

# PROVEDBA IZBORA ZA ČLANOVE VIJEĆA I PREDSTAVNIKE NACIONALNIH MANJINA

*Pregledni znanstveni rad*

*UDK 342.814(497.5)*

Primljeno: 18. kolovoza 2020.

Antonija Petričušić \*

---

*Usvajanjem Zakona o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u ožujku 2019. godine normirana je procedura izbora članova vijeća nacionalnih manjina i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Institucija vijeća i predstavnika predstavlja, uz političke predstavnike manjina u predstavničkim tijelima općina, gradova i županija te u izvršnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, model političke participacije nacionalnih manjina na lokalnoj i regionalnoj razini vlasti. Vijeća i predstavnici trebali bi osigurati da se interesi i potrebe pripadnika nacionalnih manjina uzimaju u obzir prilikom donošenja općih akata i prilikom kreiranja odluka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima se uređuju pitanja od značaja za nacionalnu manjinu. U ovom članku navode se nadležnost vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, potom se opisuje procedura provođenja izbora za članove vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, analiziraju se prava i dužnosti članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina te se propituje zašto novo zakonsko normiranje izbora nije doprinijelo povećanju odaziva birača na izborima za članove vijeća i predstavnika nacionalne manjine. U pripremi ovoga članka korištena je metoda analize postojećih pravnih izvora i drugih sekundarnih izvora (studija i izvješća o ostvarivanju prava nacionalnih manjina, posebice o participaciji vijeća nacionalnih manjina u poslovima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave).*

Ključne riječi: vijeća nacionalnih manjina, predstavnik nacionalnih manjina, izbori za vijeća nacionalnih manjina, politička participacija nacionalnih manjina

---

## 1. UVOD

Prava i slobode pripadnica i pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj uređeni su ustavnim odredbama koje propisuju zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ustav tako jamči pripadnicima i pripadnicama svih nacionalnih manjina ravnopravnost, slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom te kulturnu autonomiju.<sup>1</sup> Prava i slobode pripadnica i pripadnika nacionalnih manjina nadalje su uređena Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina,<sup>2</sup> mnogobrojnim

---

\* Izvanredna profesorica na Katedri za sociologiju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

<sup>1</sup> Članak 15. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 - pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14 – Odluka USRH br. SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014. o provedenom ustavotvornom referendumu.

<sup>2</sup> Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (dalje u tekstu: UZPNM), NN 155/02, 47/10, 80/10 i 93/11.

posebnim zakonima<sup>3</sup> te sklopljenim bilateralnim međunarodnim ugovorima s Mađarskom, Italijom, Srbijom i Crnom Gorom, Makedonijom, Crnom Gorom, Češkom i Austrijom koji se odnose na prava manjina.<sup>4</sup>

Pripadnice i pripadnici nacionalnih manjina uključeni su u procese političkog odlučivanja na temelju propisa koji uređuju prava manjina i prava na političko sudjelovanje građana na izborima za predstavnička tijela. Hrvatsko manjinsko zakonodavstvo predvidjelo je nekoliko modela uključivanja pripadnika manjina u politički život zajednica u kojima prebivaju. Osim što im je omogućeno sudjelovanje u Hrvatskom saboru, sudjeluju i u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te u radu županijskih skupština, gradskih vijeća i općinskih vijeća.<sup>5</sup> Osim toga oni se izabiru i u izvršna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na mjesta općinskih načelnika, dogradonačelnika i dožupana. Na taj se način pripadnicima i pripadnicama nacionalnih manjina omogućuje predstavljenost u političkim tijelima te sudjelovanje u aktivnostima i u odlučivanju o bitnim pitanjima za opstojnost i interese njihovih zajednica.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, koji je stupio na snagu krajem 2002. godine, ustanovio je osim toga i instituciju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina kao instituciju političke participacije nacionalnih manjina inauguriranu s ciljem unaprjeđenja, očuvanja i zaštite položaja nacionalnih manjina u društvu, posebice na lokalnoj i regionalnoj razini vlasti.<sup>6</sup> Vijeća i predstavnici nacionalnih manjina, koji su *de facto* dio sustava lokalne samouprave, trebali bi omogućiti ostvarivanje sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te osigurati bolji položaj nacionalnih manjina u onim zajednicama u kojima vijeća i predstavnici djeluju. Ustavni zakon o pravima nacionalnih

---

<sup>3</sup> Za iscrpan popis zakonskih odredbi kojima se u hrvatskom zakonodavstvu uređuje ostvarivanje prava pripadnika i pripadnica nacionalnih manjina vidi Antonija Petričušić i Tena Šimonović Einwalter 2013. *Priručnik o ljudskim pravima s naglaskom na zaštiti prava nacionalnih manjina*. Centar za mirovne studije, Zagreb. Vidi i „Prilog: Značajniji nacionalni propisi za ostvarivanje i zaštitu prava i sloboda nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj“ u Mikić, Lj.; Japec, L.; Karajić, N.; Protulipac, M.; Sesvečan, T.; Tihomirović, T. 2017. *Priručnik za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina*. WYG savjetovanje, Zagreb, str. 101–103.

<sup>4</sup> Vidi Odluka o proglašenju Zakona o potvrđivanju Ugovora između Republike Hrvatske i Talijanske Republike o pravima manjina i Zakon o potvrđivanju Ugovora između Republike Hrvatske i Talijanske Republike o pravima manjina, NN–MU 15/1997; Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti hrvatske manjine u Republici Mađarskoj i mađarske manjine u Republici Hrvatskoj, NN–MU 8/95; Zakon o potvrđivanju Sporazuma s Vladom Češke Republike o suradnji u području kulture, prosvjete i znanosti, NN–MU 6/02, koji se dijelom odnosi i na nacionalne manjine u obje države, Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Srbije i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori i srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj, NN–MU 3/05, Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Republike Makedonije o zaštiti prava hrvatske manjine u Republici Makedoniji i makedonske manjine u Republici Hrvatskoj, NN–MU 3/08, Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Crnoj Gori i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj, NN–MU 9/09.

<sup>5</sup> Baketa, N.; Kovačić, M. 2010. „Tko i kako predstavlja nacionalne manjine“. *Političke analize*, vol. 1, br. 3, str. 11–14. Vidi i Ceranić, V. 2012. „Političko predstavljanje nacionalnih manjina u ustavnom poretku Republike Hrvatske: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3597/2010 i dr., br. U-I-3786/2010 i dr. i br. U-I-120/2011 i dr.“ *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, god. 45, 90, str. 163–178.

<sup>6</sup> Članak 23. UZPNM-a.

manjina propisao je da se vijeća nacionalnih manjina biraju u jedinicama lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u kojima pripadnici manjina sudjeluju u ukupnom stanovništvu s najmanje 1,5 %, u općinama i gradovima na čijem području živi više od 200 pripadnika pojedine nacionalne manjine te u županijama na čijem području živi više od 500 pripadnika nacionalne manjine. Predstavnik nacionalnih manjina bira se pak u onim jedinicama lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave na čijem području živi najmanje 100 pripadnika nacionalne manjine.<sup>7</sup>

Prilikom donošenja UZPNM-a propisano je bilo da se članovi vijeća i predstavnici nacionalnih manjina biraju prema odredbama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kada je taj zakon osuvremenjen i zamijenjen Zakonom o lokalnim izborima krajem 2012. godine, u njemu je bilo predviđeno donošenje novoga, posebnoga zakona kojim će se urediti postupak izbora članova vijeća nacionalnih manjina i predstavnika nacionalnih manjina.<sup>8</sup> Dakle nekoliko vlada od 2012. godine nije našlo nužnim pozabaviti se tom temom, premda su i česte i nedvosmislene kritike iz manjinskih zajednica, njihovih političkih predstavnika i iz stručnih službi koje provode manjinsku politiku, ali i brojna empirijska istraživanja o djelovanju vijeća upozoravali na potrebu uređenja izbornog procesa vijeća, ali i nadležnosti tih savjetodavnih tijela koja djeluju u političkom prostoru jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Dakle donošenjem Zakona o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina detaljno je normirana procedura izbora članova vijeća nacionalnih manjina i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>9</sup> U ovom članku navode se nadležnost vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, potom se opisuje procedura provođenja izbora za članove vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, analiziraju se posljednji izbori za članove vijeća nacionalnih manjina i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave održani 5. svibnja i 19. svibnja 2019. te se propituje zašto ni detaljno zakonsko reguliranje izbora nije utjecalo na povećanje izlaznosti manjinskih birača na izbore za vijeća i manjinske predstavnike nacionalnih manjina. U pripremi ovoga članka korištena je metoda analize postojećih pravnih izvora i drugih sekundarnih izvora (studija i izvješća o ostvarivanju prava nacionalnih manjina, posebice o participaciji vijeća nacionalnih manjina u poslovima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i novinski članci koji obrađuju temu izbora vijeća i predstavnika nacionalnih manjina).

---

<sup>7</sup> Članak 24. UZPNM-a.

<sup>8</sup> Članak 136. Zakona o lokalnim izborima, NN 144/12, 121/16, 98/19.

<sup>9</sup> Članak 1. st. 1. Zakona o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, NN 25/19 (dalje u tekstu: ZIVPNM).

