

PRAVO NA ZASTUPLJENOST PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA U NACIONALNIM PARLAMENTIMA

*Antonija Petričušić**

*Marko Dolenc***

Pregledni znanstveni rad

UDK: 342.827:342.53

342.724:342.53

342.827:340.5

328.182:340.5

Rad primljen: 28. prosinca 2020.

Rad prihvaćen: 2. svibnja 2021.

Sažetak

U ovom članku obrađujemo postojeće međunarodne standarde koji propisuju pravo sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu, točnije pravo sudjelovanja nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka kroz rad središnjih zakonodavnih tijela (parlamenta). Uvodno donosimo pregled političkih teorija koje opravdavaju potrebu političke predstavljenosti marginaliziranih grupa. Potom analiziramo sadržaj svih regionalnih i međunarodnih izvora prava mjerodavnih za učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina u izbornim procesima donesenih u okviru Ujedinjenih naroda, Organizacije za europsku sigurnost i suradnju i Vijeća Europe. Konačno, istražujemo kako je materija regulirana zakonodavstvom Republike Hrvatske. Provedene metode u ovom radu

* Dr. sc. Antonija Petričušić, docentica na Katedri za sociologiju, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: antonija.petricusic@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9826-1174>

** Marko Dolenc, mag. iur., e-mail: marko.dolenc1@gmail.com

dovode do zaključka da pravo na političku predstavljeno nacionalnih manjina postoji kao pravo prepoznato u međunarodnoj zajednici, ali ne postoji jedinstven način njegove primjene, već različiti međunarodni standardi koji reguliraju to pravo ostavljaju na dispoziciju državama potpisnicama da ga implementiraju u skladu sa svojim društvenim i političkim okolnostima.

Ključne riječi: *predstavljeno marginaliziranih grupa; učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu; politička participacija; pravo na zastupljenost u predstavničkom tijelu; afirmativna akcija.*

1. UVOD

Jedna od temeljnih obveza suvremene demokratske države jest osigurati ravnopravnost svojih državljana u svim sferama života, a politička predstavljeno nacionalnih manjina jedan je od aspekata kako se ravnopravnost može osigurati, uz uvjet da je ona jasno normativno regulirana (pravnim propisima najvišeg ranga). Postoje suvremeni politološki i sociološki pravci koji zastupaju nužnost uvažavanja kulturne (etničke, religijske, rasne) različitosti suvremenih društava, negirajući dostatnost liberalnog načela o jednakosti građana pred zakonom. Najpoznatije među njima su teorije multikulturalizma, politike priznanja te etnokulturalne pravde. Svaka od njih bit će uvodno sažeto predstavljena.

Cilj ovog rada je prikazati različite postojeće međunarodnopravne standarde koji propisuju pravo sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu, preciznije pravo sudjelovanja nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka kroz rad zakonodavnih središnjih tijela (parlamentata), a čija je stranka i RH, čime je obvezna osigurati njihovo poštivanje. Analizirajući modele ostvarivanja prava na političku participaciju u zemljama članicama VE, razvidno je da u većem broju njegovih članica postoje zakonske osnove koje omogućuju političku participaciju predstavnika/ca nacionalnih manjina u zastupničkim tijelima te da RH nije jedina ili tek jedna od malobrojnih europskih država koje imaju zastupnike nacionalnih manjina u predstavničkom tijelu te da se neumjesno i neutemeljeno takva prava prezentiraju kao privilegij prisutan isključivo u RH.

U Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: RH) normativni okvir kojim se reguliraju prava nacionalnih manjina počinje s Ustavom, a nastavlja se kroz materiju tzv. „organskih zakona“ za čije je donošenje potrebna dvotrećinska većina glasova svih zastupnika,¹ čime se RH, na normativnoj razini, opredijelila za pružanje osobite zaštite svojih građana, pripadnika nacionalnih manjina. Kasnije će se u radu detaljnije prikazati sadržaj Ustava i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina kao osnovnih nacionalnih propisa koji reguliraju ovu materiju. Kao članica Ujedinjenih naroda (dalje u tekstu: UN), Vijeća Europe (dalje u tekstu: VE) i Europske unije (dalje u tekstu: EU), RH je ugradila u svoj nacionalni pravni sustav brojne međunarodne pravne mehanizme i standarde zaštite ljudskih prava i prava pripadnika nacionalnih manjina, a koji će također biti prikazani u nastavku.

Građanska inicijativa „Narod odlučuje“ (dalje u tekstu: Inicijativa) u Splitu je 28. travnja 2018. godine predstavila referendumska pitanja za promjenu izbornog sustava. Prvo referendumsko pitanje glasilo bi: „Jeste li za to da se članak 72. Ustava Republike Hrvatske mijenja i glasi: 'Hrvatski sabor ima najmanje 100, a najviše 120 zastupnika, koji se, na temelju općeg i jednakog biračkog prava, biraju neposredno tajnim glasovanjem. Pripadnici nacionalnih manjina biraju najviše šest zastupnika u Hrvatski sabor““. Drugo referendumsko pitanje glasilo bi: „Jeste li za to da se iza članka 72. Ustava Republike Hrvatske doda članak 72.a koji glasi: 'Zastupnici nacionalnih manjina odlučuju o svim pitanjima iz nadležnosti Hrvatskoga sabora, osim o povjerenju Vladi i donošenju državnoga proračuna'“?²

Prema iskazima čelnih ljudi Inicijative, koje su javnosti upućivali tijekom prikupljanja potpisa građana za pokretanje referenduma, cilj referenduma bio je osigurati veće odlučivanje birača o njihovim saborskim zastupnicima i veće sudjelovanje birača u izborima, kao i smanjiti političku trgovinu i korupciju. Jedna od medijski eksponiranijih predstavnica Inicijative branila je njezin cilj tvrdnjom da se oduzimanjem

¹ Članak 83. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

² Hina, *Inicijativa Narod odlučuje u Splitu predstavila referendumsko pitanje: evo kojim promjenama žele omogućiti pravednije izbore*, Slobodna Dalmacija, <https://slobodnadalmacija.hr/split/inicijativa-narod-odlucuje-u-splitu-predstavila-referendumsko-pitanje-evo-kojim-promjenama-zele-omoguciti-pravednije-izbore-543808> [pristup: 7. kolovoza 2020.].

mandata zastupnicima manjina da glasuju o povjerenju Vladi RH (dalje u tekstu: Vlada) i državnom proračunu „sprječava i politička trgovina manjinskim mandatima koja može biti korisna za neke predstavnike manjina, ali sigurno nije u interesu naših sugrađana, pripadnika nacionalnih manjina“. ³ Takva argumentacija izostala je iz teksta obrazloženja kojeg je Organizacijski odbor Inicijative dostavio Hrvatskom saboru (dalje u tekstu: Sabor) prilikom predaje prikupljenih potpisa građana. U obrazloženju, između ostaloga, stoji sljedeće:

„Ograničenjem mandata zastupnika nacionalnih manjina ne prestaje njihovo predstavljanje u Hrvatskom saboru niti ta mjera utječe na broj tih zastupnika. U tom dijelu se ne može govoriti o smanjenju prava. Takvim ograničenjem se onemogućava politizacija tih mandata. Ograničavanje mandata zastupnika nacionalnih manjina na referendumu se ne bi moglo smatrati zloporabom većine radi kršenja/smanjivanja prava nacionalnih manjina. Naime, pravo predstavljanja u posebnoj izbornoj jedinici i kroz zajamčena mjesta i dalje ostaje sastavni dio demokratskog poretka u Republici Hrvatskoj. Prihvatanjem referendumske inicijative se ne zadire niti u specifičan način izbora zastupnika nacionalnih manjina, ali se po prvi puta u Republici Hrvatskoj konstitucionalizira njihov mandat“.⁴

Bez obzira na deklaratorne izjave čelnika Inicijative i objašnjenja ponuđena u Zahtjevu za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Narod odlučuje“ o dopuni Ustava Republike Hrvatske člankom 72.a te Zahtjevu za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Narod odlučuje“ o izmjeni članka 72. Ustava Republike Hrvatske dostavljenima predsjedniku Sabora, Inicijativa je imala za cilj ograničenje i ukidanje Ustavom zajamčenih prava pripadnika/ca nacionalnih manjina, u ovom slučaju da biraju i da budu birani sukladno izbornom rezultatu u RH i da na adekvatan način predstavljaju interese pripadnika/ca nacionalnih manjina koji su državljani RH u zakonodavnom tijelu.

³ Hina, *Uskoro kreće skupljanje potpisa za novi referendum o promjeni Ustava Pokretaci bi mijenjali izborni sustav, manjinci više ne bi mogli glasati o Vladi*, Jutarnji list, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/uskoro-krece-skupljanje-potpisa-za-novi-referendum-o-promjeni-ustava-pokretaci-bi-mijenjali-izborni-sustav-manjinci-vise-ne-bi-mogli-glasati-o-vladi/7298137/> [pristup: 7. kolovoza 2020.].

⁴ *Pročitajte pravnu argumentaciju i zahtjev za raspisivanje referenduma – 2. referendumsko pitanje*, <https://narod.hr/hrvatska/procitajte-pravnu-argumentaciju-zahtjev-raspisivanje-referenduma-2-referendumsko-pitanje> [pristup: 7. kolovoza 2020.].

Nakon što je Sabor zaprimio navedene zahtjeve, donio je Zaključak kojim je pozvao Vladu da provjeri broj i vjerodostojnost potpisa birača iz zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma. Vlada je putem tadašnjeg Ministarstva uprave sastavila Povjerenstvo za provjeru broja i vjerodostojnosti potpisa birača iz zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Narod odlučuje“ o izmjeni članka 72. Ustava Republike Hrvatske i „Narod odlučuje“ o dopuni Ustava Republike Hrvatske člankom 72.a te Građanske inicijative „Istina o Istanbulskoj“. Ono je provelo provjeru potpisa i u svom Izvješću donijelo sljedeći zaključak: „Provjerom broja i vjerodostojnosti svih potpisa birača iz zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Istina o Istanbulskoj“, Građanske inicijative „Narod odlučuje“ o izmjeni članka 72. Ustava Republike Hrvatske te Građanske inicijative „Narod odlučuje“ o dopuni Ustava Republike Hrvatske člankom 72.a utvrđeno je da ni za jedan zahtjev nije prikupljen dovoljan broj potpisa za raspisivanje državnog referenduma, sukladno članku 87. stavku 3. Ustava Republike Hrvatske i članku 3. stavku 4. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, u vezi s Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-7346/2014 od 10. prosinca 2014. godine.“⁵ Protiv navedenih Zaključaka Sabora i Vlade Inicijativa je podnijela ustavnu tužbu Ustavnom sudu RH, a koju je Ustavni sud odbacio.⁶

U ovom se radu koristi metoda analize postojećih podataka i pravnih propisa koja omogućuje cjelovit pregled i opis jedne teme te njezinu komparativnu analizu, dovođenjem u vezu nekoliko različitih ustavnopravnih uređenja. Uz znanstvene publikacije i literaturu koja obrađuje pojam političke participacije i predstavljanja marginaliziranih grupa, koriste se i pravni izvori međunarodnih organizacija koje svojim instrumentima jamče ostvarivanje prava na političku predstavljenu pripadnika/ca nacionalnih manjina, a čija je RH članica. Uvodno se donosi sveobuhvatan pregled političkih teorija koje opravdavaju potrebu političke predstavljenosti marginaliziranih grupa. Potom se analizira sadržaj svih regionalnih i međunarodnih izvora prava relevantnih za učinkovito

⁵ *Izvješće Povjerenstva i Zaključak Vlade RH,*

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2018/10%20listopad/119%20sjednica%20VRH//119%20-%202016.pdf> [pristup: 7. kolovoza 2020.].

⁶ Hina, *Ustavni sud odbacio zahtjev inicijative Narod odlučuje o izmjeni izbornog zakonodavstva,* <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/39140> [pristup: 7. kolovoza 2020.].

sudjelovanje nacionalnih manjina u izbornim procesima. Konačno, donosi se pregled postojećeg ustavnopravnog okvira RH u dijelu koji se odnosi na političku predstavljenost nacionalnih manjina u Saboru.

2. PREGLED TEORIJA POLITIČKOG PREDSTAVLJANJA MARGINALIZIRANIH GRUPA

Načelo univerzalnog i jednakog biračkog prava za sve odrasle građane te predstavnička vlast izabrana na slobodnim i poštenim izborima temelji su suvremene demokracije, a akademska literatura sadrži mnogobrojne teorijske rasprave o političkoj predstavljenosti.⁷ Značajan dio literature koja obrađuje ovaj politički fenomen bavi se pitanjem političkog predstavljanja marginalnih, a time i manjinskih društvenih skupina.⁸ Uopćeno, političkom predstavljenosti treba smatrati aktivnosti poput osiguranja glasova, mišljenja i perspektiva građana u procesu donošenja javnih politika. U suvremenim demokracijama građane predstavljaju njihovi predstavnici u tijelima vlasti, posebice zakonodavnim, a politička predstavljenost se ostvaruje kada ti politički akteri govore, zagovaraju, simboliziraju i djeluju u ime građana koje predstavljaju na političkoj sceni. Ravlić navodi da „moderni pojam reprezentacije ... ujedinjuje demokratsko načelo participacije svih građana i liberalno načelo vladavine kompetentne elite“.⁹

Osobe koje pripadaju marginaliziranim skupinama, poput pripadnika/ca etničkih i nacionalnih manjina, rasnih skupina ili žena, u pravilu su podzastupljene u političkim procesima i institucijama vlasti većine država. Dok su ponekad svjesno ili namjerno isključeni i ograničeni u

⁷ Runciman, D.; Brito Vieira, M., *Representation*, Polity, Cambridge, 2008.; Rehfeld, A., Towards a General Theory of Political Representation, *The Journal of Politics*, Vol. 68, br. 1, 2006., str. 1-21; Shorten, A., *Contemporary Political Theory*, Red Globe Press, London, 2015., str. 75-106; Rehfeld, A., On Representing, *Journal of Political Philosophy*, Vol. 26, br. 2, 2017., str. 216-239.

