

# SLOBODA JAVNOG I POLITIČKOG DJELOVANJA, KAO TEMELJ PARTICIPATIVNE DEMOKRATIJE, U KONTEKSTU UŽIVANJA TEMELJNIH POLITIČKIH PRAVA

*Rebeka Kotlo*

## Uvod

Sloboda javnog i političkog djelovanja, kao temelj participativne demokracije, određena je uživanjem temeljnih političkih prava iz kojih se izvodi.

Postojanjem i korištenjem, normiranjem i garantovanjem te efikasnom zaštitom temeljnih političkih prava i slobodom javnog i političkog djelovanja omogućava se i djelovanje i interakcija ključnih aktera političkog sistema: političkih partija, nevladinih organizacija, interesnih asocijacija, medija, ali i, prije svega i najbitnije, građanina kao individue.

Neupitan je i suštinski značaj efektivnog učešća pripadnika manjina u različitim sferama društvenog, političkog, kulturnog i javnog života za obezbjeđenje socijalne kohezije, razvoja demokratskog društva i vladavinu prava, posebno kroz njihovu uključenost u javne poslove te garantovanje temeljnih političkih prava, ali i uopće ljudskih prava manjina u međunarodnom i unutrašnjem pravu. Pozitivna diskriminacija je nužni korektiv u ostvarivanju prava i sloboda manjina (podzastupljenih skupina) i njihovih pripadnika.

Od ključnog značaja za učešće građana u procesu oblikovanja i provođenja javnih politika je stvaranje institucionalnog mehanizma saradnje građana i tijela državne vlasti, kao sastavnog dijela participativne demokracije. Pri tome treba razumjeti i napomenuti da participativna demokracija nije zamjena za predstavničku demokraciju, koja se zasniva na podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, višestranačkom sistemu te slobodnim izborima, nego je participativna demokracija u službi njene veće efikasnosti, osobito na način da participativna demokracija, naime, stvara uslove za stalno i aktivno uključivanje građana u javni život, i to ne samo u vrijeme izbora, te čini rad demokratski izabраниh tijela (posebno izvršne vlasti) transparentnijim i bližim

građanima. Uz to, participativna demokratija doprinosi kvaliteti utvrđene javne politike i omogućava njezinu lakšu i jeftiniju provedbu: ako glavni akteri (uključujući građane i njihova udruženja) učestvuju u postupku pripreme zakona ili drugog općeg propisa, manja je vjerovatnost sudskih ili upravnih sporova u vezi s tumačenjem pojedinih odredaba toga propisa. Bez djelotvorne participativne demokratije, a u kontekstu sveprisutne kompleksnosti savremenog svijeta, pravnog i društveno-političkog ambijenta, predstavnička demokratija izložena je opasnosti da postane tek puki ukras u vladavini birokratskih, vojnih, političkih i privrednih elita.

“Ljudska prava postaju najmanji zajednički sadržilac za sve ljude, na svim dijelovima svijeta, u svim ekonomsko-političkim sistemima, kulturnim i religijskim tradicijama, putokaz političkom djelovanju, razvoju i pravnom reguliranju. Povezujući tako filozofiju, politiku i pravo u jedinstvenu cjelinu, ljudska prava su postala, ako ne otkriće, onda svakako bitna odrednica XX stoljeća.” (Bakšić-Muftić, 2002: 11)

Pojam, sadržaj i značaj ljudskih prava prve, druge i treće generacije (građanskih i političkih prava, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, te kolektivnih prava) posmatrani u društveno-historijskom, pravno-političkom i kulturno-civilizacijskom kontekstu, nisu ostali nepromijenjeni od postanka i priznavanja do danas, nego je evidentna evolucija ljudskih prava generalno, pa samim time i temeljnih političkih prava.

Uz to, i shvatanje suverenosti država kao osnovnih aktera u međunarodnim odnosima, ličnosti sa političkom i suverenom vlašću na svom teritoriju, koje stvaraju pravni poredak i čija vlast se, zasnovana na monopolu legalne fizičke prisile, i izvodi iz pravnog poretka, doživjelo je posebno tokom posljednjih šezdeset godina fundamentalne promjene u ranije dominantnom međunarodnom određenju opsega ovog kroz historiju pravne, politološke filozofske i sociološke misli višeznačnog i kompleksnog pojma, u velikoj mjeri zahvaljujući činjenici da su moć i vrhovna vlast savremene pravne demokratske države određeni i ograničeni ustavnim propisima o organizaciji države te ustavom, odredbama i principima međunarodnog prava i međunarodnim dokumentima deklariranim i zaštićenim pravima i slobodama čovjeka i građanina.

Suverenost države je još uvijek čvrsta (efikasna) i vrijednosno nesporna (legitimna), ali je danas ipak znatno ograničena ustavnim, odredbama i načelima međunarodnog prava, prava ljudskih prava i poštovanjem unapređenja civilnog društva.

*Rebeka Kotlo: Sloboda javnog i političkog djelovanja, kao temelj participativne demokratije, u kontekstu...*

Evolucija ljudskih prava ukazuje na trend promjena shvatanja ljudskih prava, korelacije suverenosti država i ljudskih prava, te odnosa građanin – vlast, u pravnom i političkom smislu, posebno uživajući politička prava i slobode.\*

Danas je u shvatanju (međunarodnih) ljudskih prava preovladavajući internacionalistički model koji, situiran između tradicionalnog etatističkog modela i kosmopolitskog modela međunarodnih ljudskih prava, smatra da je “međunarodna zajednica” zajednica država, kao i nevladinih organizacija i pojedinaца koji su formalno ili neformalno inkorporisani u međunarodne političke procese, a međunarodna aktivnost u sferi ljudskih prava dozvoljena je samo u skladu i do mjere do koje to dopuštaju norme međunarodne zajednice. Slabost međunarodnog sistema zaštite ljudskih prava jeste ograničenost svake ozbiljnije intervencije međunarodnih organa u pogledu zaštite ljudskih prava suverenitetom države, jer se pojedine države, odupirući se pritiscima izvana, budući da je suverenost države još uvijek efikasna i legitimna, pozivaju na nju.

## **Historijsko-pravni i uporedno-pravni prikaz razvoja ljudskih prava, s osvrtom na temeljna politička prava i slobodu javnog i političkog djelovanja**

Pod ljudskim pravima danas podrazumijevamo skup osnovnih ličnih, političkih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih prava, te pravo na očuvanje čovjekove okoline. Ovim pravima se osigurava poštovanje i zaštita čovjekove ličnosti, njegovog dostojanstva i postojanje uslova za zadovoljenje čovjekovih bioloških i duhovnih potreba.

U svakodnevnom govoru termin “ljudska prava”, kao relativno nov pojam, prihvaćen je tek poslije Drugog svjetskog rata usvajanjem Univerzalne

\* Suverenost (od franc. *souverain* – neograničen, najviši, nezavisan; *souverainety, souverainete, Souveranitat*) je “svojstvo subjekta međunarodnog prava na temelju kojeg on ima vlast da naređuje osobama na svom području, na temelju kojeg je nezavisan od svake druge vlasti, slobodan u odlučivanju, a također ima najvišu vlast nad načelno svim osobama i stvarima na određenom području” (Ibler, 1987: 307). “Ovaj izraz se obično koristi da bi se istaklo kako država (narod) uživa neotuđivo pravo da samostalno odlučuje o svom unutrašnjem društveno-političkom i ekonomskom uređenju (tzv. unutrašnja suverenost), odnosno o svojoj spoljnoj politici, tj. pristupanju međunarodnim ugovorima, međunarodnim organizacijama i sl. (tzv. spoljna suverenost).” (Krivokapić, 1998: 466). U savremenoj međunarodnoj zajednici, a pravnog aspekta shvaćen pojam suverenosti nije apsolutan, jer vlast, sloboda i nezavisnost suverenog međunarodnog subjekta nisu neograničeni, već nužno ograničeni međunarodnim javnim pravom, objektivnim međunarodnim poretkom, te općim običajnim međunarodnim pravom, ali je suverenost država dalje i (samo)ograničena i svakom preuzetom ugovornom obavezom. (Obradović, 1998: 4)

deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine od Generalne skupštine Ujedinjenih nacija. Ovaj izraz je zamijenio frazu “prirodna prava”, inače predmet velikih kontroverzi u pravnoj teoriji, i kasnija “prava čovjeka” iz razloga što je ovaj termin, prema mišljenju većine autoriteta, bio neprikladan i nedovoljan da obuhvati i prava žene.

