

Znanstveno mišljenje o ustavnosti Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i izbornog zakona¹

Zvonimir Lauc

**Zastupljenost pripadnika manjina u
parlamentima Europe je izuzetak,
a ista se učestalije javlja u
predstavničkim tijelima lokalne i
regionalne samouprave**

I.

Vašim dopisom broj U-I-3597/2010. i dr., U-I-120/2011. i dr. zatražili ste znanstveno mišljenje svedeno na pitanje ocjene suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske čl. 1. i čl. 4. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 80/2010) i više članaka Zakona o izmjenama i dopunama zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 145/2010).

II.

1. Da bi se odgovorilo na to (i druga) postavljena pitanja, nužno je analizirati relevantnu regulativu, ustavnu i zakonsku, ali i ustavnopravnu teoriju i praksu.

2. Republika Hrvatska u svojim se ustavnim rješenjima opredijelila da se status nacionalnih manjina konstitucionalizira u sklopu materije ljudskih prava i temeljnih sloboda. *Materiae constitutionis* nacionalnih manjina uređena je Ustavom RH u

Zvonimir Lauc, profesor ustavnog prava i predstojnik Katedre za ustavne i političke znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Osijeku. E-pošta: zlauc@pravos.hr

glavi III. "Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda", gdje je čl. 15. propisano da se pripadnicima svih nacionalnih manjina jamči ravnopravnost (st. 1), da se ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina uređuju ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona (st. 2), da se pripadnicima nacionalnih manjina, pored općega biračkog prava, može osigurati i posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor (st. 3) i da se pripadnicima svih nacionalnih manjina jamči sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija (st. 4).

3. Sukladno st. 2. čl. 15, a na temelju st. 1. čl. 83. Ustava koji propisuje da "zakone (organski zakoni) kojima se uređuju prava nacionalnih manjina Hrvatski sabor donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika", donesen je Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/2002, 47/2010, 80/2010). Prema tome, ovaj Ustavni zakon je organski zakon, koji se u hijerarhiji propisa po svojoj pravnoj snazi nalazi ispod Ustava, ali iznad zakona ("običnih"), kao i ostalih organskih zakona (st. 2. čl. 82), te podliježe ocjeni suglasnosti zakona s Ustavom (sadržajno i formalno).

III.

1. Relevantni dijelovi članka Ustava (za ovo mišljenje) su:

Ustav iz 1990. (s revizijama iz 1997, 2000, 2001. i 2010)² etablirao je RH kao parlamentarnu demokraciju i kao "jedinствену, nedjeljivu demokratsku i socijalnu državu" (st. 1. čl. 1), gdje vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljanina (st. 3. čl. 1).

Državljanima su pripadnici hrvatskog naroda, pripadnici nacionalnih manjina i drugi (Izvorišne osnove, st. 2; nabrojane su 22 nacionalne manjine).

U čl. 3. Ustava nabrojane su najviše vrednote ustavnog poretka: jednakost, nacionalna ravnopravnost, poštivanje prava čovjeka, vladavina prava, demokratski višestranački sustav, koje su temelj za tumačenje Ustava.

Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor (st. 3. čl. 15).

Hrvatski državljani s navršених 18 godina (birači) imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor... u skladu sa zakonom (st. 1. čl. 45).

Čl. 72. propisuje da Hrvatski sabor ima najmanje 100, a najviše 160 zastupnika koji se, na temelju općega i jednakog biračkog prava, biraju neposredno tajnim glasovanjem.

Zastupnici u Hrvatskom saboru nemaju obvezujući mandat (čl. 75).

2. Relevantni dijelovi članka Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina su:

Članak 4.

(1) Svaki državljanin Republike Hrvatske ima: pra-

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina je organski zakon, koji se u hijerarhiji propisa po svojoj pravnoj snazi nalazi ispod Ustava, ali iznad zakona ("običnih"), kao i ostalih organskih zakona, te podliježe ocjeni suglasnosti zakona s Ustavom (sadržajno i formalno)

vo slobodno se izjasniti da je pripadnik neke nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj; pravo ostvarivati sam ili zajedno s drugim pripadnicima te nacionalne manjine ili zajedno s pripadnicima drugih nacionalnih manjina prava i slobode propisane ovim Ustavnim zakonom i druga manjinska prava i slobode propisana posebnim zakonima.

(2) Pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju, jednako kao i drugi građani Republike Hrvatske, prava i slobode utvrđene Ustavom Republike Hrvatske, te prava i slobode propisane ovim Ustavnim zakonom i posebnim zakonima.

