

Vijeća nacionalnih manjina u Hrvatskoj kao oblik neteritorijalne autonomije – između sna i jave

DOI: <https://doi.org/10.11567/met.39.2.1>

UDK: 323.15:34(497.5)

323.15:342.25(497.5)

323.15:327.83(497.5)

342.827.1(497.5)

Pregledni rad

Primljeno: 18.07.2023.

Prihvaćeno: 03.11.2023.

Tijana Vukojičić Tomić  <https://orcid.org/0000-0002-1791-7291>

Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb

tijana.vukojcic@pravo.unizg.hr

SAŽETAK

U radu se analizira uloga vijeća nacionalnih manjina koja se u Hrvatskoj osnivaju s ciljem osiguravanja sudjelovanja manjina u javnom i političkom životu te upravljanja lokalnim poslovima radi unapređivanja njihova položaja. Ispituje se kakva je stvarna uloga i utjecaj vijeća na lokalne političke procese kroz prizmu koncepta neteritorijalne autonomije jer se vijeća često navode kao primjer takvog oblika manjinskog predstavništva. Ispituje se njihova uloga u četiri smjera: pravni temelj, pravo na samoregulaciju, pravo na vlastita tijela odlučivanja i djelokrug poslova te financiranje. Dodatno, uzima se u obzir odaziv birača na izbore za vijeća kao mogući pokazatelj legitimiteta tako neposredno izabranih tijela. Analizom zakonskih odredaba, podataka iz službenih registara te iz znanstvene literature dolazi se do zaključka da, iako vijeća imaju visoku razinu pravne zaštite, vlastiti politički legitimitet, vlastita tijela i određeno institucionalno iskustvo, ona imaju isključivo savjetodavnu ulogu i ne mogu u bitnome utjecati na lokalne političke procese koji su važni za nacionalne manjine.

KLJUČNE RIJEČI: vijeća nacionalnih manjina, neteritorijalna autonomija, pravni temelj i pravo na samoregulaciju, pravo na vlastita tijela i poslove, financiranje vijeća, politička participacija birača

1. UVOD

U višenacionalnim i višejezičnim državama, osobito u državama koje imaju povijest međuetničkih sukoba, izražene su tendencije pojedinih nacionalnih skupina za određenim stupnjem autonomije u odlučivanju o lokalnim javnim poslovima koji su za njih relevantni kroz vlastite institucije (Malloy, 2022). To su manjinske skupine koje pokazuju želju za očuvanjem vlastitoga jezika, vjere i kulture, ugrađene u tradiciju zajednice i neformalne institu-

cije, koje priliku za to vide u stjecanju kontrole nad obavljanjem određenog dijela javnih poslova ključnih za njihovo samoodređenje i opstanak kulturnog identiteta kroz mehanizme političke participacije (Salat, 2023).

Politička zastupljenost nacionalnih manjina može se ostvariti na nacionalnoj i lokalnoj razini. Lokalna je razina najbliža građanima i mjesto gdje se odvija integracija manjina u društvo (Lalić Novak i Vukojičić Tomić, 2017), a politički sustav koji se razvija na toj razini vlasti pridonosi participaciji građana čime se jača lokalna demokracija i transmisija interesa i potreba od građana prema upravi. Jedno je od temeljnih obilježja, ujedno prepreka razvoju jake lokalne samouprave u Hrvatskoj, slab politički legitimitet lokalnih vlasti (Koprić i Klarić, 2015). U tu se svrhu razvija cijeli niz instrumenata jačanja lokalne demokracije u Hrvatskoj,¹ među kojima i sustav manjinskog predstavništva na lokalnoj razini. Nacionalne manjine sudjeluju u lokalnom političkom životu na dva načina – putem izabranih zastupnika u predstavničkom tijelu i zastupljenošću u izvršnim tijelima te kroz vijeća nacionalnih manjina koja se biraju na neposredan način.

Ovaj se rad bavi ulogom vijeća nacionalnih manjina kroz prizmu koncepta neteritorijalne autonomije. Vijeća nacionalnih manjina osnovana su kao institut manjinskog predstavništva radi jačanja utjecaja nacionalnih manjina na lokalnu i regionalnu politiku u dijelu koji se odnosi na njihov položaj (Tatalović, 2022). Ti i slični oblici manjinskog predstavništva osnivaju se u većini europskih zemalja i često se analiziraju u okviru koncepta i razlikovanja neteritorijalne autonomije (*non-territorial autonomy*) i teritorijalne autonomije (*territorial autonomy*). Kao što će biti prikazano u radu, teritorijalna autonomija pretpostavlja puno viši stupanj autonomije manjinskih institucija u odlučivanju o pitanjima važnima za nacionalne manjine i pogodnija je za zemlje u kojima one žive na određenom dijelu državnog teritorija. U praksi češće nailazimo na manjinske političke institucije koje imaju obilježja neteritorijalne autonomije, a mogu poprimiti različite oblike i ostvarivati različiti stupanj autonomije u odlučivanju o lokalnim politikama i poslovima od interesa za manjinske skupine.

Iako vijeća nacionalnih manjina imaju važan demokratizacijski potencijal i mogu znatno pridonijeti položaju nacionalnih manjina, dosadašnja istraživanja to ne potkrepljuju. Svrha je ovog rada dvojaka: (i) utvrditi predstavljaju li vijeća nacionalnih manjina institucionalni oblik neteritorijalne auto-

¹ Više o različitim instrumentima participacije građana v. npr. Manojlović Toman i Vukojičić Tomić (2018) i Koprić i Klarić (2015).

nomije, te (ii) utvrditi njihovu stvarnu ulogu u promicanju i zaštiti interesa nacionalnih manjina kroz lokalne političke procese.

Kako bi se to ispitalo, provodi se pravna analiza, pregled sekundarnih podataka dostupnih u znanstvenoj i stručnoj literaturi te neposredna analiza dostupnih podataka o financiranju vijeća nacionalnih manjina i participaciji birača na izborima za vijeća nacionalnih manjina. U prvom dijelu rada iznosi se koncept neteritorijalne autonomije i sažet pregled najvažnije literature na tu temu. U drugom dijelu rada analizira se uloga vijeća nacionalnih manjina u četiri smjera: pravni temelj neteritorijalne autonomije, pravo na samoregulaciju, pravo na vlastita tijela odlučivanja i djelokrug poslova te financiranje. Dodatno, analizira se odaziv birača na izbore za vijeća kao mogući pokazatelj legitimiteta neposredno izabranih tijela, iz čega se izvode zaključci prezentirani u posljednjem dijelu rada.

2. KONCEPT NETERITORIJALNE MANJINSKE AUTONOMIJE

U procesu stvaranja institucija koje omogućuju participaciju manjina u javnom životu, mogući polazišni kriterij čini teritorijalna koncentracija pojedine manjinske skupine na državnom teritoriju. Suvremena literatura razlikuje teritorijalnu i neteritorijalnu manjinsku autonomiju, ovisno o tome žive li manjine koncentrirano na užem dijelu teritorija ili raspršeno, a razlikuju se u stupnju samoodređenja i delegiranju ovlasti, pri čemu teritorijalna autonomija pretpostavlja viši stupanj autonomije.

Pojam neteritorijalne autonomije (dalje: NTA), u smislu prihvaćanja interesa pojedinih etničkih skupina pojavljuje se vrlo rano, još potkraj 19. i početkom 20. stoljeća u Habsburškoj Monarhiji od strane političara i manjinskih vođa u austrijskim pokrajinama kako bi se smanjile međuetničke tenzije (Malloy, 2022; Petričušić, 2021). NTA se danas smatra prikladnim modelom kulturne ili funkcionalne autonomije manjinskih skupina koje ne mogu polagati pravo na teritorijalnu autonomiju jer ne žive koncentrirano na užem dijelu državnog teritorija. Teritorijalna autonomija (dalje: TA) koristi se kao model za zaštitu etnokulturnog identiteta skupina koje žive u velikom broju ili čine većinu na jasno definiranom teritoriju ili u regiji. Ovaj se rad ograničava na koncept neteritorijalne autonomije, stoga će on biti detaljnije razjašnjen u nastavku, ali u usporedbi s teritorijalnom autonomijom.