Antički grčki polis predstavlja kolijevku demokratije i demokratskih prava individue. Međutim, atinska demokratija je značila privilegiju, dok se moderna politička shvatanja zasnivaju na ideji o ljudskim pravima kao osnovnoj vrijednosti, pri čemu država treba osigurati instrumente obezbjeđenja njihove primjene. Ona se dosta razlikuje od kasnije, posebno liberalno-kapitalističke demokratije, koja odgovara drugačijim društvenim, historijskim i kulturnim prilikama. Osnovni politički postulat grčke filozofije – pravo da čovjek živi po vlastitom izboru, predstavlja trajnu poruku suprotstavljanju svim oblicima dominacije moćnih i neograničenih pojedinaca ili sistema.

Tek u novom vijeku, prirodno-pravne doktrine su postale usko povezane s liberalnim političkim teorijama o prirodnim pravima. U spisima Aristotela i Tome Akvinskog ove doktrine su priznavale legitimitet ropstva i služenja i tako isključivale možda i suštinu ideje o ljudskim pravima kako je ona shvaćena danas – kao ideja slobode i jednakosti. Kada je otpor vjerskoj netoleranciji i političko-ekonomskoj prisili počeo dugi prelaz k liberalnom shvatanju slobode i jednakosti, a posebno u odnosu na pravo upotrebe i raspolaganja imovinom, to su bih počeci onoga što mi danas smatramo ljudskim pravima. Učenja Tome Akvinskog (13. vijek) i Huga Grotiusa (16–17. vijek), Magna Carta Libertatum (1215) kao prvi ustavni akt na svijetu, simbol ograničenja vlasti i samovolje vladara pomoću pravne norme, garancija prava i sloboda ljudi i načela zakonitosti i pravne sigurnost, Peticija o pravima (1628) i engleski Bil o pravima (1689), dokaz su ove promjene. Naučna i intelektualna dostignuća 17. vijeka: Galilejeva i Newtonova otkrića, materijalizam Thomasa Hobbesa, racionalizam Renea Descartesa i Leibnitza, panteizam Spinoze, empirizam Francisa Bacona i Johna Lockeja, ohrabрили su vjerovanje u prirodno pravo i univerzalan red.

Tokom 18. vijeka, nazvanog periodom prosvjetiteljstva, rastuće je povjerenje u ljudski razum i savršenstvo ljudskih odnosa. Posebno se to vidi iz spisa velikog engleskog filozofa iz 17. vijeka Johna Lockeja, po mnogima najvažnijeg teoretičara prirodnog prava modernog vremena, i radova Velike filozofske škole, sa sjedištem u Parizu, posebno radova Montesquieua, Voltairea i Jean-Jacques Rousseaua. Locke raspravlja u detalje, uglavnom u spisima o Engleskoj revoluciji iz 1688. (tzv. Slavna revolucija), da se određena prava

sama po sebi odnose na individue kao ljudska bića, jer su ona postojala u “prirodnom stanju”, prije nego što je čovječanstvo ušlo u građansko društvo, da su glavna među njima: pravo na život, slobodu i imovinu, da se po ulasku u civilno društvo čovječanstvo prepušta stanju koje vodi ka “društvenom ugovoru” i da neuspjeh države da osigura zagarantovana prirodna prava ostavlja jedini izlaz – pravo na narodnu revoluciju.

Oslanjajući se na Lockeja, francuski filozofi, prihvatajući mnoge i različite tokove misli s općom vrhovnom vjerom u razum, odlučno su se obrušili na religiozni i naučni dogmatizam, netoleranciju, cenzuru i socijalno-ekonomska ograničavanja. Thomas Jefferson, koji je proučavao Lockeja i Montesquieua, dokazujući da su njegovi zemljaci “slobodni ljudi koji zahtijevaju svoja prava koja proističu iz prirodnog prava, a ne kao ‘dar suverena’”, ostavio je snažan pečat kroz Deklaraciju o nezavisnosti proglašenu od 13 američkih kolonija 4. jula 1776. godine.

Ukratko, ideja ljudskih prava odigrala je ključnu ulogu u borbi protiv političkog apsolutizma kasnog 18. i ranog 19. vijeka. Međutim, ideja o ljudskim kao prirodnim pravima nije bila bez svojih protivnika. Doktrina prirodnih prava došla je pod filozofski i politički udar i s lijeva i zdesna.

Engleski filozof Burke, u knjizi *Refleksije o francuskoj revoluciji* (1790), zagovornik prirodnog prava koji je ništa manje osporavao da “prava čovjeka” mogu poticati od prirodnog prava, kritikovao je autore Deklaracije o pravima čovjeka i građanina zbog proglašavanja “monstruozne fikcije” ljudske jednakosti koja, smatra on, služi kao inspiracija “pogrešne ideje i uzaludnih očekivanja u ljudima predodređenim da se kreću u opskurnom hodu tegobnog života”.

Nasuprot nekim, u osnovi izolovanim demonstracijama međunarodne humanitarne zabrinutosti sa kraja 19. i početka 20. vijeka, za drugu polovinu 20. vijeka se slobodno može reći da označava pravi početak međunarodnog, ali i univerzalnog priznanja ljudskih prava.

Za razliku od ranije dugog i upornog tretiranja ljudskih prava kao unutrašnje stvari svake zemlje, pri tom se zaklanjajući za državni suverenitet, veliki broj država danas prihvata ljudska prava kao elemenat međunarodnog javnog poretka i njihovo kršenje smatra narušavanjem međunarodnih obaveza država. Koristeći se općepoznatim načelom međunarodnog prava po kojem država svoj suverenitet može ograničiti ugovorom, države mogu zaključiti ugovor kojim se usaglašavaju da će svojim državljanima priznavati određena ljudska prava i time su države, u domašaju tog

sporazuma, internacionalizirale to konkretno pitanje (v. šire: Buergenthal, 1998: 19).

Ovo načelo odigralo je značajnu ulogu u razvoju međunarodnih ljudskih prava i postepenoj internacionalizaciji ljudskih prava, procesu koji je započeo u 19. vijeku zaključivanjem Ugovora o zabrani trgovine robljem i međunarodnim sporazumima o zaštiti hrišćanskih manjina u Otomanskom carstvu, a potom nastavljen posebno značajnim i zanimljivim Berlinskim ugovorom iz 1878. godine koji je priznao specijalni status nekim vjerskim grupama i poslužio kao model za sistem manjina koji je kasnije ustanovljen u okviru Društva naroda.

