

---

## Političko predstavljanje nacionalnih manjina u parlamentu: usporedba hrvatskog sa slovenskim i rumunjskim izbornim sustavima

---

JASNA OMEJEC\*

### *Sažetak*

Sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u političkom životu zemlje čiji su državljani, osobit je politički, pravni i sociološki problem. U znanstvenim i stručnim raspravama o posebnoj političkoj predstavljenosti nacionalnih manjina u parlamentu postoje dva stajališta – jedno se zasniva na razradi načela jednakosti, a drugo na isticanju potrebe da se ta pitanja rješavaju prihvaćanjem načela tzv. pozitivne diskriminacije. Prema mišljenju autorice, primjena načela pozitivne diskriminacije opravdana je sve dok određeno društvo ne dođe do stupnja razvitka u kojem više neće biti bojazni od političke marginalizacije nevećinskih naroda u njezinom najvišem predstavničkom tijelu.

*Ključne riječi:* nacionalne manjine, parlament, izborni sustavi

### *1. Uvodno: nacionalne manjine u predstavničkim tijelima država*

Sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u političkom životu zemlje čiji su državljani, koje jednim dijelom obuhvaća i pitanje njihova predstavljanja u najvišem predstavničkom tijelu, osobit je politički, pravni i sociološki problem. Tom se problemu počela poklanjati pažnja početkom 90-ih godina prošlog stoljeća, inicirana događanjima u postkomunističkim europskim zemljama nakon pada Berlinskog zida. Znanstvene, stručne i političke rasprave o posebnoj političkoj predstavljenosti nacionalnih manjina u parlamentu od tada ne prestaju.

\*

Dr. sc. Jasna Omejec, docentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu; sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske.

U njima se sučeljavaju dva suprotstavljena stajališta. Jedno se zasniva na razradi načela jednakosti, a utemeljeno je na općim postavkama teorije narodnog suvereniteta i predstavničke vladavine.<sup>1</sup> Drugo se zasniva na isticanju nesavršenosti načela jednakosti u pitanjima manjinskih prava, odnosno na isticanju potrebe da se ta pitanja rješavaju prihvaćanjem načela tzv. pozitivne diskriminacije.<sup>2</sup>

## *2. Političko predstavljanje nacionalnih manjina u najvišem predstavničkom i zakonodavnom tijelu Republike Hrvatske*

Nakon raspada bivše multinacionalne i multietničke SFRJ i osamostaljenja, Republika Hrvatska i dalje je ostala multinacionalna i multietnička država u kojoj, osim većinskog hrvatskog naroda, žive pripadnici još 20-ak drugih naroda. Njihova zastupljenost u etničkoj strukturi hrvatskog društva statistički nije bila točno utvrđena sve do popisa stanovništva održanog u travnju 2001, jer je prethodni popis proveden 1991, neposredno prije početka velikih migracija stanovništva uzrokovanih ratom na području bivše SFRJ i njezinim raspadom.

Posljednji popis stanovništva proveden je u Hrvatskoj u razdoblju od 1. do 15. travnja 2001, sukladno Zakonu o popisu stanovništva, kućanstava i stanova 2001.<sup>3</sup> Popis je u organizaciji Državnog zavoda za statistiku proveden prema stanju na dan 31. ožujka 2001. u 24:00 sata, koji se smatrao kritičnim trenutkom popisa.

Uvažavajući zakonsku odredbu koja je izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti propisala samo kao pravo, ali ne i obvezu stanovnika Republike Hrvatske, u tablici 1 prikazana je struktura stanovnika Republike Hrvatske, obuhvaćenih popisom stanovništva 2001, prema nacionalnoj pripadnosti za koju su se izjasnili.

1

Usp. Morawa, Alexander H. E.: "The Concept of Non-Discrimination: An Introductory Comment", *JEMIE, Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 3/2002; Panayote, Elias Dimitris: "The Minority Question in Europe, Speaking About Rights", *Canadian Human Rights Foundation Newsletter*, 1999 (vol. XIV), No. 2; Wheatley, Steven: "Non-Discrimination and Equality in the Right of Political Participation for Minorities", *JEMIE, Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 3/2002; Black, Jerome, H.: "Immigrants and Ethnoracial Minorities in Canada: A Review of Their Participation in Federal Electoral Politics", *Electoral Insight*, a magazine produced by Election Canada to promote excellence and leadership in electoral matters, Vol. 3, No. 1, January 2001, str. 8.

2

*Human rights and minorities in the new European democracies: educational and cultural aspects* (report of the workshop held at Lohusalu/Estonia/20-23 October 1994), by César Birzea, Council of Europe Press, Council of Europe, Strasbourg, 1996., odjeljak pod nazivom "Minority rights: legislative and institutional safeguards", str. 23.; Žagar, M. i drugi: *International Attempts to Protect Ethnic Minorities in Central and Eastern Europe*, Institut za narodnostna vprašanja, Ljubljana, ožujak 1996, str. 17.; Ribičič, Ciril: *Podoba parlamentarnega desetletja*, samozaložba, Ljubljana, 2000, str. 168.; Bobbio, Norberto: "Pravilo većine: ograničenja i aporije", u: *Legitimnost demokratske vlasti*, Izbor radova (Gierke, Simmel, Schmitt, Habermas, Buchanan, Tullock, Becker, Dworkin, Sartori, Offe, Bobbio, Rawls, Guggenberger), izabrali i uredili: Mirjana Kasapović i Nenad Zakošek, Naprijed, Zagreb, 1996, str. 309.

3

Zakon o popisu stanovništva, kućanstva i stanova 2001, *Narodne novine*, br. 64. od 5. srpnja 2000.

*Tablica 1: Struktura stanovništva Republike Hrvatske 2001. – prema osobnom izjašnjavaњу o nacionalnoj pripadnosti (u apsolutnim veličinama i u postotku)*

NARODNOSTI	UKUPNO		KUMULATIVNI POSTOTAK
	BROJ	POSTOTAK	
HRVATI	3.977.171	89,63	89,63
SRBI	201.631	4,54	94,17
OSTALI NEIZJAŠNJENI	79.828	1,80	95,97
OSTALI	21.801	0,49	96,46
BOŠNJACI	20.755	0,47	96,93
TALIJANI	19.636	0,44	97,37
NEPOZNATO	17.975	0,41	97,78
MADARI	16.595	0,37	98,15
ALBANSKI	15.082	0,34	98,49
SLOVENCIMA	13.173	0,30	98,79
ČESIMA	10.510	0,24	99,02
ROMIMA	9.463	0,21	99,24
REGIONALNIMA	9.302	0,21	99,45
CRNOGORCIMA	4.926	0,11	99,56
SLOVACIMA	4.712	0,11	99,66
MAKEDONCIMA	4.270	0,10	99,76
NIJEMCIMA	2.902	0,07	99,83
RUSINIMA	2.337	0,05	99,88
UKRAJINCIMA	1.977	0,04	99,92
RUSIMA	906	0,02	99,94
ŽIDOVIMA	576	0,01	99,96
POLJACIMA	567	0,01	99,97
RUMUNJIMA	475	0,01	99,98
BUGARIMA	331	0,00	99,99
TURCIMA	300	0,00	99,99
AUSTRIJANCIMA	247	0,00	100,00
VLASIMA	12	0,00	100,00

Izvor: *Popis stanovništva u Republici Hrvatskoj 2001*, Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Zagreb, 2001.

U Izvorišnim osnovama Ustava Republike Hrvatske<sup>4</sup> utvrđeno je sljedeće: "Polazeći od iznesenih povijesnih činjenica, te općeprihvaćenih načela u suvremenu svijetu i neotuđivosti i nedjeljivosti, neprenosivosti i nepotrošivosti prava na samoodređenje i državnu suverenost hrvatskog naroda, uključujući

4

Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 41/01. – pročišćeni tekst, 55/01. – ispravak pročišćenog teksta.

i neokrtno pravo na odcjepljenje i udruživanje, kao osnovnih preduvjeta za mir i stabilnost međunarodnog poretka, Republika Hrvatska ustanovljuje se kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika autohtonih nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodnoga svijeta.<sup>5</sup>

U Izvorišnim osnovama ustavotvorac upotrebljava izraz "autohtone nacionalne manjine", podrazumijevajući pod njima Srbe, Čehe, Slovake, Talijane, Mađare, Židove, Nijemce, Austrijance, Ukrajince, Rusine "i druge, koji su njezini državljani", dok u normativnom dijelu Ustava govori samo o "nacionalnim manjinama". Ustav ne daje nikakva mjerila prema kojima bi se mogla napraviti razlika između "autohtonih nacionalnih manjina" i "nacionalnih manjina", niti pobliže naznačuje što bi se moglo razumijevati pod pojmom "autohtonosti".<sup>6</sup> Na ta pitanja ne odgovara ni važeće hrvatsko zakonodavstvo.

