USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1981

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10.), na sjednici održanoj 29. srpnja 2011. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukida članak 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (»Narodne novine« broj 80/10.).

II. Do uređenja pitanja, sadržanih u ukinutom članku 1. iz točke I. ove izreke, u skladu s ustavnim zahtjevima obrazloženim u ovoj odluci, primjenjuju se pravila iz članka 19. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (»Narodne novine« broj 155/02., 47/10. – odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1029/2007 i dr. od 7. travnja 2010.).

III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. stavka 2. podstavaka 2. i 3. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (»Narodne novine« broj 80/10.; u daljnjem tekstu: UZID UZoPNM) podnijeli su:

– Srpski demokratski forum (SDF), kojeg zastupa Veljko Đakula, predsjednik Upravnog odbora (broj ustavnosudskog predmeta: U-I-3597/2010),

– Socijalistička partija Hrvatske (SPH), koju zastupa Milovan Bojčetić, predsjednik, (broj ustavnosudskog predmeta: U-I-3847/2010);

– Đuro Kalanja (broj ustavnosudskog predmeta: U-I-692/2011);

– Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava (HHO) sa sjedištem u Zagrebu, kojeg zastupa Ivan Zvonimir Čičak, predsjednik (broj ustavnosudskog predmeta: U-I-898/2011);

– GONG, udruga sa sjedištem u Zagrebu, koju zastupa Sandra Pernar, izvršna direktorica, (broj ustavnosudskog predmeta: U-I-994/2011).

Osporenim člankom 1. stavkom 2. podstavcima 2. i 3. UZID UZoPNM-a izmijenjeni su stavci 2., 3. i 4. članka 19. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (»Narodne novine« broj 155/02., 47/10. – odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1029/2007 i dr. od 7. travnja 2010.; u daljnjem tekstu: UZoPNM). U UZoPNM-u su osporene odredbe sadržane u članku 19. stavcima 2. i 3.

U ovoj će se odluci osporeni dijelovi članka 1. stavka 2. podstavaka 2. i 3. UZID UZoPNM-a skraćeno nazivati »člankom 1. stavkom 2.«, odnosno »člankom 1. stavkom 3.« UZID UZoPNM-a.

2. Srpski demokratski forum kojeg zastupa Veljko Đakula, predsjednik Upravnog odbora, te Socijalistička partija Hrvatske – SPH koju zastupa Milovan Bojčetić, predsjednik, podnijeli su prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i članka 4. stavka 1. podstavaka 3. i 4. UZID UZoPNM-a (članka 33. stavaka 7. i 8. UZoPNM-a). Ti se ustavnosudski predmeti vode pod brojevima: U-I-3786/2010 i U-I-3553/2011.

3. Predlagatelji Srpski demokratski forum, Đuro Kalanja, Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava i GONG podnijeli su Ustavnom sudu i prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom više odredaba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 145/10.; u daljnjem tekstu: ZID ZIZHS). Ti se ustavnosudski predmeti vode pod brojevima: U-I-452/2011, U-I-693/2011, U-I-746/2011 i U-I-993/2011.

4. U tijeku obrade predmeta u ovom ustavnosudskom postupku zaključeno je da se o prijedlozima predlagatelja odluči jednom odlukom.

5. Na temelju članka 42. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), od Vlade Republike Hrvatske zatraženo je i dobiveno očitovanje o prijedlozima.

6. Ustavni sud zatražio je i dobio pisana stručna mišljenja o podnesenim prijedlozima od predstojnika Katedri za ustavno pravo Pravnih fakulteta Sveučilišta u Osijeku (prof. dr. sc. Zvonimira Lauca), Splitu (prof. dr. sc. Arsena Bačića), Rijeci (prof. dr. sc. Sanje Barić) i Zagrebu (prof. dr. sc. Branka Smerdela). Ta se stručna mišljenja smatraju sastavnim dijelom ustavnosudskog spisa.

7. Na temelju članka 49. stavka 1. Ustavnog zakona, Ustavni sud je na sjednici održanoj 1. ožujka 2010. donio zaključak da će u povodu prijedloga predlagatelja održati savjetodavnu raspravu. Rasprava se održala 11. travnja 2011. u raspravnoj dvorani Ustavnog suda u Zagrebu. U njoj su sudjelovali predlagatelji, odnosno predstavnici predlagatelja, predstavnici Hrvatskoga sabora, Vlade Repub-

like Hrvatske, uključujući ministra pravosuđa i ministra uprave, te predstavnici akademske zajednice. Rasprava se tonski snimala. Izravno su je pratili prijavljeni novinari, a elektronički mediji imali su odobrenje snimati je u cijelosti.

8. Ustavni sud je u tijeku postupka održao i stručnu raspravu s članovima Hrvatske udruge za ustavno pravo. Rasprava se održala 2. lipnja 2011. u raspravnoj dvorani Ustavnog suda u Zagrebu. Usmena izlaganja i rasprave pojedinih članova Udruge (prof. dr. sc. Roberta

Podolnjaka i dr. sc. Đorđa Gardaševića) naknadno su dostavljeni Ustavnom sudu u pisanom obliku. Ti se pisani radovi smatraju sastavnim dijelom ustavnosudskog spisa.

1) Nadležnost Ustavnog suda za ocjenu UZID UZoPNM-a

9. UZoPNM je po sili članka 15. stavka 2. Ustava »organski zakon koji se donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika«.

Neovisno o svom nazivu, dakle, ni UZoPNM ni njegove izmjene i dopune nemaju snagu Ustava jer se ne donose i ne mijenjaju u postupku u kojem se donosi i mijenja Ustav. Činjenica što se neki zakoni nazivaju ustavnim »ne mijenja pravnu prirodu zakona, ne čini ih pravno drugačijim od onoga što oni po Ustavu i po svom sadržaju jesu, a Ustavni sud ih ne ocjenjuje po njihovu imenu nego po njihovoj pravnoj prirodi« (odluka Ustavnog suda broj: U-I-774/2000 od 20. prosinca 2000., »Narodne novine« broj 1/00.).

Sukladno tome, Ustavni sud nadležan je za ocjenu suglasnosti s Ustavom UZoPNM-a, uključujući i njegove izmjene i dopune.

II. POSTUPAK DONOŠENJA UZID UZoPNM-a

10. Prijedlog Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina s Konačnim prijedlogom zakona (P.Z. br. 569) podnijela je predsjedniku Hrvatskoga sabora Vlada Republike Hrvatske aktom klasa: 016-01/10-01/01, urbroj: 5030104-10-1 od 15. lipnja 2010. (u daljnjem tekstu: Prijedlog UZID UZoPNM-a).

Vlada Republike Hrvatske pozvala se na članak 15. stavak 3. Ustava kao na ustavnu osnovu za donošenje UZID UZoPNM-a. On propisuje da se zakonom »može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.«

U Prijedlogu UZID UZoPNM-a bio je sadržan i prijedlog Vlade Republike Hrvatske da se taj zakon donese po hitnom postupku. Razlozi kojima je obrazložena potreba provedbe hitnog postupka bili su sljedeći:

»Predlagatelj ocjenjuje da su se stekli uvjeti propisani odredbom članka 159. Poslovnika Hrvatskoga sabora, za donošenje Ustavnog zakona po hitnom postupku.

Potreba da se ravnopravnost i zaštita nacionalnih manjina, te prava i slobode pripadnika nacionalnih manjina dodatno urede sukladno odredbama Ustava Republike Hrvatske i odredbama međunarodnih ugovora kojima su uređena pitanja zaštite pojedinih sloboda i prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, predstavlja opravdan državni razlog za donošenje ovog Ustavnog zakona po hitnom postupku.«

11. Na temelju podnesenog Prijedloga UZID UZoPNM-a, dnevni red 18. sjednice Hrvatskoga sabora dopunjen je 16. lipnja 2010. novom točkom pod nazivom »Prijedlog ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina s Konačnim prijedlogom zakona, hitni postupak, prvo i drugo čitanje, P.Z. br. 569«. Isti dan prihvaćena je primjena hitnog postupka (jednoglasno, 131 glas »za«).

11.1. Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora na 53. sjednici održanoj 16. lipnja 2010. raspravio je Prijedlog UZID UZoPNM-a na temelju svoje nadležnosti iz članka 57. Poslovnika Hrvatskoga sabora (»Narodne novine« broj 71/00., 129/00., 117/01., 6/02. – pročišćeni tekst, 41/02., 91/03., 58/04., 69/07., 39/08. i 86/08.) kao matično radno tijelo. Nakon rasprave Odbor je većinom glasova (šest glasova »za« i pet »suzdržanih«) predložio Hrvatskom saboru da donese UZID UZoPNM u tekstu u kojemu ga je predložila Vlada Republike Hrvatske.

11.2. Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora razmotrio je na 36. sjednici održanoj 16. lipnja 2010. Prijedlog UZID UZoPNM-a na temelju svoje nadležnosti iz članka 71. Poslovnika Hrvatskoga sabora kao matično radno tijelo. Nakon provedene rasprave Odbor je jednoglasno odlučio predložiti Hrvatskom saboru da donese UZID UZoPNM, ali s amandmanima koje je Odbor predložio (v. točku 14. obrazloženja ove odluke).

11.3. Parlamentarna rasprava o Prijedlogu UZID UZoPNM-a zaključena je 16. lipnja 2010. Sukladno članku 227. Poslovnika Hrvatskoga sabora, za donošenje UZID UZoPNM-a bila je potrebna dvotrećinska većina glasova svih zastupnika, to jest najmanje 102 njihova glasa.

Hrvatski sabor je 16. lipnja 2010. dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika donio UZID UZoPNM zajedno s prihvaćenim amandmanima (129 glasova »za«, tri »protiv« i četiri »suzdržana«). Proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske 18. lipnja 2010. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 80 od 28. lipnja 2010., a stupio je na snagu 6. srpnja 2010., osmog dana od dana objave.

12. UZID UZoPNM-om izmijenjeni su članak 19., članak 20. stavak 7. i članak 22. stavci 2. i 3. UZoPNM-a, a članak 33. UZoPNM-a dopunjen je novim stavcima 5. do 8.

12.1. Predlagatelji osporavaju suglasnosti s Ustavom članka 1. stavaka 2. i 3. UZID UZoPNM-a. Riječ je o zakonskim rješenjima kojima se izmijenio članak 19. stavci 2. 3. i 4. UZoPNM-a.

III. SADRŽAJ ČLANKA 1. UZID UZoPNM-a I RAZLOZI DONOŠENJA

1) Prijedlog članka 1. UZID UZoPNM-a Vlade Republike Hrvatske

13. Vlada Republike Hrvatske, kao predlagateljica UZID UZoPNM-a, predložila je izmjenu članka 19. UZoPNM-a u tekstu koji je glasio:

»Članak 1.

U Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina ('Narodne novine', br. 155/2002 i 47/2010), članak 19. mijenja se i glasi:

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

(2) Nacionalnim manjinama koje na dan stupanja na snagu ovog Ustavnog zakona u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika jamči se najmanje tri

zastupnička mjesta u Hrvatskom saboru koji svoju zastupljenost ostvaruju na temelju općeg biračkog prava, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

(3) Nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika, pored općeg biračkog prava, na osnovu posebnog biračkog prava imaju pravo izabrati pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina, u posebnim izbornim jedinicama, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.'«

13.1. U dijelu Prijedloga UZID UZoPNM-a pod nazivom »II. Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti Ustavnim zakonom te posljedice koje će donošenjem Ustavnog zakona proistići«, Vlada Republike Hrvatske istaknula je sljedeće razloge zbog kojih je predložila izmjenu dotadašnjeg članka 19. UZoPNM-a:

»Izmjenama članka 19. Ustavnog zakona, u utvrđivanju jamstva pripadnicima nacionalnih manjina na pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru, uvode se dva modela pozitivne diskriminacije za nacionalne manjine, koji se razlikuju ovisno o tome, sudjeluju li u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske s više ili manje od 1,5%.

Pripadnici nacionalnih manjina koji na dan stupanja ovog Ustavnog zakona u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika, svoje pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru, i to od najmanje tri, a moguće i više zastupnika, ostvariti će posredstvom općeg biračkog prava.

S obzirom da je moguće da pripadnici nacionalnih manjina koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika neće pravo na svoju zastupljenost u Hrvatskom saboru ostvariti (samo) posredstvom općeg biračkog prava, to im se sukladno odredbi članka 15. stavka 3. Ustava Republike Hrvatske, novom odredbom članka 19. stavka 3., osigurava i posebno biračko pravo.

Uvođenje prikazanih modela pozitivne diskriminacije predstavlja znakovit pomak u daljnjom razvitku demokratskog sustava Republike Hrvatske i konkretizaciju pozitivnih mjera proklamiranih na načelnoj razini u članku 3. stavku 1. Ustavnog zakona.