## 2. NADLEŽNOST VIJEĆA I PREDSTAVNIKA NACIONALNIH MANJINA I IZAZOVI S KOJIMA SU SE VIJEĆA DO SADA SUSRETAGA U SVOM DJELOVANJU

Nacionalna manjina, prema definiciji sadržanoj u UZPNM-u, definirana je kao „skupina hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja“.<sup>10</sup> Popis stanovništva iz 2011. godine navodi da u Hrvatskoj ima 328 738 pripadnika nacionalnih manjina, od toga Albanaca 17 513, Austrijanaca 297, Bošnjaka 31 479, Bugara 350, Crnogoraca 4517, Čeha 9641, Mađara 14 048, Makedonaca 4138, Nijemaca 2965, Poljaka 672, Roma 16 975, Rumunja 435, Rusa 1279, Rusina 1936, Slovaka, 4753, Slovenaca 10 517, Srba 186 633, Talijana 17 807, Turaka 367, Ukrajinaca 1878, Vlaha 29 i Židova 509.<sup>11</sup>

S ciljem unaprjeđivanja, očuvanja i zaštite položaja nacionalnih manjina u društvu UZPNM uredio je pravo pripadnika nacionalnih manjina da biraju vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Vijeća i predstavnici nacionalnih manjina biraju se radi ostvarivanja sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima u općinama, gradovima i županijama za područja na kojima se biraju. Jednom izabrano i konstituirano, vijeće ima status neprofitne pravne osobe, a stječe ga upisom u Registar vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina.<sup>12</sup> Izabrani predstavnik nacionalne manjine također se upisuje u Registar, ali ne stječe status pravne osobe.<sup>13</sup>

Vijeća nacionalnih manjina u jedinici samouprave imaju Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina vrlo usko i eksplicitno reguliran mandat. Ona imaju pravo predlagati tijelima jedinice samouprave mjere za unaprjeđivanje položaja nacionalne manjine u državi ili na nekom njezinu području, uključujući i davanje prijedloga općih akata kojima se uređuju pitanja od značaja za nacionalnu manjinu tijelima koja ih donose; isticati kandidate za dužnosti u tijelima državne uprave i tijelima jedinica samouprave; biti obaviješteni o svakom pitanju o kojem će raspravljati radna tijela predstavničkog tijela jedinice samouprave, a tiče se položaja nacionalne manjine; te davati mišljenja i prijedloge na programe radijskih i televizijskih postaja na lokalnoj i regionalnoj razini namijenjene nacionalnim manjinama ili na programe koji se odnose na manjinska pitanja.<sup>14</sup> Tijela jedinica samouprave za čija su područja izabrana vijeća i/ili predstavnici nacionalnih manjina dužna su svojim općim aktima urediti način, rokove i postupak ostvarivanja gore navedenih specifičnih prava vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama

---

<sup>10</sup> Članak 5. UZPNM-a.

<sup>11</sup> Državni zavod za statistiku, Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku. [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2012/SI-1469.pdf](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2012/SI-1469.pdf) (1. 3. 2021.).

<sup>12</sup> Članci 3.–5. Zakona o Registru vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, NN 80/11 i 34/12. Vidi i Pravilnik o obrascima i načinu vođenja Registra vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, NN 106/11.

<sup>13</sup> Članak 5. Zakona o Registru vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina.

<sup>14</sup> Članak 31. st. 1. UZPNM-a.

samouprave.<sup>15</sup> Vijeća i predstavnici nacionalnih manjina imaju dakle savjetodavnu ulogu u odnosu na poduzimanje aktivnosti i prihvaćanje općih akata tijela jedinica lokalne ili područne samouprave u područjima koja se odnose na unaprjeđivanje, ostvarivanje i zaštitu prava nacionalnih manjina. Savjetodavna uloga vijeća i predstavnika nacionalnih manjina ogleda se u tome da tijela jedinica imaju obvezu razmotriti, ali ne i prihvatiti njihove savjete, mišljenja i prijedloge.

Pojam „manjinske samouprave“ u znanstvenim se raspravama razmatra korištenjem koncepta „neteritorijalne autonomije“, čije pojavljivanje u znanstvenoj literaturi seže u kasne godine devetnaestog i rane dvadesetog stoljeća, kada su pojedini liberalni i socijalistički nastrojeni znanstvenici predložili rješenje koje je trebalo osigurati neteritorijalno ustrojavanje etničkih grupa u multietničkim carstvima toga vremena.<sup>16</sup> Primjerice austrijski marksistički ideolozi Karl Renner i Otto Bauer predložili su organizaciju etničkih grupa putem tijela čiji bi članovi bili sve pripadnice i svi pripadnici određene etničke grupe bez obzira na njihovo prebivalište, a kojima je povjerena zakonodavna i izvršna nadležnost nad pitanjima obrazovanja i kulture manjinske grupe. Nadali su se da će se takvim mjerama doprinijeti prestanku etničkih sukoba i osigurati predstavnicama i predstavnicima manjinskih skupina pristup vlasti, makar i ograničen na područja kulture i obrazovanja.<sup>17</sup> Pojam manjinske samouprave i slični pojmovi u komparativnim zakonodavnim sustavima koji osiguravaju prava pripadnica i pripadnika nacionalnih manjina očituju se kroz institucionalna rješenja koja predviđaju samoorganizaciju i samoupravu etničkih grupa, bez istovremena osiguravanja teritorijalne autonomije.<sup>18</sup> Alexander Osipov razlikuje dva glavna pristupa teorijskom razumijevanju neteritorijalnih autonomija ili manjinskih samouprava. Prvi pristup oživotvoruje načelo prema u kojem etnička skupina uživa (ili bi trebala uživati) određeni stupanj autonomije baviti se svojim unutarnjim poslovima, u pravilu shvaćenim kao očuvanje kulturnog identiteta grupe. Takav se pristup upravo promovira hrvatskim ustavnim zakonom, koji osigurava „kulturnu autonomiju nacionalnih manjina“.<sup>19</sup> Drugi

---

<sup>15</sup> Članak 31. st. 2. UZPNM-a.

<sup>16</sup> Osipov, A. "Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place?" *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 12, no. 1 (2013): 7–26. Dostupno na: [https://www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/JEMIE\\_Datens%C3%A4tze/jemie-datens%C3%A4tze\\_2013/Osipov.pdf](https://www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/JEMIE_Datens%C3%A4tze/jemie-datens%C3%A4tze_2013/Osipov.pdf) (21. 7. 2021.), str. 8.

<sup>17</sup> *Ibid.*, str. 9. Vidi i Renner, K. 1899. *Staat und Nation*. Wien: Dietl. Renner, K. „State and Nation“ u: Nimni, E. (ur.). 2005. *National-Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*. London, New York: Routledge, str. 13–40.

<sup>18</sup> Yupsanis, A. 2019. „Minority Cultural Autonomy in Slovenia, Croatia and Serbia: A Real Opportunity for Cultural Survival or a Right Void of Substance?“ *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 12, br. 1–2, str. 83–112. Vidi i Smith, D. 2013. „Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe“. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 12, br. 1, str. 27–55. Dostupno na: <https://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2013/Smith.pdf> (21. 7. 2021.).

<sup>19</sup> Vidi i Smith, D. J. 2016. *National Cultural Autonomy*. London: Routledge.

pristup pretpostavlja „autonomiju“ kao posebnu vrstu organizacije ili institucije čija se samouprava odnosi na upravljanje određenim javnim resursima.<sup>20</sup>

Neki autori tvrde da su vijeća nacionalnih manjina „tijela koja se po svojoj funkciji, ulozi i opsegu nadležnosti mogu smatrati neteritorijalnim oblikom autonomije“, što u svojim javnim istupima ponavljaju i provoditelji manjinske politike.<sup>21</sup> Primjerice Aleksandar Tolnauer, dugogodišnji predsjednik Savjeta za nacionalne manjine, nemali je broj puta u obraćanju javnosti imenovao vijeća i predstavnike nacionalnih manjina kao „manjinsku samoupravu“.<sup>22</sup> Smatram da su vijeća tek savjetodavna tijela čija je nadležnost vrlo usko određena budući da ona imaju tek savjetodavnu ulogu u pripremi prijedloga općih akata jedinica samouprave kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina. Naime izvršno tijelo jedinice samouprave dužno je u pripremi prijedloga općih akata od vijeća i predstavnika nacionalnih manjina na svom području zatražiti mišljenja i prijedloge vijeća o odredbama kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina.<sup>23</sup> Ipak, unatoč završenim četirima ciklusima djelovanja vijeća i predstavnika nacionalnih manjina tek je u dijelu jedinica samouprave zaživjela praksa da se vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina dostavljaju prijedlozi svih akata koji će se razmatrati na sjednicama predstavničkog tijela jedinice samouprave, kao i da im se upućuju pozivi da prisustvuju sjednicama predstavničkog tijela (Mikić, Japec, Karajić, Protulipac, Sesvečan, Tihomirović 2017: 36). Kako vijeća nemaju pravo veta na odluke lokalnih vlasti samouprave kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina niti je predviđeno sankcioniranje jedinica lokalne samouprave koje ne uzimaju u obzir savjete vijeća i predstavnika, stavovi vijeća očito se ne moraju uvažiti i za njihovo ignoriranje nitko ne odgovara. Takav mandat čini vijeća tzv. *window dressing* – institucijom koja je uvedena u hrvatski pravno-institucionalni poredak ostvarivanja prava manjina tek da lijepo djeluje kao izraz političke volje zakonodavca koji širi listu institucija manjinskih prava, ali u praksi maločemu služi. Tamas Laszlo Papp sličnom je argumentacijom kritizirao svrhu i rezultate postojanja mađarskih manjinskih vijeća ističući manjkavost i nefunkcionalnost te institucije manjinskog predstavništva.<sup>24</sup> Tvrdeći da su vijeća nacionalnih manjina u toj državi uspostavljena isključivo s ciljem očuvanja manjinskih identiteta, smatra da i ne zaslužuju da ih se naziva vijećima budući da bi vijeća trebala imati autonomiju koja bi im omogućavala pravo na prikupljanje poreza, provedbu propisa, novčano kažnjavanje prekršaja i upravljanje javnom infrastrukturom. Kako mađarska vijeća nacionalnih

---

<sup>20</sup> Osipov, A. *op. cit.*, str. 9. Vidi i Osipov, A. 2018. „Can ‘Non-Territorial Autonomy’ Serve as an Analytical Term? Between ‘Thick’ and ‘Thin’ Approaches“. *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 25, br. 4, str. 1–26.

