

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1983

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Babić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući o prijedlogu 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 ukidaju članak 1., članak 5., članak 6., članak 7., članak 8., članak 9. i članak 10. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 145/10.).

II. Do uređenja pitanja, sadržanih u ukinutim člancima iz točke I. ove izreke, u skladu s ustavnim zahtjevima obrazloženim u ovoj odluci, primjenjuju se mjerodavna pravila iz Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 116/99., 109/00., 53/03., 69/03. – pročišćeni tekst, 167/03., 44/06., 19/07. i 20/09.).

III. Ova odluka objavit će 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 pojedinih odredbi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 145/10.; u daljnjem tekstu: ZID ZIZHS) podnijelo je više predlagatelja, koji se u sljedećim točkama navode prema vremenskom redoslijedu njihova zaprimanja.

1.1. Hrvatska čista stranka prava iz Zagreba, koju zastupa Josip Miljak, predsjednik, podnijela je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZID ZIZHS-a »u cjelini, te posebno određaba članka 8.«. Taj se ustavnosudski predmet vodi pod brojem: U-I-3643/2011.

U istom je podnesku predlagateljica osporila suglasnost s Ustavom i članka 7. Promjene Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 76/10.; u daljnjem tekstu: Promjena Ustava iz 2010.) u dijelu kojim se uređuje biračko pravo hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj na izbor troje zastupnika u Hrvatski sabor. Taj je dio prijedloga izdvojen u poseban ustavnosudski predmet koji se vodi pod brojem: U-I-7391/2010.

1.2. Aleksandar Hatzivelkos iz Zagreba podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. i članka 9. ZID ZIZHS-a. Taj se ustavnosudski predmet vodi pod brojem: U-I-120/2011.

1.3. Srpski demokratski forum, kojeg zastupa Veljko Đakula, predsjednik Upravnog odbora, podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. i članka 5. ZID ZIZHS-a. Taj se ustavnosudski predmet vodi pod brojem: U-I-452/2011.

1.4. Đuro Kalanja iz Petrinje podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 5. stavaka 2. i 3. ZID ZIZHS-a. Taj se ustavnosudski predmet vodi pod brojem: U-I-693/2011.

U istom je podnesku predlagatelj osporio suglasnost s Ustavom i članka 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (»Narodne novine« broj 80/10.; u daljnjem tekstu: UZID UZOPNM). Taj je dio prijedloga izdvojen u poseban ustavnosudski predmet koji se vodi pod brojem: U-I-692/2011.

1.5. Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava sa sjedištem u Zagrebu, kojeg zastupa Ivan Zvonimir Čičak, predsjednik, podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom »članka 38. stavka 2. i 40.a stavaka 3. i 4. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne

novine« broj 116/99., 53/03., 44/06., 19/07. i 145/10.)«. Riječ je o članku 9. i dijelu članka 10. ZID ZIZHS-a. Taj se ustavnosudski predmet vodi pod brojem: U-I-746/2011.

1.6. GONG, udruga sa sjedištem u Zagrebu, koju zastupa Sandra Pernar, izvršna direktorica, podnijela je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 1., 5., 6. i 10. ZID ZIZHS-a. Taj se ustavnosudski predmet vodi pod brojem: U-I-993/2011.

U istom je podnesku predlagateljica osporila suglasnost s Ustavom i članka 1. UZID UZoPNM-a. Taj je dio prijedloga izdvojen u poseban ustavnosudski predmet koji se vodi pod brojem: U-I-994/2011.

2. Nakon razmatranja prigovora predlagatelja, Ustavni sud donio je zaključak da se o svim prijedlozima odluči jednom odlukom.

3. 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.

4. 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. Zvonimir Lauc), Splitu (prof.dr.sc. Arsen Bačić), Rijeci (prof. dr. sc. Sanja Barić) i Zagrebu (prof. dr. sc. Branko Smerdel). Sva se zaprimljena stručna mišljenja smatraju sastavnim dijelom ustavnosudskog spisa.

5. 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 predlagatelj, odnosno predstavnici predlagatelja, predstavnici Hrvatskoga sabora, Vlade Republike 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.

6. 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.

II. POSTUPAK DONOŠENJA ZID ZIZHS-a

7. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, s Konačnim prijedlogom zakona, hitni postupak, prvo i drugo čitanje (P.Z. br. 670), podnijela je predsjedniku Hrvatskoga sabora Vlada Republike Hrvatske aktom klasa: 013-01/10-01/01, urbroj: 5030109-10-1 od 9. prosinca 2010. (u daljnjem tekstu: Prijedlog ZID ZIZHS-a).

Vlada Republike Hrvatske pozvala se na članak 45. Ustava, kao na ustavnu osnovu za donošenje ZID ZIZHS-a.

8. U dijelu Prijedloga ZID ZIZHS-a pod nazivom »II. Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti Zakonom, te posljedice koje će iz donošenja Zakona proisteći« Vlada Republike Hrvatske istaknula je sljedeće razloge zbog kojih je predložila izmjenu i dopunu 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):

»Izbori za zastupnike uređeni su Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (Narodne novine, br. 116/99, 53/2003, 44/2006 i 19/2007).

(...)

Donošenje Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (Narodne novine, broj 80/2010) također ima za posljedicu izmjenu Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.

Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina propisano je da se nacionalnim manjinama koje na dan njegova stupanja na snagu u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika jamči najmanje tri zastupnička mjesta na

temelju općega biračkog prava. Nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika, pored općeg biračkog prava, na osnovi posebnoga biračkog prava imaju pravo izabrati pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina.

Nacionalna manjina koja na dan stupanja na snagu Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluje s više od 1,5 % stanovnika je srpska nacionalna manjina, koja svoju zastupljenost u Hrvatskom saboru ostvaruje na temelju općega biračkog prava na stranačkim kandidacijskim listama te manjine ili kandidacijskim listama koje predlažu birači te manjine u izbornim jedinicama na području Republike Hrvatske.

Stoga se izmjene i dopune Zakona odnose na izbor zastupnika pripadnika nacionalnih manjina i na određivanje zajamčenih zastupničkih mjesta u slučaju da kandidacijske liste srpske nacionalne manjine nisu ostvarile tri zajamčena zastupnička mjesta na temelju utvrđenih rezultata izbora.«

9. U Prijedlogu ZID ZIZHS-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:

»Promjene Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina uvjetuju izmjenu Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor. Ustavnim zakonom za provedbu Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 121/2010) u članku 5. propisano je da će se zakoni kojima se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor donijeti najkasnije godinu dana prije održavanja redovnih izbora za zastupnike Hrvatskoga sabora. S obzirom na obvezu propisanu člankom 5. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske i potrebu primjene usklađenih zakonskih odredbi u predstojećim parlamentarnim izborima, predlaže se da se Zakon donese po hitnom postupku.«

10. Dnevni red 20. sjednice Hrvatskoga sabora dopunjen je 10. prosinca 2010. novom točkom pod nazivom »Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, s Konačnim prijedlogom zakona, hitni postupak, prvo i drugo čitanje, P.Z. br. 670«. Isti dan prihvaćena je primjena hitnog postupka (94 glasa »za«, pet »suzdržanih«).