Ipak, donošenjem Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina 2002. godine (u daljnjem tekstu: Ustavni zakon iz 2002. godine)<sup>7</sup> popunjena je dotadašnja pravna praznina u pitanju pojmovnog određenja nacionalne manjine. Prema članku 5. Ustavnog zakona iz 2002, nacionalna manjina u smislu Ustavnog zakona je skupina hrvatskih državljana čiji su pripadnici tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja.

Unatoč tome što Ustav sadrži sveobuhvatno jamstvo jednakosti svih pred zakonom, neovisno o rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobraz-

5

U postupku promjene Ustava, provedenom u ožujku 2001, a prihvaćenom u parlamentu 28. ožujka 2001, odbijen je amandman kojim se zahtijevalo da i pripadnici slovenske, bošnjačke i romske manjine budu uvršteni u tekst Izvorišnih osnova Ustava.

6

O različitim mjerilima prema kojima bi se manjinske zajednice u državama Srednje Europe mogle razvrstati prema određenim tipološkim karakteristikama (primjerice, prema četiri povijesna razdoblja u razvoju Europe, koja su dovela do razlikovanja između "povijesnih manjina srednjovjekovnog podrijetla" (*historical minorities of Mediaeval origin*) i "prisilno nametnutih manjina uzrokovanih političkim odlukama 20. stoljeća" (*enforced minorities produced by 20<sup>th</sup> century political decisions*) ili, primjerice, prema zemljopisnom smještaju i strukturi naselja, jezičnim karakteristikama, subjektivnim faktorima, regionalnom identitetu itd.), kao i o problemima dvostrukog identiteta manjina (etnički/nacionalan), te o problemima identifikacije manjina s političkom nacijom, što sve utječe na određenje i na položaj određene manjine u pojedinoj nacionalnoj srednjoeuropskoj državi, detaljnije u: Szarka, László: *Typological Arrangement of the Central European Minorities*, Lecture held at the conference organized by the Hungarian Academy of Sciences and the Office for National and Ethnic Minorities, Budimpešta, 8-9 travnja 1999. (prijevod na engleskom jeziku objavljen je u zborniku *Minorities Research. A collection of studies by Hungarian authors*. 2, Lucidus Kiadó, Budimpešta, 2000).

7

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina donio je Hrvatski sabor na sjednici 13. prosinca 2002, a objavljen je u *Narodnim novinama*, br. 155. od 23. prosinca 2002.

bi, društvenom položaju ili drugim osobinama, hrvatski se ustavotvorac priklonio stajalištu prema kojem je, radi osiguranja jednakosti i ravnopravnosti većinskog i manjinskih naroda, u Hrvatskoj još uvijek potrebno normativno osiguranje (jamstvo) zastupljenosti nacionalnih manjina u najvišem predstavničkom tijelu države. Mjerodavne odredbe Ustava glase:

#### Članak 15.

U Republici Hrvatskoj jamči se ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina.

Ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina uređuje se ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona.

Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.

Pripadnicima svih nacionalnih manjina jamči se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija.

Odredba stavka 3. u navedenom članku 15. Ustava<sup>8</sup> iznimno je značajna s aspekta jamstva i osiguranja političkih prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj, jer se njome i na ustavnopravnoj razini nacionalnim manjinama formalno priznaje, uz opće i jednako biračko pravo, još i posebno i nejednako manjinsko biračko pravo. Takvo ustavno određenje ukazuje na odmak, bar u jednom ustavnopravnom području, od inače nadzastupljene pojedinačne koncepcije zaštite pripadnika manjina u hrvatskom društvu. Ono, naime, u području političkih prava manjina formalnopravno omogućava prihvaćanje ustavnopravne koncepcije manjinskih (političkih) prava kao kolektivnih prava manjinskih zajednica.

Navedeno je stajalište prvi prihvatio Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj Odluci i rješenju, broj: U-I-732/1998 od 12. travnja 2001,<sup>9</sup> u kojoj je, između ostaloga, utvrdio:

"[p]rimjena načela jednakosti ne omogućuje uvijek dovoljnu zaštitu manjinskih skupina. Kad bi se neposredno primjenjivalo samo načelo jednakosti, od koje postavke polazi predlagateljica, zanemarile bi se posebne značajke i specifični interesi manjinskih nacionalnih i etničkih zajednica u društvu, što bi u određenim slučajevima moglo dovesti do njihove diskriminacije. Zbog toga se isključivo pojedinačna zaštita, ograničena na zaštitu klasičnih temeljnih prava pojedinaca, više ne smatra dovoljnom. Sukladno tome, primjena

8

Odredbe stavaka 2. i 3. članka 15. unesene su u Ustav drugom novelom iz 2000. godine (Promjena Ustava Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 113/00.).

9

Odluka i rješenje Ustavnog suda, broj: U-I-732/1998 od 12. travnja 2001, *Narodne novine*, br. 36 od 20. travnja 2001.

načela pozitivne diskriminacije, sadržana u članku 15. stavku 3. Ustava, ukazuje na odmak od strogo pojedinačne koncepcije zaštite pripadnika manjina u hrvatskom društvu, odnosno na prihvaćanje ustavnopravne koncepcije manjinskih prava kao kolektivnih prava manjinskih zajednica.

Prema toj koncepciji, etničkoj i nacionalnoj zajednici ili manjini kao takvoj pripadaju prava propisana Ustavom, međunarodnim konvencijama i nacionalnim zakonodavstvom."

Ustavom zajamčena zastupljenost nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru podrobnije je razrađena Ustavnim zakonom iz 2002. i Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.<sup>10</sup> Ustavnim zakonom iz 2002. zajamčena su pripadnicima nacionalnih manjina prava na zastupljenost u Hrvatskom saboru prema sljedećim okvirnim mjerilima:

- 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
- 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.

Radi ostvarenja prethodno navedenih jamstava, Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor propisuje dva različita tipa izbornih sustava primjenom kojih se u Republici Hrvatskoj provode parlamentarni izbori: (opći) razmjerni izborni sustav i (posebni) izborni sustav relativne većine za izbor zastupnika nacionalnih manjina.

Razmjerni izborni sustav primjenjuje se:

- za izbor 140 zastupnika, koje s kandidacijskih lista političkih stranaka i nezavisnih kandidacijskih lista birača – temeljem općeg i jednakog biračkog prava – biraju birači s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, na način da se cjelokupno područje Republike Hrvatske dijeli na 10 višemandatnih izbornih jedinica, pri čemu se iz svake jedinice s lista bira ukupno 14 zastupnika; preračunavanje dobivenih važećih glasova birača u broj osvojenih mandata provodi se klasičnom D'Hondtovom metodom, a pravo na sudjelovanje u postupku raspodjele mandata imaju sve liste koje u pojedinoj izornoj jedinici osvoje najmanje 5% važećih glasova birača. Na listama političkih stranaka i nezavisnim listama mo-

<sup>10</sup>

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, *Narodne novine*, br. 116/99, 109/00, 53/03, 69/03. – pročišćeni tekst. Pri tome je potrebno napomenuti da u Ustavnom zakonu iz 2002. godine nisu poimeno navedene nacionalne manjine na koje se odnose jamstva iz članka 15. Ustava. One su konkretizirane tek Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.

gu kao kandidati biti istaknuti i birači-pripadnici nacionalnih manjina (bez posebnog navođenja nacionalne pripadnosti);

- za izbor najviše 14 zastupnika, koje s kandidacijskih lista političkih stranaka i nezavisnih kandidacijskih lista birača – temeljem općeg i jednakog biračkog prava – biraju birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj (tzv. dijaspora), na način da se u posebnoj izbornoj jedinici, teritorijalno nedefiniranoj, s lista bira do najviše 14 zastupnika; koliki će broj od ukupno 14 zastupnika stvarno biti izabran određuje se nakon izbora tzv. nefiksnom kvotom.<sup>11</sup> Nakon što se utvrdi broj zastupnika koji ulazi u predstojeći saziv Hrvatskog sabora iz te posebne jedinice "za dijasporu", preračunavanje dobivenih važećih glasova birača u broj osvojenih mandata provodi se klasičnom D'Hondtovom metodom, a pravo na sudjelovanje u postupku raspodjele mandata imaju sve liste koje u posebnoj izbornoj jedinici za "dijasporu" osvoje najmanje 5% važećih glasova birača. Na listama političkih stranaka i nezavisnim listama mogu kao kandidati biti istaknuti i birači-pripadnici nacionalnih manjina (bez posebnog navođenja nacionalne pripadnosti).

