

# Predstavljajanje nacionalnih manjina u Saboru – kronologija jednog slučaja

**Davor Boban**

**Hrvatska je, uz Sloveniju, trebala biti jedina zemlja u Europi koja je ozakonila dvostruko pravo glasa pripadnika nacionalnih manjina. Ono je trebalo biti dio "pozitivne diskriminacije" manjina i vrhunac evolucije manjinskih izbornih prava u Hrvatskoj**

## **Uvod**

Hrvatska je, uz Sloveniju, trebala biti jedina zemlja u Europi koja je ozakonila dvostruko pravo glasa pripadnika nacionalnih manjina. Ono je trebalo biti dio "pozitivne diskriminacije" manjina i vrhunac evolucije manjinskih izbornih prava u Hrvatskoj. Hrvatski sabor je 1991. donio *Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj* koji je, među ostalim, manjinama jamčio određeni broj zastupnika u parlamentu. U to su vrijeme posebna izborna prava manjina smatrana instrumentom koji im treba osigurati ravnopravnost s većinskim narodom. Oblici tog prava mijenjali su se tijekom vremena. Ustavnim promjenama 2000. (NN 113/2000) otvorena je mogućnost da manjine, osim općega, dobiju i posebno biračko pravo. *Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina* iz 2002. (NN 155/2002, u nastavku: UZPNM) pripadnicima manjina kojih je u stanovništvu više od 1,5 posto jamčilo se najmanje jedno, a najviše tri zastupnička mjesta, dok su se pripadnicima ostalih manjina jamčila četiri mjesta u Saboru. Svi su se manjinski zastupnici birali u posebnoj, XII. izbornoj jedinici koja je, zajedno s XI. izbornom jedinicom u kojoj su se birali zastupnici "dijaspore", bila dodatak izbornim jedinicama na koje je bila podijeljena zemlja ili, kako ih Ustavni sud naziva, dodatak "općim izbornim jedinicama". Pripadnici manjina mogli su odabrati hoće li na parlamentarnim

Davor Boban, viši asistent na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Predaje na kolegijima "Uvod u komparativnu politiku" i "Izborni sustavi". Diplomirani politolog i diplomirani pravnik. E-pošta: dboban@fpzg.hr

izborima glasovati za liste u izbornim jedinicama u kojima su imali prebivalište, ili će glasovati za svoje posebne predstavnike u XII. izornoj jedinici.

## Spor pred Ustavnim sudom RH

Hrvatski sabor je u lipnju 2010. donio *Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina* (u nastavku: UZID UZPNM). Njime su manjinama koje čine više od 1,5 posto stanovnika, a prema popisu iz 2001. to su samo Srbi, zajamčena najmanje tri zastupnička mjesta u Saboru. Tu zastupljenost ostvaruju "na temelju općega biračkog prava na stranačkim listama te manjine ili listama koje predlažu birači te manjine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor". Njihovi se zastupnici više ne bi birali u posebnoj, XII. izornoj jedinici, nego u svih deset općih izbornih jedinica. Pripadnici nacionalnih manjina koji čine manje od 1,5 posto stanovnika dobili su prvi put dvostruko pravo glasa: s općim pravom glasa birali bi liste u općim izbornim jedinicama u kojima imaju prebivalište, a s posebnim pravom birali bi pet zastupnika u XII. izornoj jedinici. *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* (u nastavku: ZID ZIZHS), usvojenim u prosincu 2010, prihvaćene su odredbe UZID UZPNM-a i dodatno je reguliran postupak izbora zastupnika srpske manjine u Hrvatski sabor. Njime je propisan premijski izborni sustav za tu manjinu, jer novi čl. 40.a *Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* (u nastavku: ZIZHS) određuje sljedeće: "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 mjesta osvaja ona kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova". To znači da se neće primijeniti razmjerno nego većinsko načelo prema kojemu sve mandate dobiva lista koja je dobila apsolutnu ili relativnu većinu glasova birača. Zakon ne obrazlaže zašto se to načelo implementira i zašto se primjenjuje samo u izborima zastupnika srpske manjine. Premijski izborni sustav jest "sustav izbora s listovnim natjecanjem u višemandatnim izbornim okruzima u kojemu se podjela mjesta u predstavničkom tijelu temelji na dodjeli 'mandatnih premija' ili 'bonusnih mandata' stranci koja je dobila najviše glasova" (Kasapović, 2003:307-308). Primjenjivao se, primjerice, u fašističkoj Italiji 1920-ih i Kraljevini Jugoslaviji nakon uvođenja Šestosiječanjske diktature 1930-ih. Stoga se zakonodavcu može uputiti nekoliko pitanja. Prvo, zašto je uveo premijski sustav u izborima zastupnika srpske manjine ako se on načelno smatra nerepräsentativnim, nepravednim i nedemokratskim? Drugo, zašto je uveo dvostruko pravo glasa za "male manjine"? I treće, zašto je uopće podijelio nacionalne manjine na dvije pravno različite kategorije? Usvojeni zakoni izazvali su negodovanje u dijelu strukovne i političke javnosti te je Ustavnom sudu podneseno nekoliko prijedloga za pokretanje postupka ocjene suglasnosti njihovih odredaba s Ustavom. Neki podnositelji prijedlogâ tražili su još veća prava za manjine, a neki su samo upozoravali na to da su

nova prava neustavna. Ukratko ću prikazati sve prijedloge.