Novouvedeni modeli pozitivne diskriminacije nacionalnih manjina slijede i temeljnu odrednicu iz članka 4. stavka 6. Ustavnog zakona prema kojoj je ovim Ustavnim zakonom ili posebnim zakonom moguće utvrditi ostvarivanje određenih prava i sloboda ovisno o brojčanoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.«

2) Amandmani na prijedlog članka 1. UZID UZoPNM-a

14. Tijekom rasprave o Prijedlogu UZID UZoPNM-a, Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora predložio je dva amandmana na članak 1. Konačnog prijedloga UZID UZoPNM-a. Prema »Izvješću Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina o Prijedlogu ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, s Konačnim prijedlogom zakona, P. Z. br. 569« oni su glasili:

»I. AMANDMAN

U članku 1. Konačnog prijedloga (KPZ) zakona kojim se mijenja čl. 19. Ustavnog zakona u stavku 2. ispred riječi 'u Hrvatskom saboru' dodaju se riječi: 'pripadnika te nacionalne

manjine', a iza riječi 'općeg biračkog prava' dodaju se riječi: 'na stranačkim listama te manjine ili listama koje predlažu birači te manjine'.

Obrazloženje:

Amandmanom se precizira predložena formulacija stavka 2. članka 19. Ustavnog zakona.

II. AMANDMAN

U članku 1. KPZ zakona kojim se mijenja čl. 19. Ustavnog zakona u stavku 3. iza riječi 'u posebnim izbornim jedinicama' dodaju se riječi: ', a čime ne mogu biti umanjena stečena prava nacionalnih manjina'.

Obrazloženje:

Dopunom stavaka 3. vraća dio teksta koji i sada postoji u članku 19. (st.2.) Ustavnog zakona, a kojim se jamče stečena prava nacionalnih manjina.«

Navedene je amandmane Vlada Republike Hrvatske prihvatila, tako da su postali sastavni dio UZID UZoPNM-a.

3) Integralni tekst osporenog članka 1. UZID UZoPNM-a

15. Članak 1. UZID UZoPNM-a u tekstu koji je danas na snazi, a u okviru kojega predlagatelji u ovom ustavnosudskom postupku osporavaju suglasnost s Ustavom stavaka 2. i 3., glasi:

»Članak 1.

U Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina ('Narodne novine', br. 155/02. i 47/10.) članak 19. mijenja se i glasi:

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

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

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

IV. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

16. Srpski demokratski forum (SDF) i Socijalistička partija Hrvatske (SPH) osporavaju suglasnost s Ustavom članka 1. stavaka 2. i 3. UZID UZoPNM-a jer smatraju da se tim odredbama srpska nacionalna manjina dovodi u neravnopravan položaj u odnosu prema drugim nacionalnim manjinama u Republici Hrvatskoj.

Prema mišljenju predlagatelja, člankom 1. UZID UZoPNM-a omogućeno je svim nacionalnim manjinama u Republici Hrvatskoj, osim srpskoj, da pored općeg biračkog prava imaju i posebno biračko pravo (to jest tzv. »dva glasa« na izborima), uslijed čega je srpska nacionalna manjina stavljena u neravnopravan položaj prema ostalima.

Predlagatelji smatraju da članak 1. stavci 2. i 3. UZID UZoPNM-a nisu u suglasnosti s člankom 15. stavcima 1. i 3. Ustava.

17. Predlagatelj Đuro Kalanja smatra nesuglasnim s Ustavom članak 1. stavak 2. UZID UZoPNM-a. Tvrdi da »odredbe navedenih zakona nisu valjano niti zakonito zasnovane na odredbama i to: Izvršnim (ispravno: izvorišnim – op.) osnovama stavci 2. i 3. članka 3., članka 5. stavci 1. i 2., članak 15. stavci 1., 2. i 3. Ustava Republike Hrvatske i članka 1. stavka 1. alineja 7., 9. i 10., članka 2., članka 3. stavka 1., članka 4. stavaka 2. i 4., članka 7. stavka 8. i članka 8. Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama.« Svoju tvrdnju obrazlaže sljedećim razlozima:

»4. Republika Hrvatska po popisu stanovništva 2001. godine broji 4437460 stanovnika:

– Hrvata 3977171 osoba

– ostalih nacionalnih manjina (21) 129752 osoba

– srpska nacionalna manjina 201631 osoba

Na temelju Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor u Sabor Republike Hrvatske biraju:

– Hrvati 140 zastupnika

– ostale nacionalne manjine 5 zastupnika

– srpska nacionalna manjina 3 zastupnika

Na temelju navedena dva pokazatelja dobiva se rezultat zastupljenosti srpske nacionalne manjine u Saboru Republike Hrvatske i to:

– Hrvata 3977171:140 = 28408 osoba

– ostale nacionalne manjine 129752:5 = 25950 osoba

– srpska nacionalna manjina 201631: 3 = 67210 osoba

Navedeni pokazatelji odražavaju činjenično stanje da je srpska nacionalna manjina u Saboru Republike Hrvatske zastupljena:

– 28408:67210=0,4227x100 = 42% u odnosu na Hrvate

– 25950:67210=0,3861x100 = 39% u odnosu na ostale nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj.

5. Na temelju pokazatelja iz točke 4. ovog prijedloga predlažem da Ustavni sud Republike Hrvatske, sukladno članku 38. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, pokrene postupak za ocjenu suglasnosti odredbi članka 1. stavak 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i članka 5. stavak 2. i 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.«

18. Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava (HHO) smatra da stavci 2. i 3. članka 1. UZID UZoPNM-a (odnosno, stavci 2. i 3. članka 19. UZoPNM-a, kako navodi predlagatelj) nisu u suglasnosti s člankom 3., člankom 14. stavkom 2., člankom 15. stavcima 1. i 3. i člankom 45. stavkom 1. Ustava iz sljedećih razloga:

»1. Nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika (mađarska, talijanska, češka, slovačka, austrijska, bugarska, njemačka, poljska, romska, rumunjska, rusinska, ruska, turska, ukrajinska, vlaška, židovska, albanska, bošnjačka, crnogorska, makedonska i slovenska) biraju pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina u posebnoj izbornoj jedinici koju čini cjelokupno područje Republike Hrvatske.

2. Birači nacionalnih manjina koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika (mađarska, talijanska, češka, slovačka, austrijska, bugarska, njemačka, poljska, romska, rumunjska, rusinska, ruska, turska, ukrajinska, vlaška, židovska, albanska, bošnjačka, crnogorska, makedonska i slovenska), osim svojih manjinskih zastupnika koje biraju na temelju svoga posebnog biračkog prava, biraju i zastupnike sa lista na temelju svoga općeg biračkog prava, što znači da imaju dvostruko pravo glasa.

3. Nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika, nemaju dvostruko pravo glasa. Za te manjine nije predviđeno biranje manjinskih zastupnika na temelju posebnog (dopunskog) biračkog prava, u posebnoj izbornoj jedinici koju čini područje cijele Republike Hrvatske, već da će svoje zastupnike birati samo na temelju općeg biračkog prava. U Hrvatskoj samo srpska manjina sudjeluje u ukupnom stanovništvu s više od 1,5% stanovnika.

4. Kako će se liste srpske manjine natjecati u svih deset izbornih jedinica u Republici Hrvatskoj pod jednakim uvjetima kao opće liste, to će svi birači koji imaju opće pravo glasa, a ne samo birači pripadnici srpske nacionalne manjine moći glasovati za izbor zastupnika srpske manjine. To konkretno znači da zastupnike koji u Hrvatskom saboru predstavljaju srpsku manjinu mogu glasujući za liste srpske manjine birati Hrvati, Srbi, Mađari, Talijani, Česi, Slovaci, Austrijanci, Bugari, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumunji, Rusini, Rusi, Turci, Ukrajinci, Vlasi, Židovi, Albanci, Bošnjaci, Crnogorci, Makedonci, Slovenci, birači ostalih narodnosti, nacionalno neopredijeljenih, te onih koji su izrazili regionalnu pripadnost i nepoznate etničke pripadnosti.

5. Diferenciranim ozakonjenjem dvostrukog prava glasa članak 19. stavak 2. i 3. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina ('Narodne novine', br. 155/02, 47/10. i 80/10) širom je otvorio vrata uvođenju kategorija zastupnika prvoga i drugog reda, o čemu se već neko vrijeme spekulira u strukovnim i političkim krugovima. Prve bi činili izabrani kandidati s općih lista i lista srpske manjine koje biraju svi državljani na temelju općega i jednakog prava

glasa, a druge izabrani kandidati ostalih manjina koji se biraju na temelju drugoga ili dodatnog prava glasa i prema posebnim izbornim pravilima.

6. Odredbe članka 19. stavka 2. i 3. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina ('Narodne novine', br. 155/02, 47/10. i 80/10) stvarno povlašćuju samo aktere srpske politike (političke stranke i srpske manjinske organizacije) u izbornom procesu u odnosu na sve ostale političke stranke i nezavisne liste koje sudjeluju u izboru zastupnika. Omogućuju da se liste srpske manjine natječu u svih deset izbornih jedinica u Hrvatskoj pod jednakim uvjetima kao opće liste, osim što liste srpske manjine ne mogu izgubiti izbore. Ako opće liste ne prijeđu izborni prag i ne osvoje mandate, njihovi kandidati neće biti izabrani zastupnici u Hrvatskome saboru, te će kao gubitnici izbora, otići doma, na burzu ili na stara radna mjesta. Ali, ako liste srpske manjine ne prijeđu prag i ne osvoje mandate, njihovi kandidati ne gube izbore već odlaze u drugi postupak u kojemu sigurno dobivaju tri mjesta u Hrvatskom Saboru.

7. Dakle, da bi Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina ('Narodne novine', br. 155/02, 47/10. i 80/10) bio u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i opće usvojenim civilizacijskim načelima koja vrijede u predstavničkoj demokraciji mora se ukinuti dvostruko pravo glasa samo nekim manjinama ili da ga proširiti na sve manjine i izjednačiti njihov pravni status te ukinuti drugačija pravila za izbor zastupnika manjina koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika (a to je samo srpska manjina).«

19. GONG osporava suglasnost s Ustavom članka 1. stavaka 2. i 3. UZID UZoPNM-a sa sljedećim obrazloženjem:

»II.

I. Ustav u članku 15. propisuje da se u Republici Hrvatskoj jamči ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina. Nadalje, članak 15. Ustava također određuje da 'Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor'.

Predlagatelj smatra da su citirane odredbe Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama (UZoPNM-a – op.) i Zakona o izmjenama i dopunama (Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor – op.) suprotne čl. 15. Ustava Republike Hrvatske jer je tim odredbama povrijeđeno pravo na ravnopravnost pripadnika srpske nacionalne manjine u odnosu na pripadnike ostalih nacionalnih manjina. Iz citiranih odredaba proizlazi da pripadnici srpske nacionalne manjine nemaju, pored općeg biračkog prava, i posebno biračko pravo u izborima zastupnika u Hrvatski sabor kao što to imaju pripadnici ostalih nacionalnih manjina (koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5 % stanovnika). Pri tome Predlagatelj naglašava da članak 15. Ustava određuje da se zakonom može pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno biračko pravo i tu mogućnost predviđa za sve nacionalne manjine a ne samo za određenu ili određene nacionalne manjine.

Činjenica da od svih nacionalnih manjina samo srpskoj nacionalnoj manjini nije dano pored općeg i posebno biračko pravo vidljiva je i iz toga što Zakon o izmjenama i dopunama u članku 5. izričito navodi da je nacionalna manjina iz stavka 2. članka 16. Zakona (dakle nacionalna manjina koje na dan stupanja na snagu Ustavnog zakona u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluje s više od 1,5 % stanovnika) srpska nacionalna manjina, koja svoju zastupljenost ostvaruje samo na temelju općega biračkog prava. Činjenica da ni jedna druga nacionalna manjina, osim srpske, ne može zadovoljiti kriterij iz članka 5. Zakona o

izmjenama i dopunama (dakle biti nacionalna manjina koja na dan stupanja na snagu Ustavnog zakona u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluje s više od 1,5 % stanovnika) vidljiva je i iz toga kako je određen mjerodavni vremenski trenutak prema kojem se određuje brojnost nacionalne manjine ('...nacionalnim manjinama koje na dan stupanja na snagu Ustavnog zakona...').

II. Predlagatelj smatra da su citirane odredbe Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama i Zakona o izmjenama i dopunama suprotne i čl. 45. stavku 1. Ustava Republike Hrvatske jer je tim odredbama povrijeđeno pravo na jednakost biračkog prava srpske nacionalne manjine u odnosu na pripadnike ostalih nacionalnih manjina.

Ustav u članku 45. stavku 1. određuje da hrvatski državljani s navršenih 18 godina (birači) imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Republike Hrvatske i Europski parlament te u postupku odlučivanja na državnom referendumu, u skladu sa zakonom.

Prema citiranim odredbama Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama i Zakona o izmjenama i dopunama, pripadnici srpske nacionalne manjine imaju pravo samo na opće biračko pravo te moraju izabrati hoće li glasovati za kandidata – zastupnika sa liste srpske nacionalne manjine ili za kandidata sa stranačkih ili nezavisnih lista unutar iste izborne jedinice dok pripadnici ostalih nacionalnih manjina imaju i posebno biračko pravo, tj. pravo glasati i za kandidata – zastupnika sa liste nacionalne manjine i za kandidata sa stranačkih ili nezavisnih lista. Sukladno navedenom biračko pravo jedne nacionalne manjine (srpske) ne vrijedi jednako kao i biračko pravo ostalih nacionalnih manjina.

