

Pravnik

2011

**Sudska
praksa**

Političko predstavljanje nacionalnih manjina u ustavnom poretku Republike Hrvatske: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3597/2010 i dr.¹, br. U-I-3786/2010 i dr.² i br. U-I-120/2011 i dr.³

1. Uvod

Suvremena demokratska država ima posebnu obvezu osigurati adekvatnu političku i svaku drugu participaciju nacionalnih manjina u svakodnevnom životu. Modeli kojima se ta participacija ostvaruje ovise o mnogim faktorima (povijesnim, kulturološkim, ekonomskim i sl.), ali je neprijeporno kako bilo koji prihvaćeni model mora biti usmjeren prema kvalitetnoj integraciji nacionalnih manjina uz očuvanje kulturne raznolikosti i posebnosti.

U slučaju Republike Hrvatske, reguliranje prava nacionalnih manjina zakonom visokog ustavnog ranga (tzv. „organskim“ zakonom za čije je donošenje potrebna dvotrećinska većina glasova svih zastupnika), predstavlja poželjan normativni model kojim se prava nacionalnih manjina štite i ostvaruju. U suvremenom pravnom sustavu Republike Hrvatske, zaštita i ostvarenje prava nacionalnih manjina propisana je Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina⁴ koji je zamijenio prijašnji Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj.⁵

Ne smije se zaboraviti kako i Ustav Republike Hrvatske u *Izvorišnim osnovama* ističe da se Republika Hrvatska ustanovljuje kao „...nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodno-

¹ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011 i U-I-994/2011 od 29. srpnja 2011. godine, NN 93/11.

² Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3786/2010 i U-I-3553/2011 od 29. srpnja 2011. godine, NN 93/11.

³ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-120/2011, U-I-452/2011, U-I-693/2011, U-I-746/2011, U-I-993/2011, U-I-3643/2011 od 29. srpnja 2011. godine, NN 93/11.

⁴ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN 155/02, 47/10 (Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-1029/2007 i U-I-1030/2007 od 07. travnja 2010. godine), 80/10.

⁵ Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, NN 56/91, 27/92, 34/92 – pročišćeni tekst, 51/00, 105/00 – pročišćeni tekst.

ga svijeta.⁶⁶ Također, Ustav u nizu svojih odredbi jamči ravnopravnost i jednakost pripadnika nacionalnih manjina (između nacionalne manjine/nacionalnih manjina i većinskog hrvatskog naroda kao i između samih nacionalnih manjina) te omogućuje da se u skladu s ocjenom zakonodavca propiše i dopunsko pravo glasa za pripadnike nacionalnih manjina u izborima za zastupnike u Hrvatski sabor.⁷

Budući da je iz iznesenih ustavnih rješenja vidljiva namjera ustavotvorca da osigura zaštitu prava nacionalnih manjina na jednoj kvalitativno višoj razini, svaka intervencija u pravnu regulativu kojom se osigurava zaštita i ostvarenje prava i sloboda nacionalnih manjina treba biti popraćena širokom javnom raspravom uz konzultiranje svih relevantnih predstavničkih organizacija pripadnika nacionalnih manjina kako bi se izbjeglo donošenje rješenja koji populariziraju samo jednu opciju i na kraju dovode do ustavnopravno spornih rješenja.

2. Političko predstavljanje nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru od donošenja Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina stupio je na snagu 2002. godine i može se zaključiti kako predstavlja jedan od dugovječnijih zakona hrvatskog političkog života, budući da je uz jednu namjenu intervenciju Ustavnog suda Republike Hrvatske u travnju 2010. godine^{8,9} važio u neizmjenjenom obliku sve do lipnja 2010. godine.

U vezi političkog predstavljanja nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina odredio je posebnu izbornu jedinicu u kojoj će pripadnici nacionalnih manjina izabrati najmanje pet, a najviše osam zastupnika u skladu sa zakonom koji propisuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Zbog toga su Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina i Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor¹⁰ u vrlo uskoj vezi što će istaknuti i Ustavni sud u svojoj odluci o meritumu.

⁶⁶ Ustav Republike Hrvatske, *Izvorišne osnove*, NN 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak pročišćenog teksta, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst.

⁷ Npr. čl. 3. Ustava kod nabiranja najviših vrednota ustavnog poretka i temelja za tumačenje Ustava navodi i nacionalnu ravnopravnost, čl. 14. jamči svakome prava i slobode neovisno (i) o nacionalnom podrijetlu i propisuje jednakost svih pred zakonom, čl. 15. jamči svim pripadnicima nacionalnih manjina ravnopravnost koja se kao i zaštita prava nacionalnih manjina uređuje ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona (čl. 15. st. 2. u vezi s čl. 83. st. 1. Ustava Republike Hrvatske). Ustavna osnova za propisivanje dopunskog prava glasa pripadnicima nacionalnih manjina sadržana je u čl. 15. st. 3. Ustava koji propisuje da se pripadnicima nacionalnih manjina može osigurati i posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor, ali samo pored općeg biračkog prava.

⁸ Ustavni sud je u travnju 2010. godine ukinuo čl. 38. st. 3. koji je propisivao: „Vijeća nacionalnih manjina odnosno predstavnici nacionalnih manjina i Savjet za nacionalne manjine imaju pravo, u skladu s odredbama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske podnijeti ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske, ako po vlastitoj ocjeni ili povodom inicijative pripadnika nacionalne manjine smatraju da su povrijeđena prava i slobode pripadnika nacionalnih manjina propisana ovim Ustavnim zakonom i posebnim zakonima.“ Ustavni sud je djelujući povodom prijedloga zaključio kako je „osporenom odredbom pravo na podnošenje ustavne tužbe zakonodavac dao i političkim institucijama nacionalnih manjina i tako proširio krug osoba koje mogu podnijeti ustavnu tužbu izvan kruga osoba koje propisuje Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.“ (toč. 5. obrazloženja odluke, Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-1029/2007 i U-I-1030/2007 od 07. travnja 2010., NN 47/2010).