Iako osnivački akt i ustav Društva naroda Pakt Društva naroda iz 1920. nije sadržavao bilo kakve opće odredbe o ljudskim pravima, jer saznanje da ljudska prava treba međunarodno zaštititi nije bilo prihvaćeno od zajednice naroda, niti je ozbiljno razmatrano pri sastavljanju Pakta, Pakt je sadržavao dvije odredbe: član 22. kojim je ustanovljen sistem mandata Društva naroda i član 23. koji se bavio pitanjima koja se tiču “pravičnih i humanih uslova rada za muškarce, žene i djecu”, što je bilo u skladu sa razvojem prava međunarodnih ljudskih prava. Društvo naroda imalo je značajnu ulogu i u razvijanju međunarodnog sistema za zaštitu manjina, pri čemu je Društvo naroda svoje nadležnosti izvodilo iz niza ugovora zaključenih nakon Prvog svjetskog rata, od kojih je prvi bio Ugovor između Glavnih savezničkih i udruženih sila i Poljske iz juna 1919. kojim su se države, na koje se odnosio manjinski sistem, obavezale da neće vršiti diskriminaciju pripadnika zaštićenih manjina i da će im dati posebna prava za očuvanje njihovog etničkog, vjerskog ili jezičkog integriteta, uključujući pravo na službenu upotrebu njihovog jezika, pravo na održavanje njihovih škola i pravo na vršenje njihovih vjerskih obreda. Za poštovanje preuzetih obaveza međunarodnog karaktera garantovalo je Društvo naroda, razvijajući sistem peticija, a po potrebi Stalni sud međunarodne pravde pozivan je da izloži svoja savjetodavna mišljenja o spornim pravnim pitanjima. Neka moderna međunarodna rješenja imaju značajne sličnosti sa institutima za upravljanje sistemom manjina, prvobitno razvijenim od Društva naroda.

Ujedinjene nacije i druge međunarodne organizacije, tokom mnogih godina nakon osnivanja, bile su uglavnom orijentisane na individualna prava, nediskriminaciju i jednaku zaštitu, dok su slabo interesovanje pokazivale za zaštitu prava manjina.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima je usvojena 1948. godine od Generalne skupštine UN-a kao rezolucija koja nema pravnu snagu, ona nije ugovor.

Međutim, tokom decenija, od njenog osnivanja do danas, Deklaracija je doživjela snažnu transformaciju, tako da su danas rijetki pravници koji bi poricali da je “Deklaracija normativni instrument koji stvara barem neke, pravne obaveze za države članice UN-a” (Buergenthal, 1998: 33).

U središtu rasprava o njenom pravnom karakteru nisu tvrdnje da Deklaraciji nedostaje bilo kakva pravna snaga, nego pitanje da li su ljudska prava koja ona proklamira obavezujuća i pod kojim okolnostima, kao i pitanje izvora njenog obavezujućeg karaktera: da li je to njen status autoritativnog tumačenja obaveza prema ljudskim pravima sadržanim u Povelji UN-a, njen status običajnog međunarodnog prava, ili njen status općeg načela prava.

Pravni značaj procesa transformacije Univerzalne deklaracije do sada je analiziran na najmanje tri načina. Neki međunarodni pravници i vlade tvrde da stalno oslanjanje UN-a na Univerzalnu deklaraciju u primjeni odredaba o ljudskim pravima Povelje UN-a upućuje na zaključak o tome da se Deklaracija počela prihvaćati kao autoritativno tumačenje tih odredbi.

Drugo stanovište, koje zastupa više pristalica, “vidi u tom stalno ponavljanim oslanjanju i pozivanju na Univerzalnu deklaraciju, od vlada i međunarodnih organizacija, onu neophodnu praksu država koja je potrebna da bi se moglo govoriti o nastanku običajnog međunarodnog prava. Ova teorija navodi na zaključak da je Deklaracija, ili, u najmanju ruku, bar neke od njenih odredaba, postala običajno međunarodno pravo.” (Buergenthal, 1998: 34)

Pristalice trećeg stanovišta tvrde da je Deklaracija kao autoritativno nabrajanje ljudskih prava, obavezujući sve države, a ne samo članice Ujedinjenih nacija, postala osnovna komponenta međunarodnog običajnog prava.

Međunarodni paktovi o ljudskim pravima, odnosno Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. usvojeni od Generalne skupštine UN-a, kao ugovori stvaraju pravne obaveze za države ugovornice, što znači da u odnosu na njih pitanja koja se odnose na poštovanje i uživanje prava zagwarantovanim Paktovima postaju pitanja međunarodnog značaja i time izlaze iz domena njihove unutrašnje jurisdikcije.

U članu 2. stav 1. Pakta o građanskim i političkim pravima utvrđene su obaveze koje država preuzima ratifikacijom:

“Svaka država ugovornica ovog Pakta obavezuje se da će poštovati i osigurati svim pojedincima, na svom području i pod njenom jurisdikcijom, prava priznata u ovom Paktu bez obzira na razlike u pogledu rase, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog

mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovine, rođenja ili neke druge okolnosti”,

a ova odredba je dopunjena članom 2.2., koji zahtijeva da države ugovornice “usvoje takve zakonodavne i druge mjere koje su potrebne da se oživotvore prava”, zagarantovana Paktom, u slučaju da takve odredbe već ne postoje u njihovom unutrašnjem pravu.

Dok Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima poziva na postepenu implementaciju u skladu sa mogućnostima države, Pakt o građanskim i političkim pravima državama ugovornicama nameće bezuslovnu obavezu poštovanja i garantovanja Paktom proklamiranih prava i poduzimanje svih mjera neophodnih za ostvarenje te obaveze. Fakultativni protokol uz Pakt o građanskim i političkim pravima predstavlja dopunu mjera implementacije Pakta i omogućava privatnim licima, koja tvrde da su žrtve kršenja Pakta, podnošenje individualnih podnesaka ili pritužbi Komitetu za ljudska prava, s tim da se pritužbe mogu podnositi samo protiv država ugovornica Pakta koje su ratificirale Protokol.

Ljudskim pravima utvrđuje se pravni položaj pojedinca u odnosu na državnu vlast, najvećim brojem ljudskih prava država se ograničava kako bi se ostvarile ljudske slobode ili se od nje traži djelovanje u cilju zaštite ljudskih prava. Ljudska prava su jedan od najizražajnijih indikatora prema kojima se određuje karakter države. Prema modernoj ustavnopravnoj i političkoj teoriji, za određivanje jednog ustavnog, odnosno političkog sistema, najvažnije je kakav položaj u tom sistemu ima čovjek (građanin), tj. kako je u tom sistemu određen odnos: vlast – čovjek (građanin) (Pobrić, 2000: 381).

S obzirom na društvenu prirodu ljudskih prava i sloboda, podjela ljudskih prava izvršena je na građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna. Dok građanska prava karakteriše čovjekova autonomija u odnosu na državu, političkim pravima (nazivanim još i pravima participacije) pripadaju ona prava koja znače čovjekovo učešće u upravljanju državnim i inače javnim poslovima. I građanska i politička prava se primarno baziraju na načelu slobode.

Politička prava sadržana su, u pravilu, u katalogu ljudskih prava i predstavljaju dio ustavnih odredbi sa kojima su, po principu ustavnosti i zakonitosti, usklađeni čitav pravni sistem i zakonska zaštita ljudskih prava i sloboda. Klasičnim političkim pravima i slobodama smatraju se politička prava koja uključuju slobodu mišljenja, govora, vjeroispovijesti, pisanja, okupljanja, udruživanja, pravo na informisanje, sloboda kretanja, sloboda izbora mjesta



stanovanja, izbor profesije, aktivno i pasivno biračko pravo, pravo na demokratske izbore i političke predstavnike, pravo na učešće u zajednici, vlasti, javnom i političkom životu.

Politička prava, zajedno sa građanskim pravima, pripadaju klasičnim, najstarijim ljudskim pravima, pravima prve generacije, koja su se posebno značajno razvijala unutar zapadnoevropske historije, a vrijednosti njima zaštićene, bile su i jesu, svakako, poznate i štćene i u ostalim društveno-historijskim i kulturno-civilizacijskim krugovima, možda izražene na nešto drugačiji način.