NTA modeli temelje se na individualnim pravima koja zajednički uživaju članovi manjinske skupine, a kojima upravljaju manjinske institucije. Za razliku od TA, ovdje broj članova nije bitan, naprotiv, pogodan je za zaštitu

grupnog identiteta onih koji su brojčano u manjini u nekoj zemlji ili na dijelu teritorija. Autori ističu kompleksnost tog modela koji može poprimiti različite oblike, a njegove se komponente mogu kombinirati (Djordjević, 2023; Salat, 2023). Prema Djordjević (2023: 166–167), NTA počiva na nekoliko načela. Prvo je grupno prepoznavanje i načelo osobnosti (*personality principle*).² Nositelj autonomije je određena etnička, jezična ili vjerska skupina, a kroz NTA se omogućuje upravljanje od strane manjina i za manjine koje zbog svoje brojnosti ili teritorijalne raspršenosti ne mogu imati koristi od teritorijalne autonomije (TA). Drugo načelo počiva na ideji da NTA treba osigurati kanal za unutarnje samoodređenje i samoupravu. U praksi međutim, NTA aranžmani daju uglavnom slabe ovlasti odnosnim manjinskim institucijama. Prema trećem načelu, NTA je ponajprije kulturna autonomija, a glavni je cilj olakšati zaštitu temeljnih obilježja manjinskog identiteta, pri čemu pojam kulture treba tumačiti šire od »folklorističkog« shvaćanja očuvanja kulture.

NTA može osigurati posebna politička prava koja omogućuju manjinama sudjelovanje u donošenju odluka o pitanjima relevantnim za identitet skupina, kao što su kultura i obrazovanje, ali i u širem smislu, zbog čega se NTA često naziva kulturnom autonomijom (Malloy, 2022). Osipov (2013) navodi da postoje dva glavna pristupa teorijskom razumijevanju koncepta koji nisu u suprotnosti, nego se i djelomično preklapaju. Prvi ga shvaća kao opće načelo prema kojem etnička skupina uživa određeni stupanj slobode u upravljanju poslovima usmjerenima na očuvanje vlastite kulture kroz različite institucionalne postavke, dok drugi to tumači kao specifičan oblik manjinske samouprave koja obavlja javne funkcije i u tu svrhu raspolaze javnim sredstvima.

Iako postoje brojni tipovi i mogući modaliteti NTA na europskom kontinentu, na temelju njihovih temeljnih značajki moguće je govoriti o tri standardna tipa: kulturnoj, osobnoj i funkcionalnoj autonomiji (Djordjević, 2023). Prema Salat (2023), pojam NTA je krovni koncept koji obuhvaća sve moguće oblike autonomije osim teritorijalne inačice: nacionalnu autonomiju, nacionalnu kulturnu autonomiju, kulturnu autonomiju, osobnu autonomiju,

² Prema načelu osobnosti, identitetske zajednice mogu se organizirati u autonomne jedinice bez obzira na teritorij, tj. mjesto boravka, na temelju slobodnog izbora, u kolektivitetu ovlaštene samostalno upravljati pitanjima koja se odnose na održavanje identiteta. Kad je polazišno pitanje »tko su pravni subjekti nositelja prava i obveza nacionalnih manjina«, razlikujemo individualne (pojedinačne) subjekte i kolektivitete, odnosno kolektivne subjekte prava nacionalnih manjina. O razlikovanju između individualnih i kolektivnih prava v. npr. Arlović (2015). Za raspravu o individualnim pravima koja u okviru NTA institucija ipak zahtijevaju prijenos ovlasti na kolektivitet, v. npr. Djordjević (2023), Salat (2023) i Malloy (2020).

ju, funkcionalnu autonomiju, administrativnu autonomiju i konsocijacijska uređenja.

Konceptualizacija TA i NTA može se temeljiti i na sljedeća dva polazišna kriterija: stupnju decentralizacije (Malloy, 2020) i autonomije (Malloy, 2022). U pogledu decentralizacije, autor navodi kako je načelo supsidijarnosti³ središnje pitanje koncepta TA i NTA, ali je to područje nedovoljno istraženo. U odnosu na političku decentralizaciju, NTA se može konceptualizirati kao »institucije-unutar-institucija« koje funkcioniraju na zasebnim mandatima (Malloy, 2020: 4) i opisati kao »sloj« koji nastaje kao posljedica političke decentralizacije jer koegzistiraju unutar sustava državne i lokalne vlasti. U pogledu autonomije, TA i NTA mogu biti okarakterizirane na skali od vrlo slabih do vrlo jakih, ovisno o delegiranim ovlastima od strane centralne države (Malloy, 2022).

3. VIJEĆA NACIONALNIH MANJINA U HRVATSKOJ – PRAVNA I STVARNA ULOGA

3.1. Teorijski okvir i metoda analize o ulozi vijeća nacionalnih manjina

Prethodna rasprava pokazuje da u znanstvenoj literaturi ne postoji suglasje oko koncepta neteritorijalne autonomije. Istodobno, ta neodređenost i fleksibilnost omogućuje da NTA bude prilagođen danom kontekstu i najbolje odgovori na specifične potrebe prilagodbe raznolikosti (Djordjevic, 2023: 166). Polazeći od toga da su vijeća nacionalnih manjina u Hrvatskoj osnovana s ciljem osiguranja predstavljenosti manjina u javnom i političkom životu, s naglaskom na upravljanje lokalnim poslovima, koncept NTA odabran je kao teorijski okvir rada. Dosadašnja istraživanja upućuju na slabu i isključivo konzultativnu ulogu vijeća, ali ona istodobno imaju znatan demokratizacijski potencijal kako za same nacionalne manjine, tako i za lokalni politički sustav u cjelini.

U nastavku rada analizira se njihova uloga u četiri smjera koja predlaže Malloy (2022: 50–58):

1. *pravni temelj neteritorijalne autonomije*, koji se može kretati od propisa najvišeg ranga (ustav) pa sve do pravno neobvezujućih standarda dobrog postupanja; također, neke zemlje imaju sveobuhvatno zakonodavstvo kojim uređuje NTA, kao što je primjerice Mađarska koja ustavom i zakonom ure-

³ Više autora navodi hrvatska vijeća nacionalnih manjina kao primjer NTA, v. npr. Beretka i Dobos (2023), Malloy (2022) i Smith (2013).

đuje pravo na NTA i Slovenija koja je ustavom priznala dvije autonomne zajednice, Talijane i Mađare, i usvojila poseban zakon o njihovom pravu na samoupravu

2. *pravo na samoregulaciju*, pri čemu treba uzeti u obzir da NTA, u odnosu na TA, uglavnom raspolaže nižim stupnjem autonomije u odlučivanju o vlastitim poslovima pa je pravilnije govoriti o prenošenju odnosno delegaciji poslova; NTA samostalno/autonomno upravlja funkcijama od manjinskog značaja u okviru delegiranih ovlasti (npr. u području obrazovanja)

3. *pravo na vlastita tijela odlučivanja i djelokrug poslova*; povezano je s prethodnim pravom na samoregulaciju i može varirati od prava na izbor tijela skupštinskog tipa pa sve do interesnih organizacija; Finska se navodi kao primjer dobre prakse NTA institucija skupštinskog tipa za manjinsku skupinu Sami i švedsku jezičnu manjinu koje je zakon ovlastio na obavljanje određenih funkcija; institucije NTA često djeluju u okviru tzv. krovnih organizacija nacionalnih manjina (*umbrella organisations*)

4. *financiranje*, koje je uglavnom kombinacija javnih i vlastitih sredstava, a često i subvencija ili pomoć izvana (npr. matične države).

Uz ta četiri smjera analize, razmatra se i odaziv birača na izbore za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina. Naime, članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina biraju pripadnici nacionalnih manjina neposredno čime oni stječu vlastiti politički legitimitet. Stoga je važno ispitati podršku birača iz reda nacionalnih manjina vijećima kao osnovnu pretpostavku i početnu točku njihova funkcioniranja i zastupanja manjinskih interesa.