Posebni izborni sustav relativne većine primjenjuje se za izbor 8 zastupnika koje u posebnoj izbornoj jedinici, koja obuhvaća cjelokupno područje Republike Hrvatske, biraju birači-pripadnici nacionalnih manjina. Osam zastupničkih mjesta koja su unaprijed rezervirana za zastupnike nacionalnih manjina raspodjeljuju se među zakonom taksativno navedenim manjinama na sljedeći način:

- pripadnici srpske nacionalne manjine biraju tri zastupnika
- pripadnici mađarske nacionalne manjine biraju jednog zastupnika
- pripadnici talijanske nacionalne manjine biraju jednog zastupnika
- pripadnici češke i slovačke nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika
- pripadnici austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika
- pripadnici albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika.<sup>12</sup>

11

Članak 41. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor propisuje: "Broj zastupnika koji će izabrati birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj u posebnoj izbornoj jedinici utvrđuje se na sljedeći način: Ukupni broj važećih glasova birača u deset izbornih jedinica u Republici Hrvatskoj dijeli se sa 140 koliko se ukupno zastupnika bira u tim izbornim jedinicama. Dobivenim rezultatom (količnikom) dijeli se broj važećih glasova u posebnoj izbornoj jedinici. Rezultat koji se dobije jest broj zastupnika koji je izabran u posebnoj izbornoj jedinici. Ako rezultat nije cijeli broj, zaokružuje se na cijeli broj od 0,5 na više, a ispod 0,5 na niže."

12

Zakonodavac pri tome nije napravio razliku između specifičnog većinskog sustava za izbor ukupno tri zastupnika srpske nacionalne manjine od većinskog sustava za izbor po jednog zastupnika ostalih nacionalnih manjina. Unatoč zakonskoj praznini, a prema uputama Državnog izbornog povjerenstva, izbori za zastupnike nacionalnih manjina, održani u sklopu općih parlamentarnih izbora u studenome

Pravo predlaganja kandidata za zastupnike nacionalnih manjina imaju političke stranke, birači i udruge nacionalnih manjina. Ukoliko kandidata za zastupnika nacionalnih manjina i njegovog zamjenika predlažu birači, za pravovaljanost kandidature potrebno je prikupiti 100 potpisa birača.

Na općim parlamentarnim izborima, održanima u studenom 2003. godine,<sup>13</sup> birači-pripadnici nacionalnih manjina nisu imali pravo glasovati za opće kandidacijske liste za izbor 140 zastupnika u razmjernom dijelu izbora i istodobno za kandidate – pripadnike nacionalnih manjina koji su se birali izbornim sustavom relativne većine u posebnoj izbornoj jedinici. U skladu sa službenim evidencijama i podacima iz popisa stanovništva provedenog 2001. godine, nadležna upravna tijela izradila su posebne popise birača za pripadnike svake pojedine nacionalne manjine. U slučaju da je birač – upisan u poseban popis birača za dotičnu manjinu – želio glasovati za opće kandidacijske liste u razmjernom dijelu izbora, a ne za kandidate/kandidata manjine u posebnoj izbornoj jedinici, bio je dužan zatražiti ispis iz posebnog popisa birača za manjine i upis u opće biračke popise.<sup>14</sup>

Rezultati izbora za osam zastupnika nacionalnih manjina na općim parlamentarnim izborima, održanima u studenom 2003. godine, prikazani su u tablici 2 (prvi i drugi dio):

---

2003. godine, proveli su se primjenom dvije različite vrste izbornih sustava relativne većine. S jedne strane, kandidate srpske nacionalne manjine birali su pripadnici srpske nacionalne manjine u jednoj višemandatnoj izbornoj jedinici u kojoj se ukupno biralo tri zastupnika, na način da je svaki birač imao tri glasa, tj. pravo da glasuje za tri kandidata. Ona tri kandidata koja su dobila najveći broj glasova u odnosu prema svima ostalima smatrali su se izabranim zastupnicima u Hrvatski sabor. Takav izborni sustav poznat je pod nazivom *Block-Vote System*. Nasuprot tome, ostali kandidati za zastupnike manjina birani su izbornim sustavom relativne većine u jednomandatnoj izbornoj jedinici za izbor jednog zastupnika, na način da su birači – pripadnici nacionalnih manjina imali samo jedan glas, tj. pravo da glasuju za samo jednog kandidata. Onaj kandidat koji je dobio najveći broj glasova u odnosu prema svima ostalima smatrao se izabranim zastupnikom u Hrvatski sabor.

13

Posljednji parlamentarni izbori u Republici Hrvatskoj provedeni su 22, 23. i 30. studenoga 2003. Dvodnevna provedba izbora (22. i 23. studenoga 2003.) bila je predviđena za glasovanje u inozemstvu; izbori na području Republike Hrvatske održani su 23. studenoga 2003, dok su 30. studenoga 2003. izbori bili ponovljeni na jednom biračkom mjestu zbog nepravilnosti u postupku glasovanja.

14

Iako se može smatrati rijetkom pojavom, u pojedinim je državama cjelokupni sustav parlamentarne reprezentacije utemeljen na manjinskim značajkama. To obično znači da se za svaku određenu manjinsku zajednicu izrađuje njezin vlastiti popis birača, a ti birači onda biraju samo članove svoje "vlastite" manjinske zajednice u predstavničkom tijelu. Takav je sustav poznat kao sustav lokalnih (manjinskih) popisa birača (*Communal Roll System*). Različiti modaliteti tog posebnog izbornog sustava danas se primjenjuju, primjerice, u bivšoj britanskoj koloniji, a današnjoj Republici Otočja Fidži, te u Novom Zelandu, koji je poznat po posebnim popisima birača za Maore i unaprijed im zajamčenim mjestima u parlamentu. Od 90-ih godina prošlog stoljeća taj se sustav uvodi i u pojedine tranzicijske zemlje Srednje Europe, kao što su Hrvatska i Slovenija.



Tablica 2 (prvi dio): Rezultati izbora za tri zastupnika srpske nacionalne manjine – izbori za zastupnike u Hrvatski sabor, 23. studenoga 2003.

Srpska nacionalna manjina	Ukupan broj upisanih birača	Broj kandidata	Ukupno glasovalo – broj i % važećih glasačkih listića u odnosu na broj iz popisa		Broj i % važećih glasova koje je dobio izabrani kandidat		Predlagat. izabranog kandidata (udruga, politička stranka, birači)	Broj i nacionalna pripadnost izabranog kandidata
			broj	%	broj	%		
Prvi izabrani zastupnik					25.773	21,16	Pol. str. SDSS	1, srpska
Drugi izabrani zastupnik	222.769	17	46.126	20,71	25.210	21,67	Pol. str. SDSS	1, srpska
Treći izabrani zastupnik					16.092	13,83	Pol. str. SDSS	1, srpska
Ukupno	222.769	17*	46.126	20,71	**	**		3

\* U ukupan broj kandidata (stupac 3) nisu uvršteni kandidati za njihove zamjenike koji se biraju i smatraju izabranim zajedno s kandidatima.

\*\* Podaci o ukupnom broju i postotku dobivenih važećih glasova za sva tri kandidata srpske nacionalne manjine (stupac 5) imaju samo relativnu statističku vrijednost, jer je svaki birač na izborima imao tri glasa. To znači da glasovi jednog te istog birača mogu biti sadržani u broju dobivenih glasova za svakog pojedinog od navedenih kandidata. Stoga je ukupan broj glasova koje su zajedno dobila sva tri kandidata (67.075) veći od ukupnog broja birača koji su glasovali (46.126), pa ukupan zbroj glasova koje su zajedno dobili nije iskazan u posljednjem retku stupca 5.

Značenje kratica: SDSS – Samostalna demokratska srpska stranka

Na kraju se može zaključiti sljedeće: prema Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, primijenjenog na parlamentarnim izborima u studenome 2003, za osiguranje političkog predstavnštva nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru prihvaćen je sustav tzv. unaprijed zajamčenih zastupničkih mjesta za pripadnike nacionalnih manjina, koji u pravilu pretpostavlja izradu posebnih popisa birača-pripadnika pojedinih manjina i njihovo brisanje iz općih biračkih popisa. Pri tome je zakonodavac broj zastupničkih mjesta koji će biti zajamčen pojedinoj nacionalnoj manjini unaprijed normativno propisao, vodeći računa o postotku zastupljenosti pripadnika pojedinih manjina u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske.