(3) Prava i slobode propisane ovim Ustavnim zakonom i prava i slobode pripadnika nacionalnih manjina propisane posebnim zakonima, nacionalne manjine i njihovi pripadnici ostvaruju na način i pod uvjetima propisanim ovim Ustavnim zakonom i posebnim zakonima.

(4) Zabranjuje se bilo kakva diskriminacija temeljena na pripadnosti nacionalnoj manjini. Pripadnicima nacionalnih manjina jamči se jednakost pred zakonom i jednaka pravna zaštita.

(6) Ovim Ustavnim zakonom ili posebnim zakonom je moguće ostvarivanje određenih prava i sloboda utvrditi ovisno o brojčanoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj ili na nekom njenom području, stečenim pravima i međunarodnim ugovorima koji, sukladno Ustavu Republike Hrvatske, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske.

Članak 7.

Republika Hrvatska osigurava ostvarivanje posebnih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina koja oni uživaju pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini, a kada je to određeno ovim Ustavnim zakonom ili posebnim zakonom, zajedno s pripadnicima drugih nacionalnih manjina, naročito:

(8) zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosuđnim tijelima.

Članak 19.

(1) Republika Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina prava na zastupljenost u Hrvatskom saboru.

(2) Pripadnici nacionalnih manjina biraju najmanje pet, a najviše osam svojih zastupnika u posebnim izbornim jedinicama, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor, a čime ne mogu biti umanjena stečena prava nacionalnih manjina.

(3) Pripadnicima nacionalnih manjina koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika jamči se najmanje jedno, a najviše tri zastupnička mjesta pripadnika te nacionalne manjine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

(4) Pripadnici nacionalnih manjina, koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika imaju pravo izabrati najmanje četiri zastupnika pripadnika nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

3. Relevantni dijelovi Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 145/2010) su:

Članak 2.

Mandat zastupnika izabranih u Hrvatski sabor (u daljnjem tekstu: Sabor) traje 4 godine i može se produljiti samo u slučaju rata, ili u slučajevima iz članka 17. i 100. Ustava Republike Hrvatske.

Mandat zastupnika nije obvezujući i oni nisu opozivi.

Članak 4. Zastupnike u Sabor biraju, na temelju općeg i jednakoga biračkog prava, svi hrvatski državljani s navršenih 18 godina života, osim onih koji su pravomoćnom sudskom odlukom lišeni poslovne sposobnosti (u daljnjem tekstu: birači).

Za zastupnika može biti biran hrvatski državljanin s navršenih 18 godina života.

PRAVO PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ NA ZASTUPLJENOST U HRVATSKOM SABORU

Članak 15.

Republika Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj ostvarenje prava na zastupljenost u Saboru.

Pripadnici nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj imaju pravo birati osam zastupnika u Sabor koji se biraju u posebnoj izbornoj jedinici koju čini područje Republike Hrvatske.

Članak 16.

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.

Pripadnici nacionalnih manjina iz stavka 1, 2. i 3. ovoga članka uz kandidata za zastupnika predlažu i kandidata za njegova zamjenika koji se bira zajedno s njim.

Pripadnici nacionalnih manjina iz stavka 4, 5. i 6. ovoga članka predlažu samo kandidata za zastupnika, a njegovim zamjenikom postaje zastupnički kandidat koji je izabranog zastupnika dobio najviše glasova.

Članak 42.

Pripadnici nacionalnih manjina iz članka 16. ovoga Zakona biraju zastupnike u Sabor pojedinačnim izborom tako da je za zastupnika izabran kandidat koji je dobio najveći broj glasova birača koji su glasovali. Ako dva ili više kandidata dobiju isti broj glasova, izbori se ponavljaju.

4. Zaštita nacionalnih manjina te prava i slobode pripadnika nacionalnih manjina uređeni su i međunarodnim ugovorima kojih je stranka Republika Hrvatska (npr. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokoli uz ovu Konvenciju i Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima), Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, nizom posebnih zakona (osobito tzv. izbornim zakonima) i bilateralnim međunarodnim ugovorima.

