

Znanstveno mišljenje u predmetima U-I-3597/2010 i dr., U-I-120/2011 i dr.¹

Sanja Barić

**Izražavam svoje nezadovoljstvo
brzinom i skrivenošću od javnog
pogleda pregovora i dogovora o
rješavanju pitanja zastupljenosti
nacionalnih manjina u Hrvatskom
saboru**

Uvod

Dana 21. veljače 2011. dostavljena mi je molba Ustavnog suda RH, suca mr. sc. Mate Arlovića, da pripremim znanstveno mišljenje u navedenim predmetima. Ujedno mi je dostavljena i opsežna dokumentacija s priložima i preslikama relevantnih prijedloga za ocjenu ustavnosti Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 80/2010, dalje: UZIDUZPNM) i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor (NN br. 145/2010, dalje: ZIDZIZHS). Pri tome je posebno naglašeno da se svakako moli odgovor na dva pitanja:

- Je li ustavnopravno dopušteno podvesti "zastupnike nacionalnih manjina" iz čl. 15 st. 3. Ustava pod zastupnike iz čl. 71. (72) Ustava?
- Proizlazi li iz čl. 15. st. 3. Ustava zahtjev da mandat "zastupnika nacionalnih manjina" mora imati određene specifičnosti u odnosu na mandat "općih zastupnika" iz čl. 71. (72) Ustava?

Pritom treba imati u vidu ustavne odredbe i Rješenje Ustavnog suda br. U-I-1203/1999. od 3. veljače 2000. (NN br. 20/2000).

Mišljenje

Na početku imam potrebu dati dvije uvodne napomene.

Prvo, izražavam svoje nezadovoljstvo načinom usvajanja UZIDUZPNM-a, točnije brzinom i skrivenošću od javnog pogleda pregovora i dogovora o rješavanju pitanja zastupljenosti nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru. Dok je postupku konačnog usvajanja promjena Ustava RH prethodio relativno dugotrajan i elaboriran slijed političkih, javnih i stručnih konzultacija, u stručnoj javnosti stekao se dojam da je UZIDUZPNM usvojen na prečac, bez adekvatnih konzultacija i rasprava, te svakako uz nepoštivanje Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN br. 140/2009, dalje: Kodeks). Posljedično, rješenja koja su usvojena najprije UZIDUZPNM-om, a potom i ZIDZIZHS-om, imaju ograničenu vrijednost, a u praksi će izvan svake sumnje dati prednost jednoj političkoj opciji unutar političkog korpusa srpske nacionalne manjine. I dok Ustavni sud RH razvidno nije nadležan za ocjenu političkih izbora zakonodavca, nego samo za njihovu ustavnopravnu prihvatljivost (o čemu će detaljno biti riječi u ovom Mišljenju), smatram uputnim da Ustavni sud RH u svojoj budućoj odluci u ovim predmetima spomene (*obiter dicta*) kako bi zakonodavac svakako valjao poštivati rečeni Kodeks u svim slučajevima donošenja općih propisa, tj. konzultirati zainteresiranu javnost i struku te omogućiti kvalitetno promišljanje budućih zakonodavnih rješenja. Sporost, analiza komparativnih rješenja i prakse te duboko promišljanje ovdje su ključni. To je tim nužnije u ustavnopravno važnim pitanjima regulacije, kao što je to bez sumnje regulacija političke zastupljenosti nacionalnih manjina.

Drugo, izražavam nezadovoljstvo promjenom numeracije u pročišćenom tekstu Ustava RH (NN br. 85/2010) koja je, prema mojem mišljenju, izvršena na neustavan način, protivno tumačenju Ustavnog suda RH o prirodi i svrsi pročišćenih tekstova,² kao i o neadekvatnosti renumeracija zakonskih članaka općenito.³ U ovom se pitanju u potpunosti slažem s mišljenjem koje je iznijela Agata Račan, sutkinja Ustavnog suda u mirovini (Račan, 2010). Negativne posljedice za pravnu sigurnost, jasnoću, preglednost i uporabnu vrijednost pročišćenog teksta Ustava RH zbog takve renumeracije vidljive se i u ovom predmetu već iz samog dopisa Ustavnog suda RH, gdje se smatralo potrebnim ukazati na bivšu i sadašnju numeraciju za svaki relevantni ustavni članak. Ustavni bi sud RH, prema mojem mišljenju, trebao zakonodavcu opetovano ukazivati na nužnost pridržavanja uputa koje je Ustavni sud dao u odnosu na pitanje pročišćenih tekstova. U ovom ću Mišljenju, jednostavnosti radi, koristiti samo nove, renumerirane broježane oznake ustavnih članaka, premda, ponavljam, renumeraciju načelno ne smatram prihvatljivom.