S obzirom na rezultate parlamentarnih izbora održanih u Hrvatskoj u studenom 2003. godine, može se zaključiti da je pojedinim nacionalnim manjinama, kojima je zastupljenost u Hrvatskom saboru bila zajamčena sustavom unaprijed rezerviranih zastupničkih mjesta, načelno pogodio takav oblik "povlaštenog" izbornog sustava:

- izuzmu li se pripadnici srpske nacionalne manjine, primjenom tog sustava ukupno 19.627 birača izabralo je u Hrvatski sabor čak pet zastupnika, što znači da je za izbor jednog zastupnika manjine bilo potrebno prosječno 3.925 glasova (pri čemu je jedan od njih izabran sa samo 265 glasova birača). Nasuprot tome, za jedno zastupničko mjesto u općem

Tablica 2 (drugi dio): Rezultati izbora za po jednog zastupnika različitih nacionalnih manjina – izbori za zastupnike u Hrvatski sabor, 23. studenoga 2003.

Srpska nacionalna manjina	Ukupan broj upisanih birača	Broj kandidata	Ukupno glasovalo – broj i % važećih glasačkih listića u odnosu na broj iz popisa		Broj i % važećih glasova koje je dobio izabrani kandidat		Predlagat. izabranog kandidata (udruga, politička stranka, birači)	Broj i nacionalna pripadnost izabranog kandidata
			broj	%	broj	%		
MADARSKA	10.366	4	4.080	39,36	1.714	42,01	Udruga - DZMH	1, mađ.
TALIJANSKA	12.520	5	5.849	46,72	4.669	79,83	Birači - neovisni kandidat	1, tal.
ČEŠKA I SLOVAČKA	7.396	7	3.257	44,10	1.227	39,21	Politička stranka - HSS	1, češ.
AUSTRIJSKA, BUGARSKA, NJEMAČKA, POLJSKA, ROMSKA, RUMUNJSKA, RUSINSKA, RUSKA, TURSKA, UKRAJINSKA, VLAŠKA I ŽIDOVSKA	8.908	12	1.854	20,81	265	14,29	Udruga - Njemačka narodnos. zajednica - zemaljska udruga narodnos. Švaba u Hrvatskoj - Osijek	1, njem.
ALBANSKA, BOŠNJAČKA, CRNOGORSKA, MAKEDONSKA I SLOVENSKA	21.930	8	4.587	20,92	2.711	59,10	Politička stranka - SDA Hrvatske	1, bošnj.
Ukupno	61.110	36*	19.627	34,38	10.636	46,89		5

\* U ukupan broj kandidata nisu uvršteni kandidati za njihove zamjenike koji se biraju i smatraju izabranim zajedno s kandidatima za zastupnike mađarske i talijanske nacionalne manjine (kandidati ostalih nacionalnih manjina nemaju svoje posebne zamjenike, jer je zakonodavac propisao da se u njihovom slučaju zamjenikom smatra zastupnički kandidat koji je iza izabranog zastupnika dobio najviše glasova).

Značenje kratica: DZMH – Demokratska zajednica Mađara Hrvatske; HSS – Hrvatska seljačka stranka; SDA Hrvatske – Stranka demokratske akcije Hrvatske

Izvor (tablica 2. – prvi i drugi dio): Službeni rezultati izbora za zastupnike u Hrvatski sabor provedeni dana 22, 23. i 30. studenoga 2003, *Narodne novine*, broj 192. od 8. prosinca 2003.

dijelu izbora (provedenog primjenom razmjernog izbornog sustava utemeljenog na kandidacijskim listama za izbor 144 zastupnika, uključujući one izabrane s liste za "dijasporu") bilo je potrebno prosječno 17.209 važećih glasova birača;

- s druge strane, ukupno 46.126 birača srpske nacionalnosti izabralo je tri zastupnika srpske nacionalne manjine. Za jedno zastupničko mjesto rezervirano za pripadnike srpske nacionalne manjine trebalo je prosječno 15.375 važećih glasova birača. Kako je za jedno zastupničko mjes-

to u općem dijelu izbora bilo potrebno prosječno 17.209 važećih glasova birača, ukupan broj važećih glasova birača-pripadnika srpske nacionalne manjine (15.375) bio bi dovoljan samo za izbor dva (umjesto tri) zastupnika.

Prednosti prikazanog sustava ipak ne mogu prikriti njegove nedostatke. Tako Reilly i Reynolds ističu da je najveći broj sustava s manjinskim biračkim popisima danas napušten, jer je postalo jasno da on – premda jamči manjinsko predstavljanje – najčešće izaziva suprotan učinak od željenoga, tj. oslabljuje nastojanja za međusobnim približavanjem različitih etničkih i nacionalnih zajednica, budući da ne stimulira, već koči prirodnu političku izmješanost različitih etničkih i nacionalnih zajednica. Problemi s određivanjem pripadnosti manjinskim skupinama i s pravičnom raspodjelom zastupničkih mjesta među njima također predstavljaju otvorena i nikad do kraja riješena pitanja u tom sustavu. U Indiji, primjerice, odvojene i zasebne manjinske grupe birača koje su bile utvrđene za vrijeme kolonijalnog razdoblja za muslimane, kršćane, sike i druge, ukinute su nakon stjecanja nezavisnosti, premda je nekoliko rezerviranih mjesta zadržano za predstavljanje određenih plemena i kasta. Sličan sustav odvojenih manjinskih grupa birača primjenjivan je u različitim razdobljima u Pakistanu, Cipru i Zimbabveu, ali je danas također napušten.<sup>15</sup>

Zadržimo li se samo na hrvatskom primjeru, razvidno je da taj sustav nije sposoban riješiti poseban problem nejednakosti izbornih šansi među samim nacionalnim manjinama koje se natječu na izborima. Taj problem nastaje zbog nekoliko razloga:

- s jedne strane, manjinama je zajamčen manji broj mjesta u parlamentu (8) no što u Hrvatskoj ima manjina kojima je zakonom priznato pravo da budu birane u parlament (22);
- s druge strane, zbog postojanja golemih razlika u broju pripadnika pojedinih manjina u Hrvatskoj, izborne šanse kandidata pojedinih manjina u postojećem izbornom sustavu relativne većine nisu jednake, jer pobjedu u pravilu odnosi kandidat manjine s premoćnim brojem birača (primjerice, 20.755 "bošnjačkih" birača prema 4.270 "makedonskih" birača; 10.510 "čeških" birača prema 4.712 "slovačkih" birača; 2.902 "njemačkih" birača prema 12 "vlaških" birača itd.);
- nadalje, poseban problem predstavljaju mjerila temeljem kojih zakonodavac svrstava pojedine nacionalne manjine u skupine koje zajedno biraju jednog zastupnika, što je uvijek osjetljivo pitanje koje ima posebnu (izvanpravnu) težinu za same pripadnike manjina;

15

Usp. Reilly, Ben/Reynolds, Andrew: "Minority Provisions", u: *Administration and Cost of Elections (ACE) Electronic Publication, Part: Electoral Systems*, filename: esc07b od 21. rujna 1998, točke 2.2.1. do 2.2.4. (<http://www.aceproject.org/main/english/default.htm>); Grofman, Bernard/Reynolds, Andrew: "Electoral Systems and the Art of Constitutional Engineering: An Inventory of the Main Findings", u: *Rules and Reason: Perspectives on Constitutional Political Economy*, Mudambi, Ram, Pietro Navarra & Giuseppe Sobbrío, eds., Cambridge University Press, New York & London, 1997.

- konačno, do danas nije odgovoreno na pitanje predstavničkog legitimiteta tako izabраних zastupnika, osobito u odnosu na njihovu "dužnost" da predstavljaju (i) pripadnike manjina kojima oni sami ne pripadaju, ali i u odnosu na njihov ustavnopravni položaj, koji se u dosadašnjoj parlamentarnoj praksi u cijelosti izjednačavao s položajem zastupnika izabраних u općem dijelu izbora.

