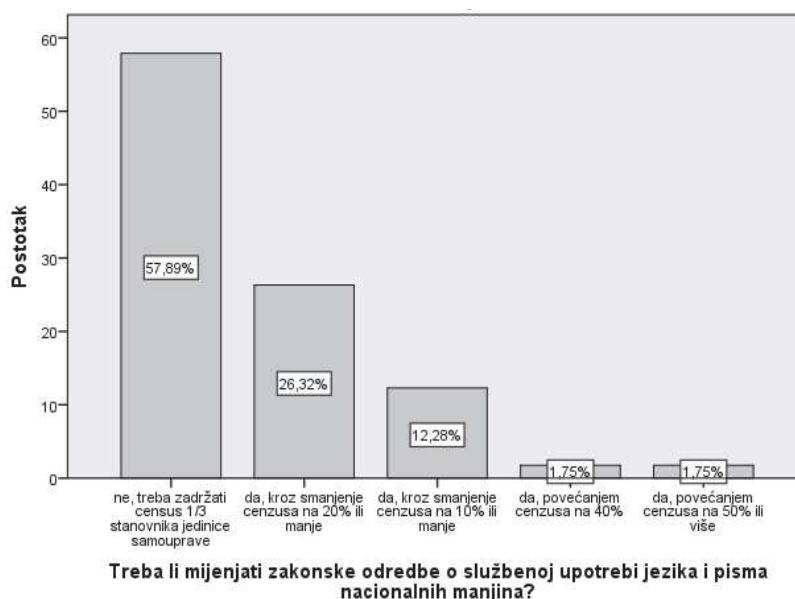
su utvrđene programom rada tih tijela, važno pitanje odnosilo se na visinu novčanih izdvajanja na godišnjoj razini. Od ispitanika se tražio odgovor na pitanje koja je visina sredstava koju je jedinica samouprave izdvojila za rad vijeća i predstavnika u prethodnoj (2014) godini. Iznos sredstava znatno varira, dakako, ovisno o tome je li riječ o radu predstavnika ili vijeća, o kojoj razini samouprave se radi, gdje se ta jedinica samouprave nalazi, programu rada vijeća i predstavnika i slično. Ovdje, pak, iznosimo samo skupni prikaz bez diverzifikacije rezultata po pojedinim kategorijama. (Grafikon 5)

Grafikon 5. Visina financijskih sredstava koje dodjeljuje jedinica samouprave za rad vijeća i predstavnika



Pitanje ravnopravne uporabe jezika i pisma na lokalnoj i regionalnoj razini također je bilo uključeno u istraživanje, a dobiveni odgovori upućuju na potrebu produbljenog istraživanja te problematike. Naime, 12,9% anketiranih utvrdilo je kako se u njihovoj jedinici samouprave ne provodi ravnopravna službena uporaba jezika i pisma, iako za to postoje zakonski uvjeti. S obzirom na to da su u javnosti nedavno pojavila različita stručna mišljenja o tome je li postotak od 1/3 stanovništva primjeren da se u nekoj jedinici uvede ravnopravna uporaba jezika i pisma, željeli smo ispitati mišljenje vijeća i predstavnika o toj problematici. Odgovori koji se nalaze u Grafikonu 6 pokazuju da je postojeća zakonska regulativa u tom području za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina prihvatljiva.

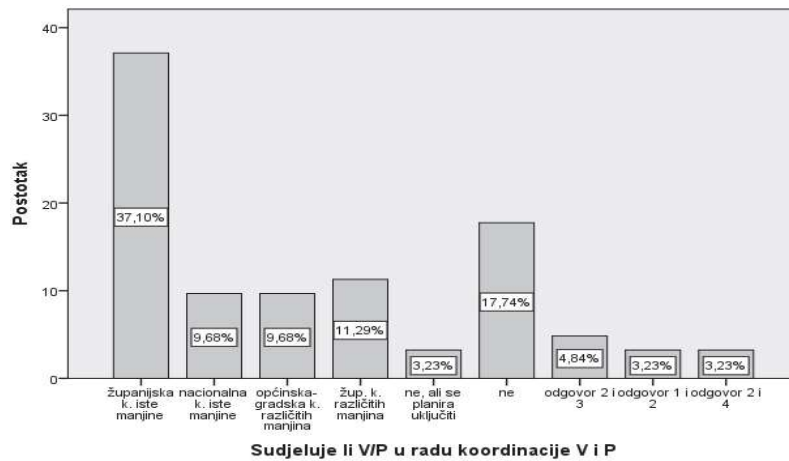
Grafikon 6. Stavovi o potrebi promjene uvjeta uvođenja ravnopravne uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina



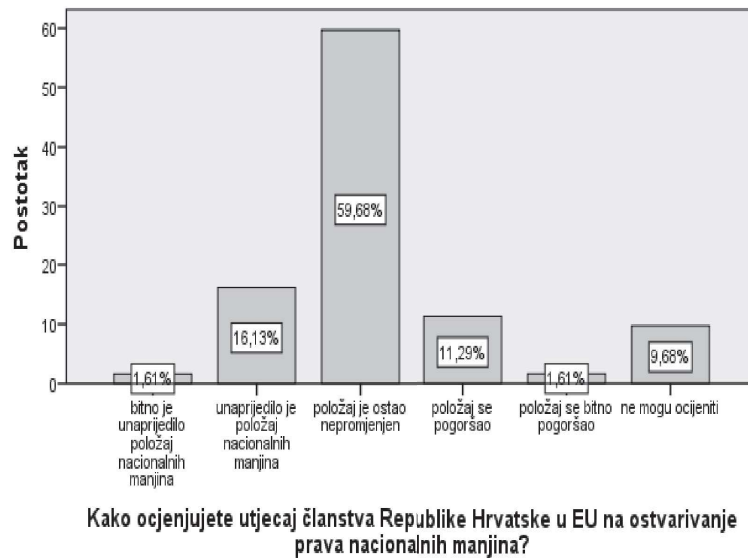
Navedeni podaci pokazuju da su vijeća i predstavnici uglavnom zadovoljni postojećim zakonskim rješenjima kojima se regulira službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina. To je vidljivo iz podatka da 57,89% ispitanika smatra da treba zadržati postojeće rješenje. Ipak, značajnih 38,6% ispitanika odgovorilo je u prilog smanjenju censusa ispod 20%, odnosno 10%, dok je zanemariv postotak ispitanika za povećanja tog censusa.

S obzirom na to da se promjenama Ustavnoga zakona o pravima nacionalnih manjina iz 2010. godine promijenio pravni položaj koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, istraživanjem se željelo utvrditi koliko je tih tijela uključeno u rad različitih vrsta koordinacija. Podaci pokazuju da su vijeća i predstavnici u velikoj mjeri uključeni u koordinacije, dok ih nešto manje od 18% još uvijek to nije učinilo.

Grafikon 7. Uključenost vijeća i predstavnika u rad koordinacija



Grafikon 8. Utjecaj članstva u EU na ostvarivanje prava nacionalnih manjina



Kako format ove vrste rada nije dovoljan da bi se u njega uvrstila analiza cjelokupnog istraživanja, zaključno iznosimo još samo jedan bitan aspekt istraživanja a koji se odnosio na procjenu vijeća i predstavnika o utjecaju članstva u Europskoj uniji na ostvarivanje prava nacionalnih manjina u Repu-

blici Hrvatskoj. Podaci prikazani u Grafikonu 8 pokazuju da se iz perspektive vijeća i predstavnika prava nacionalnih manjina nisu bitno promijenila ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju. Tako misli 59,68% ispitanika, dok podjednak postotak (1,61%) ispitanika smatra da je položaj nacionalnih manjina bitno pogoršan, odnosno da je bitno unaprijeđen.