<sup>21</sup> Jakešević, R.; Tatalović, S.; Lacović, T. 2015. „Oblici političkog predstavništva nacionalnih manjina u Hrvatskoj – problemi funkcionalnosti vijeća i predstavnika“. *Političke perspektive* 5 (3), str. 9–37.

<sup>22</sup> Vidi npr. „Intervju: Aleksandar Tolnauer, predsjednik Savjeta za nacionalne manjine RH. Novi zakon po kojem se provode izbori za vijeća i predstavnike trebao bi ojačati kapacitete manjinske samouprave“. Dostupno na:

<https://savjet.nacionalne-manjine.info/2019/05/06/intervju-aleksandara-tolnauer-predsjednik-savjeta-za-nacionalne-manjine-rh/>.

<sup>23</sup> Članak 32. st. 1. UZPNM-a.

<sup>24</sup> Papp, T. L. ‘On the Minority Councils’. Online journal HVG, 29. svibnja 2006. Dostupno na: <http://hvg.hu/english/20060529etnobusiness> (21. 7. 2020.).

manjina ništa od toga nemaju u svojoj nadležnosti, Papp ih smatra tek „etnobirokracijama koje sagorijevaju novac“.<sup>25</sup>

Ljubomir Mikić i dr. (2017: 36) tvrde da se savjetodavna uloga vijeća „može sagledati i u širem kontekstu lokalnog odlučivanja koje nije isključivo povezano s pitanjima uređivanja i ostvarivanja specifičnih prava i sloboda nacionalnih manjina. S tim u vezi, njihova bi se savjetodavna uloga mogla ogledati i u npr. davanju savjeta, mišljenja i komentara na prijedloge lokalnih razvojnih i infrastrukturnih projekata i programa koji su od interesa za širu zajednicu, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina.“ Rezultati opsežnog empirijskog istraživanja iz 2017. godine prikazani su u „Analizi jaza kapaciteta i potreba vijeća i predstavnika nacionalnih manjina“.<sup>26</sup> Izazovi s kojima se vijeća susreću u svom radu prikazani su iz perspektive samih vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, predstavnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te predstavnika organizacija civilnog društva. Analiza je ustanovila da ispitanici kao objektivne prepreke uspješnijem djelovanju vijeća prepoznaju nedostatak financijskih, ljudskih i organizacijskih kapaciteta te neujednačenu spremnost lokalnih i regionalnih samouprava za ostvarivanje redovne institucionalne suradnje s izabranim predstavnicima i vijećima.<sup>27</sup> Ipak, ispitanici ovog istraživanja, članovi vijeća i predstavnici, predstavnici jedinica lokalne i regionalne samouprave te predstavnici organizacija civilnog društva, ponudili su sasvim oprečna objašnjenja zašto djelovanje vijeća ne funkcionira. Iz perspektive vijeća i predstavnika problem su nedovoljna financijska sredstva namijenjena vijećima i predstavnicima te njihova isključivo savjetodavna uloga. Članovi organizacija civilnog društva za nefunkcioniranje vijeća odgovornim drže nedovoljan broj aktivnih pojedinaca među vijećima i predstavnicima. Čelnici pak jedinica lokalne samouprave problem vide u nezainteresiranosti pripadnika nacionalnih manjina za realizaciju svojih vlastitih prava te njihovu nedovoljnu upoznatost s ulogom i funkcijom vijeća i predstavnika. Sve su to problemi te institucije. Jedan od najznačajnijih prijedloga istraživačkog projekta jest poruka da vijeća i predstavnici trebaju strateški promišljati svoju ulogu u lokalnim zajednicama na način da se umrežavaju s ostalim organizacijama civilnog društva, a posebice s dionicima lokalnog razvoja (agencijama, udrugama koje promiču održivi razvoj i sl.). Na taj način mogu ojačati svoju ulogu i značaj u lokalnim zajednicama.

Spremnost na suradnju jedinica lokalne i regionalne samouprave s vijećima i predstavnicima dugo se i mukotrpno uspostavljala, jer ipak se radilo o sasvim novoj instituciji političke participacije manjina u općinama, gradovima i županijama. Suradnja još uvijek varira od mjesta do mjesta, ovisno o sredini, postoje li ili ne u njoj međuetničke tenzije i diskriminacija prema pripadnicima manjina, ovisno o ekonomskoj snazi županija, gradova i općina, ovisno o političkoj kulturi i tradiciji sredine u kojima vijeća djeluju. 57 % vijeća i predstavnika nacionalnih manjina obuhvaćenih ispitivanjem iz 2017. godine potvrđuje da ih jedinice lokalne samouprave prihvaćaju kao relevantne partnere u

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Karajić, N.; Japec, L.; Krivokuća, M. 2017. Rezultati GAP analize. WYG savjetovanje, Zagreb.

<sup>27</sup> *Ibid.*, str. 193–195.

kreiranju politika vezanih uz nacionalne manjine.<sup>28</sup> U pravilu vijeća i predstavnici prisustvuju i aktivno sudjeluju u radu predstavničkih tijela jedinica samouprave ukoliko ih one konzultiraju u postupku pripreme prijedloga općih akata, ukoliko ih obavještavaju o mjerama i odlukama lokalnih vlasti te ukoliko im dostavljaju materijale sa sjednica. Nedavno provedeno istraživanje ustanovilo je da su aktivnija vijeća i predstavnici zagrebačke regije i istočne Hrvatske, a manje aktivna vijeća i predstavnici južne Hrvatske.<sup>29</sup> Konačno, u onim jedinicama u kojima postoje službe za komunikaciju i suradnju s nacionalnim manjinama te u kojima su relevantni akti usklađeni s manjinskim zakonodavstvom vijeća i predstavnici u većoj su mjeri uključeni u rad predstavničkih tijela i sudjeluju na sjednicama.<sup>30</sup> Značajnije uključivanje vijeća i predstavnika u procese odlučivanja o pitanjima od interesa za nacionalne manjine traži od članova vijeća da budu upoznati s mnogim zakonskim normama i procedurama, za što članovi vijeća često nemaju kapaciteta.

### **3. REGULIRANJE IZBORA VIJEĆA I PREDSTAVNIKA NACIONALNIH MANJINA**

#### **3.1. Uvjeti za izbor vijeća i predstavnika nacionalnih manjina**

Kako je već ranije spomenuto, uvjeti za izbor vijeća i predstavnika nacionalnih manjina propisani su Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. Vijeća se biraju u jedinicama lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u kojima pripadnici manjina sudjeluju u ukupnom stanovništvu s najmanje 1,5 %, u općinama i gradovima na čijem području živi više od 200 pripadnika pojedine nacionalne manjine te u županijama na čijem području živi više od 500 pripadnika nacionalne manjine.<sup>31</sup> U jedinicama pak lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave na čijem području živi najmanje 100 pripadnika nacionalne manjine bira se predstavnik nacionalnih manjina.<sup>32</sup> U vijeća nacionalnih manjina općine bira se 10 članova, u vijeća nacionalnih manjina grada bira se 15, a u vijeće nacionalnih manjina županije bira se 25 članova pripadnika i pripadnika nacionalne manjine.<sup>33</sup> U uvodnim odredbama Zakona o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina stoji da se pravo na izbor članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina određuje sukladno odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.<sup>34</sup>

Do stupanja na snagu Zakona o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina na snazi su bile odredbe zakona koje su se odnosile na izbore za članove vijeća nacionalnih manjina i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne)

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, str. 193.

<sup>29</sup> *Ibid.*, str. 152

<sup>30</sup> *Ibid.*,

<sup>31</sup> Članak 24. st. 1. UZPNM-a.

<sup>32</sup> Članak 24. st. 3. UZPNM-a.

<sup>33</sup> Članak 24. st. 2. UZPNM-a i članak 53. st. 2. ZIVPNM-a.