Prikaz posebnog izbornog sustava, te okvirna analiza izbornih rezultata i učinaka izbora zastupnika nacionalnih manjina na hrvatskim parlamentarnim izborima 2003. godine osnova su za usporedbu njegovih značajki, prednosti i nedostataka sa značajkama dva druga (međusobno različita) posebna sustava za izbor zastupnika manjina u najviša predstavnička tijela država, koja se primjenjuju u Sloveniji i Rumunjskoj. Slično Hrvatskoj, Slovenija se opredijelila za poseban izborni sustav za izbor pripadnika nacionalnih manjina, različit od onog koji se primjenjuje za izbor ostalih zastupnika, ali su ustavne pretpostavke pod kojima se on primjenjuje bitno drukčije od onih u Hrvatskoj. Rumunjska je uspjela, s druge strane, zajamčiti i osigurati političko zastupništvo nacionalnih manjina u donjem domu parlamenta u okviru općeg razmjernog izbornog sustava utemeljenog na kandidacijskim listama, bez uvođenja posebnog izbornog sustava i ustrojavanja posebnih popisa birača za manjine.

### *3. Sustav unaprijed zajamčenih mjesta i posebnih popisa birača za talijansku i mađarsku nacionalnu manjinu u izbornom sustavu Slovenije*

Ustav Republike Slovenije propisuje da parlament (Državni zbor) ima devedeset zastupnika, te da se jedan zastupnik talijanske i jedan zastupnik mađarske nacionalne zajednice uvijek biraju u parlament.<sup>16</sup> Takvo uređenje zasniva se neposredno na ustavnoj odredbi koja položaj autohtonih nacionalnih manjina u Sloveniji priznaje samo talijanskoj i mađarskoj nacionalnoj zajednici.<sup>17</sup>

16

Prema članku 80. Ustava Republike Slovenije, zastupnici, osim zastupnika nacionalnih zajednica, biraju se prema načelu razmjernog predstavnštva sa četiripostotnim pragom za izbor zastupnika, pri čemu birači imaju odlučujući utjecaj na dodjelu mandata kandidatima. Inače, Ustav Republike Slovenije usvojen je 23. prosinca 1991. (*Uradni list Republike Slovenije*, br. 33/91-I). Dosad je mijenjan dva puta, Ustavnim zakonom od 14. srpnja 1997. (*Uradni list Republike Slovenije*, br. 42/97) i Ustavnim zakonom od 25. srpnja 2000. (*Uradni list Republike Slovenije*, br. 66/2000). Posljednje izmjene iz 2000. godine odnosile su se upravo na članak 80. Ustava, koji je dopunjen novim stavkom 5. koji glasi: "Poslanci, razen poslancev narodnih skupnosti, se volijo po načelu sorazmernega predstavnštva ob štiri odstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom". Ustav Republike Slovenije iz 1991. s amandmanom iz 1997. objavljen je u prijevodu na hrvatski jezik u časopisu *Vladavina prava*, godina II, Zagreb, br. 6 (1998), str. 129-176 (prijevod: Nina Sokol).

17

Članak 5. stavak 1. Ustava Republike Slovenija propisuje: "Država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Varuje in zagotavlja pravice avtohtone italijanske in mađarske narod-

Prema slovenskom izbornom zakonu iz 1992, izbor jednog zastupnika talijanske te jednog zastupnika mađarske nacionalne manjine provodi se u posebnim izbornim jedinicama na područjima na kojima te manjine žive, i to primjenom modificiranog izbornog sustava relativne većine za izbor jednog zastupnika u jednomandatnoj izbornoj jedinici. Kandidata za zastupnika nacionalne manjine može predložiti najmanje 30 birača – pripadnika talijanske odnosno mađarske manjine – svojim potpisima. Pripadnici talijanske odnosno mađarske nacionalne manjine glasuju tako da na glasačkom listiću ispred prezimena i imena svakog kandidata upisuju brojeve od jedan nadalje, i time označavaju kandidate po redosljedu kojim ih preferiraju. Nakon provedenog glasovanja, izborna povjerenstvo posebne izborne jedinice boduje preferencijalni redosljed kandidata, na način da se za svako prvo mjesto (tj., za svaki prvi glas koji je dobio) kandidatu dodjeljuje toliko bodova koliko je kandidata na glasačkom listiću. Za svako sljedeće mjesto dodjeljuje se bod manje. Bodovi koje je dobio pojedini kandidat, na kraju se zbrajaju. Za zastupnika talijanske odnosno mađarske nacionalne manjine izabran je onaj kandidat koji je dobio najveći broj bodova u posebnoj izbornoj jedinici. U slučaju da je dvoje ili više kandidata dobilo jednak najveći broj bodova, o izabranom zastupniku odlučuje se ždrijebom.<sup>18</sup>

Osobitu vrstu izbornog sustava relativne većine za izbor jednog zastupnika u jednomandatnoj izbornoj jedinici, koja se primjenjuje u Sloveniji za izbor pripadnika nacionalnih manjina, Ribičič opisuje na sljedeći način: "Zakon o izborima u državni zbor (Ur. l. št. 44/1992) određuje poseban sustav većinskih izbora zastupnika talijanske i mađarske nacionalne manjine. Ustavna odredba o posebnom zastupanju obiju nacionalnih manjina u državnom zboru, realizirana je tako, da imaju pripadnici nacionalnih manjina dvostruko izborna pravo (pored općega još i posebno izborna pravo za izbor predstavnika nacionalne manjine). Izborna pravo imaju samo pripadnici nacionalnih manjina, pri čemu nisu ograničeni na one koji imaju stalno boravište na nacionalno mješovitom području, određenom općinskim statutom. Izborni sustav je jednokružan, njegova posebnost pak je u tome, da izborni ovlaštenici glasuju za više kandidata tako da s bodovanjem (rangiranjem) daju prednost (više glasova) jednom kandidatu pred drugim".<sup>19</sup>

ne skupnosti". Prema posljednjem popisu stanovništva iz 1991, talijanska etnička zajednica u Sloveniji imala je, sukladno iskazanoj etničkoj pripadnosti, 3.063 pripadnika (prema popisu stanovništva iz 1981. broj pripadnika talijanske manjine u Sloveniji iznosio je 2.187). S druge strane, prema popisu stanovništva iz 1991. godine, u Sloveniji je živjelo 8.503 Mađara, što iznosi 0,4% ukupnog stanovništva Slovenije. Podaci su preuzeti iz službenog izvješća Republike Slovenije za 2000. godinu, dostavljenog u studenom 2000. godine Vijeću Europe sukladno članku 25. stavku 1. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (*Report submitted by the Republic of Slovenia pursuant to Article 25 Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, received in November, 2000*), slovenia.htm

18

Zakon o volitvah v Državni zbor, *Uradni list Republike Slovenije*, br. 44/92, 60/95, 14/96. – odluka Ustavnog suda, 67/97. – odluka Ustavnog suda, 70/2000.

19

Ribičič, *isto*, str. 168.

S obzirom na pretpostavke pod kojima se posebni izborni sustavi za manjine provode u Sloveniji i Hrvatskoj dolazi se do zaključka da su međusobno teško usporedivi.

Slovenski je ustavotvorac izrijekom propisao da pravo na političko predstavljanje u nacionalnom parlamentu imaju samo dvije autohtone manjinske zajednice u Sloveniji, te da svaka od njih ima pravo na po jednog zastupnika.

Drukčija je situacija, međutim, u Hrvatskoj. Ustav Republike Hrvatske jamči ravnopravnost i otvara ustavnopravnu mogućnost političke predstavljenosti u parlamentu *svih* nacionalnih manjina koje u Hrvatskoj žive. Ustavni zakon iz 2002. godine jamči ukupno osam zastupničkih mjesta nacionalnim manjinama u Hrvatskom saboru, ne određujući ih nominalno. Tek Zakon o izborima zastupnika propisuje o kojim se manjinama radi, navodeći taksativno 22 manjine. Za razliku od slovenske ustavnopravne situacije, prema tome, u Hrvatskoj se sustav unaprijed zajamčenih zastupničkih mjesta primijenio na ukupno 22 nacionalne manjine, ali na način da je broj zajamčenih mjesta izrazito manji od broja manjina kojima je pravo na političku predstavljenost u Hrvatskom saboru priznato.

Sukladno navedenom, opravdano se može postaviti pitanje je li navedeni sustav najbolje rješenje u ustavnopravnoj situaciji u kojoj sve nacionalne manjine koje žive u državi imaju jednako pravo na političku predstavljenost u parlamentu, ali je broj zastupničkih mjesta ograničen.

Rumunjska je primjer zemlje koja je uspjela stvoriti izborni sustav koji jamči *svim* manjinama koje u njoj žive jednaku mogućnost izbora u parlament. Ne ulazeći u pitanje njegove prihvatljivosti s političkog aspekta, ostaje činjenica da taj sustav otklanja temeljne nedostatke prethodno prikazanog izbornog sustava za manjine primijenjenog u Hrvatskoj.

