

# POLITIČKE analize

TROMJESEČNIK ZA ANALIZU HRVATSKE I MEĐUNARODNE POLITIKE



## Sadržaj

### Tema broja: Parlamentarni izbori u Hrvatskoj 2011.

Mirjana Kasapović: Drugi kritični izbori u Hrvatskoj – slom jednog modela vladanja	3
Dario Nikić Čakar: Kukuriku versus HDZ – analiza predizbornih programa	10
Daniela Širinić: Što piše između redaka? Predizborna istraživanja u Hrvatskoj	16
Prilog: Rezultati izbora za Hrvatski sabor 2011.	26

### Političko obrazovanje: Povijest u Hrvatskoj i Srbiji

Janko Bekić: "Crni" i "crveni" u Hrvatskoj i Srbiji	33
---	----

### Dossier: Pravno-politički spor o manjinskoj politici u Hrvatskoj

Davor Boban: Predstavljanje nacionalnih manjina u Saboru – kronologija jednog slučaja	37
Arsen Bačić: Ustavnost promjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i izbornog zakona	44
Sanja Barić: Znanstveno mišljenje u predmetima U-I-3597/2010. i dr., U-I-120/2011. i dr.	53
Zvonimir Lauc: Znanstveno mišljenje o ustavnosti Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i izbornog zakona	59
Branko Smerdel: Ustavnost izmjena Ustavnog zakona o pravima manjina (NN 80/2010) i Zakona o izboru zastupnika (NN 145/2010)	67
Aldo Radolović: Status Srpskoga narodnog vijeća	70

### Politološki pojmovnik: Laičnost

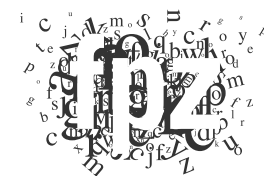
Hrvoje Špehar: Načelo laičnosti u francuskome političkom sustavu	72
--	----

### Politološka lektira: Što čitati

Pero Maldini	
Wolfgang Merkel: Transformacija političkih sustava	75

### Politološka lektira: Što ne čitati

Krešimir Petković	
Branislav Šutić: Državno i političko uređenje Republike Hrvatske	78



Fakultet političkih znanosti  
Sveučilišta u Zagrebu



# Drugi kritični izbori u Hrvatskoj – slom jednog modela vladanja

**Mirjana Kasapović**

**Kritičnim se nazivaju oni izbori koji  
nizom svojih političkih, socijalnih  
i psiholoških odrednica odudaraju  
od prethodnih normalnih ili običnih  
izbora**

## **Kritični izbori 2000. i 2011.**

U prosincu 2011. u Hrvatskoj su održani sedmi slobodni parlamentarni izbori. U sedam ciklusa vlast se promijenila četiri puta – 1990, 2000, 2003. i 2011. – a izbori 2000. i 2011. mogu se nazvati kritičnima. Prva smjena na predkonstitutivnim izborima 1990. ne može se podvesti pod konvencionalne kategorije zato što ona nije značila samo smjenu stranaka na vlasti, nego i posljedičnu promjenu političkog sustava, društvenog poretka i državnog statusa. Da su se prije 1990. održavali slobodni kompetitivni izbori, onda bi to zacijelo bili najkritičniji izbori u suvremenoj hrvatskoj povijesti. Budući da nije bilo tako, izbori 1990. svojevrsan su *exceptio* s kojim se ne može uspoređivati ništa prije njih (svi su prethodni izbori bili neslobodni i nekompetitivni procesi koji su se održavali u Hrvatskoj kao dijelu Jugoslavije) i ništa poslije njih (svi su kasniji izbori bili slobodni i kompetitivni procesi koji su se održavali u Hrvatskoj kao samostalnoj državi).<sup>1</sup> Izbori 2000. bili su prvi pravi kritični izbori prema klasičnoj definiciji američkog politologa V. O. Keya (1955) i kasnijim razradama te definicije (Burnham, 1970; Dalton i dr., 1984). Prema njima, kritičnim se nazivaju oni izbori koji nizom svojih političkih, socijalnih i psiholoških odrednica odudaraju od prethodnih normalnih ili običnih izbora. Obilježavaju ih snažnija politička zainteresiranost i psihološka uključenost birača u izbore,<sup>2</sup> duboke promjene u dotadašnjim obrascima povezanosti određenih skupina birača i pojedinih političkih stranaka zbog čega se nekadašnje stranačke utvrde pretvaraju u područje kompetitivnog natjecanja, te smjena stranaka na vlasti.

Mirjana Kasapović, redovna profesorica komparativne politike na Fakultetu političkih znanosti. E-pošta: mkasapovic@fpzg.hr

**Tablica 1.** Rezultati parlamentarnih izbora 1990-2011. (u postocima)

Stranke	1990. <sup>1</sup>		1992. <sup>2</sup>		1995. <sup>2</sup>		2000.		2003.		2007.		2011.	
	G	M	G	M	G	M	G	M	G	M	G	M	G	M
HDZ <sup>3</sup>	41,9	68,8	44,7	70,8	45,2	58,3	24,4	28,5	33,2	44,2	36,6	43,6	23,5	29,1
SDP <sup>3</sup>	35,0	25,0	5,5	2,5	8,9	9,3	40,8	50,7	23,3	24,3	31,2	40,0	41,1	53,0
Ostali	23,1	6,2	49,8	26,7	45,9	32,4	34,8	20,8	43,6	31,5	31,9	16,4	35,4	17,9

<sup>1</sup> Rezultati za Društveno-političko vijeće Sabora.