Proučavajući dostavljenu mi dokumentaciju identificirala sam 4 ključna ustavnopravna pitanja koja su pojedinačno ili skupno istaknuli podnositelji prijedloga za ocjenu ustavnosti UZIDUZPNM-a i ZIDZIZHS-a. To su redom sljedeća pitanja:

1. Različita regulacija zastupljenosti nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru ovisno o njihovome brožčanom sudjelovanju u stanovništvu RH, uključujući i sva pitanja specifičnosti ostvarenja te zastupljenosti (predlagači SDF, SPH i Aleksandar Hatzivelkos).

2. Matematički izračun zastupljenosti pojedinih manjina uzimanjem u obzir rezultata popisa stanovništva i stvarni broj zastupnika koji bi pripao svakoj nacionalnoj manjini (predlagač Đuro Kalanja).

3. Status Srpskoga narodnog vijeća uređen UZIDUZPNM-om (predlagač SDF).

4. Status kandidacijskih listi birača srpske nacionalnosti (neovisne liste) u odnosu na kandidacijske liste koje predlažu stranke s ciljem zastupanja srpske nacionalne manjine (predlagač Aleksandar Hatzivelkos).

U ovom Mišljenju razmatrat ću svaki od navedenih ustavnopravnih problema odvojeno, bez obzira na to tko je od predlagača, u kojem kontekstu i kojim kronološkim redom iznio svaki od njih.

Ad 1. Predstavljanje nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru

Prema čl. 1. st. 2. i 3. UZIDUZPNM-a nacionalnim manjinama koje u stanovništvu RH sudjeluju s više od 1.5% stanovnika na dan stupanja na snagu tog Zakona jamči se pravo na 3 zastupnika, a ostalim manjinama na 5 zastupnika, pri čemu prvi "svoju zastupljenost ostvaruju **na temelju općeg biračkog prava na stranačkim listama te manjine ili listama koje predlažu birači**", a potomji "**na osnovi posebnog biračkog prava**"... u posebnim izbornim jedinicama". Razrađujući izborne mehanizme ZIDZIZHS dalje rješava pitanje predstavljenosti nacionalnih manjina na način da nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika imaju, *uz opće, i posebno biračko pravo* te biraju pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina u *posebnoj izornoj jedinici koju čini cjelokupno*

Svako izdvajanje bilo koje skupine hrvatskih državljana iz ukupnog korpusa "naroda" prema bilo kojemu kriteriju, pa tako i prema kriteriju nacionalne pripadnosti, i kreiranje rješenja po kojemu takva skupina biva posebno predstavljena primjenom općega i jednakog biračkog prava smatram ustavnopravno neprihvatljivim

područje Republike Hrvatske (čl. 6. ZIDZIZHS-a), a "političke stranke i birači srpske nacionalne manjine⁵ svoje kandidacijske liste predlažu u svih deset izbornih jedinica s istim kandidatima na kandidacijskoj listi" (čl. 9. ZIDZIZHS-a). Drugim riječima, pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru jedne manjine ostvaruje se putem općega biračkog prava, a svih ostalih manjina putem posebnoga biračkog prava.