“Kao istovremeni oblik ljudskih prava i nužni preduvjet njihovom postojanju i zaštiti stoje demokratska država, vlast koja legalitet temelji na volji građana kao nosioca suvereniteta, pravna država i vladavina prava u koje su inkorporirana ljudska prava, podijeljene zakonodavna, izvršna i sudska vlast kao jedna od garancija da će temeljna prava i slobode građana biti zaštićeni, javnost djelovanja državnih organa kao jedan od načina kontrole u vršenju vlasti, politička i pravna odgovornost nosilaca vlasti, pravna pred zakonom i politička pred biračkim tijelom. Izostanak političkih i pravnih pretpostavki ostavlja građanska i politička prava u praznom prostoru proklamacije.” (Bakšić-Muftić, 2002: 191)

Ljudska prava u pravnoj doktrini i zakonodavstvu (domaćem i međunarodnom) dijele se još i na individualna i kolektivna ljudska prava – u ukupnoj društvenoj funkciji prava čovjek kao pojedinac njegov je osnovni subjekt, ali još češće individualno pravo pojedinca je limitirano realnim stanjem tog prava u društvenom kolektivitetu kojem on pripada.

“Ako je u tom smislu kolektivitet obespravljen ili ugrožen, onda i dotična prava njegovog pripadnika objektivno imaju u osnovi isti položaj odnosno tretman (pravo na samoopredjeljenje, pravo na jezik, pravo na ispoljavanje vjerskih ubjeđenja itd.)” (Milićević, 2007: 13)

Navedeno razlikovanje ljudskih prava na individualna i kolektivna zaista ima opravdanje, s tim što je neprihvatljivo svako davanje isključive prednosti jednoj ili drugoj grupi ovih prava.

U međunarodnim pravnim aktima novijeg datuma, pri normiranju ljudskih prava čije se uživanje garantuje čovjeku kao pojedincu, sve češće se dodaju i pojmovi “pojedinačno ili u zajednici s drugima”, “u zajednici s drugima” itd.

“Društvena prava su takva prava koja se mogu realizirati samo u odnosu na druge članove društva. U društvena prava spadaju prava na komunikaciju, kao što su: sloboda vjeroispovijesti, sloboda okupljanja i sloboda (pravo) vlasništva. Politička prava vezana su za demokratiju.

Ona, kao minimalni uvjet demokratije, podrazumijevaju: jednako biračko pravo, jednak pristup svim javnim službama i jednak tretman u vezi zaposlenja, poziva i imenovanja”.

Diskriminacija osoba po bilo kojem osnovu (rasa, boja, spol, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovno stanje, rođenje ili svaka druga okolnost) u uživanju građanskih i političkih prava predstavlja povredu ljudskih prava. Član 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima propisuje:

“Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije pomenute u članu 2. i bez neosnovanih ograničenja:

- a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika;
- b) da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbjeđuju slobodno izražavanje volje birača;
- c) da bude primljen, pod opštim i jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje.”

“Pravo na učešće u vlasti zaokružuje politička prava i demokraciju. U osnovi ovog prava stoje građani kao nosioci suvereniteta, njihova jednakost pred zakonom, gdje je individualna različitost zaštićena zabranom diskriminacije po bilo kojem kriteriju individualnog razlikovanja, rasi, boji kože, spolnoj, etničkoj, religijskoj pripadnosti, političkom uvjerenju, jeziku, socijalnom porijeklu, imovinskom stanju. Kao međusobno jednaki politički subjekti kojima pripada sloboda misli, opredjeljenja, organiziranja, oni imaju pravo biti birani na svim razinama vlasti i glasanjem sami legitimirati vlast.” (Bakšić-Muftić, 2002: 217)

Historijski posmatrano, politička prava su pripadala slobodnim, punoljetnim, bogatim i bijelim muškarcima. S obzirom na činjenicu da je postojala potreba donošenja posebnog instrumentarija za zaštitu ljudskih prava siromašnih, obojenih i žena, tradicionalno smatranih inferiornim i posebno ranjivim i isključenim skupinama, Ujedinjene nacije donijele su Deklaraciju o rasi i rasnim predrasudama, Konvenciju o eliminiranju svih oblika diskriminacije žena, Konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Član 5. stav c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (stupila na snagu 4. 1. 1969) glasi:

“Države ugovornice ove konvencije obavezuju se da zabrane i ukinu diskriminaciju u svim njezinim oblicima i da jamče svakome pravo

na jednakost pred zakonom bez razlike na rasu, boju ili nacionalno ili etničko porijeklo, naročito u pogledu ovih prava: politička prava, naročito pravo učešća na izborima, prava glasa i kandidature, na temelju općeg i jednakog prava glasa, pravo učestvovanja u vlasti, upravljanju javnim poslovima, na svim razinama, i pravo pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim funkcijama.”

Član 7. alineje a), b), c) Konvencije o eliminiranju svih oblika diskriminacije žena propisuje:

“Države članice poduzimaju sve prethodne mjere za otklanjanje diskriminacije u političkom i javnom životu zemlje, posebno su dužne osigurati, pod jednakim uvjetima kao i muškarcima, pravo žena da:

- a) glasaju na svim izborima i javnim referendumima i da budu birane u sva tijela koja se biraju javnim izborima;
- b) sudjeluju u kreiranju i provođenju vladine politike i zauzimaju rukovodeće položaje, te obavljaju sve javne funkcije na svim razinama vlasti;
- c) sudjeluju u radu nevladinih organizacija i udruženja koja se bave javnim i političkim životom u zemlji.”

Član 8 Konvencije o eliminiranju svih oblika diskriminacije žena normira:

“Države članice poduzimaju sve prikladne mjere da bi osigurale ženama mogućnost da pod jednakim uvjetima sa muškarcima, bez diskriminacije, predstavljaju svoje vlade na međunarodnoj razini, te da sudjeluju u radu međunarodnih organizacija.”.

Pravo na jednak pristup javnim službama je u najužoj vezi sa pravom na učestvovanje u javnim poslovima. Za njihovo vršenje svakako se mogu i moraju propisivati uslovi, s tim što oni ne mogu biti diskriminatorni, niti neumjesni. To znači da svako mjesto u javnim službama mora biti dostupno svim građanima pod jednakim uslovima. U pitanju je, znači, poštovanje principa jednakosti, uz punu slobodu specifikacije za pojedine poslove, saobrazno karakteristikama i zahtjevima pojedine službe. Pri ovome treba imati u vidu da se navedeni kriterij u međunarodnim dokumentima tretira na dosta uopćen i neodređen način, upravo stoga što se smatralo da državama treba ostaviti dovoljno prostora za predviđanje posebnih uslova za pojedine poslove u javnim službama.