3.2. Rezultati analize

3.2.1. Pravni temelj

Pravni temelj vijeća nacionalnih manjina u Hrvatskoj čine propisi najvišeg ranga: Ustav Republike Hrvatske⁴ i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina⁵ (dalje: UZPNM). Pojedine skupine prava nacionalnih manjina regulirane su i nizom drugih zakona, uključujući zakone kojima se regulira pravo nacionalnih manjina na uporabu jezika i pisma⁶ te pravo na obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina.⁷

⁴ NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

⁵ NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11.

⁶ Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, NN 51/00, 56/00.

⁷ Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, NN 51/00, 56/00.

Ustavom je Republika Hrvatska ustanovljena kao nacionalna država hrvatskog naroda i pripadnika nacionalnih manjina, a na više se mjesta naglašava načelo nacionalne ravnopravnosti. U čl. 15. Ustava jamči se ravnopravnost svim pripadnicima nacionalnih manjina i određuje da se ravnopravnost i zaštita njihovih prava uređuje ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona. Čl. 83. st. 1. određuje da se zakoni (organski zakoni) kojima se uređuju prava nacionalnih manjina donose dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Time su, prema Smerdelu (2013), jamstva prava nacionalnih manjina institucionalno ojačana jer zahtjev za dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika daje zakonodavstvu o nacionalnim pravima jaču pravnu snagu nego ostalim organskim zakonima, pa se ti zakoni po svojoj pravnoj snazi nalaze između Ustava i ostalih organskih zakona.⁸

Vijeća nacionalnih manjina UZPNM uspostavlja kao posebnu političku instituciju, uz već zajamčeno pravo manjina na zastupljenost u predstavničkim i izvršnim tijelima u lokalnim i regionalnim jedinicama, ovisno o njihovom udjelu u stanovništvu.⁹ Taj oblik političke participacije uvodi se s ciljem osiguravanja sudjelovanja manjina u javnom i političkom životu te upravljanju lokalnim poslovima, a radi unapređivanja, očuvanja i zaštite

⁸ Ustavni zakon nije akt ustavnopravnog karaktera, što potvrđuje i Ustavni sud u obrazloženju Odluke od 7. travnja 2010. prema kojem »Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske po sili čl. 131/2. Ustava jest propis koji ima pravnu snagu samog Ustava (jer se donosi i mijenja u postupku u kojemu se donosi i mijenja Ustav), a Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina je po sili samog Ustava (čl. 15/2.) organski zakon koji se donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika (čl. 82/1.). U tom smislu, neovisno o nazivu 'ustavni', Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina nema snagu Ustava i Ustavnog zakona po Ustavnom sudu Republike Hrvatske«, prema Petričušić i Mikić (2013: 1216).

⁹ Nacionalne manjine imaju pravo na zastupljenost u predstavničkim i izvršnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U općinama i gradovima u kojima pripadnici nacionalnih manjina sudjeluju u ukupnom stanovništvu s više od 5%, imaju pravo na jednog vijećnika, a pravo na razmjernu zastupljenost ostvaruju u onim jedinicama u kojima čine 15%. U županijama imaju pravo na razmjernu zastupljenost ako sudjeluju u ukupnom stanovništvu s više od 5%. U jedinicama u kojima treba osigurati razmjernu zastupljenost članova njezinog predstavničkog tijela iz reda pripadnika nacionalnih manjina, osigurava se zastupljenost predstavnika nacionalne manjine u njezinom izvršnom tijelu, odnosno zamjenika načelnika, gradonačelnika i župana. Na lokalnim izborima 2021. godine, pripadnicima nacionalnih manjina bilo je zajamčeno pravo na izbor ukupno 287 članova predstavničkih tijela, u ukupno 153 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Razdijeljeno po manjinama, pripadnicima srpske manjine jamčeno je pravo na izbor ukupno 185 članova predstavničkih tijela jedinica samouprave, pripadnicima talijanske manjine 38 članova, pripadnicima mađarske manjine 16, pripadnicima bošnjačke i romske manjine po 13, pripadnicima češke manjine 11, pripadnicima slovačke manjine 6, pripadnicima rusinske manjine 3 te pripadnicima albanske i ukrajinske manjine po jedan član.

položaja nacionalnih manjina u društvu. Iz Konačnog prijedloga Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine vidljivo je da se vijeća nacionalnih manjina osnivaju kao »institut manjinske samouprave« u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave gdje za to postoje uvjeti,¹⁰ iako pojedini autori navode kako se ne može govoriti o manjinskoj samoupravi u punom smislu riječi, nego o »partnerima lokalnih vlasti« (Tatalović, Jakešević i Lacović, 2010: 50). U svjetlu rasprave o konceptu i institucijama NTA također valja napomenuti da su vijeća izraz eksplicitno priznatih kolektivnih prava nacionalnih manjina te da ih UZPNM osniva kao kolektivni subjekt (Arlović, 2015).

Vijeće nacionalne manjine neprofitna je pravna osoba koja to svojstvo stječe upisom u registar vijeća nacionalnih manjina koje vodi nadležno ministarstvo, sada Ministarstvo pravosuđa i uprave. Prema Arloviću (2015: 333–334), »sâm upis ima značenje konstitutivnog čina« jer nadležno ministarstvo prije upisa mora provjeriti ispunjava li vijeće sve propisane uvjete. Sukladno Pravilniku,¹¹ pravo upisa u registar imaju vijeća, predstavnici i koordinacije vijeća nacionalnih manjina nakon provedenih izbora, konstituirajuće sjednice, osnivačke skupštine ili drugog oblika udruživanja, izbora predsjednika vijeća ili koordinacije te donošenja statuta vijeća ili koordinacije. Drugim riječima, tek kad su ispunjene pravne i organizacijske pretpostavke za rad vijeća, ona mogu biti upisana u registar, čime stječu svojstvo pravne osobe. U ovom trenutku je u Registar vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina koji se vodi pri Ministarstvu pravosuđa i uprave upisano ukupno 344 vijeća, 64 predstavnika i 11 koordinacija vijeća i predstavnika u jedinicama lokalne i regionalne (područne) samouprave.¹²

3.2.2. Pravo na samoregulaciju, samoorganizaciju i vlastita tijela odlučivanja

To se pravo odnosi na normativne ovlasti vijeća u pogledu područja djelovanja, načina odlučivanja i unutarnje organizacije, što uključuje i osnivanje vlastitih tijela. Vijeća nacionalnih manjina imaju savjetodavnu ulogu, što je vidljivo iz ovlasti koja vijeća imaju sukladno UZPNM-u. To su: predla-

¹⁰ Konačni prijedlog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, Klasa: 016-01/02-01/01, Ur. broj: 5030109-02-3, str. 25–26.

¹¹ Pravilnik o obliku, sadržaju i načinu vođenja registra vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina te obrascima za upis i izdavanje isprava, NN 106/11.

¹² Dostupno na: <https://registri.uprava.hr/#!vijeća-manjina> (05.07.2023.).

ganje mjera jedinicama lokalne i regionalne samouprave za unapređenje položaja nacionalnih manjina u državi ili na nekom njezinom području, što uključuje davanje prijedloga općih akata kojima se uređuju pitanja od značenja za nacionalne manjine; isticanje kandidata za dužnosti u tijelima državne uprave i tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave; obavijestnost o svakom pitanju o kome će raspravljati radna tijela predstavničkog tijela, a tiče se položaja nacionalne manjine; davanje mišljenja i prijedloga na programe radijskih i televizijskih postaja na lokalnoj i regionalnoj razini namijenjene nacionalnim manjinama ili na programe koji se odnose na manjinska pitanja. Dakle, tijela lokalnih i regionalnih jedinica imaju obvezu razmotriti, ne nužno i prihvatiti, savjete, mišljenja i prijedloge vijeća. Izvršno tijelo jedinice samouprave dužno je u pripremi prijedloga općih akata od vijeća i predstavnika nacionalnih manjina na svom području zatražiti mišljenja i prijedloge o odredbama kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina. Ako vijeća ili predstavnici nacionalnih manjina smatraju da su neki opći akt jedinice lokalne i regionalne samouprave ili neka njegova odredba protivni Ustavu, UZPNM-u ili propisima kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina, dužni su o tome obavijestiti Ministarstvo pravosuđa i uprave, Savjet za nacionalne manjine i nositelja izvršnih ovlasti u jedinici lokalne i regionalne samouprave. Ako nadležno ministarstvo ocijeni da je opći akt protivan Ustavu, UZPNM-u ili propisima kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina, obustavit će njegovu primjenu u roku od osam dana.