<sup>2</sup> Postoci glasova u razmjernom segmentu izbora i ukupan postotak mandata u Zastupničkom domu.

<sup>3</sup> Koalicija SDP-HSLS (PGS, SBHS) 2000; koalicija SDP-IDS-LS-Libra 2003; koalicija SDP-HNS-IDS-HSU i HDZ-HGS-DC 2011.

Opće odrednice kritičnih izbora uočljive su i na parlamentarnim izborima u Hrvatskoj 2000. i 2011. Najvažnija od njih jesu veliki potresi u biračkom tijelu koji su rezultirali potpunim smjenama na vlasti: 2000. vlast je napustio HDZ, a 2011. sve stranke vladajuće koalicije (HDZ, HSS, HSLS, SDSS). Potpora birača HDZ-u znatno se smanjila, pri čemu je smanjenje 2000. bilo dramatičnije u odnosu prema izborima devedesetih godina<sup>3</sup> te se, uvjetno rečeno, izbori 2000. mogu nazvati "velikim", a 2011. "malim" kritičnim izborima. To se moglo dogoditi samo po cijenu pada dotadašnjih biračkih utvrda HDZ-a, pa je koalicija SDP-HSLS 2000. pobijedila u devet, a 2011. u osam jedinica prema broju glasova. Na izborima 2011. HDZ je dobio tako nisku potporu birača u pojedinim dijelovima zemlje – u devetoj 12,2, u trećoj 15,5, u prvoj 18,4 posto – da to ugrožava njegov status velike nacionalne stranke. U tablici 1. istaknuti su rezultati glavnih aktera, HDZ-a i SDP-a s koalicijskim partnerima, na kritičnim izborima 2000. i 2011.<sup>4</sup>

Kako se kritičnost nekih izbora može utvrđivati i retrospektivno s obzirom na promjene u općoj državnoj i posebnim javnim politikama, onda je kritična priroda izbora 2000. još naglašenija. Oni su označili prekid s dotadašnjom vanjskom politikom HDZ-ovih vlasti, koja je prema samorazumijevanju njezina aktera bila "suverenistička", a prema stvarnim učincima izolacionistička. Označili su i prekid ili diskontinuitet s mnogim aspektima unutarnje politike (ekonomske, monetarne, medijske i dr.). Označili su i kraj dotadašnjeg sustava vlasti, jer je jaki polupredsjednički sustav zamijenjen parlamentarnim, a umnogome i političkog sustava jer je, među ostalim, ukinut dvodomni parlamentarni sustav, reformirana je vlada, uvedena praksa koalicijskih vlada i dr. Reforme su rezultirale i prijelazom iz autoritarnoga na demokratski stil vladanja. I dubina kritičnosti izbora 2011. ocjenjivat će se naknadno prema rezultatima nove vlasti.

## 2. Uzroci izbornog poraza HDZ-a 2011.

### 2.1. Dugotrajna kriza vladanja

Prvi je uzrok izbornog poraza HDZ-a razmjerno dugotrajna kriza vladanja koja se počela ubrzano produbljivati i zaostřavati odmah nakon izbora 2007. Politiku u svojem prvom mandatu (2003-2007) Sanaderova je vlada zasnivala na nastavljanju glavnih pravaca opće državne politike Račanove vlade: nastavku

pregovora o pristupanju NATO-u i EU, otvaranju prema regiji i napose normalizaciji odnosa s BiH, te suradnji s Haškim sudom. Time je Sanader napustio izolacionističku politiku iz devedesetih godina i profilirao HDZ kao proeuropsku stranku, što je rezultiralo članstvom Hrvatske u NATO-u i potpisivanjem pristupnog ugovora s EU-om. U unutarnjoj politici Sanaderova je vlada slijedila ponajviše monetarnu politiku prethodne vlade, što je simbolično bilo izraženo u ostanku Željka Rohatinskog na čelu HNB-a, i prometnu politiku, što je bilo izraženo u nastavku velikih infrastrukturnih projekata u cestogradnji. HDZ-ove vla-

## Razmjerno dugotrajna kriza vladanja – točnije bi bilo govoriti o krizi nevladanja – u drugom se mandatu nakon 2007. manifestirala i u lančanom kolapsu jednoga vladina resora za drugim

de nisu, međutim, u dva mandata osmislile i provele nijedan veliki projekt. U izbornoj kampanji 2007. Sanader je ismijavao SDP-ov diskurs o javnim politikama: "Mi imamo politiku", kazao je, "a oni imaju politike". Time nije samo pokazao frapantno nepoznavanje suvremene politike, nego je opetovano obznanio svoje autokratsko shvaćanje stranke: ako pojedinac čvrsto vlada strankom, onda ta stranka može imati samo jednu politiku. Tako je Sanader implicitno izveo javne politike iz unutarnje podijeljenosti i raslojenosti stranke: ako nema jakog vođe, stranka ima više politika koje zastupa više pojedinaca ili frakcija. Odatle je proizašla posvemašnja neosmišljenost javnih politika HDZ-ovih vlada, a nekoliko većih poteza bili su izraz sporadičnoga i nasumičnog djelovanja. Tako se vraćanje duga umirovljenicima prodajom najvrednijih državnih dionica ne može pripisati dugoročnoj i koherentnoj mirovinskoj politici. Pristupanje bolonjskom procesu u visokom školstvu bilo je tipičan primjer transfera ili uvoza jedne javne politike, odnosno jednoga njezina segmenta, a ne samostalna oblikovanja cjelovite obrazovne politike.