“Neke od mjera kojima se pomaže učešće ‘svih’ pod jednakim uvjetima su pozitivna diskriminacija, afirmativna akcija i političke kvote, kojima se želi utjecati na ispravljanje debalansa i dovođenje svih u

jednake pozicije. Pošto ove kategorije u realnim društvenim okolnostima nemaju velike šanse na participaciju u vlasti, da budu birane, primljene u javne službe, onda se pravnom normom stvara obaveza da moraju biti zastupljeni (žene, crnci, obojeni, manjine) u određenom procentu na određenim razinama vlasti i u javnim službama. Ovakve mjere imaju privremeni karakter dok se ne stvore realne pretpostavke da svi mogu zaista uživati prava bez diskriminacije.” (Bakšić-Muftić, 2002: 219)

Ključne kolektivne aktere političkog sistema obuhvaćene mogućnostima javnog i političkog djelovanja (političke partije, nevladine organizacije, interesne asocijacije, medije i javno mišljenje) neophodno je situirati u važeći pravni okvir, napraviti komparaciju relevantnog pravnog okvira sa zahtijevanim međunarodnim normama i standardima i imati na umu društveno-politički kontekst i mogućnosti implementacije njihovih aktivnosti u praksi, kako bi se sagledali stvarni dometi, ali i ograničenja slobode javnog i političkog djelovanja. Uz svu kompleksnost, istovremenost i zahtjevnost promjena koje su ostvarivane demokratskim procesima, kao što su uvođenje funkcionalnih tržišnih privreda, reinstitucionalizacija političkih sistema u demokratskom obliku, demokratizacija političkih kultura te rekonstrukcija civilnih društava, kako bi se postigao uspjeh demokratske transformacije u cjelini neophodan je i imperativ nužne interakcije i sinergije svih aktera političkog sistema.

To je moguće uz garanciju uživanja temeljnih političkih prava i slobode javnog i političkog djelovanja. Sloboda javnog i političkog djelovanja (kao i njena ograničenja zbog prevencije zloupotrebe) temelj je participativne demokratije.

Mogućnost uživanja slobode javnog i političkog djelovanja preduslov je za ostvarenje uloge u društvu te povezivanje i interakciju ključnih aktera političkog sistema: političkih partija, nevladinih organizacija, interesnih asocijacija, medija i javnog mišljenja, ali i građanina kao individue.

Neophodno je iznaći oblik ekonomskog, političkog i pravnog sistema koji je u stanju da uskladi interese građana s jedne, i države s druge strane, a traganje za tim bila je i karakteristika liberalne filozofske, političke i pravne tradicije. Razvoj ideje klasičnih građanskih i političkih prava karakteriše zahtjev za određenim tipom države, kao ideološkog, ekonomskog, političkog i pravnog okvira koji će garantovati postojanje i zaštitu prava.

Građanska, i posebno politička prava počivaju na sljedećim pretpostavkama: narodni suverenitet, podjela vlasti, pravna država i vladavina prava te prožimanje političkog i pravnog sistema ljudskih prava.

Pravom na slobodu udruživanja garantuje se pravo na osnivanje i učlanjivanje u udruženja, političke partije, vjerske zajednice, sindikate, udruženja poslodavaca, trgovačka društva i razne druge oblike udruživanja.

Političke partije, koje daju nezamjenjiv doprinos političkoj debati, što i jeste suština demokratskog društva, nesumnjivo su najvažniji subjekti političkog odlučivanja i ključni akter političkog sistema. Radi ispoljavanja političkih aktivnosti i ostvarivanja političkih ciljeva građani se slobodno i dobrovoljno organizuju u političke partije, a političke partije se osnivaju radi osvajanja i/ili očuvanja vlasti, te učešća u vlasti, i djeluju kao posrednici između građanina-birača i predstavničkog tijela, odnosno vlade.

Pored političkih partija koje se bore za vlast, uživanjem prava na slobodno udruživanje u modernim državama nastaju i značajnu ulogu imaju udruženja građana – nevladine organizacije koje se, za razliku od političkih partija, ne bore za vlast, ali imaju utjecaja na vlast. Pravo na udruživanje je pravni osnov i za osnivanje i djelovanje udruženja građana i fondacija te nevladinih organizacija.

Nevladine organizacije (NVO) se, generalno govoreći, smatraju pokretačkom snagom i ključnim segmentom civilnog društva, posebno u zemljama u razvoju i tranziciji, u začetima demokratije. Kao udruženja građana, nevladine organizacije neposredno obezbjeđuju i podržavaju, s više ili manje uspjeha, organizovani građanski angažman koji inicira povjerenje, podstiče komunikaciju i doprinosi modelima kolektivnog djelovanja za opće dobro, tražeći konstruktivne načine interakcije svih učesnika u razvoju, što je posebno neophodno u društvima u tranziciji.

Bitno je istaći da, u pravilu, do osnivanja nevladine organizacije kao neprofitnog, nezavisnog, nepolitičkog, nekriminalnog i nenasilnog, te od vlasti i poslovnog profitnog sektora odvojenog i različitog udruženja građana, dolazi odlučnošću građana da organizovano reaguju i/ili odgovore na neku potrebu ili problem iz svoje zajednice.

Zahvaljujući različitim oblastima i metodologiji djelovanja, kao i neposrednoj povezanosti s lokalnom zajednicom radi čijih ostvarenja potreba i interesa u pravilu i nastaju, lokalne nevladine organizacije čine značajan i sadržajan segment civilnog društva koje se često definiše kao skup institucija, organizacija i društvenih i političkih pokreta koji se razlikuju od vlasti, poslovnog sektora i porodice kao privatne sfere. Bitne karakteristike nevladinih organizacija su povezanost i osluškivanje potreba lokalne zajednice, fleksibilnost i inovativnost, zatim inkluzivne metode rada u širokom spektru pitanja, poput onih humanitarnog, obrazovnog, kulturnog, sportskog, istraživačkog i profesionalnog

karaktera, a tu je zaštita ljudskih prava i izgradnja građanskog društva, potom vršenje stručnih analiza stanja na terenu te efikasno i pravovremeno djelovanje uz kreiranje mogućnosti interakcije s drugim relevantnim akterima društvenog života.

Posebno je značajna uloga nevladinih organizacija u zaštiti prava ugroženih i ranjivih kategorija stanovništva te mobilizaciji građana da se bave pitanjima od značaja za lokalnu i širu zajednicu, ali i uloga efikasnih posrednika između građana i vlasti.

Njihov cilj je da uspostave i ojačaju povjerenje među građanima, njihovo povjerenje u vlast, tijela i institucije vlasti, kao i državu u cjelini. Neke od ključnih aktivnosti i mjera koje u svrhu izgradnje povjerenja nevladine organizacije često provode i primjenjuju su: unapređenje dijaloga između društvenih aktera, podrška inkluzivnoj participaciji, jačanje obaveze vlasti da odluke donosi transparentno, a dokumente priprema kroz saradnju s nevladinim organizacijama, stalna i dosljedna primjena konsenzusom donesenih standarda i pravila u provođenju odluka vlasti te međusobna razmjena informacija.

Povjerenje i dobra vladavina, kao i participativna demokratija, ne postižu se samo institucionalnom reformom i reformom javnog sektora i državnih službi već i snaženjem kapaciteta javnosti – građanstva koje treba da postane aktivan sudionik političkog dijaloga, da se informiše, razmišlja, kritički prosuđuje i reagovanjem utiče na životno okruženje.

Ako je pravo predodređeno da služi ljudima, čineći čovjeku društvo u kojem živi predvidivim i dajući mu pravnu sigurnost, onda su ljudska prava – prava globalnog karaktera nastala kao izraz društveno-historijskih previranja i sa vjerom u bolje sutra čovječanstva.