Temeljnim za ocjenu ustavnosti ovakvih rješenja smatram ispravno tumačenje i razumijevanje pojma "predstavničkog tijela u RH" iz čl. 71. Ustava RH, u vezi s preambulom Ustava RH te člancima 1, 3, 15. i 45. Ustava RH. Prema mojem mišljenju, iz navedenih ustavnih odredbi (koje smatram nepotrebnim ovdje u cijelosti citirati) nedvojbenim se ukazuje da je **Hrvatski sabor predstavničko tijelo naroda – kao zajednice slobodnih i ravnopravnih državljana – koji narod vlast ostvaruje izborom svojih predstavnika temeljem općega i jednakog biračkog prava**. Svako izdvajanje bilo koje skupine hrvatskih državljana iz ukupnog korpusa "naroda" prema bilo kojemu kriteriju, pa tako i prema kriteriju nacionalne pripadnosti, i kreiranje rješenja po kojemu takva skupina biva *posebno* predstavljena primjenom *općega i jednakog* biračkog prava smatram ustavnopravno neprihvatljivim, odnosno suprotnim temeljnom slovu i smislu Ustava RH, samome 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 općega 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.

Jedna od najviših ustavnih vrednota iz čl. 3. Ustava RH – nacionalna ravnopravnost, kao i ustavno dopuštena posebna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina, sukladno čl. 15. st. 3. Ustava RH, imaju se ostvariti na druge načine, odnosno, u kontekstu političke zastupljenosti, isključivo eventualnim ustanovljavanjem posebnoga biračkog prava pripadnika nacionalnih manjina.

Dodatno primjećujem i to da svaka zakonodavna mjera mora biti racionalno i razumno usmjerena ka ostvarenju cilja koji se njome želi postići (načelo razmjernosti u širem smislu). Rješenje predstavljenosti srpske nacionalne manjine u okviru općega biračkog prava i uz primjenu *istih kandidata na kandidacijskim listama u svim izbornim jedinicama*, a koje je usvojeno u ZIDZIZHS-u, samo po sebi primarno pridonosi ostvarenju određenoga izbornog rezultata (politički cilj), a ne ostvarenju nacionalne ravnopravnosti (ustavnopravno dopušteni cilj).

Slijedom toga, **čl. 1. st. 2. UZIDUZPNM-a valja ukinuti kao neustavan**. Također, **valja ukinuti i članke ZIDZIZHS-a koji reguliraju opće biračko pravo pripadnika srpske nacionalne manjine** kao način političkog predstavljanja te manjine (čl. 9. i daljnji članci koji ga razrađuju).

Nadalje, temeljem čl. 15. st. 3. Ustava RH zakonodavac se opredijelio, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati i posebno biračko pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor. To pravo pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju još od 1992. godine te se takvo rješenje ima smatrati stečenim pravom i valja ga zadržati. No, time se ne rješava odvojeno pitanje formule posebne zastupljenosti, odnosno je li ustavnopravno dopušteno koristiti alternativno posebno biračko pravo, ili kumulativno posebno biračko pravo, ili oboje (formula "biraj ili-ili" i formula "biraj i-i"). I dok bi na ovom mjestu rasprava o oportunističkom i primjerenom rješenju za hrvatske uvjete nužno trebala obuhvatiti ozbiljnu analizu komparativnih broj 8 - prosinac 2011.

rješenja i prakse, kao i hrvatske situacije, razvidno je da Ustavni sud RH nije nadležan ulaziti u političko vaganje (premda ovdje posebno vrijedi uvodna napomena da je takvo odvagivanje i razmatranje trebalo prethoditi donošenju UZIDUZPNM-a i da se svakako mora uputiti kritika ishitrenosti rješavanja ovog pitanja). Ustavni sud RH se, dakle, ima voditi isključivo relevantnim ustavnim odredbama i odredbama relevantnih međunarodnih instrumenata (pravilno naznačenih u molbi Ustavnog suda za znanstvenim mišljenjem).