Akti vijeća nacionalnih manjina su statut kojim se uređuju pitanja važna za rad vijeća, program rada, financijski plan i završni račun. Nadzor zakonitosti statuta vijeća obavlja ministarstvo nadležno za poslove opće uprave. Ti se akti donose većinom glasova svih članova vijeća. Vijeće donosi i druge opće akte kojima uređuje važna pitanja za svoj rad, koji moraju biti u skladu sa statutom. Bitno je naglasiti da vijeća statutom mogu proširiti opseg djelovanja u odnosu na UZPNM na djelatnosti koje su neprofitnim pravnim osobama omogućene posebnim zakonima (Mikić i sur., 2017). To su, primjerice, provođenje edukativnih programa, znanstvenog rada, međunarodne suradnje, suradnje s udrugama i drugim vijećima nacionalnih manjina itd.

Unutarnju organizaciju vijeća uređuju statutom i drugim općim aktima koji moraju biti u skladu sa statutom. Mandat članova vijeća počinje teći danom konstituiranja vijeća, a vijeće se smatra konstituiranim izborom predsjednika vijeća. Vijeće bira i zamjenika predsjednika vijeća. Predsjednik vijeća

predstavlja i zastupa vijeće, saziva sjednice i ima druga prava i obveze određene statutom. Predsjednik i zamjenik predsjednika vijeća predstavljaju glavna tijela upravljanja, no vijeća mogu osnivati i druga radna tijela vijeća svojim statutima te drugim općim aktima u skladu sa statutom.

Radi usklađivanja i unapređivanja zajedničkih interesa, dva ili više vijeća i predstavnika nacionalnih manjina mogu osnovati koordinaciju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina (dalje: koordinacija) kroz koje usuglašavaju stavove o pitanjima iz svog djelokruga i to u istoj ili različitim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Županijska vijeća i predstavnici neke nacionalne manjine mogu osnovati nacionalnu koordinaciju te nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske. Koordinacija se osniva potpisivanjem sporazuma vijeća i predstavnika nacionalnih manjina o osnivanju koordinacije. Vijeća mogu koordinaciju ovlastiti da u njihovo ime poduzima pojedine mjere iz njihova djelokruga. Sve do 2010. godine UZPNM nije predviđao mogućnost stjecanja pravne osobnosti koordinacija. Izmjenama UZPNM-a iz te godine te donošenjem Zakona o Registru vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina 2011. godine omogućeno je stjecanje pravne osobnosti, a time i financiranja njihova rada. Prema rezultatima jednog nedavno provedenog istraživanja, 50% ispitanih vijeća i predstavnika izjavilo je da sudjeluje u radu neke koordinacije (Karajić, Japec i Krivokuća, 2017). U radu pojedine koordinacije najviše sudjeluju vijeća i predstavnici županijske, a u najmanjoj mjeri općinske razine.

Kako bi se provjerilo koriste li vijeća mogućnost širenja opsega svojih djelatnosti i osnivanja radnih tijela, pregledano je više statuta vijeća nacionalnih manjina dostupnih na službenim mrežnim stranicama. Vijeća u određenoj mjeri proširuju opseg svojih djelatnosti, primjerice: organizacija savjetovanja ili edukacija, davanje prijedloga, mišljenja, predstavki i inicijativa tijelima zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, pružanje besplatne pravne pomoći, praćenje provedbe javnih politika iz područja zaštite prava nacionalnih manjina, suradnja s međunarodnim organizacijama, provedba različitih programa i projekata, istraživačka i nakladnička djelatnost, organizacija kulturnih manifestacija itd. No, nije poznato obavljaju li oni doista te poslove. Osnivaju i radna tijela, najčešće kao odbore i komisije, a način njihova osnivanja i druga pitanja određeni su statutom ili poslovnikom. Da bi se stekli dublji uvidi u mogućnosti i preferencije vijeća za obavljanjem dodatnih djelatnosti kojima se unapređuje položaj nacionalnih manjina u lokalnim zajednicama, bilo bi potrebno provesti empirijsko istraživanje.

Iz provedene je pravne analize razvidno da vijeća imaju pravo na samoregulaciju samo u određenoj mjeri jer su njihove ovlasti u pogledu određivanja poslova skućene aktima državnih organa i svedene na savjetodavnu ulogu. Vijeća, doduše, imaju mogućnost unutarnjim aktima proširiti djelokrug svojih djelatnosti, no upitno je imaju li ona za to kapaciteta i čine li to zaista. Neka empirijska istraživanja upućuju na to da vijeća ne raspoložu dostatnim materijalno-financijskim pretpostavkama za rad, ili barem da u tom pogledu postoje bitne razlike među vijećima, te da nisu u dovoljnoj mjeri uključena u lokalne političke procese i upravljanje lokalnim poslovima (Tatalović, Jakešević i Lacović, 2015, 2010). Autori iznose podatke prema kojima vijeća i predstavnici neredovito sudjeluju na sjednicama predstavničkog tijela te da, prema vlastitoj percepciji, uglavnom imaju samo »provizornu« ulogu. Drugi pokazatelj jest predlaganje mjera za unapređenje položaja nacionalnih manjina kao jedne od važnijih zakonom propisanih ovlasti vijeća. Istraživanja i u tom dijelu pokazuju nezadovoljavajuće rezultate. U tekućem mandatu, otprilike je polovina vijeća mjere predlagalo 1 do 5 puta, a više od 15 puta samo njih 11%, dok isti postotak vijeća mjere nije predlagalo nijednom. Vijeća su nedovoljno aktivna i u pogledu isticanja kandidata za dužnosti u tijelima jedinica lokalne i područne samouprave – više od polovine vijeća i predstavnika to pravo ne konzumiraju. Rezultati drugoga empirijskog istraživanja u kojima su ispitani stavovi samih vijeća i predstavnika, predstavnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i organizacija civilnog društva, između ostalog, pokazuju da 57% ispitanih vijeća i predstavnika nacionalnih manjina smatra da ih lokalne jedinice prihvaćaju kao relevantne partnere u kreiranju politika vezanih uz nacionalne manjine, da više od polovine ispitanih vijeća redovito dobiva materijale sa sjednica na kojima se raspravlja o pitanjima od interesa za nacionalne manjine, a nešto manje od polovine ispitanika navodi kako lokalne jedinice traže njihovo mišljenje kod pripreme prijedloga općih akata kojima se uređuju pitanja od interesa za nacionalne manjine (Karajić, Japec i Krivokuća, 2017). Pri kreiranju politika vezanih uz nacionalne manjine najaktivniji su predstavnici i vijeća županijske razine. Zanimljiva je percepcija kako na razinu uključivanja vijeća i predstavnika u kreiranje politika vezanih za nacionalne manjine najviše utječe spremnost lokalnih jedinica na suradnju s vijećima, a u puno manjoj mjeri formalna opremljenost vijeća. Puno lošiju sliku daje izvješće Savjetodavnog odbora za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina (dalje: ACFC) iz 2021. godine (Advisory Committee on the Framework Convention..., 2021). U njemu se ističe nedovoljna informira-

nost vijeća od strane lokalnih vlasti te nedostatak djelotvornog utjecaja na donošenje odluka lokalnih i regionalnih vijeća manjina. Odluke o nacionalnim manjinama često se donose bez konzultacija s njima, a čak i kad vijeća daju mišljenja o pitanjima koja se tiču vlastite nacionalne manjine, ona se rijetko uzimaju u obzir.

3.2.3. *Financiranje rada vijeća*

Temeljnu pretpostavku funkcioniranju vijeća nacionalnih manjina čine dostatna financijska sredstva i drugi materijalni uvjeti. Vijeća nacionalnih manjina financiraju se iz triju izvora. Osiguravanje sredstva za rad vijeća, uključujući obavljanje administrativnih poslova za njihove potrebe, obveza je lokalnih i regionalnih jedinica za područja kojih su izabrana. Sredstva za ostvarivanje određenih programa vijeća mogu se osigurati i u državnom proračunu. Treći su izvor vlastita sredstva ostvarena od imovine, donacija, poklona, nasljedstva ili po drugoj osnovi, a mogu se koristiti samo za djelatnosti i poslove od značaja za nacionalnu manjinu utvrđene u programu rada vijeća nacionalne manjine.