<sup>34</sup> Članak 2. st. 1. UZPNM-a.



samouprave te su se odredbe o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave primjenjivale i na izbore za članove vijeća nacionalnih manjina i predstavnike nacionalnih manjina. Radilo se najprije o Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a od 2012. godine o Zakonu o lokalnim izborima.<sup>35</sup> U Zakonu o lokalnim izborima bilo je čak eksplicitno propisano kako će se izbor vijeća i predstavnika nacionalnih manjina urediti posebnim zakonom, čime se namjeravalo izbjeći „miješanje“ zakonskog uređenja lokalnih izbora s izborima za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina.<sup>36</sup> Slična rješenja, s posebno dizajniranim izbornim procesom za biranje manjinskih vijeća, na snazi su primjerice u Estoniji, Mađarskoj, Sloveniji i Srbiji.<sup>37</sup>

### **3.2. Kandidiranje na izborima i način izbora članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina**

Aktivno biračko pravo, tj. pravo birati članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, imaju hrvatski državljani s navršenih 18 godina života koji su u registru birača upisani kao pripadnici nacionalne manjine ako ta nacionalna manjina ima pravo na vijeće, odnosno na predstavnika u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave. Birači iz redova pripadnika nacionalnih manjina osim toga moraju imati prijavljeno prebivalište na području jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj se izbori provode. Pasivno biračko pravo, dakle pravo biti biran za člana vijeća, odnosno za predstavnika nacionalne manjine, ima hrvatski državljanin koji na dan podnošenja prijedloga liste kandidata, odnosno kandidature nadležnom izbornom povjerenstvu, ima navršenih 18 godina života te je upisan u registar birača kao pripadnik nacionalne manjine koja ima pravo na konstituiranje vijeća nacionalne manjine, odnosno na predstavnika nacionalne manjine u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, i ima prijavljeno prebivalište na području jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj se izbori provode.

Ustavni zakon nije bio propisao tko ima pravo predlagati liste kandidata na izborima članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Glava II. Zakona sadrži odredbe koje se odnose na postupak kandidiranja te uređuje način podnošenja lista kandidata i

---

<sup>35</sup> Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 44/05, 44/06, 109/07 i 144/12. Zakon o lokalnim izborima, NN 144/12, 121/16, 98/19.

<sup>36</sup> Članak 136. Zakona o lokalnim izborima doslovno glasi: „Postupak izbora članova vijeća nacionalnih manjina i predstavnika nacionalnih manjina koji se biraju u jedinicama sukladno odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina uredit će se posebnim zakonom. Do stupanja na snagu novog zakona na snazi ostaju odredbe Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/01., 10/02., 155/02., 45/03., 43/04., 40/05., 44/05., 109/07. i 24/11. koje se odnose na izbore za članove vijeća nacionalnih manjina i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama te odredbe o izboru članova predstavničkih tijela u dijelu odgovarajuće primjene na izbore za članove vijeća nacionalnih manjina i predstavnike nacionalnih manjina.“

<sup>37</sup> Vidi i Dobos, B., „The Elections to Nonterritorial Autonomies of Central and South Eastern Europe“. *Nationalities Papers* 48 (2) (2020), str. 289–306. Vidi i Korhecz, T. 2002. „Democratic Legitimacy and Election Rules of National Ethnic Minority Bodies and Representatives – Reflections on Legal Solutions in Hungary and Slovenia.“ *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 9, br. 2, str. 161–181.

kandidatura.<sup>38</sup> Ovlašteni predlagatelji lista kandidata (za izbor članova vijeća nacionalnih manjina) i kandidatura (za izbor predstavnika nacionalnih manjina) jesu, prema tekstu novog Zakona, udruge nacionalnih manjina i pripadnici nacionalne manjine – birači.<sup>39</sup> Kada birači iz redova nacionalnih manjina podnose liste kandidata za izbor vijeća u općini, potrebno je da listu kandidata za članove vijeća i predstavnika nacionalnih manjina podnese najmanje 20 pripadnika nacionalne manjine birača s područja općine; najmanje 30 pripadnika nacionalne manjine birača s područja grada te najmanje 50 pripadnika nacionalne manjine birača s područja županije, odnosno Grada Zagreba. U Zakon o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina „udruge nacionalnih manjina“ definirane su kao udruge koje su osnovane s ciljem zaštite nacionalnih manjina, odnosno udruge koje imaju za cilj grupu nacionalne manjine čiji pripadnici biraju članove vijeća, odnosno predstavnike nacionalnih manjina.<sup>40</sup>

Zakonom o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina uređuje se zabrana kandidiranja određenim kategorijama građana. Tako se za člana vijeća, odnosno predstavnika nacionalne manjine ili za njegova zamjenika ne smiju kandidirati birači koji su policijski službenici i djelatne vojne osobe. Ne smije se kandidirati ni birač koji istovremeno u istoj jedinici obnaša dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, župana, odnosno njegova zamjenika koji je izabran istodobno s njim.<sup>41</sup> Propisana je i zabrana višestrukog kandidiranja te nitko ne može istovremeno biti kandidat na više predloženih lista kandidata, odnosno kandidatura za izbor članova vijeća, odnosno predstavnika nacionalne manjine na istim izborima u istoj izbornoj jedinici.<sup>42</sup> Ipak, zabrana višestrukog kandidiranja odnosi se samo na kandidiranje u istoj izbornoj jedinici, što znači da se ista osoba može kandidirati za člana vijeća, odnosno predstavnika nacionalne manjine u različitim izbornim jedinicama.

Zakon regulira i sadržaj prijedloga lista kandidata za članove vijeća nacionalnih manjina (propisuje se najveći i najmanji broj kandidata za vijeće nacionalne manjine u općini, gradu te županiji, odnosno Gradu Zagrebu), sadržaj prijedloga kandidature za predstavnika nacionalne manjine te zaprimanje prijedloga lista kandidata i kandidatura.<sup>43</sup> Tako se u prijedlogu kandidature obvezatno navodi predlagatelj kandidature te podaci o kandidatu za predstavnika nacionalne manjine i kandidatu za njegova zamjenika.<sup>44</sup> Uz prijedlog liste kandidata i kandidature dostavlja se očitovanje o prihvaćanju kandidature svakog kandidata na listi, odnosno kandidaturi, ovjereno kod javnog bilježnika ili nadležnog izbornog povjerenstva.<sup>45</sup>

---

<sup>38</sup> Članci 8.–27. ZIVPNM-a.

<sup>39</sup> Članak 9. ZIVPNM-a.

<sup>40</sup> Članak 9. st. 1. ZIVPNM-a.

<sup>41</sup> Članak 11. ZIVPNM-a.

<sup>42</sup> Članak 12. ZIVPNM-a.

<sup>43</sup> Članak 14. ZIVPNM-a.

<sup>44</sup> Članak 15. st. 1. ZIVPNM-a.

<sup>45</sup> Članak 16. st. 1. ZIVPNM-a.

Glava IV. Zakona propisuje da su izborna tijela za provedbu izbora Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, županijska izborna povjerenstva, Izborna povjerenstvo Grada Zagreba, gradska i općinska izborna povjerenstva te birački odbori.<sup>46</sup> U Glavi V. Zakona, koja se odnosi na biračka mjesta, propisano je da su biračka mjesta prostori u kojima se obavlja glasovanje, a propisani su i način te rok za njihovo određivanje.<sup>47</sup>

U Glavi VI. propisuje se način izbora članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina tako da se oni biraju većinskim izbornim sustavom na način da cijelo područje jedinice čini jednu izbornu jedinicu, odnosno za članove vijeća izabrani su kandidati redosljedom dobivenog najvećeg broja glasova birača koji su glasovali, zaključno do broja koji se bira u vijeće, a za predstavnika je izabran kandidat koji je dobio najveći broj glasova birača koji su glasovali.<sup>48</sup>

Odluku o raspisivanju izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina donosi Vlada Republike Hrvatske.<sup>49</sup> Istodobno s odlukama o raspisivanju izbora Vlada Republike Hrvatske donosi i odluku o određivanju visine naknade troškova izborne promidžbe za izbor članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i odluku o određivanju visine naknade za rad članova izbornih tijela za provedbu izbora članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, a na osnovi mjerila i prijedloga Državnog izbornog povjerenstva.<sup>50</sup>

Zakonom o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina odgovoreno je i na kontinuiran raniji prigovor iz manjinskih zajednica i političkih predstavnika nacionalnih manjina, koji su zamjerali ljetni termin ranijih izbora za vijeća i predstavnike opravdavajući slab odaziv birača terminom izbora u ljetnim mjesecima. Izbori za članove vijeća i za predstavnike nacionalnih manjina održavaju se, prema tekstu novog Zakona, istodobno, i to prve nedjelje u svibnju svake četvrte godine.<sup>51</sup>

### **3.3. Provedba izbora za članove vijeća i predstavnika nacionalnih manjina**

U Glavi VII. uređuje se provedba izbora, odnosno mjesto, vrijeme i način glasovanja, sadržaj glasačkog listića, radnje izbornih tijela na izborni dan, obveze biračkog odbora prema biračima (posebno je uređen način glasovanja birača kojima je biračko mjesto nedostupno), utvrđivanje rezultata glasovanja, unos podataka iz zapisnika o radu izbornih tijela u informatički sustav, rokovi za sastavljanje i dostava zapisnika o radu izbornih povjerenstava te utvrđivanje i objava rezultata izbora. U odnosu na prebrojavanje glasačkih listića i utvrđivanje broja listića propisana je novina na način da, ako se nakon prebrojavanja glasačkih listića utvrdi da je broj listića veći od utvrđenog

---

<sup>46</sup> Članci 30.–48. ZIVPNM-a.

<sup>47</sup> Članci 49.–52. ZIVPNM-a.

<sup>48</sup> Članak 24. st. 5. UZPNM-a.

<sup>49</sup> Članak 6. st. 1. ZIVPNM-a.

<sup>50</sup> Članci 29. st. 4. i čl. 47. st. 3. ZIVPNM-a.