⁸ Bird, K., Saalfeld, T., Wüst, A., *Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, parties and Parliaments in Liberal Democracies*, Routledge, London, 2010.; Birnir, J. K., *Ethnicity and Electoral Politics* Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

⁹ Ravlić, S., Izaslanik i povjerenik: dva lica političke reprezentacije, *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja*, Vol. 7, br. 1-2 (33-34), 1998., str. 275-292.

sudjelovanju, ponekad tek nedostatak ¹⁰ osviještenosti o nepravdi isključenosti pojedinih skupina u zakonodavnim procesima uzrokuje nedostatak političke volje za dekonstrukcijom strukturnih barijera za njihovo učinkovito sudjelovanje. Nemoguće je, a bilo bi i nepravedno, ne primijetiti da su začetnice teorijskog pravca o političkoj predstavljivosti marginaliziranih društvenih skupina znanstvenice, mahom iz anglosaksonskog znanstvenog kruga.¹¹ One su prve uspjele znanstveno dokazati nužnost predstavljivosti i osiguranja pravednosti jamčenjem zastupničkih mjesta i osiguravanjem prenošenja glasova marginaliziranih grupa u procesima donošenja zakona i kreiranja politika.

Američka politologinja Hanna Pitkin je krajem šezdesetih godina prošloga stoljeća u teoretsku literaturu uvela četiri različite dimenzije predstavljanja: formalnu predstavljivost, deskriptivnu (opisnu) predstavljivost, simboličku predstavljivost i materijalnu predstavljivost.¹² Svaka dimenzija omogućuje drugačiji pristup ispitivanju predstavljivosti, a ova idealtipska podjela doživjela je mnogobrojne modifikacije u kasnijim teoretskim politološkim radovima o političkoj predstavljivosti. Primjerice, britanska politologinja Anne Phillips je 1995. godine u znanstveni diskurs uvela pojam „politike nazočnosti“ (engl. *politics of presence*) i njime značajno obogatila literaturu o predstavljanju i izbornim

¹⁰ Hasan, Z. *Politics of Inclusion: Castes, Minorities, and Affirmative Action*, Oxford University Press, New Delhi, 2009.

¹¹ Pitkin, H. F., *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley, 1967.; Phillips, A., *Dealing with Difference: A Politics of Ideas or a Politics of Presence?*, *Constellations*, Vol. 1, br. 1., 1994., str. 74-91; Phillips, A., *The Politics of Presence*, Clarendon Press, Oxford, 1995.; Young, I. M., *Deferring Group Representation*, u: Shapiro, I., Kymlicka, W., *Ethnicity and Group Rights*, New York University Press, New York: 1997., str. 349-377.; Mansbridge, J., *Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes"*, *The Journal of Politics*, Vol. 61, br. 3, 1999., str. 628-657; Mansbridge, J., *Rethinking Representation*, *The American Political Science Review*, Vol. 97, br. 4, 2003., str. 515-528; Htun, M., *Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups*, *Perspectives on Politics*, Vol. 2, br. 3, 2004., str. 439-458; Ågren, H., Dahlberg, M., Mörk, E., *Do Politicians' Preferences Correspond to Those of the Voters? An Investigation of Political Representation*, *Public Choice*, Vol. 130, br. 1-2, 2007., str. 137-162; Krook, M. L., O'Brien, D. Z., *The Politics of Group Representation: Quotas for Women and Minorities Worldwide*, *Comparative Politics*, Vol. 42, br. 3, 2010., str. 253-272; Rosen, J., *The Effects of Political Institutions on Women's Political Representation: A Comparative Analysis of 168 Countries from 1992 to 2010*, *Political Research Quarterly*, Vol. 66, br. 2, 2013., str. 306-321.

¹² Pitkin, H. F., *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley, 1967.

sustavima.¹³ Ona tvrdi da etničke manjine i žene imaju specifične interese i političke zahtjeve te stoga prisutnost etničkih manjina i žena u politici povećava vjerojatnost da će se oni čuti i ostvariti. Njenom tezom o nužnosti politike nazočnosti, spol i etnička pripadnost predstavnika postali su legitimna pitanja demokratskog djelovanja. Američka politologinja Melissa Williams, još jedna kritičarka tzv. liberalne predstavljenosti koja zagovara tvrdnju da je ishod izbora i zakonodavnog procesa pošten i fer sve dok iz njega niti jedan birač nije sustavno isključen, tvrdi da prisutnost etničkih manjina u zakonodavnom procesu nije dovoljna kako bi omogućila supstantivnu predstavljenost, ipak ne negirajući njenu nužnost.¹⁴

Proučavanjem znanstvenih radova, moguće je sažeti ideje o pojedinim dimenzijama predstavljenosti. Tako formalnu dimenziju predstavljanja čine formalna izborna pravila i strukture koje propisuju i omogućuju političku predstavljenost te uzimaju u obzir osiguranje autorizacije grupa za donošenje odluka i uključivanje njihove odgovornosti u legislativnom procesu. Deskriptivna (opisna) predstavljenost prema američkoj politologinji Jane Mansbridge podrazumijeva da su „predstavnicima u vlastitoj osobi i životu u nekom smislu tipični predstavnici grupe osoba koje predstavljaju“.¹⁵ Identitet predstavnika smatra se važnim čimbenikom za ostvarenje deskriptivne (opisne) predstavljenosti pa tako predstavnik treba imati vidljive karakteristike ili zajednička iskustva tipična za skupinu koju predstavlja. Posljedično, predstavljenost etničkih manjina osigurava se isključivo njihovim prisustvom u politici. Deskriptivno predstavljanje ima nekoliko prednosti: manjinski predstavnici mogu biti uzori pripadnicima svoje i drugih etničkih manjina; ono rezultira pravednijim političkim sustavom s više legitimiteta i predstavlja odgovor na problem rasta nepovjerenja građana prema pojedinim političkim institucijama.¹⁶ Supstantivna dimenzija predstavljenosti ostvaruje se kada predstavnici „predstavljaju svoje izborni tijelo kroz ostvarivanje njegovih političkih potreba“.¹⁷ Supstantivna predstavljenost dakle zahtijeva da se interesi i

¹³ Phillips, A., *The politics of presence*, Clarendon Press, Oxford 1995.

¹⁴ Williams, M. S., *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton University Press, Princeton, 1998.

¹⁵ Mansbridge, J., Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes", *The Journal of Politics*, Vol. 61, br. 3, 1999., str. 628-657.

¹⁶ Phillips, A., *The Politics of Presence*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

¹⁷ Tate, K., The Political Representation of Blacks in Congress: Does Race Matter?, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 26, br. 4, 2001., str. 623-638.

potrebe onih koje se predstavlja ispunjavaju i da njihovi politički predstavnici zastupaju društvene grupe u čije ime djeluju. U teoriji, nacionalne manjine njihovi zastupnici mogu uspješno predstavljati samo i sve dok oni uzimaju u obzir potrebe i interese etničkih grupa.

Osim osiguranja predstavljenosti kategorije građana koju manjinske grupe čine, potpuno i jednako uživanje ljudskih prava osoba koje pripadaju manjinama podrazumijeva i njihovo učinkovito sudjelovanje (participaciju) u postupku donošenja odluka, osobito njihovu zastupljenost u procesu donošenja onih odluka koje se njih tiču i na njih odnose.¹⁸ Nezavisna stručnjakinja o manjinskim pitanjima u svom Izvješću Vijeću za ljudska prava navela je da pravo na političku participaciju nacionalnih manjina „uključuje pravo sudjelovanja u vođenju javnih poslova, pravo glasa i biranja, te pristup javnim službama. Štoviše, to podrazumijeva sudjelovanje u radu vladinih tijela, pravosuđu i drugim agencijama sustava kaznenog pravosuđa, u decentraliziranim i lokalnim oblicima vladavine, u mehanizmima savjetovanja, kao i kroz djelatnosti kulturne ili teritorijalne autonomije“.¹⁹ Pravo na političku participaciju obuhvaća, osim toga, i pravo na konzultiranje predstavnika nacionalnih manjina u svakoj fazi izrade zakona i kreiranju politika, iznošenje mišljenja i podnošenje prijedloga za poboljšanje funkcioniranja i uključenosti svih vladinih tijela koja se bave vođenjem javnih poslova.²⁰

Kada uobičajene demokratske procedure, poput izbornog sustava, ne omogućavaju adekvatnu predstavljenost interesa manjina u procesima donošenja odluka, često su potrebne posebne zakonodavne mjere i rješenja koja će doprinijeti ostvarenju ovih ciljeva.²¹ Mnogobrojni međunarodni i nacionalni pravni izvori prepoznaju nužnost posebnih mjera za zaštitu određenih skupina građana, često su to upravo pripadnici/ce nacionalnih

¹⁸ Petričušić, A., *Sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu*, u: Žagar, M. *et al.*, *Manjine i europske integracije*, Institut STINE, Split, 2005., str. 54-69; Weller, M., *Creating the Conditions Necessary for the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities*, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 10, br. 4, 2004., str. 265-290; Ghai, Y., *Public Participation and Minorities*, Minority Rights Group International, London, 2003.

¹⁹ McDougall, G., *The Independent Expert on minority issues' report to the Human Rights Council 2010*, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-23.pdf> [pristup: 7. kolovoza 2020.].

²⁰ *Ibid.*

²¹ Krook, M. L., Zetterberg, P., *Electoral Quotas and Political Representation: Comparative Perspectives*, *International Political Science Review*, Vol. 35, br. 1, 2014., str. 3-11.

manjina, s ciljem da im se osigura puno i jednako uživanje ljudskih prava i temeljnih sloboda. Postojanje posebnih mjera zapravo je osnova za ostvarivanje prava na jednakost i zabrane diskriminacije. Argumenti u prilog posebnim mjerama kojima se osigurava sudjelovanje manjina u tijelima vlasti temelje se na činjenici da manjine, zbog svog brojčano manjeg udjela u ukupnom stanovništvu, teško mogu utjecati na ishode političkih odluka u većinskoj demokraciji. Nadalje, one često, zbog svoje teritorijalne nekoncentriranosti, nisu u mogućnosti kroz izborna pravila osigurati zastupljenost u zakonodavnim tijelima razmjerno njihovom broju u ukupnom stanovništvu, čime im se onemogućava učinkovito sudjelovanje u javnom i političkom životu države. Uvođenje posebnih mjera može od dijela većinskog stanovništva biti percipirano kao povlastica pripadnika/ca nacionalnih manjina te instrumentalizirano od dijela političkih elita kao povod stvaranja društvenih podjela. Stoga je potrebno građane educirati o činjenici da posebne mjere političke predstavljenosti manjina zapravo doprinose stavljanju manjina u istu poziciju participacije u političkom odlučivanju s pripadnicima većine. Drugim riječima, uključivanje pripadnika/ca nacionalnih manjina u nacionalne političke i društvene procese pridonosi stvaranju inkluzivnih politika, osigurava zastupljenost interesa i potreba manjinskog stanovništva te doprinosi borbi protiv marginalizacije i otuđenosti manjinskih zajednica.

3. IZVORI PRAVA UJEDINJENIH NARODA KOJI PROPISUJU UČINKOVITO SUDJELOVANJE NACIONALNIH MANJINA U JAVNOM ŽIVOTU

Mnogobrojni globalni i sveobuhvatni pravno obvezujući međunarodni izvori ljudskih prava sadrže univerzalna jamstva ostvarivanja prava na političku participaciju i sudjelovanje u javnom životu države.²² Ti se izvori

²² Opća deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine (čl. 21.); Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (čl. 25.) i Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine (čl. 8.); Međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine (čl. 5. (c)); Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena iz 1981. godine (čl. 7. i 8.); Konvencija o pravima djeteta iz 1989. godine (čl. 15.); Konvencija o pravima osoba s invaliditetom iz 2006. godine (čl. 4 (3), 29., 33. (3)); Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji iz 1990. godine (čl. 41. i 42.); Deklaracija o pravima osoba pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjinama iz 1992. godine (čl. 2. (2)); Deklaracija Ujedinjenih naroda o pravima domorodačkih naroda iz 2007. godine (čl.

odnose i na pripadnike/ce nacionalnih manjina. Ipak, specifična prava na političku participaciju pripadnika/ca nacionalnih manjina sadržana su u nekoliko instrumenata globalnog i europskog sustava zaštite prava nacionalnih manjina od kojih neke detaljnije opisujemo u nastavku.

Na razini UN-a, veza između održavanja mira i stabilnosti te ostvarivanja manjinskih prava izražena je, ali tek posredno jer se manjine izrijeком ne spominju, Poveljom UN-a koja teži očuvanju i jačanju međunarodnog mira i sigurnosti razvojem prijateljskih odnosa i suradnje među suverenim državama koje poštuju ljudska prava, što bi posredno uključivalo i prava osoba koja pripadaju manjinama. Prema tekstu Povelje, jedan od ciljeva organizacije UN-a je „ostvarivati međunarodnu suradnju u rješavanju međunarodnih problema gospodarskog, društvenog, kulturnog i humanitarnog karaktera i u unapređivanju i poticanju poštivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda svih, bez obzira na rasu, spol, jezik ili vjeru“ (čl. 1.(3)). Kasniji UN-ovi instrumenti zaštite ljudskih prava²³ dodatno produbljuju cilj organizacije da štiti ljudska prava i međunarodni mir i sigurnost, često naglašavajući vrijednost ljudskog dostojanstva koje je svojstveno svim ljudskim bićima, tako i pripadnicima/cama nacionalnih manjina.