Članovi vijeća svoje dužnosti obavljaju dobrovoljno i u pravilu za to nisu plaćeni. No, zakon ostavlja mogućnost da iz raspoloživih financijskih sredstava primaju nagrade za rad i naknadu troškova koje su imali u obavljanju poslova za vijeće, što podrazumijeva naknadu troškova javnog prijevoza i dnevnica.¹³ Mjesečna nagrada može iznositi najviše do 50% iznosa naknade koju ostvaruju članovi predstavničkih tijela u pojedinoj lokalnoj jedinici, a konkretan iznos je dužna utvrditi svaka lokalna jedinica svojim općim aktima (Mikić i sur., 2017). Prema Petričušić (2012: 97), upravo je ta »financijska komponenta mandata vijeća i predstavnika ... presudan faktor angažiranosti i motiviranosti pripadnika nacionalnih manjina da se kandidiraju na izborima, posebice kod romske nacionalne manjine«.

S obzirom na to da su sredstva za osnovno funkcioniranje vijeća dužne osigurati lokalne jedinice, iz čega proizlazi da ona predstavljaju glavninu ukupnog financiranja vijeća i osnovu za njihov rad, u tablici 1 prikazani su financijski podaci o utrošenim sredstvima za njihovo funkcioniranje tijekom tri godine. Vidljivo je da se ta sredstva godinama smanjuju. Pri pogledu na podatke potrebno je uzeti u obzir ukupan broj vijeća i predstavnika koji ostvaruju pravo na financiranje rada, što je na dan 31. prosinca 2021. iznosilo 447.

¹³ Detaljnije je uređeno Pravilnikom o naknadi troškova i nagradi za rad članovima vijeća i predstavnicima nacionalnih manjina, NN 24/06.

Tablica 1. Pregled utrošenih sredstava za funkcioniranje vijeća i predstavnika nacionalnih manjina iz proračuna lokalne i područne (regionalne) samouprave u trogodišnjem razdoblju (2019. – 2021.) po županijama

Table 1. Overview of funds spent for the functioning of councils and representatives of national minorities from the budget of local and regional self-government in the three-year period (2019–2021) by county

	2019.	2020.	2021.
Zagrebačka	2.100.530,71	2.113.198,27	2.031.328,87
Sisačko-moslavačka	1.048.098,57	1.041.943,70	1.013.691,78
Karlovačka	553.516,49	550.599,75	623.237,86
Varaždinska	289.128,24	306.423,37	305.447,88
Koprivničko-križevačka	338.439,48	298.517,79	340.647,92
Bjelovarsko-bilogorska	709.774,03	731.253,70	706.732,04
Primorsko-goranska	1.797.100,16	1.697.061,02	1.696.817,11
Ličko-senjska	379.774,54	289.978,34	259.221,74
Virovitičko-podravska	288.804,73	292.891,16	302.998,06
Požeško-slavonska	174.444,42	176.795,38	185.338,16
Brodsko-posavska	316.533,72	274.986,74	293.927,72
Zadarska	793.871,35	722.155,41	897.671,58
Osječko-baranjska	1.404.562,51	1.669.249,89	2.011.596,89
Šibensko-kninska	771.942,98	1.005.154,63	904.299,67
Vukovarsko-srijemska	1.040.634,98	990.453,25	1.094.210,94
Splitsko-dalmatinska	970.073,25	1.188.518,71	1.323.590,37
Istarska	1.190.434,12	861.680,77	936.991,05
Dubrovačko-neretvanska	603.636,87	637.000,00	164.181,75
Međimurska	102.003,72	107.708,71	96.723,20
Grad Zagreb	10.439.581,71	8.020.784,74	8.313.099,68
UKUPNO HRK	25.312.886,58	22.976.355,33	23.501.754,27

Izvor: autorica na temelju podataka iz Izvješća o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za potrebe nacionalnih manjina za godine 2019., 2020. i 2021.

Sredstva koja županije dodjeljuju vijećima, predstavnicima i koordinacijama vijeća i predstavnika nacionalnih manjina predstavljaju znatan dio ukupno dodijeljenih sredstava, što je vidljivo iz tablice 2. Financijski podaci o udjelu županijskih sredstava koja se odvajaju za rad vijeća i pred-

stavnika u ukupnom proračunu donekle osvjetljavaju važnost tog instrumenta manjinskog predstavištva – on se uglavnom kreće od 0,01% do 0,07%, ponegdje i manje, a samo u Zagrebačkoj županiji iznosi nešto više – 0,13%. Ta financijska slika pokazuje da oni ni ne mogu realizirati ozbiljnije zadaće.

Tablica 2. Udio proračuna za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u ukupnom županijskom proračunu za 2021. godinu

Table 2. Share of the budget for councils and representatives of national minorities in the total county budget for 2021

JLP(R)S ^a	Iznos ukupno utrošenih sredstava (HRK)	Udio županijskih sredstava u ukupnim sredstvima JLP(R)S	Udio u ukupnom županijskom proračunu
Zagrebačka	1.591.270,37	78,3	0,13
Sisačko-moslavačka	509.600	50,3	0,04
Karlovačka	325.553,58	52,2	0,04
Varaždinska	79.480,00	26,0	0,03
Koprivničko-križevačka	269.985,36	79,3	0,03
Bjelovarsko-bilogorska	397.000,00	56,2	0,04
Primorsko-goranska	638.554,23	37,6	0,05
Ličko-senjska	153.941,95	59,4	0,04
Virovitičko-podravska	137.600,00	45,4	0,02
Požeško-slavonska	65.068,54	35,1	0,01
Brodsko-posavska	190.000,00	64,6	0,02
Zadarska	425.309,32	47,4	0,03
Osječko-baranjska	889.222,85	44,2	0,06
Šibensko-kninska	198.375,03	21,9	0,02
Vukovarsko-srijemska	598.310,00	54,7	0,04
Splitsko-dalmatinska	583.519,68	44,1	0,03
Istarska	65.474,43	6,1	0,004
Dubrovačko-neretvanska	132.000,00	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>
Međimurska	47.474,21	49,1	0,005
Grad Zagreb	8.313.099,68	100,0	0,07

^a Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Izvor: autorica na temelju podataka iz Izvješća o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2021. godinu za potrebe nacionalnih manjina i podataka iz službenih proračuna županija.

Na nedostatna financijska sredstva za funkcioniranje vijeća upozoravaju i drugi autori (Tatalović, Jakešević i Lacović, 2010, 2015; Petričušić, 2012, 2015, 2021). S obzirom na to da vijeća svoj rad financiraju uglavnom iz lokalnih i regionalnih proračuna, to ih dovodi u stanje ovisnosti o lokalnim tijelima. Osim toga, to može dovesti i do neujednačenosti u financiranju i staviti pojedina vijeća u neravnopravan položaj u odnosu na druga jer je hrvatski sustav lokalne i regionalne samouprave vrlo neuravnotežen po kriteriju veličine i kapaciteta lokalnih jedinica. Iz perspektive samih vijeća, nedostatnost financijskih sredstava je, uz njihovu isključivo savjetodavnu ulogu, glavna prepreka uspješnijem djelovanju vijeća (Karajić, Japec i Kri-vokuća, 2017).