Rješenje predstavljenosti srpske nacionalne manjine u okviru općega biračkog prava i uz primjenu *istih kandidata na kandidacijskim listama u svim izbornim jedinicama* primarno pridonosi ostvarenju određenoga izbornog rezultata (politički cilj), a ne ostvarenju nacionalne ravnopravnosti (ustavnopravno dopušteni cilj)

Prema mojem mišljenju, ustavne odredbe ne postavljaju ograničenja u izboru formule, odnosno omogućavaju zakonodavcu izbor obje formule. Osobno se, dakle, ne bih priklonila mišljenju koje je zauzeo Ustavni sud RH u predmetu U-I-1203/1999. od 3. veljače 2000. godine, tj. mišljenju da Ustav RH ne dopušta posebno biračko pravo pripadnicima nacionalnih manjina koje bi uključivalo nejednakost u smislu omogućavanja dva glasa. Naime, u navedenom je Rješenju Ustavni sud RH zauzeo stajalište da "nejednakost" posebnoga biračkog prava znači samo "unaprijed rezervirana zastupnička mjesta".⁶

Čl. 15. st. 3. Ustava RH glasi: Zakonom se *može*, pored općeg biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati *posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor*. Zakonodavac *može*, ali i ne mora, osigurati postojanje posebnoga biračkog prava. Ako osigura takvo pravo, ono je nužno posebno i nejednako. Pojam jednakosti biračkog prava ima barem tri značenja. Prvo, to znači da svaki birač raspolaže s jednakim brojem glasova, bez obzira na to o kojem se konkretnom broju glasova radi. Drugo, to znači da svaki glas mora imati jednaku vrijednost, tj. da približno isti broj birača bira približno isti broj zastupnika, odnosno da odstupanje mora biti minimalno, a svakako ne iznad 5%. I treće, to znači da se izborne jedinice ne smije unaprijed kreirati na način da se ostvari željeni izborni rezultat kreiranjem nelogičnih i neprirodnih izbornih cjelina. Ustavni sud RH je u rečenom rješenju ispravno primijetio da se radi o posebnome i *nejednakom* biračkom pravu pripadnika nacionalnih manjina. Međutim, utvrdio je da je nejednakost dozvoljena

samo u odnosu na drugu i treću karakteristiku nejednakosti biračkog prava, odnosno da se radi isključivo o zajamčenom broju zastupnika, neovisno o broju birača koji će pristupiti izborima i kreiranju posebne izborne jedinice u tom smislu. Pri tome je izrijekom isključio mogućnost pozitivne diskriminacije pripadnika nacionalnim manjina davanjem prava na *veći* broj glasova od onoga koji imaju ostali birači.

Moje je mišljenje da rečena odredba Ustava RH omogućava kreiranje *posebnoga i nejednakog biračkog prava*. Da ova odredba govori isključivo o mogućnosti usvajanja mjera za postizanje

Pripadnike nacionalnih manjina ne smije se siliti da upotrebljavaju isključivo posebno biračko pravo nijekanjem općega biračkog prava koje im pripada kao i svim ostalim pripadnicima naroda definiranoga kao zajednice slobodnih i ravnopravnih državljana

zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, prihvatila bih tumačenje da se radi isključivo o rezerviranim mjestima, tzv. preferencijalnim kvotama. Međutim, čl. 15. st. 3. izrijekom navodi mogućnost "osiguravanja *posebnog prava da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor*". Ne posebne mjere, nego posebno biračko pravo. Ako je takvo posebno biračko pravo nejednako, a jest, ono je nejednako u potpunosti. Zakonodavac bi stoga mogao, ako se na to odlučiti, odrediti i dvostruko pravo glasa za pripadnike nacionalnih manjina, dok bi svi ostali birači imali jednostruko pravo glasa. Ponavljam, odvojeno je pitanje političke oportuniteti takvog rješenja, no smatram da ga Ustav RH omogućava. Dodatno, takvo rješenje omogućava i čl. 4. st. 2. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. To, međutim, ne znači da je zakonodavac posve slobodan u izboru formula ostvarivanja posebnoga biračkog prava (formula "biraj ili-ili" i formula "biraj i-i"), budući da najviše ustavne vrednote, posebice "jednakost" i "nacionalna ravnopravnost", zahtijevaju određene standarde. Prije svega to znači da se pripadnike nacionalnih manjina ne smije siliti da se kao takvi deklariraju i politički djeluju, tj. ne smije ih se prisiliti da upotrebljavaju isključivo posebno biračko pravo nijekanjem općega biračkog prava koje im pripada kao i svim ostalim pripadnicima naroda definiranoga kao zajednice slobodnih i ravnopravnih državljana RH. Drugim riječima, pripadnici nacionalnih manjina ne mogu izgubiti opće biračko pravo samom činjenicom što im pravni poredak daje i posebno biračko pravo.