U srpnju 2010. Srpski demokratski forum (SDF) podnio je dva, a Socijalistička partija Hrvatske (SPH) jedan prijedlog za pokretanje postupka ocjene suglasnosti nekoliko odredaba UZID UZPNM-a s Ustavom. Spornom se smatra odredba prema kojoj pripadnici nacionalne manjine koji čine više od 1,5 posto stanovnika zemlje imaju samo jedan glas odnosno opće biračko pravo, dok pripadnici ostalih manjina imaju dva glasa odnosno i opće i posebno biračko pravo. Druga je sporna odredba ona kojom Srpsko narodno vijeće (SNV) "djeluje kao koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske i ima pravnu osobnost". SPH i SDF smatraju da je SNV udruga građana formirana prema odredbama *Zakona o udrugama* i da je protuustavno nametnuti je kao koordinacijsko tijelo za cijelu srpsku manjinu, pogotovo zato što pripadnici ostalih manjina svoja koordinacijska tijela biraju na slobodnim izborima. Uz to, pripadnicima srpske manjine zbog takve je odredbe povrijeđeno i pravo na slobodno udruživanje. SDF je u novom prijedlogu za ocjenu ustavnosti, upućenom Ustavnom sudu u siječnju 2011, doveo u pitanje i odredbu ZID ZIZHS-a (NN 145/10) prema kojoj pripadnici svih nacionalnih manjina imaju dvostruko pravo glasa, osim srpske manjine, smatrajući da se time pripadnici srpske manjine dovode u neravnopravan položaj.

Slične prijedloge za ocjenu ustavnosti podnijeli su i Đuro Kalanja iz Petrinje, Aleksandar Hatzivelkos iz Zagreba, HHO i GONG. Đuro Kalanja smatra da bi Srbi, prema UZID UZPNM-u i prema ZID ZIZHS-u, bili zastupljeni samo 36 posto u odnosu prema Hrvatima i 39 posto u odnosu prema pripadnicima ostalih nacionalnih manjina. Tu je ocjenu izveo iz rezultata popisa stanovništva 2001. i broja zastupnika koje biraju Hrvati, Srbi i ostale manjine. Aleksandar Hatzivelkos smatra da članci 1. i 9. ZID ZIZHS-a nisu u skladu s Ustavom. U čl. 9. Zakona određeno je da "političke stranke i birači srpske nacionalne manjine svoje kandidacijske liste predlažu u svih deset izbornih jedinica s istim kandidatima na kandidacijskoj listi", što je suprotno čl. 3. i čl. 14. st. 2. Ustava.

### ITALIJA I MANJINE

Prema popisu stanovništva 2001, u Republici Italiji živjelo je 56.305.568 stanovnika: 96 posto Talijana, 0,9 posto Arapa, 0,8 Albanaca, 0,4 posto Nijemaca, 0,4 posto Austrijanaca te 1,5 posto Francuza, Slovenaca i drugih. Od "starih" nacionalnih manjina najbrojniji su Nijemci i Austrijanci, koncentrirani uglavnom u autonomnoj regiji Trentino-Alto-Adige (Južni Tirol), i Francuzi, koji naseljavaju autonomnu regiju Valle d'Aosta. Od "novih" useljeničkih manjina najbrojniji su Arapi, koji su se naseljavali u sve dijelove zemlje, i Albanci, kojih je najviše u južnim pokrajinama Kalabriji i Siciliji. Otkako su 1946. ozakonjeni opće pravo glasa i demokratsko političko predstavništvo, Italija nikad nije uvela ni dvostruko pravo glasa za pripadnike etničkih manjina ni posebne oblike njihova političkog predstavljanja. Prema važećemu izbornom zakonu, u Predstavničkom domu parlamenta, koji ima 630 članova, sjedi samo predstavnik francuske manjine izabran u jednomandatnom okrugu u regiji Valle d'Aosta. U tom domu Talijani iz dijaspore imaju 12 predstavnika izabranih u četiri posebna izborna okruza izvan Italije. Ni zastupnik Valle d'Aosta ni zastupnici dijaspore nemaju pravo glasa u izboru vlade (Fusaro, 2009:67).

Fusaro, Carlo (2009). Party System Developments and Electoral Legislation in Italy (1948-2009). *Bulletin of Italian Politics*. (1) 1:49-68.

HHO, prvo, smatra da nova zakonska rješenja omogućuju da za srpske kandidacijske lista u deset izbornih jedinica glasuju i građani nesrpske narodnosti, odnosno svi građani s općim pravom glasa. Drugo, diferenciranim ozakonjenjem dvostrukog prava glasa za manjine s manje od 1,5 posto udjela u stanovništvu UZPNM je "širom otvorio vrata uvođenju kategorija zastupnika prvoga i drugog reda, o čemu se već neko vrijeme spekulira u strukovnim i političkim krugovima". Treće, HHO smatra da odredbe ustavnog zakonom "stvarno povlašćuju samo aktere srpske politike... u izbornom procesu u odnosu na sve ostale političke stranke i nezavisne liste koje sudjeluju u izboru zastupnika". HHO smatra da dvostruko pravo glasa treba potpuno ukinuti ili ga treba proširiti na sve nacionalne manjine. Osim toga, trebalo bi ukinuti i drukčija pravila za izbor zastupnika manjina koji čine više od 1,5 posto stanovnika. U veljači 2011. GONG je podnio prijedlog kojim se dovode u pitanje odredbe dva zakona prema kojima Srbi nemaju, a pripadnici drugih manjina imaju dvostruko pravo glasa. I Hrvatska čista stranka prava (HČSP) podnijela je prijedlog za ocjenu ustavnosti ZID ZIZHS-a, ali se Ustavni sud za taj predmet proglasio nenadležnim.