4. PARTICIPACIJA BIRAČA NA MANJINSKIM IZBORIMA

Vijeća nacionalnih manjina crpe svoj demokratski politički legitimitet izravno iz biračkog tijela jer ih pripadnici nacionalne manjine biraju neposredno. Općenito se može reći da demokratski politički legitimitet postoji onda kad znatna većina članova neke političke zajednice smatra da je vlast opravdana, odnosno kad je vlast izabrana od građana na pravno propisan način koji prihvaća većina političkih aktera (Koprić i sur., 2021). Pitanje odaziva birača na izbore, osobito na lokalnoj razini, koja je građanima najbliža pa se očekuje i njihov veći interes u odnosu na nacionalne izbore, vrlo je često promatran fenomen i postoji obilje znanstvene i stručne literature na tu temu. Solijonov (2016) je brojne čimbenike koji utječu na odaziv birača na izbore podijelio u četiri skupine: socioekonomske (veličina zemlje, stalnost prebivanja na određenom teritoriju, ekonomska razvijenost zemlje ili određenog teritorija), političke (bliskost izbora, u smislu natjecanja stranaka i kandidata uoči izbora, percepcija povezanosti izbornih ishoda i promjene smjera politike, utrošena financijska sredstva za predizbornu kampanju, politička fragmentacija), institucionalne (izborni sustav, pri čemu je odaziv birača veći u razmjernim sustavima, uvođenje obveznog glasanja, istovremeni izbori koji potiču veći odaziv, sustav registracije birača, različito uređenje sustava glasanja, npr. broj i blizina biračkih mjesta, glasanje na radni ili neradni dan, e-glasanje itd.) i individualne (starosna dob, stupanj obrazovanja, interes za politiku, osjećaj građanske dužnosti).

Vijeća nacionalnih manjina prvi put su birana na izborima 2003. godine, i ponovljenima 2004. godine, a dosad je održano ukupno šest izbora (2003., 2007., 2011., 2015., 2019. i 2023. godine). Vijeća se biraju na neposrednim

izborima u jedinicama lokalne i regionalne samouprave u kojima pripadnici pojedine nacionalne manjine sudjeluju u ukupnom stanovništvu s više od 1,5%, ili ako u jedinici lokalne samouprave živi više od 200 pripadnika nacionalne manjine, odnosno više od 500 pripadnika nacionalne manjine kad je u pitanju jedinica područne (regionalne) samouprave. U općinska vijeća bira se 10 članova, u gradska vijeća 15, a u županijske skupštine bira se 25 članova pripadnika nacionalne manjine. Pravo biranja imaju hrvatski državljani s navršenih 18 godina života koji su u registru birača upisani kao pripadnici nacionalne manjine i koji imaju prijavljeno prebivalište na području jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj se provode izbori. Kandidate za članove vijeća i predstavnika mogu predlagati udruge nacionalnih manjina ili najmanje 20 pripadnika nacionalne manjine s područja općine, 30 s područja grada i 50 s područja županije. Političke stranke ne mogu predlagati kandidate jer su to pravo iscrpile na izborima za predstavnička tijela na lokalnoj razini.

Na posljednjim izborima 2023. raspisani su izbori za ukupno 451 vijeće (61 u županijama i Gradu Zagrebu, 151 u gradovima i 239 u općinama) te izbori za 141 predstavnika nacionalnih manjina (96 u županijama i u Gradu Zagrebu, 44 u gradovima i 1 u općini). U odnosu na izbore koji su provedeni 2019. godine, to je pad broja raspisanih izbora od 70 vijeća i 43 predstavnika koji se dovodi u vezu s padom broja pripadnika pojedinih nacionalnih manjina prema zadnjem popisu stanovništva iz 2021. jer je za određivanje obveze raspisivanja izbora mjerodavan popis stanovništva korigiran za broj birača koji su upisani u popis birača.

Izbori su provedeni u 19 županija, Gradu Zagrebu, 68 gradova i 116 općina, dok u 17 gradova i 77 općina izbori nisu održani jer ovlaštene predlagatelji nisu predložili liste kandidata.¹⁴ Izabrano je ukupno 339 vijeća, 61 u županijama i Gradu Zagrebu, 130 u gradovima i 148 u općinama. Vijeća nisu sva izabrana u punom sastavu.¹⁵ Izabrano je 106 predstavnika nacionalnih manjina, od ukupno raspisanih izbora za njih 141. Neki su od kurioziteta izbora za vijeća nacionalnih manjina da su predstavnik albanske manjine u Požeško-slavonskoj županiji te predstavnik ukrajinske manjine u Istarskoj

¹⁴ Podaci su preuzeti iz Informacija o konačnim rezultatima izbora članova vijeća i izbora predstavnika nacionalnih manjina 2023. koje je objavilo Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske na svojim mrežnim stranicama: <https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2023/Manjinski%20izbori%202023/Statistike/Objedinjeno%20knjiga.pdf> (01. 07. 2023.).

¹⁵ Više informacija o izabranom sastavu vijeća dostupno je na: <https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2023/Manjinski%20izbori%202023/Statistike/Objedinjeno%20knjiga.pdf> (01. 07. 2023.).

županiji izabrani samo s jednim glasom, a da na izbore za predstavnika albanske manjine u gradu Dubrovniku nije izišao nijedan birač.

Jedno je od glavnih obilježja izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina kontinuiran slab odaziv birača. Podaci za izbore 2019. i 2023. (tablica 3) pokazuju da je izlaznost najviša za izbor vijeća 2019. i iznosi vrlo slabih 13,62%, a dodatno pada na 11,22% na izborima 2023. godine. Odaziv birača za izbor predstavnika nacionalnih manjina još je slabiji. Taj je trend vidljiv još od prvih izbora za vijeća i predstavnike održanih 2003. godine kad je na birališta izišlo 8,4% birača, a nastavlja se 2007. kad je izlaznost bila 12,76%, 2011. odazvalo se 11,2%, a 2015. godine 13,5% birača na županijskoj, gradskoj i općinskoj razini (Tatalović, Jakešević i Lacović, 2015: 23).

Tablica 3. Odaziv birača za izbor vijeća i predstavnike nacionalnih manjina na izborima 2019. i 2023. godine

Table 3. Voter turnout for the election of councils and representatives of national minorities in the 2019 and 2023 elections

JLP(R)S ^a	2019.		2023.	
	Odaziv birača – vijeća (%)	Odaziv birača – predstavnici (%)	Odaziv birača – vijeća (%)	Odaziv birača – predstavnici (%)
županije i Grad Zagreb	12,61	10,88	10,36	8,94
gradovi	10,90	13,86	9,21	10,20
općine	23,13	10,68	18,54	4,74
prosječni odaziv UKUPNO	13,62	11,7	11,22	9,2

^a Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Izvor: autorica na temelju podataka Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske.

Više je mogućih razloga za tako slab odaziv birača na izbore za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina. Autori su uglavnom suglasni oko toga da vrlo ograničene ovlasti vijeća i njihova isključivo savjetodavna uloga utječu na percepciju birača kako putem tog oblika političkog predstavnništva ne mogu utjecati na proces donošenja odluka (Tatalović, 2022; Tatalović, Jakešević i Lacović, 2010, 2015; Petričušić, 2012, 2021). Nabrajaju se i drugi razlozi koji dovode do nezainteresiranosti birača: način organiziranja izbora koji se održavaju u zasebnom terminu u odnosu na opće lokalne izbore, neinformiranost birača, nezainteresiranost birača za politiku

općenito, stupanj asimilacije, odnosno integracije manjina u društvo, loša medijska popraćenost izbora i izostanak nacionalne kampanje, što je u vezi s financiranjem izborne kampanje, mali broj biračkih mjesta¹⁶ i njihova nepristupačnost u ruralnim sredinama itd. Ako se ti razlozi usporede s prethodno spomenutim čimbenicima koji utječu na odaziv birača na izbore uopće, uočljivo je da mnogi od tih čimbenika oblikuju volju manjinskog biračkog tijela. Zanimljiva je i analiza problema izbornog zakonodavstva za manjinske zastupnike i predstavnike na različitim razinama i primjene mješovitih modela izbora (Tatalović, Jakešević i Lacović, 2015). Činjenica da se manjinsko političko predstavništvo na nacionalnoj i lokalnoj razini osigurava primjenom triju različitih izbornih modela (od načina kandidiranja predstavnika do legitimiteta izabranih predstavnika) ne utječe samo na odaziv birača, nego izaziva poteškoće u koordinaciji i suradnji lokalnih manjinskih tijela.

5. ZAKLJUČAK

Mnoge države srednje i istočne Europe, osobito tranzicijske zemlje, još su početkom devedesetih godina 20. stoljeća svojim zakonodavstvom i manjinskim politikama uvele pojam neteritorijalne ili kulturne autonomije. No, općeprihvaćeno je da su na to puno više utjecali instrumentalistički i drugi praktični razlozi, poput međunarodnog pritiska, nego intrinzični razlozi poput normativnih ideja pravde u upravljanju etnokulturnom raznolikošću (Beretka i Dobos, 2023; Tatalović, Jakešević i Lacović, 2015).