Razmjerno dugotrajna kriza vladanja – točnije bi bilo go-

voriti o krizi nevladanja – u drugom se mandatu nakon 2007. manifestirala i u lančanom kolapsu jednoga vladina resora za drugim. Simbolizirale su ga smjene ili formalne ostavke ministra obrane Berislava Rončevića, ministra unutarnjih poslova Ivce Kirina, ministrice pravosuđa Ane Lovrin, ministra poljoprivrede Božidara Pankrećića, ministra gospodarstva Damira Polančeca, ministra financija Ivana Šukera, ministrice za graditeljsko i prostorno uređenje Marine Matulović-Dropulić, ministra kulture Bože Biškupića te ministra znanosti, obrazovanja i sporta Dragana Primorca. Nakon personalnih promjena na čelu resora nisu uslijedili ni spomena vrijedni pomaci u oblikovanju novih javnih politika. Kriza vladanja pogodila je sve društvene slojeve i nagnala njihove pripadnike da masovno otkažu lojalnost vlasti.

U takvim uvjetima stranku na vlasti mogu od izbornog poraza spasiti samo neki kritični događaji – zbivanja koja imaju takav domet i snagu da bitno mijenjanju raspoloženje birača uoči izbora bilo u korist stranaka na vlasti bilo u korist opozicije.<sup>5</sup> Povijesno-politički kontekst devedesetih godina pogodio je nastanku takvih događaja ili njihovu insceniranju od strane vlasti. Tipični su primjeri međunarodno priznanje Hrvatske uoči izbora 1992. i oslobođenje okupiranih područja pred izbore 1995, premda bi zapravo točnije bilo govoriti o insceniranju prijevremenih izbora nakon tih kritičnih događaja koji su išli u prilog stranci na vlasti. Nepostojanje takva kritičnog događaja znatno je pridonijelo smjeni vlasti 2000. (Lamza-Posavec, 2000:441). Uoči izbora 2011. ulogu kritičnog događaja trebalo je imati zaključenje pristupnog ugovora s EU-om, ali se pokazalo da ono nije moglo stubokom promijeniti raspoloženje biračkog tijela kako zbog općenito slaboga pozitivnog mobilizacijskog potencijala tako i zbog duboke ekonomske i političke krize u Uniji koja je uzdrmla brižljivo građenu sliku o njoj kao zajednici zajamčenog napretka i stabilnosti svih zemalja koje joj se pridruže.

## 2.2. Prosvjedi protiv vlasti i erozija legitimnosti političkih institucija

I kad je pokušala reformirati postojeće politike, Vlada je nailazila na otpore u onim dijelovima društva koji bi bili najteže pogođeni reformama. Ogledan je primjer za to pokušaj reforme radnog zakonodavstva od koje je Vlada Jadranke Kosor odustala pod pritiskom sindikata. Sindikati su u proljeće 2010. potaknuli potpisivanje peticije za provedbu referenduma o promjeni zakona o radu, koju je u kratkom roku potpisalo više od 700.000 građana. Zatečena uspjehom akcije, koja je javno tumačena i kao "plebiscit protiv Vlade", Vlada je naprasno odustala od spornoga zakonskog prijedloga. Pod pritiskom sindikata i javnosti modificirala je i reformu mirovinskog sustava. Pod tihim pritiskom HSS-a i "traktorske revolucije" seljaka nije se usudila reformirati agrarnu politiku, posebice neučinkoviti sustav poticaja u poljoprivredi. Reformu obrazovne i znanstvene politike blokirali su studentski prosvjedi i otpor akademske zajednice. U više gradova, a poglavito u Zagrebu, aktivirale su se različite građanske udruge, poput Zelene akcije i Prava na grad, koje su mobilizirale građane u prosvjedima protiv prostorne i ekološke politike. U javni politički život stupili su različiti akteri civilnog društva koji broj 8 - prosinac 2011.

su izrazili nezadovoljstvom gotovo svim vladinim politikama – radnom, socijalnom, agrarnom, obrazovnom, znanstvenom, prostornom, ekološkom, pravosudnom – što je potkopavalo legitimnost političkih odluka i institucija koje su ih donijele. Nezadovoljstvo je kulminiralo u 18 uzastopnih protuvladinih prosvjeda u zimu i proljeće 2011. u kojima je sudjelovalo više desetaka tisuća građana uglavnom Zagreba (Kunac, 2011:29). Okupili su pripadnike različitih društvenih slojeva i ideoloških opredjeljenja, pa su prosvjedi bili "privremeni savez ideološki i svjetonazorski vrlo različitih organizacija, skupina i pojedinaca. Ideološki raspon kretao se od anarhizma i komunizma preko libertarijanizma do radikalnih desnih i klerikalističkih usmjerenja" (Lalić, 2011:26).

## U javni politički život stupili su različiti akteri civilnog društva koji su izrazili nezadovoljstvom gotovo svim vladinim politikama – radnom, socijalnom, agrarnom, obrazovnom, znanstvenom, prostornom, ekološkom, pravosudnom – što je potkopavalo legitimnost političkih odluka i institucija koje su ih donijele