<sup>51</sup> Članak 7. ZIVPNM-a.

broja birača koji su pristupili glasovanju, o tome će se sastaviti službena bilješka u zapisniku o radu biračkog odbora te utvrditi broj glasova na tom biračkom mjestu prema broju glasačkih listića. Zapisnik koji sadrži tu službenu bilješku ne unosi se u informatički sustav prije nego što nadležno izborno povjerenstvo utvrdi je li višak glasačkih listića mogao utjecati na rezultat izbora. Ako utvrdi da višak nije mogao utjecati na rezultat izbora, unijet će podatke iz zapisnika u informatički sustav. Ako se utvrdi da je višak listića mogao utjecati na rezultat izbora, odredit će ponavljanje izbora na tom biračkom mjestu

Članovi vijeća nacionalnih manjina i predstavnici nacionalnih manjina biraju se neposredno na izborima, tajnim glasovanjem na mandat od četiri godine.<sup>52</sup> Članovi vijeća i predstavnici nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave biraju se većinskim izbornim sustavom na način da cijelo područje općine ili grada, županije ili Grada Zagreba čini jednu izbornu jedinicu.<sup>53</sup> Za članove vijeća nacionalne manjine izabrani su kandidati redoslijedom dobivenog najvećeg broja glasova birača koji su glasovali, dok je za predstavnika nacionalne manjine izabran kandidat koji je dobio najveći broj glasova birača koji su glasovali.<sup>54</sup>

Savjet za nacionalne manjine upozoravao je već tijekom prijašnjih izbora kako pitanja financiranja te troškova izborne promidžbe izbora za vijeća i predstavnike nisu adekvatno zakonski riješena. Osim što pitanje izborne promidžbe i njena financiranja uopće nije bilo zakonski uređeno, temeljem Ustavnog zakona financiranje tih izbora palo je na teret jedinica lokalne samouprave budući da je bilo propisano da se na postupak izbora i druga pitanja u svezi s njihovim izborom shodno primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave.<sup>55</sup> Ta je pravna praznina ispravljena Zakonom o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, koji je propisao da se sredstva za provedbu izbora unutar pojedine jedinice, kao i u dotadašnjoj praksi, osiguravaju u proračunu jedinice, dok se sredstva potrebna za izvršenje obveza Državnog izbornog povjerenstva osiguravaju u državnom proračunu Republike Hrvatske.<sup>56</sup>

Novina je ovoga Zakona u odnosu na ostale zakonske izvore koji reguliraju izbore da njime nisu propisane odredbe o izbornoj šutnji. Izbornom promidžbom smatraju se radnje sudionika izborne promidžbe kojima se pozivaju birači da glasuju za određene kandidate, kojima se predstavlja biračima izborni programi te kojima se utječe ili može utjecati na birače.<sup>57</sup> Izborna promidžba počinje prvog dana od dana objave zbirnih lista manjinskih vijeća i predstavnika.<sup>58</sup> Pravo na naknadu troškova izborne promidžbe ostvaruje se nakon objave konačnih rezultata izbora, a financijska sredstva osiguravaju se u proračunu jedinice na čijem se području izbori provode. Pravo na naknadu troškova izborne promidžbe ima udruga nacionalne manjine koja na izborima dobije najmanje jednog člana

---

<sup>52</sup> Članak 2. st. 2. ZIVPNM-a.

<sup>53</sup> Članak 53. st. 1. ZIVPNM-a.

<sup>54</sup> Članak 53. st. 3. ZIVPNM-a.

<sup>55</sup> Članak 24. st. 5. UZPNM-a.

<sup>56</sup> Članak 2. st. 2. ZIVPNM-a.

<sup>57</sup> Članak 27. st. 1. ZIVPNM-a.

<sup>58</sup> Članak 27. st. 3. ZIVPNM-a.

vijeća ili predstavnika nacionalne manjine u toj jedinici. Ako su pak članove vijeća ili predstavnika nacionalne manjine kandidirali pripadnici nacionalnih manjina, pravo na naknadu troškova izborne promidžbe ostvarit će vijeće, odnosno predstavnik nacionalne manjine koji je izabran.<sup>59</sup>

### **3.4. Promatranje izbora vijeća i predstavnika nacionalnih manjina i zaštita izbornog prava**

Zakon o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina regulirao je i promatranje izbora za vijeća i predstavnike. U Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji se ranije primjenjivao za organiziranje izbora za vijeća i predstavnike, nisu bile propisane posebne odredbe o promatranju izbora, već je Državno izborno povjerenstvo donosilo posebnu obvezatnu uputu vezanu uz promatranje izbora. U takvim se uputama u skladu s izbornom praksom propisivalo tko je sve mogao predlagati promatrače, na koji način i u kojem roku, kako se utvrđivao status promatrača te koja su bila prava i obveze promatrača.

Pravo promatranja rada izbornih tijela imali su prije stupanja na snagu Zakona o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina promatrači: udruge nacionalnih manjina koje su predložile liste kandidata, odnosno kandidature za članove vijeća i/ili predstavnika nacionalne manjine; pripadnici nacionalnih manjina birači koji su predložili liste kandidata, odnosno kandidature za članove vijeća i/ili predstavnika nacionalne manjine; udruge registrirane u Republici Hrvatskoj koje djeluju na području neovisnog promatranja izbora i/ili promicanja ljudskih i građanskih prava i međunarodne organizacije koje se bave promatranjem izbora; diplomatsko-konzularna predstavništva u Republici Hrvatskoj; međunarodna udruženja izbornih tijela te izborna tijela iz drugih država. Istovjetno rješenje propisao je i novi Zakon u Glavi IX., u kojoj je propisano tko ima pravo promatranja izbora, kako se podnosi zahtjev za promatranje izbora, tko odobrava promatranje izbora te promatraču izdaje službenu iskaznicu, koja su prava i obveze promatrača te koje su ovlasti izbornih tijela prema promatračima.<sup>60</sup> U Glavi X. Zakonom je detaljno uređena zaštita osobnih podataka u izbornom postupku s obzirom na važeće propise o zaštiti osobnih podataka.<sup>61</sup>

Glava XI. Zakona o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina regulira tko ima pravo podnijeti prigovor zbog nepravilnosti u izbornom postupku.<sup>62</sup> Državno izborno povjerenstvo nadležno je za odlučivanje povodom prigovora zbog nepravilnosti u izbornom postupku na izborima članova vijeća, odnosno predstavnika nacionalnih manjina u županiji, odnosno Gradu Zagrebu.<sup>63</sup> Protiv rješenja nadležnog izbornog povjerenstva podnositelj prigovora ima pravo podnijeti žalbu Ustavnom sudu, koji je

---

<sup>59</sup> Članak 29. st. 1–3. ZIVPNM-a.

<sup>60</sup> Članak 80.–84. ZIVPNM-a.

<sup>61</sup> Članak 85.–93. ZIVPNM-a.

<sup>62</sup> Članak 94. ZIVPNM-a.

<sup>63</sup> Članak 95. ZIVPNM-a.

dužan donijeti odluku o žalbi u roku od 48 sati od dana njezina primitka.<sup>64</sup> Ustavnost i zakonitost tih izbora nadzire Ustavni sud Republike Hrvatske.<sup>65</sup>

#### **4. KONSTITUIRANJE VIJEĆA NACIONALNIH MANJINA PO PROVEDBI IZBORA TE PRAVA I DUŽNOSTI ČLANOVA VIJEĆA I PREDSTAVNIKA NACIONALNIH MANJINA**

Mandat članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina te konstituiranje vijeća nacionalnih manjina propisani su Glavom XII. Zakona o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina.

Konstituirajuće sjednice vijeća nacionalnih manjina sazivaju župani, gradonačelnik Grada Zagreba, gradonačelnici i općinski načelnici u roku od 45 dana od objave konačnih rezultata izbora.<sup>66</sup> Ako se vijeće nacionalne manjine ne konstituira na sjednici u roku iz stavka 1. ovoga članka, ovlašteni sazivač sazvat će novu konstituirajuću sjednicu u roku od 30 dana od dana kada je prethodna sjednica bila, odnosno trebala biti održana.<sup>67</sup> Ako se vijeće nacionalne manjine ne konstituira ni na toj sjednici, ovlašteni sazivač sazvat će novu konstituirajuću sjednicu u roku od osam dana nakon što se općini, gradu, odnosno županiji dostavi pisani prijedlog izbora predsjednika vijeća koji je potpisala većina svih članova vijeća propisanih ustavnim zakonom kojim se uređuju prava nacionalnih manjina.<sup>68</sup> Konstituirajućom sjednicom vijeća nacionalne manjine do izbora predsjednika predsjednik prvi kandidat koji je dobio najveći broj glasova. Ako dva ili više kandidata imaju jednak broj glasova, predsjedat će prvi kandidat po abecedi.<sup>69</sup> Za konstituiranje vijeća na konstituirajućoj sjednici potrebna je nazočnost najmanje većine svih članova vijeća propisanih ustavnim zakonom kojim se uređuju prava nacionalnih manjina.<sup>70</sup> Vijeće nacionalne manjine smatra se konstituiranim izborom predsjednika.<sup>71</sup> Predsjednik vijeća nacionalne manjine bira se većinom glasova svih članova vijeća propisanih ustavnim zakonom kojim se uređuju prava nacionalnih manjina.<sup>72</sup> Predsjednik vijeća bira se tajnim glasovanjem, sukladno odredbama ustavnog zakona kojim se uređuju prava nacionalnih manjina.<sup>73</sup>

Prava i dužnosti članova vijeća nacionalnih manjina započinju danom konstituiranja vijeća, a prava i dužnosti predstavnika nacionalnih manjina započinju prvog radnog dana koji slijedi nakon dana objave konačnih rezultata izbora.<sup>74</sup> Mandat članova vijeća

---

<sup>64</sup> Članak 98. ZIVPNM-a.