#### *4. Rumunjski izborni sustav za manjine temeljen na općem popisu birača i jedinstvenim izbornim pravilima za sve birače*

Ustav Rumunjske, za razliku od slovenskoga, ne određuje nacionalne manjine koje imaju pravo na političku zastupljenost u parlamentu. To pravo rumunjski ustavotvorac daje *svim* nacionalnim manjinama u zemlji, a da istodobno ne određuje broj zastupničkih mjesta koji im u parlamentu po toj osnovi pripadaju.<sup>20</sup>

<sup>20</sup>

Prema stanju na dan 1. siječnja 2001. godine, Rumunjska je imala 22.430.000 stanovnika, a prema popisu stanovništva od 7. siječnja 1992. godine, nacionalna struktura stanovništva bila je sljedeća: Rumunji 89,4%, Mađari 7,1%, Nijemci 0,5%, Ukrajinci 0,3%, Židovi 0,04%, ostali 2,66%. Oko osam milijuna Rumunja živi izvan granica države. Podaci su preuzeti iz: *CIA The World Factbook 2000*, Central Intelligence Agency, USA, 2000.

Rumunjski ustavotvorac propisuje da udruge pripadnika nacionalnih manjina koje ne uspiju dobiti na izborima broj glasova potreban za izbor u parlament, imaju pravo na jedno zastupničko mjesto svaka, pod uvjetima propisanim izbornim zakonom. Građani, pripadnici pojedine nacionalne manjine, ovlaštteni su biti predstavljeni samo jednom udrugom dotične nacionalne manjine u parlamentu.<sup>21</sup>

Zakon o izborima u Zastupnički dom i Senat propisao je da zakonito ustanovljena udruga pripadnika nacionalnih manjina, koja ne uspije osvojiti najmanje jedno mjesto na izborima za Zastupnički dom ili Senat, ima pravo na jedno mjesto u Zastupničkom domu, sukladno Ustavu, pod uvjetom da je udio glasova što ih je na izborima dobila najmanje 5% od prosječnog broja važećih glasova dobivenih na razini cijele države za jednog izabranog zastupnika Zastupničkog doma.<sup>22</sup>

Radi provedbe izbornih radnji, udruge pripadnika nacionalnih manjina koje sudjeluju na izborima smatraju se političkim strankama. Izborni legitimitet priznaje se i udrugama pripadnika nacionalnih manjina koje su na izborima sudjelovale na zajedničkoj listi s onim udrugama koje se, u svrhu izbora, smatraju političkim strankama. U slučaju da na izborima ne bude izabran nijedan kandidat s takve zajedničke liste, sve udruge koje su predložile listu imaju pravo na jedno zastupničko mjesto, pod uvjetom da je udio glasova što ga je lista na izborima dobila najmanje 5% od prosječnog broja važećih glasova dobivenih na razini cijele države za jednog izabranog zastupnika Zastupničkog doma.

Broj zastupničkih mjesta dodijeljen manjinama pridodaje se ukupnom broju zastupnika izabranima prema pravilima predstavništva. Stoga je broj zastupnika u Zastupničkom domu rumunjskog parlamenta promjenjiv: na izborima održanima 27. rujna 1992. i 3. studenoga 1996. izabrano je ukupno 341 zastupnika, a na izborima održanim 26. studenoga 2000. izabrano je ukupno 345 zastupnika.<sup>23</sup>

Zastupničko mjesto ne jamči se onim udrugama pripadnika nacionalnih manjina koje sudjeluju na izborima na zajedničkoj listi pojedine političke strane ili druge političke skupine ili na njihovim zajedničkim listama.

21

Usp. članak 59. stavak 2. Ustava Rumunjske. Ustav Rumunjske usvojen je u studenom 1991, a stupio je na snagu nakon referenduma održanog 8. prosinca 1991.

22

Članak 4. Zakona o izborima u Zastupnički dom i Senat (*Law on Elections to the Chamber of Deputies and the Senat, Law No. 68 of 15 July 1992*), izvor: MINELRES – Minority Electronic Resources on Minority Human Rights and Related Problems of the Transition Period in Eastern and Central Europe, <http://www.riga.lv/minelres/>

23

Na izborima održanima 27. rujna 1992. izabrano je 13, a na izborima održanim 3. studenoga 1996. izabrano je ukupno 15 zastupnika s lista udruga građana koji pripadaju nacionalnim manjinama, ali je ukupan broj svih zastupnika i na jednim i na drugim izborima bio jednak (341). To stoga što ukupan broj zastupničkih mjesta u Zastupničkom domu rumunjskog parlamenta ne ovisi samo o broju izabranih pripadnika nacionalnih manjina, nego i o broju dodijeljenih zastupničkih mjesta svakoj županiji (više-mandatnoj izbornoj jedinici), koji također može varirati.

*Tablica 3: Rezultati izbora za Zastupnički dom (Camera Deputatilor) rumunjskog parlamenta od 26. studenoga 2000.*

POLITIČKA STRANKA	Rumunjska kratica	Broj osvojenih mjestâ	% dobivenih glasova	% osvojenih mjestâ
Demokratsko socijalna stranka Rumunjske	PDSR	155	36,6%	44,93%
Stranka "Velika Rumunjska"	PRM	84	19,5%	24,35%
Demokratska stranka	NSF	31	7,0%	8,99%
Nacionalno liberalna stranka	PNL	30	6,9%	8,70%
Mađarski demokratski savez Rumunjske	UDMR	27	6,8%	7,83%
Udruge pripadnika nacionalnih manjina	MANJINE	18	-	5,22%

*Izvor:* Rose, Munro and Mackie, 1998, *Elections in Central and Eastern Europe Since 1990*, Glasgow: U. of Strathclyde Studies in Public Policy No. 300; Central Electoral Commission, 2000. Algeri 2000. <http://domino.kappa.ro/election/election2000.nsf/All/Home>, 6 February 2001.

*Napomena:* Osam političkih stranaka, s dobivenih ukupno 14,4% glasova birača, nije uspjelo osvojiti nijedan zastupnički mandat, niti su to uspjele druge političke skupine koje su zajedno dobile 8,8% glasova birača, tako da je na parlamentarnim izborima u Rumunjskoj 2000. godine bilo ukupno 23,2% izgubljenih ili bačenih glasova.

Na izborima za Zastupnički dom, održanima 26. studenoga 2000. godine, 345 zastupničkih mjesta raspodijeljeno je među pet političkih stranaka i 18 udruga nacionalnih manjina kojima je u izborne svrhe priznat status političkih stranaka. Rezultati su bili sljedeći:

Sukladno izbornim pravilima, Mađarski demokratski savez Rumunjske (UDMR) nije bio uključen u kategoriju "manjine", jer je UDMR registrirana politička stranka, a ne udruga građana. UDMR je bila ujedno i jedina "manjinska" politička stranka koja se natjecala na parlamentarnim izborima 2000. godine.

Od ukupno 42 višemandatne izborne jedinice, koje su bile istovjetne područjima 41 županije i području glavnog grada Bukurešta u statusu županije, udruge pripadnika nacionalnih manjina ispunile su uvjete za dodjelu mandata u devet županija (višemandatnih izbornih jedinica). Svakoj pojedinoj udruzi pripadnika nacionalnih manjina, čija je lista na izborima dobila najmanje 5% od prosječnog broja važećih glasova dobivenih na razini cijele države za jednog izabranog zastupnika Zastupničkog doma, dodijeljeno je po jedno zastupničko mjesto.