Prema članku 21. stavku 3. Opće deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine „volja naroda mora biti osnova autoriteta vlasti, a ta se volja izražava na periodičnim i istinskim izborima s općim i jednakim biračkim pravom, a održavaju se tajnim glasovanjem ili odgovarajućim postupcima slobodnog glasovanja“. Time je univerzalno normirano da su demokratski izbori i predstavnička vlast međunarodni standardi ostvarivanja svih ljudskih prava. U različitim opsezima, ovi su standardi postali pravno obvezujući i odredbama Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Američke konvencije o ljudskim pravima, Afričke povelje o ljudskim pravima i pravima naroda i Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

5. i 18.); Deklaracija iz Durbana i Plan aktivnosti za njenu provedbu iz 2001. godine (čl. 22.); Deklaracija o pravu na razvoj iz 1986. godine (čl. 1.1, 2. i 8.2); Deklaracija o pravu i odgovornosti pojedinaca, grupa i društvenih organa da unapređuju i štite univerzalno priznata ljudska prava i osnovne slobode iz 1998. godine (čl. 8.).

²³ npr. Opća deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine; preambula Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima te Međunarodna konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije.

Članak 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima propisuje da svaki građanin mora imati pravo i mogućnost da, bez obzira na razlike, kao što su rasa, boja kože, spol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imovina, rođenje ili neka druga okolnost, i bez neutemeljenih ograničenja, sudjeluje u vođenju javnih poslova, izravno ili preko slobodno izabranih predstavnika, da bira i bude biran na poštenim povremenim izborima s općim i jednakim pravom glasa (koji se moraju provoditi tajnim glasovanjem, na način kojim se jamči slobodno izražavanje volje birača) i da ima pristup javnim službama u svojoj zemlji u skladu s načelom opće jednakosti.²⁴ Ovakva norma ističe važnost uključenosti, političkog pluralizma i jednakosti svih građana. Odbor za ljudska prava objasnio je da „slobode izražavanja, okupljanja i udruživanja predstavljaju bitne preduvjete za učinkovito uživanje prava glasa i moraju biti potpuno zaštićene. [...] Informacije i materijali o glasovanju moraju biti dostupni na jezicima manjina“²⁵ te da je „provođenje javnih poslova [...] široki koncept koji se odnosi na provođenje političke moći, osobito provođenje zakonodavne, izvršne i upravne vlasti. Ono pokriva sve aspekte javne uprave, te stvaranje i provođenje politike na međunarodnoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini“.²⁶

U preambuli Deklaracije o pravima osoba pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina iz 1992. godine stoji, između ostalog, da je jedan od temeljnih ciljeva Ujedinjenih naroda promicanje i poticanje poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda za sve, bez razlike glede rase, spola, jezika ili vjere; da se njome želi promicati ostvarenje načela

²⁴ Službeni tekst Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima objavljen je u Službenom listu SFRJ 7/1971. jedini je službeni prijevod. Republika Hrvatska stranka je Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima od 6. listopada 1991. godine prema Odluci o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji. Tu odluku donijela je Vlada Republike Hrvatske 30. rujna 1993. godine (Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 12/1993.) Prema odredbi II. te Odluke “Tekstovi mnogostranih međunarodnih ugovora iz točke I. ove Odluke, objavljeni u službenim glasilima država sljednica, važe i primjenjuju se kao službeni tekstovi do objave službenih tekstova tih međunarodnih ugovora na hrvatskom jeziku u Narodnim novinama - Međunarodni ugovori”.

²⁵ UN Committee on Human Rights, *The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right to Equal Access to Public Service*, <https://www.osce.org/odihr/elections/19154> [pristup: 7. kolovoza 2020.].

²⁶ Verstichel, A., Recent Developments in the UN Human Rights Committee’s Approach to Minorities, with a Focus on Effective Participation, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 12, 2005., str. 25-42.

sadržanih u ranijim dokumentima o zaštiti ljudskih prava Ujedinjenih naroda; da je inspirirana člankom 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima; da promicanje i zaštita prava pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina pridonosi političkoj i društvenoj stabilnosti država u kojima oni žive; da promicanje i zaštita prava osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, kao neodvojiv dio cjelovitog društvenog razvoja u demokratskom okviru temeljenom na vladavini prava, pridonosi učvršćenju prijateljstva i suradnje među narodima i državama.

Deklaracija utvrđuje prava manjina i obvezu država da ih poštuju, štite i promiču. Članak 2. Deklaracije UN-a o manjinama iz 1992. godine propisuje da osobe koje pripadaju manjinama imaju pravo na učinkovito sudjelovanje u [...] javnom životu i pravo učinkovitog sudjelovanja u donošenju odluka na nacionalnoj i, gdje je to moguće, regionalnoj razini u svezi s manjinom kojoj pripadaju ili regijama u kojima žive. Ta se odredba tumači kao pravo izbora svojih predstavnika, obavljanje javnih dužnosti i punopravno sudjelovanje u drugim političkim i upravnim aktivnostima, kao i kroz manjinske udruge i slobodne kontakte s drugim pripadnicima/ama manjina, kako unutar države tako i izvan nje.

Radi promicanja primjene odredaba Deklaracije UN-a o manjinama uspostavljena je Rezolucijom 2005/79 Vijeća za ljudska prava iz 2005. godine institucija nezavisnog/ne stručnjaka/inje o manjinskim pitanjima (*Independent expert on minority issues*) koja je kasnije preimenovana u instituciju Posebnog/e izvjestitelja/ice o manjinskim pitanjima (*Special rapporteur on minority issues*).²⁷ Vijeće za ljudska prava naknadno je obnovilo mandat ovoj instituciji rezolucijama iz 2008., 2011., 2014. i 2017. godine. Posebni izvjestitelj dužan je, između ostaloga, promicati provedbu Deklaracije o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, te se konzultirati s vladama država članica UN-a, uzimajući u obzir postojeće međunarodne standarde i nacionalno zakonodavstvo o manjinama. On/a je dužan/na ispitati načine i sredstva za prevladavanje postojećih prepreka punoj i učinkovitoj realizaciji prava pripadnika manjina te utvrđivati najbolje prakse i mogućnosti tehničke suradnje s Uredom Visokog povjerenika UN-a za ljudska prava. Dužan/na je blisko surađivati i koordinirati, izbjegavajući

27

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx> [pristup: 7. kolovoza 2020.].

preklapanje, s postojećim relevantnim tijelima i mehanizmima za zaštitu ljudskih prava UN-a i drugih regionalnih organizacija. Vijeće za ljudska prava osnovalo je Rezolucijom 6/15 od 28. rujna 2007. godine Forum o manjinskim pitanjima (dalje u tekstu: Forum) s mandatom da služi kao platforma za promicanje dijaloga i suradnje na pitanjima nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina te da tematski i stručno doprinosi radu neovisnog stručnjaka za manjinska pitanja.²⁸ Neovisni stručnjak predsjedava radom Foruma i priprema njegove godišnje skupove, a svake godine priprema tematska izvješća o pojedinom aspektu ostvarivanja prava nacionalnih manjina te o provedenim aktivnostima tijekom protekle godine u okviru svoga mandata.²⁹ Tako je u izvješću Vijeću za ljudska prava iz 2010. godine tadašnja UN-ova neovisna stručnjakinja za manjinska pitanja Gay McDougall pripremila tematski izvještaj o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu.³⁰ Istaknula je da za učinkovitu političku participaciju nacionalnih manjina države moraju poduzeti konkretne mjere kako bi se omogućila potpuna i ravnopravna politička participacija i sudjelovanje u javnim poslovima svih društvenih skupina. Osim toga, države trebaju osigurati da sudjelovanje predstavnika manjina u procesu donošenja odluka ima značajan utjecaj na donošenje odluka, a domet i utjecaj takvih mjera treba procjenjivati kroz prizmu ostvarenja prava pojedinaca i skupina, kao i dobrobiti društva. Naglasila je da pravo na političku participaciju obuhvaća pravo na konzultiranje pripadnika/ca manjina u svakoj fazi izrade zakona i pri izradi politika te na podnošenje prigovora i prijedloga za poboljšanje funkcioniranja i uključenosti svih tijela koja se bave javnim poslovima.³¹

²⁸ <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/ForumIndex.aspx>. [pristup: 7. kolovoza 2020.].

²⁹ *Tematski izvještaji Posebnog/e izvjestitelja/ice o manjinskim pitanjima*, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/Annual.aspx> [pristup: 7. kolovoza 2020.].

³⁰ McDougall, G., *Tematski izvještaj učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/101/98/PDF/G1010198.pdf?OpenElement> [pristup: 7. kolovoza 2020.].

³¹ *Ibid.*

4. IZVORI PRAVA O UČINKOVITOM SUDJELOVANJU NACIONALNIH MANJINA U JAVNOM ŽIVOTU ORGANIZACIJE ZA SIGURNOST I SURADNJU U EUROPI

Nekoliko standarda Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi (dalje u tekstu: OESS) još iz vremena kad je ova međunarodna organizacija djelovala kao Konferencija za sigurnost i suradnju u Europi (dalje u tekstu: KESS) obvezuju države članice na poduzimanje aktivnosti koje će doprinijeti učinkovitim sudjelovanjem manjina u procesu donošenja odluka. Primjerice, stavak 35. Dokumenta sa sastanka posvećenog ljudskoj dimenziji održanog u Kopenhagenu iz 1990. godine propisuje da će države članice OESS-a poštivati pravo osoba, pripadnika nacionalnih manjina da učinkovito sudjeluju u javnim poslovima, uključujući i sudjelovanje u poslovima koji se odnose na zaštitu i unapređenje identiteta tih manjina.

Sloboda udruživanja pripadnika/ca nacionalnih manjina propisana je stavkom 32. točkom 6. Dokumenta iz Kopenhagena. Na temelju stavka 35. Dokumenta iz Kopenhagena, stavak 1. Dijela III Izvješća sa sastanaka stručnjaka KESS-a o nacionalnim manjinama u Ženevi 1991. godine propisuje da kada se razmatraju pitanja koja se tiču nacionalnih manjina unutar njihovih država, one same će imati učinkovitu mogućnost sudjelovanja te da [takvo] demokratsko sudjelovanje osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama ili njihovih predstavnika u donošenju odluka ili u radu savjetodavnih tijela predstavlja važan element učinkovitog sudjelovanja u javnom životu.

Stavak 24. Dijela VI. Helsinškog završnog dokumenta obvezuje države članice OESS-a na intenziviranje napora kako bi osigurale da osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama, pojedinačno ili u zajednici s drugima, slobodno uživaju svoja ljudska prava i osnovne slobode, uključujući pravo da u potpunosti sudjeluju, u skladu s demokratskim postupcima donošenja odluka svake države, u političkom, gospodarskom, socijalnom i kulturnom životu svoje države, uključujući i demokratsko sudjelovanje u donošenju odluka i u radu savjetodavnih tijela na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, *inter alia*, aktivnostima političkih stranaka i udruženja.

Visoki povjerenik za nacionalne manjine (dalje u tekstu: VP) , tijelo osnovano s ciljem da doprinese suzbijanju međuetničkih sukoba ili pacificira postojeće u državama članicama Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi, donio je od 1998. godine niz dokumenata u području

ostvarivanja prava nacionalnih manjina.³² Jedan od prvih setova preporuka koje su stručnjaci i stručnjakinje elaborirali pod patronatom VP-a bile su Preporuke iz Lunda iz 1999. godine o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu.³³ U dijelu teksta koji sadrži moguća rješenja na razini središnjih vlasti stoji da države moraju manjinama omogućiti da se uvažavaju njihovi interesi i potrebe na razini središnjih vlasti što se, prema potrebi, može ostvariti posebnim rješenjima. Preporuke sugeriraju da, ovisno o okolnostima, takva rješenja mogu obuhvatiti: posebnu zastupljenost nacionalnih manjina, npr. postojanjem utvrđenog broj mjesta u jednom ili oba doma parlamenta ili u parlamentarnim odborima, kao i druge oblike zajamčenog sudjelovanja u zakonodavnom procesu; formalne ili neformalne dogovore o tome da se pripadnicima nacionalnih manjina osigura određeni broj mjesta u vladi, vrhovnom ili ustavnom sudu, odnosno nižim sudovima, kao i mjesta u savjetodavnim tijelima i drugim tijelima; mehanizme koji bi osigurali da se interesi manjina razmatraju unutar odgovarajućih ministarstava, npr. putem službenika koji bi se bavili pitanjima manjina ili izdavanjem trajnih uputstava; i posebne mjere za sudjelovanje manjina u državnoj službi, kao i objavljivanje propisa o javnim službama na jezicima nacionalnih manjina.³⁴ U pogledu razjašnjenja opsega prava na zastupljenost nacionalnih manjina u parlamentima, u pripadajućem komentaru uz Preporuke stoji da se zastupljenost manjina u tijelima odlučivanja može ... osigurati određenim brojem rezerviranih mjesta (kvotama, imenovanjima ili na druge načine), dok drugi oblici ovog sudjelovanja podrazumijevaju zajamčeno članstvo u odgovarajućim odborima, s ili bez prava glasa. Nadalje, komentar sugerira da države imaju značajan raspon u izboru specifičnog načina na koji će ispunjavati ove obveze, ali to moraju činiti

³² Petričušić, A., Instrumenti zaštite prava nacionalnih manjina OESS-a i njihova primjena u državama jugoistočne Europe, *Pravo i politika*, Vol. 6., br. 2, 2013., str. 58-94.; Petričušić, A., Ljubljanske smjernice OESS-a o integraciji raznolikih društava: novi trend međunarodnih manjinskih standarda: Promicanje integracije i kohezije u multietničkim društvima, *Multietničnost i razvoj*, br. 6, 2012., str.1-4; Petričušić, A., Preporuke iz Bolzana/Bozena o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima: značenje i implikacije za Hrvatsku i regiju, *Politička misao*, Vol. 49, br. 2, 2012., str. 166-185.