⁹ Ustavni zakon o Ustavnom sudu je „pravi“ ustavni zakon, odnosno zakon koji se prema čl. 132. st. 2. Ustava donosi po postupku za donošenje i promjenu samog Ustava, dok je Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina prema čl. 15. st. 2. i čl. 83. st. 1. Ustava organski zakon pa samim time i niže pravne snage. Zbog toga Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina ne može mijenjati odnosno proširivati krug ovlaštenika za podnošenje ustavne tužbe mimo onih koji su propisani Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

¹⁰ Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine zajamčio je najmanje jedno, a najviše tri zastupnička mjesta pripadnicima nacionalnih manjina koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5 posto stanovnika pri čemu će se na izbor zastupnika primijeniti zakon koji uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Ukoliko pripadnici nacionalnih manjina sudjeluju u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske s manje od 1,5 posto stanovnika, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina jamči najmanje četiri zastupnika koji će biti birani prema zakonu koji uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.¹¹

Nakon stupanja na snagu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina trebalo je uskladiti izbornu zakonodavstvo s novim pravilima političkog predstavljanja pripadnika nacionalnih manjina što je učinjeno 2003. godine Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor.¹² Novelom je određeno: „Pripadnici srpske nacionalne manjine biraju tri zastupnika u Sabor u skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina.

Pripadnici mađarske nacionalne manjine biraju jednog zastupnika u Sabor.

Pripadnici talijanske nacionalne manjine biraju jednog zastupnika u Sabor.

Pripadnici češke i slovačke nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor.

Pripadnici austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor.

Pripadnici albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor.“ (čl. 16. Novele)

Od donošenja važećeg izbornog zakonodavstva 1999. godine kada je prihvaćen sustav razmjernog predstavljanja za cijeli izborni proces u tzv. „općim izbornim jedinicama“, za izbor zastupnika pripadnika nacionalnih manjina predviđen je većinski izborni sustav po kojem mandat osvaja onaj kandidat za kojeg na izborima glasa većina birača pripadnika nacionalnih manjina. Važeći Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor u čl. 46. propisuje kako pripadnici nacionalnih manjina biraju zastupnike pojedinačnim izborom tako da je za zastupnika izabran onaj kandidat koji je dobio najveći broj glasova birača koji su glasovali. U slučaju da dva ili više kandidata dobiju isti broj glasova, izbori se moraju ponoviti.

Na temelju svega iznesenoga možemo zaključiti: od 1999. godine Republika Hrvatska ima 12 izbornih jedinica gdje 10 izbornih jedinica predstavlja „opće izborne jedinice“ na koje je administrativno podijeljena Republika Hrvatska, 11. izbornu jedinicu čine birači (hrvatski državljani) koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj i koji nakon ustavnih promjena iz 2010. godine¹³ u 11. izbornoj jedinici biraju (fiksno) troje zastupnika. Posljednju, 12. izbornu jedinicu čine pripadnici nacionalnih manjina u kojoj se na temelju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor bira ukupno osam zastupnika prema ključu iz čl. 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor iz 2003. godine.

3. Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina: uzrok i početak ustavnopravnog spora

Zanimljivo je primijetiti kako stranka koja predstavlja jednog od glavnih koalicijskih partnera vladajuće stranke dolazi iz redova nacionalnih manjina čiji član u sadašnjem

¹¹ čl. 19. st. 3. i 4. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine, NN 155/02.

¹² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski državni sabor, NN 53/03.

¹³ Čl. 7. Promjene Ustava Republike Hrvatske, NN 76/10.

Vladinom sastavu ima položaj potpredsjednika Vlade za društvene djelatnosti i ljudska prava. S tim u vezi treba odmah istaknuti kako stranka iz koje dolazi potpredsjednik Vlade nema monopol na političko predstavljanje konkretne nacionalne manjine, nego je sadašnji odnos snaga rezultat izborne utakmice između različitih političkih aspiranata na predstavljanje najveće nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj u 12. izbornoj jedinici.

Nakon vrlo siromašne javne rasprave, Hrvatski sabor je prihvatio Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.¹⁴ Najvažnije izmjene odnosile su se na uređenje prava glasa pripadnika nacionalnih manjina. Prema novom modelu, nacionalnim manjinama koje na dan stupanja na snagu izmijenjenog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u stanovništvu sudjeluju s više od 1,5 posto stanovnika jamči se najmanje tri zastupnička mjesta pripadnika te nacionalne manjine u Hrvatskom saboru. Zastupljenost pripadnika tih nacionalnih manjina (no u biti samo jedne nacionalne manjine) ostvarivala bi se na temelju općega biračkog prava (u tzv. „općim izbornim jedinicama“) na stranačkim listama te manjine ili listama koje predlažu birači te manjine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Za „ostale“ nacionalne manjine, odnosno za one nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5 posto stanovnika, propisano je da imaju pravo izabrati pet zastupnika u posebnim izbornim jedinicama u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor i to, najvažnije, pored općega biračkog prava.

Drugim riječima, izmjenama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, za nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5 posto stanovnika uvelo se dvostruko pravo glasa. S druge strane, za najveću nacionalnu manjinu koja jedina u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluje s više od 1,5 posto stanovnika dvostruko pravo glasa nije predviđeno, nego je propisano da se njezina tri zastupnika (zajamčena Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina) biraju na temelju općega biračkog prava u „općim izbornim jedinicama“ na koje je administrativno podijeljena Republika Hrvatska, a ne više u „posebnoj“ 12. izbornoj jedinici u kojoj svi pripadnici nacionalnih manjina biraju svoje zastupnike.

Izmjene najvažnijeg pravnog izvora za ostvarenje i zaštitu prava i sloboda nacionalnih manjina zahvatile su i položaj koordinacije vijeća nacionalnih manjina.¹⁵ Prema izmjenama, koordinacija vijeća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske je postala neprofitna pravna osoba koja pravni subjektivitet stječe upisom u registar koji se vodi kod ministarstva nadležnog za poslove opće uprave. Veliki problem je nastao kada je na razini ustavnog zakona u čl. 33. dodan st. 8. koji je propisao da Srpsko narodno vijeće djeluje kao Koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske i ima pravnu osobnost. Ustavnopravno sporni element bio je sadržan i u st. 7. istog članka koji je propisao da funkciju koordinacije nacionalne manjine može vršiti i krovna udruga te manjine kada je to određeno međunarodnim ugovorom.

¹⁴ Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, NN 80/10.