Zastupnici srpske i talijanske nacionalne manjine u Saboru, Milorad Pupovac i Furio Radin, u svojem su mišljenju upućenome Ustavnom sudu branili nova zakonska rješenja. Branili su pravo SNV-a da bude koordinacijsko tijelo srpske nacionalne manjine a da ga pritom ne biraju građani srpske narodnosti jer to, navodno, proizlazi iz Pisma namjere Vlade RH o završetku procesa mirne reintegracije iz 1997. kojim se to jamči SNV-u, te je tako postalo međunarodnom obvezom RH. Pupovac i Radin branili su, drugo, premijski sustav za izbor zastupnika srpske manjine, tvrdeći da postoji opasnost od fragmentacije srpskoga zastupničkog tijela i želeći izbjeći opasnost od nastajanja "dysfunkcionalnog izbornog rezultata kakvog smo svjedoci u slučaju izbora člana Predsjedništva iz redova hrvatskog naroda u susjednoj Bosni i Hercegovini".

Nakon što je saslušao mišljenja zainteresiranih strana i dobio pisana mišljenja pozvanih stručnjaka s četiri hrvatska pravna fakulteta, a koja Političke analize donose u sklopu ovoga *dossiera*, Ustavni sud je krajem srpnja 2011. donio tri odluke koje se tiču SNV-a i izbornog prava pripadnika nacionalnih manjina. Sud je za to bio nadležan jer je UZPNM organski zakon koji je po snazi ispod Ustava. Unatoč terminu "ustavni", taj je zakon Ustavom određen kao organski i donesen je po proceduri koja je predviđena za usvajanje organskih zakona. Zbog toga je, kao i UZID UZPNM, podložan kontroli Ustavnog suda. Sud je, dakle, morao odlučiti je li nova zakonska odredba o statusu SNV-a protuustavna, smiju li se manjine podijeliti na dvije kategorije, je li dopušteno dvostruko pravo glasa i je li dopušten premijski izborni sustav. Odlukom br. U-I-3786/2010 i dr. ukinute su odredbe UZPNM-a kojim se SNV određuje kao koordinacija Vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske. Odlukom br. U-I-3597/2010 i dr. Ustavni je sud ukinuo čl. 1 UZID UZPNM-a, a Odlukom br. U-I-120/2011 i dr. čl. 1, 5, 6, 7, 8, 9. i 10. ZID ZIZHS-a. U iscrpnim obrazloženjima tih odluka, Sud je naveo razloge zbog kojih ozakonjenje dvostrukog prava glasa za pripadnike nacionalnih manjina koji čine manje od 1,5 posto stanovnika i tri zajamčena mjesta u Saboru srpskoj manjini broj 8 - prosinac 2011.

#### NJEMAČKA I MANJINE

Prema podacima iz 2001, SR Njemačka je imala 82.440.309 stanovnika: 88,2 posto Nijemaca, 3,4 posto Turaka, 1 posto Talijana, 0,7 posto Grka, 0,6 posto Rusa, 0,4 posto Poljaka te oko 5 posto pripadnika ostalih etničkih i nacionalnih zajednica, među kojima je najviše useljenika iz nezapadnog svijeta. Savezno zakonodavstvo i zakonodavstvo nekih saveznih pokrajina izriječno priznaju i štite samo pet malobrojnih "autohtonih" etničkih zajednica: Dance u Schleswig-Holsteinu, Frizijce u Sjevernoj Friziji, Lužičke Srbe (*die Sorben, das sorbische Volk*) u Brandenburgu i Saskoj te Cigane i Rome (*Sinti und Roma*). Njemačka ne poznaje institute dvostrukog prava glasa za pripadnike etničkih ili nacionalnih manjina i posebnoga političkog predstavljanja manjina u Bundestagu. Savezni izborni zakon pogoduje parlamentarizaciji stranaka nacionalnih manjina tako što određuje da se petpostotni zakonski izborni prag koji moraju prijeći izborne liste da bi sudjelovale u postupku podjele mandata ne odnosi na stranke nacionalnih manjina (čl. 6. st. 6), te da stranke nacionalnih manjina ne moraju prikupiti propisani broj potpisa birača kako bi istaknule svoje kandidate u jednomandatnim izbornim okruzima (čl. 20. st. 2) i pokrajinske liste (čl. 27. st. 1). Zakonske pogodnosti formalne su prirode i nemaju stvarne političke učinke. Ipak, Savezni ustavni sud morao je 2004. i 2005. odlučivati o ustavnosti oslobađanja stranaka nacionalnih manjina od poštovanja petpostotnog praga. Suci su zaključili da "Savezni ustavni sud smatra predstavljanje političkih manjina politički značajnim i da odobrava izuzimanje stranaka nacionalnih manjina od prohibitivne klauzule koja vrijedi u saveznome izbornom pravu" (Röper, 2005:1).

*Bundeswahlgesetz* (BWG). Bundesgesetzblatt od 5. kolovoza 2009.