Pribroji li se zastupničkim mjestima za manjine i 27 zastupničkih mjesta koje je osvojila UDMR u općem režimu izbora, može se utvrditi da su 45 od ukupno 345 zastupničkih mjesta u Zastupničkom domu rumunjskog parlamenta osvojili kandidati koji su posredno (UDMR) ili neposredno (udruge



Tablica 4: Rezultati izbora za zastupnike nacionalnih manjina u Zastupnički dom (Camera Deputatilor) rumunjskog parlamenta od 26. studenoga 2000. – prema abecednom redu županija (izbornih jedinica)

UDRUGE MANJINA	Broj osvojenih mjesta	Izborne jedinice	Ukupan broj osvojenih mjesta za manjine u izbornoj jedinici
Savez Srba u Rumunjskoj	1	Caras-Severin	1
Savez Armenijaca u Rumunjskoj	1		
Turski demokratski savez Rumunjske	1	Constanta	3
Demokratski savez tursko-muslimanskih Tartara	1		
Savez Ukrajinaca u Rumunjskoj	1	Maramures	1
Kulturni savez Rutena u Rumunjskoj	1	Prahova	1
Demokratski forum Nijemaca u Rumunjskoj	1	Sibiu	1
Savez Poljaka u Rumunjskoj	1	Suceava	1
Savez Bugara u Rumunjskoj	1		
Demokratski savez Slovaka i Čeha u Rumunjskoj	1	Timis	2
Zajednica lipovanskih Rusa u Rumunjskoj	1	Tulcea	1
Stranka Roma	1		
Helenski savez u Rumunjskoj	1		
Federacija židovskih zajednica u Rumunjskoj	1		
Savez Hrvata u Rumunjskoj	1	Bukurešt	7
Udruge slavenskih Makedonaca u Rumunjskoj	1		
Albanska liga u Rumunjskoj	1		
Talijanska zajednica u Rumunjskoj	1		
UKUPNO	18	9	18

Izvor: Rose, Munro and Mackie, 1998, *Elections in Central and Eastern Europe Since 1990*, Glasgow: U. of Strathclyde Studies in Public Policy No. 300; Central Electoral Commission, 2000. Alegeri 2000. <http://domino.kappa.ro/election/election2000.nsf/All/Home>, 6 February 2001.

pripadnika manjina) vezani uz nacionalne manjine u Rumunjskoj, što iznosi 13,043% tog saziva njegova donjeg doma.<sup>24</sup>

Iz navedenih značajki rumunjskog izbornog sustava za manjine može se zaključiti da taj sustav predstavlja mješavinu dva posebna izborna sustava. U njemu su prisutni, s jedne strane, elementi izbornog sustava najuspješnijeg gubitnika (*Best Loser System*), jer se zastupnička mjesta dodjeljuju onim lis-

<sup>24</sup>

Politička stranka koja je osvojila najviše glasova birača na izborima 2000. godine (PDSR), formirala je nakon izbora koalicijsku vladu uz podršku tri druge parlamentarne političke stranke, od kojih je jedna upravo Mađarski demokratski savez Rumunjske (UDMR).

tama udruga nacionalnih manjina koje u izbornom natjecanju, provedenom prema općim izbornim pravilima, nisu uspjele osvojiti nijedan mandat. S druge strane, u njemu su prisutni i elementi izbornog sustava unaprijed zajamčenih mjesta za manjine, jer se svakoj listi koja ispuní određene povoljnije (beneficirane) uvjete jamči dodjela jednog zastupničkog mjesta u parlamentu. Njegova posebnost i osobita vrijednost ipak je najviše izražena u činjenici da su prethodno navedeni elementi posebnih izbornih sustava za manjine u cijelosti inkorporirani u opći izborni sustav zemlje (tj., u razmjerni izborni sustav s kandidacijskim listama).

Ne ulazeći u ocjenu njihove političke prihvatljivosti, prednosti rumunjskog u odnosu prema hrvatskom izbornom sustavu za manjine očituju se u sljedećim činjenicama:

- sve nacionalne manjine imaju pravo sudjelovati u izbornom postupku s realnim mogućnostima izbornog uspjeha, što predstavlja neposredno ostvarenje demokratskog zahtjeva za uključivanjem svih. Načelo uključivanja ograničeno je u Rumunjskoj propisivanjem posebnih uvjeta za dodjelu zastupničkog mjesta određenoj manjini. Ti su uvjeti jednaki za sve manjine, ali se razlikuju i povoljniji su od uvjeta koji se za izbor u parlament postavljaju političkim strankama. Prema rumunjskom zakonodavstvu, lista udruge nacionalne manjine mora na izborima dobiti najmanje 5% od prosječnog broja važećih glasova dobivenih na razini cijele države za jednog izabranog zastupnika, kako bi ispunila uvjet za dodjelu jednog zajamčenog zastupničkog mjesta. Propisivanje visine postotka koji se postavlja kao uvjet za dodjelu jednog manjinskog zastupničkog mandata stoga predstavlja onaj (beneficirani) zakonski prag za političko predstavljanje o kojem će u konačnici ovisiti broj manjinskih zastupnika u parlamentu. On je ujedno i osnovni normativni instrument koji služi uspostavljanju racionalnog omjera između broja "općih" i "manjinskih" zastupnika u parlamentu. Stoga je visina tog praga uvijek rezultat političke odluke zakonodavca.
- taj izborni sustav rješava problem raspodjele zajamčenih mjesta među samim nacionalnim manjinama, a koji je uvijek prisutan kad se unaprijed određuje manji broj rezerviranih zastupničkih mjesta od broja nacionalnih manjina koje na njih imaju pravo, osobito s aspekta brojčane premoći birača jedne manjine nad drugom i s tim povezanih izbornih šansi pojedinih kandidata.
- taj sustav ne zahtijeva od zakonodavca da unaprijed taksativno odredi manjine kojima će dati pravo sudjelovanja u izbornom postupku. To je osobito važno za hrvatski izbornopravni poredak, jer Ustav Republike Hrvatske jamči ravnopravnost *svih* nacionalnih manjina, ne navodeći ih poimence. Određivanjem nacionalnih manjina kojima se to pravo priznaje, naime, zakonodavac može ograničiti pravo pojedine ili pojedinih manjina na sudjelovanje u izbornom postupku, što bi bilo u nesuglasnosti s Ustavom.

- nadalje, taj izborni sustav otvara pravnu mogućnost da svaki birač, pripadnik pojedine nacionalne manjine, bira listu kandidata čija je etnička ili nacionalna pripadnost istovjetna njegovoj. Time se ujedno otklanja ozbiljan prigovor o predstavničkom legitimitetu onog zastupnika manjina koji u parlamentu istodobno predstavlja više različitih manjina koje međusobno ne dijele slična etnička, kulturološka, jezična i druga obilježja, a koji je prisutan u hrvatskoj parlamentarnoj praksi.
- konačno, taj izborni sustav otklanja probleme vezane uz istodobnu organizaciju i provedbu općih izbora (i u Hrvatskoj i u Rumunjskoj oni se provode razmjernim izbornim sustavom), s jedne strane, te posebnih izbora za manjine (u Hrvatskoj se oni provode primjenom dvije različite vrste sustava relativne većine u posebnim izbornim jedinicama), s druge strane. Osiguranje "manjinskih" zastupničkih mjesta unutar općeg izbornog sustava smanjuje brojnost i troškove izborne administracije, kao i troškove provedbe samih izbora, a istodobno otklanja potrebu za stvaranjem posebnih popisa birača i posebnih glasačkih listića za svaku od nacionalnih manjina koja ima pravo na političku predstavljenost u parlamentu. Zadržavanje svih birača unutar općih popisa birača ujedno otklanja opasnost od nastanka sporova vezanih uz točnost podataka o nacionalnoj pripadnosti pojedinih birača upisanih u posebne biračke popise, a u značajnoj mjeri olakšava i glasovanje na sam dan izbora te prebrojavanje glasačkih listića nakon završetka glasovanja.

### *5. Pravni položaj "manjinskog" zastupnika u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske*

Problem političkog predstavljanja nacionalnih manjina u najvišem predstavničkom tijelu zemlje potrebno je podrobno razmotriti i s aspekta pravnog položaja zastupnika u ustavnom poretku Republike Hrvatske. Budući da je mandat zastupnika po sili Ustava slobodan, a sam Ustav prihvaća načelo narodnog suvereniteta kao temelj ustrojstva države, oni u parlamentu ne zastupaju samo birače koji su ih izabrali, nego su nositelji kolektivnog mandata cijele nacije. To je stajalište potvrdio i Ustavni sud Republike Hrvatske u Odluci i rješenju, broj U-I-732/1998 od 12. travnja 2001, kojom je ukinuo pojedine odredbe Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj,<sup>25</sup> uz sljedeće obrazloženje:

25

Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (*Narodne novine*, broj 65/91, 27/92, 34/92 – pročišćeni tekst, 51/00, 105/00 – pročišćeni tekst) prestao je važiti stupanjem na snagu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine.

"[m]andat zastupnika u Hrvatskom saboru nije obvezujući ili imperativan, nego je predstavnički ili slobodan.

Kroz predstavnički ili slobodni mandat ustavnopravno se izražava sustav predstavničke vladavine u Republici Hrvatskoj. Predstavnički mandat je takav odnos između birača i njihovih predstavnika u parlamentu u kojem su zastupnici u svom djelovanju – to jest, u raspravama, u zauzimanju stavova i u glasovanju u predstavničkom tijelu – neovisni o stavovima birača koji su ih izabrali.