<sup>65</sup> Članak 100. ZIVPNM-a.

<sup>66</sup> Članak 104. st. 1. ZIVPNM-a.

<sup>67</sup> Članak 104. st. 2. ZIVPNM-a.

<sup>68</sup> Članak 104. st. 3. ZIVPNM-a.

<sup>69</sup> Članak 104. st. 4. ZIVPNM-a.

<sup>70</sup> Članak 104. st. 5. ZIVPNM-a.

<sup>71</sup> Članak 104. st. 6. ZIVPNM-a.

<sup>72</sup> Članak 104. st. 7. ZIVPNM-a.

<sup>73</sup> Članak 104. st. 8. ZIVPNM-a.

<sup>74</sup> Članak 3. st. 1. i 2. ZIVPNM-a.

nacionalnih manjina izabranih na izborima počinje danom konstituiranja vijeća nacionalnih manjina i traje do stupanja na snagu odluke Vlade Republike Hrvatske o raspisivanju izbora za članove vijeća nacionalnih manjina u jedinicama.<sup>75</sup> Mandat predstavnika nacionalnih manjina počinje prvog radnog dana koji slijedi nakon dana objave konačnih rezultata izbora i traje do stupanja na snagu odluke Vlade Republike Hrvatske o raspisivanju izbora za predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama.<sup>76</sup> Predsjednik vijeća nacionalne manjine ovlašten je nakon prestanka mandata, do konstituiranja vijeća u novom mandatu, obavljati samo one poslove koji su nužni za redovito poslovanje, odnosno funkcioniranje vijeća.<sup>77</sup>

Mandat članu vijeća i predstavniku nacionalne manjine prestaje u sljedećim slučajevima: ako je u istoj jedinici izabran za općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana ili njegova zamjenika koji je izabran zajedno s njim, i to danom stupanja na izabranu dužnost; ako podnese ostavku, danom dostave pisane ostavke sukladno pravilima o dostavi propisanim zakonom kojim se uređuje opći upravni postupak; ako je pravomoćnom sudskom odlukom potpuno lišen poslovne sposobnosti, danom pravomoćnosti sudske odluke; ako je pravomoćnom sudskom presudom osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci, danom pravomoćnosti sudske presude; ako mu prestane prebivalište na području jedinice, danom prestanka prebivališta; ako se kao pripadnik nacionalne manjine briše iz evidencije popisa birača na području za koje je izabran; ako mu prestane hrvatsko državljanstvo, danom prestanka državljanstva; smrću.<sup>78</sup> Izabranog člana vijeća nacionalne manjine kojem prestane mandat prije njegova redovita isteka zamjenjuje prvi sljedeći neizabrani kandidat s najviše dobivenih glasova danom prestanka mandata.<sup>79</sup> Izabranog predstavnika nacionalne manjine kojemu prestane mandat zamjenjuje zamjenik predstavnika nacionalne manjine koji je izabran istodobno s njim.<sup>80</sup> Upravo je Zakonom o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina inaugurirana institucija zamjenika predstavnika nacionalne manjine jer do donošenja tog Zakona predstavnik nacionalne manjine nije imao svoga zamjenika. Propisivanje odredbe o zamjeniku predstavnika nacionalne manjine odgovor je na situacije kada je predstavniku nacionalne manjine prestajao mandat prije njegova redovita isteka te omogućuje pripadnicima nacionalne manjine na tom području da i dalje imaju svog predstavnika.

---

<sup>75</sup> Članak 101. st. 1. ZIVPNM-a.

<sup>76</sup> Članak 101. st. 2. ZIVPNM-a.

<sup>77</sup> Članak 101. st. 3. ZIVPNM-a.

<sup>78</sup> Članak 102. st. 1. ZIVPNM-a.

<sup>79</sup> Članak 103. st. 1. ZIVPNM-a.

<sup>80</sup> Članak 103. st. 4. ZIVPNM-a.

## **5. PROVEDBA POSLJEDNJIH IZBORA ZA ČLANOVE VIJEĆA NACIONALNIH MANJINA I PREDSTAVNIKE NACIONALNIH MANJINA U JEDINICAMA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE SUKLADNO ZAKONU O IZBORU VIJEĆA I PREDSTAVNIKA NACIONALNIH MANJINA U SVIBNJU 2019. GODINE**

Na posljednjim izborima za članove vijeća nacionalnih manjina i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave održanima 5. svibnja i 19. svibnja 2019. godine primjenjivale su se po prvi put odredbe Zakona o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Na temelju članka 6. Zakona o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina Vlada Republike Hrvatske donijela Odluku o raspisivanju izbora za članove vijeća nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, koja je stupila na snagu 3. travnja 2019.,<sup>81</sup> dok je Izmjena Odluke o raspisivanju izbora za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave stupila na snagu 11. travnja 2019.<sup>82</sup> Ukupno je bilo raspisano 515 izbora za članove vijeća nacionalnih manjina, i to 74 u županijama i Gradu Zagrebu, 171 u gradovima i 270 u općinama. Ukupno su bila raspisana i 144 izbora za predstavnike nacionalnih manjina, i to 89 u županijama i Gradu Zagrebu, 54 u gradovima i jedni u općini.<sup>83</sup>

Pravo birati članove vijeća nacionalnih manjina (u onim jedinicama u kojima su održani izbori) na razini županija i Grada Zagreba imalo je 251 867 birača, na razini gradova 120 030 birača i na razini općina 61 402 birača. Prema podacima Državnog izbornog povjerenstva na izborima članova vijeća nacionalnih manjina održanim 5. svibnja 2019. ukupno je glasovalo: na razini županija i Grada Zagreba 31 755 birača ili 12,61 %, na razini gradova 13 086 birača ili 10,90 % i na razini općina 14 204 birača ili 23,13 %. U drugom krugu glasovanja na izborima članova vijeća nacionalnih manjina održanim 19. svibnja 2019., koji je proveden u sedam općina, pravo birati imalo je ukupno 948 birača, od čega je glasovalo 124 birača ili 13,08 %. Od ukupno 6444 predložena kandidata za članove vijeća nacionalnih manjina izabrano je ukupno 5029, od čega 1759 na razini županija i Grada Zagreba te 1991 na razini gradova i 1279 na razini općina. Dakle na posljednjim izborima za vijeća nacionalnih manjina i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave 5. svibnja 2019. godine na razini županija i Grada Zagreba glasalo je 12,61 %, na razini gradova 10,90 % i na razini općina 23,13 %

---

<sup>81</sup> Odluka Vlade Republike Hrvatske od 28. ožujka 2019. o raspisivanju izbora za članove vijeća nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i Odluka Vlade Republike Hrvatske od 28. ožujka 2019. o raspisivanju izbora za predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 32/19.

<sup>82</sup> Izmjena Odluke o raspisivanju izbora za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 37/19.

<sup>83</sup> Državno izbornog povjerenstvo Republike Hrvatske, Informacija o rezultatima glasovanja na izborima članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave provedenih 5. i 19. svibnja 2019. Dostupno na:

[https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2019/Izbori\\_clanova\\_vijeca\\_nac\\_manjina\\_i\\_izbori\\_predstavnik\\_nac\\_manjina/Rezultati/Kona%C4%8Dni%20rezultati%20-%20objava/2019\\_Predgovor\\_Naslovnica\\_Informacija%20o%20rezultatima.pdf](https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2019/Izbori_clanova_vijeca_nac_manjina_i_izbori_predstavnik_nac_manjina/Rezultati/Kona%C4%8Dni%20rezultati%20-%20objava/2019_Predgovor_Naslovnica_Informacija%20o%20rezultatima.pdf), str. 3.



birača. Na prethodnim izborima, održanim u svibnju 2015. godine, izašlo je tek oko 13,5 % birača od ukupno tristotinjak tisuća onih koji imaju pasivno biračko pravo. Slaba izlaznost u prvom ili drugom izbornom ciklusu još se mogla opravdavati nep(re)oznavanjem te institucije, koja je uvedena Ustavnim zakonom 2002. godine. Ipak, kontinuiran izostanak ozbiljnijeg interesa birača govori da vijeća nisu vidljiva, prepoznata i doživljena kao bitna u svojim zajednicama i od pripadnika nacionalnih manjina. Konstantno slab odaziv birača u dosadašnjih pet izbornih ciklusa upućuje na zaključak da pripadnici manjina ne doživljavaju tu političku instituciju važnom za svoj opstanak i svakodnevni život niti smatraju kako vijeća i predstavnici doprinose unaprjeđivanju i zaštiti položaja nacionalnih manjina u mjestima u kojima djeluju.