5. Mjerodavni su sljedeći dijelovi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe (Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, NN 14/1997):

Države članice Savjeta Evrope i druge države potpisnice ove okvirne konvencije;

Smatrajući da je cilj Savjeta Evrope ostvarivanje većeg jedinstva među članicama radi očuvanja i ostvarivanja ideala i načela koji predstavljaju zajedničko nasljeđe;

Smatrajući da je jedan od načina kojim se ovom cilju može stremiti očuvanje i dalje ostvarivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda;

U želji provedbe Deklaracije šefova država i vlada država članica Savjeta Evrope usvojene u Beču 9. listopada 1993;

Odlučne da u okviru svojih teritorija zaštite opstanak nacionalnih manjina;

Smatrajući da su burni prevrati u europskoj povijesti pokazali da je zaštita nacionalnih manjina od ključnog značaja za stabilnost, demokratsku sigurnost i mir na ovom kontinentu;

Smatrajući da pluralističko i istinsko demokratsko

društvo treba ne samo da poštuje etnički, kulturni, jezični i vjerski identitet svakog pripadnika nacionalne manjine, već i da stvara odgovarajuće uvjete koji im omogućuju da izraze, očuvaju i razviju taj identitet;

Smatrajući da je stvaranje klime snošljivosti i dijaloga nužno da bi se omogućilo da kulturna raznolikost bude izvor i činilac, ne podjele, već obogaćenja za svako društvo;

Smatrajući da ostvarenje tolerantne i prosperitetne Europe ne zavisi samo od suradnje među državama već zahtijeva prekograničnu suradnju među lokalnim i regionalnim organima, bez štete po ustav i teritorijalni integritet svake države;

Imajući u vidu Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i pratećih protokola;

Imajući u vidu opredjeljenja u pogledu zaštite nacionalnih manjina u konvencijama i deklaracijama Ujedinjenih naroda i dokumentima Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji, posebno u Dokumentu iz Kopenhagena od 29. lipnja 1990.;

Odlučne da utvrde načela koja treba poštovati i obaveze koje iz njih proistječu u cilju osiguranja u državama članicama i drugim državama koje mogu postati članice ovog instrumenta, efikasne zaštite nacionalnih manjina i prava i sloboda pripadnika tih manjina, u okviru vladavine prava, poštujući teritorijalni integritet i nacionalni suverenitet država;

Riješene da načela navedena u ovoj konvenciji provedu putem nacionalnog zakonodavstva i odgovarajućih politika vlada;

Sporazumjele su se o sljedećem:

Članak 4.

1. Članice se obavezuju da jamče pripadnicima nacionalnih manjina ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu. U tom smislu zabranjena je bilo kakva diskriminacija na osnovi pripadnosti nacionalnoj manjini.

2. Članice se obavezuju da usvoje, gdje je to potrebno, odgovarajuće mjere za unapređenje, u svim oblastima ekonomskoga, socijalnog, političkog i kulturnog života, pune efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i onih koji pripadaju većini. U tom pogledu će se voditi računa o posebnim uvjetima pripadnika nacionalnih manjina.

Mjere usvojene shodno stavu 2. ne smatraju se aktom diskriminacije.

Članak 21.

Ništa u ovoj Okvirnoj konvenciji neće se tumačiti kao da implicira bilo kakvo pravo na obavljanje bilo kakve djelatnosti ili izvršavanje čina suprotnih temeljnim načelima međunarodnog prava te posebice suverene jednakosti, teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti država.

IV.

1. Može se reći kako je danas suština zaštite pripadnika nacionalnih manjina nediskriminacija i jednakost, uz posebne dodatne mjere koje osiguravaju očuvanje njihova nacionalnoga, vjerskog, kulturnog i jezičnog identiteta. Stoga i aktualni europski dokumenti koji se bave ljudskim pravima, svi, kada reguliraju ljudska prava i temeljne slobode uvijek nadodaju i prava manjina, s jasnim opredjeljenjem za apsolutnu zabranu diskriminacije u odnosu na manjine općenito, a onda i nacionalne manjine. Zastupljenost pripadnika manjina u parlamentima Europe je izuzetak,³ a ista se učestalije javlja u predstavničkim tijelima lokalne i regionalne samouprave.