Sljedeća su pitanja je li ustavnopravno dopušteno osigurati posebno biračko pravo samo nekim, a ne svim nacionalnim manjinama, te je li dopušteno koristiti različite formule za različite nacionalne manjine.

Konkretna prava političke predstavljenosti pripadnika nacionalnih manjina, kao uostalom i ostvarivanje drugih manjinskih prava, u bitnome ovise o konkretnom udjelu pojedine nacionalne manjine u ukupnom stanovništvu RH. Međutim, u odnosu na političku predstavljenost razlike se očituju u različitom broju predstavnika koje nacionalne manjine mogu izabrati u Hrvatski sabor, odnosno njihovim grupiranjem u skupine koje biraju po jednoga predstavnika. Smatram neprihvatljivim načelno razlikovanje binarnog tipa, tj. razlikovanje prema kojemu bi neke manjine imale, a druge ne bi imale pravo na predstavljenost i posebno biračko pravo. Opseg te predstavljenosti (broj zastupnika) predstavlja prihvatljivo razlikovanje, ne i potpuno negiranje takvog prava nekoj manjini (neovisno o faktičnom stanju u kojemu neke nacionalne manjine zbog svoje malobrojnosti realno imaju neznatnu šansu da baš njihov predstavnik bude predstavnik cijele skupine). Prema istoj ustavnopravnoj logici, ne vidim pravno prihvatljivog opravdanja da se koriste različite formule posebnoga biračkog prava za različite nacionalne manjine, odnosno skupine nacionalnih manjina. Drugim riječima, ako se zakonodavac odluči za pojedini oblik nejednakosti posebnoga biračkog prava kao najsvrsishodniji za ostvarenje predstavljenosti nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru, takav oblik valja primijeniti na sve nacionalne manjine. Pri tome izbor vrste izbornog sustava (većinski ili razmjerni) koji se ima primijeniti na određenu nacionalnu manjinu ili skupinu nacionalnih manjina ostaje u autonomnoj sferi zakonodavca, no pitanje vrste posebnoga biračkog prava vezano je i ne može se dodijeliti nacionalnim manjinama u različitim oblicima.

Slijedom toga, *nije sukladno Ustavu RH određivanje različitih formula, kako je ono uvedeno odredbama UZIDUZPNM-a i ZIDZIZHS-a*. Osim toga, budući da valja ukinuti odredbe o predstavljenosti pripadnika srpske nacionalne manjine putem općega i jednakog biračkog prava, valja ukinuti i sve relevantne odredbe o posebnome biračkom pravu ostalih pripadnika nacionalnih

Budući da valja ukinuti odredbe o predstavljenosti pripadnika srpske nacionalne manjine putem općega i jednakog biračkog prava, valja ukinuti i sve relevantne odredbe o posebnome biračkom pravu ostalih pripadnika nacionalnih manjina, jer svi pripadnici nacionalnih manjina moraju imati jednak tretman

manjina, jer svi pripadnici nacionalnih manjina moraju imati jednak tretman (ili imati ili nemati posebno biračko pravo). Zaključno, zakonodavac se može odlučiti ili za formulu "biraj ili-ili", ili za formulu "biraj i-i", no istu formulu valja primijeniti na sve

nacionalne manjine. Ustavni sud RH nije nadležan za sugeriranje ispravne formule.

Što se pak tiče u molbi postavljenog pitanja "da li mandat 'zastupnika nacionalnih manjina' mora imati određene specifičnosti u odnosu na mandat 'općih zastupnika'", smatram da Ustav RH govori isključivo o mogućoj različitosti *biračkog prava* čijim korištenjem se biraju zastupnici, a ne i o različitosti *mandata jednom izabраних zastupnika*. Bez obzira na različitu "izbornu bazu", status saborskih zastupnika se ne razlikuje. Nijedna daljnja ustavna odredba ne poznaje mogućnost različitog tretiranja različitih saborskih zastupnika ni po kojoj osnovi, pa tako ni po osnovi izbora temeljem općega ili eventualno postojećega posebnog biračkog prava. Odredba čl. 15. st. 3. govori samo o mogućnosti davanja posebnoga biračkog prava, a ne i o mogućnosti razlikovanja mandata saborskih zastupnika.