Pravna priroda predstavničkog mandata izvodi se iz teorije o nedjeljivom narodnom suverenitetu. Izabrani zastupnik nositelj je kolektivnog mandata koji je stekao izborom. On u predstavničkom tijelu zastupa interese cjelokupnog naroda, a ne samo onih birača koji su ga izabrali, odnosno izbornu jedinicu u kojoj je izabran. Zato zastupnik ne može biti odgovoran onim biračima koji su glasovali za njega, niti je dužan zastupati njihove stavove, a niti ga birači koji su ga izabrali mogu opozvati.

S druge strane, suprotan predstavničkom ili slobodnom je tzv. *obvezujući ili imperativni mandat*. On pretpostavlja pravo birača, koji su određenog zastupnika izabrali u predstavničko tijelo, da daju obvezatne upute svom zastupniku, uz dužnost zastupnika da se tih uputa pridržava. Druga strana imperativnog mandata je pravo opoziva zastupnika od strane onih koji su ga izabrali.

4. Propisujući u stavku 3. članka 17. Ustavnog zakona o ljudskim pravima da su zastupnici etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina predstavnici samo onih etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina koji su ih izabrali, te propisujući u stavku 4. članka 17. i članku 25. istog zakona mogućnost opoziva tih zastupnika, zakonodavac je postupio suprotno članku 74. Ustava Republike Hrvatske, jer je za jednu kategoriju zastupnika neustavno predvidio imperativni ili obvezujući mandat. Time je istodobno jednu kategoriju zastupnika stavio u nejednak položaj pred Ustavom i zakonima.

Zbog navedenih razloga, Ustavni sud ukinuo je odredbu članka 17. stavka 3. Ustavnog zakona o ljudskim pravima u cijelosti, te odredbe članka 17. stavka 4. i članka 25. istog zakona u dijelovima koji glase: 'i opoziva', jer su protivni ustavnoj odredbi o predstavničkom ili slobodnom mandatu zastupnika u Hrvatskom saboru."

Činjenica je da pripadnici nacionalnih manjina mogu biti izabrani za zastupnike u Hrvatski sabor i u općem dijelu izbora, kao kandidati istaknuti na kandidacijskim listama političkih stranaka i nezavisnim kandidacijskim listama birača. Tako je na parlamentarnim izborima održanim u studenome 2003. s kandidacijskih lista političkih stranaka za zastupnike izabrano nekoliko kandidata–pripadnika nacionalnih manjina. Ta činjenica, međutim, ni na koji način ne utječe na zajamčeni broj zastupničkih mjesta u parlamentu koji će biti popunjen posebnim izbornim sustavom za manjine. Drugim riječima, unatoč tome što u općem dijelu izbora može biti izabrano više zastupnika iz reda nacionalnih manjina no što im Ustavni zakon iz 2002. godine

ukupno jamči zastupničkih mjesta, izbori u posebnoj izbornoj jedinici za manjine ipak će biti provedeni, a zajamčena zastupnička mjesta popunjena. Stoga se opravdano postavlja pitanje u čemu je ustavna i zakonska razlika u pravnom položaju zastupnika-pripadnika nacionalne manjine, izabranog pod "povlaštenim" uvjetima u posebnoj izbornoj jedinici posebnim izbornim sustavom, od položaja zastupnika-pripadnika te iste nacionalne manjine izabranog s kandidacijske liste političke stranke ili nezavisne kandidacijske liste u općem dijelu izbora, tj. prema općim izbornim pravilima?

Radi se o pitanju koje zadire u samu bit načela predstavničke vladavine i narodnog suvereniteta, a posredno je povezano i s ustavnopravnim određenjem svrhe zbog koje se nacionalnim manjinama zakonskom prisilom zajamčuje i osigurava predstavljenost u svakom sazivu nacionalnog parlamenta. O navedenom pitanju do danas nije pokrenuta stručna rasprava, iako o odgovoru na to pitanje ponajviše ovisi i rasprava o postupku i načinu osiguranja političkog predstavljanja nacionalnih manjina u hrvatskom parlamentu.

Uvažavajući navedene dvojbe, svim ostalim raspravama o primjerenom izbornom sustavu za nacionalne manjine u hrvatskom parlamentu morao bi prethoditi odgovor na temeljno ustavnopravno pitanje: S obzirom na činjenicu da pripadnik iste nacionalne manjine može biti izabran za zastupnika i prema pravilima općeg izbornog sustava i prema povlaštenim izbornim pravilima, nije li opravdano da se zastupnike nacionalnih manjina, izabrane u Hrvatski sabor pod povlaštenim uvjetima (posebnim izbornim sustavom u posebnoj izbornoj jedinici za manjine) smatra samo političkim predstavnicima njihovih manjinskih skupina, odnosno reprezentantima zaštite njihovih kolektivnih prava čiji se mandat ne može smatrati zastupničkim, već samo i isključivo predstavničkim? U tom bi slučaju i njihova uloga u Hrvatskom saboru morala biti bitno različita od one zastupničke, što bi u prvom redu pretpostavilo ustavnopravnu nemogućnost utjecaja tako izabranih predstavnika manjina na formiranje Vlade, odnosno na izglasavanje povjerenja ili nepovjerenja Vladi.

## 6. Zaključne napomene

Prethodna razmatranja nameću zaključak o potrebi pokretanja sveobuhvatne stručne rasprave o postupku i načinu na koji će biti osigurano političko predstavljanje nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru.

Pravila sadržana u Ustavnom zakonu iz 2002. godine (normativno određivanje kvote od osam unaprijed zajamčenih zastupničkih mjesta za manjine) vrlo su teško primjenjiva u slučaju kad za ta mjesta konkurira veći broj nacionalnih manjina. Osim toga, taksativno navođenje manjina koje imaju pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru također nije preporučljivo u situaciji kad Ustav to pravo priznaje *svim* nacionalnim manjinama. Uvijek postoji mogućnost pojave neke nacionalne manjine u društvu koju zakonodavac

u zakonu nije predvidio, a koja se u popisima stanovništva "krije" pod rubrikama "ostale", "ostale neizjašnjene" ili "nepoznate" nacionalnosti.

Raspravi o postupku i načinu na koji će biti osigurano političko predstavljanje nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru morala bi, međutim, prethoditi rasprava o ustavnopravnom položaju zastupnika manjina izabраниh posebnim izbornim sustavom, odnosno rasprava o svrsi i cilju zbog kojih se u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske nacionalnim manjinama unaprijed jamči i normativno osigurava zastupljenost u najvišem predstavničkom tijelu države.

Neovisno o tipu i vrsti izbornog sustava koji se primjenjuje radi osiguranja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu, naime, uvijek je važno imati na umu činjenicu da je primjenu načela pozitivne diskriminacije opravdano normativno predvidjeti samo za onoliko dugo koliko je potrebno da bi se prevladali uzroci stanja koji su doveli do potrebe njegova uvođenja u izbornopravni poredak neke zemlje.<sup>26</sup> Drugim riječima, intervencija države – u obliku propisivanja zakonskog prava nacionalnih manjina na zastupljenost u parlamentu – potrebna je sve dok određeno društvo ne dođe do stupnja razvitka u kojemu više neće biti bojazni od političke marginalizacije nevećinskih naroda u njezinom najvišem predstavničkom tijelu. Ispunjava li izborni sustav Republike Hrvatske tu temeljnu svrhu, je li zakonska prisila radi osiguranja zastupljenosti nacionalnih manjina u parlamentu još uvijek potrebna u Hrvatskoj, a ako jest, koja su mjerila za praćenje i vrednovanje postojećeg stanja, pitanja su na koja se odgovori tek očekuju.

---

### Summary

---

The participation of the members of national minorities in the political life of the country whose citizens they are presents a specific political, legal and sociological problem. Scientific and expert discussion that deal with a special political representation of national minorities in parliament, stress two points of view- one is based on working out in details the principle of so called positive discrimination. The author is of the opinion that the application of the principle of positive discrimination is justified until particular society reaches such a degree of development where there is no fear of minority nations presence in it's highest representative body.

---

26

Santolaya, Pablo; Iñiguez, Diego: "Ethnic or Cultural Groups" (prijevod na engleski: Vercuil, Ruth), u: *Administration and Cost of Elections (ACE) Electronic Publication*, Part: "Legislative Framework", filename: lfd03g od 6. prosinca 1998.