10.1. Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora na 63. sjednici održanoj 13. prosinca 2010. raspravio je Prijedlog ZID ZIZHS-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 (sedam glasova »za«, tri glasa »protiv« i jedan »suzdržan«) predložio Hrvatskom saboru da donese ZID ZIZHS-a u tekstu u kojemu ga je predložila Vlada Republike Hrvatske.

10.2. Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora razmotrio je na 44. sjednici održanoj 13. prosinca 2010. Prijedlog ZID ZIZHS-a kao zainteresirano radno tijelo. Nakon provedene rasprave Odbor je većinom glasova (osam glasova »za« i jedan »suzdržan«) odlučio predložiti Hrvatskom saboru da donese ZID ZIZHS.

10.3. Odbor za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora na 112. sjednici, održanoj 13. prosinca 2010., raspravljao je o Prijedlogu ZID ZIZHS-a. Odbor je podržao njegovo donošenje.

11. Parlamentarna rasprava o Prijedlogu ZID ZIZHS-a zaključena je 14. prosinca 2010. Sukladno Poslovniku Hrvatskoga sabora, za donošenje ZID ZIZHS-a bila je potrebna većina glasova svih zastupnika, to jest najmanje 77 glasova. Hrvatski sabor je na 20. sjednici 15. prosinca 2010. donio ZID ZIZHS većinom glasova (79 glasova »za«, 38 »protiv«, tri »suzdržana«). Proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske 17. prosinca 2010. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 145 od 24. prosinca 2010., a stupio je na snagu 1. siječnja 2011., osmog dana od dana njegove objave.

III. SADRŽAJ OSPORENIH ODREDBI ZID ZIZHS-a

12. Odredbe ZID ZIZHS-a ustavnost kojih osporavaju predlagatelji glase:

»Članak 1.

U Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor ('Narodne novine', br. 116/99., 53/03., 44/06. i 19/07.) u članku 4. dodaje se novi stavak 2. koji glasi:

'Birači, pripadnici nacionalnih manjina koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5 % stanovnika, pored općeg biračkog prava imaju i posebno biračko pravo u izborima zastupnika

u Sabor.'

Dosadašnji stavak 2. postaje stavak 3.«

»Članak 5.

U članku 16. stavak 2. mijenja se i glasi:

'Nacionalnim manjinama koje na dan stupanja na snagu Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina ('Narodne novine', br. 80/10.) u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5 % stanovnika jamči se najmanje tri zastupnička mjesta pripadnika te nacionalne manjine u Saboru.'

Iza stavka 2. dodaje se stavak 3. koji glasi:

'Nacionalna manjina iz stavka 2. ovoga članka je srpska nacionalna manjina, koja svoju zastupljenost ostvaruje na temelju općega biračkog prava na stranačkim kandidacijskim listama te manjine ili kandidacijskim listama koje predlažu birači te manjine u izbornim jedinicama na području Republike Hrvatske.'

»Članak 6.

U članku 17. stavak 1. mijenja se i glasi:

'Nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika, biraju pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina u posebnoj izbornoj jedinici koju čini cjelokupno područje Republike Hrvatske.'

U stavku 7. iza riječi: 'stavka' brojka: '1.,' briše se.«

»Članak 9.

U članku 38. dodaje se stavak 2. koji glasi:

'Političke stranke i birači srpske nacionalne manjine svoje kandidacijske liste predlažu u svih deset izbornih jedinica s istim kandidatima na kandidacijskoj listi.'

»Članak 10.

Iza članka 40. dodaje se članak 40.a koji glasi:

'Članak 40.a

Ako kandidacijske liste srpske nacionalne manjine nisu dobile tri zastupnička mjesta u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, sukladno članku 40. ovoga Zakona, zastupnička mjesta do zajamčenog broja određuju se na temelju ukupnog broja glasova pojedine kandidacijske liste u svim izbornim jedinicama.

Zajamčena zastupnička mjesta osvaja ona kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova.

Ako je neka od lista srpske nacionalne manjine ostvarila pravo na jedno zastupničko mjesto u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, tri zajamčena zastupnička mjesta dobiva kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama.

Ako su liste srpske nacionalne manjine ostvarile pravo na dva zastupnička mjesta u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, dva zajamčena zastupnička mjesta dobiva kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama.«

IV. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

13. Hrvatska čista stranka prava smatra nesuglasnim s Ustavom ZID ZIZHS u cjelini, a posebno »članak 8.«. Relevantni dijelovi prijedloga glase:

»Podnositelj prijedloga ukazuje da se nejednaka težina biračkog glasa odnosno eklatantna diskriminacija birača XI. izborne jedinice (državljeni Republike Hrvatske, koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj) uočava ne samo u odnosu na izborne jedinice I. – X., već i usporedbom s

drugom posebnom izbornom jedinicom, naime XII. izborna jedinica (nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj). Dok je Hrvatski sabor 15. prosinca 2010. ... za 404.959 registriranih birača XI. izborne jedinice propisao fiksnu kvotu od samo 3 zastupnika, istovremeno je Hrvatski sabor propisao ... da se 190.510 registriranih birača srpske nacionalne manjine XII. izborne jedinice (stanje od 25. studenoga 2007. u nedostatku aktualnijih službenih podataka) jamči najmanje tri zastupnička mjesta, dok je za nacionalne manjine koje čine manje od 1,5% sveukupnog stanovništva Republike Hrvatske propisano ... da pored općeg biračkog prava imaju i posebno (dodatno / duplo) biračko pravo u izborima zastupnika u Sabor. (...)

Doda li se k tome da je na parlamentarnim izborima 2007. mandat trojice zastupnika srpske manjine prosječno stajao 12.757 glasova a ostalih petero zastupnika nacionalnih manjina prosječno 1.720 glasova, dok je zastupnik romske manjine ušao u sabor sa 351 glasom te da nema razloga pretpostavljati da će se to znatno promijeniti na nadolazećim izborima, ne može biti govora o ni približno jednakom biračkom pravu i približno jednakoj težini glasa kada 'opći zastupnik' ulazi s oko 17.000, a zastupnici manjina s oko 12.000 odnosno oko 1.700 ili čak oko 350 glasova u Sabor, dok je zastupniku iz XI. izborne jedinice potrebno više od 29.000 glasova za ulazak u Sabor.

Unatoč tome, zastupnici manjina sve češće imaju ulogu aktera veta u parlamentu i hrvatskoj politici uopće. ... Podnositelj prijedloga se ne protivi tome da nacionalne manjine imaju učešće u političkom životu Republike Hrvatske, ali je upitno je li oni pored općeg biračkog prava mogu uživati i dodatno (duplo) biračko pravo a da se time ne povrijede prava ostalih birača. Ali podnositelj prijedloga izražava bojazan da bi prema dosadašnjoj praksi građani Republike Hrvatske koji ne pripadaju nacionalnim manjinama mogli postati taoci nacionalnih manjina, a podneskom se podnositelj prijedloga jedino suprotstavlja tome da državljani Republike Hrvatske koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj uživaju manja biračka prava od ostalih državljana Republike Hrvatske i nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.«

Predlagateljica smatra da je ZID ZIZHS-om »povrijeđeno načelo jednakog prava glasa i jednake težine glasa birača i ustavnosti iz članka 5. i članka 45. st. 1. Ustava i čijim se sadržajem ograničavaju ustavna prava birača-državljana Republike Hrvatske koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj (XI. izborna jedinica) kao i što je jasno vidljivo da je predmetnim Zakonom povrijeđena odredba članka 1. st. 1. Ustava Republike Hrvatske«.