Ad 2. Matematički izračun zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina

Argumentaciju predlagatelja o matematičkim pokazateljima neustavnosti rečenih članaka UZIDUZPNM-a i ZIDZIZHS-a smatramo ustavnopravno irelevantnom. Naime, konkretno pravo političke predstavjenosti svakako proizlazi iz ukupnoga brojčanog udjela pojedine nacionalne manjine u ukupnom stanovništvu RH. Međutim njegovo prevođenje u konkretan broj mandata nije definirano karakteristikom "jednakosti s općim biračkim pravom". Baš naprotiv, radi se o posebnome i nejednakom biračkom pravu. Drugim riječima, dok je opće biračko pravo ustavno definirano kao jednako, posebno biračko pravo nije dodatno definirano pojmom jednakosti s općim biračkim pravom. To svakako ne znači da zakonodavac pri određivanju konkretnog broja zastupnika pojedinih nacionalnih manjina ili skupina nacionalnih manjina ne treba, kao bitan sastojak, razmatrati njihovo brojčano stanje ili stečena prava. Međutim, prema mojem bi mišljenju bilo moguće odrediti konkretan broj predstavnika nacionalnih manjina i u drugim apsolutnim brojevima, koji ne odražavaju u potpunosti identičan razmjer između broja zastupnika i udjela broja "manjinskih zastupnika" i između ukupnog broja stanovnika i udjela broja pripadnika pojedinih nacionalnih manjina. Radi se o slobodnoj političkoj odluci zakonodavca koja je u bitnome vezana brojčanim stanjem, ali nije u apsolutnom smislu vezana omjerima rezultata svakoga pojedinog popisa stanovništva. Takvi brojčani odnosi koji odražavaju određeni stupanj razmjernosti, ali ne dostižu razmjernost u apsolutnom smislu, ustavnopravno su dobro poznati, primjerice, u primjeni bilo koje metode preračuna konkretno danih glasova birača u konkretne zastupničke mandate u razmjernim izbornim sustavima (pa tako i u D'Hondtovoj metodi koja se koristi u RH), a i u nekim drugim sferama ustavnog prava (primjerice, federalna zastupljenost u savezним parlamentima država poput Njemačke i sl.).

Ad 3. Status Srpskoga narodnog vijeća

Predlagatelj tvrdi da je odredba čl. 4. st. 8. UZIDUZPNM-a, kojom se određuje da Srpsko narodno vijeće djeluje kao Koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine za područje RH, suprotna odredbi čl. 15. st. 1. Ustava RH (ravnopravnost pripadnika na-

cionalnih manjina) i čl. 43. Ustava RH (sloboda udruživanja). Ujedno se poziva na nesuglasnost između dvije odredbe UZIDUZPNM-a.

Primarno valja naglasiti kako Ustavni sud RH nije nadležan za utvrđivanje suglasnosti odredbi istoga zakona, tim više što se u navedenom slučaju, prema predlagatelju, radi o *tumačenju koje može dovesti do suprotnosti, a ne o evidentnoj suprotnosti* dviju odredbi, a koja evidentna suprotnost bi *per se* ukazivala na eventualnu besmislenost zakonskih rješenja, odnosno eventualnu povredu vrednote vladavine prava iz čl. 3. Ustava RH. Vijeća nacionalnih manjina i koordinacije nacionalnih manjina nisu opće udruge u smislu Zakona o udrugama (NN br. 88/2001. i 11/2002, dalje: ZoU), nego udruge koje se osnivaju temeljem Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN br. 155/2002, dalje: UZPNM). Njihovi su ciljevi, ustroj, način izbora, postupak stjecanja pravne osobnosti, položaj i nadležnosti regulirani upravo odredbama UZPNM-a, a ne odredbama ZoU-a. Slijedom toga, pozivanje na činjenicu da je Srpsko narodno vijeće (dalje: SNV) osnovano temeljem odredbi ZoU-a nije ustavnopravno relevantno budući da u trenutku osnivanja SNV-a UZPNM nije ni bio na snazi te je ZoU bio adekvatan okvir za formiranje SNV-a.