Afirmativna akcija za predstavnike manjinskih naroda u izbornom zakonodavstvu na nivou lokalne samouprave u državama članicama EU – rezimirani uporedno-pravni prikaz

“Provedba načela zabrane diskriminacije jedna je od najvažnijih zadaća svih tijela koja se bave zaštitom ljudskih prava i temeljnih sloboda. Naime, svaka realizirana zabranjena diskriminacija čvrsti je pokazatelj povrede ljudskih prava i temeljnih sloboda. Međutim, i od tog bitnog načela u pravopolitičkim i ukupnim društvenim odnosima postoje iznimke odnosno odstupanja. Ona se očituju u načelu pozitivne diskriminacije koja je nužni korektiv u ostvarivanju prava i slobode manjina (podzastupljenih skupina) i njihovih pripadnika. Naime, u demokratskim društvima u kojima načelo većine dominira u donošenju

odluka podzastupljene skupine stalno ovise o odlukama koje donosi većina. Bez obzira na to koliko je većina ‘demokratska’, demokratsko društvo vladavine prava ne može pustiti na slobodnu procjenu većini hoće li odlučiti kod pravnog uređivanja, ostvarivanja i zaštite manjinskih prava tako da im omogući njihovu realizaciju u svim segmentima društvenih odnosa bitnih prava i sloboda za njihovu samoaktualizaciju. Zbog toga se u pravnim državama putem pravnog uređivanja pozitivne diskriminacije osigurava ustavnopravno jamstvo manjinama i njihovim pripadnicima na uređivanje, ostvarivanje i zaštitu tzv. pozitivnih prava i sloboda koja im jamče samoaktualizaciju kroz ostvarenje svojeg *ethosa*. Pozitivna diskriminacija upravo stoga jedno je od najsloženijih i vrlo osjetljivih pravno-političkih pitanja uopće.” (Arlović, 2019: 785)

Prvi uporednopravni primjeri mjera afirmativne akcije datiraju još s početka prošlog vijeka. Danas postoje na svim kontinentima, u društvima veoma različitim socijalnih prilika. Međutim, još uvijek ne postoji jednoznačno opredjeljenje šta sve ulazi u sadržaj ovog pojma i koji su njegovi konstitutivni elementi. I danas su aktuelne terminološke neujednačenosti i kontroverze koje prate koncept afirmativnih mjera, odnosno pozitivne diskriminacije.

U literaturi iz Sjedinjenih Američkih Država u najširoj je upotrebi termin “afirmativna akcija”. U kontekstu prava i prakse Evropske unije rasprostranjen je termin “pozitivna akcija” i “pozitivne mjere”, a u glavnim međunarodnopravnim dokumentima uglavnom se nailazi na termin “posebne mjere”. U mnogim pravnim priručnicima afirmativne mjere definisane su pod odrednicom “pozitivna diskriminacija”, a u upotrebi je i termin “obrnuta diskriminacija”. Nerijetko se, također, dešava da se za afirmativne mjere uopće koriste nazivi nekih od posebnih tipova afirmativnih mjera, kao što su “kvote”, “rezervacije” ili “preferencijalni tretman” (v. više: Matijević, Erić, 2010: 87). Termini “pozitivna akcija” i “pozitivne mjere” prisutni u *acquis communautaire* nastali su mnogo kasnije od američkog termina “afirmativna akcija”, jer su u pravo Evropske unije, a time i u pravne sisteme mnogih država članica, afirmativne mjere ušle tek osamdesetih godina prošlog vijeka.

Koncept afirmativnih mjera jedan je od najkompleksnijih pojmova savremenog prava zbog njegovog odnosa prema principu jednakosti, zavisnosti od društvenog konteksta zemlje u kojoj se one primenjuju, neregulisanosti jednim pravnim aktom ili programskim dokumentom. Proučavanje prakse afirmativnih mjera veoma je često otežano i zbog toga što afirmativne mjere nerijetko koriste političke elita na način koji protivriječi njihovoj biti i svrsi.

Pozitivnu diskriminaciju moguće je definisati kao “aktivno favorizovanje

jednog pola ili neke kategorije osoba u odnosu na drugu zbog toga što se smatra da je u nepovoljnom položaju” (Martin, 2003: 371). Termin “afirmativna akcija” upućuje na politiku pozitivnog diskriminisanja da bi se pomoglo onim grupama koje su u nepovoljnom položaju (Collin, 2004: 10).

“Afirmativna akcija” određena je i kao “svaka radnja nekog privatnopravnog ili javnopravnog lica usmerena na eliminisanje diskriminacije, ispravljanje ili obeštećenje za posledice diskriminacije u prošlosti, ili na sprečavanje diskriminacije u budućnosti, a koja je obično zasnovana na rasi, polu, nacionalnom poreklu ili invaliditetu osobe koja je diskriminisana” (Wild, 2006: 18).

“Pozitivna akcija se odnosi na one mere koje se ne zadržavaju na zabrani diskriminacije već nastoje da isprave [nečiji] nepovoljan položaj.” (Kitching, 2005: 96)

Kanadska povelja o pravima i slobodama koja čini dio Ustava Kanade afirmativne mjere definiše kao: “[...] propis, program ili aktivnost koji za cilj imaju poboljšanje prilika za pojedince ili grupe koji su u nepovoljnom položaju, uključujući one koji su u nepovoljnom položaju zbog svoje rase, nacionalnosti ili etničkog porijekla, boje, religijskog uvjerenja, pola, uzrasta, mentalnog ili fizičkog invaliditeta” (Kanadska povelja, 1982: čl. 15, st. 2).

Ustav Južnoafričke Republike propisuje: “Da bi se unapredilo postizanje jednakosti, mogu biti preduzete zakonske i druge mjere osmišljene radi zaštite ili poboljšanja položaja lica ili kategorija lica čiji je nepovoljan položaj posljedica diskriminacije.” (Ustav Južne Afrike, 1996: čl. 9, st. 2)

Često je navođena i definicija koju je dao specijalni izvjestilac Ujedinjenih nacija Bosui: “Afirmativna akcija je paket mjera privremenog karaktera kojima se nastoji ispraviti pozicija članova ciljne grupe u jednom ili više vidova njihovog društvenog života, kako bi se postigla efektivna jednakost.” (Bosuyt, 2002) Privremenost mjera afirmativne akcije njihovo je suštinsko, a ne formalno obilježje. Proističe iz principa proporcionalnosti na koji će sud naročito obratiti pažnju prilikom razmatranja zakonitosti ovih mjera. Mjere afirmativne akcije će, sudeći i prema iskustvu zemalja koje ih već godinama primjenjuju, uvijek i nužno biti u tenziji sa formalno shvaćenim principom jednakosti na kojem su utemeljeni suvremeni pravni sistemi.

“Pripadnici nacionalnih manjina mogu biti uključeni u javne poslove putem niza mehanizama, kao što su zastupljenost u predstavničkim tijelima i javnoj upravi na svim nivoima, savjetodavni mehanizmi ili uspostavljanje kulturne autonomije. Stoga i Okvirna konvencija za zaštitu manjina predviđa obavezu ugovornica da stvore uslove za efikasno



*Rebeka Kotlo: Sloboda javnog i političkog djelovanja, kao temelj participativne demokratije, u kontekstu...*

učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu, te javnim poslovima, naročito onim koji se njih tiču. Djelotvorno učešće obuhvata širok opseg mogućnosti za uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u javni život, od razmjene informacija i dijaloga do formalnog i neformalnog konsultovanja i učešća u donošenju odluka, odnosno putem niza mehanizama od onih konsultativnog karaktera do posebnih parlamentarnih rješenja.” (CoE, 2008)

Prema sadržaju dokumenta pod nazivom “Afirmativna akcija za predstavnike manjinskih naroda u izbornom zakonodavstvu na nivou lokalne samouprave u državama članicama EU”, koji je sačinio Istraživački centar Parlamentarnog instituta Skupštine Crne Gore, a na osnovu raspoloživih podataka prikupljenih uvidom u izborni zakonodavstvo, zakonodavstvo o pravima manjina te izvještaja koje su zemlje ugovornice u obavezi da podnose Savjetodavnom odboru za Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina, informacije u vezi sa pravima nacionalnih manjina u okviru izbornog procesa na nivou lokalne samouprave u sljedećim zemljama članicama Evropske unije: Austrija, Belgija, Bugarska, Češka, Danska, Estonija, Finska, Holandija, Italija, Kipar, Letonija, Litvanija, Mađarska, Njemačka, Poljska, Rumunija i Slovačka su sljedeće.