Predlagateljica posebno osporava suglasnost s Ustavom »članka 8.« ZID ZIZHS-a. Usporede li se, međutim prigovori predlagateljice sa sadržajem navedene zakonske odredbe (»U članku 27. stavku 1. riječi: 'ili udruge nacionalnih manjina' brišu se.«), razvidno je da se oni ne odnose na članak 8. ZID ZIZHS-a. Stoga se ima smatrati da je predlagateljica osporila suglasnost s Ustavom ZID ZIZHS u cjelini.

14. Predlagatelj Aleksandar Hatzivelkos smatra da članci 1. i 9. ZID ZIZHS-a nisu u suglasnosti s člancima 3., 14. i 15. Ustava.

Predlagatelj navodi da se člankom 1. ZID ZIZHS-a pripadnicima nacionalnih manjina koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% jamči pored općeg biračkog prava i posebno biračko pravo u izborima zastupnika u Hrvatski sabor. Smatra da se na taj način uvodi diskriminacija prema pripadnicima nacionalnih manjina koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika. On, između ostaloga, ističe:

»Podnositelj smatra kako članak 15. stavak 2. Ustava treba tumačiti na način da je pripadnicima svih nacionalnih manjina, pored ravnopravnosti sa većinskim narodom, zajamčena i ravnopravnost u odnosu na pripadnike drugih nacionalnih manjina, što se ovom odredbom Zakona krši. Temelj za takvo tumačenje članka 15. stavka 2. Ustava je članak 3. Ustava koji utvrđuje »... jednakost, nacionalna ravnopravnost ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava«. Podnositelj smatra da istinska nacionalna ravnopravnost manjina sa većinskim narodom nije moguća ukoliko se ne osigura međusobna jednakost i ravnopravnost pripadnika različitih nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.«

Članak 1. ZID ZIZHS-a predlagatelj smatra nesuglasnim s člankom 15. stavkom 1. i člankom 3. Ustava.

14.1. Nadalje, predlagatelj navodi da se člankom 9. ZID ZIZHS-a uvodi nejednakost između kandidacijskih lista koje predlažu birači srpske nacionalnosti i kandidacijskih lista koje predlažu političke stranke srpske nacionalne manjine radi izbora zastupnika srpske nacionalne manjine. Navodi da »političke stranke i birači srpske nacionalne manjine svoje kandidacijske liste predlažu u svih deset izbornih jedinica. Time se uvodi nejednakost između kandidacijskih lista koje predlažu

birači srpske nacionalne manjine i kandidacijskih lista koje predlažu političke stranke s ciljem izbora zastupnika srpske nacionalne manjine." Te navode predlagatelj obrazlaže sljedećim razlozima:

»Stranke koje predlažu kandidacijsku listu za predstavnike srpske manjine u Saboru Republike Hrvatske, mogu (a najčešće to i jest tako) u svom imenu imati naznačenu pripadnost srpskoj nacionalnoj manjini (primjerice, poput »Samostalne demokratske srpske stranke«). (...) S druge strane, naziv kandidacijske liste birača srpske nacionalne manjine jest »neovisna lista«. (...)

Time su kandidacijske liste birača srpske nacionalnosti dovedene u nepovoljan i nejednak položaj sa listama stranaka srpske nacionalne manjine, budući birač srpske nacionalnosti iz imena kandidacijske liste birača srpske nacionalne manjine ne može zaključiti da se radi o listi kojom se biraju predstavnici srpske nacionalne manjine – za razliku od kandidacijskih lista stranaka srpske nacionalne manjine, kod kojih je to vidljivo iz imena liste, odnosno stranke.«

Predlagatelj smatra da »takvo narušavanje jednakosti je ozbiljno budući zadire u jednakost političkih takmaca na parlamentarnim izborima, čime se narušava temeljno opredjeljenje Republike Hrvatske kao demokratske države, iskazane u članku 3. Ustava«. Članak 9. ZID ZIZHS-a smatra nesuglasnim i s člankom 14. stavkom 2. Ustava.

15. Srpski demokratski forum osporava suglasnost s Ustavom članka 1. ZID ZIZHS-a jer se, prema njegovu mišljenju, »birači pripadnici srpske nacionalne manjine dovode u ... neravnopravan položaj s pripadnicima drugih nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. Naime pripadnici drugih nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, odnosno oni koji sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika u stanovništvu Republike Hrvatske, pored općeg imaju i posebno biračko pravo na izborima zastupnika u Sabor«.

Predlagatelj nadalje navodi da su članak 1. i članak 5. ZID ZIZHS-a nesuglasni i »s odredbom čl. 15. Ustava Republike Hrvatske. Ustav Republike Hrvatske čl. 15. jamči ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina«.

16. Predlagatelj Đuro Kalanja smatra nesuglasnim s Ustavom članak 5. stavke 2. i 3. ZID ZIZHS-a. Tvrdi da »odredbe navedenih zakona nisu valjano niti zakonito zasnovane na odredbama i to: Izvršnim osnovama stavak 2. i 3. članka 3., člankom 5. stavak 1. i 2., članak 15. stavak 1., 2. i 3. Ustava Republike Hrvatske i odredbama članka 1. stavak 1. alineja 7., 9. i 10., člankom 2., člankom 3. stavak 1., člankom 4. stavak 2. i 4., člankom 7. stavak 8. i člankom 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:

- $28408:67210=0,4227 \times 100=42\%$ 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 5. stavak 2. i 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.«

17. Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava smatra da su članak 9. i dio članka 10. ZID ZIZHS-a u nesuglasnosti s »odredbama članka 3., članka 14. stavka 2., članka 15. stavka 1. i 3., članka 43. i članka 45. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske«. Svoj prijedlog za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom navedenih odredbi ZID ZIZHS-a predlagatelj obrazlaže sljedećim razlozima:

»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 u deset izbornih jedinica na temelju svoga općeg biračkog prava, što znači da imaju dvostruko pravo glasa.

3. Srpska manjina nema dvostruko pravo glasa, za nju 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.

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 birački 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.

4. Diferenciranim ozakonjenjem dvostrukog prava glasa članci 15. stavak 2. i 38. st. 2. Zakona o izbornima zastupnika u Hrvatski sabor širom su otvorili 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.

5. Odredbe članka 38. stavka 2. i članka 40.a stavaka 3. i 4. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor ('Narodne novine' br. 116/99, 53/03, 44/06, 19/07 i 145/2010) povlašćuju 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. Naime, ako osvoje jedan ili dva mandata u izbornim jedinicama, zakon ih nagrađuje za taj uspjeh s još tri, odnosno dva mjesta u Hrvatskom saboru. Kako ih ne nagrađuje dodatnim četvrtim mjestom samo ako osvoje sva tri mandata u izbornim jedinicama, najjačoj stranci srpske manjine, tj. SDSS-u se uopće ne isplati pobijediti u tri jedinice. Tako Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor nagrađuje izborne neuspjehe, a kažnjava izborne uspjehe, što je potpuno suprotno svim općeusvojenim civilizacijskim načelima predstavničke demokracije.