2. Nacionalna prava i zaštitu nacionalnih manjina poželjno je promišljati kroz "demokratski ustavni poredak utemeljen na vladavini većine, ali u okviru ustavno uspostavljenih ograničenja te vlasti u cilju zaštite različitih manjina. Zaštita nacionalnih manjina u nacionalno miješanim političkim zajednicama od bitne je važnosti za njihovo demokratsko značenje i sam opstanak. Ta zaštita zahtijeva ispravak sustava utemeljenog na jamčenju individualnih prava građana kao pojedinaca i njihovu nadopunu određenim kolektivnim pravima, koja pripadaju članovima određenih zajednica u cijelosti" (Smerdel i Sokol, 2010:116). U svemu tome posebna je misija Ustava. Na to ukazuje i Komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) Vijeća Europe: "Posljednje, ali ne i najmanje važno, ustavi služe klasičnoj konstitucionalizaciji zaštite manjinskih i individualnih prava i interesa. Gotovo svi demokratski ustavi danas uključuju popise temeljnih prava, koji obično podliježu sudskoj kontroli koja blokira ili barem umanjuje mogućnost većine da krši temeljna prava pojedinca" (i kolektivna prava skupina, nap. Z. L.).⁴ Svaka-ko, navedeno treba promišljati i prakticirati tako da je poželjno da određena pravila i standardi ne bi smjeli biti "opozivi i mijenjani preko noći", čak i od strane demokratski legitimne većine. Ponovo na dnevnom redu u tzv. pozitivnom konstitucionalizmu jesu rasprava i "presuđivanje" (prvenstveno ustavnosudski pravorijeci) o iznalaženju prave mjere – ravnoteže između krutosti i elastičnosti ustava. Tako Savezni ustavni sud SR Njemačke (u predmetu "Südweststaat-Streit") aludira na "jedinstvo Ustava kao logično-teleološkog" entiteta; ustav je živuća realnost koja se temelji i ujedinjuje na javnim vrijednostima utjelovljenima u njemačkom narodu (v. Omejec, 2010).

3. Nezaobilazno je istraživati kakav je odnos između vrlina, vrednota i principa. Nas osobito zanimaju vrednote kao motivirajuća snaga ljudskih radnji u kontekstu pravne kulture (A. Bačić), kao "nužnost njegovog opstanka, kako psihološkoga tako i fizičkog" (A. Rand). Europski standardi vrednota vrlo su aktualni kao politički pokretači europskih zajednica, kao "skrivena politička agenda" ili kulturna osovina europskih integracijskih procesa (F. Palermo i G. N. Toggenburgg), te kao legalni *acquis communautaire* – ljudska prava, temeljne slobode, sloboda, demokracija i vladavina prava (D. Bunikowski). Europski sud ih prepoznaje kao "opće principe prava Zajednice", "principe koji su zajednički državama članicama", kao "ustavne principe", od-

nosno vrednote koje čine zajedničke odlike zajednice. Definitivnu konstitucionalizaciju vrednota ostvaruje čl. 2. Lisabonskog ugovora iz 2007. (v. Bačić, 2010).

4. Vrednote u Hrvatskoj, sada definirane kao "najviše vrednote ustavnog poretka" u Ustavu u glavi II. Temeljne odredbe u čl. 3, tumačio sam studentima kao "deset zapovijedi" hrvatskog konstitucionalizma, no nadodavanjem i jedanaeste (ravnopravnost spolova) to moram korigirati. Međutim, ovaj članak je nadopunjen ustavnim promjenama iz 2000. godine, određenjem da su "temelj za tumačenje Ustava".⁵ Može se naglasiti kako je u čl. 3. politički credo, uz dijelove Ustava koji reguliraju načela (npr. dioba vlasti, čl. 4; načelo ustavnosti i zakonitosti, čl. 5; načelo proporcionalnosti, čl. 17; načelo supsidijarnosti, čl. 135).

5. Hrvatska po svom pravnom *habitusu* pripada europskoj kontinentalnoj školi, koja ipak svoje korijene vuče iz ideologije, iz vrednota, odnosno koja se bazira na dedukciji. Svjedoci smo značajnijih mijena u pravnoj globalizaciji kao univerzalizaciji pravila igre, danas i kroz inkorporiranje dosega angloameričke škole (osobito precedenata). Navedeno sam dugi niz godina svodio na *kauzalni i teleološki aspekt ustava* (Lauc, 1982). Jasno, radi se o Aristotelovim *causama* (uzrocima) kao nečemu esencijalnom, podlogama kojima se na odgovarajući način "determiniraju" ustavna određenja u teleološkom ruhu. Ukazivali smo na međuzavisnost sadržaja i forme; na korelacije između moraliteta, legitimiteta i legaliteta; na odnose "zajedništva" (općeg dobra) i posebnosti; na tehnologiju regulative predstavničke demokracije i participativne demokracije; na načela "opće volje" i "volje svih" (na grijeh struktura); na korelacije ustavnih (zakonskih) rješenja i holističkoga društvenog razvoja; na "razigravanje" načela diobe vlasti (horizontalne i vertikalne) uz načela supsidijarnosti i drugih načela dobre vladavine i dr. Sve to i drugo svodi se na *pledoaje* za ustavnu demokraciju gdje je vladavina prava suština teorije konstitucionalizma.

V.