Dakle, Zakon o izmjenama i dopunama isključivo razlikuje srpsku nacionalnu manjinu od ostalih nacionalnih manjina pri čemu se pripadnici srpske nacionalne manjine stavljaju u nepovoljniji položaj na osnovi svog nacionalnog podrijetla u odnosu na ostale manjine u Republici Hrvatskoj. Ovakva podjela nacionalnih manjina prema kojoj je jednoj u zakonu specifično određenoj manjini (srpska nacionalna manjina) zajamčeno samo opće biračko a ostalima pored općeg biračkog prava i posebno biračko pravo, suprotno je najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske konkretno pravu na jednakosti te nacionalnu ravnopravnost (određenim u članku 3. Ustava).

Citirane odredbe Zakona o izmjenama i dopunama protivne su i članku 4. stavku 1. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe (dalje: 'Okvirna konvencija'), koja čini dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske na temelju Zakona o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina ('Narodne novine' – Međunarodni ugovori, broj 14/97) te obvezuje Republiku Hrvatsku na priznavanje posebnih prava pripadnicima nacionalnih manjina koje žive na njezinom području. Prema članku 4. stavku 1. Okvirne konvencije, stranke (Okvirne konvencije) se obvezuju jamčiti pripadnicima nacionalnih manjina pravo jednakosti pred zakonom i jednake pravne zaštite. U svezi s tim zabranjuje se bilo kakva diskriminacija temeljena na pripadnosti nacionalnoj manjini. Citirane odredbe Zakona o izmjenama i dopunama protivne su članku 4. stavku 1. Okvirne konvencije jer se njima pripadnici srpske nacionalne manjine diskriminiraju u odnosu na pripadnike ostalih nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj time što i im se ne daju jednaka prava kao pripadnicima ostalih nacionalnih manjina.«

V. MJERODAVNO PRAVO

1) Ustav Republike Hrvatske

20. Za ocjenu osnovanosti prijedloga predlagatelja mjerodavni su članak 1., dijelovi članka 3., članci 14., 15. i 16., članak 45. stavak 1. i članci 70., 71. i 74. stavak 1. Ustava, koji glase:

»Članak 1.

Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska... država.

U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.

Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika...«

»Članak 3.

... jednakost, nacionalna ravnopravnost,... vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki.«

»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.«

»Članak 16.

Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.«

»Članak 45.

Hrvatski državljani s navršenih 18 godina (birači) imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor..., u skladu sa zakonom.

(...)«

»Članak 70.

Hrvatski sabor je predstavničko tijelo građana... u Republici Hrvatskoj.«

»Članak 71.

Hrvatski sabor ima najmanje 100, a najviše 160 zastupnika koji se, na temelju općeg i jednakoga biračkog prava, biraju neposredno tajnim glasovanjem.«

»Članak 74.

Zastupnici u Hrvatskom saboru nemaju obvezujući mandat.

(...)«

21. Člankom 1. stavkom 2. podstavkom 2. Promjene Ustava Republike Hrvatske od 16. lipnja 2010. (»Narodne novine« broj 76/10.; u daljnjem tekstu: Promjena Ustava iz 2010.) izmijenjene su i dopunjene Izvorišne osnove Ustava. On u mjerodavnom dijelu glasi:

»Članak 1.

U Ustavu Republike Hrvatske ('Narodne novine', br. 56/90., 135/97., 8/98. – pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. – pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. – pročišćeni tekst i 55/01. – ispr.) u Glavi I. IZVORIŠNE OSNOVE...

(...)

U stavku 2. iza riječi: 'poretka' ostatak rečenice mijenja se i glasi: 'Republika Hrvatska ustanovljuje se kao nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodnoga svijeta.'«

2) Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe

22. Za ocjenu osnovanosti prijedloga mjerodavna je i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe (Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, »Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 14/97.; u daljnjem tekstu: Okvirna konvencija). Ona čini dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj je snazi iznad zakona. Mjerodavne odredbe Okvirne konvencije glase:

»Članak 4.

(...)

2. Stranke se obvezuju da će po potrebi usvojiti odgovarajuće mjere s ciljem promicanja pune i učinkovite jednakosti između pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većinskog pučanstva u svim područjima... političkog... života. U svezi s tim stranke će na odgovarajući način uzeti u obzir specifične uvjete pripadnika nacionalnih manjina.

3. Mjere usvojene u skladu sa stavkom 2. ne smatraju se činom 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.«

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

23. U ovoj se odluci izraz »opći izborni sustav« koristi za označavanje izbornog sustava za izbor u Hrvatski sabor zastupnika »naroda« u smislu članka 1. stavka 2. Ustava, to jest zastupnika svih državljana Republike Hrvatske za koje birači glasuju na temelju općeg i jednakog biračkog prava po osnovi svoje državljanske pripadnosti Republici Hrvatskoj, neovisno o nacionalnoj pripadnosti, prema pravilima propisanim u izbornom zakonu.

Prema pozitivnom zakonodavstvu, riječ je o razmjernom izbornom sustavu s deset višemandatnih izbornih jedinica u kojima se, na temelju stranačkih i neovisnih kandidacijskih lista, u Hrvatski sabor bira ukupno 140 zastupnika (14 zastupnika u svakoj pojedinoj izbornoj jedinici).

Izborna pravila koja uređuju taj sustav u daljnjem će se tekstu nazivati »općim izbornim pravilima«, izborne jedinice »općim izbornim jedinicama«, kandidacijske liste »općim kandidacijskim listama«, a glas birača u tom sustavu »općim glasom«.

23.1. Nadalje, u ovoj odluci Ustavni sud polazi od zakonodavčeva razlikovanja nacionalnih manjina po brojnosti njihovih pripadnika u smislu članka 1. UZID UZoPNM-a. Nacionalna manjina koja u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluje s više od 1,5% stanovnika u ovoj će se odluci nazivati »brojčano velikom manjinom«, a nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika »malobrojnim manjinama«.

Na kraju se napominje da pitanje općih mjerila za određivanje neke manjine »brojčano velikom«, odnosno »malobrojnom« nije predmet razmatranja u ovom ustavnosudskom postupku.

1) Izbor zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatski sabor

1999. – 2010.

24. Ustavni sud primjećuje da se zakonodavac, neprekidno od 1991. godine do danas, opredjeljuje da pripadnicima nacionalnih manjina unaprijed zakonom jamči i osigurava određen broj mjesta u Hrvatskom saboru. Sve do stupanja na snagu UZID UZoPNM-a to se

jamstvo osiguravalo na temelju ustavnih zakona kojima su se uređivala prava nacionalnih manjina i izbornih zakona, a ne na temelju Ustava.

Od uvođenja razmjernog izbornog sustava 1999. godine (Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor, »Narodne novine« broj 116/99.; u daljnjem tekstu: ZIZHS/99), u sva tri dosadašnja izborna postupka za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (2000., 2003. i 2007.) unaprijed zakonom zajamčena i osigurana mjesta za pripadnike nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru popunjavala su se, na temelju posebnih zakonskih pravila za birače-pripadnike nacionalnih manjina, u posebnoj izbornoj jedinici za manjine.

U odnosu na aktivno i pasivno biračko pravo pripadnika nacionalnih manjina bilo je predviđeno nekoliko pozitivnih (afirmativnih) mjera, koje se navode u nastavku pod točkama a) do e).

a) Pripadnici nacionalnih manjina imali su pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru.

b) Zakonom je unaprijed bio zajamčen i osiguran odgovarajući broj zastupničkih mjesta na koje su se izabirali zastupnici nacionalnih manjina.

c) Izbori za zastupnike nacionalnih manjina bili su utemeljeni na načelu »ili« – »ili«. Birači-pripadnici nacionalnih manjina mogli su slobodnom voljom odabrati za koga će i u kojem će svojstvu glasovati: ili u svojstvu državljana Republike Hrvatske, neovisno o svojoj nacionalnoj pripadnosti, za zastupnike »naroda«, to jest zastupnike svih državljana Republike Hrvatske, na temelju općeg i jednakog biračkog prava u općim izbornim jedinicama ili u svojstvu pripadnika nacionalne manjine za zastupnike nacionalnih manjina u posebnoj izbornoj jedinici.

d) Prethodno navedeno pravo odabira birača-pripadnika nacionalnih manjina nije utjecalo na položaj i broj zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru. Ako su birači-pripadnici nacionalnih manjina odabrali da će na izborima glasovati na temelju općeg i jednakog biračkog prava u svojstvu državljana Republike Hrvatske u općim izbornim jedinicama, a ne u svojstvu pripadnika nacionalne manjine za zastupnike nacionalnih manjina u posebnoj izbornoj jedinici, taj njihov odabir nije utjecao na unaprijed zajamčen broj zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru, jer on nije ovisio o broju dobivenih glasova na izborima.

e) Neovisno o tome s koliko je glasova birača kandidat-pripadnik nacionalne manjine bio izabran za zastupnika na unaprijed zajamčeno i osigurano mjesto u Hrvatskom saboru, on je u svom zastupničkom mandatu, to jest u svojim zastupničkim ovlastima, pravima, dužnostima i odgovornostima bio u cijelosti izjednačen sa zastupnicima koji su u Hrvatski sabor bili izabrani u okviru općeg izbornog sustava. To stoga što je jedan glas birača-pripadnika nacionalne manjine na izborima zastupnika u Hrvatski sabor u sebi istodobno nosio i potencijal općeg glasa i potencijal posebnog glasa. Koji je od njih realiziran na dan izbora ovisilo je o volji birača-pripadnika nacionalne manjine.

24.1. Ustavni sud također podsjeća da je broj zastupnika nacionalnih manjina, koji se u Hrvatski sabor biraju na unaprijed zakonom zajamčena i osigurana mjesta, bio podložan izmjenama. Promotri li se samo razdoblje od stupanja na snagu ZIZHS-a/99 do stupanja na snagu ZID ZIZHS-a iz 2010., taj se broj kretao od početnih petero (2000.) do osmero (2003. i 2007.). Najznačajnije povećanje broja unaprijed zajamčenih i osiguranih mjesta u Hrvatskom

saboru zabilježeno je u odnosu na zastupnike srpske nacionalne manjine (od jednog zastupničkog mjesta 2000. do tri zastupnička mjesta 2003. i 2007.).

25. Sukladno prethodno opisanom izbornom modelu, u zakonodavnom razdoblju od 1999. do 2010. godine struktura Hrvatskoga sabora sastojala se od:

– 140 zastupnika izabranih na temelju općeg i jednakog biračkog prava, u čijem su sastavu bili i zastupnici koji po svom nacionalnom podrijetlu pripadaju nacionalnim manjinama u Republici Hrvatskoj, i

– petero (2000.), odnosno osmero (2003. i 2007.) zastupnika-pripadnika nacionalnih manjina koje su birali samo birači pripadnici nacionalnih manjina na zakonom unaprijed zajamčena i osigurana zastupnička mjesta.

Drugim riječima, pripadnici nacionalnih manjina birali su se u Hrvatski sabor po dvije osnove:

– i kao pripadnici »naroda« u smislu članka 1. stavaka 2. i 3. Ustava, po državljanskoj osnovi, u okviru općeg izbornog sustava,

– i kao pripadnici nacionalne manjine na zakonom unaprijed zajamčena i osigurana zastupnička mjesta za nacionalne manjine.

26. Ustavni sud ocjenjuje da su prethodne činjenice dostatne za podsjećanje na uređenje izbora zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatski sabor u troje posljednjih parlamentarnih izbora (2000., 2003. i 2007.).

27. Ustavni sud primjećuje da je i u osporenom članku 1. stavcima 2. i 3. UZID UZoPNM-a zadržan sustav unaprijed zajamčenih i osiguranih mjesta za zastupnike nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru. Međutim, način ostvarivanja biračkog prava birača-pripadnika nacionalnih manjina izmijenjen je u odnosu na onaj koji je postojao u zakonodavnom razdoblju od 1999. do 2010. godine.

U svjetlu članka 1. stavaka 2. i 3. UZID UZoPNM-a, u ovom ustavnosudskom postupku Ustavni sud mora odgovoriti na tri načelna ustavnopravna pitanja:

– je li u suglasnosti s Ustavom rješenje, sadržano u članku 1. stavku 2. UZID UZoPNM-a, koje predviđa unaprijed zajamčena i osigurana zastupnička mjesta za nacionalnu manjinu u okviru općeg izbornog sustava utemeljenog na općem i jednakom biračkom pravu (v. točke 29. do 35. obrazloženja ove odluke)?;

– je li u suglasnosti s Ustavom rješenje, sadržano u članku 1. stavku 3. UZID UZoPNM-a, koje omogućuje da birači-pripadnici nacionalnih manjina na izborima zastupnika u Hrvatski sabor imaju glas više od birača-pripadnika većinskog naroda (v. točke 36. do 52. obrazloženja ove odluke)?;

– promatrajući rješenja sadržana u članku 1. stavcima 2. i 3. UZID UZoPNM-a kao jedinstvenu cjelinu, je li u suglasnosti s Ustavom rješenje koje omogućuje da birači-pripadnici malobrojnih manjina na izborima zastupnika u Hrvatski sabor imaju glas više od birača-

pripadnika brojčano velike manjine u Republici Hrvatskoj (v. točke 53. do 58. obrazloženja ove odluke)?