Dakle, da bi Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor ('Narodne novine' br. 116/99, 53/03, 44/06, 19/07 i 145/2010) bio u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i općeusvojenim 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 privilegirajuća pravila za izbor zastupnika srpske manjine.

S obzirom na izloženo, Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava predlaže da Ustavni sud Republike Hrvatske, na temelju članka 43. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske rješenjem prihvati ovaj prijedlog i pokrene postupak radi ocjene suglasnosti članka 38. stavka 2. i članka 40a stavaka 3. i 4. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor ('Narodne novine' br. 116/99, 53/03, 44/06, 19/07 i 145/2010) s Ustavom Republike Hrvatske.«

18. GONG smatra da članci 1., 5., 6. i 10. ZID ZIZHS-a nisu u suglasnosti s člankom 15. stavcima 1. i 3. i člankom 45. stavkom 1. Ustava. Svoj prijedlog za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom navedenih odredbi ZID ZIZHS-a predlagatelj obrazlaže sljedećim razlozima:

»I. ... Predlagatelj smatra da su citirane odredbe ... Zakona o izmjenama i dopunama (ZIZHS-a – 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 ... 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 navršениh 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 ... 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 temeljem 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.

Usljed svega iznesenog Predlagatelj predlaže da Ustavni sud Republike Hrvatske ukine kao neustavne:

- (...)

- članka 1., 5., 6. i 10. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor ('Narodne novine' br. 145/2010.).«

V. MJERODAVNO PRAVO

1) Ustav Republike Hrvatske

19. 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, (...) 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 navršениh 18 godina (birači) imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za

Hrvatski sabor ..., u skladu sa zakonom.

(...)«

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.

(...)«

2) Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe

20. Mjerodavne odredbe Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe (Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, »Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 14/97.) 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

21. Predmet ispitivanja u ovom ustavnosudskom postupku jesu odredbe ZID ZIZHS-a koje uređuju pravila izbornog postupka za birače-pripadnike nacionalnih manjina u izborima zastupnika u Hrvatski sabor.

22. Prigovor Hrvatske čiste stranke prava o tome da »državljeni Republike Hrvatske koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj uživaju manja biračka prava od ostalih državljana Republike Hrvatske i nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj« Ustavni sud nije razmatrao zbog nenadležnosti. Obrazloženje nenadležnosti Ustavnog suda sadržano je u rješenju broj: U-I-7391/2010.

1) Organska povezanost ZID ZIZHS-a s UZID UZoPNM-om

23. Ustavni sud utvrdio je da su članak 1. i članci 5., 6., 9. i 10. ZID ZIZHS-a organski povezani s člankom 1. UZID UZoPNM-a, kojim je izmijenjen članak 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). 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.

(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.'«

Organska povezanost članka 1. UZID UZoPNM-a i članaka 1., 5., 6., 9. i 10. ZID ZIZHS-a razvidna je i iz članka 39. stavka 1. UZoPNM-a, koji propisuje:

»Članak 39.

Odredba članka 19. ovoga Ustavnog zakona primjenjivat će se od dana stupanja na snagu zakona kojim će sukladno ovoj odredbi biti uređen izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

(...)'«

Za potrebe ovog ustavnosudskog postupka, dakle, osporene odredbe ZID ZIZHS-a i UZID UZoPNM-a Ustavni sud sagledava kao organsku cjelinu.

24. Ustavni sud je u odluci broj: U-I-3597/2010 i dr. ocijenio članak 1. stavak 2. podstavke 2. i 3. (skraćeno: članak 1. stavke 2. i 3.) UZID UZoPNM-a nesuglasnima s više članaka Ustava. U ovoj se odluci iznose zaključci iz odluke broj: U-I-3597/2010 i dr., na kojima je Ustavni sud utemeljio ocjenu o nesuglasnosti s Ustavom navedenih odredbi UZID UZoPNM-a. Zbog njihove međusobne organske povezanosti, ti zaključci jednako vrijede i za osporene članke ZID ZIZHS-a. Oni glase:

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

1) ...

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 koje 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 pojedincima, a ne svim nacionalnim manjinama ne proizvodi diskriminatorne učinke prema onima koji tim pravom nisu obuhvaćeni;

7) ...«

Sukladno citiranim zaključcima, sadržanim u odluci broj: U-I-3597/2010 i dr., članci 1., 5., 6. 9. i 10. ZID ZIZHS-a, koji predstavljaju razradu pravnog okvira propisanog člankom 1. stavcima 2. i 3. UZID UZOPNM-a i s njim su organski povezani, također su u nesuglasnosti s Ustavom iz istih razloga zbog kojih su to stavci 2. i 3. članka 1. UZID UZOPNM-a.

25. Iz navedenih je razloga Ustavni sud, na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona, ukinuo članke 1., 5., 6. 9. i 10. ZID ZIZHS-a.

2) Konkretna rješenja propisana ZID ZIZHS-om

26. Usprkos činjenici da se članci 1., 5., 6. 9. i 10. ZID ZIZHS-a moraju ukinuti zbog njihove organske povezanosti sa stavcima 2. i 3. članka 1. UZID UZOPNM-a, koje je Ustavni sud u odluci broj: U-I-3597/2010 i dr. ocijenio nesuglasnima s Ustavom, Ustavni sud smatra potrebnim u ovom ustavnosudskom postupku razmotriti i pojedina konkretna rješenja koja su propisana ZID ZIZHS-om. Riječ je o člancima 9. i 10. ZID ZIZHS-a koji razrađuju pravni okvir članka 1. stavka 2. UZID UZOPNM-a u odnosu na pravila izbornog postupka za birače-pripadnike srpske nacionalne manjine (u daljnjem tekstu: srpska manjina) pri ostvarenju njihova biračkog prava.

Naime, UZID UZOPNM-om prvi su put uređena, a ZID ZIZHS-om razrađena izborna pravila prema kojima srpska manjina ostvaruje svoju (zajamčenu) zastupljenost u Hrvatskom saboru na temelju općeg biračkog prava na stranačkim kandidacijskim listama te manjine ili kandidacijskim listama koje predlažu birači te manjine u okviru općeg (razmjernog) izbornog sustava, to jest u općim izbornim jedinicama. Riječ je o posebnim izbornim pravilima kojima je cilj da se srpskoj manjini unutar općeg izbornog sustava osiguraju »najmanje tri zastupnička mjesta pripadnika te nacionalne manjine u Saboru« (članak 5. ZID ZIZHS-a).

Budući da su ta pravila razrađena u ZID ZIZHS-u na ustavnopravno neprihvatljiv način, u interesu je demokratskog društva te pravne izvjesnosti i predvidljivosti da ih Ustavni sud razmotri u ovom ustavnosudskom postupku, iako ih je prethodno već ocijenio nesuglasnima s Ustavom iz razloga navedenih u točki 24. obrazloženja ove odluke.

27. 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. Mjerodavna odredba ZIZHS-a (pročišćeni tekst, »Narodne novine« broj 69/03.) glasi:

»Članak 35.

140 zastupnika u Sabor bira se tako da se područje Republike Hrvatske podijeli na deset izbornih jedinica, te se u svakoj izornoj jedinici, na temelju lista, bira po 14 zastupnika.«

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«.

a) Članak 9. ZID ZIZHS-a

28. U članku 9. propisano je sljedeće pravilo:

»Članak 9.