ZAKLJUČAK

Osim pregleda razvoja manjinskog predstavništva i osvjetljavanja problema u prakticiranju pojedinih zakonskih rješenja u ovom području, ovaj članak ima i preskriptivnu ulogu, s obzirom na to da raspravom o važnim temama i djelomičnim prikazom rezultata istraživanja o funkcioniranju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina nastoji dati smjernice za: buduće djelovanje vijeća i predstavnika, provođenje izbora za vijeća i predstavnike, te reformu uloge vijeća i predstavnika, s ciljem osnaživanja njihove uloge u procesu donošenja odluka u sredinama u kojima su konstituirana.

Provedeno istraživanje ukazalo je na najvažnije probleme koji su utjecali na rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u mandatu 2011–2015. godine. Jedan od uočenih problema nedostatak je financijskih sredstava i neophodnih uvjeta za rad, koji je uglavnom povezan s krizom koja je obilježila istraživani mandat vijeća i predstavnika. Uočena je i nedovoljna informiranost vijeća i predstavnika o onome što se događa u lokalnoj ili regionalnoj samoupravi, što je uglavnom posljedica neuključivanja članova vijeća i predstavnika u rad tijela lokalne i regionalne samouprave, bilo da ih se ne poziva na sjednice ili da im se ne dostavljaju informacije i materijali.

Kod gotovo svih nacionalnih manjina uočava se nepovoljna dobna struktura članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, što negativno utječe i na njihovu motiviranost da pokreću i realiziraju određene projekte. Vijeća i predstavnici u svom radu osjećaju i neusklađenost između legitimiteta i ovlasti, ali i nepoštovanje zakona i prava nacionalnih manjina od tijela lokalne i regionalne samouprave. Ipak, istraživanje pokazuje i određena postignuća u mandatu 2011–2015. To se osobito odnosi na formiranje odbora za rad s nacionalnim manjinama u pojedinim samoupravama. U pozitivne pomake u istraživanom mandatu može se ubrojiti i jačanje suradnje među nacionalnim manjinama, s njihovim udruženjima, ali i formiranje koordinacija unutar jedne ili više nacionalnih manjina, gdje ipak postoji još prostora za napredak.

Promjenom načina izbora članova vijeća, te usklađivanjem termina izbora s izborima za lokalnu samoupravu, povećao bi se i postotak odaziva na izbore. Budući da se u Hrvatskoj već dulje vrijeme raspravlja o donošenju jedinstvenoga izbornog zakona, kojim bi se regulirali izbori za članove predstavničkih tijela lokalne i regionalne samouprave, kao sabor-

skih zastupnika, taj bi zakon neizostavno trebao regulirati i način izbora članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina.

Rezultati istraživanja u ovom radu pokazuju da je prostor za djelovanje vijeća i predstavnika nedovoljno iskorišten, ali i da je potrebno redefinirati njihovu ulogu i položaj u jedinicama lokalne i regionalne samouprave. U tom smislu, uz pojačan interes pripadnika nacionalnih manjina za sudjelovanje u političkom životu, te veći legitimitet vijeća i predstavnika, za pretpostaviti je da bi proporcionalno rasla i njihova efikasnost i odgovornost za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.

LITERATURA

ČLANCI I KNJIGE

- Ceranić, Vedran. 2011. „Političko predstavljanje nacionalnih manjina u ustavnom poretku Republike Hrvatske: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3597/2010 i dr. 1, br. U-I-3786/2010 i dr. 2 i br. U-I-120/2011 i dr. 3”. *Pravnik*, 45 (1): 165–177.
- Čular, Goran (ur.). 2005. *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Biblioteka Politička misao.
- Horvat, Ana. 2010. „Autohtone nacionalne manjine i ustavne promjene 2009–2010”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 60 (2): 555–585.
- Jakešević, Ružica i Zorko, Marta. 2009. „Granice i etnički odnosi u procesu raspada SFRJ”. *Međunarodne studije*, 9 (3): 45–73.
- Kasapović, Mirjana. 1996. „Demokratska tranzicija u istočnoj Europi”. *Politička misao*, XXXIII (2–3): 84–99.
- Moravcsik, Andrew and Anna Milada Vachudova. 2003. “National Interests, State Power, and EU Enlargement”. *East European Politics and Societies*, 17 (1): 42–57. Dostupno na: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/eeps.pdf>
- Nimni, Ephraim. 2005. “The national cultural autonomy model revisited”. In ed. Ephraim Nimni. *National-cultural Autonomy and its contemporary critics*. New York: Routledge, 1–14. Dostupno na: http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781134534142_sample_510879.pdf
- Petričušić, Antonija. 2015. “Non-territorial autonomy in Croatia”. In eds. Tove H. Malloy, Alexander Osipov and Balazs Vizi. *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy – Assessing Advantages, Deficiencies and Risks*. Oxford: Oxford University Press, 53–68. Dostupno na: https://books.google.hr/books?id=UgM7CgAAQBAJ&pg=PP1&dq=Managing+diversity+through+non-territorial+autonomy&hl=hr&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=Managing%20diversity%20through%20non-territorial%20autonomy&f=false