Röper, Erich (2005). *Däne ist, wer will*. <http://www.taz.de/1/archiv/archiv/?dig=2005/02/26/a0444>

nisu u skladu ni s Ustavom ni s preporukama Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije) iz 2008. Prvo, pitanje mandata – dakle opsega i sadržaja zastupničkih ovlasti te prava, obveza i odgovornosti zastupnika nacionalnih manjina – u Hrvatskoj još nije riješeno ni Ustavom ni zakonom s ustavnim snagom. Nije, naime, jasno imaju li zastupnici manjina jednak mandat kao i ostali zastupnici. Drugo, Ustav propisuje nacionalnu ravnopravnost svih hrvatskih građana te mogućnost uvođenja dvostrukog prava glasa pripadnicima nacionalnih manjina. U skladu s tim, sporno zakonsko rješenje prema kojemu Srbi nemaju dvostruko pravo glasa, a sve ostale manjine ga dobivaju, nije u skladu s Ustavom. Rješenje bi bilo da ga dobiju sve manjine ili da ga ne dobije nijedna. Pritom, primjedba da su Srbi dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu prema ostalim manjinama nije održiva ako se uzme u obzir da su im zajamčena najmanje tri mjesta u Saboru, a to znači da ih mogu imati i više, dok je ostalim manjinama fiksno određen broj zastupnika. Sudu je nejasan i status trojice srpskih zastupnika koji bi bili izabrani u deset izbornih jedinica: kakva je razlika između njih i ostalih zastupnika izabranih u tim jedinicama, osobito zastupnika srpske narodnosti, ako su sve izabrali birači s općim pravom glasa? Sud smatra da razlika među njima postoji ne s obzirom na to tko ih bira nego tko ih kandidira. Treće, s tim problemom neposredno je povezano opće biračko pravo koje je u Hrvatskoj propisano Ustavom i koje imaju svi građani. Uvođenje dvostrukog prava glasa stvara neravnopravnost među građanima. Ustavni sud u obrazloženju svoje odluke navodi mišljenje Venecijanske komisije o dvostrukom pravu glasa i njezin zaključak: "Na temelju prethodnih razmatranja, Komisija zaključuje da je dvojno glasovanje iznimna mjera (*exceptional measure*) koja mora biti u okviru ustava, a može se dopustiti ako

**SLOVENIJA I MANJINE**

Prema popisu stanovništva 2002, u Sloveniji je živjelo 1.948.250 stanovnika: 92,3 posto Slovenaca, 2,2 posto Srba, 2,0 posto Hrvata, 1,8 posto Bošnjaka i 1,7 posto pripadnika ostalih nacionalnih zajednica. Među njima su i malobrojne zajednice Mađara, kojih je 0,3 posto, i Talijana, kojih ima samo 0,1 posto u stanovništvu zemlje. Upravo te dvije zajednice Slovenija priznaje kao "autohtone" manjine – nacionalne manjine u kojima je više generacija živjelo na određenom području Slovenije – koje imaju dvostruko pravo glasa i pravo na izbor po jednoga predstavnika u Državnom zboru od 90 članova. Ostale manjine, ponajviše nastale doseljavanjem u Sloveniju tijekom Prve i Druge Jugoslavije, smatraju se neautohtonim, useljeničkim zajednicama i nemaju zajamčena posebna politička prava. Hrvatska manjina u Sloveniji, koja je oko sedam puta zastupljenija u stanovništvu Slovenije nego slovenska manjina u stanovništvu Hrvatske, nema ni dvostruko pravo glasa ni pravo na izbor svoga posebnog predstavnika u Državnom zboru.

Žagar, M. (2001). Položaj i prava nacionalnih manjina u Republici Sloveniji. *Politička misao*. (38) 3:106-121.

poštuje načelo razmjernosti u njegovim različitim aspektima. To znači da ona može biti opravdana samo ako:

- nije moguće ostvariti zadani cilj primjenom drugih, manje restriktivnih mjera koje ne zadiru u jednaka biračka prava;
- ima prijelazan karakter;
- obuhvaća samo malobrojnu manjinu (*small minority*).

Ukratko, dvostruko pravo glasa treba izbjegavati, a ravnopravnost građana treba ostvarivati drugim mjerama. Dvostruko pravo glasa treba koristiti iznimno, vremenski ograničeno i dodjeljivati ga samo malobrojnim manjinama. Ustavni sud smatra da hrvatski zakonodavac nije naveo jasne razloge zbog kojih se uvodi dvostruko pravo glasa niti je to opravdao razlozima sa stajališta razmjernosti. Tom je zakonskom odredbom uvelike narušena jednakost biračkog prava u odnosu prema onome koje je postojalo prije njegova stupanja na snagu 2010. Sud, štoviše, smatra da posebno pravo pripadnika nacionalnih manjina da biraju svoje zastupnike u Sabor, kako je navedeno u čl. 15. st. 3. Ustava, ne znači nužno i uvođenje dopunskog glasa, nego se to može postići i na neki drugi način, ovisno "o vrsti i tipu izbornog sustava u kojem se ono ostvaruje". I na kraju, jedan od najeklatantnijih primjera mogućeg kršenja načela demokracije i političkog pluralizma naveden je u analizi profesora Pravnog fakulteta u Zagrebu Roberta Podolnjaka upućenoj Sudu, a koji proizlazi iz primjene novog čl. 40.a st. 3. ZIZHS-a: "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". Podolnjak upozorava na to da bi ta zakonska odredba mogla dovesti do paradoksalne i neprihvatljive situacije u kojoj bi srpska lista koja bi osvojila jedan mandat u jednoj izbornoj jedinici, a ukupno bi osvojila najviše glasova u svih deset jedinica, na kraju mogla imati samo jedan osvojeni mandat, a druga lista koja bi osvojila većinu "srpskih" glasova u preostalih devet jedinica, ali ukupno manje glasova u svih deset jedinica od prethodno spomenute liste, mogla bi osvojiti tri mandata. Budući da je ukinuo spomenute zakonske odredbe, Ustavni je sud odredio da će se za iz-

bor zastupnika nacionalnih manjina na predstojećim izborima primijeniti odredbe ZIZHS-a koje su važile prije donošenja ZID ZIZHS-a. To znači da će na izborima 2011. pripadnici manjina moći glasovati za izborne liste u općim izbornim jedinicama u kojima imaju prebivalište ili za posebne manjinske zastupnike u XII. izbornoj jedinici.