Prosvjedi nisu bili samo kontekstualni izraz nezadovoljstva vlastitim socijalnim položajem i općim stanjem u državi i društvu, nego su poprimili i obilježja ideološkog rata protiv "neoliberalnog kapitalizma" (Štikš i Horvat, 2010). Dovođenje u pitanje kapitalističkog poretka i liberalne predstavničke demokracije počelo je uobičajenim i politički profitabilnim napadom na stranke i stranačke elite. Tvrdilo se da stranačke elite nisu ni sposobne ni voljne predstavljati interese građana, da su izmahnule njihovoj kontroli i prometnule se u nereprezentativne i nelegitimne aktere odlučivanja.<sup>6</sup> Kako stranke djeluju u parlamentu, retorika je ubrzo poprimila protuparlamentarne tonove. Sabor se prikazivao kao brbljaonica u kojoj se stranke i zastupnici samo "svađaju", "prepucavaju" i "obračunavaju", a ne obavljaju nikakav koristan posao. Od protuparlamentarnoga do protusustavskog diskursa samo je mali korak. Napadaju se liberalizam i osobito neoliberalizam na kojima su sazdana moderni politički režimi, a sve se druge ideologije prikazuju kao njegove pervertirane inačice (Barr, 2009). To je ideološka podloga operativne političke krilatice "svi su oni isti". Dosljedno tome, od smjene stranaka na vlasti ne treba očekivati ništa novo i dobro. Tako se delegitimiraju i demokratski izbori, a birači demotiviraju da sudjeluju na njima. Kao alternativa predstavničkoj demokraciji nudi se izravna demokracija u rudimentarno opisanim oblicima i s neosvijetljenim konzekvencijama za ustrojstvo, organizaciju i prirodu političke zajednice.

Neovisno o smislenosti i realnosti radikalnih alternativa predstavničkoj demokraciji, u proteklom su mandatu uvelike devalvirani demokratska priroda i smisao parlamenta. Sabor je gubio sposobnost da racionalno raspravlja i odlučuje o kompleksnim društvenim problemima. Ni nakon više od dva desetljeća parlamentarizma golema većina zastupnika nije uspjela

## HDZ i njegova većina u parlamentu u proteklom su mandatu pokazali da glavni legitimacijski izazovi predstavničkoj demokraciji potječu iz nje same, a ne iz krugova koji se zauzimaju za radikalne alternativne oblike političkog uređenja

definirati svoje uloge i steći stručna znanja koja bi im omogućila da uvjerljivo artikuliraju i zastupaju posebne interese pojedinih društvenih skupina te da ih uspješno agregiraju u zajedničke i opće interese društva. Kako se zastupnici nisu potvrdili kao kompetentni akteri političkog odlučivanja koji posjeduju stručne, političke, socijalne i komunikacijske sposobnosti za obavljanje svoga zahtjevnog posla, produblivali su se nevjerođostnost parlamenta i nepovjerenje građana u tu instituciju, s jedne, te deparlamentarizacija politike u obliku prenošenja njegovih odlučivačkih ovlasti na izvršnu vlast, ali i različite interesne i lobističke organizacije i skupine koje su djelovale u "predvorju Sabora" i izvan njega, s druge strane. HDZ i njegova većina u parlamentu u proteklom su mandatu pokazali da glavni legitimacijski izazovi predstavničkoj demokraciji potječu iz nje same, a ne iz krugova koji se zauzimaju za radikalne alternativne oblike političkog uređenja.

### 2.3. Izgradnja korupcijskog sustava

Treći je uzrok poraza izbijanje na vidjelo silnih korupcijskih afera i cijeloga sustava klijentelizma, korupcije i kriminala koji je stajao iza njih. Unatoč deklarativnom opredjeljenju za "borbu protiv korupcije" (Grubiša, 2010), HDZ je razvio aktivnu korupcijsku politiku i izgradio korupcijsku mrežu gotovo bez premca u demokratskim državama. Njzinu je jezgru činila vladajuća stranka, a obuhvaćala je Vladu, Sabor, državnu upravu, pravosuđe, državne agencije, uprave javnih poduzeća, privatne tvrtke u "prijateljskim" odnosima s Vladom, medijske kuće, obrazovni i zdravstveni sustav, industriju zabave, sport i druge segmente društva (iscrпно u: Rajković, 2011).

*Jutarnji list* (29. srpnja 2011, str. 2-3) izvijestio je da je u ljeto 2011. oko 350 članova HDZ-a bilo pod istragom DORH-a i USKOK-a zbog različitih kaznenih djela. Do parlamentarnih izbora mnogi su već bili osumnjičeni, optuženi te pravomoćno ili nepravomoćno osuđeni na zatvorske i druge kazne. Krajem listopada 2011. DORH je izvijestio javnost da provodi istragu i

protiv HDZ-a kao pravne osobe. Kako bi bio zorniji "visoki profil" korupcije u Hrvatskoj, navodim samo dio istaknutih pripadnika političke i poslovne elite koji su do izbora bili osumnjičeni, optuženi ili osuđeni za kaznena djela.

Prvu skupinu čine visoki vladini i saborski dužnosnici iz HDZ-a: bivši predsjednik Vlade Ivo Sanader, bivši potpredsjednik Vlade Damir Polančec, bivši ministar obrane i unutarnjih poslova i saborski zastupnik Berislav Rončević, bivši ministar obrane i saborski zastupnik Branko Vukelić, bivši ministar unutarnjih poslova i saborski zastupnik Ivica Kirin, bivši pomoćnik ministra i državni tajnik u Ministarstvu obrane i Ministarstvu unutarnjih poslova Ivo Bačić, bivši državni tajnik u Ministarstvu obrane Željko Goršić, bivši državni tajnik u Ministarstvu financija i glavni rizničar HDZ-a Mladen Barišić, bivši glasnogovornik Vlade Ratko Maček, potpredsjednik Sabora i glavni tajnik stranke Ivan Jarnjak, saborski zastupnici Barbara Bešlić i Vedran Rožić, predsjednica saborskog odbora za sprečavanje sukoba interesa Deša Mlikotin-Tomić, te bivši veleposlanik u SAD-u i UN-u Neven Jurica. Njima treba pribrojati i stranačke dužnosnike: bivšega organizacijskog tajnika HDZ-a Sinišu Poljaka, člana Središnjeg odbora HDZ-a Radu Buljubašića, predsjednike HDZ-a Splitsko-dalmatinske županije i Brodsko-posavske županije Krunu Peronju i Zdravko Sokčević i dr. Drugu skupinu čine članovi HDZ-ove političko-poslovne elite u javnim poduzećima: ravnatelji i/ili članovi uprava Hrvatskih autocesta, Hrvatskih šuma, Hrvatske