¹⁵ Prema Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, vijeće nacionalne manjine je neprofitna pravna osoba koja se osniva na području jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s ciljem unaprjeđivanja, očuvanja i zaštite položaja nacionalnih manjina (čl. 23. – 25.) Na temelju čl. 33. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, dva ili više vijeća nacionalnih manjina osnovanih u istoj ili različitoj jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave mogu radi usklađivanja ili unaprjeđivanja zajedničkih interesa osnovati koordinacije vijeća nacionalnih manjina. Prema čl. 33. st. 4. uspostavljena je presumpcija da su vijeća nacionalne manjine jedinica područje (regionalne) samouprave osnovale koordinaciju vijeća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske kada je sporazumu o osnivanju te koordinacije pristupilo više od polovine vijeća nacionalnih manjina područje (regionalne) samouprave.

Budući da su nakon usvajanja izmjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina provedene izmjene i u području izbornog zakonodavstva¹⁶, Ustavni sud se u konkretnom slučaju bavio s tri vrlo povezana ustavnosudska postupka.¹⁷

4. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske

4.1. Opći izborni sustav i dvostruko pravo glasa

U prvj Odluci¹⁸, Ustavni sud je ispitivao ustavnost rješenja po kojem pripadnici nacionalnih manjina koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5 posto stanovnika, svoje zastupnike biraju u tzv. „općim izbornim jedinicama“ na temelju općega biračkog prava. Ustavni sud je prihvatilo prijedlog za ocjenu ustavnosti od strane petero predlagatelja i pokrenuo ustavnosudski postupak za ispitivanje merituma.

Savjetodavna rasprava održana je 11. travnja 2011. godine u kojoj su sudjelovali predlagatelji, njihovi predstavnici, predstavnici Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i akademske zajednice.

Prvo pitanje na koje je trebalo odgovoriti jest je li Ustavni sud uopće nadležan za odlučivanje zbog posebne pravne prirode Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. S tim u vezi, Ustavni sud je zaključio: „Neovisno o svom nazivu, dakle, ni UZO PNM (*Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, op. a.*) ni njegove izmjene i dopune nemaju snagu Ustava jer se ne donose i ne mijenjaju u postupku u kojem se donosi i mijenja Ustav. Činjenica što se neki zakoni nazivaju ustavnim „ne mijenja pravnu prirodu zakona, ne čini ih pravno drugačijim od onoga što oni po Ustavu i po svom sadržaju jesu, a Ustavni sud ih ne ocjenjuje po njihovu imenu nego po njihovoj pravnoj prirodi“ (odluka Ustavnog suda broj: U-I-774/2000 od 20. prosinca 2000., „Narodne novine“ broj 1/00.). Sukladno tome, Ustavni sud nadležan je za ocjenu suglasnosti s Ustavom UZO PNM-a, uključujući i njegove izmjene i dopune.“¹⁹

U prijedlogu izmjena i dopuna Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, Vlada Republike Hrvatske kao predlagatelj je istaknula kako se izmjenama uvode dva modela pozitivne diskriminacije za nacionalne manjine koji će se primjenjivati ovisno o tome sudjeluje li neka nacionalna manjina u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske s više ili

¹⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, NN 145/10. Ovom Novelom su propisane pretpostavke za izbor zastupnika pripadnika srpske nacionalne manjine u okviru „općega izbornog sustava“ kako je to predviđeno izmjenama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Također, na zakonskoj razini je trebalo provesti i onaj dio ustavnih promjena koje su se odnosile na izbor zastupnika u 11. izbornoj jedinici, budući da je Promjenom Ustava iz 2010. godine predviđen fiksni broj od tri zastupnika za birače koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj (11. izborna jedinica).

¹⁷ U postupku pod oznakom U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011 i U-I-994/2011, Ustavni sud je odlučivao samo o ustavnosti izbora zastupnika pripadnika srpske nacionalne manjine u okviru „općega izbornog sustava“ kako je to predvidio čl. 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. U postupku pod oznakom U-I-3786/2010 i U-I-3553/2011 Ustavni sud je ispitivao odredbe noveliranih čl. 33. st. 7. i 8. na temelju kojih se funkcija koordinacije vijeća nacionalne manjine može povjeriti krovnoj udruzi te manjine kada je to predviđeno međunarodnim ugovorom, odnosno da se funkcija koordinacije vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske dodjeljuje ekskluzivno Srpskom narodnom vijeću. U trećem postupku pod oznakom U-I-120/2011, U-I-452/2011, U-I-693/2011, U-I-746/2011, U-I-993/2011 i U-I-3643/2011, Ustavni sud je ispitivao ustavnost izmjena i dopuna Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor iz 2010. godine kojima se na zakonskoj razini nastojao provesti novi izborni sustav za pripadnike nacionalnih manjina. Neovisno o tome što se u biti radilo o tri različita ustavnosudska postupka, sve tri odluke o meritumu nose isti datum (29. srpnja 2011. godine), što još jednom ukazuje na veliku povezanost ova tri ustavnosudska predmeta.

¹⁸ Vidi: bilj. 1. i bilj. 17.

¹⁹ Dio I. (*Postupak pred Ustavnim sudom*), toč. 9. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, *op. cit.* (bilj. 1).

manje od 1,5 posto stanovnika. „Pripadnici nacionalnih manjina koji na dan stupanja ovog Ustavnog zakona u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika, svoje pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru, i to od najmanje tri, a moguće i više zastupnika, ostvariti će posredstvom općeg biračkog prava. S obzirom da je moguće da pripadnici nacionalnih manjina koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika neće pravo na svoju zastupljenost u Hrvatskom saboru ostvariti (samo) posredstvom općeg biračkog prava, to im se sukladno odredbi članka 15. stavka 3. Ustava Republike Hrvatske, novom odredbom članka 19. stavka 3., osigurava i posebno biračko pravo. Uvođenje prikazanih modela pozitivne diskriminacije predstavlja znakovit pomak u daljnjem razvitku demokratskog sustava Republike Hrvatske i konkretizaciju pozitivnih mjera proklamiranih na načelnoj razini u članku 3. stavku 1. Ustavnog zakona. Novouvedeni modeli pozitivne diskriminacije nacionalnih manjina slijede i temeljnu odrednicu iz članka 4. stavka 6. Ustavnog zakona prema kojoj je ovim Ustavnim zakonom ili posebnim zakonom moguće utvrditi ostvarivanje određenih prava i sloboda ovisno o brojčanoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.“²⁰

Dodatnu konfuziju su unijela dva amandmana Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora. Nakon intervencije navedenog odbora u prijedlog zakonskog teksta, čl. 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina je glasio: „(1) Republika Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru.