U članku 38. dodaje se stavak 2. koji glasi:

'Političke stranke i birači srpske nacionalne manjine svoje kandidacijske liste predlažu u svih deset izbornih jedinica s istim kandidatima na kandidacijskoj listi.'

Sukladno članku 9. ZID ZIZHS-a, političke stranke i birači srpske manjine »svoje« kandidacijske liste predlažu u svim općim izbornim jedinicama kao i svi ostali ovlašteni predlagatelji. Međutim, za razliku od ostalih ovlaštenih predlagatelja, političke stranke i birači srpske manjine na svojim kandidacijskim listama predlažu nominalno iste kandidate u svih deset općih izbornih jedinica. U svjetlu općih izbornih pravila koja su danas na snazi, to znači da bi, primjerice, sve političke stranke srpske manjine u izborima zastupnika u Hrvatski sabor mogle istaknuti jedne te iste kandidate (ukupno 14 nominalno istih kandidata) u svih deset općih izbornih jedinica, dok bi sve druge političke stranke i predlagatelji općih neovisnih lista bile obvezne u svakoj izbornoj jedinici istaknuti 14 nominalno različitih kandidata.

Ustavni sud primjećuje da ZID ZIZHS pritom ne daje odgovor na sljedeće pitanje: u kojoj će se izbornoj jedinici smatrati da je zastupnički mandat osvojio kandidat koji je po redoslijedu prvi na listama određenog predlagatelja iz reda srpske manjine, a koje su (istovjetne) liste stekle pravo na mandat u dvije ili više općih izbornih jedinica? Odgovor na to pitanje može dati samo zakonodavac. U nedostatku propisanog rješenja tog problema, Ustavni sud mora utvrditi da je osporeno zakonsko rješenje u tolikoj mjeri nepotpuno da se mora smatrati nesuglasnim sa zahtjevima koje u odnosu na zakone proizlaze iz vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

Nadalje, učinak citiranog dijela članka 9. ZID ZIZHS-a u praksi bi značio da bi prvi po redu kandidat na nekoj stranačkoj ili neovisnoj listi srpske manjine imao deset mogućnosti ostvariti pravo na zastupnički mandat (u svakoj od deset općih izbornih jedinica), dok bi kandidati na listama svih ostalih predlagatelja imali samo jednu mogućnost – u onoj (jednoj) izbornoj jedinici u kojoj su se kandidirali.

Očita je nerazmjernost takve zakonske mjere (10: 1). Čini se da ona ne služi izjednačavanju činjeničnih nejednakosti između većine i srpske manjine radi njezine integracije u politički život. Riječ je o legaliziranom pogodovanju jednoj skupini birača koje prekomjerno narušava jednakost biračkog prava unutar općeg izbornog sustava. Stoga je riječ o apriornoj nesuglasnosti s člankom 45. stavkom 1. Ustava.

28.1. Kad je riječ o kandidacijskim listama političkih stranaka i birača srpske manjine, Ustavni sud prihvaća i prigovor predlagatelja na članak 9. ZID ZIZHS-a da su »kandidacijske liste birača srpske nacionalnosti dovedene u nepovoljan i nejednak položaj sa listama stranaka srpske nacionalne manjine, budući birač srpske nacionalnosti iz imena kandidacijske liste birača srpske nacionalne manjine ne može zaključiti da se radi o listi kojom se biraju predstavnici srpske nacionalne manjine – za razliku od kandidacijskih lista stranaka srpske nacionalne manjine, kod kojih je to vidljivo iz imena liste, odnosno stranke.«

Ustavni sud ocjenjuje da vezanost neovisnih »manjinskih« kandidacijskih lista s nacionalnom pripadnošću kandidata koji se nalaze na tim listama mora biti jasno naznačena na glasačkom listiću, ako je riječ o izborima zastupnika u Hrvatski sabor koji se provode u okviru općeg izbornog sustava. Riječ je o nazivu neovisnih kandidacijskih lista manjina, koji naziv, prema ocjeni Ustavnog suda, mora biti uređen zakonom.

28.2. Konačno, članak 9. ZID ZIZHS-a propisuje i sljedeće pravilo:

»Članak 9.

U članku 38. dodaje se stavak 2. koji glasi:

'Političke stranke i birači srpske nacionalne manjine svoje kandidacijske liste predlažu ...'«

O odluci broj: U-I-3597/2010 i dr., u kojoj je ocjenjivao suglasnost s Ustavom članka 1. stavaka 2. i 3. UZID UZoPNM-a, Ustavni sud izrazio je zabrinutost zbog problema koji izvire iz izbornog pravila koje, u okviru općeg izbornog sustava, jamči (najmanje) tri zastupnička 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. U toj je odluci istaknuto i sljedeće:

"33. ... 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'« ...).

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.«

Istovjetni prigovori mogu se uputiti i citiranom dijelu članka 9. ZID ZIZHS-a.

b) Članak 10. ZID ZIZHS-a

29. Člankom 10. ZID ZIZHS-a dopunjen je ZIZHS novim člankom 40a. On glasi:

»Članak 10.

Iza članka 40. dodaje se članak 40a. koji glasi:

Članak 40a.

Ako kandidacijske liste srpske nacionalne manjine nisu dobile tri zastupnička mjesta u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, sukladno članku 40. ovoga Zakona, zastupnička mjesta do zajamčenog broja određuju se na temelju ukupnog broja glasova pojedine kandidacijske liste u svim izbornim jedinicama.

Zajamčena zastupnička mjesta osvaja ona kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova.

Ako je neka od lista srpske nacionalne manjine ostvarila pravo na jedno zastupničko mjesto u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, tri zajamčena zastupnička mjesta dobiva kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama.

Ako su liste srpske nacionalne manjine ostvarile pravo na dva zastupnička mjesta u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, dva zajamčena zastupnička mjesta dobiva kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama.'«

29.1. Ustavni sud prvo primjećuje da je članak 10. ZID ZIZHS-a »dopunski« članak za izbor zastupnika srpske nacionalne manjine unutar općeg izbornog sustava. Kandidati političkih stranaka i birača srpske manjine, navedeni redosljedom od 1. do 14. na njihovim kandidacijskim listama, mogli bi u prvom redu biti izabrani prema općim pravilima koja važe za preračunavanje dobivenih glasova u mandate. Ta su pravila uređena člancima 37., 38. i 39. stavkom 1. ZIZHS-a (pročišćeni tekst, »Narodne novine« broj 69/03.), koji glase:

»Članak 37.

Broj zastupnika koji će biti izabran sa svake liste izborne jedinice utvrđuje se na sljedeći način:

Ukupan broj važećih glasova koji je dobila svaka lista (biračka masa liste) dijeli se s brojevima od 1

do zaključno 14, pri čemu se uvažavaju i decimalni ostaci. Od svih dobivenih rezultata, zastupnička mjesta osvajaju one liste na kojima se iskaže 14 brojevano najvećih rezultata uključujući decimalne ostatke. Svaka od tih lista dobiva onoliko broj zastupničkih mjesta u Saboru koliko je postigla pojedinačnih rezultata među 14 brojevano najvećih rezultata.

Članak 38.