1. Hrvatska regulativa jasno daje do znanja kako pozicionira i skrbi o materiji nacionalnih manjina, što je čak iznad europskih standarda.⁶ Tako je propisan model pozitivne diskriminacije za pripadnike nacionalnih manjina ovisno o postotku njihove zastupljenosti u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske. Postoje dva modela pozitivne diskriminacije za nacionalne manjine. Razlikujemo manjine čiji pripadnici sudjeluju u stanovništvu Republike Hrvatske s više od 1,5% i one s manje od 1,5%.

2. Pripadnici nacionalnih manjina koji na dan stupanja na snagu Izmjena i dopuna (6. srpnja 2010) 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, ostvarit će posredstvom općega biračkog prava, sukladno zakonu. Pripadnici nacionalnih manjina koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika pravo na svoju zastupljenost u Hrvatskom saboru ostvarit će posredstvom općega i posebnog biračkog prava, koje im se osigurava. Riječju, pored općega biračkog prava, imaju i posebno biračko pravo, temeljem kojega imaju pravo izabrati pet zastupnika nacionalnih manjina u posebnim izbornim jedinicama.

3. Stavkom 3. čl. 15. Ustava, uz propisivanje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz čl. 19. te propisivanja Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor u čl. 16. kod slučajeva pozitivne diskriminacije propisuje se nejednako biračko pravo za jedan dio pripadnika nacionalnih manjina.

4. Navedeno je u suprotnosti s čl. 1. Ustava u vezi s čl. 3, 45, 72. i 75. Ustava. Stoga što vlast u RH proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Akcent je na ravnopravnosti državljana. Uvođenje nejednakoga biračkog prava kroz dodatno pravo glasa određenim nacionalnim manjinama narušava princip ravnopravnosti.

5. U čl. 3. Ustava, između ostalih, nabrojane su najviše vrednote ustavnog poretka: jednakost, nacionalna ravnopravnost, poštivanje prava čovjeka, vladavina prava i demokratski višestranački sustav. Spomenutim su rješenjem sve ove vrednote povrijeđene.

U čl. 3. Ustava nabrojane su najviše vrednote ustavnog poretka: jednakost, nacionalna ravnopravnost, poštivanje prava čovjeka, vladavina prava i demokratski višestranački sustav. Spomenutim su rješenjem sve ove vrednote povrijeđene

jeđene. Stoga što je nacionalna ravnopravnost temelj demokratske nacionalne države koja ne diskriminira, nego posebno štiti nacionalne manjine; što jednakost podrazumijeva jednakopravnost svih i svakoga pred zakonom; poštivanje prava čovjeka jest osnovica za djelovanje državnih i drugih tijela, ali i odnosa među pojedincima u državi; vladavina prava je ideal ideje konstitucionalizma i temeljno načelo odnosa između vlasti i onih kojima ona vlada; demokratski višestranački sustav je poredak koji jamči slobode i realizacije temeljnih ustavnih načela (v. Sokol i Smerdel, 2010:114). *Ratio legis* nabranja vrednota jest to da one trebaju služiti za tumačenje Ustava. To znači da su obvezatne za sve i svakoga. Kako za zakonodavca (ali i ustavotvorca), tako i za izvršnu i sudbenu vlast, za državna tijela, za tijela lokalne i regionalne samouprave, za pravne osobe s javnim ovlastima, ali i subjekte civilnog društva, te sve građane i njihove skupine. Najviše vrednote u čl. 3. Ustava osobito su značajne za Ustavni sud koji, konačno, jedini utvrđuje što je legalno, a što ilegalno.

6. Iako Ustav propisuje ravnopravnost pripadnika svih nacionalnih manjina, spornim propisivanjem, priznavanjem nejednako

koga biračkog prava samo za one manjine koje u stanovništvu RH sudjeluju s više od 1,5% doveo je sve ostale pripadnike nacionalnih manjina u nejednak položaj u pitanju biračkog prava. Posljedica favoriziranja pripadnika nacionalne manjine s više od 1,5% odnosi se i na povredu biračkog prava svih državljana s navršenih 18 godina, jer je u čl. 45. Ustava izjednačeno biračko pravo za sve njih, jer "imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor... u skladu sa zakonom".

7. U vezi odnosa čl. 15. st. 3. Ustava RH s člancima 3, 45, 72. i 75. Ustava Republike Hrvatske bitno je naglasiti nekoliko stvari. Prvo, čl. 15. st. 3. Ustava RH predviđa mogućnost uvođenja dvostrukog prava glasa (tzv. pozitivna diskriminacija) za pripadnike nacionalnih manjina i otvara vrata derogaciji načela jednakosti biračkog prava.⁷ Smatram kako je odredba sadržana u čl. 15. st. 3. Ustava RH u nesuglasju s odredbama iz čl. 1. st. 2. Ustava RH. Mogućnost uvođenja nejednakoga biračkog prava dopuštanjem dvostrukog prava glasa u suprotnosti je sa st. 2. čl. 1. Ustava RH, jer se u njemu eksplicitno govori da su državljani (neovisno o nacionalnoj pripadnosti) međusobno ravnopravni.