28. Odgovori na navedena pitanja ne mogu se dati bez uvažavanja činjenice da Ustav, kao temeljni pravni akt hrvatske države, nije vrijednosno neutralan.

Tu je važnu ustavnopravnu činjenicu Ustavni sud već razrađivao u svojoj dosadašnjoj praksi. Tako je u točki 8.2. rješenja broj: U-I-3789/2003 i dr. od 8. prosinca 2010. (»Narodne novine« broj 142/10.), kojim Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za ocjenu suglasnosti s Ustavom više članka Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 116/99., 109/00., 53/03., 69/03. – pročišćeni tekst, 167/03. – Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja, 44/06. – članak 27. stavak 1. Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, 19/07., 20/09. – Odluka o davanju vjerodostojnog tumačenja; u daljnjem tekstu: ZIZHS), Ustavni sud istaknuo:

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

28.1. Ustavni sud također podsjeća da je jedan od temeljnih zahtjeva u postupku pridruživanja Republike Hrvatske članstvu u Europskoj uniji unapređenje zaštite i prava nacionalnih manjina. Istovjetan zahtjev postavlja se i u okviru Vijeća Europe, kojemu je Republika Hrvatska članica od 1996. godine. Ti su zahtjevi u cijelosti suglasni s temeljnim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenim u Ustavu. Stoga je ostvarenje ustavnih, ali i europskih pravnih vrednota pod nadzorom Ustavnog suda po sili njegovih ustavnih zadaća i ovlasti. Ustavni nadzor nad konkretnim rješenjima u tom smislu obuhvaća cjelokupno nacionalno zakonodavstvo, uključujući i ono koje je doneseno u postupku usklađivanja s pravnom stečevinom (*acquis communautaire*) Europske unije i ono koje je od posebnog interesa za Vijeće Europe i Europsku uniju iako nije dio te stečevine.

2) Posebna zastupljenost manjina u okviru općeg izbornog sustava

29. Ustavni sud u prvom redu mora istaknuti da je ispitivanje materijalnopravne suglasnosti s Ustavom članka 1. stavka 2. UZID UZoPNM-a otežano zbog izrazitih nejasnoća samog zakonskog teksta, koja otvaraju mogućnost njegova različitog, pa i suprotnog tumačenja.

U tom je članku, naime, propisano da se »nacionalnim manjinama« (u množini) »jamči« najmanje tri zastupnička mjesta pripadnika »te nacionalne manjine« (u jednini). Nije, dakle, jasno jamče li se svim nacionalnim manjinama iz članka 1. stavka 2. UZID UZoPNM-a zajedno »najmanje tri zastupnička mjesta« ili se svakoj pojedinoj od njih zasebno jamče »najmanje tri zastupnička mjesta«.

Riječ je o propustu u jezičnoj strukturi normativnog teksta koji je nastao umetanjem u izvorni tekst Prijedloga UZID UZoPNM-a Vlade Republike Hrvatske amandmana I. koji je predložio

Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora

(»... ispred riječi 'u Hrvatskom saboru' dodaju se riječi: 'pripadnika te nacionalne manjine'« – v. točku 14. obrazloženja ove odluke). Taj bi propust sam za sebe morao dovesti do uklanjanja članka 1. stavka 2. UZID UZoPNM-a iz pravnog poretka jer narušava smisao, a time i samu bit propisane zakonske mjere.

Međutim, polazeći od činjeničnog stanja koje danas postoji u Republici Hrvatskoj, a iz kojeg nesporno proizlazi da se članak 1. stavak 2. UZID UZoPNM-a odnosi samo na jednu brojčano veliku manjinu, Ustavni sud odlučio je nastaviti s ispitivanjem materijalnopravne suglasnosti s Ustavom članka 1. stavka 2. UZID UZoPNM-a. Za potrebe ovog ustavnosudskog postupka, dakle, ima se smatrati da se člankom 1. stavkom 2. UZID UZoPNM-a jednoj brojčano velikoj manjini, u okviru općeg izbornog sustava, jamče »najmanje tri zastupnička mjesta« u Hrvatskom saboru.

Činjenično, riječ je o srpskoj nacionalnoj manjini, jer je ona na dan stupanja na snagu UZID UZoPNM-a jedina ispunjavala pretpostavke propisane člankom 1. stavkom 2. Stoga će se u nastavku teksta ove odluke, ovisno o kontekstu, uz opću kraticu »brojčano velika manjina« koristiti i kratica »srpska manjina«.

Prethodno utvrđenje, međutim, ne otklanja temeljni prigovor o ustavnopravnoj neprihvatljivosti izričaja članka 1. stavka 2. UZID UZoPNM-a koji narušava smisao i bit propisane zakonske mjere, što nije u suglasnosti sa zahtjevima koji u odnosu na zakone proizlaze iz vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

30. Pitanje o suglasnosti s Ustavom rješenja, koje u okviru općeg izbornog sustava predviđa unaprijed zajamčena i osigurana zastupnička mjesta za bilo koju manjinu, Ustavni sud razmatrao je polazeći od strukturalnog jedinstva ustavnog teksta iz kojeg proizlazi objektivni poredak vrijednosti koji je Ustavni sud dužan štititi i promicati (v. točku 28. obrazloženja ove odluke).

30.1. U stavku 2. Izvorišnih osnova Ustava određen je ustavni identitet Republike Hrvatske:

»... Republika Hrvatska ustanovljuje se kao nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodnoga svijeta.«

Članak 1. stavak 1. Ustava definira Republiku Hrvatsku kao demokratsku državu, a stavak 2. Ustava propisuje da »u Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana«. Članak 1. stavak 3. Ustava propisuje da »narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika«.

Članak 3. Ustava propisuje da su jednakost, nacionalna ravnopravnost i višestranački demokratski sustav najviše vrednote ustavnog poretka, koje služe za tumačenje Ustava. Sve ustavne vrednote moraju se ostvarivati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi (članak 14. stavak 1. Ustava).

U svjetlu članka 1. i članka 3. Ustava (koji se sagledava zasebno i zajedno s člankom 14. Ustava), treba razmatrati članak 45. stavak 1. Ustava koji propisuje da »hrvatski državljani s navršenih 18 godina (birači) imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor..., u skladu sa zakonom« i s njim povezan članak 71. Ustava koji propisuje da »Hrvatski sabor ima najmanje 100, a najviše 160 zastupnika koji se, na temelju općeg i jednakoga biračkog prava, biraju neposredno tajnim glasovanjem«. Pri tome, članak 70. Ustava definira Hrvatski sabor (i) kao »predstavničko tijelo građana«, dok članak 74. stavak 1. Ustava jamči zastupnicima slobodan mandat.

30.2. Iz navedenih Izvorišnih osnova i mjerodavnih ustavnih odredbi proizlazi da je Ustav prihvatio građanski koncept države u kojoj svi njezini državljani – koji obuhvaćaju pripadnike hrvatskoga naroda i pripadnike svih nacionalnih manjina – čine »narod« (njem. Staatsvolk, državni narod).

Tako definiran »narod« – to jest »zajednica slobodnih i ravnopravnih državljana« – ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika u Hrvatski sabor, predstavničko tijelo građana, na temelju općeg i jednakog biračkog prava.

Sukladno navedenom, Ustavni sud utvrđuje da Ustav ne dopušta unaprijed zakonom jamčiti i određivati broj zajamčenih zastupničkih mjesta za bilo koju manjinu po bilo kojoj osnovi (nacionalnoj, etničkoj, jezičnoj, spolnoj, dobnoj, obrazovnoj, strukovnoj, imovinskoj i dr.) u okviru općeg izbornog sustava. Taj se sustav ustrojava radi ostvarivanja vlasti »naroda« u smislu članka 1. stavaka 2. i 3. Ustava i neposredan je izraz jednakosti, nacionalne ravnopravnosti i višestranačkog demokratskog sustava, najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

31. Unatoč tome, članak 1. stavak 2. UZID UZoPNM-a propisuje:

»Članak 1.

U Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina ('Narodne novine', br. 155/02. i 47/10.) članak 19. mijenja se i glasi:

(1)...

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

(3)...'«

Zakonodavac je u članku 1. stavku 2. UZID UZoPNM-a prvi put u izbornopravnoj povijesti Republike Hrvatske propisao rješenje kojemu je cilj da se pripadnicima jedne nacionalne manjine u okviru općeg izbornog sustava (to jest u općim izbornim jedinicama), primjenom sustava unaprijed zajamčenih zastupničkih mjesta, osiguraju »najmanje tri zastupnička mjesta« u Hrvatskom saboru.

Očito je, dakle, da ustavnopravni zahtjev, obrazložen u točki 30.2. obrazloženja ove odluke, nije poštovan u članku 1. stavku 2. UZID UZoPNM-a jer se njime jednoj skupini birača, u okviru općeg izbornog sustava, unaprijed zakonom jamče i osiguravaju zastupnička mjesta po osnovi njihove nacionalne pripadnosti.

U tom smislu S. Barić u stručnom mišljenju ističe:

»Svako izdvajanje bilo koje skupine hrvatskih državljana iz ukupnog korpusa 'naroda' po bilo kojem kriteriju, pa tako i kriteriju nacionalne pripadnosti, i kreiranje rješenja po kojem takva skupina biva posebno predstavljena primjenom općeg i jednakog biračkog prava smatram ustavnopravno neprihvatljivim, odnosno suprotnim temeljnom slovu i smislu Ustava RH, samom temeljnom pojmu 'naroda' 'iz kojeg proizlazi vlast i kome pripada vlast'. Takvo rješenje presumira da postoje različiti, ustavnopravno priznati i prepoznati dijelovi naroda, što se ima reflektirati u zastupljenosti pojedinih dijelova općeg i zajedničkog pojma naroda. To nije slučaj s Ustavom RH. Narod je jedan i jedinstven i u ustavnopravnom smislu čine ga svi državljani RH, bez obzira na njihove osobne karakteristike, pa tako i nacionalnu pripadnost.«

Ustavni sud prihvaća stajalište da je člankom 1. stavkom 2. UZID UZoPNM-a jedna manjinska skupina građana izdvojena iz ukupnog korpusa »naroda« po kriteriju nacionalne pripadnosti i da je »priznata i prepoznata« kao poseban »dio naroda«, što je u nesuglasnosti s ustavnom postavkom o »jednom i jedinstvenom« narodu koji, kao zajednica državljana, ostvaruje vlast u Republici Hrvatskoj.

32. Nadalje, rješenjem sadržanim u članku 1. stavku 2. UZID UZoPNM-a izravno se narušava temeljni ustavni zahtjev za jednakim biračkim pravom svih birača-državljana Republike Hrvatske u okviru općeg izbornog sustava. Sustav unaprijed zajamčenih i osiguranih zastupničkih mjesta pretpostavlja, naime, posebne mjere koje će osigurati da kandidati-pripadnici nacionalne manjine doista budu i izabrani na unaprijed im zajamčena zastupnička mjesta u Hrvatskom saboru. To pak pretpostavlja priznavanje različitih mjera pogodovanja u korist »manjinskih« kandidacijskih lista, koje mjere po naravi stvari dovode do nejednakosti biračkog prava u okviru općeg izbornog sustava, što Ustav ne dopušta.

33. Ustavni sud na kraju primjećuje da jamstvo osiguranja »najmanje tri zastupnička mjesta« za pripadnike brojčano velike (to jest srpske) manjine u okviru općeg izbornog sustava, na način na koji je ono uređeno UZID UZoPNM-om, dovodi do ustavnopravne konfuzije u zastupničkoj strukturi Hrvatskoga sabora. Ako (najmanje) troje zastupnika srpske manjine biraju svi birači-državljani Republike Hrvatske (to jest, »narod« u smislu članka 1. stavka 2. Ustava), onda se osnovano postavlja pitanje: koja je razlika između tih (najmanje) troje zastupnika srpske manjine i ostalih zastupnika, osobito onih srpske nacionalnosti koje u okviru općeg izbornog sustava također bira isti krug birača (»narod«), samo što u potonjem slučaju nije riječ o kandidatima s kandidacijskih lista političkih stranaka koje predstavljaju srpsku manjinu ili lista koje predlažu birači srpske manjine, nego o kandidatima s kandidacijskih lista drugih političkih stranaka, odnosno neovisnih (općih) kandidacijskih lista?

Čini se da među njima ne bi postojale supstancijalne razlike, jer bi sve njih birao »narod« u smislu članka 1. stavka 2. Ustava u okviru općeg izbornog sustava. Razlika je samo u pravnom položaju predlagatelja kandidacijskih lista, jer članak 1. stavak 1. UZID UZoPNM-a jamči (najmanje) troje zastupničkih mjesta isključivo kandidatima koje na svojim listama

istaknu registrirane političke stranke koje predstavljaju srpsku manjinu, odnosno kandidatima koje na svojim (»manjinskim«) neovisnim listama predlože birači srpske manjine.