**Predstavljanje nacionalnih manjina u nekim europskim zemljama**

Predstavnici manjina nisu se pomirili s odlukama Ustavnog suda, nazvavši ih političkima, te su nastavili agitirati za svoje opcije. Stoga je korisno prikazati praksu u nekim europskim državama, a osobito u onima koje su nastale raspadom bivše Jugoslavije. Potrebno je najprije ustanoviti postoje li u njima (a) zajamčeno predstavljanje nacionalnih manjina u parlamentu i (b) dvostruko pravo glasa. Ako je zajamčeno posebno predstavljanje manjina u nacionalnom parlamentu, treba vidjeti kako se ono ostvaruje: formiranjem posebnih izbornih jedinica za manjine ili nekim drugim rješenjima, kao što je ukidanje ili snižavanje zakonskog izbornog praga za manjinske liste.

U Finskoj pripadnici švedske manjine imaju posebno izbornu jedinicu u kojoj glasuju za svoga zastupnika u državnom parlamentu (*Eduskunt*). Cijela je zemlja podijeljena na 14 višemandatnih izbornih jedinica u kojima se bira od šest do 35 zastupnika, a 15. izborna jedinica je Ålandsko otočje. Na njemu pretežno žive pripadnici švedske manjine, pa ono čini posebnu jedinicu u kojoj se većinom glasova birača bira jedan zastupnik te manjine. Građani te izborne jedinice imaju jednako pravo glasa kao i građani koji glasuju u ostalim izbornim jedinicama. Finskim Šveđanima zakon pogoduje samo tako što se formira posebna izborna jedinica na području na kojemu su oni većina. To pak ne znači da će u njoj nužno pobijediti švedski manjinski kandidat, jer se u njoj mogu kandidirati i pripadnici ostalih stranaka ili neovisni kandidati, ali to ipak daje Šveđanima s tog područja mogućnost da se ne "utope" među Fince i da budu preglasovani. U Italiji je samo jedno zastupničko mjesto rezervirano za pripadnike nacionalnih manjina. Talijanski građani francuske narodnosti ili, kako se katkad navodi, francuske jezične zajednice iz regije Valle d'Aosta biraju svoga manjinskog zastupnika u talijanski parlament. Premda je taj jedan zastupnik "utopljen"

**SLOVAČKA I MANJINE**

Prema popisu stanovništva 2001, Slovaci su činili 85,8 posto stanovnika, a preostalih 14,2 posto bili su pripadnici nacionalnih manjina: Mađari (9,7 posto), Romi (1,7 posto), Česi (0,8 posto), Ukrajinci (0,7 posto) i ostali. Unatoč razmjerno brojnim manjinama, slovački Ustav ne priznaje nacionalne manjine i, sukladno tome, one nemaju nikakva posebna politička prava, pa ni pravo na izbor vlastitih zastupnika u državni parlament. Predstavnici mađarske manjine ulaze u parlament zahvaljujući brojnosti, homogenosti i samostalnoj političkoj organiziranosti u svoju stranku. Kuriozitet radi, vođa Slovačke nacionalne stranke, koja je na izborima 2006. dobila 12 posto glasova i ušla u vladajuću koaliciju, javno je rekao da bi vođe mađarske manjine posla na Mars "s kartom u jednom smjeru". Hrvatska manjina u Slovačkoj, sukladno tome, nema ni dvostruko pravo glasa ni svoga predstavnika u slovačkom parlamentu. U Hrvatskom saboru 0,1 posto Slovaka, zajedno s 0,2 posto Čeha, ima posebnog zastupnika.

**Tablica 1.** Oblici predstavljanja manjina u parlamentima nekoliko europskih država

Zemlja	Zajamčeno predstavljanje u parlamentu	Dvostruko pravo glasa	Posebne izborne jedinice	Niži ili nulti zakonski izborni prag
Hrvatska	Srbi, Talijani, Mađari, Česi, Slovaci i ostali	–	+	–
Finska	–	–	Ålandsko otočje	–
Italija	–	–	Valle d'Aosta	–
Poljska	–	–	–	+
Litva	–	–	–	+
Slovenija	Talijani i Mađari	Talijani i Mađari	za talijansku i mađarsku manjinu	–
BiH	–	–	–	–
Srbija	–	–	–	+
Crna Gora	–	–	–	+
Kosovo	Srbi, Romi, Aškali, Egipćani, Bošnjaci, Turci, Gorani	–	–	+
Makedonija	–	–	–	–

u dvodomni parlament sa 635 zastupnika, on i 12 zastupnika dijaspore nemaju pravo sudjelovati u procesu glasovanja o povjerenja ili nepovjerenja vladi. U Poljskoj i Litvi izborni sustavi ne propisuju ni posebne izborne jedinice za nacionalne manjine ni dvostruko pravo glasa. Litva nastoji osigurati zastupljenost manjina u parlamentu tako što primjenjuju zakonski izborni prag od dva posto za manjinske liste, a Poljska je ukinula zakonski prag za liste manjina.