SNV je vijeće srpske etničke zajednice u Hrvatskoj, odnosno institucija manjinske, etničke samouprave Srba u Hrvatskoj

Koliko je meni poznato, SNV djeluje dugi niz godina, osnovan je 1997, upravo u svrhu predstavljanja srpske nacionalne manjine u cjelini. Pravni temelj osnivanja bio je Erdutski sporazum, odnosno st. 9. "Pisma Vlade Republike Hrvatske o dovršenju mirne reintegracije područja pod prijelaznom upravom". SNV je tako postao vijeće srpske etničke zajednice u Hrvatskoj, odnosno institucija manjinske, etničke samouprave Srba u Hrvatskoj. Kao takav, SNV je fakat u općoj slici djelovanja nacionalnih manjina u RH. On je i osnovan zajedničkim sporazumom niza udruga i organizacija Saveza srpskih organizacija. Među njima je i predlagatelj SDF. Drugim riječima, radi se o sporazumu o osnivanju koordinacije koji je prethodio trenutnome zakonskom rješenju. Stoga smatram da je UZIDUZPNM samo izriječkom regulirao ono što postoji neovisno o njegovoj regulaciji, točnije, smatram da je navedena odredba UZIDUZPNM-a deklaratorne prirode jer je SNV *de facto* već koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine. Takva ocjena proizlazi i iz analize Statuta SNV-a.⁷

Vijeća nacionalnih manjina čije osnivanje i djelovanje se predviđa UZPNM imaju svrhu zaštitu i promicanje prava i pitanja od interesa za pripadnike nacionalnih manjina, a ne puko formalno kreiranje nekih (novih) pravnih osoba koje bi imale ostvariti tu svrhu. I dok se može postaviti pitanje političke oportunitosti i korektnosti takvog rješenja statusa SNV-a, ne smatram da ono ujedno otvara i pitanje njegove ustavnopravne valja-

nosti. Drugim riječima, zakonodavac je bio slobodan regulirati pitanje tijela nacionalnih manjina prema vlastitom nahođenju, poštujući temeljne ustavnopravne okvire. Definiranje SNV-a kao nacionalne koordinacije za srpsku manjinu ne smatram stoga ustavnopravno relevantnim pitanjem. Radi se o deklariranju već postojećeg stanja, funkcije i položaja ovog tijela.

Ad 4. Status neovisnih listi u odnosu na liste stranaka pripadnika srpske nacionalne manjine

Ovo pitanje postaje irelevantno temeljem argumentacije ad 1, budući da predstavljenost bilo koje nacionalne manjine putem općega biračkog prava smatram neustavnim.

Na kraju bih se osvrnula i na činjenicu da su Ustavnom sudu RH dostavljena – pa slijedom toga i meni u preslici, zajedno s molbom za izradu ovog Mišljenja – očitovanja dr. sc. Milorada Pupovca i dr. sc. Furija Radina, saborskih zastupnika i obnašatelja visokih dužnosti u Hrvatskom saboru, kao i tzv. "Izjava br. 4" Hrvatskoga helsinškog odbora za ljudska prava (dalje: HHO).

Ustavni sud RH može zatražiti mišljenje od osoba prema svojem nahođenju i ocjeni o svrsishodnosti pribavljanja takvih mišljenja za potrebe ustavnosudskih postupaka. Iz dokumentacije koja mi je dostavljena proizlazi da su oba mišljenja dostavljena samoinicijativno, bez prethodnog upita Ustavnog suda RH. Ustavni sud je svakako mogao zatražiti mišljenje Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora o ovim ustavnosudskim predmetima. Međutim, samoinicijativno i osobno obraćanje Ustavnom sudu RH od strane obnašatelja visokih dužnosti u zakonodavnom tijelu valja smatrati neprihvatljivim u ustavnopravnom poretku RH. Takve osobe mogu se Ustavnom sudu RH obratiti isključivo temeljem izričitog upita Ustavnog suda RH te odgovarajućim podneskom temeljem odredbi Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH (prijedlogom za