Ustavni sud primjećuje da je navedena razlika među predlagateljima kandidacijskih lista u okviru općeg izbornog sustava nastala umetanjem u izvorni tekst Prijedloga UZID UZoPNM-a Vlade Republike Hrvatske amandmana I. koji je predložio Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora (»... iza riječi 'općeg biračkog prava' dodaju se riječi: 'na stranačkim listama te manjine ili listama koje predlažu birači te manjine'« – v. točku 14. obrazloženja ove odluke).

Ustavni sud ne smatra potrebnim u ovom ustavnosudskom postupku posebno ispitivati sve posljedice navedene razlike u pravnom položaju predlagatelja kandidacijskih lista u okviru općeg izbornog sustava. Dostatno je primijetiti, primjerice, da članak 1. stavak 2. UZID UZoPNM-a, u dijelu koji propisuje da neovisne kandidacijske liste birača srpske manjine mogu predlagati samo »birači te manjine«, otvara niz ozbiljnih pitanja. Učinci te odredbe, naime, moraju se sagledavati u svjetlu činjenice da u ustavnom poretku Republike Hrvatske svaki pojedinac slobodno disponira svojom nacionalnom pripadnošću. Istodobno, međutim, ta se odredba mora sagledavati i u svjetlu ustavnog zahtjeva za zaštitom privatnosti, budući da njezina provedba po naravi stvari pretpostavlja obvezu predlagatelja »manjinskih« neovisnih lista da u okviru općeg izbornog sustava javno deklariraju svoju nacionalnu pripadnost, odnosno obvezu nadležnih državnih tijela da u okviru općeg izbornog sustava provjeravaju pripada li svaki pojedini predlagatelj takve neovisne liste srpskoj manjini.

34. Zbog navedenih razloga Ustavni sud mora utvrditi da članak 1. stavak 2. UZID UZoPNM-a sadrži zakonodavnu mjeru koja se s ustavnopravnog aspekta ne bi mogla smatrati prihvatljivom.

Čini se da učinci rješenja iz članka 1. stavka 2. UZID UZoPNM-a primarno doprinose ostvarenju određenog izbornog rezultata pripadnika »brojčano velike« manjine (politički cilj), a ne cilju ostvarenja njihove nacionalne ravnopravnosti (ustavnopravno dopušten cilj) (S. Barić). Stoga je rješenje, sadržano u članku 1. stavku 2. UZID UZoPNM-a, u nesuglasnosti s člankom 1. stavcima 2. i 3. Ustava, sagledava li ga se s aspekta jednakosti, nacionalne ravnopravnosti i višestranačkog demokratskog sustava, najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

34.1. Ustavni sud na kraju posebno napominje da prethodno utvrđenje ne isključuje primjenu sustava unaprijed zajamčenog i osiguranog broja mjesta za zastupnike nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru izvan općeg izbornog sustava.

Istodobno, ono ne isključuje ni primjenu odgovarajućih pozitivnih mjera za manjine u okviru općeg izbornog sustava. Polazeći od načelnih stajališta Komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije), savjetodavnog tijela Vijeća Europe za ustavna pitanja, riječ bi mogla biti, primjerice, o sljedećim pozitivnim mjerama: – priznavanju političkim strankama koje predstavljaju nacionalne manjine da sudjeluju u izborima utemeljenim na općem i jednakom biračkom pravu; – propisivanju posebnog izbornog praga za političke stranke koje predstavljaju nacionalne manjine u odnosu na propisani opći izborni prag; – određivanju izbornih jedinica (to jest njihova broja, veličine i oblika) na način koji povećava mogućnost sudjelovanja pripadnika nacionalnih manjina u zakonodavnom tijelu, ili općenito – uvođenju što razmjernijeg izbornog sustava, itd. (usp. *Venice Commission Report on electoral rules and affirmative action for national minorities participation in decision-making process in*

European countries, CDL-AD(2005)009, 62th Plenary Session, Venice, 11-12 March 2005, § 68).

35. Iz razloga navedenih u točkama 29. do 34. obrazloženja ove odluke, Ustavni sud ukinuo je članak 1. stavak 2. UZID UZoPNM-a.

3) Posebno biračko pravo pripadnika nacionalnih manjina

36. Člankom 7. Promjene Ustava Republike Hrvatske od 9. studenoga 2000. (»Narodne novine« broj 113/00.) dopunjen je članak 15. Ustava (i) novim stavkom 3. koji glasi:

»Članak 7.

U članku 15. iza stavka 1. dodaju se novi stavci... 3. koji glase:

'(...)

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

(...)«

Članak 1. stavak 3. UZID UZoPNM-a glasi:

»Članak 1.

U Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina ('Narodne novine', br. 155/02. i 47/10.) članak 19. mijenja se i glasi:

'(...)

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

Ustavni sud primjećuje da svi predlagatelji u svojim prijedlozima ističu da članak 15. stavak 3. Ustava omogućuje, a članak 1. stavak 3. UZID UZoPNM-a priznaje pravo pripadnicima »malobrojnih« manjina da na izborima zastupnika u Hrvatski sabor imaju glas više od birača-pripadnika većinskog naroda, kojim (drugim) glasom oni biraju »svoje zastupnike« u Hrvatski sabor. Taj će se (drugi) glas pripadnika »malobrojnih« manjina u nastavku obrazloženja ove odluke nazivati »dopunskim glasom«, budući da ti isti birači svojim (prvim) općim glasom imaju pravo birati zastupnike u Hrvatski sabor u okviru općeg izbornog sustava, po osnovi svoje državljanske pripadnosti Republici Hrvatskoj.

37. Ustavni sud ne smatra potrebnim u ovom ustavnosudskom postupku podrobno ispitivati sadržaj i granice članka 15. stavka 3. Ustava. Dostatno je utvrditi da je tumačenje članka 15. stavka 3. Ustava, koje u svojim prijedlozima ističu predlagatelji, legitimno i ustavnopravno održivo.

Istodobno, međutim, dužnost je Ustavnog suda istaknuti da se »posebno pravo« pripadnika nacionalnih manjina »da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor« ne iscrpljuje samo u dopunskom glasu birača-pripadnika nacionalnih manjina. To je pravo moguće realizirati i bez priznavanja dopunskog glasa pripadnicima nacionalnih manjina, što ovisi o tipu i vrsti izbornog sustava u kojem se ono ostvaruje.

Utoliko je sadržaj i opseg članka 15. stavka 3. Ustava širi od »prava na dopunski glas« kojim će se Ustavni sud baviti u ovoj odluci.

Sukladno tome, ostajući u okvirima prigovora predlagatelja, posebno pravo pripadnika nacionalnih manjina »da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor« u nastavku obrazloženja ove odluke nazivat će se i »pravom na dopunski glas«, uz opetovanu napomenu da je riječ samo o jednom mogućem obliku ostvarivanja posebnog prava pripadnika nacionalnih manjina »da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor«, sadržanog u članku 15. stavku 3. Ustava.

38. Pitanje o suglasnosti s Ustavom rješenja sadržanog u članku 1. stavku 3. UZID UZoPNM-a, koje omogućuje da birači-pripadnici nacionalnih manjina na izborima zastupnika u Hrvatski sabor imaju dopunski glas, Ustavni sud također je razmatrao polazeći od strukturalnog jedinstva ustavnog teksta iz kojeg proizlazi objektivni poredak vrijednosti koji je Ustavni sud dužan štititi i promicati (v. točku 28. obrazloženja ove odluke). Osim vrijednosti navedenih u točkama 30.1. i 30.2. obrazloženja ove odluke, ovo je pitanje povezano i sa zahtjevom za razmjernošću zakonske mjere ograničenja jednakosti biračkog prava u demokratskom društvu (članak 16. u vezi s člankom 1. stavkom 1. i člankom 45. stavkom 1. Ustava).

39. Ustavni sud u tom smislu podsjeća da se institut zastupnika, koje u Hrvatski sabor biraju isključivo birači-pripadnici nacionalnih manjina svojim (drugim) dopunskim glasom kao »svoje zastupnike«, u ustavnopravnom i izbornopravnom poretku Republike Hrvatske pojavljuje prvi put. On se ne bi smio poistovjećivati s institutom zastupnika nacionalnih manjina koji su u Hrvatski sabor izabrani na izborima 2000., 2003. i 2007. jer su ti zastupnici bili izabrani jednim i jedinim glasom birača-pripadnika nacionalnih manjina koji je u sebi nosio i potencijal općeg biračkog glasa (v. točku 24.e obrazloženja ove odluke).

40. Prethodne činjenice postavljaju, prema ocjeni Ustavnog suda, osobite zahtjeve u postupku ispitivanja suglasnosti s Ustavom članka 1. stavka 3. UZID UZoPNM-a. Ti se zahtjevi javljaju u odnosu na dva ustavnopravna pitanja. Riječ je o sljedećim pitanjima:

– koje pravne snage mora biti akt kojim će se urediti mandat zastupnika nacionalnih manjina izabranih isključivo (drugim) dopunskim glasom pripadnika nacionalnih manjina u smislu članka 15. stavka 3. Ustava, i

– koje pretpostavke moraju biti ispunjene da bi se primjena ustavne mogućnosti iz članka 15. stavka 3. Ustava mogla smatrati ustavnopravno opravdanom?

a) Uređenje zastupničkog mandata iz članka 15. stavka 3. Ustava

41. Nesporno je da se članak 15. stavak 3. Ustava ne može primijeniti neposredno. Za njegovu je primjenu, osim samog izbornog sustava, prethodno potrebno urediti i mandat (to jest opseg i sadržaj zastupničkih ovlasti te prava, obveze i odgovornosti) zastupnika nacionalnih manjina

izabranih isključivo (drugim) dopunskim glasom pripadnika nacionalnih manjina u smislu članka 15. stavka 3. Ustava.

Sam Ustav taj zastupnički mandat ne uređuje niti ga na bilo koji način povezuje s općim mandatom zastupnika iz članka 45. stavka 1. i članka 71. Ustava. Ta činjenica upućuje na zaključak da članak 15. stavak 3. Ustava ne sadrži temeljno strukturalno načelo na kojemu se ustrojava hrvatska ustavna država, nego pojedinačni državni cilj koji ne utječe na njezinu ustavnu strukturu. S druge strane, polazeći od činjenice da ostvarenje navedenog pojedinačnog državnog cilja može imati privremeni utjecaj na sustav predstavničke vladavine u Republici Hrvatskoj, riječ je nedvojbeno o cilju ustavne važnosti.

42. Prethodno utvrđenje čini smjernicu za dobivanje odgovora na pitanje o pravnoj snazi akta kojim se mora urediti mandat zastupnika iz članka 15. stavka 3. Ustava prije no što se on primijeni u izbornopravnoj praksi.

Zbog ustavne važnosti pojedinačnog državnog cilja, propisanog u tom članku, čini se nespornim da je to i dalje obveza ustavotvorca.

Drugim riječima, iz Ustava proizlazi zahtjev da se mandat zastupnika iz članka 15. stavka 3. Ustava uredi u zakonu s ustavnom snagom. Osim samog Ustava, naime, samo zakon s ustavnom snagom može osigurati ustavnu snagu položaja zastupnika nacionalnih manjina iz članka 15. stavka 3. Ustava.

Ustavni sud pritom napominje da se mandat (to jest opseg i sadržaj zastupničkih ovlasti te prava, obveze i odgovornosti) zastupnika nacionalnih manjina iz članka 15. stavka 3. Ustava ne mora nužno razlikovati od mandata koji po sili samog Ustava imaju zastupnici izabrani na temelju općeg i jednakog biračkog prava svih birača-državljana Republike Hrvatske u okviru općeg izbornog sustava. Isključivo o volji ustavotvorca ovisi, naime, hoće li mandat zastupnika nacionalnih manjina iz članka 15. stavka 3. Ustava ustavnopravno izjednačiti s »općim« mandatom zastupnika izabranih u okviru općeg izbornog sustava ili će utvrditi određene posebnosti tog mandata s obzirom na činjenicu da su ti zastupnici izabrani isključivo (drugim) dopunskim glasovima birača-pripadnika nacionalnih manjina u smislu članka 15. stavka 3. Ustava, pa stoga ne predstavljaju »narod« u smislu članka 1. stavaka 2. i 3. Ustava.

Prethodno uređenje navedenih pitanja u zakonu s ustavnom snagom ustavna je pretpostavka za primjenu članka 15. stavka 3. Ustava u izbornopravnoj praksi.

43. Samo u svjetlu ostvarenja te pretpostavke postaje jasna, razumljiva i neproturječna ustavotvorčeva odluka da se posebno pravo pripadnika nacionalnih manjina da »biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor« konstituira »zakonom«.

»Zakon« u smislu članka 15. stavka 3. Ustava jest organski zakon kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor, a koji se donosi većinom glasova svih zastupnika (članak 82. stavak 2. Ustava). Takav zaključak proizlazi iz naravi predmeta koji uređuje članak 15. stavak 3. Ustava (biračko pravo).