## **6. KAKO DO VEĆEG ODAZIVA BIRAČA NA IZBORIMA ZA ČLANOVE VIJEĆA I PREDSTAVNIKA NACIONALNE MANJINE?**

Da bi se osnažio kapacitet izabranih vijeća i predstavnika nacionalnih manjina te na taj način ojačala institucija, do sada su se provodili mnogobrojni seminari i radionice za vijeća i predstavnike manjina s ciljem unaprjeđenja i ostvarivanja uvjeta za učinkovitost njihova sudjelovanja u procesu odlučivanja na lokalnoj i regionalnoj razini (Vlada Republike Hrvatske, 2019: 7). Na takvim edukativnim skupovima podučavaju se modaliteti uključivanja i sudjelovanja pripadnica i pripadnika nacionalnih manjina u procesima odlučivanja u tijelima lokalne i regionalne samouprave te se predstavnike i predstavnice lokalne i regionalne samouprave potiče na stvaranje uvjeta za učinkovit rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Vlada Republike Hrvatske navodi da su „od 2014. do 2018. godine održani seminari za vijeća i predstavnike Brodsko-posavske županije u Slavonskom Brodu 3. prosinca 2014. godine, Šibensko-kninske županije u Šibeniku 24. travnja 2015. godine, Zadarske županije u Zadru 9. studenoga 2016. godine, Koprivničko-križevačke županije u Koprivnici 14. travnja 2016. godine, Istarske županije u Puli 13. rujna 2017. godine, Splitsko-dalmatinske županije u Splitu 7. rujna 2018. godine i Zadarske županije u Zadru 14. rujna 2018. godine.“<sup>84</sup> Nemoguće je ne zaključiti da se i ne radi o osobito velikom broju edukacijskih radionica s obzirom na to da je ukupni broj konstituiranih vijeća veći od 300, a u svakom vijeću djeluje od 10 do 25 članica i članova pripadnica i pripadnika nacionalne manjine, te da je obuhvat takvih edukacija, koje ciljaju povećati kapacitete vijeća, nedovoljan.

Pohvalan je ipak trend zamjetan posljednjih godina u provedbi hrvatske manjinske politike koji bilježi primjenu empirijskih podataka u modeliranju i provedbi manjinske politike. Tako je primjerice Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske provodio od veljače 2016. godine do kolovoza 2017. godine projekt „Potpora vijećima nacionalnih manjina na lokalnoj razini“. Cilj projekta bio je „osigurati cjelovito i učinkovito ostvarivanje ljudskih prava te poboljšanje aktivnog i potpunog

---

<sup>84</sup> Vlada Republike Hrvatske, 2019. Peto izvješće Republike Hrvatske o provedbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/provedba-okvirne-konvencije-za-zastitu-nacionalnih-manjina/592> (1. 8. 2020.), str. 7.

sudjelovanja nacionalnih manjina u gospodarskom, kulturnom i društvenom životu hrvatskog društva, uz očuvanje njihova vlastitog identiteta, kulture i tradicije, a svrha projekta jest osigurati preduvjete za aktivnu participaciju vijeća nacionalnih manjina u provedbi praćenja Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i u razvoju vlastitih lokalnih zajednica na području Republike Hrvatske.<sup>85</sup> Glavne aktivnosti projekta bile su provedba analize kapaciteta i potreba vijeća i predstavnika nacionalnih manjina za praćenje provedbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i razvijanje alata za povećanje učinkovitosti djelovanja vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, koji uključuju izradu *web*-sučelja i priručnika. U okviru projekta provedene su edukacije trenera vijeća i predstavnika nacionalnih manjina s naglaskom na umrežavanje s ostalim ključnim dionicima lokalnog razvoja u pet regionalnih centara.<sup>86</sup> Tijekom projekta održano je i 10 trodnevnih regionalnih edukacija članova vijeća i pojedinačnih predstavnika nacionalnih manjina za praćenje provedbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i za jačanje njihove savjetodavne uloge i umrežavanje s ostalim ključnim dionicima lokalnog razvoja (poput lokalnih akcijskih grupa i udruga koje promiču održivi razvoj). U svrhu jačanja te uloge izrađen je i „Priručnik za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina“, koji je distribuiran na 440 adresa unutar Republike Hrvatske (vijeća i predstavnici nacionalnih manjina, pojedinačni predstavnici i njihove koordinacije, sudionici na završnoj konferenciji). Konačno, s ciljem uključivanja perspektive vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u sustav praćenja Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina na nacionalnoj razini izrađen je *web*-portal putem kojeg bi vijeća i predstavnici nacionalnih manjina u narednom razdoblju mogli izvještavati o provedbi Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, posebice o aspektima primjene Ustavnog zakona koje oni doživljavaju problematičnima.<sup>87</sup>

Zanimljivo, i vršni akteri i provoditelji hrvatske manjinske politike kritično analiziraju rezultate posljednjih izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina koji su održani na temelju Zakona o izboru za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina. Aleksandar Tolnauer, predsjednik Savjeta za nacionalne manjine, izjavio je da je Savjet „dugo inzistirao na nužnosti donošenja ovakvog, cjelovitog zakona koji je trebao popuniti mnoge legislativne praznine“.<sup>88</sup> Tolnauer nadalje kaže da „ni jedan zakon nije idealan pa ni ovaj, ali je s ovim ostvaren niz pomaka i poboljšanja. Primjerice, bitno su ojačani kriteriji u procesu kandidiranja članova manjinske samouprave pa je realno očekivati i kvalitetnije rezultate njihovog rada.“<sup>89</sup> Tolnauer primjećuje da su i te posljednje izbore „pratili i mnogi

---

<sup>85</sup> Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske, Predstavljen projekt Potpore vijećima nacionalnih manjina na lokalnoj razini, 4. 4. 2016., dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.hr/vijesti/predstavljen-projekt-potpore-vijecima-nacionalnih-manjina-na-lokalnoj-razini/652>.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Vlada Republike Hrvatske, 2019. Peto izvješće Republike Hrvatske o provedbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/provedba-okvirne-konvencije-za-zastitu-nacionalnih-manjina/592> (1. 8. 2020.), str. 31–32.

<sup>88</sup> Institut STINE, 2019. *Manjinski forum*. Dostupno na: <http://savjet.nacionalne-manjine.info/wp-content/uploads/2019/12/MANJINSKI-FORUM-2019.pdf> (1. 8. 2020.), str. 2.

<sup>89</sup> *Ibid.*

stari problemi kao što je neadekvatna medijska pozornost ili npr. nedovoljan broj biračkih mjesta, što bitno utječe i na izlaznost“. Što se tiče njegove ocjene novoga Zakona o izboru za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, Tolnauer drži da „zakon, bez sumnje, pojačava kapacitete vijeća i predstavnika, ali i dalje ne rješava na potpuno zadovoljavajući način pitanja nadležnosti. Naime, vijeća i dalje ostaju samo u svojoj savjetodavnoj funkciji. To nije malo, ali ćemo mi nastaviti borbu za boljim preciziranjem i jačanjem njihovih funkcija i uloga u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Poseban je problem i što još uvijek nemamo predviđene sankcije za jedinice lokalne i regionalne samouprave kojima bi se reguliralo da one uvažavaju ove institucije sukladno zakonskim odredbama.“<sup>90</sup>

Robert Jankovics, saborski zastupnik mađarske nacionalne manjine i potpredsjednik Kluba zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru, drži da je izlaznost na posljednjim izborima za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina „generalno gledajući bila nezadovoljavajuća“, a drži da „uzroci tome prije svega leže u nedovoljnoj medijskoj promidžbi te određenim tehničkim uvjetima kao što je npr. nedovoljan broj izbornih mjesta u odnosu na ono što su ljudi navikli na nekim drugim izborima (što je bilo evidentno ne samo u ruralnim već i gradskim sredinama).“<sup>91</sup> Jankovics smatra da „daljnje funkcioniranje vijeća i predstavnika dosta ovisi i o njima samima, o tome kakav će autoritet ostvariti i kako će se nametnuti u svojim sredinama [pa je] upravo stoga važan taj izborni legitimitet koji je ostvaren na ovim izborima i, ako ste imali veću izlaznost, vaš značaj u datoj lokalnoj sredini raste, više vas uvažavaju, više će pokloniti pažnje vašim stavovima, stremljenima, interesima potrebama i projektima.“<sup>92</sup>

Ermina Lekaj Prljaskaj, saborska zastupnica albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine, navodi da je propust boljeg zakonskog reguliranja nadležnosti vijeća glavni razlog zašto ona nisu snažnija institucija.<sup>93</sup> Lekaj Prljaskaj drži da „u funkcioniranju vijeća i predstavnika imamo dosta formalizma, jer su savjetodavna tijela i nemaju neke značajnije ovlasti. Faktički ovise o dobroj volji lokalnih struktura. Činjenica da članovi vijeća dobivaju neka sredstva za svoj rad često ima i kontraefekte, jer se više bave sami sobom nego što utječu na razvoj svojih sredina. No, u svakom slučaju uloga vijeća nije onakva kakva bi trebala pa i mogla biti. Ta uloga bi prvenstveno trebala biti fokusirana na to da se ostvari produktivna komunikacija između pripadnika određene nacionalne manjine i lokalnih vlasti ili institucija, a jedan od uvjeta za to je da članovi vijeća i predstavnici imaju veće nadležnosti i prava nego do sada.“<sup>94</sup>

Zvonko Kostelnik, član Savjeta za nacionalne manjine iz redova rusinske nacionalne manjine, održane izbore za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina ocjenjuje „zadovoljavajućima iako slab odaziv birača pokazuje da javnost i sami birači, pripadnici nacionalnih manjina, nisu u dovoljnoj mjeri upoznati sa konkretnim radom vijeća i