U Finskoj i Poljskoj pripadnici manjina su u praksi zastupljeni u predstavničkim tijelima na lokalnom nivou, dok su u Njemačkoj mjere afirmativne akcije predviđene na nivou pokrajina, tačnije, na partije koje predstavljaju nacionalne manjine ne primjenjuje se izborni prag od 5% prilikom raspodjele mandata. Također, u Danskoj je na nivou jedne pokrajine garantovana zastupljenost njemačke nacionalne manjine u skupštini četiri općine te pokrajine. U Češkoj\* u

\* Nacionalne manjine u Češkoj pravo na učešće u javnom životu ostvaruju putem odbora za nacionalne manjine koji funkcioniše u okviru skupštine jedinice lokalne samouprave, te putem Savjeta za nacionalne manjine. Ustav Češke predviđa da političke odluke proizlaze iz volje većine koja se manifestuje na slobodnim izborima pri čemu, prilikom donošenja odluka većine, treba uzeti u obzir interese manjina. U skladu sa Zakonom o pravima pripadnika nacionalnih manjina, nacionalna manjina predstavlja zajednicu građana Češke koji žive na teritoriji države, a od ostatka stanovništva se razlikuju po zajedničkom etničkom porijeklu, kulturi i tradiciji, predstavljaju manjinu i istovremeno izražavaju volju i zajedničke napore u cilju očuvanja i razvoja sopstvenog identiteta, jezika, kulture i interesa zajednice. Osim toga, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na aktivno učešće u kulturnom, društvenom, ekonomskom i javnom životu, naročito u pogledu pitanja koja se tiču njih na lokalnom i regionalnom nivou, kao i na nivou države. To pravo ostvaruju putem odbora za nacionalne manjine i vladinog Savjeta za nacionalne manjine. Prema Zakonu o jedinicama lokalne samouprave, skupština jedinice lokalne samouprave može formirati odbore kao kontrolna tijela koja podnose mišljenja i prijedloge skupštini jedinice lokalne samouprave. Ukoliko, prema podacima posljednjeg popisa najmanje 10% stanovništva druge nacionalnosti živi na teritoriji jedinice lokalne

okviru skupštine jedinice lokalne samouprave može biti formiran odbor za nacionalne manjine ukoliko na teritoriji te jedinice živi određeni broj pripadnika nacionalnih manjina, koji može podnositi mišljenja i prijedloge. U pojedinim zemljama (Češka i Slovačka), pripadnici nacionalnih manjina na teritoriji jedinice lokalne samouprave imaju pravo da na svom jeziku dobijaju obavještenja u vezi sa održavanjem izbora. U Italiji, odbornici i predstavnici ostalih tijela mogu upotrebljavati jezik manjina prilikom obavljanja funkcija, dok je princip afirmativne akcije predviđen na nivou pojedinih regiona koje naseljavaju pripadnici nacionalnih manjina, i to prilikom izbora za predsjednika države. Zakonodavstvo Mađarske omogućava učešće manjina u političkom procesu jedinica lokalne samouprave na principu osnivanja lokalnih manjinskih samouprava za sve nacionalne zajednice u državi, dok u Rumuniji, pored mjera afirmativne akcije na nacionalnom nivou, kandidati na izborima za odbornike mogu biti pripadnici nacionalnih manjina koji čine najmanje 15% građana koji su se na posljednjem popisu izjasnili kao pripadnici neke od nacionalnih manjina.

Specifičan primjer predstavlja Bugarska,\* gdje postoji ustavna zabrana

---

samouprave, jedinice lokalne samouprave mogu formirati odbor za nacionalne manjine. Članovi odbora mogu biti predstavnici nacionalnih manjina, odnosno najmanje polovina članova odbora moraju činiti predstavnici nacionalnih manjina. Predsjednik odbora mora biti odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave.

Zakonom o pravima pripadnika nacionalnih manjina predviđeno je da pripadnici nacionalnih manjina koji tradicionalno i duže vrijeme žive na teritoriji države imaju pravo da informacije o vremenu i mjestu održavanja izbora dobijaju na svom jeziku. (Istraživački centar, 2014)

- \* U Drugom mišljenju Savjetodavnog odbora o Konvenciji o zaštiti manjina u Bugarskoj (CoE, 2012a) navodi se da pripadnici manjina imaju značajnu ulogu u političkom životu u Bugarskoj. Posebno se navodi angažovanje Pokreta za prava i slobode koji je, prvenstveno zastupajući tursku nacionalnu manjinu, postigao zavidne rezultate na parlamentarnim i lokalnim izborima, kao i angažovanja romskih pripadnika nacionalne manjine, koji također, osim parlamentarnih, učestvuju i na lokalnim izborima. Savjetodavni odbor je istakao da postoji veći broj političkih partija koje su zainteresovane za prava nacionalnih manjina i kao pozitivan primjer naveo zastupljenost nacionalnih manjina u organima lokalne samouprave u regionima u kojima živi značajan broj pripadnika nacionalnih manjina. Međutim, Savjetodavni odbor je izrazio zabrinutost zbog ustavne zabrane formiranja partija na nacionalnom, etničkom ili vjerskom osnovu, budući da takve odredbe ograničavaju nacionalne manjine da ostvare pravo na udruživanje, i predložio bugarskim vlastima da izmijene spomenute odredbe Ustava ublažavanjem riječi sadržanih u odredbama, čime bi se pokazao otvoreniji stav prema manjinama. U posljednjem izvještaju koji je Bugarska podnijela Savjetodavnom odboru (CoE, 2012b) navodi se da ne postoje prepreke za registraciju političkih partija ukoliko partije ispunjavaju sve formalne zahtjeve predviđene Zakonom o političkim partijama. Pored toga, prema odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i administraciji, svi građani imaju pravo da učestvuju u radu opštine ili organa opštine preko predstavnika koje su izabrali na izborima. (Istraživački centar 2014)

*Rebeka Kotlo: Sloboda javnog i političkog djelovanja, kao temelj participativne demokratije, u kontekstu...*

formiranja političkih partija na nacionalnoj, vjerskoj ili etničkoj osnovi, ali u praksi postoje partije koje predstavljaju nacionalne manjine i funkcionišu pod drugim nazivom (primjer je Pokret za prava i slobode koji zastupa tursku nacionalnu manjinu).

U Austriji, Estoniji, Irskoj, Letoniji, Litvaniji i Holandiji zakonodavstvo ne predviđa posebne mjere koje se odnose na zastupljenost nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave, izuzev ustavnog prava na očuvanje vjerskog, kulturnog i jezičkog identiteta.

Ustavi pojedinih zemalja članica EU, kao što su Belgija, Malta, Portugal i Kipar, ne prepoznaju pojam nacionalnih manjina, dok na primjer Francuska nije potpisnica Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina.

## **Umjesto zaključka**

Proces uspješne transformacije i tranzicije ka demokratskom pravno-političkom sistemu zahtijeva stvaranje i djelovanje adekvatnog pravnog okvira, mehanizama za implementaciju, kao i političkih institucija koje omogućavaju demokratizaciju političkog života. Povjerenje i dobra vladavina, kao i participativna demokratija, ne postižu se samo institucionalnom reformom i reformom javnog sektora i državnih službi, već i snaženjem kapaciteta javnosti – građanstva koje treba da postane aktivan sudionik političkog dijaloga, da se informiše, razmišlja, kritički prosuđuje i reagovanjem utiče na životno okruženje.