44. Sažeto, u članku 15. stavcima 2. i 3. Ustava sadržana je diferencirana i hijerarhijski postavljena struktura zakona kojima se uređuju pojedina prava nacionalnih manjina.

a) Prvo, ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina moraju se urediti »ustavnim zakonom« koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona, dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika – članak 15. stavak 2. u vezi s člankom 82. stavkom 1. Ustava.

b) Drugo, ako Hrvatski sabor odluči pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da »biraju svoje zastupnike« (što nije njegova ustavna obveza), onda je prethodno dužan:

– razraditi mandat zastupnika nacionalnih manjina iz članka 15. stavka 3. Ustava u zakonu s ustavnom snagom, koji se donosi u postupku za donošenje i promjenu Ustava (mogućnost da se to učini i promjenom, odnosno dopunom samog Ustava podrazumijeva se po naravi stvari), i

– u skladu s tim, posebno pravo pripadnika nacionalnih manjina da »biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor« osigurati izbornim zakonom koji u hijerarhiji organskih zakona nema najvišu pravnu snagu jer se donosi natpolovičnom većinom glasova svih zastupnika – članak 82. stavak 2. Ustava.

Dosljedno tome, mandat zastupnika iz članka 15. stavka 3. Ustava mora se urediti u zakonu s ustavnom snagom. Njegovo je donošenje ujedno i ustavna pretpostavka za korištenje mogućnosti iz članka 15. stavka 3. Ustava, to jest za zakonsko priznavanje posebnog biračkog prava pripadnicima nacionalnih manjina da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.

45. Ustavni sud se u ovom ustavnosudskom postupku ograničava na utvrđenje da mandat zastupnika iz članka 15. stavka 3. Ustava do danas nije uređen u ustavnom poretku Republike Hrvatske u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz Ustava.

Sagledavajući članak 1. stavak 3. UZID UZoPNM-a u svjetlu ustavnih zahtjeva, postaje razvidno da njime nisu ispunjene prethodno navedene ustavne pretpostavke za primjenu članka 15. stavka 3. Ustava u izbornopravnoj praksi.

Unatoč svom nazivu, UZID UZoPNM (kao i cjelokupni UZoPNM) jest organski zakon koji nema ustavnu snagu, jer nije donesen u postupku za donošenje i promjenu Ustava (v. točku 9. obrazloženja ove odluke). Stoga UZID UZoPNM, s aspekta formalne ustavnosti, nema snagu zakona potrebnog za uređenje mandata zastupnika iz članka 15. stavka 3. Ustava. Štoviše, čak i pod hipotetskom pretpostavkom da je donesen u postupku za donošenje i promjenu Ustava, UZID UZoPNM ni na koji način ne uređuje mandat zastupnika iz članka 15. stavka 3. Ustava. Čak ni u toj hipotetskoj situaciji, dakle, članak 1. stavak 3. UZID UZoPNM-a ne bi mogao biti ocijenjen suglasnim sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 15. stavka 3. Ustava.

Konačno, sagledava li ga se s aspekta materijalne ustavnosti, UZID UZoPNM nije zakon kojim bi se trebalo priznati posebno pravo pripadnicima nacionalnih manjina da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor. To bi se pravo, nakon ispunjenja ustavnih pretpostavki, trebalo priznati i urediti izbornim zakonom.

46. Iz razloga navedenih u točkama 42. do 45. obrazloženja ove odluke, članak 1. stavak 3. UZID UZoPNM-a ukazuje se nesuglasnim sa zahtjevima koji u odnosu na zakone, kojima bi se trebalo urediti posebno pravo pripadnika nacionalnih manjina da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor, kao i mandat tih zastupnika, proizlaze iz članka 15. stavka 3. Ustava.

b) Ustavnopravna opravdanost primjene članka 15. stavka 3. Ustava

47. Kad bi i bile ispunjene pretpostavke o kojima je bilo riječi u točkama 41. do 45. obrazloženja ove odluke, primjena ustavne mogućnosti iz članka 15. stavka 3. Ustava nužno bi pretpostavljala prethodnu ocjenu opravdanosti i procjenu posljedica uvođenja dotične pozitivne mjere.

Priznavanje dopunskog glasa pripadnicima nacionalnih manjina, naime, mora imati svoju racionalnu osnovu i razumno opravdanje utemeljeno na činjeničnom supstratu. Ono istodobno mora biti legitimirano i s aspekta razmjernosti. To znači da bi osiguravanje posebnog biračkog prava iz članka 15. stavka 3. Ustava moglo biti opravdano samo ako ne bi postojala blaža sredstva za ostvarenje cilja koji se želi postići, to jest takva sredstva koja bi manje zadirala u jednakost prava glasa drugih birača.

48. Ustavni sud u tom smislu prihvaća načelna pravna stajališta Venecijanske komisije, sadržana u njezinu Izvješću o dvojnom glasovanju pripadnika nacionalnih manjina iz 2008. godine (*Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Miniroties, adopted by the Council for Democratic Elections at its 25th meeting /Venice, 12 June 2008/ and the Venice Commission at its 75th plenary session /Venice, 13-14 June 2008/, Study No. 387/2006, CDL-AD(2008)013, Strasbourg, 16 June 2008*). »Dvojno glasovanje« (*dual voting*) sadržajno je istovjetno »dopunskom glasu« kao obliku posebnog prava pripadnika nacionalnih manjina da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor u smislu članka 15. stavka 3. Ustava (v. točku 37. obrazloženja ove odluke). U tom se izvješću, između ostaloga, navodi:

»VII. Specifična pitanja o dvojnom glasovanju

55. Općenito, mišljenje VPNM-a (Visokog povjerenika za nacionalne manjine – op.), prema kojemu je integriranje manjina u društvo najbolja strategija za sprječavanje sukoba, mora se prihvatiti. Ono je upotpunjeno i napomenama Venecijanske komisije o pojmu i načelu 'građanskog identiteta' ili o stečenom 'državljanstvu' koje ide iznad etničkog identiteta, što vodi progresivnoj i uspješnoj integraciji. Riječ je o cilju koji se treba doseći i o načinu sprječavanja sukoba na djelotvoran način.

56. Sukladno mišljenju VPNM-a, 'države su manje fleksibilne kad je riječ o promjeni načela 'jedna osoba, jedan glas' (»Jednaka biračka prava; jednaka brojčana vrijednost glasova« – bilj. 13. u izvornom tekstu – op.) negoli kad je riječ o oblikovanju metoda kojima se glasovi pretvaraju u mjesta u parlamentu (...)'. Odstupanje od tog načela može biti samo iznimno (exceptional): iznimke bi se trebale opravdati samo nemogućnošću da se očekivani rezultat postigne primjenom brojnih specifičnih mehanizama koji su na raspolaganju, uključujući i pozitivnu diskriminaciju kod pretvaranja glasova u mjesta.

57. Ostaje pitanje jesu li te iznimke potpuno nedopuštene. Sud (Europski sud za ljudska prava – op.) nije odlučivao o tom pitanju. Ukratko, u prilog opće nedopuštenosti tih iznimaka mogu se navesti dvije vrste argumenata. Prvo, moglo bi se reći da su one nedopuštene jer se ima smatrati da načelo jednakih biračkih prava (equal voting rights) ima apsolutnu narav. Takav apsolutni karakter, međutim, bio bi osobitost u izbornom pravu ili pravu ljudskih prava, ako ne u pravu općenito. Drugi argument u prilog opće nedopuštenosti mogao bi se temeljiti na pretpostavci da su druge mjere koje omogućuju zastupljenost manjina uvijek na raspolaganju. Takva pretpostavka zahtijeva daljnje ispitivanje.

58. U nekim specifičnim slučajevima, sustav dvojnog glasovanja za pripadnike nacionalnih manjina može pomiriti zahtjev da se manjini osigura zajamčena (reserved) zastupljenost, osobito ako država izlazi iz totalitarističkog iskustva, s potrebom poticanja integracije manjine u nacionalni politički život. To je primjer diskriminacije u obrnutom smjeru (reverzne diskriminacije) koja se može opravdati poviješću zemlje, barem do trenutka dok učinci represije i totalitarističkog režima nisu zadovoljavajuće (pa makar i samo djelomično) uklonjeni. On bi mogao biti jedini sustav koji osigurava, s jedne strane, da manjina ima jamstvo da će biti zastupljena u javnim poslovima i, s druge strane, da je osobama koje pripadaju nacionalnih manjina omogućeno da, na jednakim osnovama, uzmu učešće u nacionalnoj političkoj debati.

59. Umjesto zauzimanja apstraktnog stajališta o nedopuštenosti sustava dvojnog glasovanja, potrebno je ispitati osobite okolnosti svakog slučaja. On može biti opravdan samo u okviru ustava i mora poštovati načelo razmjernosti (»Usp. Europska komisija za ljudska prava, odluka od 1. rujna 1993., Hewitt i Harman protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 20317/92.« – bilj. 14. u izvornom tekstu – op.).

60. Poštovanje načela razmjernosti treba uzeti u obzir sve njegove aspekte. On se naravno odnosi na razmjernost u užem smislu, tj. uravnoteživanje cilja koji se želi postići i ograničenja prava koje je u pitanju. On također uključuje i instrumentalnost mjere, tj. njezinu sposobnost da postigne zadani cilj, najširu moguću integraciju osoba koje pripadaju nacionalnih manjina u politički sustav.

61. Načelo razmjernosti implicira da sustav dvojnog glasovanja nije opravdan ako postoje druge mjere koje osiguravaju sudjelovanje manjina u javnom životu, a koje ne zadiru ili manje zadiru u pravo drugih birača na jednakost biračkog prava. Mogućnost primjene tih drugih mjera mora se uzeti u obzir. Međutim, puka činjenica da postoje i druge mjere osim dvojnog glasa, i da su ih neke države čak i usvojile, ne može ukazivati na zaključak in abstracto da je dvojno glasovanje neprihvatljivo kao takvo. Neovisno o tome, kad se zadani cilj može postići primjenom takvih drugih mjera, dvojno glasovanje neće proći test razmjernosti.

62. U takvim slučajevima, ne čini se vjerojatnim da će priznavanje prava na dvojno glasovanje »privilegiranoj manjini« unaprijediti njihov odnos s ostalim građanima. Zapravo bi takva privilegija, u pravnom značenju pojma, mogla voditi sukobu. Druga rješenja, kao ona opisana u ovom izvješću, omogućuju izbjegavanje miješanja u načelo jednakosti ili u najmanju ruku u manje važne nejednakosti, jer obuhvaćaju isključivo načelo jednake snage glasa (equal voting power).

63. Dvojno glasovanje može biti opravdano samo na privremenoj osnovi, s ciljem bolje integracije manjina u politički sustav u budućnosti. Ako se nakon proteka određenog vremena taj cilj može postići drugim manje restriktivnim mjerama koje ne zadiru u jednaka biračka prava, tada sustav dvojnog glasovanja više nije opravdan.

64. Samo je za malobrojne manjine (small-sized minorities) potrebno da budu zastupljene kroz dvojno glasovanje. Brojčano veće (larger) manjine mogu stvarno biti zastupljene prilagodbom izbornog sustava, primjerice kroz posebne (specific) izborne jedinice, razmjerniji izborni sustav ili izuzimanje manjinskih lista od izbornog praga.

VIII. Zaključak

(...)

66. Dugoročni interesi manjina i društava u cjelini u načelu se bolje ostvaruju kroz zastupljenost unutar 'općeg (ordinary) izbornog sustava' koji jamči jednaka prava građana, neovisno o skupini kojoj oni inicijalno pripadaju. Međutim, to ne isključuje posebne mjere tranzicijske prirode kad su one potrebne s ciljem da se osigura prikladna (proper) zastupljenost manjina. Ova rješenja obuhvaćaju inter alia iznimke od pravila o izbornom pragu, unaprijed rezervirana mjesta i nadzastupljenost okruga u kojima je manjina u većini.

(...)

71. Na temelju prethodnih razmatranja, Komisija zaključuje da je dvojno glasovanje iznimna mjera (exceptional measure), koja mora biti u okviru ustava, a može se dopustiti ako poštuje načelo razmjernosti u njegovim različitim aspektima (»Vidjeti paragraf 60.« – bilješka 15. u izvornom tekstu – op.). To znači da ona može biti opravdana samo ako:

– nije moguće ostvariti zadani cilj primjenom drugih manje restriktivnih mjera koje ne zadiru u jednaka biračka prava;

– ima prijelazni karakter;

– obuhvaća samo malobrojnu manjinu (small minority).

72. Imajući u vidu iznimnu prirodu dvojnog glasovanja, ispunjenje gore navedenih uvjeta (konkretno, onih koji se odnose na njegovu funkcionalnost kao sredstva za integraciju manjina u politički sustav i njegov ograničen doseg) trebalo bi se povremeno nadzirati, s ciljem da se zadrži njegov tranzicijski karakter (misli se na tranzicijski karakter dvojnog glasovanja – op.).«

49. Iz prethodnih je navoda razvidno da Venecijanska komisija smatra nužnom provedbu testa opravdanosti mjere uvođenja dopunskog glasa jer je to uvijek iznimna mjera instrumentalne naravi, a opravdano ju je uvesti tek kad zadani cilj (to jest integraciju manjina u politički sustav) nije moguće ostvariti primjenom drugih manje restriktivnih mjera u odnosu na jednakost prava glasa drugih birača. U središtu testa njezine opravdanosti, dakle, uvijek je načelo razmjernosti.