Odredba iz čl. 15. st. 3. Ustava RH u nesuglasju je i s odredbom iz čl. 3. Ustava u kojoj se, pored ostalih najviših vrednota ustavnog poretka, nalazi i jednakost. Odredba iz čl. 15. st. 3. Ustava RH u nesuglasju je osobito s odredbom iz čl. 45. i 72. Ustava RH u kojima se, pored ostalog, jasno i nedvojbeno biračko pravo u Republici Hrvatskoj definira kao jednako. Jednakost biračkog prava znači poštivanja načela "jedan birač, jedan glas" odnosno, ako je to predviđeno izbornim sustavom, svaki birač isti broj glasova. Radi se o temeljnom načelu izbornog sustava. U državama u kojima je mandat slobodan, a u Hrvatskoj to jest, svaki izabrani zastupnik predstavlja cijeli narod kao zajednicu slobodnih i ravnopravnih državljana. Dakle, svaki zastupnik predstavlja sve državljane neovisno o njihovoj nacionalnoj ili bilo kojoj drugoj pripadnosti.

U slučaju da postoji sadržajno nesuglasje različitih ustavnih normi postavlja se pitanje kojoj od tih normi dati prednost u primjeni. Smatram kako je rješenje u dosljednom uvažavanju najviših vrednota ustavnog poretka navedenih u čl. 3. Ustava RH. Upravo one predstavljaju temelj za tumačenje Ustava i isključivo uz njihovo uvažavanje treba odlučiti kojoj ustavnoj normi dati prednost u primjeni.

8. Iz sadržaja mjerodavnih odredbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe proizlazi kako je jedan od ciljeva promicanje, pored ostalog, pune i učinkovite jednakosti između pripadnika nacionalnih manjina i pripadnika većinskog stanovništva u svim područjima političkog života. Ovaj se cilj nikako ne može ostvariti narušavanjem principa jednakosti biračkog prava na način kako je to propisano odredbom sadržanom u čl. 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

9. Stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske, izraženo u rješenju broj U-I-1203/1999. od veljače 2000. godine, prema kojemu se posebno predstavljanje manjina u parlamentu nikada ne može ostvariti općim i jednakim biračkim pravom, nego

uvijek posebnim i nejednakim biračkim pravom pripadnika nacionalnih manjina, smatram pogrešnim zbog niza vrlo različitih razloga. Prvo i osnovno, posebno predstavljanje pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkom tijelu moguće je vrlo kvalitetno ostvariti bez nejednakoga biračkog prava. Naime, izbornim sustavom moguće je osigurati posebnu izbornu jedinicu u kojoj se biraju zastupnici pripadnika nacionalnih manjina. Ovakvo rješenje omogućava pripadnicima nacionalnih manjina određeni zajamčeni broj svojih zastupnika, uz uvažavanje općega i jednakog biračkog prava. Osim toga, izborni sustavi koji se baziraju na podjeli državnog teritorija na određeni broj izbornih jedinica samim time, uz uvjet da su pripadnici neke/nekih nacionalnih manjina teritorijalno koncentrirani, omogućavaju izbor njihovih zastupnika u predstavničko tijelo upravo u tim izbornim jedinicama. Nadalje, jednakost biračkog prava predstavlja univerzalni pravni standard koji je našao svoje mjesto u nizu međunarodnih dokumenata i njegovo narušavanje kroz institut pozitivne diskriminacije predstavlja rijetku iznimku bez valjanoga ustavnopravnog opravdanja. Izborni sustavi predstavljaju relativno elastične mehanizme u kojima se različitim rješenjima može osigurati posebno predstavništvo nacionalnih manjina bez narušavanja jednakosti biračkog prava.