Premda se hrvatska vijeća nacionalnih manjina na više mjesta u literaturi navode kao primjer neteritorijalne autonomije, čak i kao zastupanje interesa putem samoupravnih institucija, što upućuje na visok stupanj autonomije (Malloy, Osipov i Vizi, 2015, prema Smith, 2023), u stvarnosti ona uživaju malo stvarnoga političkog utjecaja. Iako je riječ o instituciji manjinskog predstavništva koja ima visoku razinu normativne zaštite, prilikom analize njihove uloge s aspekta neteritorijalne autonomije potrebno je uzeti u obzir kolika je njihova autonomija u odlučivanju o manjinskim pitanjima i poslovima, područja politika koja pokrivaju, dubinu do koje su institucionalizirana, materijalne i administrativne mogućnosti s kojima raspolažu u upravljanju tim poslovima, pa i financijsku autonomiju (Beretka i Dobos, 2023).

¹⁶ Na izborima 2021. gradska i općinska izborna povjerenstva odredila su ukupno 840 biračkih mjesta u Republici Hrvatskoj.

Rezultati analiza i istraživanja nekolicine hrvatskih autora upućuju na isključivo konzultativnu ulogu vijeća nacionalnih manjina, upitan legitimitet i brojne probleme u njihovu funkcioniranju. Uočeni nedostaci tiču se, primjerice, slabog izlaska na izbore za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, neiskorištene mogućnosti izbora vijeća i predstavnika, problema u njihovu funkcioniranju i financiranju, nedovoljne informiranosti i relativno niske razine edukacije o manjinskim pravima itd. (Tatalović, Jakešević i Lacočić, 2010). Ovim se radom nastojala ispitati stvarna uloga vijeća nacionalnih manjina kao vrlo važnog instrumenta jačanja participacije nacionalnih manjina u lokalnom upravljanju. U krajnjoj liniji, s tom su svrhom i osnovana Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine. U radu je korištena prethodno postavljena klasifikacija uloga različitih oblika neteritorijalne autonomije.

U pogledu pravnog temelja njihova osnivanja, može se zaključiti da je riječ o najvišoj razini zaštite s obzirom na to da su uspostavljena ustavnim zakonom koji se zbog procedure donošenja po pravnoj snazi nalazi između Ustava i ostalih organskih zakona. Nadalje, Ustav Republike Hrvatske jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo na kulturnu autonomiju, a vijeća su izraz eksplicitno priznatih kolektivnih prava nacionalnih manjine i osnovana su kao kolektivni subjekt s pravnom osobnošću. Intencija zakonodavca bila je osnivanje vijeća kao »instituta manjinske samouprave« u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, no mnogi autori tvrde kako, zbog niza razloga, vijeća ne mogu biti tako okarakterizirana. Ovdje dolazimo do njihove stvarne uloge koja se očituje u pravu vijeća na samoregulaciju, samoorganizaciju i vlastita tijela odlučivanja kao bitnih odrednica neteritorijalne autonomije. Vijeća donose svoje akte, statut kojim se uređuju važna pitanja za rad vijeća, program rada, financijski plan i završni račun kao i druge opće akte kojima uređuju bitna pitanja za svoj rad. Imaju i svoja tijela odlučivanja, primarno predsjednika i zamjenika predsjednika vijeća, a mogu osnivati i druga radna tijela. Međutim, ovlasti vijeća su uređene ustavnim zakonom i svedene na isključivo savjetodavnu ulogu. Stoga se postavlja pitanje koliki je njihov stvarni utjecaj na donošenje političkih odluka u pitanjima od interesa za nacionalne manjine jer u tom smislu ovise o suradljivosti i volji lokalnih političkih aktera. Dodatni problem predstavljaju oskudne financijske i administrativne pretpostavke njihova funkcioniranja. Upitan je i politički legitimitet vijeća zadobiven od strane manjinskog biračkog tijela na izborima s obzirom na iznimno nizak odaziv birača kroz sve izborne cikluse, što je također pokazatelj neprepo-

znavanja vijeća kao relevantnog subjekta u zaštiti prava nacionalnih manjina na lokalnoj razini.

Zaključno, zahvaljujući institucionalnom oblikovanju koje uključuje pravnu osobnost, vlastiti politički legitimitet stečen na izborima, vlastita tijela, pa i određeno već stečeno institucionalno iskustvo, vijeća nacionalnih manjina moglo bi se iskoristiti kao potencijalno važne točke u zaštiti interesa nacionalnih manjina, ali i demokratizaciji lokalnoga političkog sustava uopće. U stvarnosti ona ne funkcioniraju kao oblik neteritorijalne autonomije (usp. Petričušić, 2015) jer je za to nužno ostvariti određene pretpostavke. Ponajprije normativne u pogledu jačih ovlasti u odlučivanju o pitanjima od manjinskog interesa. Jedna od najsnažnijih ovlasti vijeća koja proizlazi iz čl. 31, st. 1. UZPNM odnosi se na pravo predlaganja mjera za unapređenje položaja nacionalnih manjina, što uključuje i davanje prijedloga općih akata, ali tako široko postavljena odredba otvara prostor za različitu primjenu u praksi. Rezultati provedenih istraživanja prikazanih u ovom radu, kao i izvješća ACFC upućuju na razlike koje postoje između pojedinih lokalnih i regionalnih jedinica u smislu suradnje i uključivanja vijeća u proces donošenja odluka. Slična je situacija i u pogledu financiranja jer vijeća nemaju vlastitih sredstava niti zajamčen udio u lokalnom proračunu iz kojeg uglavnom financiraju svoj rad, što također dovodi do različitog položaja među vijećima. Budući da vijeća nacionalnih manjina ovise o volji lokalnih političkih tijela u oba ova pogleda, predlaže se detaljnije regulirati nadležnosti, zadaće i financiranje uz sankcije za nepoštovanje tih odredbi u praksi. Nadalje, potrebno je sustavno pratiti i ocjenjivati sve lokalne jedinice u kojima su vijeća osnovana jer postojeći nadzor nad primjenom UZPNM nije dostatan kako bi se dobila puna slika rada i funkcioniranja vijeća. Jačanju legitimnosti tog oblika manjinskog predstavništva može pridonijeti istovremeno održavanje izbora za vijeća i lokalna predstavnička tijela jer bi odaziv birača sigurno bio daleko veći, kao i bolja informiranost nacionalnih manjina o ulozi vijeća u zaštiti njihovih interesa.

Istraživanje u ovom radu pokazuje da vijeća imaju velik potencijal u zaštiti interesa nacionalnih manjina, no da on u sadašnjim uvjetima nije iskorišten. Također, za dublju analizu stvarne uloge vijeća nacionalnih manjina i provjeru njihova utjecaja u pojedinim lokalnim zajednicama bilo bi potrebno provesti empirijsko istraživanje.