Samoinicijativno i osobno obraćanje Ustavnom sudu RH od strane obnašatelja visokih dužnosti u zakonodavnom tijelu valja smatrati neprihvatljivim u ustavnopravnom poretku RH

ocjenu ustavnosti, odnosno – kad je primjenjivo – zahtjevom za ocjenu ustavnosti). Po ustavnoj ulozi takve su osobe sudjelovale u ukupnome normativnom postupku u državi tijekom zakonodavne faze. Ustavnosudska faza ocjene ustavnosti pojedinog propisa, pa tako i zakona, daljnji je mogući slijed korekcije pravnog poretka i u njemu nema mjesta neprimjerenom miješanju pripadnika bilo koje grane vlasti u RH. Premda se dostavljanje očitovanja obnašatelja visokih dužnosti u zakonodavnoj vla-

sti može sagledati u svjetlu čl. 46. Ustava RH (pravo peticije u širem smislu), u kontekstu djelovanja Ustavnog suda RH valja istaknuti kako je posebno pravo peticije, izvan predviđenih ustavnosudskih postupaka i odgovarajućih podnesaka kojima se oni pokreću, potpuno obsoletno. Stoga smatram da bi Ustavni sud RH u svojoj odluci u ovim predmetima trebao spomenuti i neprihvatljivost činjenice da mu se svojim dopisima obraćaju visoki dužnosnici drugih grana vlasti.

U odnosu pak na "Izjavu br. 4" HHO-a vidljivo je da se radi o izjavi za javnost koju je HHO dostavio na znanje i Ustavnom sudu RH. Iz izjave proizlazi da je i HHO podnio prijedlog za ocjenu ustavnosti, premda mi takav prijedlog nije dostavljen u pratećoj dokumentaciji. U svakom slučaju, nikakva posebna izjava ili očitovanje upućeno Ustavnom sudu RH izvan izriječkom propisanih načina obraćanja ovom tijelu ne smatram prihvatljivim.

Bilješke

- 1 Mišljenje Sanje Barić koje je 24. veljače napisala na molbu Ustavnog suda Republike Hrvatske. Tekst donosimo u cjelovitome obliku, uz minimalne jezične intervencije i prilagodbe formatu časopisa, koje ne utječu na semantiku teksta. Oprema je redakcijska, a pojedine dijelove u tekstu istaknula je sama autorica (nap. ur.).
- 2 Rješenje Ustavnog suda RH br. U-I-2597/2003. od 12. siječnja 2005, NN br. 11/2005.
- 3 Izvješće Ustavnog suda RH br. U-X-80/2005. od 1. lipnja 2006, NN br. 64/2006.
- 4 Kao suštinski irelevantno, ali nomotehnički indikativno u odnosu na razinu pažnje poklonjene pisanju ovih rješenja, sa žaljenjem primjećujem i terminološku neusklađenost dva sukcesivna stavka. Naime, st. 2. govori "na temelju", a st. 3. "na osnovi". Značenje je isto, no nomotehnički stil zahtijeva ujednačenu primjenu leksika.
- 5 Naime, članak 5. ZIDZIZHS utvrđuje da je nacionalna manjina, koja ima više od 1.5% udjela u cjelokupnom stanovništvu RH, srpska manjina.
- 6 S izrekom dotičnog Rješenja slažem se i u konkretnom predmetu nije bilo osnove ukinuti sporne odredbe, budući da se predlagatelj pozivao na navodno stečeno dvostruko pravo glasa nacionalnim manjina. Ustavni sud RH je ispravno zaključio da tome nije tako, tj. da ni do izmjena zakona pripadnici nacionalnih manjina nisu imali dvostruko pravo glasa u odnosu na ostale hrvatske državljane/birače. Ne slažem se s dijelom obrazloženja o nemogućnosti uvođenja dvostrukog prava glasa u nekome budućem razdoblju.
- 7 Statut "Srpskog narodnog vijeća – nacionalne koordinacije vijeća srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj" (pročišćeni tekst) od 31. svibnja 2008.

Literatura

Račan, A. (2010). O pročišćenim tekstovima Ustava i zakona. *Informator*. 5905-5906 (9. i 13. listopada), 17-18. ■