10. Na pitanje je li ustavnopravno dopušteno podvesti "zastupnike nacionalnih manjina" iz čl. 15. st. 3. Ustava (koje na temelju nejednakoga i posebnog biračkog prava biraju samo pripadnici nacionalnih manjina) pod zastupnike iz čl. 72. Ustava (koje na temelju općega i jednakog biračkog prava biraju svi birači, tj. narod kao zajednica slobodnih i ravnopravnih držav-

Jednakost biračkog prava predstavlja univerzalni pravni standard koji je našao svoje mjesto u nizu međunarodnih dokumenata i njegovo narušavanje kroz institut pozitivne diskriminacije predstavlja rijetku iznimku bez valjanoga ustavnopravnog opravdanja

ljana), smatram da je odgovor potvrđan. Svi zastupnici koji su na izborima izabrani u Hrvatski sabor, neovisno o tome da li su birani u deset izbornih jedinica na "općim" izborima ili su izabrani u posebnoj izbornoj jedinici u kojoj se biraju zastupnici pripadnika nacionalnih manjina, imaju isti ustavnopravni status i mandat. Hrvatski sabor je predstavničko tijelo svih građana (hrvatskih državljana), neovisno o tome radi li se o Hrvatima ili pripadnicima neke od nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. Sam Ustav definira narod kao zajednicu slobodnih i ravnopravnih državljana, pa slijedom toga proizlazi i ravnopravan položaj

izabраниh predstavnika. Upravo zbog navedenog razloga zastupnici izabrani u posebnoj izbornoj jedinici imaju isti mandat kao i oni izabrani u jednoj od deset izbornih jedinica. U skladu s tim su i odnosne odredbe Poslovnika Hrvatskog sabora koje uređuju prava i dužnosti zastupnika izabranih u Hrvatski sabor. Zastupnici koji predstavljaju pripadnike nacionalnih manjina imaju neobvezujući mandat, koji je po svojoj pravnoj prirodi i karakteru identičan svim ostalim zastupnicima. Oni stoga imaju

"Sporna" propisivanja Ustava rezultat su i određene trgovine između dvije najveće političke stranke u Hrvatskoj

pravo glasati o svim relevantnim pitanjima o kojima se odlučuje u Hrvatskom saboru (povjerenje Vladi RH, glasanje o proračunu i dr.) i njihovo pravo glasanja nije ograničeno na akte koji se odnose na nacionalne manjine kao takve. Zbog svega naprijed navedenoga smatram kako nema razlike, s ustavnopravnog aspekta, u pravnoj prirodi mandata manjinskih i ostalih zastupnika. Jedina suštinska razlika koja postoji između dvije opisane kategorije zastupnika jest činjenica da su zastupnici koji predstavljaju nacionalne manjine izabrani sa znatno manjim brojem važećih glasova birača i imaju suženu izbornu osnovicu, znači i umanjeni legitimitet. Međutim, to samo po sebi ne znači da se radi o različitim mandatima.

16. Na pitanje da li iz čl. 15. st. 3. Ustava RH proizlazi zahtjev da mandat "zastupnika nacionalnih manjina" mora imati određene specifičnosti u odnosu na mandat "općih zastupnika" iz čl. 72. Ustava RH, smatram kako je odgovor negativan. Naime, navedenim člankom Ustava Republike Hrvatske predviđena je mogućnost da se zakonom osigura, pored općega biračkog prava, posebno pravo pripadnika nacionalnih manjina da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor. Dakle, radi se o ustavnopravnom temelju za zakonsko uvođenje pozitivne diskriminacije. Iz teksta navedenog članka Ustava Republike Hrvatske ne proizlazi specifičnost mandata zastupnika koji predstavljaju nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj. Ustav Republike Hrvatske nijednom svojom odredbom ne ukazuje na činjenicu da u hrvatskome izbornom sustavu postoji više različitih vrsta ili tipova mandata nego samo jedan slobodan predstavnički mandat, neovisno o načinu izbora zastupnika.

VI.

Analizirajući regulatorni sustav Republike Hrvatske (Lauc, 2011) ukazali smo na devijacije u tehnologiji donošenja zakona u RH, osobito na insuficijentnosti *ex ante* vrednovanja ponuđenih rješenja, uz uključivanje svih relevantnih dionika (otvorena metoda koordinacije), čime se dobiva ne samo na legalitetu, nego osobito na legitimitetu, ali i moralitetu u modelu proceduralne pravde. Sve što je tamo istraženo može se "pripisati" i donošenju ustavnih promjena u 2010. godini. "Sporna" propi-

sivanja Ustava, između ostalog, rezultat su navedenoga, ali i određene trgovine između dvije najveće političke stranke u Hrvatskoj. Zaboravlja se kako su stranke ipak nositelji posebnog interesa, pa ni njihovo zbirno djelovanje ne može nositi atribut "opće volje". Drugim riječima, krajnje je vrijeme da predstavnička demokracija s većinskim legitimitetom bude prevladavana "borbenom demokracijom", odnosno demokracijom koja se protiv ekstremističkih pozicija brani prevencijom. Ustavi i zakoni se moraju naslanjati na moralitet. Moral nije iznad prava, on ulazi u pravo, ali se u njemu ne rastvara. Na moralitetu se razvija legitimitet, a onda i legalitet.