(2) Nacionalnim manjinama koje na dan stupanja na snagu ovoga Ustavnog zakona u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika jamči se najmanje tri zastupnička mjesta *pripadnika te nacionalne manjine (amandman I., op. a.)* u Hrvatskom saboru koji svoju zastupljenost ostvaruju na temelju općega biračkog prava *na stranačkim listama te manjine ili listama koje predlažu birači te manjine (amandman I., op. a.)*, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

(3) Nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika, pored općega biračkog prava, na osnovi posebnoga biračkog prava imaju pravo izabrati pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina, u posebnim izbornim jedinicama, *a čime ne mogu biti umanjena stečena prava nacionalnih manjina (amandman II., op. a.)*, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.“²¹

S time u vezi „Ustavni sud u prvom redu mora istaknuti da je ispitivanje materijalno-pravne suglasnosti s Ustavom članka 1. stavka 2. UZID UZO_{PNM}-a (*Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, op. a.*) otežano zbog izrazitih nejasnoća samog zakonskog teksta, koja otvaraju mogućnost njegova različitog, pa i suprotnog tumačenja. U tom je članku, naime, propisano da se „nacionalnim manjinama“ (u množini) „jamči“ najmanje tri zastupnička mjesta pripadnika „te nacionalne manjine“ (u jednini). Nije, dakle, jasno jamče li se svim nacionalnim manjinama iz članka 1. stavka 2. UZID UZO_{PNM}-a zajedno „najmanje tri zastupnička mjesta“ ili se svakoj pojedinoj od njih zasebno jamče „najmanje tri zastupnička mjesta“. Riječ je o propustu u jezičnoj strukturi normativnog teksta koji je nastao umetanjem u izvorni tekst Prijedloga UZID UZO_{PNM}-a Vlade Republike Hrvatske amandmana I. koji je predložio Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora.“²²

²⁰ Prijedlog Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina s Konačnim prijedlogom zakona, str. 3.

Dostupno na: www.vlada.hr/hr/content/download/134565/1948114/file/61_02.pdf (20.09.2011.).

²¹ Dio I. (*Postupak pred Ustavnim sudom*), toč. 15. obrazložena Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, op. cit. (bilj. 1.).

²² *Ibid.*, toč. 29.

Faktično, radilo se samo o srpskoj nacionalnoj manjini, budući da je ona jedina na dan stupanja na snagu Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina sudjelovala u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske s više od 1,5 posto stanovnika.

Glavni prigovori predlagatelja odnosili su se na nejednako uređenje dvostrukog prava glasa, budući da je jedino srpskoj nacionalnoj manjini dvostruko pravo glasa uskraćeno, a izborna utakmica za njihove predstavnike je premještena u tzv. „opće izborne jedinice“. Na taj način se uvodi mogućnost da se u okviru općeg izbornog sustava unaprijed jamče određena zastupnička mjesta, što je ustavnopravnoj i izbornopravnoj teoriji u potpunosti neprihvatljivo.²³

Predlagatelji primjećuju i da se uvođenjem dvostrukog prava glasa javlja opasnost od diferenciranja zastupnika Hrvatskog sabora na one prvog i drugog reda. „Prve bi činili izabrani kandidati s općih lista i lista srpske manjine koje biraju svi državljani na temelju općega i jednakog prava glasa, a druge izabrani kandidati ostalih manjina koji se biraju na temelju drugoga ili dodatnog prava glasa i prema posebnim izbornim pravilima.“²⁴

Ustavni sud također primjećuje kako je od konstituiranja Republike Hrvatske kao samostalne, suverene i neovisne države za pripadnike nacionalnih manjina uvijek bio unaprijed zakonom osiguran određeni broj mjesta u Hrvatskom saboru. Do izmjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina 2010. godine, izbori za zastupnike nacionalnih manjina bili su uređeni alternativno (tzv. sustav ili – ili), što znači da su se birači pripadnici nacionalnih manjina na biralištima morali na svakim parlamentarnim izborima odlučiti hoće li glasovati u općim izbornim jedinicama prema svojem prebivalištu ili će glasovati u 12. izornoj jedinici kao pripadnici nacionalne manjine gdje je 12. izborna jedinica obuhvaćala cijelu Republiku Hrvatsku. S aspekta ustavnog prava ovakav sustav nije bio ustavnopravno neprihvatljiv, budući da je broj zastupnika nacionalnih manjina bio zakonom zajamčen i nije ovisio o broju dobivenih glasova, a zastupnici 12. izborne jedinice su u potpunosti bili izjednačeni u svojem položaju sa svim ostalim zastupnicima Hrvatskog sabora.²⁵

Na temelju svega iznesenog, Ustavni sud je u ovom predmetu morao odgovoriti na tri pitanja: a) je li ustavnopravno prihvatljivo osigurati i jamčiti u okviru općeg izbornog sustava utemeljenog na općem i jednakom biračkom pravu zastupnička mjesta za (bilo koju) nacionalnu manjinu; b) dopušta li Ustav dvostruko pravo glasa; c) može li se dopunsko pravo glasa odrediti samo za neke, a ne sve pripadnike nacionalnih manjina.

²³ S tim u vezi doc. dr. sc. Sanja Barić s Pravnog fakulteta u Rijeci u svom stručnom mišljenju Ustavnom sudu primjećuje: „Svako izdvajanje bilo koje skupine hrvatskih državljana iz ukupnog korpusa 'naroda' po bilo kojem kriteriju, pa tako i kriteriju nacionalne pripadnosti, i kreiranje rješenja po kojem takva skupina biva posebno predstavljena primjenom općeg i jednakog biračkog prava smatram ustavnopravno neprihvatljivim, odnosno suprotnim temeljnom slovu i smislu Ustava RH, samom temeljnom pojmu 'naroda' 'iz kojeg proizlazi vlast i kome pripada vlast'. Takvo rješenje presumira da postoje različiti, ustavnopravno priznati i prepoznati dijelovi naroda, što se ima reflektirati u zastupljenosti pojedinih dijelova općeg i zajedničkog pojma naroda. To nije slučaj s Ustavom RH. Narod je jedan i jedinstven i u ustavnopravnom smislu čine ga svi državljani RH, bez obzira na njihove osobne karakteristike, pa tako i nacionalnu pripadnost.“, *Ibid.*, toč. 31.