³³ *Preporuke iz Lunda*, <https://www.osce.org/hr/hcnm/32242?download=true> [pristup: 7. kolovoza 2020.].

³⁴ Henrard, K., "Participation", "Representation" and "Autonomy" in the Lund Recommendations and Their Reflections in the Supervision of the FCNM and Several Human Rights Conventions, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 1-2, 2005., str. 133-168.

bez diskriminacije i moraju težiti što većem stupnju zastupljenosti pripadnika/ca nacionalnih manjina u tijelima odlučivanja i drugim tijelima vlasti.

U dijelu Preporuka pod naslovom „Izbori“ navodi se da europska i druga iskustva pokazuju važnost izbornog procesa za olakšavanje sudjelovanja manjina u političkoj sferi. Države će jamčiti osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama pravo sudjelovanja u provođenju javnih poslova, uključujući pravo da glasuju i da se kandidiraju za javne službe bez diskriminacije.³⁵ Nadalje, propisi o osnivanju i aktivnostima političkih stranaka moraju biti u skladu s međunarodnopravnim načelom o slobodi udruživanja. Ovo načelo uključuje slobodu osnivanja stranaka temeljem pripadnosti zajednici, kao i stranaka koje se ne identificiraju isključivo interesima određene zajednice.³⁶ Pritom, „izborni sustav mora manjinama omogućiti predstavljanje i utjecaj. Tamo gdje su manjine teritorijalno koncentrirane, izborne jedinice u kojima se bira po jedan predstavnik mogle bi osigurati njihovu dovoljnu zastupljenost. Proporcionalni izborni sustav, u kojem udio glasova koje jedna stranka dobije odlučuje o broju osvojenih mjesta u parlamentu, može pomoći boljoj zastupljenosti manjina. Neki oblici preferencijalnog glasovanja u kojima glasači rangiraju kandidate po vlastitom izboru, mogu omogućiti bolju zastupljenost manjina u vlasti i mogu olakšati suradnju među zajednicama. Niži izborni prag u parlamentu može ojačati uključivanje nacionalnih manjina u proces upravljanja.³⁷ Konačno, teritorijalne granice izbornih jedinica trebale bi omogućiti pravednu zastupljenost nacionalnih manjina.³⁸ Pripadajući komentar Preporuka naglasio je da u idealnom slučaju u dobro integriranom društvu osobe koje pripadaju manjinama glasaju za stranke koje nisu organizirane prema etničkim kriterijima, ali su senzibilizirane za probleme i pitanja nacionalnih manjina. Međutim, u određenim situacijama, kada građani glasaju temeljem etničke, jezične ili religijske pripadnosti, određene manjine mogu ostati predstavljene ili nedovoljno predstavljene te postoji potreba za uvođenjem mehanizama kojima se olakšava ili jamči izbor predstavnika manjina s ciljem smanjenja međuetničkih napetosti i ostvarivanja jednakosti svih građana. Komentar na Preporuke iz Lunda spominje kako se u slučaju postojanja većinskog

³⁵ *Preporuke iz Lunda*, Preporuka br. 7., <https://www.osce.org/hr/hcnm/32242?download=true> [pristup: 7. kolovoza 2020.].

³⁶ *Ibid.*, Preporuka br. 8.

³⁷ *Ibid.*, Preporuka br. 9.

³⁸ *Ibid.*, Preporuka br. 10.

izbornog sustava (u kojem se bira jedan predstavnik) može osigurati dovoljna zastupljenost manjina, ovisno o tome kako su izborne jedinice određene, te ovisno o koncentraciji manjinske zajednice, uvažavajući da i proporcionalno predstavljanje može pomoći u jamčenju prikladne zastupljenosti manjina. Komentar preporuka sadrži objašnjenje da su u državama sudionicama OESS-a prisutni razni oblici proporcionalne zastupljenosti uključujući i preferencijalno glasovanje, gdje glasači rangiraju kandidate prema svom izboru; sustav otvorenih lista, gdje glasači izabiru kandidata u okviru stranačke liste, glasajući istovremeno; tzv. sustav *panachage* gdje glasači mogu glasati za više od jednog kandidata s različitim stranačkih lista; i sustav kumulacije, gdje glasači mogu dati više od jednog glasa odabranom kandidatu. U slučaju postojanja izbornih pragova, oni ne smiju biti previsoki kako ne bi sputavali zastupljenost manjina. Prilikom formiranja izbornih jedinica, Preporuke ističu: moraju se uzeti u obzir briga i interesi nacionalnih manjina kako bi se osigurala njihova zastupljenost u tijelima koja donose odluke. Nadalje, države ne smiju mijenjati granice izbornih jedinica niti na drugi način mijenjati odnos stanovništva u tim jedinicama, s namjerom smanjivanja ili isključenja zastupljenosti manjina.

Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri Organizaciji za europsku sigurnost i suradnju (dalje u tekstu: OSCE/ODIHR) izdao je 2001. godine Praktični referentni vodič za dobre prakse demokratskih izbora.³⁹ U njemu, između ostalog, stoji da međunarodni standardi i obveze o pravu na demokratske izbore uključuju i osiguravanje učinkovitog predstavljanja nacionalnih manjina.

OSCE/ODIHR pripremio je 2001. godine i Smjernice za pomoć sudjelovanju nacionalnih manjina u izbornom postupku u suradnji s Međunarodnim institutom za demokraciju i pomoć pri izborima (engl. *International Institute for Democratic Assistance*) i Uredom VP-a za nacionalne manjine.⁴⁰ Osnovni cilj tog dokumenta bio je dati smjernice državama članicama ove organizacije kako provesti Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu s obzirom

³⁹ OSCE/ODIHR, *International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: Practical Reference Guide to Democratic Elections Best Practice*, <https://www.osce.org/odihr/elections/16859?download=true> [pristup: 8. kolovoza 2020.].

⁴⁰ OSCE/ODIHR, *Smjernice za pomoć sudjelovanju nacionalnih manjina u izbornom postupku*, <https://www.osce.org/sr/odihr/elections/17569?download=true> [pristup: 8. kolovoza 2020.].

na izborne procese, objašnjavajući prednosti i nedostatke postojećih opcija u državama članicama ove međunarodne organizacije.

5. IZVORI PRAVA VIJEĆA EUROPE O UČINKOVITOM SUDJELOVANJU PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA U DRUŠTVENOM ŽIVOTU I JAVNIM PITANJIMA

U Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, tzv. Europskoj konvenciji (dalje u tekstu: EKLJP) iz 1950. godine jamči se zaštita svih građanskih i političkih prava.⁴¹ Prava propisana u EKLJP primjenjuju se na sve osobe pod nadležnošću vlasti onih državama koje su ratificirale EKLJP, bez obzira na državljanstvo. Članak 14. EKLJP uspostavlja univerzalnost prava koja proizlaze iz nje zabranjujući razlikovanje u ostvarenju konvencijskih prava na bilo kojoj osnovi kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status. Osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama i borave u jednoj od država članica uživaju sva prava navedena u EKLJP i ne smiju biti diskriminirane u ostvarenju tih prava.

Članak 3. Prvog protokola uz EKLJP iz 1952. godine predvidio je pravo građana na slobodne izbore „u uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela“. Ova je odredba europski pandan univerzalne norme o pravu na političku participaciju propisanu člankom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Europski sud za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP) u svojim je dosadašnjim presudama interpretirao sadržaj biračkog prava, ograničenje prava glasa zbog nacionalnog podrijetla, pravo glasa građana koji žive u inozemstvu, pravo glasa osoba pod skrbništvom, pravo na glasovanje (npr. u vezi s diskvalifikacijom na temelju nacionalnog podrijetla), nepravilnosti pri glasovanju, izbornih sustava te medijskog nadzora izbora.⁴² ESLJP

⁴¹ Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine - Međunarodni ugovori br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

⁴² European Court of Human Rights, *Factsheet – Right to free elections*, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Free_elections_ENG.pdf [pristup: 8. kolovoza 2020.].

primjenjuje široku diskreciju u pogledu uređenja izbornog sustava unutar država članica te su ESLJP i ranije postojeća Europska komisija za ljudska prava utvrdili da je većina izbornih sustava zemalja članica VE u skladu s EKLJP. Način na koji se glasovi prevode u zastupnička mjesta u skladu je s člankom 3. Dodatnog protokola uz EKLJP ako je takav način u skladu s načelom jednakog prava glasa. Iznimke, ograničenja i varijacije prihvaćeni su ako je njihova svrha zakonita i nužna, a odabrana metoda razmjerna rezultatu. U skladu s mišljenjem, takve alternative različitog postupanja prema manjinama omogućuju njihovo učinkovito sudjelovanje u javnom životu⁴³.

Sudska praksa ukazuje da je ESLJP nekoliko puta odlučivao i o pitanjima koja ulaze u opseg izvršavanja prava na učinkovito sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u društvenom životu i javnim pitanjima. U pogledu opsega prava iz članak 3. Protokola uz EKLJP, ESLJP je zauzeo stajalište da ovo pravo ne ide dalje od propisivanja „slobodnih“ izbora koji se održavaju u „razumnim vremenskim razmacima“, „tajnim glasovanjem“, i pod uvjetima koji će osigurati slobodno izražavanje mišljenja građanima „u izboru zakonodavnog tijela“. Iz toga slijedi da se Protokolom 3. „ne stvara obveza uvođenja posebnog sustava“ izbora, ali se ipak primjenjuje na načine provođenja izbora.

ESLJP je još u predmetu *Lindsey i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* utvrdio da zaštita manjina opravdava primjenu drugačijeg izbornog sustava unutar države kako bi se osigurala bolja zastupljenost manjina u zakonodavstvu.⁴⁴ ESLJP je više puta ulazio u ocjenu legalnosti slučajeva kojima su države sprječavale pripadnike/ce nacionalnih manjina da osnivaju udruge usmjerene na unapređenje kulturnih i političkih interesa svojih pripadnika. Utvrdio je da je takvo postupanje država predstavljalo kršenje članka 11. EKLJP koji jamči pravo na slobodu okupljanja i udruživanja.⁴⁵ Nadalje, u predmetu *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv*

⁴³ European Court of Human Rights, *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, Right to free elections*, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.pdf [pristup: 8. kolovoza 2020.].

⁴⁴ ESLJP, *Lindsey i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 8364/78, presuda od 8. ožujka 1979.

⁴⁵ ESLJP, *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke*, zahtjev br. 26695/95, presuda od 10. srpnja 1998.; ESLJP, *United Communist Party i drugi protiv Turske*, zahtjev br. 19392/92, presuda od 30. siječnja 1998. godine; ESLJP, *Stankov i Ujedinjena makedonska*

Belgije utvrdio je da svaki izborni sustav mora biti ocijenjen u svjetlu političke evolucije dotične zemlje i da, kao rezultat toga, značajke koje bi bile neprihvatljive u kontekstu jednog sustava mogu prema tome opravdati kontekst drugog.⁴⁶ U istom predmetu navodi se i da „prava nisu apsolutna. Sud [...] se uvjerio u to da uvjeti ne ograničavaju predmetna prava u mjeri da bi to štetno utjecalo na njihovu bit i lišavalo ih njihove učinkovitost; da su oni nametnuti radi ostvarenja legitimnog cilja; i da korištena sredstva nisu neproporcionalna... Osim toga, takvi uvjeti ne smiju sprječavati slobodu izražavanja mišljenja osoba u izboru zakonodavne vlasti.⁴⁷ Međutim, ne proizlazi da svi glasovi nužno moraju imati jednaku važnost u pogledu ishoda izbora (takozvani „amplifier učinak“).⁴⁸ Slično je u predmetu *Silvus Magnago i Südtiroler Volkspartei protiv Italije* Europska komisija za ljudska prava odlučila da se mora jamčiti načelo jednakosti postupanja prema svim građanima ali da svi glasovi ne moraju nužno imati jednaku težinu u odnosu na ishod izbora.⁴⁹

Slučaj *Partei Die Friesen protiv Njemačke* odnosio se na preispitivanje legitimnosti izbornoga praga od 5 % u pokrajini Donja Saska za osvajanje predstavničkih mjesta u parlamentu. Podnositelj zahtjeva bila je politička stranka koja zastupa interese manjinske skupine u toj pokrajini. Tvrdili su da prag od 5 % predstavlja kršenje prava ove stranke da sudjeluje u izborima bez diskriminiranja i zahtijevali izuzeće od ovoga pravila. Pitanje o kojemu je ESLJP raspravljao bilo je koliki je opseg obveze države članice u pogledu zaštite i ostvarivanja prava nacionalnih manjina u izbornom kontekstu. ESLJP je smatrao da je to pitanje, čak i kada se tumači u svjetlu Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina, koja je propisala pravo sudjelovanja nacionalnih manjina u javnim poslovima, EKLJP ne zahtijeva drugačije postupanje u korist manjinskih stranaka u ovom kontekstu. Nije stoga utvrđeno kršenje članka 14. EKLJP u vezi s člankom 3. Protokola br. 1.

organizacija Ilinden protiv Bugarske, 2. listopada 2001. godine, zahtjevi broj 29221/95 i 29225/95.