Konačno, Venecijanska komisija smatra da pravo na dopunski glas ima ograničen doseg. Njegovo bi priznavanje moglo biti opravdano samo ako se odnosi na »malobrojnu« manjinu i ima prijelazni, a time i privremeni karakter.

50. Sagleda li se članak 1. stavak 3. UZID UZoPNM-a u svjetlu prikazanih mjerila, odmah se može utvrditi da je priznavanje prava na dopunski glas samo »malobrojnim« manjinama usklađeno s tim mjerilima.

U obrazloženju Prijedloga UZID UZoPNM-a, međutim, nije navedena nijedna činjenica koja bi mogla ukazivati da je pri njegovu donošenju proveden test opravdanosti uvođenja te iznimne pozitivne mjere tranzicijske naravi u skladu s pravnim standardima koje je u svom izvješću utvrdila Venecijanska komisija.

U njemu, primjerice, nisu sadržane činjenice koje bi ukazivale da je ta pozitivna mjera razmjerna, odnosno da ne postoje druge mjere koje također osiguravaju zastupljenost nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru, a koje ne zadiru, ili manje zadiru, u jednakost prava glasa drugih birača. Međutim, važnija od toga je činjenica da u Prijedlogu UZID UZoPNM-a nisu navedeni ni razlozi koji bi razjasnili potrebu da se uz postojeći sustav unaprijed zajamčenih i osiguranih zastupničkih mjesta za manjine još dodatno uvede i izvanredna mjera dopunskog prava glasa birača-pripadnika »malobrojnih« manjina.

Nedostaje, dakle, obrazloženje razloga zbog kojih je ocijenjeno da sustav pozitivnih mjera, koji je bio na snazi do stupanja na snagu UZID UZoPNM-a, više nije dostatan da osigura integraciju manjina u politički sustav u prijelaznom razdoblju tranzicijske države (točnije: u razdoblju kad država postupno izlazi iz tranzicijskog razdoblja).

Istodobno, nedostaje i obrazloženje procjene posljedica koje bi uvođenje dopunskog glasa birača-pripadnika nacionalnih manjina na izborima za Hrvatski sabor moglo imati za sustav predstavničke vladavine s obzirom na činjenicu da u ustavnom poretku Republike Hrvatske svaki pojedinac slobodno disponira svojom nacionalnom pripadnošću.

51. U nedostatku obrazloženja razloga zbog kojih je mjera iz članka 1. stavka 3. UZID UZoPNM-a uvedena, Ustavni sud se zadržava samo na ocjeni njezinih učinaka u svjetlu zahtjeva za razmjernošću ograničavanja jednakosti biračkog prava u demokratskom društvu.

S obzirom na konkretne činjenice i okolnosti vezane uz zastupljenost nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru u posljednjih troje parlamentarnih izbora (2000., 2003. i 2007.), čini se da pravo na dopunski glas teško može osigurati veći stupanj integracije nacionalnih manjina u politički život od onog koji je prije stupanja na snagu UZID UZoPNM-a već postignut putem sustava unaprijed zajamčenih i osiguranih zastupničkih mjesta za manjine. Istodobno, međutim, to pravo u daleko većem stupnju narušava jednakost biračkog prava negoli su to činile pozitivne mjere koje su bile na snazi do stupanja na snagu UZID UZoPNM-a.

Stoga se mjera iz članka 1. stavka 3. UZID UZoPNM-a – u svjetlu konkretnih okolnosti – ne može ocijeniti razmjernom. U nedostatku obrazloženja objektivnog i razumnog opravdanja zbog kojega je uvedena, a imajući u vidu da je u izbornopravni poredak već uveden sustav unaprijed osiguranih i zajamčenih mjesta za zastupnike nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru, osnovano je zaključiti da učinci te mjere dovode do prekomjernog narušavanja jednakosti biračkog prava u demokratskom društvu (članak 16. u vezi s člankom 1. stavkom 1. i člankom 45. stavkom 1. Ustava).

52. Iz razloga navedenih u točkama 41. do 51. obrazloženja ove odluke, Ustavni sud ukinuo je članak 1. stavak 3. UZID UZoPNM-a.

4) Međusobna ravnopravnost nacionalnih manjina u izbornom postupku

53. Iako je prethodno utvrdio zasebnu nesuglasnost s Ustavom članka 1. stavka 2. i zasebnu nesuglasnost s Ustavom članka 1. stavka 3. UZID UZoPNM-a, Ustavni sud smatra potrebnim načelno odgovoriti i na treće postavljeno pitanje. Ono je glasilo: »Promatrajući rješenja sadržana u članku 1. stavcima 2. i 3. UZID UZoPNM-a kao jedinstvenu cjelinu, je li u suglasnosti s Ustavom rješenje koje omogućuje da birači-pripadnici malobrojnih nacionalnih manjina na izborima zastupnika u Hrvatski sabor imaju glas više od birača-pripadnika najbrojnije nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj?«

54. Prava nacionalnih manjina ustavotvorac temelji na načelu ravnopravnosti i u odnosu »većina – manjina« i u međusobnom odnosu »manjina – manjina«.

Načelo ravnopravnosti u odnosu »većina – manjina« sadržano je u članku 3. Ustava koji propisuje da je »nacionalna ravnopravnost« najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Načelo ravnopravnosti u međusobnom odnosu »manjina – manjina« sadržano je u članku 15. stavku 1. Ustava koji propisuje: »U Republici Hrvatskoj jamči se ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina.«

55. Ustavni sud primjećuje da ostvarenje formalne jednakosti među manjinama ne mora značiti, a u praktičnom životu najčešće i ne znači, njihovu međusobnu ravnopravnost. U situaciji kad u društvu postoji jedna ili više brojčano nadmoćnih nacionalnih manjina u odnosu prema ostalima, ustavni zahtjev za njihovom međusobnom ravnopravnošću nije dostatno tumačiti u svjetlu njihove formalne jednakosti (što većina predlagatelja čini). Važniji od toga jesu stvarni učinci primijenjenih mjera. Same mjere pri tome mogu biti različite, pa ovisno i o tome je li riječ o »brojčano velikim« ili »malobrojnim« manjinama.

56. Neovisno o nesuglasnosti s Ustavom mjerodavnih odredbi UZID UZoPNM-a, Ustavni sud u tom smislu podsjeća da je člankom 1. stavkom 3. UZID UZoPNM-a za pripadnike »malobrojnih« manjina predviđena mjera dopunskog glasa, u smislu članka 15. stavka 3. Ustava, u okviru posebne izborne jedinice u kojoj birači-pripadnici nacionalnih manjina biraju »svoje zastupnike« na pet unaprijed zajamčenih i osiguranih mjesta u Hrvatskom saboru.

Nasuprot tome, člankom 1. stavkom 2. UZID UZoPNM-a za pripadnike »brojčano velike« (to jest srpske) manjine predviđena je mjera glasovanja svih birača-državljana Republike Hrvatske (a ne samo pripadnika te manjine) u okviru općih izbornih jedinica, u kojima se zastupnici srpske manjine biraju na najmanje tri unaprijed zajamčena i osigurana mjesta u Hrvatskom saboru s kandidacijskih lista političkih stranaka i birača koji predstavljaju srpsku manjinu (činjenica što se pripadnici srpske manjine, pored toga, biraju u Hrvatski sabor i s kandidacijskih lista drugih političkih stranaka i birača, prema općim pravilima koja vrijede u okviru općeg izbornog sustava, u ovom kontekstu nije relevantna).

Sukladno tome, i u članku 1. stavku 2. i u članku 1. stavku 3. UZID UZoPNM-a riječ je o posebnom biračkom pravu kojega nije lišena nijedna nacionalna manjina, neovisno o brojnosti svojih pripadnika.

56.1. Opetovano ponavljajući da je riječ o odredbama koje nisu u suglasnosti s Ustavom iz razloga navedenih u prethodnim točkama obrazloženja ove odluke, Ustavni sud će članak 1. stavke 2 i 3. UZID UZoPNM-a i dalje zadržati kao primjer za obrazloženje svoga načelnog pravnog stajališta u vezi s pitanjem kojim se bavi u ovom dijelu obrazloženja odluke.

Materijalnopravna razlika između posebnog biračkog prava »malobrojnih« manjina i onog koje je priznato srpskoj manjini može se svesti na sljedeće činjenično utvrđenje:

– posebno biračko pravo koje je osigurano pripadnicima »malobrojnih« manjina proteže se i na njihovo aktivno i na njihovo pasivno biračko pravo, tako da bi se njegove posebnosti mogle opisati kao »isključivo pravo biti izabran« i »isključivo pravo birati svoje zastupnike«;

– posebno biračko pravo koje je osigurano pripadnicima srpske manjine proteže se samo na njihovo pasivno biračko pravo, tako da bi se ono moglo opisati kao »isključivo pravo biti izabran«, ali ne i »isključivo pravo birati svoje zastupnike« budući da za kandidate-pripadnike srpske manjine imaju pravo glasovati i svi drugi birači u općim izbornim jedinicama, neovisno o činjenici što nisu njezini pripadnici.

S aspekta učinaka navedenih posebnih biračkih prava, čini se nespornim da posebno biračko pravo osigurano srpskoj manjini u daleko većoj mjeri omogućuje izborni uspjeh te manjine no što to omogućuje posebno biračko pravo osigurano »malobrojnim« manjinama. Posebno biračko pravo osigurano srpskoj manjini, naime, izravno otvara mogućnost da – osim unaprijed zajamčenih i osiguranih zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru – ta manjina osvoji još i dodatni broj zastupničkih mandata budući da je njezina biračka baza proširena na sve birače-državljane Republike Hrvatske, neovisno o nacionalnoj pripadnosti. S tog se aspekta prigovori većine predlagatelja da je srpska manjina diskriminirana u odnosu na »malobrojne« manjine ukazuju očito neutemeljenim.

57. Nadalje, Ustavni sud podsjeća na članak 4. stavak 2. Okvirne konvencije koji propisuje obvezu država ugovornica da »će po potrebi usvojiti odgovarajuće mjere s ciljem promicanja pune i učinkovite jednakosti između pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većinskog pučanstva u svim područjima... političkog... života. U svezi s tim stranke će na odgovarajući način uzeti u obzir specifične uvjete pripadnika nacionalnih manjina.« U »specifične uvjete« pripada i brojnost pripadnika određene nacionalne manjine u konkretnom društvu, i u odnosu prema većini i u odnosu prema ostalim nacionalnim manjinama.

Venecijanska komisija u tom smislu zastupa čvrsto stajalište da se dopunski glas smije priznavati samo pripadnicima »malobrojnih« manjina. Čini se da je takvo stajalište zasnovano na činjenici da bi priznavanje dopunskog glasa »brojčano velikim« manjinama moglo dovesti do strukturalnog poremećaja u sustavu predstavničke vladavine, zbog čega tu pozitivnu mjeru Venecijanska komisija implicitno kvalificira kao a priori neprihvatljivu u demokratskom društvu kad je riječ o »brojčano velikim« manjinama.

Ustavni sud ne smatra potrebnim u ovom ustavnosudskom postupku ispitivati bi li priznavanje dopunskog glasa »brojčano velikoj« (to jest srpskoj) manjini bilo ustavnopravno (ne)prihvatljivo u okolnostima koje postoje u Republici Hrvatskoj. On se ograničava samo na načelno stajalište: eventualna neprihvatljivost primjene određene pozitivne mjere na »brojčano velike« manjine nikako ne bi trebala značiti automatsku neprihvatljivost njezine primjene i na »malobrojne« manjine (ili obrnuto).

Poslužimo li se primjerom iz članka 1. stavaka 2. i 3. UZID UZoPNM-a, to bi značilo sljedeće: kad bi se pošlo od tumačenja članka 15. stavka 3. Ustava od kojeg polazi većina predlagatelja u ovom ustavnosudskom postupku (to jest da se među manjinama ne smije praviti razlika u pitanju priznavanja prava na dopunski glas), tada bi eventualno utvrđenje ustavnopravne neprihvatljivosti primjene dopunskog glasa na »brojčano veliku« manjinu izravno značilo zabranu njegove primjene i na sve ostale (»malobrojne«) manjine u Republici Hrvatskoj.

Takvo tumačenje nedvojbeno ne pogađa ni smisao ni svrhu članka 15. stavka 3. Ustava.

58. U svjetlu prethodnih navoda, Ustavni sud ne vidi da bi prigovori većine predlagatelja (naime, da se svim drugim manjinama priznaje dopunski glas na izborima za Hrvatski sabor,

osim srpskoj, zbog čega je ta »brojčano velika« manjina diskriminirana u odnosu prema »malobrojnim« manjinama), bili ustavnopravno utemeljeni.

Članak 15. stavak 3. Ustava (»Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.«) nedvojbeno zahtijeva kontekstualnu i teleološku interpretaciju.