Bilješke

- 1 Mišljenje koje je 25. veljače 2011. na molbu Ustavnog suda Republike Hrvatske napisao Zvonimir Lauc. Uredništvo je tekst neznatno skratilo, izvršilo manje jezične intervencije i intervencije potrebne zbog prilagodbe uobičajenom formatu časopisa. Intervencije uredništva ni na koji način ne utječu na semantiku teksta. Oprema teksta je redakcijska, a pojedine dijelove teksta istaknuo je sam autor (nap. ur.).
- 2 Numeriranje članaka prema "Pročišćenom tekstu Ustava" (NN 85/2010).
- 3 Npr. Sporazum o Južnom Tirolu; baltičke zemlje, Poljska, Slovačka, Bugarska, Srbija, Slovenija, Ukrajina... (v. Arday, 2010).
- 4 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Report on Constitutional Amendment, Adopted by the Venice Commission its 81th Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009) <http://codices.coe.int>
- 5 U Stručnim osnovama za izradu prijedloga promjene Ustava RH iz 2000. o vrednotama piše: "Cjelina ustavnih vrednota koje su nabrojene u čl. 3. Ustava temeljni je okvir postojanja ustavnog prava Republike Hrvatske. Zahvaljujući ustavnim vrednotama kao što su npr. 'sloboda', 'jednakost', 'višestranačje', građani Republike Hrvatske su na posljednjim izborima iskazali koliko jasnu predanost cilju obnove, afirmacije i zbiljske emancipacije dostojanstva građanina koji odlučuje, toliko i potvrdi Hrvatske kao ustavnodemokratske države dostojne najboljih atributa u ovoj oblasti. U tom smislu ustavne vrednote nisu samo vrelo pokretačke snage građanskih vrlina pojedinaca već i izvor ustavnog i zakonitog djelovanja državnih i drugih tijela kojima je realizacija Ustava primarna zadaća. Ustavne funkcije koje imaju državna tijela, prije svega zakonodavna, izvršna itd., ali i funkcije svih ostalih subjekata javnog prava nisu ništa drugo do realizacija orijentacija u značenjima koja moraju biti dana ustavnim vrednotama u svekolikim i uvijek posebnim okolnostima. Dopuna čl. 3. Ustava koja određuje da su 'ustavne vrednote... temelj za tumačenje Ustava i zakona' ima cilj i svrhu jačanje konstitucionalizma, kao i olakšati opću orijentaciju u primjenjivanju Ustava. No ova bi dopuna posebno olakšala ustavne nadležnosti Ustavnog suda RH, a posebno njegovo pravo da odlučuje o "suglasnosti zakona s ustavom" (Radna skupina..., 2000:376).
- 6 V. detaljnije u: Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u

Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2009. g. za potrebe nacionalnih manjina, Vlada RH, klasa 016-02/10-03/02, Zagreb, 1. srpnja 2010.

- 7 Valja ukazati i na propisivanje u st. 3. čl. 45: "U izborima za Hrvatski sabor birači koji nemaju prebivalište u RH imaju pravo izabrati tri zastupnika, u skladu sa zakonom", što također upućuje na nejednakost biračkog prava, jer je ukinuta tzv. nefiksna kvota.

Literatura

Arday, L. (2010). Nacionalne manjine, manjinska politika u Istočnoj i Srednjoj Europi. *International Relations Quarterly*. (1) 2. Dostupno na: http://www.southeast-europe.org/pdf/2/DKE_02_S_K_ARDAY.pdf

Bačić, A. (2010). Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu. Zagreb: HAZU.

Lauc, Z. (1982). Kauzalni i teleološki aspekti ustava u funkciji društvenog razvitka SFRJ (doktorska disertacija). Pravni fakultet u Osijeku.

Lauc, Z. (2011). Regulatorni sustav Republike Hrvatske. U: *Dva-deseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske* (okrugli stol održan 16. prosinca 2010. u palači HAZU). HAZU: Zagreb, str. 213-263.

Omejec, J. (2010). Kontrola ustavnosti ustavnih normi. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*. 1: 1-28.

Radna skupina Predsjednika Republike (2000): Stručne osnove za izradu prijedloga promjene Ustava RH. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. (50): 373-392.

Smerdel, B., Sokol, S. (2010). *Ustavno pravo*. Zagreb: Informator. ■