⁴⁶ ESLJP, *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, zahtjev br. 9267/81, presuda od 2. ožujka 1987.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Europska komisija za ljudska prava, *Silvus Magnago i Südtiroler Volkspartei protiv Italije*, zahtjev br. 25035/94, odluka od 15. travnja 1996.

U pogledu pitanja izbornih pragova i njihova utjecaja na učinkovitost predstavljenosti manjina u procesima donošenja odluka, u predmetu *Yumak i Sadak protiv Turske* ESLJP je upozorio da visoki izborni pragovi gotovo eliminiraju mogućnost ulaska regionalnih ili manjinskih stranaka u parlament te posljedično narušavaju svrhu proporcionalnog izbornog sustava, čime se suzbijaju parlamentarne kritike i rasprava, koji pak predstavljaju suštinu predstavničke demokracije.⁵⁰ U istom predmetu ESLJP je naveo da bi bilo poželjno smanjiti izborni prag od 10 % koji se primjenjuje pri turskim izborima i/ili uvesti korektivnu protutežu kako bi se osigurala optimalna zastupljenost različitih političkih opejja.

Podnositelji zahtjeva u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*⁵¹ 22. prosinca 2009. godine (jedan Rom, jedan Židov) žalili su se da im je onemogućeno kandidiranje na izborima u Dom naroda Parlamentarne skupštine i za državno Predsjedništvo. Ustav Bosne i Hercegovine, koji je izrađen nakon Daytonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine, u Preambuli je napravio razliku između dvije kategorije građana: tzv. konstitutivnih naroda (Bošnjaci, Hrvati i Srbi) i drugih (Židovi, Romi i druge nacionalne manjine, zajedno s onima koji ne izjavljuju pripadnost nekoj etničkoj skupini). Dom naroda Parlamentarne skupštine i Predsjedništva trebao bi biti sastavljen samo od osoba koje pripadaju trima konstitutivnim narodima, isključujući etničke manjine. Sud je priznao da je ovaj sustav, uspostavljen u vrijeme kada su sve međunarodne stranke prihvatile krhki prekid vatre u sukobu koji je duboko zahvatio zemlju, slijedio legitiman cilj vraćanja mira. Međutim, istaknuto je da se situacija u Bosni i Hercegovini znatno poboljšala i zaključio da takav način kandidiranja za izbor u Dom naroda Bosne i Hercegovine nije imao objektivno i razumno opravdanje.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (dalje u tekstu: Okvirna konvencija) jest prvi pravno obvezujući instrument zaštite prava nacionalnih manjina kojim se osigurava zaštita prava nacionalnih manjina unutar onih država članica VE koje su pristupile ovom dokumentu.⁵² U

⁵⁰ ESLJP, *Yumak i Sadak protiv Turske*, zahtjev br. 10226/03, presuda od 8. srpnja 2008. godine.

⁵¹ ESLJP, *Sejdić i Finci protiv BiH*, zahtjevi br.27996/06 i 34836/06, presuda od 22. prosinca 2009.

⁵² Thornberry, P., Martín Estébanez, M. A., *Minority Rights in Europe. A review of the work and standards of the Council of Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004.; Weller, M.(ur.), *The Rights of Minorities: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford University

skladu s člankom 15. Okvirne konvencije, stranke stvaraju uvjete potrebne za učinkovito sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i gospodarskom životu i javnim pitanjima, posebno onih koji na njih utječu. U Eksplanatornom izvješću uz Okvirnu konvenciju naglašava se da je cilj te odredbe prije svega potaknuti jednakost između osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama i onih koje čine većinu.⁵³ Savjetodavni odbor o provedbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (dalje u tekstu: Savjetodavni odbor), odbor stručnjaka/inja koje prate primjenu Okvirne konvencije, izdao je do sada nekoliko tematskih komentara o ostvarivanju pojedinih prava propisanih Okvirnom konvencijom: o obrazovanju, o sudjelovanju i o jezičnim pravima nacionalnih manjina te o opsegu primjene odredbi Okvirne konvencije.⁵⁴ U Tematskom komentaru o učinkovitom sudjelovanju izrazio je stav da je ostvarenje učinkovitog sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu pokazatelj stupnja pluralizma i demokracije nekog društva te predstavlja sastavni dio primjene načela dobrog upravljanja u pluralističkom društvu.⁵⁵ Svrha tog Komentara je da pruži uvid kako Savjetodavni odbor tumači odredbe iz Okvirne konvencije u vezi učinkovitog sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina, koristeći Mišljenja Savjetodavnog odbora u određenim državama, usvojenih između 1999. i 2007. godine. Komentar predstavlja koristan instrument državnim vlastima i donositeljima odluka, javnim službenicima, manjinskim organizacijama, nevladinim organizacijama, stručnjacima i drugim zainteresiranim subjektima uključenim u zaštitu manjina.

U pogledu opsega prava na učinkovito sudjelovanje pripadnika/ca nacionalnih manjina u zakonodavnom procesu, Savjetodavni odbor je u

Press, Oxford, 2005.; Weller, M. (ur.), *Universal Minority Rights: A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and treaty bodies*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

⁵³ *Eksplanatorno izvješće uz Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina*, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_atglance/PDF_H\(1995\)010_FCNM_ExplanReport_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_atglance/PDF_H(1995)010_FCNM_ExplanReport_en.pdf) [pristup: 1. kolovoza 2020.].

⁵⁴ *Tematski komentari Savjetodavnog odbora*, <https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries> [pristup: 1. kolovoza 2020.].

⁵⁵ Savjetodavni odbor za provedbu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, *Tematski komentar o učinkovitom sudjelovanju pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima*, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryParticipation_sr.pdf [pristup: 1. kolovoza 2020.].

tematskom komentaru predstavio što smatra sadržajem takvoga učinkovitog sudjelovanja. Dio Komentara koji se odnosi na političke stranke navodi da pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na slobodno i mirno okupljanje i slobodu udruživanja, u skladu s člankom 7. Okvirne konvencije, podrazumijeva, između ostalog, i pravo na formiranje političkih stranaka i/ili organizacija. Zakonodavstvo koje zabranjuje formiranje političkih stranaka na etničkoj ili vjerskoj osnovi može dovesti do neopravdanog ograničavanja ovog prava.⁵⁶ Nadalje, osnivanje organizacija i političkih stranaka nacionalnih manjina može biti uvjetovano ispunjenjem određenih kriterija, ali ti uvjeti ne smiju nerealno i prekomjerno ograničavati mogućnosti pripadnika/ca nacionalnih manjina da osnivaju takve organizacije i tako ograničiti njihovu mogućnost sudjelovanja u političkom životu i u procesu donošenja odluka.⁵⁷ Savjetodavni odbor čak sugerira državama članicama da osiguraju da se strankama koje predstavljaju ili uključuju pripadnike/ce nacionalnih manjina osiguraju odgovarajući uvjeti u predizbornim kampanjama, primjerice tako što će manjinske stranke i kandidati biti u mogućnosti vršiti predizbornu promidžbu na manjinskim jezicima, upotrebljavati manjinske jezike u televizijskim i radio programima javnog servisa, ili će se manjinski jezici i pisma koristiti na glasačkim listićima i ostalim izbornim materijalima u područjima tradicionalno naseljenim pripadnicima/ama nacionalnih manjina, ili u onim područjima gdje su oni/e prisutni/e u značajnom broju.⁵⁸ Tematski komentar također konstatira da sve političke stranke mogu imati važnu ulogu u omogućavanju sudjelovanja pripadnika/ca nacionalnih manjina u javnim poslovima, posebice ako se primjenjuju demokratski postupci delegiranja kandidata/kinja na stranačke liste koji i pripadnicima/ama nacionalnih manjina omogućuju kandidiranje. Ipak, Komentar naglašava da uključivanje predstavnika/ca manjina u političke stranke ne mora značiti i djelotvorno zastupanje manjinskih interesa.⁵⁹ Komentar također jasno ističe da manjinske političke stranke ne mogu imati monopol na predstavljanje interesa manjinskog stanovništva te da je važno osigurati da i sve stranke i političke organizacije koje žele zastupati interese pripadnika/ca nacionalnih manjina imaju mogućnost to činiti.⁶⁰

⁵⁶ *Ibid.*, Točka 75.

⁵⁷ *Ibid.*, Točka 76.

⁵⁸ *Ibid.*, Točka 77.

⁵⁹ *Ibid.*, Točka 78.

⁶⁰ *Ibid.*, Točka 79.

Europska komisija za demokraciju kroz pravo (dalje u tekstu: Venecijanska komisija) je savjetodavno tijelo VE koje okuplja ustavne stručnjake/inje iz država članica, a čiji je zadatak elaborirati standarde ustavnopravne zaštite ljudskih prava, izborne standarde te pitanja djelovanja demokratskih institucija u zemljama članicama ove međunarodne organizacije.⁶¹ U svojim mišljenjima i izvješćima u nekoliko se navrata do sada bavila pitanjem veze izbornih sustava i ostvarivanja prava pripadnika/ca nacionalnih manjina te je pripremila nekoliko izvješća koja se tiču ostvarivanja prava pripadnika/ca nacionalnih manjina na sudjelovanje u političkom procesu. Tako je 2000. godine pripremila Izvještaj o izbornom zakonodavstvu i nacionalnim manjinama,⁶² 2005. godine pripremila je Izvještaj o izbornim pravilima i mjerama afirmativne akcije za sudjelovanje nacionalnih manjina u postupku donošenja odluka u europskim zemljama,⁶³ a 2008. godine pripremila je Izvještaj o dvostrukom glasovanju za pripadnike nacionalnih manjina.⁶⁴

Izvještaj iz 2000. godine o izbornom zakonodavstvu i nacionalnim manjinama primjerice nudi zaključak da bi sudjelovanje pripadnika/ca nacionalnih manjina putem predstavnika u zastupničkim tijelima trebalo pretežito biti rezultat provedbe i prilagodbe općih pravila izbornog zakonodavstva, nego li primjene posebnih izbornih pravila namijenjenih manjinama. U Kodeksu dobre prakse u pitanjima izbora iz 2002. godine Venecijanska komisija navela je da jedno od načela europske izborne baštine, ono o jednakosti prava glasa, ne biva narušeno kada se uvode posebna pravila kojima se nacionalnim manjinama jamče rezervirana mjesta ili koja im osiguravaju izuzeća od uobičajenih kriterija za dodjeljivanje mjesta za stranke koje predstavljaju nacionalne manjine (na

⁶¹ Malinverni, G., The Venice Commission of the Council of Europe, *Proceedings of the Annual Meeting of American Society of International Law*, Vol. 96, 2002., str. 390-393.

⁶² European commission for democracy through law (Venice commission), *Report on Electoral law and national minorities*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)004-e)[pristup: 1. kolovoza 2020.].

⁶³ European commission for democracy through law (Venice commission), *Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in decision-making processes in European countries*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)009-e) [pristup: 1. kolovoza 2020.].

⁶⁴ European commission for democracy through law (Venice commission), *Report on Dual voting for persons belonging to national minorities*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)013-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)013-e) [pristup: 1. kolovoza 2020.].

primjer, izuzeće od izbornog praga) i da takve mjere ne narušavaju načelo jednakog prava glasa.⁶⁵

Prema Kodeksu, određene mjere koje se poduzimaju za osiguranje minimalne zastupljenost manjina, bilo da su rezervirana mjesta za njih ili tako da im se pruže iznimke u odnosu na uobičajena pravila o raspodjeli zastupnička mjesta, npr. nepostojanje praga za nacionalne manjine, ne krše načelo jednakog prava glasa. Također se može predvidjeti da osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju pravo izabrati predstavnike i na općim listama i na listama nacionalnih manjina.

Kodeks dobre prakse u pitanjima izbora pruža neka od osnovnih načela za razvoj afirmativne akcije u skladu s europskom tradicijom izbornog zakonodavstva. Među njima ćemo ovdje naglasiti sljedeća načela: „Stranke koje predstavljaju nacionalne manjine moraju biti dopuštene. No sudjelovanje nacionalne manjine u političkim strankama nije ograničeno i ne smije se ograničavati na stranke koje su etnički utemeljene.... Posebna pravila kojima se jamče nacionalnim manjinama rezervirana mjesta ili se uspostavljaju iznimke od uobičajenog kriterija za dodjelu mjesta za stranke koje predstavljaju nacionalne manjine (na primjer, izuzeće od zahtjeva za kvorum) nisu u načelu suprotne načelu jednakog prava glasa... Ni kandidati ni glasači ne smiju biti obvezni otkriti svoju pripadnost nacionalnoj manjini... Izborni pragovi ne bi smjeli utjecati na šanse nacionalnih manjina da budu predstavljene u zastupničkim tijelima... Izborni okruzi (njihov broj, veličina i oblik) mogu biti osmišljeni s ciljem jačanja sudjelovanja manjina u procesu donošenju odluka“.⁶⁶

Sama Venecijanska komisija u Kodeksu ističe kako je ideja afirmativne akcije vrlo kontroverzna, da se u politici, ali i u društvenim znanostima upotrebljavaju osporavani koncepti i definicije ovog pojma, a ni sama lingvistička terminologija nije općenito i jednoglasno prihvaćena. Postoji niz konkurentskih pojmova koji označavaju tu ideju. Izvješće koristi izraz

⁶⁵ European commission for democracy through law (Venice commission), *Code of good practice in electoral matters*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e) [pristup: 1. kolovoza 2020.]. „ 2.4. Jednakost i nacionalne manjine... b. Posebna pravila kojima se nacionalnim manjinama jamče rezervirani broj zastupnika ili se predviđaju iznimke prema uobičajenim kriterijima za raspodjelu mjesta strankama koje predstavljaju nacionalne manjine (primjerice, izuzeće od zahtjeva u pogledu kvoruma) u načelu nije u suprotnosti s jednakim pravom glasa.“

⁶⁶ *Ibid.*

„afirmativna akcija“ koji je ponekad istovrijedan, a ponekad se razlikuje od pojmova pozitivne akcije, povlaštenog tretmana, „pozitivne diskriminacije“, ponekad čak i obrnute diskriminacije. Afirmativna akcija ponekad se smatra prijelaznom po svojoj prirodi. U vezi s time treba naglasiti da koncept kakav je prihvaćen u Kodeksu obuhvaća i pojam zaštitnih mjera za manjine u polju izbornih pravila koja su po svojoj prirodi neprolazna i trajna. Imajući u vidu ovu kontroverzu, Venecijanska komisija daje prednost širem konceptu afirmativne akcije koji se temelji na dvije opće pretpostavke, a one su da u svakodnevnom djelovanju društvenih sustava (gospodarstvo, obrazovanje, zakonodavstvo, kultura itd.) postoje različite povijesne i strukturne nejednakosti i stereotipi i da je afirmativna akcija mehanizam za prevladavanje tih nejednakosti stvaranjem jednakih mogućnosti u odnosu na povijesno povlaštene grupe.