²⁴ *Ibid.*, toč. 18. podst. 5.

²⁵ S druge strane, može se postaviti pitanje krši li se na ovaj način pravo na privatnost osobnog života. Nije jasno zašto je zakonodavac obvezao birače-pripadnike nacionalnih manjina na izjašnjavanje svoje nacionalne pripadnosti na izbornom mjestu ukoliko žele konzumirati biračko pravo u 12. izornoj jedinici, budući da se ta odluka može pripočiti izbornim tijelima i prije dana provođenja izbora. Na taj način bi se zaštitilo pravo birača-pripadnika nacionalnih manjina na privatnost i bilo bi onemogućeno da bilo tko osim članova izbornog povjerenstva dođe u posjed informacije da se u konkretnom slučaju radi o biraču-pripadniku nacionalne manjine koji svoje predstavnike (predstavnik) želi izabrati u 12. izornoj jedinici. Sadržaj prava na tajno glasovanje nije ispunjeno (samo) pravom birača na tajnost odabira njihovih političkih predstavnika već ono obuhvaća i jednu širu dimenziju. Ukoliko se birač-pripadnik nacionalnih manjina mora pred svim drugim građanima na izbornom mjestu deklarirati kao pripadnik nacionalne manjine ako želi konzumirati svoje biračko pravo u 12. izornoj jedinici, takav izborni sustav je manjkav i zahtijeva dorade.

Ustavni sud ističe kako je već ranije u ustavnosudskoj praksi istaknuto da Ustav nije vrijednosno neutralan: „Ustav čini jedinstvenu cjelinu. Njemu se ne može pristupati na način da se iz cjeline odnosa koji se njime ustrojavaju izvlači jedna odredba, pa se ona onda tumači zasebno i mehanički, neovisno o svim ostalim vrijednostima koje su Ustavom zaštićene. Ustav posjeduje unutarnje jedinstvo i značenje pojedinačnog dijela vezano je uz sve ostale odredbe. Promatra li ga se kao jedinstvo, Ustav odražava pojedina sveobuhvatna načela i temeljne odluke u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe. Stoga se nijedna ustavna odredba ne može izvući iz konteksta i samostalno interpretirati. Drugim riječima, svaka pojedina ustavna odredba uvijek se mora tumačiti u skladu s najvišim vrednotama ustavnog poretka koje su temelj za tumačenje samog Ustava.“²⁶

Slična ustavnopravna interpretacija javila se vrlo rano i u odlukama njemačkog Saveznog ustavnog suda. Tako je u tzv. slučaju *Southwest*²⁷ njemački Ustavni sud zaključio da se Ustav mora tumačiti sistematski, odnosno da se bilo koja odredba Ustava (*Temeljnog zakona*) ne može tumačiti samostalno i izolirano u odnosu na cijeli Ustav. U tom slučaju, Ustav reflektira određene vrijednosti koje nadilaze sam Ustav, a obvezuju i ustavotvorca.²⁸

Ustavni sud je istaknuo kako je u *Izvorišnim osnovama* određen ustavni identitet Republike Hrvatske koja je prema Ustavu demokratska država u kojoj „vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu“. Ustav jasno ističe kako su „jednakost, nacionalna ravnopravnost i višestranački demokratski sustav“ jedne od najviših vrednota ustavnog poretka koje služe kao temelj za tumačenje Ustava.

Ustavni sud zaključuje: „Iz navedenih izvorišnih osnova i mjerodavnih ustavnih odredbi proizlazi da je Ustav prihvatio građanski koncept države u kojoj svi njezini državljani – koji obuhvaćaju pripadnike hrvatskoga naroda i pripadnike svih nacionalnih manjina – čine „narod“ (njem. *Staatsvolk*, državni narod). Tako definiran „narod“ – to jest „zajednica slobodnih i ravnopravnih državljana“ – ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika u Hrvatski sabor, predstavničko tijelo građana, na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Sukladno navedenom, Ustavni sud utvrđuje da Ustav ne dopušta unaprijed zakonom jamčiti i određivati broj zajamčenih zastupničkih mjesta za bilo koju manjinu po bilo kojoj osnovi (nacionalnoj, etničkoj, jezičnoj, spolnoj, dobnoj, obrazovnoj, strukovnoj, imovinskoj i dr.) u okviru općeg izbornog sustava. Taj se sustav ustrojava radi ostvarivanja vlasti „naroda“ u smislu članka 1. stavaka 2. i 3. Ustava i neposredan je izraz jednakosti, nacionalne ravnopravnosti i višestranačkog demokratskog sustava, najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).“²⁹ Zbog toga, Ustavni sud utvrđuje kako navedena izmjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina nije ustavnopravno prihvatljiva.

Ovakvo određenje pojma *narod* (*op. a.*) vidljiv je i u praksi njemačkog Saveznog ustavnog suda. U odluci iz 1990. godine Savezni ustavni sud je zaključio kako se pojam *narod* iz Ustava mora tumačiti na način da označava njemački narod kojeg čine svi njemački državljani. Istaknuto je kako postoji jasno određen i propisan postupak stjecanja i gubitka njemačkog državljanstva što predstavlja pravni dokaz pripadnosti njemačkom narodu te zbog toga samo njemački državljani čine *body politic*.³⁰

²⁶ Dio I. (*Postupak pred Ustavnim sudom*), toč. 28. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, *op. cit.* (bilj. 1.).

²⁷ Slučaj se odnosio na prekranje granica *Ländera* 1951. godine.

²⁸ Više o ovoj temi vidi: D. P. KOMMERS, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 2nd ed., North Carolina, Durham University Press, 1997., str. 62.

²⁹ Dio VI. (Ocjena Ustavnog suda), toč. 30.2. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, *op. cit.* (bilj. 1.).