---

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> *Ibid.*, str. 5.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> *Ibid.*

predstavnik nacionalnih manjina.<sup>95</sup> On pak drži da bi „snažnije prihvaćanje manjinskih izbora omogućile zakonske promjene kojima bi se istakle obveze lokalnih medija u djelomičnom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s ciljem boljeg praćenja predizbornih kampanja kao i medija koji su ispostave HRT-a, s obzirom na obveze HRT-a na nacionalnom nivou tijekom praćenja izborne promidžbe. Treba naglasiti da je vrlo mali broj postaja radija ili televizije u svojim programima promoviralo manjinske izbore.“<sup>96</sup> S takvom se ocjenom i sama slažem i smatram da je za povećanje izlaznosti birača potrebno provoditi informativne kampanje, koje ne moraju biti isključivo u televizijskim i radijskim programima javnog medijskog servisa i/li manjinskih medija. U današnje vrijeme društvenih mreža predizborne poruke upućuju se biračima i tim kanalima. Zašto ih ne informirati o izborima istim načinom? Osim toga takvim bi se pristupom, vjerujem, doprlo i do mlađih pripadnika i pripadnika manjinskih zajednica, koji tradicionalno pokazuju značajno manji interes za političke procese i sudjelovanje u njima. Zvonku Kostelniku također se čini da potencijali suradnje nisu u punoj mjeri prepoznati ni korišteni ni od strane manjina ni od strane lokalne i regionalne samouprave te da bi rad vijeća i predstavnika bio učinkovitiji kad bi se bar u nekim segmentima povećale i osnažile njihove ovlasti.<sup>97</sup>

Ishak Hodžić, član Savjeta za nacionalne manjine iz redova bošnjačke nacionalne manjine, smatra da je novim zakonom o izborima zasigurno „poboljšana organizacija izbora, a time i kvaliteta izabranih vijećnika i predstavnika“.<sup>98</sup> On nadalje smatra da je „vrlo važno da se i općine, gradovi, županije pa i vlada uključe u medijsku kampanju promoviranja važnosti biranja vijeća i predstavnika.“<sup>99</sup> Hodžić primjećuje da je „u usporedbi s proteklom vremenom očigledan napredak u radu vijeća i predstavnika. Mnoge općine, gradovi i županije, a i država imaju odjele ili odbore u svojoj unutarnjoj organizaciji koji surađuju i rade s vijećima i predstavnicima tako da postoji pozitivan trend u razvoju odnosa manjinske zajednice i lokalne i regionalne samouprave.“<sup>100</sup>

Za razliku od njega Mirjana Galo, potpredsjednica Savjeta za nacionalne manjine iz redova srpske nacionalne manjine, ne vidi bitnijeg pomaka nakon stupanja na snagu Zakona o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u odnosu na ranije izbore za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina. Iako ona drži da je novim Zakonom o izborima „malo poboljšana njihova organizacija, odaziv je vrlo mali i na te izbore se ne javljaju najkvalitetniji ljudi. Na neki način ih izbjegavaju. Kao da im se čini da bi svojim odazivom na neki način bili obilježeni. [...] Kako bi postigli veću izlaznost na manjinske izbore vrlo je važno da se ljudima na najbolji način objasni što ti izbori znače za manjine, koje su njihove mogućnosti i koja je dobrobit, kako za manjine tako i za većinski narod. Mediji bi trebali više o tome govoriti i pisati, što do sada nije slučaj. Predstavnici svih političkih

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, str. 6.

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*, str. 7.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*

stranaka bi trebali, ako ništa drugo, a ono barem pozvati predstavnike manjina da izađu na izbore i da biraju najbolje među njima.“<sup>101</sup>

## 7. ZAKLJUČAK

Budući da vijeća i predstavnike nacionalnih manjina pripadnici manjina biraju radi sudjelovanja u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima u jedinicama lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, bilo je važno i nužno propisati način na koji se odvijaju izbori za tu predstavničku instituciju. Iako se dugo u stručnim krugovima zagovarala potreba normiranja posebnim zakonom pitanja izbora vijeća i predstavnika, detaljno propisana procedura izbora članova vijeća nacionalnih manjina i predstavnika nacionalnih manjina u posebnome zakonu usuglašena je tek nakon šesnaest godina od ustanovljenja te institucije, kada je donošenjem Zakona o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina detaljno normirana procedura izbora članova vijeća nacionalnih manjina i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Usvajanje i stupanje na snagu Zakona o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina neosporni je prediktor važnosti te institucije političkog predstavljanja manjina, u najmanju ruku u stručnoj zajednici i među političkim predstavnicima manjina. Budući da se potreba normiranja pitanja izbora vijeća i predstavnika posebnim zakonom dugo zagovarala u stručnim krugovima, dobro je da je to napokon učinjeno. No rezultati posljednjih održanih izbora vijeća nacionalnih manjina i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave iz svibnja 2019. godine upućuju na to da detaljna zakonska razrada izbornih pravila nije bitno utjecala na i dotad slabu izlaznost birača te je propuštena prilika da se drugačijom i širom zakonodavnom intervencijom napokon legitimira ta institucija kao bitna za ostvarivanje prava manjina u lokalnim zajednicama. U stručnoj i manjinskoj zajednici već se od provedbe prvih izbora za članove vijeća i predstavnika nacionalne manjine navodilo da je uzrok kontinuirano slabe izlaznosti birača na izbore za vijeća strah od stigmatizacije pripadnica i pripadnika manjina, koji svoje političke predstavnike i predstavnice biraju u posebnom, izdvojenom izbornom ciklusu. Taj je argument možda imao smisla na samom početku provođenja odredbi Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, kada je u tada još poslijeratnom razdoblju u pojedinim dijelovima Hrvatske bila zamjetna značajna distanca, pa i nesnošljivost prema pojedinim nacionalnim manjinama. Danas mi se vjerojatnijim čini argument da pripadnice i pripadnici nacionalnih manjina ne konzumiraju to svoje izborno pravo stoga što nisu zainteresirani za instituciju vijeća i predstavnika nacionalnih manjina i nemaju povjerenja u nju. Ukoliko bi vjerovali da ta institucija doista efektivno doprinosi unaprjeđenju, očuvanju i zaštiti položaja nacionalnih manjina u društvu, posebice na lokalnoj i regionalnoj razini vlasti, dakle da utječe na kvalitetu njihovih života, pripadnice i pripadnici manjina imali bi više razloga podupirati je na izborima. Osnovni razlog slabom

---

<sup>101</sup> *Ibid.*, str. 7.

odazivu birača na izbore za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina stoga je vrlo vjerojatno u usko određenoj nadležnosti vijeća, budući da ona imaju tek savjetodavnu ulogu u pripremi prijedloga općih akata jedinica samouprave kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina. Njihovi se stavovi ne moraju uvažiti i za njihovo ignoriranje nitko ne odgovara. No nije razlog za izostanak interesa za izbore za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina samo i isključivo u njihovoj slaboj nadležnosti. Često članovi i članice vijeća i predstavnici i ne prisustvuju ili pak ne sudjeluju na sjednicama jedinica samouprave na kojima se raspravlja o pitanjima koja se tiču položaja nacionalnih manjina, što zbog toga što o dnevnom redu nisu obaviješteni, što zbog svojih drugih poslova i interesa, što zbog nesnalazjenja u lokalnoj politici. Nekompetentnost članova i članica vijeća dodatno doprinosi dojmu nepovjerenja u institucije. Ako žele mijenjati taj trend, vijeća trebaju aktivnije djelovati u lokalnoj politici, trebaju se umrežavati međusobno u koordinacije, trebaju surađivati s organizacijama civilnog društva i s dionicima lokalnog razvoja i tako biračima dokazati svoju relevantnost i institucionalnu nužnost.

Zaključno, kako za osnaživanje institucije vijeća i predstavnika nacionalnih manjina tako i za ostvarivanje i zaštitu prava i sloboda nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj treba ustrajati na punoj realizaciji postojećeg modela manjinskog političkog predstavljanja i njegovu osnaženju, pa i na osnaženju institucija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Pripadnice i pripadnici manjina izlazit će na izbore za vijeća ukoliko imaju osjećaj da ta vijeća čine nešto vrijedno i smisleno za opstojnost manjinskih zajednica u onim općinama, gradovima i županijama u kojima djeluju. Stoga se usuglašavanjem i donošenjem novog Zakona o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina moglo i trebalo napraviti više u pogledu jasnog propisivanja nadležnosti vijeća i predviđanjem sankcioniranja jedinica samouprave kada one ne uzimaju u obzir preporuke i mišljenja vijeća u pogledu ostvarivanja prava i slobode nacionalnih manjina.

### **Elections for Councils and Representatives of National Minorities**

By adopting the Act on the Election of Councils and Representatives of National Minorities, the procedure for electing members of national minority councils and representatives of national minorities in the units of local and regional self-government has become standardised. The institution of minority councils and minority representatives, along with political representatives of minorities in representative bodies of municipalities, towns and counties and executive bodies of units of local and regional self-government, represents a model for the political participation of national minorities at the local and regional levels of government. Councils and representatives of national minorities should ensure that the interests and needs of members of national minorities are considered when general acts in local and regional self-government units that regulate issues relevant to a national minority are adopted. This article lists the competences of the councils and representatives of national minorities, then describes the procedure for conducting elections for the council and for representatives of national minorities in local and regional self-government units, analyses the rights and duties of members of councils and representatives of national minorities, and examines whether the new legislation can contribute to increased voter turnout in elections for council and representatives of national minorities. An analysis of existing legal sources and other secondary sources (studies and reports on the exercise of the rights of national minorities, in particular on the participation of national minority councils in the affairs of local and regional self-government units) was conducted in the preparation of this article.

*Keywords:* national minorities councils, national minority representatives, elections for councils and representatives of national minorities, political participation of national minorities

**Antonija Petričušić**, Associate Professor at the Chair of Sociology of the Faculty of Law of the University of Zagreb