Uz svu kompleksnost, istovremenost i zahtjevnost promjena koje su ostvarivane demokratskim procesima, kao što su uvođenje funkcionalnih tržišnih privreda, reinstitucionalizacija političkih sistema u demokratskom obliku, demokratizacija političkih kultura te rekonstrukcija civilnih društava, kako bi se postigao uspjeh demokratske transformacije u cjelini, neophodan je i imperativ nužne interakcije i sinergije svih aktera političkog sistema.

To je moguće uz garanciju uživanja temeljnih političkih prava i slobode javnog i političkog djelovanja. Sloboda javnog i političkog djelovanja (kao i njena ograničenja zbog prevencije zloupotrebe) temelj je participativne demokratije.

Mogućnost uživanja slobode javnog i političkog djelovanja preduslov je za ostvarenje uloge u društvu te povezivanje i interakciju ključnih aktera političkog sistema: političkih partija, nevladinih organizacija, interesnih asocijacija, medija i javnog mišljenja, ali i građanina kao individue.

Suštinski značaj efektivnog učešća pripadnika manjina u različitim sferama društvenog, političkog, kulturnog i javnog života za obezbjeđenje socijalne

kohezije, razvoja demokratskog društva i vladavinu prava, posebno kroz njihovu uključenost u javne poslove te garantovanje temeljnih političkih prava, ali i uopće ljudskih prava manjina u međunarodnom i unutrašnjem pravu je neupitan. Pozitivna diskriminacija je nužni korektiv u ostvarivanju prava i sloboda manjina (podzastupljenih skupina) i njihovih pripadnika. Pripadnici nacionalnih manjina mogu biti uključeni u javne poslove putem niza mehanizama, kao što su zastupljenost u predstavničkim tijelima i javnoj upravi na svim nivoima, savjetodavni mehanizmi ili uspostavljanje kulturne autonomije.

Mjere afirmativne akcije će, sudeći i prema iskustvima zemalja koje ih već godinama primjenjuju, uvijek i nužno biti u tenziji sa formalno shvaćenim principom jednakosti na kojem su utemeljeni savremeni pravni sistemi.

Ako je pravo predodređeno da služi ljudima, čineći čovjeku društvo u kojem živi predvidivim i dajući mu pravnu sigurnost, onda su ljudska prava – prava globalnog karaktera nastala kao izraz društveno-historijskih previranja i sa vjerom u bolje sutra čovječanstva.

## Conclusion

Freedom of public and political action is determined by the enjoyment of fundamental political rights from which it is derived and which defines the role of civil society in democratic processes, provides a basis for active citizenship, encourages the strengthening of marginalized and particularly vulnerable groups (minorities, youth, women, people with disabilities), and increases the accountability of government, which forms the basis and quality of participatory democracy.

The existence and use, standardization and guarantee, as well as effective protection of fundamental political rights and freedom of public and political action enable the action and interaction of key actors in the political system: political parties, NGOs, interest associations, media, but also, above all, the citizen as an individual.

The process of successful transformation and transition to a democratic legal-political system requires the creation and operation of an adequate legal framework, implementation mechanisms as well as political institutions that enable the democratization of political life. Freedom of public and political action can be observed through the analysis of the legal framework and practice of public and political action of key collective actors of the political system and the citizen as an individual. In the domain of participatory democra-

cy, a special place, role and importance is occupied by the individual citizen, as an active, informed subject of the state and social community who thinks, criticizes, finds and proposes solutions for improving current, medium and long-term socio-political, economic, social and cultural milieu, demanding responsible, accessible and sensitive to the needs of the citizen government, “citizen service”.

The essential importance of effective participation of persons belonging to minorities in various spheres of social, political, cultural and public life for ensuring social cohesion, development of democratic society and rule of law is unquestionable, especially through their involvement in public affairs and guaranteeing fundamental political rights – minority rights in international and domestic law. The paper emphasizes the theoretical-legal and normative-legal aspects of freedom of public and political action, through the definition, role and importance of fundamental political rights, key legal-political actors, participatory democracy and affirmative action, in a democratic state and society, legal-political system and international and comparative law, in accordance with the norms and standards of international and comparative law.

## Literatura

- Arlović, Mato (2019) Pozitivna diskriminacija u regulaciji i zaštiti prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina – Uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 56(4), 785-815.
- Bakšić-Muftić, Jasna (2002) Sistem ljudskih prava. Sarajevo: Fond Otvoreno društvo BiH, Pravni centar – Magistrat.
- Bossuyt, Marc (2002) Prevention of Discrimination: The Concept and Practice of Affirmative Action, final report submitted by Mr. Marc Bossuyt, Special Rapporteur, in accordance with UN Sub Commission Resolution 1998/5. 17 June 2002, E/CN.4/Sub.2/2002/21. Dostupno na: <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/1172499784.pdf>.
- Buergethal, Thomas (1998) Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku. Sarajevo – Budapest: Magistrat – Constitutional and legislative policy institute.
- CoE (2008) Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs, ACFC/31DOC(2008)001. Strasbourg: Council of Europe, 5 May 2008. Dostupno na: <https://rm.coe.int/16800bc7e8>

- CoE (2012a) Second Opinion of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities on Bulgaria (adopted on 18 March 2010) and Comments of the Government of Bulgaria on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities on Bulgaria (received on 3 January 2011). FCNM/II(2012)001. Strasbourg: Council of Europe, 23 January 2012. Dostupno na: [https://tandis.odih.pl/explore?bitstream\\_id=23959&handle=20.500.12389/21373&provider=iiif-image#c=0&m=0&s=0&cv=0&xywh=199%2C1566%2C2104%2C974](https://tandis.odih.pl/explore?bitstream_id=23959&handle=20.500.12389/21373&provider=iiif-image#c=0&m=0&s=0&cv=0&xywh=199%2C1566%2C2104%2C974).
- CoE (2012b) Third Report submitted by Bulgaria pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, November 2012. ACFC/SR/III(2012)004. Strasbourg: Council of Europe, 23 November 2012. Dostupno na: <https://rm.coe.int/168008b7f0>.
- Collin, Peter H. (2004) Dictionary of Law. Fourth Edition. London: Bloomsbury Publishing.
- Ibler, Vladimir (1987) Rječnik međunarodnog javnog prava. Zagreb: Informator.
- Istraživački centar (2014) Afirmativna akcija za predstavnike manjinskih naroda u izbornom zakonodavstvu na nivou lokalne samouprave u državama članicama EU. Podgorica: Skupština Crne Gore, Parlamentarni institut, Istraživački centar.
- Kanadska povelja (1982) Kanadska povelja o pravima i slobodama, usvojena 29. 3. 1982. Dostupno na: [https://publications.gc.ca/collections/collection\\_2019/pch/CH37-4-1-2018-1-hrv.pdf](https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/pch/CH37-4-1-2018-1-hrv.pdf).
- Kitching, Kevin (2005) Non-Discrimination in International Law – A Handbook for Practitioners, London: Interrights.
- Krivokapić, Boris (1998) Leksikon međunarodnog prava. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Martin, Elizabeth A. (ed.) (2003) Oxford Dictionary of Law. Oxford: Oxford University Press.
- Matijević, Milica V.; Erić, Vesna (2010) Mere afirmativne akcije: terminološko određenje i uvodna razmatranja o sadržini pojma. Strani pravni život 3, 85-102.
- Milićević, Neđo (2007) Ljudska prava. Sarajevo: Pravni fakultet.
- Obradović, Konstantin (1998) Početnica za ljudska prava. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Pobrić, Nurko (2000) Ustavno pravo. Mostar: Slovo.
- Ustav Južne Afrike (1996) Ustav Republike Južne Afrike, usvojen 4. 12. 1996, stupio na snagu 4. 2. 1997.
- Wild, Susan Ellis (ed.) (2006) Webster's New World's Law Dictionary. Hoboken: Wiley.