Na temelju tih pretpostavki, afirmativna akcija definira se kao skup „politika i praksi koje pogoduju skupinama (uglavnom etničkim skupinama i ženama), koje su u prošlosti bile u nepovoljnom položaju“. Ova definicija ne zanemaruje važnost funkcije, i osobito, praktičnog cilja politika i praksi koje se primjenjuju. Naglasak je stavljen na političke i pravne osnove na kojima se politike razvijaju i opravdavaju. Temeljem toga, definicija nadilazi razliku između uskog koncepta „afirmativne akcije“ *stricto sensu* i koncepta posebnih mjera. Kao tradicionalne arene u pogledu politika i praksi afirmativnih akcija istaknuli su se obrazovanje i zapošljavanje. Ali u posljednja dva desetljeća, afirmativne akcije bile su uvedene u području upravljanja sukobima i cilju njihova sprečavanja, a posebno u području zaštite i razvoja nacionalnih manjina. Među početnim naporima u ovom području ističu se mišljenja Savjetodavnog odbora u vezi s člankom 15. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (dalje u tekstu: OKZNM).

Sudjelovanje u procesu odlučivanja pripadnika nacionalnih manjina ne odnosi se samo na ostvarenje općih ljudskih prava, nego i na ostvarivanje posebnih prava manjina. To znači da pripadnici nacionalnih manjina, kada se pojavljuju u politici kao državljani, istovremeno su i građani s posebnim manjinskim potrebama. Afirmativne akcije u vezi s nacionalnim manjinama mogu se definirati kao one koje pojedincima daju posebna prava na temelju pripadnosti određenoj manjinskoj skupini. S gledišta pojedinca ili skupine to načelo čini se ključnim za ostvarivanje *de facto*, a ne samo *de jure* jednakosti. Ipak, načelo afirmativne akcije često je podvrgnuto kritici. Uobičajeno se navodi argument da mjere, koje se

poduzimaju u sklopu afirmativne akcije, vode do diskriminacije većine. To je razlog zbog kojeg poduzete akcije moraju biti razmjerne stvarnim potrebama manjinske skupine o kojoj je riječ i usmjerene na postizanje jednakih mogućnosti. Afirmativna akcija treba se smatrati mehanizmom koji ne uspostavlja privilegije za manjine, nego djelotvorna prava koja članovi većine već uživaju.

6. UKRATKO O POLITIČKOJ PARTICIPACIJI NACIONALNIH MANJINA U IZABRANIM ZEMLJAMA ČLANICAMA VIJEĆA EUROPE

U ovom poglavlju ukratko će se prikazati ustavna i zakonska rješenja kojima se ostvaruje politička participacija nacionalnih manjina na nacionalnoj razini u članicama VE koje su to pravo učinkovito provele u stvarnost.

U Mađarskoj Ustav i Zakon o pravima nacionalnih i etničkih manjina jamče da manjine budu zastupljene u parlamentu, a one su u stvarnosti u Narodnoj skupštini zastupljene od strane izabranih *nacionalnih advokata* čija je uloga jedino predstaviti pitanja manjina na najvišoj razini zakonodavne vlasti. Njima pripada pravo da prisustvuju i iznose svoja stajališta o pitanjima koja se tiču nacionalnih manjina pred parlamentarnim odborima i na plenarnim sjednicama, omogućen im je pristup službenim dokumentima koji su dostupni i ostalim parlamentarcima te mogu inicirati donošenje zakona. Međutim, Savjetodavni odbor kritizira činjenicu da je na diskreciji Prezidija Nacionalne skupštine da odlučuje od slučaja do slučaja kada pravo na obraćanje Nacionalnoj skupštini može biti ostvareno.⁶⁷

Belgija izbore za gornji dom svog parlamenta, Senat, provodi na način da su glasači čitave države podijeljeni u dva izborna kolegija na temelju jezičnog razlikovanja – francuski i flamanski izborni kolegij. Flamanska skupina bira 35 senatora, a francuska 24 senatora.⁶⁸

⁶⁷ *Fifth opinion on Hungary*, adopted on 26th May 2020, <https://rm.coe.int/5th-op-hungary-en/16809eb484>, str. 22. -23. [pristup: 8. kolovoza 2020.].

⁶⁸ European commission for democracy through law (Venice commission), *Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in European countries*,

Ustav Republike Bosne i Hercegovine nacionalne manjine spominje kao „ostale“ u Preambuli i tako ih ostavlja izvan dosega ustavne regulacije.⁶⁹ Također, ustavna regulativa onemogućuje političku participaciju pripadnicima manjinskih naroda na funkcijama koje su Ustavom propisane isključivo za pripadnike tzv. konstitutivnih naroda: Bošnjake, Hrvate i Srbe. Tako je manjinama, unatoč odluci Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, koji je ovakvu ustavnu formulaciju osudio diskriminatornom i suprotnom EKLJP, onemogućeno obnašati funkciju člana tročlanog Predsjedništva BiH, Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i predsjedavajućeg oba doma Parlamentarne skupštine i njihovih zamjenika. Međutim, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zastupljenost u organima vlasti na svim razinama razmjerno njihovom udjelu u ukupnom stanovništvu prema posljednjem popisu stanovništva. Zakon o izborima za Bosnu i Hercegovinu propisuje se da od pedeset osam delegata Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine, 17 se bira iz redova Bošnjaka, 17 iz redova Srba i 17 iz redova Hrvata, a 7 delegata bit će izabrano od „ostalih“. Izraz ostali može se smatrati upućivanjem na one koji su članovi nacionalne manjine.

Cipar članovima maronitske, armenske i latinske religijske grupe daje ista politička prava kao i ostalim ciparskim građanima. Prema ciparskom zakonodavstvu o predstavljanju vjerskih zajednica, po jedan predstavnik svake od vjerskih zajednica bira se u Zastupnički dom u savjetodavnom statusu i ima pravo dostaviti stajališta svoje zajednice o svim pitanjima koja se na nju odnose i iznijeti bilo koje pitanje vezano za svoju zajednicu pred tijela Zastupničkog doma ili bilo kojeg tijela Republike,⁷⁰ ali to pravo ne obuhvaća pravo govorenja, glasovanja ili iniciranja zakona.⁷¹

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)009-e) [pristup: 26. srpnja 2020.].

⁶⁹ Petričušić, A., Kako osigurati opstanak „Ostalih“: dokidanje institucionalne diskriminacije nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, u: Potočnjak, Ž., Grgurev., I., Grgić, A. (ur.), *Perspektive antidiskriminacijskog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2014., str. 199-136.

⁷⁰ European commission for democracy through law (Venice commission), *Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in European countries*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)009-e) [pristup: 26. srpnja 2020.].

⁷¹ *Ibid.*

U Njemačkoj ne postoji ograničenje izbornog praga za političke stranke koje predstavljaju nacionalne manjine (definirane kao skupine njemačkih građana koji su tradicionalni stanovnici Njemačke, ali se razlikuju od većine stanovnika po jeziku, kulturi i povijesti te žele sačuvati svoj identitet - Danci, Sorbi/lužički Srbi, Frizijci, i njemački Sinti i Romi), dok za ostale političke stranke taj prag iznosi 5 %. U praksi takvo izuzeće od praga nije puno pomoglo manjinama da osiguraju predstavnička mjesta na saveznoj razini, ali jest na izborima za parlamente saveznih pokrajina u kojima su manjine također izuzete od praga.⁷²

Talijanski izborni zakon omogućuje izbor predstavnika slovenske manjine u Senat i Zastupnički dom, ali ova odredba dobila je malo pozornosti službenih vlasti. Također, Zakon o izboru talijanskih zastupnika u Europski parlament omogućuje afirmativnu akciju u korist nacionalnih manjina. Lista kandidata koju predlažu stranke ili političke skupine francuskog govornog područja Valle d'Aosta, njemačkog govornog područja pokrajine Bolzano i slovenska jezična manjina Friuli-Venezia-Giulia mogu se pridružiti drugoj listi kandidata u istoj izbornoj jedinici sa svrhom podjele/distribucije zastupničkih mjesta na toj drugoj listi. Svaki birač ima pravo dati tri preferencijalna glasa – uključujući jedan za kandidata iz skupine manjina. Nakon raspodjele zastupničkih mjesta s liste, kandidati liste ili pridruženih lista biraju se na temelju dobivenih preferencijalnih glasova. Međutim, ako niti jedan manjinski zastupnik nije izabran, onaj s najviše preferencijalnih glasova proglašava se izabranim umjesto kandidata s druge liste ako osvoji najmanje 5000 preferencijalnih glasova.⁷³

U Rumunjskoj se afirmativna akcija nalazi u Ustavu i izbornom zakonu u obliku zajamčene zastupljenosti kojom se jamči organizacijama nacionalnih manjina koje nisu dobile dovoljan broj glasova na izborima da dobiju barem jedno mjesto u Parlamentu. Imaju pravo na jedan zastupnički mandat ako su na razini države ostvarile barem 5% u prosjeku danih

⁷² *Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (4th cycle)*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680648f96> [pristup: 26. srpnja 2020.].

⁷³ European commission for democracy through law (Venice commission), *Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in European countries*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)009-e), str. 11- 12 [pristup: 26. srpnja 2020.].

valjanih glasova u cijeloj zemlji za izbor jednog zastupnika. Takve organizacije nacionalnih manjina koje su uključene u izbore moraju biti pravni ekvivalent političkim strankama.⁷⁴

Ruskim izbornim federalnim zakonodavstvom nacionalnim manjinama dana je mogućnost ostvarivanja biračkog prava na izborima i referendumima. Odredbe ustava „subjekti Federacije“ omogućuje manjinama zastupljenost kroz odstupanja od pravila o jednakoj zastupljenosti stanovništva u zakonodavnim tijelima. U republikama Karelija i Dagestan, odstupanje od prosječne norme za zastupnike u izbornim jedinicama u područjima koncentriranog boravišta autohtonih naroda može prijeći uobičajenu normu odstupanja, ali ne više od 40 %.⁷⁵

U skladu s Ustavom Slovenije, članovi talijanske i mađarske etničke zajednice izravno su zastupljeni na lokalnoj razini i u Državnom zboru. To jamstvo za članove tih dviju nacionalnih manjina obuhvaća pravo da svaka od njih izabere po jednog zastupnika Nacionalne skupštine. Članovi te dvije nacionalne manjine imaju dvostruko pravo glasa; talijanski i mađarski zastupnici izabrani su od strane glasača iz tih manjina, ali članovi tih manjina mogu glasovati i za kandidate općih izbornih lista.⁷⁶

U Slovačkoj pripadnici nacionalnih manjina, uz pravo na zastupljenost u parlamentu koje je zajamčeno Ustavom i izbornim zakonodavstvom, mogu još i glasati putem Savjetodavnog vijeća koje je savjetodavno tijelo Vladi.

Prema Zakonu o političkim strankama Srbije broj članova koji su potrebni za osnivanje političkih stranaka nacionalnih manjina je 1.000, u usporedbi s 10.000 za ostale političke stranke i za te stranke postoji izuzeće od izbornog praga od 5 % za ulazak u Skupštinu.⁷⁷

U Švicarskoj se nizom odredaba jamči zastupljenost jezičnim skupinama ili regijama da na odgovarajući način budu zastupljene u Saveznom vijeću (vlada), a slična odredba primjenjuje se i na Federalni sud.⁷⁸

⁷⁴ *Ibid.*, str. 12-13.

⁷⁵ *Ibid.*, str. 14.

⁷⁶ *Ibid.*, str. 13.-14.

⁷⁷ Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (3rd cycle), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805a9a42>, [pristup: 26. srpnja 2020.].