Od država nastalih na prostoru bivše Jugoslavije, Slovenija je jedina dala pripadnicima dviju "autohtonih" nacionalnih manjina dvostruko pravo glasa, pa u Državnom zboru sjede po jedan predstavnik talijanske i mađarske manjine. Istodobno, Slovenija nije zajamčila ni dvostruko pravo glasa ni posebne predstavnike brojnijoj hrvatskoj, srpskoj i bošnjačkoj manjini. Bosansko-hercegovački izborni zakon pripadnicima nacionalnih manjina smatra osobe koje ne pripadaju nijednome od tri konstitutivna naroda i podvodi ih pod kategoriju "ostali". Zakon regulira njihovo predstavljanje na općinskoj razini te određuje da imaju pravo na zastupljenost u općinskim i gradskim vijećima ili skupštinama razmjerno udjelu u ukupnom stanovništvu prema posljednjem popisu iz 1991. Pripadnicima onih nacionalnih manjina koji čine više od 3 posto stanovnika neke općine ili grada jamči se najmanje jedno mjesto u lokalnom vijeću ili skupštini. Birač koji pripada nekoj manjini ima samo jedan glas te se opredjeljuje želi li glasovati za manjinske ili druge kandidate. Izborni zakon regulira zastupljenost nacionalnih manjina u državnom parlamentu, ali su njihove ovlasti u odnosu prema ovlastima zastupnika iz triju konstitutivnih naroda ponešto ograničene. Nemaju ovlasti u izboru delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH koji čine po tri predstavnika iz tri konstitutivna naroda, ali ne i predstavnici "ostalih". Na entitetskoj razini, zakon određuje da "kantonalna zakonodavna tijela biraju pedeset osam (58) delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, sedamnaest (17) iz reda bošnjačkog, sedamnaest (17) iz reda srpskog, sedamnaest (17) iz reda hrvatskog naroda i sedam (7) iz reda ostalih" (čl. 10.10), a "Vijeće naroda Republike Srpske sa broj 8 - prosinac 2011.

stoji se od 28 delegata, osam (8) iz reda bošnjačkog, osam (8) iz reda srpskog, osam (8) iz reda hrvatskog naroda i četiri (4) iz reda ostalih" (čl. 11.10).

Izbori za Narodnu skupštinu Republike Srbije regulirani su Zakonom o izboru narodnih poslanika. Cijela je zemlja jedna izborna jedinica u kojoj se s izbornih lista bira 250 zastupnika u državni parlament. Ne postoje posebne izborne jedinice za izbor zastupnika nacionalnih manjina niti je posebno regulirano njihovo predstavništvo u Skupštini. Zakon pogoduje nacionalnim manjinama u dva oblika. Prvo, u općinama u kojima je službeno uporabi još neki drugi jezik osim srpskoga, službeni izborni dokumenti moraju se tiskati i na tom jeziku. Drugo, na izborne liste političkih stranaka i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina ne primjenjuje se zakonski izborni prag od pet posto. Ni crnogorsko izorno zakonodavstvo ne privilegira nacionalne manjine davanjem dvostrukog prava glasa ili osnivanjem posebnih izbornih jedinica u kojima bi se birali njihovo

#### SRBIJA I MANJINE

Prema popisu stanovništva 2002, u Srbiji je živjelo 82,8 posto Srba i 11,2 posto pripadnika 28 nacionalnih manjina: 3,9 posto Mađara, 1,8 posto Bošnjaka, 1,4 posto Roma i dr. Srbija nije ozakonila ni dvostruko pravo glasa ni zajamčen broj mjesta predstavnicima nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini. Problem manjinskog predstavništva nastoji riješiti čl. 81. st. 2 izbornog zakona prema kojemu "političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali". Petpostotni prag ukinut je 2004. nakon što ga na izborima 2003. nije prešla nijedna stranka ili koalicija nacionalnih manjina. Nakon izbora 2008. u Narodnu skupštinu Srbije posredstvom stranačkih i koalicijskih lista nacionalnih manjina ušlo je sedam predstavnika manjina: 4 mađarska, 2 bošnjačka i 1 albanski. Hrvatska manjina, mahom naseljena u Vojvodini, nema ni dvostruko pravo glasa ni svoga predstavnika u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

*Zakon o izboru narodnih poslanika.* Službeni glasnik Republike Srbije, br. 35/2000, 57/2003 – odluka USRS, 72/2003 – dr. zakon, 75/2003 – isp. dr. zakon, 18/2004, 101/2005 – dr. zakon, 85/2005 – dr. zakon, 28/2011 – odluka US, 36/2011 i 104/2011 – dr. zakon.

vi predstavnici. Jedan oblik privilegije ugrađen je u postupak pretvaranja glasova u mandate. Crna Gora je poseban slučaj po tome što prema popisu stanovništva 2011. Crnogorci čine samo relativnu većinu stanovništva. Osim 28 posto Srba, značajan je i udio Bošnjaka i Albanaca u stanovništvu. Zakon o izboru odbornika i poslanika iz 1998. mijenjan je nekoliko puta. Posljednji je put to učinjeno u rujnu 2011. i tom su promjenom bili posebno nezadovoljni predstavnici Albanaca. Njihovi su političari prosvjedovali protiv te zakonske novele, jer im je verzija zakona iz 1998. omogućavala osvajanje pet od ukupno 78 mandata u dijelu zemlje gdje Albanci čine većinu (Pavićević, 2007). Kako je Crna Gora bila jedna izborna jedinica sa zakonskim izbornim pragom od tri posto, tih pet mandata bili su iznimka u postupku pretvaranja glasova u mandate. Od rujna 2011. izborne liste manjinskih naroda ili zajednica koje su pojedinačno osvojile najmanje 0,7 posto glasova sudjeluju kao jedna zbrojna lista u postupku pretvaranja glasova u mandate, ali uz dva uvjeta: da je riječ o manjini koja ne čini više od 15 posto stanovništva zemlje, što znači da su isključeni Srbi, te da se na taj način mogu raspodijeliti najviše tri mandata. Hrvati su dodatno povlašteni tako što njihova najuspješnija manjinska lista mora dobiti samo 0,35 posto glasova kako bi osvojila jedan mandat.