## Ako je Sanader pridonio personalizaciji i prezidencijalizaciji izbora, onda je njegov duboki politički i moralni pad pridonio njihovoj depersonalizaciji i deprezidencijalizaciji

elektroprivrede, Hrvatske poštanske banke, Hrvatskih željeznica i dr. Valja im pribrojiti i čelnike državne uprave i državnih agencija: porezne uprave, Fonda za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, Hrvatskog fonda za privatizaciju i dr. Napokon, tu su i brojni vlasnici privatnih poduzeća koji su uspostavili trajnije klijentelističko-koruptivne odnose s vlašću.

### 2.4. Promašena izborna kampanja

Četvrti uzrok poraza treba tražiti u sadržajno anakronoj izbornoj kampanji HDZ-a, koju je sa sadašnjim vremenom povezivalo samo korištenje modernih medija. Svaka se izborna kampanja strukturira oko tri elementa (1) stranačke identifikacije: usmjerenja pozornosti birača na stranku i poticanje identifikacije s njom; (2) problemske orijentacije: ukazivanja biračima na važnost problema koje neka stranka ističe i prvi plan i koje kani najprije rješavati ako dođe na vlast; (3) kandidatskih preferencija: isticanja u prvi plan kandidata koji se na stranačkoj listi bore za

**Tablica 2.** Razlozi političkog opredjeljenja birača 2011. prema izbornim jedinicama i stranačkim/koalicijskim preferencijama (u postocima)

Izborne jedinice	Stranačka identifikacija		Problemska orijentacija		Kandidatske preferencije		Negativno glasovanje		Ostalo	
	HDZ	SDP i dr.	HDZ	SDP i dr.	HDZ	SDP i dr.	HDZ	SDP i dr.	HDZ	SDP i dr.
1.	40	26	35	27	0	25	0	12	25	10
2.	32	26	35	37	8	17	0	15	25	7
3.	55	25	26	43	0	14	0	5	19	13
4.	28	22	25	28	4	26	0	10	43	14
5.	39	24	30	25	3	20	0	11	28	20
6.	29	26	31	24	12	16	0	17	28	17
7.	17	26	30	25	4	21	0	16	49	12
8.	22	31	30	34	8	17	0	8	40	10
9.	42	27	24	31	9	23	0	10	25	9
10.	40	30	27	28	6	14	0	12	27	16
<b>Prosjek</b>	<b>34,4</b>	<b>26,3</b>	<b>29,3</b>	<b>30,2</b>	<b>5,4</b>	<b>19,3</b>	<b>0</b>	<b>11,6</b>	<b>33,6</b>	<b>12,8</b>
<b>Rang</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

mandat, uključujući i predsjednika stranke koji bi trebao postati premijer ako stranka pobijedi na izborima. Empirijska istraživanja političkih stavova građana Hrvatske uoči dosadašnjih izbora pokazala su da su na odluku birača utjecala sva tri čimbenika (Kasapović, 2004:370. i d.). Nasuprot tome, komunikolozi i vlasnici marketinških agencija uporno su uvjerali i svoje klijente, pojedine stranke i političare, kao i javnost da su stranke i programi praktično bačeni na "smetište povijesti", a da su u suvremeno doba "medijske kolonizacije politike" važni jedino političke vođe. Takav je stav snažno podupirala "sanaderizacija" HDZ-a i hrvatske politike uopće, napose potpuna usredotočenost izbornih kampanja HDZ-a 2003. i 2007. na njegova vođu Ivu Sanadera koji je "sam dobio izbore". Ako je Sanader pridonio personalizaciji i prezidencijalizaciji izbora, onda je njegov duboki politički i moralni pad pridonio njihovoj depersonalizaciji i deprezidencijalizaciji. O tome svjedoče i nalazi velikoga anketnog ispitivanja stavova građana uoči izbora 2011.<sup>7</sup> U tablici 2. prikazana je prisutnost pojedinih čimbenika među biračima HDZ-a i koalicije SDP-a, HNS-a, IDS-a i HSU-a. Metodološki je problematično uspoređivanje stranke i koalicije četiriju stranaka. No kako je uglavnom poznat omjer snaga unutar koalicije, dobiveni nalazi vjerojatno većinom odražavaju stavove biračkog tijela SDP-a.