⁷⁸ European commission for democracy through law (Venice commission), Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-

7. USTAVNOPRAVNI OKVIR U REPUBLICI HRVATSKOJ

U Izvorišnim osnovama Ustav RH ističe da se Republika Hrvatska ustanovljuje kao „...nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodnoga svijeta“. U čl. 3. Ustava RH sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav navode se kao najviše vrednote ustavnog poretka i temelj su za tumačenje Ustava. Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčena je Ustavom RH u Glavi III. (čl. 14. do čl. 70.). Prema čl. 14. svatko u RH ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama te su svi pred zakonom jednaki. U čl. 15. Ustav kaže da se u Republici Hrvatskoj jamči ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina. Ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina uređuje se ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona. Zakonom se može, pored općeg biračkog prava, pripadnicima manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor. Pripadnicima/ama svih nacionalnih manjina jamči se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija. Člankom 83. Ustava RH propisano je da se zaštita ravnopravnosti pripadnika/ca svih nacionalnih manjina uređuje u materiji ustavnog zakona koji je po svojoj pravnoj prirodi i snazi organski zakon. Organske zakone kojima se uređuju prava nacionalnih manjina Hrvatski sabor donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika (posebna većina koja je potrebna i za izmjenu Ustava), dok organske zakone kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela te ustrojstvo, djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave Sabor donosi

making process in European countries,
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)009-e), str. 14, [pristup: 26. srpnja 2020.].

većinom glasova svih zastupnika. Iz navedenih ustavnih rješenja jasno je vidljiva namjera ustavotvorca da se zaštita prava nacionalnih manjina osigura na hijerarhijski višoj razini, a time bi svaka intervencija u ovaj pravni okvir zahtijevala i sveobuhvatnu i široku javnu raspravu, uz uključenost predstavnika nacionalnih manjina u sam proces.

Kad je 2001. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj uniji, Republika Hrvatska prihvatila je obvezu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a (*acquis communautaire*). U područjima antidiskriminacijskog zakonodavstva, zaštite kulturne, vjerske i jezične raznolikosti te prava nacionalnih manjina ta je obveza uključivala i donošenje novog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (dalje u tekstu: UZPNM) te je njegovim donošenjem 2002. godine uspostavljen cjeloviti normativni okvir za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. RH se obvezala „na poštivanje i zaštitu prava nacionalnih manjina i drugih temeljnih prava i sloboda čovjeka i građanina, vladavine prava i svih ostalih najviših vrednota svog ustavnog i međunarodnog pravnog poretka svim svojim državljanima“ (čl. 1. UZPNM-a). Ta obveza dalje je razrađena primarno kroz UZPNM i usklađena s Ustavom RH i međunarodnim i regionalnim mehanizmima i standardima zaštite prava čovjeka i prava nacionalnih manjina.

Prava i slobode osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama temeljna su ljudska prava i slobode (čl. 2. UZPNM-a). UZPNM u čl. 5. definira pojam nacionalne manjine kao skupine „hrvatskih državljana čiji su pripadnici tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezična i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja“ te osigurava pripadnicima nacionalnih manjina da pojedinačno ili zajedno s drugim pripadnicima iste nacionalne manjine ostvaruju posebna prava i slobode (čl. 7. UZPNM). U čl. 7. UZPNM donosi listu „posebnih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina koja oni uživaju pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini“ od kojih je u fokusu ovog rada zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj razini.

Pripadnici nacionalnih manjina u Hrvatskoj biraju svoje zastupnike u Sabor. Izbornim zakonodavstvom detaljno je razrađen način izbora predstavnika manjina u Sabor. U skladu sa Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor predviđena su dva različita tipa izbornih sustava u parlamentarnim izborima u Republici Hrvatskoj: (opći) proporcionalni izborni sustav i (posebni) sustav relativne većine za izbor

predstavnik nacionalnih manjina.⁷⁹ U zakonu se unaprijed jamči osam zastupničkih mjesta pripadnicima/ama nacionalnih manjina i ona se raspodjeljuju među manjinama: srpska nacionalna manjina bira tri zastupnika; mađarska nacionalna manjina bira jednog zastupnika; talijanska nacionalna manjina bira jednog zastupnika; češka i slovačka manjina biraju zajedno jednog zastupnika, austrijska, bugarska, njemačka, poljska, romska, rumunjska, rusinska, ruska, turska, ukrajinska, vlaška i židovska manjina zajedno jednog zastupnika, a tako čine i pripadnici albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine koji zajedno biraju jednog zastupnika.

Osim prava na zastupljenost u predstavničkom tijelu, pripadnicima nacionalnih manjina osigurana je zastupljenost u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima sukladno odredbama Zakona o državnim službenicima, Zakona o sudovima, Zakona o državnom odvjetništvu, te posebnih akata o politici zapošljavanja u tim tijelima. U popunjavanju mjesta u državnoj upravi, pravosuđu i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave predstavnici nacionalnih manjina imaju prednost pod istim uvjetima. Prednost pri zapošljavanju za pripadnike nacionalnih manjina nije automatska i bezuvjetna te se primjenjuje samo uz ispunjavanje propisanih uvjeta kako bi se osiguralo učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina u javnim poslovima.⁸⁰

8. ZAKLJUČAK

Suvremena demokratska država ima u svome temelju načelo da prema svim svojim građanima postupa jednako, ali da bi svi građani bili jednaki u pravima i mogućnostima ostvarenja svojih legitimnih interesa (posebice onih koji se tiču njihova identiteta kada on nije istovjetan identitetu većinske zajednice), potrebno je pravno regulirati pravo na različitost te uspostaviti institucije koje skrbe o provođenju prava građana koji ne pripadaju većinskom narodu (ili pripadaju nekoj drugoj manjinskoj

⁷⁹ Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine br. 116/1999, 109/2000, 53/2003, 167/2003, 44/2006, 19/2007, 20/2009, 145/2010, 24/2011, 93/2011, 19/2015, 104/2015 i 98/19.

⁸⁰ Radaković, M., Mikić, Lj., *Priručnik o Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina*,

<https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Uprava%20za%20politi%C4%8Dki%20sustav%20i%20organizaciju%20uprave//Priru%C4%8Dnik%20o%20Ustavnom%20zakonu%20o%20pravima%20nacionalnih%20manjina.pdf>, str. 24, [pristup: 10. kolovoza 2020.].

društvenoj skupini). S time u skladu, međunarodni i regionalni mehanizmi zaštite ljudskih prava uvažavaju prava svih državljana da budu u potpunosti uključeni i da učinkovito utječu na javne procese donošenja odluka koje ih se tiču u državama u kojima obitavaju.

Učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu obuhvaća zakonodavna rješenja koja uključuju pripadnike/ce nacionalnih manjina u ekonomski i društveni život, omogućuju njihovo sudjelovanje u političkoj i javnoj sferi, osiguravaju šansu supstantivnog utjecaja na donošenje odluka i sudjelovanja u raspodjeli javnih dobara. Članak 15. OKZNM VE, pravnoobvezujući izvor za većinu država članica ove međunarodne organizacije, uključujući i RH, obvezuje države članice na stvaranje nužnih uvjeta za učinkovito sudjelovanje osoba koja pripadaju nacionalnim manjinama u javnim poslovima, osobito onima koji se na njih odnose.

Iako pravo na političku predstavljeno nacionalnih manjina postoji kao pravo, ne postoji univerzalan način njegove primjene, već je svakoj državi potpisnici međunarodnih standarda kojima je ono regulirano, između ostalih i članicama OKZNM, ostavljeno na diskreciju da ga implementiraju u skladu sa svojim društvenim i političkim okolnostima.

Nakon (propalog) pokušaja referendumske inicijative u RH, važno je istaknuti kako je protivno općeprihvaćenim načelima civiliziranih naroda da relativna većina odlučuje o pravima manjina bez njihove uključenosti u proces konzultacija, a što je upravo bilo pokušano tom Inicijativom. Inicijativa je predlagala mogućnost stvaranja izbornog sustava kojom bi dovela građane da na potencijalnom referendumu odlučuju prema načelu „uzmi ili ostavi“. S obzirom da je referendumsko pitanje loše osmišljeno i suprotno postojećem ustavnopravnom okviru, bilo bi zanimljivo vidjeti kakav bi stav zauzeo Ustavni sud da je imao priliku odlučivati o njegovoj ustavnosti. Žalosti činjenica da je referendumska inicijativa išla za time da se od zastupnika nacionalnih manjina stvore samo svojevrsni ceremonijalni predstavnici manjina, čija prava nisu jednaka drugim izabranim zastupnicima. Slična „figura“ uvedena je reformom izbornog zakonodavstva u Mađarskoj, gdje manjinski predstavnik ima pravo raspravljati i podnositi pitanja na dnevni red parlamenta, ali ostaje na diskreciji predsjedavajućeg hoće li takva pitanja uopće doći na dnevni red.

Iako je hrvatska demokracija poprilično mlada, predstavljene su čak dvije referendumske inicijative usmjerene preispitivanju manjinskih prava i to u

vrlo kratkom periodu od samo pet godina. Prvi pokušaj je bio tzv. referendum o ćirilici, tj. o zagovaranju da se pravo nacionalnih manjina na službeno korištenje svojeg jezika osigura samo u sredinama u kojima pripadnici/e nacionalnih manjina čine više od 50 % udjela u ukupnom stanovništvu, dok je ovdje predstavljena inicijativa drugi pokušaj. Razlog tome leži u činjenici da je pozitivni pravni okvir, koji regulira institut referenduma, izmijenjen prije pristupanja RH EU i njime je ukinut kvorum izlaznosti potreban za donošenje odluke na referendumu, a određene političke i parapolitičke elite to su iskoristile kako bi na dnevni red stavile ovakve i slične teme i pokušale dovesti do promjena, često negativnih. Takav vid političke participacije ne bi bio loš da se ne iskorištava niska razina demokratske i političke pismenosti građana i da se ne koriste dezinformacije i manipulacija javnošću.⁸¹

Venecijanska komisija ističe kako izborna pravila afirmativne akcije imaju ograničen raspon. Broj korisnika takvih izbornih pravila jasno je i strogo utvrđen ili ustavom ili zakonom ili drugim podzakonskim aktima. Na primjer, broj parlamentarnih mjesta zajamčenih manjinama gotovo je uvijek manji od broja manjina koje su prisutne u zemlji, a velike razlike u broju članova određenih manjina smanjuju izbornu priliku za neke manjine, jer zastupnička mjesta idu predstavnicima manjina s većim brojem glasača. Način na koji je izborni sustav kreiran može doprinijeti značajnijem sudjelovanju pripadnika/ca nacionalnih manjina u javnom životu. Ipak, samo manji broj država članica VE (RH je jedna od njih) ima izborna pravila osmišljena kako bi se osiguralo takvo sudjelovanje. Ponekad se, doduše, neutralnim pravilima, primjerice određivanjem granica izbornih jedinica koje uzimaju u obzir teritorijalnu koncentriranost pojedinih manjinskih grupa, može osigurati predstavljenost nacionalnih manjinama u zastupničkim tijelima. Kako nacionalne manjine u RH nisu teritorijalno koncentrirane, postojanje zasebne izborne jedinice u kojoj se njihovi predstavnici biraju, više je nego opravdano.

Venecijanska je komisija na temelju analize stanja u zemljama članicama VE istaknula i općenite zaključke o prisutnosti predstavnika nacionalnih manjina u izabranim tijelima, a koje bi bilo vrijedno imati na umu uslijed referendumske inicijative u RH. Komisija je istaknula kako se učinak

⁸¹ O prijepornim pitanjima vezanim za uređenje referenduma u RH više u: Smerdel, B., Ustav, populizam i kraj liberalne demokracije – „referendumarija“ ugrožava temelje ustavnog poretka, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 56, br. 4, 2019., str. 761 – 784.

izbornog sustava na zastupljenost nacionalnih manjina osjeća najviše kada nacionalne manjine imaju vlastite stranke kojima sudjeluju u izbornoj utakmici, a ograničavanjem takvih stranaka ograničava se pravo na slobodu udruživanja. Iako su stranke koje predstavljaju nacionalne manjine vrlo raširene i uobičajene, njihovo postojanje nije pravilo niti je neophodno u odnosu na zastupljenost osoba koje pripadaju manjinama u izabranim tijelima. Komisija zaključuje da što je izborni sustav više proporcionalan, veće su mogućnosti da raspršene manjine budu zastupljene u izabranim tijelima. Broj zastupničkih mjesta izborne jedinice odlučujući je faktor proporcionalnosti sustava. Ako liste kandidata nisu zatvorene, birači mogu uzeti u obzir podatak da je kandidat član nacionalne manjine. O tome je li takva sloboda izbora povoljna ili nepovoljna za manjine ovisi o brojnim čimbenicima, uključujući brojčanu veličinu manjine. Na tragu ovoga, niti birači, niti kandidati ne bi smjeli biti prisiljeni izjasniti se kao članovi nacionalne manjine. Istaknuto je također da, kada se državno područje u kojem je manjina u većini priznaje kao zasebna izborna jedinica, to pomaže manjinskoj zastupljenosti u izabranim tijelima, osobito ako se primjenjuje većinski izborni sustav.

Trenutni ustavnopravni i zakonski okvir RH koji jamči nacionalnim manjinama da biraju svoje političke predstavnike/ce detaljno je propisan manjinskim i izbornim zakonodavstvom te se uspješno primjenjuje. Problem niske izlaznosti birača nacionalnih manjina u posebnoj manjinskoj izbornoj jedinici ne bi smio biti korišten kao argument za ukidanje ove izborne jedinice jer u RH postoji opći problem niske izlaznosti na sve vrste izbora, ne samo parlamentarne. Nacionalne manjine mogu uspješno predstavljati jedino njihovi zastupnici/e kojima su najpoznatiji i najbliži problemi s kojima se oni susreću te oni na najbolji način uzimaju u obzir potrebe i interese svojih etničkih grupa. Prema tome, stvaranje nejednakosti između izabranih zastupnika/ca Sabora i ograničavanje pitanja u kojima manjinski zastupnici/e mogu sudjelovati bio bi udar na temeljne postavke zaštite ljudskih i manjinskih prava u međunarodnopravnom i ustavnopravnom kontekstu.