U tim je okvirima dostatno utvrditi da se iz navedene ustavne odredbe ne može izvući jednoznačan zaključak o ustavnopravnoj obvezi koja bi značila ustavni nalog: »ili svima ili nikome«, sve dok priznavanje prava na dopunski glas samo pojedinim, a ne svim nacionalnim manjinama ne proizvodi diskriminatorne učinke prema onima koji tim pravom nisu obuhvaćeni.

VII. ČLANAK 1. STAVAK 1. UZID UZoPNM-a

59. Ukidanjem članka 1. stavaka 2. i 3. UZID UZoPNM-a zbog njihove nesuglasnosti s Ustavom, odredba prema kojoj »Republika Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru« ostala je jedini sadržaj članka 1. UZID UZoPNM-a. Ta je odredba sadržana u članku 1. stavku 2. podstavku 1. (skraćeno: članku 1. stavku 1.) UZID UZoPNM-a.

Pred Ustavnim sudom nije osporena suglasnost s Ustavom članka 1. stavka 1. UZID UZoPNM-a. Njime je izmijenjen članak 19. stavak 1. UZoPNM-a na način da je dotadašnja riječ »prava« (u množini) zamijenjena riječju »pravo« (u jednini). On glasi:

»Članak 1.

U Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina ('Narodne novine', br. 155/02. i 47/10.) članak 19. mijenja se i glasi:

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

(...)«

Navedena je odredba u svom materijalnopravnom aspektu u cijelosti ustavnopravno prihvatljiva, a takvom će ostati sve dok zakonodavac ocjenjuje da postoje razlozi zbog kojih jamstvo zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru mora biti normativno propisano.

60. Unatoč tome, uvažavajući točku II. izreke ove odluke, kao i činjenicu da je u članku 19. stavku 1. UZoPNM-a sadržana gotovo istovjetna odredba onoj koja je sadržana i u članku 1. stavku 1. UZID UZoPNM-a, načela pravne sigurnosti, jasnoće i dostupnosti pravnih normi, koja proizlaze iz vladavine prava, zahtijevaju da se iz pravnog poretka ukloni cijeli članak 1. UZID UZoPNM-a, uključujući i stavak 1.

Uklanjanje iz pravnog poretka, u tim okvirima, i članka 1. stavka 1. UZID UZoPNM-a (koji nije nesuglasan s Ustavom) ne proizvodi nikakve štetne posljedice jer izmjena koja je člankom 1. stavkom 1. UZID UZoPNM-a učinjena u odnosu na članak 19. stavak 1. UZoPNM-a ne utječe ni na sadržaj ni na učinak propisanog pravila.

U takvim je okolnostima dopušteno dati prednost prethodno navedenim zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava te iz pravnog poretka ukloniti (i) odredbu koja sama po sebi nije nesuglasna s Ustavom.

VIII. ZAKLJUČCI USTAVNOG SUDA

1) Točka I. izreke

61. Ustavni sud je na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona odlučio kao u točki I. izreke, ocjenjujući:

1) da postoji propust u jezičnoj strukturi članka 1. stavka 2. UZID UZoPNM-a (»nacionalnim manjinama koje« /u množini/... »jamči« se najmanje tri zastupnička mjesta pripadnika »te nacionalne manjine« /u jednini/), koji narušava smisao, a time i bit propisane zakonske mjere, te otvara mogućnost njegova različitog pa i suprotnog tumačenja, što nije u suglasnosti sa zahtjevima koji u odnosu na zakone proizlaze iz vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava);

2) da je članak 1. stavak 2. UZID UZoPNM-a u nesuglasnosti s člankom 1. stavcima 2. i 3. Ustava, sagledava li ga se u svjetlu jednakosti, nacionalne ravnopravnosti i višestranačkog demokratskog sustava, najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava). U okviru općeg izbornog sustava – koji se ustrojava radi ostvarivanja vlasti »naroda« u smislu članka 1. stavaka 2. i 3. Ustava i neposredan je izraz navedenih najviših ustavnih vrednota – ustavnopravno nije dopušteno unaprijed zakonom jamčiti i određivati broj zastupničkih mjesta za bilo koju manjinu po bilo kojoj osnovi (nacionalnoj, etničkoj, jezičnoj, spolnoj, dobnoj, obrazovnoj, strukovnoj, imovinskoj i dr.);

3) da priznavanje unaprijed zajamčenih i osiguranih zastupničkih mjesta za pripadnike neke manjine u okviru općeg izbornog sustava po naravi stvari uzrokuje narušavanje jednakog biračkog prava unutar tog sustava. Unaprijed zajamčena i osigurana zastupnička mjesta zahtijevaju propisivanje posebnih izbornih pravila koja će osigurati da kandidati-pripadnici dotične manjine na izborima doista budu i izabrani na ta mjesta, što pretpostavlja pogodovanje u korist »manjinskih« kandidacijskih lista, a time i nejednaku težinu glasova birača u okviru općeg izbornog sustava, što Ustav ne dopušta (članak 45. stavak 1. Ustava);

4) da je prethodno uređenje mandata (to jest opsega i sadržaja zastupničkih ovlasti te prava, obveze i odgovornosti) zastupnika iz članka 15. stavka 3. Ustava ustavna pretpostavka za zakonsko priznavanje posebnog biračkog prava pripadnicima nacionalnih manjina da biraju »svoje zastupnike« u Hrvatski sabor. Mandat zastupnika iz članka 15. stavka 3. Ustava mora se urediti u zakonu s ustavnom snagom (mogućnost promjene, odnosno dopune Ustava razumijeva se sama po sebi). UZoPNM nema snagu Ustava niti uređuje navedeni mandat. Stoga nisu ispunjene ustavne pretpostavke za primjenu članka 15. stavka 3. Ustava u izbornopravnoj praksi;

5) da članak 1. stavak 3. UZID UZoPNM-a nije prošao test opravdanosti, u čijem je središtu ispitivanje razmjernosti pozitivne mjere, to jest priznavanja nacionalnim manjinama prava na dopunski glas na izborima zastupnika u Hrvatski sabor. Riječ je o pravu iznimne i tranzicijske naravi koje – u svjetlu konkretnih činjenica i okolnosti vezanih uz zastupljenost nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru u posljednjih troje parlamentarnih izbora (2000., 2003. i 2007.) – teško može osigurati veći stupanj integracije nacionalnih manjina u politički život od onog

koji je prije stupanja na snagu UZID UZoPNM-a već postignut putem sustava unaprijed zajamčenih i osiguranih zastupničkih mjesta za manjine. Istodobno, međutim, to pravo u daleko većem stupnju narušava jednakost biračkog prava negoli su to činile pozitivne mjere koje su bile na snazi do stupanja na snagu UZID UZoPNM-a. Stoga se mjera iz članka 1. stavka 3. UZID UZoPNM-a – u svjetlu konkretnih okolnosti – ne može ocijeniti razmjernom. U nedostatku obrazloženja objektivnog i razumnog opravdanja zbog kojega je uvedena, a imajući u vidu da je u izbornopravni poredak već uveden sustav unaprijed osiguranih i zajamčenih mjesta za zastupnike nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru, osnovano je zaključiti da učinci te mjere dovode do prekomjernog narušavanja jednakosti biračkog prava u demokratskom društvu (članak 16. u vezi s člankom 1. stavkom 1. i člankom 45. stavkom 1. Ustava);

6) da nisu ustavnopravno utemeljeni prigovori većine predlagatelja koji se svode na tvrdnju da se svim drugim manjinama priznaje dopunski glas na izborima za Hrvatski sabor, osim srpskoj, zbog čega je ta »brojčano velika« manjina diskriminirana u odnosu prema »malobrojnim« manjinama. Iz članka 15. stavka 3. Ustava, tumači li ga se kontekstualno i teleološki, ne proizlazi jednoznačan zaključak o ustavnopravnoj obvezi koja bi značila ustavni nalog: »ili svima ili nikome«, sve dok priznavanje prava na dopunski glas samo pojedinim, a ne svim nacionalnim manjinama ne proizvodi diskriminatorne učinke prema onima koji tim pravom nisu obuhvaćeni;

7) da članak 1. stavak 1. UZID UZoPNM-a (»Republika Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru.«) nije nesuglasan s Ustavom, ali razlozi pravne sigurnosti, jasnoće i dostupnosti pravnih normi nalažu uklanjanje iz pravnog poretka cijelog članka 1. UZID UZoPNM-a, što onda uključuje i stavak 1. Time ne prestaje primjena pravila iz članka 1. stavka 1. UZID UZoPNM-a jer je istovjetno pravilo sadržano u članku 19. stavku 1. UZoPNM-a (v. obrazloženje točke II. izreke ove odluke).

2) Točka II. izreke

62. Ustavni sud u prvom redu podsjeća da pravila sadržana u ukinutom članku 1. UZID UZoPNM-a nisu podlijegala obvezi usklađivanja s Promjenom Ustava iz 2010. Stoga se na njih ne primjenjuje rok iz članka 5. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 121/10.), koji propisuje: »Zakoni kojima se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor donijet će se najkasnije godinu dana prije održavanja redovitih izbora za zastupnike Hrvatskoga sabora.«

Ustavni sud je u Izvješću o primjeni članka 5. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske broj: U-X-6670/2010 od 8. prosinca 2010. (»Narodne novine« broj 142/10.; u daljnjem tekstu: UZPU) u tom smislu utvrdio:

»5.2. ... obveza 'donošenja zakona' u smislu članka 5. UZPU/10 odnosi se samo na donošenje onih novih zakona, odnosno na izmjene i dopune mjerodavnih izbornih zakona koji su na snazi, koja je vezana uz promjene izbornih pravila sadržanih u Promjeni Ustava Republike Hrvatske ('Narodne novine' broj 76 od 18. lipnja 2010.; u daljnjem tekstu: Ustav/10). (...)

... obveza iz članka 5. UZPU/10, koja mora biti izvršena najkasnije do 11. ožujka 2011., odnosi se na one dijelove izbornog zakonodavstva koji se moraju uskladiti s novim izbornim pravilima propisanim Ustavom/10.«

63. Unatoč činjenici da je pravila sadržana u ukinutom članku 1. UZID UZoPNM-a dopušteno mijenjati i nakon proteka roka iz članka 5. UZPU-a jer nije riječ o pravilima koja su vezana uz Promjenu Ustava iz 2010., utvrđena nesuglasnost s Ustavom članka 1. stavaka 2. i 3. UZID UZoPNM-a suočila je Ustavni sud s iznimno osjetljivim pitanjem vezanim uz učinke prestanka važenja članka 1. UZID UZoPNM-a nekoliko mjeseci prije provedbe izbora zastupnika u 7. saziv Hrvatskoga sabora.

Ustavni sud je u tom smislu ocijenio da na predstojećim izborima ta pravila nije dopušteno primijeniti, iz čega proizlazi zahtjev da članak 1. UZID UZoPNM-a mora prestati važiti na dan objave ove odluke u »Narodnim novinama«.

Time se otvara pravna mogućnost Hrvatskom saboru da donese nove propise kojima će se pitanja sadržana u ukinutom članku 1. stavcima 2. i 3. UZID UZoPNM-a urediti na način koji uvažava zahtjeve koji proizlaze iz Ustava, a koji su obrazloženi u ovoj odluci.

Međutim, zahtjevi pravne sigurnosti, pravne izvjesnosti i pravne predvidljivosti, koji proizlaze iz vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, nalažu da se na dan objave ove odluke u »Narodnim novinama« znaju pravna pravila koja će se – umjesto neustavnih rješenja, sadržanih u članku 1. stavcima 2. i 3. UZID UZoPNM-a – primijeniti na predstojećim parlamentarnim izborima u slučaju da Hrvatski sabor do njihova održavanja ne donese nova pravila.

64. Uvažavajući prethodne činjenice, Ustavni sud je u ovom ustavnosudskom postupku primijenio članak 31. stavak 5. Ustavnog zakona, koji propisuje da »Ustavni sud može odrediti način provedbe svoje odluke«.

Ustavni sud je u tom smislu u točki II. izreke ove odluke odredio da se u prethodno opisanoj situaciji imaju primijeniti pravila koja su bila na snazi do stupanja na snagu UZID UZoPNM-a, a koja su sadržana u članku 19. UZoPNM-a (»Narodne novine« broj 155/02., 47/10. – odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1029/2007 i dr. od 7. travnja 2010.). On glasi:

»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.«

Primjena navedenih pravnih pravila ne utječe na postignuti stupanj unaprijed zajamčene i osigurane zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru. Naime, člankom 1. UZID UZoPNM-a nije se izmijenio broj unaprijed zakonom zajamčenih i osiguranih mjesta za nacionalne manjine u odnosu na broj koji je bio zajamčen UZoPNM-om i ZIZHS-om prije njihovih izmjena i dopuna iz 2010. godine. Riječ je i dalje o tri unaprijed zajamčena i osigurana zastupnička mjesta za srpsku manjinu i ukupno pet takvih zastupničkih mjesta za »malobrojne« manjine.

3) Točka III. izreke

65. Objava ove odluke temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-3597/2010

U-I-3847/2010

U-I-692/2011

U-I-898/2011

U-I-994/2011

Zagreb, 29. srpnja 2011.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica

dr. sc. Jasna Omejec, v. r.