³⁰ Odluka je donesena u postupku u kojem je Savezni ustavni sud ispitivao ustavnost odredbe *Ländera* Schleswig-Holstein kojom je dozvoljeno stranim državljanima sa stalnim boravkom na području *Ländera* pravo

Što se tiče drugog pitanja, odnosno ustavnosti dopunskog glasa pripadnika nacionalnih manjina, Ustavni sud primjećuje kako se „posebno pravo pripadnika nacionalnih manjina da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor“ (čl. 15. st. 3. Ustava) ne iscrpljuje samo u tom dopunskom glasu. „To je pravo moguće realizirati i bez priznavanja glasa pripadnicima nacionalnih manjina, što ovisi o tipu i vrsti izbornog sustava u kojem se ono ostvaruje.“³¹ Ukoliko zakonodavac odluči pripadnicima nacionalnih manjina osigurati dopunski glas, što ne predstavlja obvezu prema Ustavu, tada mora uvažiti zahtjeve koje je Ustavni sud istaknuo u svojoj Odluci: „razraditi mandat zastupnika nacionalnih manjina iz članka 15. stavka 3. Ustava u zakonu s ustavnom snagom, koji se donosi u postupku za donošenje i promjenu Ustava (mogućnost da se to učini i promjenom, odnosno dopunom samog Ustava podrazumijeva se po naravi stvari), i u skladu s tim, posebno pravo pripadnika nacionalnih manjina da „biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor“ osigurati izbornim zakonom koji u hijerarhiji organskih zakona nema najvišu pravnu snagu jer se donosi natpolovičnom većinom glasova svih zastupnika – članak 82. stavak 2. Ustava. Dosljedno tome, mandat zastupnika iz članka 15. stavka 3. Ustava mora se urediti u zakonu s ustavnom snagom. Njegovo je donošenje ujedno i ustavna pretpostavka za korištenje mogućnosti iz članka 15. stavka 3. Ustava, to jest za zakonsko priznavanje posebnog biračkog prava pripadnicima nacionalnih manjina da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor. Ustavni sud se u ovom ustavnosudskom postupku ograničava na utvrđenje da mandat zastupnika iz članka 15. stavka 3. Ustava do danas nije uređen u ustavnom poretku Republike Hrvatske u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz Ustava.“³²

Radi dobivanja odgovora na treće pitanje, odnosno postoji li ustavnopravno prihvatljivo uporište za određenje dvostrukog prava glasa samo za neke, a ne sve pripadnike nacionalnih manjina, Ustavni sud ističe: „U svjetlu prethodnih navoda, Ustavni sud ne vidi da bi prigovori većine predlagatelja (naime, da se svim drugim manjinama priznaje dopunski glas na izborima za Hrvatski sabor, osim srpskoj, zbog čega je ta „brojčano velika“ manjina diskriminirana u odnosu prema „malobrojnima“ manjinama), bili ustavnopravno utemeljeni. Članak 15. stavak 3. Ustava („Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.“) nedvojbeno zahtijeva kontekstualnu i teleološku interpretaciju. U tim je okvirima dostatno utvrditi da se iz navedene ustavne odredbe ne može izvući jednoznačan zaključak o ustavnopravnoj obvezi koja bi značila ustavni nalog: „ili svima ili nikome“, sve dok priznavanje prava na dopunski glas samo pojedinim, a ne svim nacionalnim manjinama ne proizvodi diskriminatorne učinke prema onima koji tim pravom nisu obuhvaćeni.“³³

Na temelju svega iznesenog, Ustavni sud je odlučio ukinuti odredbe čl. 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Budući da je izmjena ipak stupila na snagu, nakon njezina ukidanja postavilo se pitanje koja će se izborna pravila primijeniti u izboru zastupnika nacionalnih manjina na skorašnjim izborima za 7. saziv Hrvatskog sabora. Ustavni sud s tim u vezi primjećuje kako Hrvatski sabor sada ima mogućnost donijeti nove propise u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz Ustava, a koji su podrobno analizirani u ovoj Odluci.

glasovanja na lokalnim izborima. Prijedlog za ocjenu ustavnosti je došao od strane kršćansko-demokratske struje u Bundestagu koja je argumentirala da je time Schleswig-Holstein podcijenio pravo njemačkog naroda na samoodređenje. Na kraju je Ugovor iz Maastrichta svim državljanima Europske unije dao pravo glasa na lokalnim izborima u državama članicama neovisno o državljanstvu. Uvjet za sudjelovanje na lokalnim izborima u državama članicama postalo je državljanstvo jedne od država članica i prebivalište. Ova odredba Ugovora iz Maastrichta unesena je 1992. godine u njemački Ustav čime je njemački ustavotvorac srušio odluku Saveznog ustavnog suda iz 1990. godine. Više o ovom postupku vidi u: KOMMERS, *op. cit.* (bilj. 27.), str. 197.

³¹ Dio VI. (*Ocjena Ustavnog suda*), toč. 37. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, *op. cit.* (bilj. 1.).

³² *Ibid.*, toč. 44. i 45.

³³ *Ibid.*, toč. 58.

„Međutim, zahtjevi pravne sigurnosti, pravne izvjesnosti i pravne predvidljivosti, koji proizlaze iz vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, nalažu da se na dan objave ove odluke u „Narodnim novinama“ znaju pravna pravila koja će se – umjesto neustavnih rješenja, sadržanih u članku 1. stavcima 2. i 3. UZID UZoPNM-a – primijeniti na predstojećim parlamentarnim izborima u slučaju da Hrvatski sabor do njihova održavanja ne donese nova pravila. Uvažavajući prethodne činjenice, Ustavni sud je u ovom ustavnosudskom postupku primijenio članak 31. stavak 5. Ustavnog zakona, koji propisuje da „Ustavni sud može odrediti način provedbe svoje odluke“. Ustavni sud je u tom smislu u točki II. izreke ove odluke odredio da se u prethodno opisanoj situaciji imaju primijeniti pravila koja su bila na snazi do stupanja na snagu UZID UZoPNM-a, a koja su sadržana u članku 19. UZoPNM-a („Narodne novine“ broj 155/02., 47/10. – odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1029/2007 i dr. od 7. travnja 2010.).

Drugim riječima, do novog uređenja prava glasa pripadnika nacionalnih manjina od strane Hrvatskog sabora u skladu sa zahtjevima Ustavnog suda, na snazi ostaju rješenja koja su bila na snazi do izmjena i dopuna iz 2010. godine.

4.2. Problem čl. 33. st. 7. i 8. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina nakon izmjena i dopuna 2010. godine³⁴

Drugom odlukom, Ustavni sud je ispitao ustavnost rješenja čl. 4. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina po kojem se u čl. 33. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina dodaju st. 7. i 8. Čl. 33. st. 7. je propisao kako funkciju koordinacije nacionalne manjine može vršiti i krovna udruga te manjine kada je to određeno međunarodnim ugovorom, a st. 8. prepoznaje Srpsko narodno vijeće kao Koordinaciju vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske koje ima pravnu osobnost.