POPIS LITERATURE

KNJIGE

1. Runciman, D.; Brito Vieira, M., *Representation*, Polity, Cambridge, 2008.

2. Shorten, A., *Contemporary Political Theory*, Red Globe Press, London, 2015., str. 75-106.
3. Bird, K., Saalfeld, T., Wüst, A., *Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, parties and Parliaments in Liberal Democracies*, Routledge, London, 2010.
4. Birnir, J. K., *Ethnicity and Electoral Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
5. Hasan, Z. *Politics of Inclusion: Castes, Minorities, and Affirmative Action*, Oxford University Press, New Delhi, 2009.
6. Pitkin, H. F., *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley, 1967.
7. Phillips, A., *The Politics of Presence*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
8. Young, I. M., "Deferring Group Representation", u: Shapiro, I., Kymlicka, W., *Ethnicity and Group Rights*, New York University Press, New York: 1997., str. 349-377.
9. Williams, M. S., *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton University Press, Princeton, 1998.
10. Ghai, Y., *Public Participation and Minorities*, Minority Rights Group International, London, 2003.
11. Thornberry, P., Martín Estébanez, M. A., *Minority Rights in Europe. A review of the work and standards of the Council of Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004.
12. Weller, M. (ur.), *The Rights of Minorities: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
13. Weller, M. (ur.), *Universal Minority Rights: A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and treaty bodies*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

PUBLIKACIJE

1. Rehfeld, A., Towards a General Theory of Political Representation, *The Journal of Politics*, Vol. 68, br. 1, 2006., str. 1-21.
2. Rehfeld, A., On Representing, *Journal of Political Philosophy*, Vol. 26, br. 2, 2017., str. 216-239.
3. Ravlić, S., Izaslanik i povjerenik: dva lica političke reprezentacije, *Društvena istraživanja*, Vol. 7, br. 1-2 (33-34), 1998., str. 275-292.
4. Phillips, A., Dealing with Difference: A Politics of Ideas or a Politics of Presence?, *Constellations*, Vol. 1, br. 1., 1994., str. 74-91.
5. Mansbridge, J., Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes", *The Journal of Politics*, Vol. 61, br. 3, 1999., str. 628-657.

6. Mansbridge, J., Rethinking Representation, *The American Political Science Review*, Vol. 97, br. 4, 2003., str. 515-528.
7. Htun, M., Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups, *Perspectives on Politics*, Vol. 2, br. 3, 2004., str. 439-458.
8. Ågren, H., Dahlberg, M., Mörk, E. Do Politicians' Preferences Correspond to Those of the Voters? An Investigation of Political Representation, *Public Choice*, Vol. 130, br. 1-2, 2007., str. 137-162.
9. Krook, M. L., O'Brien, D. Z., The Politics of Group Representation: Quotas for Women and Minorities Worldwide, *Comparative Politics*, Vol. 42, br. 3, 2010., str. 253-272.
10. Rosen, J., The Effects of Political Institutions on Women's Political Representation: A Comparative Analysis of 168 Countries from 1992 to 2010, *Political Research Quarterly*, Vol. 66, br. 2, 2013., str. 306-321.
11. Tate, K., The Political Representation of Blacks in Congress: Does Race Matter?, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 26, br. 4, 2001., str. 623-638.
12. Petričušić, A., Sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu, u: Žagar, M. et al., *Manjine i europske integracije*, Institut STINE, Split, 2005., str. 54-69.
13. Weller, M., Creating the Conditions Necessary for the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 10, br. 4, 2004., str. 265-290.
14. Krook, M. L., Zetterberg, P., Electoral Quotas and Political Representation: Comparative Perspectives, *International Political Science Review*, Vol. 35, br. 1, 2014., str. 3-11.
15. Verstichel, A., Recent Developments in the UN Human Rights Committee's Approach to Minorities, with a Focus on Effective Participation, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 12, 2005., str. 25-42.
16. Petričušić, A., Instrumenti zaštite prava nacionalnih manjina OESS-a i njihova primjena u državama jugoistočne Europe, *Pravo i politika*, Vol. 6., br. 2, 2013., str. 58-94.
17. Petričušić, A., Ljubljanske smjernice OESS-a o integraciji raznolikih društava: novi trend međunarodnih manjinskih standarda: Promicanje integracije i kohezije u multietničkim društvima, *Multietničnost i razvoj*, br. 6, 2012., str.1-4.
18. Petričušić, A., Preporuke iz Bolzana/Bozena o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima: značenje i implikacije za Hrvatsku i regiju, *Politička misao*, Vol. 49, br. 2, 2012., str. 166-185.
19. Henrard, K., "Participation", "Representation" and "Autonomy" in the Lund Recommendations and Their Reflections in the Supervision of the

- FCNM and Several Human Rights Conventions, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 1-2, 2005., str. 133-168.
20. Malinverni, G., The Venice Commission of the Council of Europe, *Proceedings of the Annual Meeting of American Society of International Law*, Vol. 96, 2002., str. 390-393.
 21. Petričušić, A., Kako osigurati opstanak „Ostalih“: dokidanje institucionalne diskriminacije nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, u: Potočnjak, Ž., Grgurev., I., Grgić, A. (ur.), *Perspektive antidiskriminacijskog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2014., str. 199-136.
 22. Smerdel, B., Ustav, populizam i kraj liberalne demokracije – „referendumanija“ ugrožava temelje ustavnog poretka, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 56, br. 4/2019, 2019., str. 761 – 784.

PRAVNI IZVORI

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak pročišćenog teksta, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst, 5/2014 – odluka Ustavnog suda
2. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine 155/02, 47/10, 80/10, 93/11 – odluka Ustavnog suda.
3. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor , Narodne novine 116/1999, 109/2000, 53/2003, 167/2003, 44/2006, 19/2007, 20/2009, 145/2010, 24/2011, 93/2011, 19/2015, 104/2015.
4. Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine - Međunarodni ugovori 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

SUDSKA PRAKSA

1. ESLJP, *Lindsey i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 8364/78, presuda od 8. ožujka 1979.
2. ESLJP, *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke*, zahtjev br. 26695/95, presuda od 10. srpnja 1998.
3. ESLJP, *United Communist Party i drugi protiv Turske*, zahtjev br. 19392/92, presuda od 30. siječnja 1998.
4. ESLJP, *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske*, 2. listopada 2001. godine, zahtjevi broj 29221/95 i 29225/95.
5. ESLJP, *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, zahtjev br. 9267/81, presuda od 2. ožujka 1987.
6. Europska komisija za ljudska prava, *Silvus Magnago i Südtiroler Volkspartei protiv Italije*, zahtjev br. 25035/94, odluka od 15. travnja 1996.

7. ESLJP, *Yumak i Sadak protiv Turske*, zahtjev br. 10226/03, presuda od 8. srpnja 2008.
8. ESLJP, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, zahtjevi br. 27996/06 i 34836/06, presuda od 22. prosinca 2009.

MREŽNI IZVORI

1. Hina, *Inicijativa Narod odlučuje u Splitu predstavila referendumsko pitanje: evo kojim promjenama žele omogućiti pravednije izbore*, Slobodna Dalmacija, <https://slobodnadalmacija.hr/split/inicijativa-narod-odlucuje-u-splitu-predstavila-referendumsko-pitanje-evo-kojim-promjenama-zele-omoguciti-pravednije-izbore-543808> [pristup: 7. kolovoza 2020.].
2. Hina, *Uskoro kreće skupljanje potpisa za novi referendum o promjeni Ustava Pokretaci bi mijenjali izborni sustav, manjinci više ne bi mogli glasati o Vladi*, Jutarnji list, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/uskoro-krece-skupljanje-potpisa-za-novi-referendum-o-promjeni-ustava-pokretaci-bi-mijenjali-izborni-sustav-manjinci-vise-ne-bi-mogli-glasati-o-vladi/7298137/> [pristup: 7. kolovoza 2020.].
3. *Pročitajte pravnu argumentaciju i zahtjev za raspisivanje referenduma – 2. referendumsko pitanje*, <https://narod.hr/hrvatska/procitajte-pravnu-argumentaciju-zahtjev-raspisivanje-referenduma-2-referendumsko-pitanje> [pristup: 7. kolovoza 2020.].
4. *Izvešće Povjerenstva i Zaključak Vlade RH*, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2018/10%20listopad/119%20sjednica%20VRH//119%20-%2016.pdf> [pristup: 7. kolovoza 2020.].
5. Hina, *Ustavni sud odbacio zahtjev inicijative Narod odlučuje o izmjeni izbornog zakonodavstva*, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/usredistu/39140> [pristup: 7. kolovoza 2020.].
6. McDougall, G., *The Independent Expert on minority issues' report to the Human Rights Council 2010*, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-23.pdf> [pristup: 7. kolovoza 2020.].
7. UN Committee on Human Rights, *The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right to Equal Access to Public Service*, <https://www.osce.org/odihr/elections/19154> [pristup: 7. kolovoza 2020.].
8. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx> [pristup: 7. kolovoza 2020.].
9. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/ForumIndex.aspx> [pristup: 7. kolovoza 2020.].

10. *Tematski izvještaji Posebnog/e izvjestitelja/ice o manjinskim pitanjima*, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/Annual.aspx> [pristup: 7. kolovoza 2020.].
11. McDougall, G., *Tematski izvještaj učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/101/98/PDF/G1010198.pdf?OpenElement> [pristup: 7. kolovoza 2020.].
12. *Tematski izvještaji Posebnog/e izvjestitelja/ice o manjinskim pitanjima*, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/Annual.aspx> [pristup: 7. kolovoza 2020.].
13. OSCE/ODIHR, *International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: Practical Reference Guide to Democratic Elections Best Practice*, <https://www.osce.org/odihr/elections/16859?download=true> [pristup: 8. kolovoza 2020.].
14. OSCE/ODIHR, *Smjernice za pomoć sudjelovanju nacionalnih manjina u izbornom postupku*, <https://www.osce.org/sr/odihr/elections/17569?download=true> [pristup: 8. kolovoza 2020.].
15. European Court of Human Rights, *Factsheet – Right to free elections*, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Free_elections_ENG.pdf [pristup: 8. kolovoza 2020.].
16. European Court of Human Rights, *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, Right to free elections*, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.pdf [pristup: 8. kolovoza 2020.].
17. *Eksplanatorno izvješće uz Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina*, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_atglance/PDF_H\(1995\)010_FCNM_ExplanReport_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_atglance/PDF_H(1995)010_FCNM_ExplanReport_en.pdf) [pristup: 1. kolovoza 2020.].
18. *Tematski komentari Savjetodavnog odbora*, <https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries> [pristup: 1. kolovoza 2020.].
19. Savjetodavni odbor za provedbu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, *Tematski komentar o učinkovitom sudjelovanju pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima*, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcndocs/PDF_CommentaryParticipation_sr.pdf [pristup: 1. kolovoza 2020.].
20. European commission for democracy through law (Venice commission), *Report on Electoral law and national minorities*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)004-e) [pristup: 1. kolovoza 2020.].

21. European commission for democracy through law (Venice commission), *Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in decision-making processes in European countries*,
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C DL-AD\(2005\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C DL-AD(2005)009-e) [pristup: 1. kolovoza 2020.].
22. European commission for democracy through law (Venice commission), *Report on Dual voting for persons belonging to national minorities*,
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C DL-AD\(2008\)013-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C DL-AD(2008)013-e) [pristup: 1. kolovoza 2020.].
23. European commission for democracy through law (Venice commission), *Code of good practice in electoral matters*,
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e) [pristup: 1. kolovoza 2020.].
24. *Fifth opinion on Hungary*, adopted on 26th May 2020,
<https://rm.coe.int/5th-op-hungary-en/16809eb484>, str. 22. -23. [pristup: 8. kolovoza 2020.].
25. European commission for democracy through law (Venice commission), *Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in European countries*,
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C DL-AD\(2005\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C DL-AD(2005)009-e) [pristup: 26. srpnja 2020.].
26. European commission for democracy through law (Venice commission), *Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in European countries*,
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C DL-AD\(2005\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C DL-AD(2005)009-e) [pristup: 26. srpnja 2020.].
27. *Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (4th cycle)*,
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680648f96> [pristup: 26. srpnja 2020.].
28. European commission for democracy through law (Venice commission), *Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in European countries*,
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C DL-AD\(2005\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C DL-AD(2005)009-e) str. 11- 12 [pristup: 26. srpnja 2020.].
29. Radaković, M., Mikić, Lj., Priručnik o Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina,
<https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Uprava%20za%20politi%C4%8Dki%20sustav%20i%20organizaciju%20uprave//Priru%C4%8Dnik%20o%20Ustavnom%20zakonu%20o%20pravima%20nacionalnih%20manjina.pdf>, str. 24, [pristup: 10. kolovoza 2020.].

THE RIGHT TO REPRESENTATION OF PERSONS BELONGING TO NATIONAL MINORITIES IN NATIONAL PARLIAMENTS

Antonija Petričušić

Marko Dolenc

Summary

In this article we assess existing international standards for effective participation of persons belonging to national minorities in public life, more precisely the right to participation of national minorities in the decision-making process through the work of legislative central bodies (parliaments). At the outset we provide a comprehensive overview of political theories that justify political representation of marginalized groups. Subsequently, we analyze all regional and international legal sources relevant to the effective participation of national minorities in electoral process adopted by the United Nations, the Organization for Security and Co-operation in Europe, and the Council of Europe to date. Finally, we explore how the right to political participation of national minorities is regulated by the Croatian legislation. The methods used in this article lead to the conclusion that the right to political participation of national minorities exists as a right recognized in the international community, but there is no unified way of its application, but different international standards governing this particular right leave it to signatory states to implement it in accordance with their social and political circumstances.

Keywords: *representation of marginalized groups, effective participation of national minorities in public life; political participation; right to legislative representation; affirmative action.*