Pravo na sudjelovanje u diobi zastupničkih mjesta u izbornoj jedinici ostvaruju liste koje na izborima dobiju najmanje 5% važećih glasova birača.

Članak 39.

Sa svake liste izabrani su kandidati od rednog broja 1. pa do rednog broja koliko je određena lista dobila zastupničkih mjesta.

(...)

Kad bi na temelju glasova, koje su im na izborima dali birači-državljeni Republike Hrvatske, izborni natjecatelji iz reda srpske manjine osvojili (najmanje) tri zastupnička mjesta primjenom navedene opće metode za preračunavanje dobivenih glasova u mandate, članak 10. ZID ZIZHS-a uopće ne bi bio primijenjen u izbornom postupku.

Drugim riječima, članak 10. ZID ZIZHS-a mogao bi se primijeniti u izbornom postupku samo ako stranačke ili neovisne kandidacijske liste srpske manjine u natjecanju s ostalim kandidacijskim listama u deset općih izbornih jedinica: a) ne bi osvojile nijedan mandat, te b) ako bi osvojile jedan, odnosno dva mandata.

Pravila za raspodjelu tri zajamčena zastupnička mandata u slučajevima pod točkama a) i b) razrađuje osporeni članak 10. ZID ZIZHS-a.

29.2. Odmah se uočava da navedena pravila mogu dovesti do odstupanja u ukupnom broju zastupnika koji se u Hrvatski sabor biraju, sukladno članku 37. ZIZHS-a, u okviru općeg izbornog sustava (v. točku 27. obrazloženja ove odluke).

Naime, u Hrvatski sabor izabrano bi se ukupno 140 zastupnika samo u slučaju kad bi liste srpske manjine osvojile tri zastupnička mandata u redovitom tijeku izbora, primjenom izbornih pravila navedenih u točki 29.1. obrazloženja ove odluke.

Međutim, primjena članka 10. ZID ZIZHS-a u bilo kojoj situaciji (to jest ako liste srpske manjine ne bi osvojile nijedan mandat te ako bi osvojile jedan, odnosno dva mandata), broj zastupnika izabranih u okviru općeg izbornog sustava povećao bi se – ovisno o konkretnoj situaciji – na 141, 142 ili 143 zastupnika.

Time bi se narušilo temeljno načelo na kojem se zasniva sustav razmjernog predstavnštva u Republici Hrvatskoj, jer u svakoj od deset općih izbornih jedinica ne bi bio izabran jednak broj zastupnika.

29.3. Nadalje, u članku 10. ZID ZIZHS-a prihvaćeno je rješenje prema kojem »zajamčena zastupnička mjesta osvaja ona kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova.«

Nadalje, u članku 10. ZID ZIZHS-a prihvaćeno je i sljedeće rješenje: »Ako je neka od lista srpske nacionalne manjine ostvarila pravo na jedno zastupničko mjesto u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, tri zajamčena zastupnička mjesta dobiva kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama.«

Ustavni sud smatra potrebnim navesti analizu učinka navedenih odredbi, koju je za potrebe Ustavnog suda proveo R. Podolnjak:

»Pretpostavimo da se za mjesta zastupnika srpske nacionalne manjine natječu dvije kandidacijske liste (stranka A i B) i da jedna od tih listi (lista A) uspije u natjecanju s ostalim kandidacijskim listama ostvariti jedan mandat u IV. izbornoj jedinici zahvaljujući dobivenih 10.500 glasova ili 5,1% glasova, dok je lista B dobila svega 3.000 glasova. No, u preostalim devet općih izbornih jedinica lista A će dobiti ukupno 18.000 glasova, a lista B 20.000 glasova. Prema članku 40.a, st. 3 stranka A ostvarit će svega 1 zastupnički mandat (s ukupno 28.500 glasova u svih 10 izbornih jedinica), a stranka B će dobiti tri zajamčena mandata (s ukupno 23.000 glasova), jer je ostvarila relativnu većinu glasova

(20.000 prema 18.000 u devet izbornih jedinica). Dakle, stranka sa sveukupno manje glasova ostvarit će tri puta više zastupničkih mandata.

No, to nije sve. Ako bismo pretpostavili da je za stranku A u IV. izornoj jedinici glasovalo 500 birača manje (10.000 umjesto 10.500) njen bi rezultat bio ispod izbornog praga od 5% i ona ne bi mogla sudjelovati u razdiobi zastupničkih mandata u toj izornoj jedinici. Ta bi stranka stoga izgubila zastupnika u IV. izornoj jedinici, ali u tom slučaju, što se tiče raspodjele mandata zastupnika srpske nacionalne manjine primjenjivale bi se odredbe st. 1. i 2. članka 40.a i sva tri zajamčena mjesta pripala bi stranci koja je osvojila najviše glasova u svih deset izbornih jedinica. U tom slučaju stranka A koja je osvojila 28.000 (naspram 23.000 stranke B) ostvarila bi pravo na sva tri zastupnička mjesta srpske nacionalne manjine. Riječ je o svojevrsnom, ali i dobro poznatom paradoksu negativnih glasova – da određena stranka može polučiti bolji rezultat s manje glasova. U našem konkretnom slučaju stranka A bi s 500 glasova manje ostvarila tri zastupnika, umjesto jednog.

Takva mogućnost, koja ni teorijski ni praktički nije isključena s primjenom članka 40.a protivna je načelu jednakog biračkog prava. Sa sličnim problemom negativnoga glasa suočio se i njemački Savezni ustavni sud zbog specifičnosti njemačkog izbornog sustava. Sud je ocijenio neustavnim mogućnost da negativna težina glasa (negatives Stimmgewicht) utječe na rezultat izbora i ukinuo određene odredbe izbornog zakona koje omogućuju da glas građana za određenu stranku dovede do toga da ona zbog toga izgubi parlamentarni mandat. Njemački Ustavni sud će u presudi naznačiti da učinak negativne glasovne težine krši načelo jednakosti izbora. Jednaki doprinos prema uspjehu na izborima zahtijeva da doprinos svakoga glasa bude jednak, bez obzira za koju je stranku dan. To također znači da mora imati pozitivan učinak za stranku kojoj je dan. Izborni sustav koji je osmišljen da dozvoljava da porast glasova dovodi do gubitka mandata ili da stranka ostvari veći broj mandata

ako privuče manje glasova vodi prema arbitrarnim rezultatima i situaciji u kojoj se demokratsko natjecanje za pridobivanje biračkog tijela čini paradoksalnim. Učinak negativne glasovne težine također narušava jednakost izgleda za uspjeh glasova. Takva jednakost dozvoljava, kao primjerice u većinskom sustavu da glasovi ne budu vrednovani, ali ne da neki glas ima mogućnost da istovremeno doprinosi uspjehu i neuspjehu u glasovanju.

Upravo to što je uočio njemački Ustavni sud na određenim specifičnostima njemačkog izbornog sustava moglo bi se dogoditi i u primjeni članka 40.a. Zbog potencijalnoga kršenja načela jednakog biračkog prava koji obuhvaća jednakost glasačke težine, taj članak je protivan Ustavu Republike Hrvatske.«

29.4. Ustavni sud ne smatra potrebnim baviti se u ovom postupku kvalifikacijom samog tipa, odnosno vrste izbornog sustava do kojeg dovodi distribucija glasova propisana u članku 10. ZID ZIZHS-a, ali je nesporno da se taj sustav ne može kvalificirati kao »razmjerni« (u stručnoj javnosti on se kvalificira kao »specifičan oblik vrlo jakog većinskog modela«, tzv. premijski sustav, sustav »stranačkog blokovskog glasovanja«, odnosno svojevrsni winner-take-all izborni sustav).