Predlagatelji su istaknuli kako se pripadnici srpske nacionalne manjine izmjenama „dovode u neravnopravan položaj prema drugim nacionalnim manjinama u Republici Hrvatskoj budući da druge nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj slobodno osnivaju koordinaciju vijeća svoje nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske, dok je pripadnicima srpske nacionalne manjine ta koordinacija nametnuta, odnosno propisana u obliku udruge građana koja se zove „Srpsko narodno vijeće“.³⁵

Ustavni sud je uzeo u obzir i pravo na slobodu udruživanja prema čl. 11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda³⁶ i Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe³⁷.

³⁴ U nastavku ćemo radi preglednosti teksta koristiti oznake osporenih članaka prema pročišćenom tekstu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina nakon izmjena i dopuna 2010. godine, a prije intervencije Ustavnog suda. S tim u vezi treba naglasiti kako je Ustavni sud već u ranijoj judikaturi istaknuo da pročišćeni tekstovi zakona po svojoj pravnoj naravi nisu zakoni u smislu čl. 128. točke 1. Ustava koji bi mogli biti predmetom ocjene ustavnosti. Vidi npr. rješenje o odbačaju prijedloga za ocjenu ustavnosti Zakona o kaznenom postupku (Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-2597/2003 od 12. siječnja 2005. godine, NN 11/05) i Izvješće o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, drugih propisa i općih akata (Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-X-1435/2011 od 23. ožujka 2011. godine, NN 37/11). Zbog toga, ustavnosudska tehnika ukidanja zakona i drugih propisa polazi od intervencije u sadržaj novele (odnosno u sadržaj (Ustavnog) zakona o izmjenama i dopunama), a ne u sadržaj pročišćenog teksta.

³⁵ Dio IV. (*Prigovori predlagatelja*), toč. 13. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, *op. cit.* (bilj. 2.).

³⁶ NN *Međunarodni ugovori* 18/97, 6/99, 8/99, 14/02 i 1/06.

³⁷ NN *Međunarodni ugovori* 14/97.

Primarno, Ustavni sud analizira pojam i ulogu vijeća nacionalnih manjina i zaključuje kako vijeća nacionalnih manjina imaju status pravnih osoba javnog prava koje „čine pripadnici različitih udruga određene manjine, registrirane u Republici Hrvatskoj, te pojedinci-pripadnici dotične manjine koji su izabrani u vijeća kao kandidati na neovisnim kandidacijskim listama birača-pripadnika dotične manjine.“³⁸

Ustavni sud primjećuje kako Srpsko narodno vijeće ima od 1999. godine status udruge, a da je ime udruge promijenjeno u „Srpsko narodno vijeće – Nacionalna koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj“ (u daljnjem tekstu: SNV) 2006. godine. Neovisno o promijenjenom imenu, SNV je po svojem pravnom statusu udruge, a svoju volju da se smatra udruhom SNV je potvrdio sudjelujući u postupku kandidiranja na izborima za članove vijeća nacionalnih manjina 10. srpnja 2011. godine. Vlada Republike Hrvatske je 20. svibnja 2011. godine raspisala izbore za članove vijeća nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno u vrijeme kada je Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina već bio na snazi po kojem je SNV imao status Koordinacije vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske. Budući da je SNV na tim izborima sudjelovao kao udruge, Ustavni sud je zaključio da je SNV time očitovao svoju pravnu volju da bude smatran udruhom.

Ustavni sud podsjeća kako Europski sud za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi zauzima stajalište da se pravne osobe javnog prava ne mogu smatrati udruhami u smislu čl. 11. Konvencije, a zbog toga Ustavni sud ističe kako se pravne osobe javnog prava ne mogu smatrati udruhami ni u smislu čl. 43. st. 1. Ustava.³⁹

Zbog toga je potrebno utvrditi koji je opći pravni položaj SNV-a nakon noveliranja Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. „Ustavni sud ocjenjuje nespornim da je osporenim zakonskim rješenjem SNV dobio dvostruki, međusobno suprotstavljeni, pravni subjektivitet. On je s jedne strane udruge koja potpada pod jamstva slobode udruživanja, a s druge strane zakonom osnovana pravna osoba javnog prava koja ne potpada pod jamstva slobode udruživanja i koja bi tu slobodu, po sili svojih zakonskih ovlasti, mogla ograničavati. ...Sukladno navedenom, izuzimanje srpske nacionalne manjine iz općeg zakonskog uređenja koordinacija ima više aspekata: prvo, umjesto koordinacije, kao pravne osobe javnog prava koja to svojstvo stječe nakon što se ispuone zakonom propisane pretpostavke (to jest prethodni sporazum više od polovine „županijskih“ vijeća), koordinacija srpske nacionalne manjine ne podliježe tim zakonskim pretpostavkama, jer je status koordinacije zakonom priznat konkretnoj udruzi srpske nacionalne manjine koja djeluje od 1999. godine; drugo, ta udruge svojstvo pravne osobe javnog prava ne stječe upisom u registar kojeg vodi ministarstvo nadležno za poslove opće uprave, nego joj je javnopravna osobnost priznata samim zakonom; treće, ta udruge djeluje kao koordinacija po sili zakona, pa u okviru srpske nacionalne manjine koordinacija nije izraz sporazuma (to jest suglasnosti pravnih volja) većine izabranih vijeća srpske nacionalne manjine.“⁴⁰

Budući da nigdje u prijedlogu zakona niti u javnoj raspravi nije obrazloženo zašto bi se srpska nacionalna manjina izuzela iz općeg režima osnivanja koordinacija vijeća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske, a u svijetlu činjenice da su iznimke od pravila dopuštene samo ako imaju kvalitetno pravno argumentirano opravdanje, Ustavni sud je ukinuo čl. 33. st. 8. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

³⁸ Dio VI. (*Ocjena Ustavnog suda*), toč. 19. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, *op. cit.* (bilj. 2.).

³⁹ „Svakom se jamči pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve. Radi toga svatko može slobodno osnivati sindikate i druge udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati u skladu sa zakonom.“

⁴⁰ Dio VI. (*Ocjena Ustavnog suda*), toč. 26. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, *op. cit.* (bilj. 2.).