Rezultati anketnog ispitivanja potvrdili su opće spoznaje prijašnjih znanstvenih istraživanja da je ukupna biračka odluka rezultat djelovanja sva tri navedena čimbenika (Milas, 2000; Lamza-Posavec, 2000; Kasapović, 2004). U biračkom tijelu HDZ-a i koalicije SDP-HNS-IDS-HSU u zbrojnom su obliku stranačka identifikacija (60,7 posto) i problemske orijentacije (59,5 posto) zastupljene gotovo posve jednako. Razlika je u tome što birači HDZ-a češće glasuju za tu stranku zato što se identificiraju s njom od birača koalicije. Nalaz je očekivan zato što se lakše identificirati s jednom strankom nego s koalicijom četiriju stranaka, kao i zato što su dosadašnja istraživanja pokazala da je stranačka identifikacija najukorjenjenija među biračima HDZ-a. To je glavni razlog zbog kojega HDZ nije doživio izborni brodolom kakav broj 8 - prosinac 2011.

su mu mnogi pretkazivali i kakav bi bio očekivan s obzirom na stanje u stranci, državi i društvu kojima je ta stranka vladala. Za ortodoksne zagovornike personalizacije izbora ovi su nalazi vjerojatno neočekivani. Kandidatske preferencije biračima su na trećem mjestu, pri čemu su gotovo četiri puta važnije biračima opozicijske koalicije nego biračima HDZ-a. Među biračima HDZ-a posve je nestao "liderski sindrom", pa je u prosjeku samo 0,8 posto ispitanika po izbornoj jedinici izjavilo da će za tu stranku glasovati zato što "vjeruje u lidere". Lidersko glasovanje nije bilo popularno ni među biračima koalicije ni u ukupnome birač-

### Tko god je centrirao izbornu kampanju na svoga lidera, strateški je pogriješio. To napose vrijedi za kampanju HDZ-a koja je bila posve usmjerena na Jadranku Kosor

kom tijelu, pa se postotak onih koji glasuju zbog "vjere u lidere" u oba uzorka kretao od dva do tri posto. Tko god je, dakle, centrirao izbornu kampanju na svoga lidera, strateški je pogriješio. To napose vrijedi za kampanju HDZ-a koja je bila posve usmjerena na Jadranku Kosor. Implicitna pretpostavka dizajnera te strategije bila je da će i koalicija, silom ili milom, morati staviti u prvi plan lidera, te da će u liderskom sučeljavanju Kosor pobijediti Milanovića i donijeti pobjedu HDZ-u. No ni ta pretpostavka nije bila točna: prema nalazima spomenutog istraživanja, o Milanoviću je pozitivno mislilo 53,6, a o Kosor 31,5 posto birača.

Na koncu, ovaj tekst nudi samo početni okvir za interpretaciju drugoga izbornog poraza HDZ-a u proteklih dvadesetak godina. Iscrpnije empirijske i teorijske analize kritičnih izbora 2011. tek bi trebale uslijediti.

## Bilješke

- 1 Sve hrvatske parlamentarne izbore nazivam slobodnima i kompetitivnima, ali ne i posve demokratskima, poštenim i pravednim. Izbori 1990. samo se uvjetno mogu nazvati demokratskima jer nisu bili provedeni na temelju jednakoga nego pluralnoga biračkog prava (Kasapović, 1993:32-35). Svi izbori od 1992. do 2007. bili su formalno demokratski, ali nisu svi bili poštenu i pravedni (v. Elklit i Svensson, 1997; Schedler, 2002, 2006, 2010). Izbori 1992. i 1995. održani su u uvjetima delegativne demokracije. U svjetlu otkrivenih koruptivnih načina financiranja vladajućeg HDZ-a i njegovih izbornih kampanja nakon ponovnog osvajanja vlasti 2003. – a koji duboko narušavaju temeljne postulate "izborne pravde" i podvode se pod najgore oblike "izbornog kriminala" (Orozco-Henríquez i dr., 2010:46-47, 175-176) – to se može ustvrditi i za izbore 2007. Takva insuficijentnost u izbornoj praksi produljila je konsolidaciju hrvatske demokracije i nije je učinila potpuno imunom na autoritarne udare i obrate kao što su na njih otporne uistinu konsolidirane demokracije (o tome općenito: Svoblik, 2008; Levitsky i Way, 2002; Morjé i Roessler, 2006; Schedler, 1998).
- 2 To obično rezultira natprosječnom izbornom participacijom. No podaci o sudjelovanju na izborima u Hrvatskoj nisu posve vjerodostojni, to jest uvijek su niži nego što bi trebali biti, zbog nevjerojatne činjenice da u državi ima više birača nego stanovnika. Stoga ih ovdje ne navodim kao pokazatelja kritičnosti izbora.
- 3 Ispitivanja javnog mnijenja pokazala su da se tijekom 1998. i 1999. "potencijalno izborna tijela stranke (HDZ-a, nap. M. K.) dosljedno smanjivalo, javna percepcije njezine izborne snage dosljedno je slabila, a iskazani animozitet javnosti kontinuirano se povećavao" (Lamza-Posavec, 2000:438). U listopadu 1998. samo je 51 posto birača koji su glasovali za HDZ na izborima 1995. izjavilo da će opet glasovati za tu stranku, a u studenome 1999. taj se smanjio na 49 posto (442, 443).
- 4 Iscrpnno o rezultatima izbora od 1990. do 2007. u: Kasapović (2010:414-418).
- 5 Tipičan kritični događaj u novije vrijeme bio je teroristički napad na madridski kolodvor 11. svibnja 2004, samo tri dana prije izbora za Cortes, u kojemu je poginulo oko 200 i ranjeno više od 2.000 ljudi. Vlada konzervativne Pučke stranke odmah je za napad optužila ETA-u, ali je istraga dokazala da je to bilo djelo Al Kaide. Vlada je pokušala prikriti informacije da je napad izvela Al Kaida, jer se to tumačilo kao odmazda za uključenost Španjolske u rat u Iraku. Uslijedili su masovni prosvjedi protiv vladina manipuliranja informacijama u kojima je samo u Madridu sudjelovalo oko 2,3 milijuna ljudi. Ponašanje vlade silno je mobiliziralo birače, promijenilo političko opredjeljenje mnogih i donijelo pobjedu oporbenoj Socijalističkoj stranci (Lago i Montero, 2004).
- 6 Protustranački osjećaji razvijali su se i u masama i u političkim i društvenim elitama. U elitama su se iskazivali u radikalnu obliku odbacivanja predstavničke demokracije u ime drugih normativnih modela političkog uređenja i u umje-

renu obliku kritike nefunkcionalnosti i nedemokračnosti stranaka unutar načelno prihvatljiva modela predstavničke demokracije. Elite su djelomice artikulirale nezadovoljstvo masa strankama, a djelomice ga stvarale i poticale. Poguntke i Scarrow (1996:258) zaključuju da istraživanje protustranačke politike treba postaviti kao "međuigru argumenata elite i osjećaja masa".