Za potrebe ovog ustavnosudskog postupka dostatno je utvrditi da raspodjela glasova na unaprijed zajamčena i osigurana zastupnička mandata, koje su glasove dali kandidacijskim listama srpske manjine birači-državljeni Republike Hrvatske (a ne samo pripadnici te manjine), izrazito odstupa od učinaka razmjernog izbornog sustava na kojem se, prema pozitivnom pravu, temelje izbori u deset općih izbornih jedinica.

Ustavni sud mora zaključiti da rješenja sadržana u članku 10. ZID ZIZHS-a nisu prihvatljiva u ustavnom poretku Republike Hrvatske. Osim što odstupaju od pravnih standarda inherentnih sustavu razmjernog predstavnštva, ona ne poštuju vrijednosti političkog pluralizma na kojem se temelji demokratsko društvo.

Ustavni sud u tom smislu podsjeća da je Europski sud za ljudska prava vrlo rano utvrdio da je pluralizam ključno obilježje demokratskog društva (predmet Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda, 13. kolovoza 1981., zahtjevi br. 7601/76 i 7806/77, § 63.). Nema objektivnog opravdanja odustajati od tih vrijednosti ni kad je u pitanju izorno natjecanje među kandidacijskim listama jedne nacionalne manjine.

Konačno, Ustavni sud podsjeća da je svrha pozitivnih mjera za nacionalne manjine u izbornim postupcima osiguravanje njihove zastupljenosti u Hrvatskom saboru radi integracije manjina u politički život zemlje, što isključuje njihovu instrumentalizaciju u druge svrhe (primjerice, za dobivanje većeg broja zastupničkih mandata radi osiguravanja odgovarajuće pozicije u parlamentu i izvršnoj vlasti).

Ustavni sud stoga ocjenjuje da se rješenja propisana u članku 10. ZID ZIZHS-a, kojim je ZIZHS

dopunjen novim člankom 40a., ne bi mogla podvesti ni pod kakve pozitivne mjere radi integracije srpske nacionalne manjine u politički život zemlje. Riječ je o nedopuštenom pogodovanju u izbornom procesu.

c) Neujednačenost izbornih pravila

30. Ustavni sud na kraju je dužan osvrnuti se i na zahtjeve koje pred zakonodavca postavlja načelo vladavine prava u odnosu na kvalitetu izbornih pravila.

Članak 1. stavak 3. UZID UZOPNM-a, koji je ukinut odlukom Ustavnog suda broj: U-I-3597/2010 i dr., propisivao je:

»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, ... imaju pravo izabrati pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina, u posebnim izbornim jedinicama, ...'«

Nasuprot tome, članak 6. ZID ZIZHS-a propisuje:

»Članak 6.

U članku 17. stavak 1. mijenja se i glasi:

'Nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika, biraju pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina u posebnoj izbornoj jedinici koju čini cjelokupno područje Republike Hrvatske.'

(...)'«

Članak 1. UZID UZOPNM-a propisao je izbor petero zastupnika pripadnika nacionalnih manjina »u posebnim izbornim jedinicama«, dok je članak 6. ZID ZIZHS-a propisao ostvarenje tog istog prava u »posebnoj izbornoj jedinici koju čini cjelokupno područje Republike Hrvatske.«

Ustavni sud dužan je primijetiti da uočena razlika (množina – jednina) u izbornom pravu nema samo terminološko značenje. Ta razlika bitno utječe na pravila izbornog postupka.

Stoga bi propusti slični navedenom pod određenim okolnostima mogli biti kvalificirani kao nesuglasni s načelom pravne sigurnosti, izvjesnosti i dosljednosti objektivnog izbornopravnog poretka.

3) Članci 7. i 8. ZID ZIZHS-a

31. Predlagatelji nisu osporili suglasnost s Ustavom članaka 7. i 8. ZID ZIZHS-a niti ih Ustavni sud ocjenjuje nesuglasnima s Ustavom. Oni glase:

»Članak 7.

U članku 18. stavak 1. mijenja se i glasi:

'Pravo predlaganja kandidata za zastupnike nacionalnih manjina i njihovih zamjenika imaju političke stranke i birači nacionalnih manjina koje biraju zastupnika.«

»Članak 8.

U članku 27. stavku 1. riječi: 'ili udruge nacionalnih manjina' brišu se.«

Člankom 7. ZID ZIZHS-a ne uređuje se pravo predlaganja kandidata za zastupnike srpske manjine unutar općeg izbornog sustava, kao što je to slučaj s člancima 9. i 10. ZID ZIZHS-a, koji su razmatrani u prethodnim točkama ovog obrazloženja.

Člankom 7. ZID ZIZHS-a uređuje se pravo predlaganja kandidata za zastupnike nacionalnih manjina koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% (u daljnjem tekstu: »malobrojne« manjine). Člankom 1. stavkom 3. UZID UZOPNM-a, naime, za te je manjine prvi put u

izbornopravnoj povijesti predviđeno posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor (članak 15. stavak 3. Ustava). To se pravo ostvaruje u posebnim izbornim jedinicama/posebnoj izornoj jedinici na način da birači-pripadnici »malobrojnih« manjina svojim (drugim) dopunskim glasom u Hrvatski sabor biraju ukupno petero »svojih« zastupnika.

Ustavni sud je u odluci broj: U-I-3597/2010 i dr. ocijenio nesuglasnim s Ustavom članak 1. stavak 3. UZID UZOoPNM-a, a u ovoj odluci – zbog njihove međusobne organske povezanosti – i članke 5. i 6. ZID ZIZHS-a.

Članci 7. i 8. ZID ZIZHS-a također predstavljaju razradu rješenja sadržanog u članku 1. stavku 3. UZID UZOoPNM-a te zajedno s člancima 5. i 6. ZID ZIZHS-a čine cjelinu. Njima je predviđeno da u okviru posebnog izbornog sustava za zastupnike »malobrojnih« manjina, koji se biraju isključivo (drugim) dopunskim glasom birača-pripadnika »malobrojnih« manjina, kandidate predlažu samo političke stranke i birači nacionalnih manjina koje biraju zastupnika.

U okviru posebnog izbornog sustava koji je bio na snazi do stupanja na snagu ZID ZIZHS-a, pravo predlaganja kandidata za zastupnike nacionalnih manjina imale su i udruge nacionalnih manjina.

31.1. Uvažavajući činjenicu da su posebna izborna pravila za izbor zastupnika »malobrojnih« manjina, koji se biraju isključivo (drugim) dopunskim glasom birača-pripadnika »malobrojnih« manjina, ocijenjena nesuglasnim s Ustavom, a polazeći od točke II. izreke ove odluke, Ustavni sud je ukinuo i članak 7. ZID ZIZHS. To stoga što on propisuje uži krug ovlaštenika prava predlaganja kandidata za zastupnike nacionalnih manjina i njihovih zamjenika no što ga je sadržavao članak 18. stavak 1. ZIZHS-a, koji je (prije izmjene) glasio:

»Članak 18.