- Petričušić, Antonija. 2012. „Vijeća nacionalnih manjina – Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti”. *Revus – revija za ustavno teoriju in filozofiju prava*, 17: 91–104.
- Prina, Federica. 2013. “Introduction – National cultural autonomy in theory and practice”. *Journal of Ethnopolitics and and Minority Issues in Europe*, 12 (1): 1–6. Dostupno na: <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2013/Prina.pdf>
- Sasse, Gwendolyn. 2015. *EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy*, EUI Working Papers, RSCAS No. 16, European University Institute. Dostupno na: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3365/05_16.pdf?sequence=1
- Smith, David J. 2013. “Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe”. *Journal of Ethnopolitics and and Minority Issues in Europe*, 12 (1): 27–55. Dostupno na: <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2013/Smith.pdf>

DOKUMENTI

- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf
- Conclusions of the Presidency, European Council in Copenhagen, 21–22 June 1993. Dostupno na: http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/presidency-conclusions_-copenhagen-european-council_-21-and-22-june-1993/.
- Izvešće o napretku za 2011. godinu kao prilog Priopćenja Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Strategija proširenja i glavni izazovi 2011–2012. Dostupno na: http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/111012_Izvjescje_o_napretku_2011_FINAL.pdf
- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/medunarodni/default.aspx>
- Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011, Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku. Dostupno na: http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2012/SI-1469.pdf
- Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu s obrazloženjem. Dostupno na: <http://www.osce.org/hr/hcnm/32242?download=true>
- Strategija nacionalne sigurnosti, 2002. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/308451.html>

ZAKONI

- Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske, 2000. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000_11_113_2224.html
- Ustav Republike Hrvatske, 2010. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html
- Ustav Republike Hrvatske, 1990. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_12_56_1092.html
- Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, 1997. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1997_12_135_1944.html
- Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_06_34_896.html
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, 2002. Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html>
- Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, 2010. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_06_80_2275.html
- Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 121/2010.
- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, 2003. Dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor>
- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 2005. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_04_44_833.html
- Zapisnik sa 43. sjednice Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske. Dostupno na: http://www.savjet.nacionalne-manjine.info/files/2011/zapisnik_1.doc

SUMMARY

FORMS OF NATIONAL MINORITIES' POLITICAL REPRESENTATION
IN CROATIA – FUNCTIONALITY PROBLEMS
OF COUNCILS AND REPRESENTATIVES

In this article, the authors are comparing two studies from 2010 and 2015 on the functioning of councils and representatives of national minorities, which are advisory bodies inaugurated by the Constitutional Law on the Rights of National Minorities (2002), that represents the basis of the Croatian model of minority rights protection. Both studies were conducted at the Faculty of Political Science, University of Zagreb (Center for International and Security Studies),

through the questionnaire distributed via e-mail to all the available councils and representatives which were listed within two cycles in the Register of councils, coordination of councils and representatives of national minorities. By putting the analysis of the research in the broader context of development of minority rights in Croatia, with special emphasis on forms of political representation at various levels, authors are providing an answer whether there is any and what kind of progress in the functioning of councils and representatives of national minorities, namely the bodies that may be considered a form of non-territorial autonomy, according to their function, role and scope of jurisdiction.

KEY WORDS: political representation of national minorities, council and representatives of national minorities in the Republic of Croatia, elections for councils and representatives.