Izborni zakon o općim izborima u Republici Kosovo usvojen je 2008. U temeljnim načelima zakona navodi se da će "izbori za Skupštinu Kosova odražavati zemljopisnu predstavljenoost svih regija Kosova". Od 120 zastupnika u Skupštini, 100 mjesta dodjeljuje se svim "političkim entitetima" (strankama, koalicijama, građanskim inicijativama i neovisnim kandidatima) razmjerno broju glasova koje su osvojili, a preostalih 20 mandata manjinskim skupinama. "Političkim entitetima" koji su se izjasnili da predstavljaju Srbe zajamčeno je deset mandata, Romima, Aškalicima i Egipćanima po jedan mandat te nekoj od tih triju zajednica još jedan mandat ovisno o tome koji je od njihovih političkih entiteta osvojio najviše glasova, Bošnjacima tri, Turcima dva i Goranima jedan mandat.

U Makedoniji nijedan izborni zakon od 1990. nije propisivao posebne izborne jedinice za pripadnike nacionalnih manjina. To rješenje nije posebno pogadalo albansku zajednicu koja većinom živi u zapadnom dijelu zemlje gdje čini većinu stanovništva, ali jest neke druge manjine, poput romske, koja je raspršena po cijeloj zemlji (Friedman, 2007). Nakon što je potpisan sporazum između makedonske vlade i albanskih predstavnika 2001. kojim su izvršene ustavne promjene i promijenjen ustavnopravni položaj Albanaca u Makedoniji, uveden je razmjerni izborni sustav. Zemlja je podijeljena na šest izbornih jedinica u kojima se bira po 20 zastupnika u *Sobranje*. Zemljopisno koncentrirano

albansko stanovništvo i razmjerni sustav omogućili su da dvije glavne albanske stranke – Demokratska unija za integraciju i Demokratska stranka Albanaca – na parlamentarnim izborima 2008. osvoje zajedno oko 24 posto, a na izborima 2011. oko 23 posto mandata. Budući da su Albanci činili više od 20 posto stanovništva Makedonije, očito je da je izborni zakon iz 2006. vodio brigu samo o interesima te manjine.

## Zaključak

Pravedno zastupanje svih segmenata društva jedan je od glavnih političkih ciljeva u većini demokracija. Zastupanje manjina – nacionalnih, jezičnih, vjerskih, rasnih i drugih – nastoji se osigurati izbornim sustavom koji će omogućiti njihovo sudjelovanje u parlamentarnome i političkom životu uopće te spriječiti moguću diskriminaciju. Nastanak novih nacionalnih država u Jugoistočnoj Europi u prvi je plan istaknuo pitanje prava nacionalnih manjina. Prikaz manjinskog predstavnništva u nacionalnim parlamentima sedam novih država nastalih na području bivše Jugoslavije pokazuje je da je samo Hrvatska osigurala predstavljanje u parlamentu pripadnika svih nacionalnih manjina pomoću osam rezerviranih mjesta. Zajamčeni manjinski mandati postoje i u Sloveniji, Crnoj Gori i na Kosovu, ali uz nejednaka manjinska prava i povlastice. U Sloveniji i na Kosovu izborni zakoni propisuju koje manjine imaju zajamčene mandate u parlamentu, dok se u izbornom zakonu Crne Gore izričito spominje samo hrvatska manjina. U Crnoj Gori i Srbiji propisan je niži zakonski prag za manjinske izborne liste. U Bosni i Hercegovini manjinama su rezervirana mjesta samo u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH i Vijeću naroda Republike Srpske. Makedonski izborni zakon uopće ne spominje nacionalne manjine. Ostale četiri europske zemlje koje su spomenute u ovom tekstu daju još manja prava svojim nacionalnim manjinama, koja se svode na uvođenje nižega izbornog praga za manjinske liste ili na formiranje posebne izborne jedinice u kojoj se bira jedan manjinski zastupnik u parlament.

Posebne izborne jedinice za manjine dvosjekli su mač sa stajališta načela demokracije i političkog pluralizma. Ilustrirat ću to na primjeru Hrvatske. Posebna izborna jedinica za manjine stvorila je dva međusobno povezana problema. Prvo, manjinski zastupnici imaju jednaka prava kao i opći zastupnici u Saboru, uključujući i pravo glasovanja o povjerenje odnosno nepovjerenju Vladi. To ih pravo čini važnom parlamentarnom frakcijom koja može presuditi o tome koja će od dvije glavne stranke sastaviti vladu, a koja otići u oporbu. Istodobno, izborni rezultati pokazuju da su pripadnici manjina zainteresiraniji za *catch-all* stranke koje su usmjerene na dobivanje glasova cijeloga biračkog tijela nego za izbor svojih manjinskih zastupnika u XII. izornoj jedinici. Stoga, drugo, manjinski zastupnici stalno dobivaju manje glasova na izborima od općih zastupnika, što smanjuje njihovu političku legitimnost. U Finskoj posebna izborna jedinica na Ålandskom otočju ne proizvodi takve učinke, jer u toj pokrajini živi oko 0,5 posto stanovnika zemlje koji biraju 0,5 zastupnika u parlament. U Hrvatskoj netko može postati manjinski zastupnik i s nekoliko stotina glasova, dok je za zastupničko mjesto u općim izbornim jedinicama potrebno

### MAĐARSKA I MANJINE

Prema popisu stanovništva 2001., u Mađarskoj je živjelo 10.198.315 stanovnika: 92,3 posto Mađara, a ostatak su činili Romi, Nijemci, Slovaci, Rumunji, Hrvati, Srbi, Ukrajinci i dr. Prema procjenama, najviše je Roma, oko pola milijuna, koji žive raštrkani po cijeloj zemlji. Mađarska ne poznaje institut dvostrukog prava glasa i zajamčenoga manjinskog predstavnništva u državnom parlamentu. Sukladno tome, ni hrvatska manjina nema posebna prava ni posebnog predstavnika u mađarskom parlamentu. Nasuprot tome, 0,4 posto Mađara u Hrvatskoj ima svoga posebnog zastupnika u Saboru.

nekoliko desetaka puta više glasova. Posebno pravo glasa krši načelo jednakosti na kojemu se zasniva demokratsko biračko pravo i posljedično se pretvara u nedemokratski element političkog sustava.