Pravo predlaganja kandidata za zastupnike nacionalnih manjina i njihovih zamjenika imaju političke stranke, birači i udruge nacionalnih manjina.«

Dosljedno tome, potrebno je ukinuti i članak 8. ZID ZIZHS-a, kako bi se važenje pravila iz članka 18. ZIZHS-a omogućilo u punom opsegu. Člankom 8. ZID ZIZHS-a izmijenjen je članak 27. ZIZHS-a, koji je (prije izmjene) glasio:

»Članak 27.

Ako neki od kandidata na listama za izbor zastupnika u Sabor, odnosno kandidat ili zamjenik u izbornim jedinicama gdje se biraju zastupnici nacionalnih manjina umre u vremenu od dana objave liste kandidata, politička stranka, odnosno stranke ili udruge nacionalnih manjina koje su kandidirale dotičnog zastupnika mogu umjesto njega predložiti novog kandidata, odnosno zamjenika, bez posebnih uvjeta za valjanost kandidature propisanih ovim Zakonom, sve do 10 dana prije održavanja izbora.

(...)«

31.2. Zaključno, Ustavni sud ocjenjuje potrebnim u ovom ustavnosudskom postupku ukinuti i članke 7. i 8. ZID ZIZHS-a, iako njihov sadržaj nije ni s jednog aspekta u nesuglasnosti s Ustavom. Na taj se način omogućuje i udrugama nacionalnih manjina da predlažu kandidate za zastupnike nacionalnih manjina i njihovih zamjenika u posebnoj XII. izornoj jedinici na predstojećim parlamentarnim izborima, u skladu s pravilima (članci 18. i 27. ZIZHS-a) koja su bila na snazi do stupanja na snagu ZID ZIZHS-a.

VII. ZAKLJUČCI USTAVNOG SUDA

1) Točka I. izreke odluke

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

1) da su članci 1., 5., 6., 9. i 10. ZID ZIZHS-a organski povezani s člankom 1. UZID UZOoPNM-a, koji je Ustavni sud u odluci broj: U-I-3597/2010 i dr. ukinuo zbog nesuglasnosti s Ustavom. Istovjetni razlozi zbog kojih je ocijenjeno da su stavci 2. i 3. članka 1. UZID UZOoPNM-a nesuglasni s Ustavom važe i za ocjenu nesuglasnosti s Ustavom članaka 1., 5., 6., 9. i 10. ZID ZIZHS-a;

2) da, u odnosu na konkretna rješenja sadržana u navedenim člancima, osobito nisu ustavnopravno prihvatljiva izborna pravila propisana u člancima 9. i 10. ZID ZIZHS-a, jer se ne zasnivaju na

postavkama razmjernog predstavnštva na kojem je utemeljen opći izborni sustav u Republici Hrvatskoj, a izravno su suprotna vrijednostima političkog pluralizma;

3) da članci 7. i 8. ZID ZIZHS-a nisu u nesuglasnosti s Ustavom. Oni, međutim, propisuju uži krug ovlaštenika prava predlaganja kandidata za zastupnike nacionalnih manjina i njihovih zamjenika no što ga je propisivao članak 18. stavak 1. ZIZHS-a. Konkretno, oni ne predviđaju da pravo predlaganja kandidata za zastupnike nacionalnih manjina imaju i udruge nacionalnih manjina. Stoga je, polazeći od točke II. izreke odluke, potrebno iznova omogućiti i udrugama nacionalnih manjina da predlažu kandidate za zastupnike nacionalnih manjina i njihovih zamjenika u posebnoj XII. izbornoj jedinici na predstojećim parlamentarnim izborima, u skladu s pravilima (članci 18. i 27. ZIZHS-a) koja su bila na snazi do stupanja na snagu ZID ZIZHS-a (v. obrazloženje uz točku II. izreke ove odluke).

2) Točka II. izreke odluke

33. Ustavni sud u prvom redu podsjeća da pravila sadržana u ukinutim člancima 1., 5., 6., 7., 8., 9. i 10. ZID ZIZHS-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.«

33.1. Unatoč činjenici da je pravila sadržana u ukinutim člancima 1., 5., 6., 7., 8., 9. i 10. ZID ZIZHS-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 tih zakonskih odredbi suočila je Ustavni sud s iznimno osjetljivim pitanjem vezanim uz učinke prestanka njihova važenja nekoliko mjeseci prije provedbe izbora zastupnika u 7. saziv Hrvatskoga sabora.

Ustavni sud je u tom smislu ocijenio da na predstojećim izborima ta izborna pravila za manjine nije dopušteno primijeniti, iz čega proizlazi zahtjev da članci 1., 5., 6., 7., 8., 9. i 10. ZID ZIZHS-a moraju 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 ukinutim člancima 1., 5., 6., 7., 8., 9. i 10. ZID ZIZHS-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 izborna pravila koja će se – umjesto ukinutih rješenja, sadržanih u člancima 1., 5., 6., 7., 8., 9. i 10. ZID ZIZHS-a – primijeniti na predstojećim parlamentarnim izborima u slučaju da Hrvatski sabor do njihova održavanja ne donese nova izborna pravila za manjine.

33.2. Stoga je u ovom ustavnosudskom postupku Ustavni sud 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 na predstojećim parlamentarnim izborima imaju primijeniti izborna pravila za manjine koja su bila na snazi do stupanja na snagu ZID ZIZHS-a, a koja su sadržana u mjerodavnim odredbama ZIZHS-a (»Narodne novine« broj 116/99., 109/00., 53/03., 69/03. – pročišćeni tekst, 167/03., 44/06., 19/07. i 20/09.).

a) Odredbe ZID ZIZHS-a koje ostaju na snazi

34. Odredbe ZID ZIZHS-a za koje je postojala obveza usklađivanja s Promjenom Ustava iz 2010. u roku propisanom člankom 5. UZPU-a odnosile su se samo na uređenje izbornih pravila vezanih uz birače koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj.

Te su se odredbe ZIZHS-a pravodobno uskladile s člankom 7. Promjene Ustava iz 2010, koji u mjerodavnim odredbama glasi:

Članak 7.

Članak 45. mijenja se i glasi:

'(...)

U izborima za Hrvatski sabor birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj imaju pravo izabrati tri zastupnika, u skladu sa zakonom.

U izborima za Hrvatski sabor, ... birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj ostvaruju biračko pravo na biračkim mjestima u sjedištima diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske u stranoj državi u kojoj prebivaju.

(...)

Sukladno tome, odredbe ZID ZIZHS-a koje nisu bile predmet ovog ustavnosudskog postupka i koje se primjenjuju na predstojećim parlamentarnim izborima odnose se na izborna pravila vezana uz birače koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, a koje su pravodobno usklađene s člankom 7. Promjene Ustava.

Riječ je o člancima 2., 3., 4., 11., 12. i 13. ZID ZIZHS-a.

3) Točka III. izreke odluke

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

Broj: U-I-120/2011

U-I-452/2011

U-I-693/2011

U-I-746/2011

U-I-993/2011

U-I-3643/2011

Zagreb, 29. srpnja 2011.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica

dr. sc. Jasna Omejec, v. r.