- 7 Anketu je provedena na slučajnome i stratificiranom uzorku od 4.047 ispitanika u deset izbornih jedinica od 20. do 26. listopada 2011. telefonskim putem. Anketu je za potrebe Nove TV, Večernjeg lista i Media servisa provela agencija Ipsos Puls. Stavove ispitanika je konceptualizirala i podatke agregirala autorica teksta.

## Literatura

- Barr, R. R. (2009). Populists, Outsiders and Anti-Establishment Politics. *Party Politics*. (15) 1:29-48.
- Burnham, W. D. (1970). *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*. New York: W. W. Norton & Co.
- Dalton, R. J. i dr. (1984). *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment and Dealignment?* Princeton: Princeton University Press.
- Elklit, J., Svensson, P. (1997). What Makes Elections Free and Fair? *Journal of Democracy*. (8) 3:32-46.
- Grubiša, D. (2010). Protukopracijska politika u Hrvatskoj: između deklaracije i redukcije. *Političke analize*. 2:1-5.
- Kasapović, M. (1993). *Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske*. Zagreb: Alinea.
- Kasapović, M. (2004). Personalizacija izbora: mit ili stvarnost? *Društvena istraživanja*. (13) 3:363-381.
- Kasapović, M. (2010). Croatia. U: Nohlen, D., Stöver, Ph. (ur.). *Elections in Europe*. Baden-Baden: Nomos, str. 399-425.
- Key, V. O. (1955). The Theory of Critical Elections. *The Journal of Politics*. (17) 1:3-18.
- Kunac, S. (2011). Zagrebački prosvjedi – korak ka omasovljenju građanskih zahtjeva. *Političke analize*. 6:29-33.
- Lago, I., Montero, J. R. (2004). The 2004 Election in Spain: Terrorism, Accountability, and Voting. *Taiwan Journal of Democracy*. (2) 1:12-36.
- Lalić, D. (2011). Klasične demonstracije, političko gibanje ili novi društveni pokret? *Političke analize*. 6:23-28.
- Lamza-Posavec, V. (2000): Što je prethodilo neuspjehu HDZ-a na izborima 2000.: Rezultati istraživanja javnog mnijenja u razdoblju od 1991. do 1999. *Društvena istraživanja*. (9) 4-5:433-471.
- Levitsky, S., Way, K. A. (2002). The Rise of Competitive Authoritarianism, *Journal of Democracy*. (13) 2:51-65.
- Milas, G. (2000). Razlozi nedosljednosti: tko i zašto mijenja glasačku odluku? *Društvena istraživanja*. (9) 4-5:473-495.
- Morjé, M., Roessler, Ph. G. (2006). Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarianism. *American Journal of Political Science*. (50) 2:365-381.
- Orozco-Henríquez, J. i dr. (2010). *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.



- Poguntke, Th., Scarrow, S E. (1996). The politics of anti-party sentiment: Introduction. *European Journal of Political Research*. (29) 257-262.
- Rajković, D. (2011). *Kako je Ivo Sanader ukrao Hrvatsku*. Zagreb: Jesenski i Turk.
- Schedler, A. (1998). What is Democratic Consolidation? *Journal of Democracy*, (9) 2:91-107.
- Schedler, A. (2002). The nested game of democratization by elections. *International Political Science Review*. (13) 1:103-122.
- Schedler, A. (ur.) (2006). *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner.
- Schedler, A. (2010). Authoritarianism's Last Line Defense. *Journal of Democracy*. (21) 1:69-80.
- Svolik, M. (2008). Authoritarian Reversals and Democratic Consolidation. *American Political Science Review*. (102) 2:153-168.
- Štikš, I., Horvat, S. (2010). *Pravo na pobunu*. Zagreb: Fraktura. ■