Uvođenje dvostrukog prava glasa možda bi povećalo participaciju pripadnika nacionalnih manjina u XII. izbornoj jedinici. No Venecijanska komisija je utvrdila da bi ono donijelo više štete nego koristi te je preporučila da se ono primjenjuje samo iznimno i kratkoročno. Komisija navodi da je ono, primjerice, opravdano pri "neposrednom" prijelazu iz totalitarnoga u demokratski politički sustav. Sukladno tome, može se postaviti pitanje hrvatskom zakonodavcu zašto je tek 2010, dvadeset godina nakon sloma komunističkog režima i početka političke tranzicije, odlučio ozakoniti dvostruko pravo glasa, te zašto to nije učinio na početku demokratske tranzicije. Čini se da zakonodavac sugerira kako je stanje demokracije i manjinskih prava u Hrvatskoj lošije danas, kada se zemlja nalazi pred ulaskom u Europsku Uniju, nego 1990. Razumno je zaključiti da to ipak nije bilo na umu ni predlagatelju (Vladi) ni zakonodavcu (Saboru), nego da je promjena zakona bila instrument za ostvarenje političkih ciljeva i interesa koalicijskih partnera HDZ-a. Od dvostrukog prava glasa i posebne izborne jedinice za manjine prihvatljiviji oblik ostvarivanja nacionalne ravnopravnosti i integracije nacionalnih manjina u politički život Hrvatske bilo bi biranje manjinskih predstavnika u sklopu općega izbornog sustava, ali uz potpuno ukidanje ili snižavanje izbornog praga za manjinske liste. Tako bi se demokratizirao i racionalizirao izbor manjinskih predstavnika u Sabor.

## Literatura

- Election Act (714/1998; amendments up to 218/2004 included) (izborni zakon Finske, neslužbeni prijevod finskoga Ministarstva pravosuđa). <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1998/en19980714.pdf>
- Electoral Code of "the former Yugoslav Republic of Macedonia" as revised on 29 October 2008 (neslužbeni prijevod Izbornog zakona Makedonije). [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)006-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)006-e.pdf)
- Friedman, E. (2007). Electoral System Design and Minority Representation in Slovakia and Macedonia. U: Bieber, F., Wolff, S. (ur.) *The Ethnopolitics of Elections*, London i New York, Routledge, str. 22-37.
- Izborni zakon Bosne i Hercegovine (pročišćeni tekst). <http://www.izbori.ba/documents/IZBORNI%20ZAKON%20BOSNE%20I%20HERCEGOVINE.pdf>
- Kasapović, M. (2003). *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura.
- Law No. 03/L-073 on general elections in the Republic of Kosovo (izborni zakon Kosova donesen 5. lipnja 2008). [http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008\\_03-L073\\_en.pdf](http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L073_en.pdf)
- 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, (NN 93/2011).
- 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, (NN 93/2011).
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3786/2010 i U-I-3553/2011, (NN 93/2011).
- Pavičević, V. (2007). Analiza normativne strukture i efekata sistema. U: Pavičević, V. i dr. Zlatko, *Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori: 1990–2006*. Podgorica: CEMI, str. 13-82.
- Promjena Ustava Republike Hrvatske, (NN 113/2000).
- Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 25th Meeting (Venice, 12 June 2008) and the Venice Commission at its 75th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2008) on the basis of contributions by Mr Sergio Bartole (Member, Italy) Mrs Josette Durrieu (Expert, France).
- Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th Meeting (Venice, 10 March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2005) on the basis of comments by Mrs Mirjana Lazarova Trajkovska (Member, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia").
- Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst) (NN 41/2001).
- Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 80/2010).
- Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (NN 51/2000).
- Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (pročišćeni tekst) (NN 34/1992).
- Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (pročišćeni tekst) (NN 105/2000).
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/2002).
- Ustavni zakon o privremenom neprimjenjivanju pojedinih odredbi Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (NN 68/1995).
- Zakon o izboru narodnih poslanika (izborni zakon Srbije). <http://www.zastitnikgradjana.org/pravamanjina/attachments/ZAKON%20o%20izboru%20narodnih%20poslanika.pdf>
- Zakon o izboru odbornika i poslanika, (izborni zakon Crne Gore). [http://www.skupstina.me/cms/site\\_data/ustav/Zakon%20o%20izboru%20odbornika%20i%20poslanika.pdf](http://www.skupstina.me/cms/site_data/ustav/Zakon%20o%20izboru%20odbornika%20i%20poslanika.pdf)
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 145/2010).
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika (izborni zakon Crne Gore). <http://www.slistcg.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BB3EA7C52-474C-423D-8921-3ACD728101F3%7D>
- Zakon o volitvah v državni zbor, uradno prečišćeno besedilo (ZVDZ-UPB1) (Zakon o izborima u Državni zbor, pročišćeni tekst). <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006109&stevilka=4648> ■