Što se tiče ustavnosti čl. 33. st. 7., Ustavni sud primijećuje kako je nejasan „...i neodređen normativni izričaj „krovnna udruga te manjine“ jer pretpostavlja da u pravnom poretku Republike Hrvatske može postojati više udruga pojedine nacionalne manjine i samo jedna krovna udruga te nacionalne manjine. Takav normativni izričaj u praksi bi mogao imati velikih implikacija na slobodu udruživanja zajamčenu člankom 43. stavkom 1. Ustava. On otvara mogućnost nastanka sporova među različitim udrugama jedne nacionalne manjine o tome koja bi se među njima trebala smatrati »krovnom udrugom« te manjine u smislu osporene zakonske odredbe. Na to ukazuje i činjenica da pojedine udruge srpske nacionalne manjine u svojim statutima izrijekom određuju za sebe da su „krovne udruge“ (primjerice, Statut Narodnog vijeća Srba – pročišćeni tekst od 27. srpnja 2002., koji je ovjeren rješenjem Gradskog ureda za opću upravu Grada Zagreba klasa: UP/I-230-02/02-02/888, urbroj: 251-02-02/2-02-2 od 14. listopada 2002.). Ustavni sud takvu zakonsku normu stoga ne može ocijeniti ustavnopravno prihvatljivom.“⁴¹

4.3. Posljedice Odluka Ustavnog suda na promjene izbornog zakonodavstva 2010. godine

Nakon ranije analizirane ustavnosudske intervencije, jasno je kako izmjene i dopune Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor iz 2010. godine⁴² ne mogu proći test ustavnosti. Šestero predlagatelja zatražilo je ukidanje izmjena izbornog zakonodavstva iz 2010. godine, a neki od njih se pojavljuju kao predlagatelji i u ranije analiziranim ustavnosudskim predmetima.

Zakonodavac je izmjenama i dopunama na zakonskoj razini nastojao provesti rješenja iz Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Novelirani čl. 16. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor prepoznao je srpsku nacionalnu manjinu kao jedinu koja u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluje s više od 1,5 posto stanovnika.⁴³ Osobito je bio interesantan novi čl. 40.a koji je odredio: „Ako kandidacijske liste srpske nacionalne manjine nisu dobile tri zastupnička mjesta u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, sukladno članku 40. ovoga Zakona, zastupnička mjesta do zajamčenog broja određuju se na temelju ukupnog broja glasova pojedine kandidacijske liste u svim izbornim jedinicama. Zajamčena zastupnička mjesta osvaja ona kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova. Ako je neka od lista srpske nacionalne manjine ostvarila pravo na jedno zastupničko mjesto u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, tri zajamčena zastupnička mjesta dobiva kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama. Ako su liste srpske nacionalne manjine ostvarile pravo na dva zastupnička mjesta u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, dva zajamčena zastupnička mjesta dobiva kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama.“

S time u vezi, Ustavni sud je primijetio kako je ovo „dopunski“ članak za izbor zastupnika srpske nacionalne manjine, budući da bi kandidati srpske nacionalne manjine mogli biti izabrani prema općim pravilima koja važe za preračunavanje dobivenih glasova u mandate (d'Hondtovom metodom) jer se njihove liste ravnopravno natječu sa svim dru-

⁴¹ *Ibid.*, toč. 31.

⁴² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, NN 145/10. Radi preglednosti teksta opet ćemo koristiti oznake članak iz pročišćenog teksta Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor nakon Novele iz 2010. godine, a prije intervencije Ustavnog suda.

⁴³ „Nacionalna manjina iz stavka 2. ovoga članka je srpska nacionalna manjina, koja svoju zastupljenost ostvaruje na temelju općega biračkog prava na stranačkim kandidacijskim listama te manjine ili kandidacijskim listama koje predlažu birači te manjine u izbornim jedinicama na području Republike Hrvatske.“

gim izbornim listama u općim izbornim jedinicama. Zbog toga bi se članak 40.a mogao primijeniti „...samo ako stranačke ili neovisne kandidacijske liste srpske manjine u natjecanju s ostalim kandidacijskim listama u deset općih izbornih jedinica: a) ne bi osvojile nijedan mandat, te b) ako bi osvojile jedan, odnosno dva mandata.“⁴⁴

S druge strane, to otvara opasnost da se poveća broj zastupnika što bi, prema ocjeni Ustavnog suda, narušilo smisao razmjernog predstavništva, budući da u 10 općih izbornih jedinica ne bi bio izabran jednaki broj zastupnika.

Ustavni sud je našao da osporene odredbe novele Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor iz 2010. godine ne prolaze test ustavnosti zbog toga što je glavni pravni izvor izbornog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj u ovom pitanju u toliko uskoj vezi s ukinutim izmjenama Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina da zajedno čine organsko jedinstvo.

Zbog istih razloga kao i u prvoj Odluci, Ustavni sud je primijenio čl. 31. st. 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske⁴⁵ i odredio način provedbe svoje odluke tako da se na sljedećim parlamentarnim izborima moraju primijeniti ona izborna rješenja za manjine koja su bila na snazi do stupanja na snagu novele Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor 2010. godine, odnosno po kojima su pripadnici nacionalnih manjina birali svoje zastupnike u Hrvatski sabor do 2007. godine.

5. Zaključne napomene

U analiziranim odlukama Ustavni sud je otvorio još mnoga zanimljiva pitanja koja nismo mogli dublje analizirati zbog svrhe za koju je ovaj članak napisan. Zbog toga smo nastojali istaknuti samo najvažnije dijelove odluka Ustavnog suda, a dublju analizu prepuštiti za temu nekog drugog rada.

Ustavni sud je u ovom slučaju jasno pokazao izvršnoj i zakonodavnoj vlasti kako aktivno bdije nad ostvarenjem ustavnosti i zakonitosti u Republici Hrvatskoj kao pravi čuvar Ustava. Politički pritisak na Ustavni sud je nesumnjivo bio velik, no Ustavni sud je ipak našao snage da ukine politički vrlo osjetljive odredbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Ovakva aktivnost Ustavnog suda ohrabruje i jača nadu za njezino daljnje intenziviranje u budućnosti.

⁴⁴ Dio VI. (*Ocjena Ustavnog suda*), toč. 29.1 obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, *op. cit.* (bilj. 3.).

⁴⁵ NN 49/2002.