LITERATURA

- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2021). Fifth opinion on Croatia, ACFC/OP/V(2021)2, Council of Europe, <https://rm.coe.int/5th-op-croatia-en/1680a2cb49> (01. 07. 2023.).
- Arlović, M. (2015). *Pravo nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Novi informator.
- Beretka, K. i Dobos, B. (2023). The Legal and Institutional Context of NTA, u: M. Andeva, B. Dobos, Lj. Djordjevic, B. Kuzmany i T. H. Malloy (ur.). *Non-Territorial Autonomy: An Introduction*. Cham: Palgrave Macmillan, 145–165. https://doi.org/10.1007/978-3-031-31609-8_7
- Djordjević, Lj. (2023). The Many Faces of Minority Non-Territorial Autonomy, u: M. Andeva, B. Dobos, Lj. Djordjevic, B. Kuzmany i T. H. Malloy (ur.). *Non-Territorial Autonomy: An Introduction*. Cham: Palgrave Macmillan, 165–183. https://doi.org/10.1007/978-3-031-31609-8_8
- Karajić, N., Japec, L. i Krivokuća, M. (2017). *Rezultati GAP analize*. Zagreb: WYG savjetovanje.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. i Lalić Novak, G. (2021). *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
- Koprić, I. i Klarić, M. (2015). New Developments in Local Democracy in Croatia, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15 (2): 389–414.
- Lalić Novak, G. i Vukojičić Tomić, T. (2017). Integracija stranaca i manjina u lokalnu zajednicu kao zadatak lokalne samouprave, u: I. Koprić, A. Musa i T. Giljević (ur.). *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 273–295.
- Malloy, T. (2022). Territorial or non-territorial autonomy: The tools for governing diversity, u: B. C. H. Fong i A. Ichijo (ur.). *The Routledge Handbook of Comparative Territorial Autonomies*. Oxon – New York: Routledge, 48–66. <https://doi.org/10.4324/9781003001645-6>
- Malloy, T. (2020). A new research agenda for theorizing non-territorial autonomy?, u: T. H. Malloy i L. Salat (ur.). *Non-Territorial Autonomy and Decentralization: Ethno-Cultural Diversity Governance*. Oxon – New York: Routledge, 3–23. <https://doi.org/10.4324/9781003039310-2>
- Manojlović Toman, R. i Vukojičić Tomić, T. (2018). Načelo demokracije Europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi, u: I. Koprić (ur.). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 343–371.
- Mikić, Lj., Japec, L., Karajić, N., Protulipac, M., Sesvečan, T. i Tihomirović, T. (2017). *Priručnik za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina*. Zagreb: WYG savjetovanje.
- Osipov, A. (2013). Non-Territorial Autonomy During and After Communism: In the Wrong or Right Place?, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 12: 7–26.
- Petričušić, A. (2021). Provedba izbora za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, *Zagrebačka pravna revija*, 10 (1): 7–29.
- Petričušić, A. (2015). Non-Territorial Autonomy in Croatia, u: T. H. Malloy, A. Osipov i B. Vizi (ur.). *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Oxford: Oxford University Press, 53–68. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198738459.003.0004>

- Petričušić, A. (2012). Vijeća nacionalnih manjina – Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti, *Revus – Revija za evropsko ustavnost*, 17: 91–104. <https://doi.org/10.4000/revus.2235>
- Petričušić, A. i Mikić, Lj. (2013). Kvaka 22 iz Poglavlja 23: Propust politike uvjetovanja u pogledu osiguranja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne vlasti, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 13 (4): 1215–1248.
- Salat, L. (2023). The Concept of Non-Territorial Autonomy: Origins, Developments, and Subtypes, u: M. Andeva, B. Dobos, Lj. Djordjevic, B. Kuzmany i T. H. Malloy (ur.). *Non-Territorial Autonomy: An Introduction*. Cham: Palgrave Macmillan, 1–26. https://doi.org/10.1007/978-3-031-31609-8_1
- Smerdel, B. (2013). *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine.
- Smith, D. J. (2023). NTA as a Democratization Tool, u: M. Andeva, B. Dobos, Lj. Djordjevic, B. Kuzmany i T. H. Malloy (ur.). *Non-Territorial Autonomy: An Introduction*. Cham: Palgrave Macmillan, 65–85. https://doi.org/10.1007/978-3-031-31609-8_4
- Smith, D. J. (2013). Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe, *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 12 (1): 27–55.
- Solijonov, A. (2016). *Voter Turnout Trends around the World*. Stockholm: IDEA, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf> (23. 06. 2023.).
- Tatalović, S. (2022). *Nacionalne manjine u Hrvatskoj (politika, obrazovanje i kultura)*. Zagreb: Prosvjeta.
- Tatalović, S., Jakešević, R. i Lacović, T. (2015). Oblici političkog predstavništva nacionalnih manjina u Hrvatskoj – problemi funkcionalnosti vijeća i predstavnika, *Političke perspektive: časopis za istraživanje politike*, 5 (3): 9–36.
- Tatalović, S., Jakešević, R. i Lacović, T. (2010). Funkcioniranje vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, *Međunarodne studije*, 10 (3-4): 40–56.
- Vlada Republike Hrvatske (2021). Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2019. godinu za potrebe nacionalnih manjina, <https://ljudska-prava.gov.hr/pristup-informacijama/strategije-planovi-i-izvjesca/izvjesca/562> (25. 06. 2023.).
- Vlada Republike Hrvatske (2021). Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2020. godinu za potrebe nacionalnih manjina, <https://ljudska-prava.gov.hr/pristup-informacijama/strategije-planovi-i-izvjesca/izvjesca/562> (25. 06. 2023.).
- Vlada Republike Hrvatske (2022). Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2021. godinu za potrebe nacionalnih manjina, <https://ljudska-prava.gov.hr/pristup-informacijama/strategije-planovi-i-izvjesca/izvjesca/562> (25. 06. 2023.).

Councils of National Minorities in Croatia as a Form of Non-Territorial Autonomy – Between Dream and Reality

Tijana Vukojičić Tomić

SUMMARY

This paper deals with the role of national minority councils through the prism of the concept of non-territorial autonomy. These councils were established as institutes for minority representation, aiming to strengthen the influence of national minorities on local and regional politics in the part related to their position. Similar forms of minority representation are established in most European countries and are often analysed within the concepts and distinction of non-territorial autonomy and territorial autonomy. As will be shown in the paper, territorial autonomy presupposes a much higher degree of autonomy for minority institutions in deciding on issues important for national minorities. It is more suitable for countries where these minorities reside in certain parts of the national territory. In practice, we often encounter minority political institutions that have features of non-territorial autonomy. These institutions can assume various forms and achieve different degrees of autonomy in deciding on local policies and affairs of interest to minority groups.

Although councils of national minorities possess substantial democratisation potential and can significantly contribute to the position of national minorities, previous research does not support this claim. The purpose of this paper is twofold: (i) to determine whether national minority councils constitute an institutional form of non-territorial autonomy and (ii) to assess their actual role in promoting and protecting the interests of national minorities within local political processes.

In order to examine this, the paper employs legal analysis, a review of secondary data available in scientific and professional literature, and a direct analysis of available data on the financing of national minority councils and voter participation in elections for these councils. The role of national minority councils is analysed in four aspects: the legal basis of non-territorial autonomy, the right to self-regulation, the right to establish own decision-making bodies and their scope of work, and their financing. In addition, the voter response to council elections is analysed as a possible indicator of the legitimacy of directly elected bodies.

With regard to the legal basis of their establishment, it can be concluded that they enjoy the highest level of protection, having been established by constitutional law, which, due to the adoption procedure, holds a position between the Constitution and other organic laws. Furthermore, the Constitution of the Republic of Croatia guarantees members of national minorities the right to cultural autonomy, and the councils are an expression of the explicitly recognised collective rights of national minorities. They were established as a collective entity with legal personality. The legislator intended to establish councils as “minority self-government” institutions in local and regional self-government units. However, many authors state that, for a number of reasons, councils cannot be characterised as such. This brings us to their real role, manifested in the right of councils to self-regulation, self-organisation and the establishment of their own decision-making bodies as essential determinants of

non-territorial autonomy. The councils adopt various acts, including a statute regulating important aspects of their operation, a work programme, a financial plan, a final account, and other internal acts governing matters crucial to their functioning. They also have their own decision-making bodies, primarily the president and deputy president of the council, and have the authority to establish other working bodies. However, the council's powers are regulated by constitutional law and are reduced to a solely consultative role. Therefore, the question arises as to their actual influence in shaping political decisions related to the interests of national minorities, as they depend on the cooperation and will of local political actors in this regard. Another problem is the limited financial and administrative resources available for their functioning. The political legitimacy of the council, gained through minority electorate participation in elections, is also questionable, given the extremely low voter turnout across all election cycles. This is also an indicator of the council's non-recognition as a relevant entity in protecting the rights of national minorities at the local level. To conduct a deeper analysis of the actual role of national minority councils and verify their influence in individual local communities, empirical research is necessary. The paper concludes that, although councils have a high level of legal protection, political legitimacy, internal bodies, and institutional experience, they are confined to a consultative role and lack significant influence over local political processes important for national minorities.

KEY WORDS: councils of national minorities, non-territorial autonomy, legal basis and right to self-regulation, right to own bodies and affairs, financing of councils, political participation of voters