# Kukuriku versus HDZ – analiza izbornih programa

**Dario Nikić Čakar**

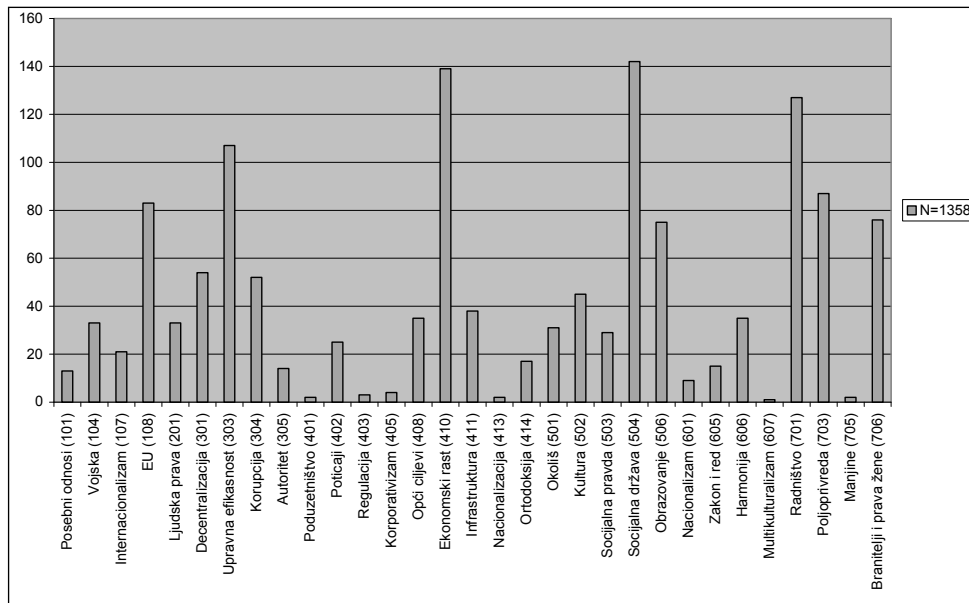
**Personalistički pristup izborima  
smatra da kandidatsko glasovanje  
potiskuje stranačku identifikaciju i  
problemsku orijentaciju kao bitne  
odrednice izborne odluke birača.  
No važnost problemske orijentacije  
birača, koja se najjasnije izražava  
u izbornim programima stranaka,  
ne treba olako otpisati**

## Uvod

Sve snažniji procesi personalizacije i prezidencijalizacije izbornog natjecanja postali su važne odrednice političkog života u suvremenim parlamentarnim demokracijama. Brojni autori ističu kako se individualizacija politike očituje u dominantnoj usmjerenosti medija i stranaka na pojedinačne kandidate koji imaju presudnu ulogu u izbornom natjecanju. Pretpostavlja se da profili i osobine glavnih kandidata privlače sve više birača i tako neposredno utječu na ishod izbora. Ukratko, personalistički pristup izborima smatra da kandidatsko glasovanje potiskuje stranačku identifikaciju i problemsku orijentaciju kao bitne odrednice izborne odluke birača. Hrvatska politika nije iznimka u tom općem trendu.

No važnost problemske orijentacije birača, koja se najjasnije izražava u izbornim programima stranaka, ne treba olako otpisati. Nekoliko je važnih prednosti koje nude izborni programi kao najvjerodostojniji izvori za identificiranje dugoročnih ciljeva političkih stranaka. Ponajprije, stranački programi pokrivaju vrlo široki spektar političkih pozicija i tema. Nadalje, oni su mjerodavni izrazi stranačkih politika zato što su obično potvrđeni na stranačkim konvencijama i saborima, pa su programski izrazi cijele stranke, a ne neke unutarstranačke frakcije ili pojedinih članova. Napokon, programi se objavljuju prije svakih izbora te se tako mogu pratiti promjene *policy* preferencija stranaka. Unatoč tim pozitivnim aspektima programske politike stranaka, neki istraživači ozbiljno dvoje glede analitičke valjanosti izbornih programa, smatrajući ih "šoping listom" slabo utemeljenih

Dario Nikić Čakar, znanstveni novak na projektu "Hrvatska u regionalnom okruženju" i polaznik doktorskog studija "Komparativna politika" na Fakultetu političkih znanosti. E-pošta: dario.nikic@fpzg.hr



Grafikon 1. Kukuriku koalicija – distribucija standardnih kategorija

obećanja koja bi trebala privući birače. Tvrdi se da su vrlo nejasno i dvoznačno formulirani, da ih birači gotovo nikad ne čitaju, a da stranke nisu obvezane donositi odluke u parlamentu u skladu sa svojim izbornim programima. Međutim, kvantitativne analize u zapadnoeuropskim zemljama pokazale su da izborni programi sadržavaju velik broj konkretnih obećanja, od kojih se gotovo 70 posto ostvari ako stranke dobiju priliku sudjelovati u vlasti.

Hrvatska politologija dosad nije pokazala dovoljno ozbiljan znanstveni ili stručni interes za istraživanje izbornih programa političkih stranaka. Razloge vjerojatno treba tražiti u predrađaji da je to nedovoljno atraktivno područje istraživanja, ali i u nepoznavanju metodološko-analitičkih alata pomoću kojih bi se ono istraživalo. Iskustva političke znanosti u zapadnoeuropskim zemljama potpuno su drukčija. Izborni programi čine vrlo propulzivno i plodonosno područje istraživanja na temelju kojega je nastao jedan od najvećih politoloških projekata u svijetu – *Comparative Manifesto Project (CMP)* – koji se koristi kvantitativnom analizom sadržaja izbornih programa. Stoga u ovom članku polazim upravo od CMP-ova istraživačkog okvira u analizi izbornih programa koalicije Kukuriku i HDZ-a kao glavnih takmaca na prosinačkim izborima 2011.

### Što je *Comparative Manifesto Project*?

Britanski politolozi Ian Budge i David Robertson utemeljili su 1979. *Manifesto Research Group (MRG)* kao istraživačku skupinu u sklopu ECPR-a radi analize izbornih programa političkih stranaka i procjene njihovih političkih preferencija. Time su nastojali odgovoriti na dva pitanja: (a) koji politički problemi dijele poslijeratne političke stranke i (b) konvergiraju li ili divergiraju ideološki i *policy* stavovi stranaka. Druga faza istraživanja počela je 1989. kada su njemački politolozi Hans-Dieter Klingemann i Andrea Volkens pokrenuli *Comparative Manifesto* broj 8 - prosinac 2011.

*Project (CMP)* u sklopu koje su se nastavili prikupljati i kodirati dokumenti i razvijati globalna mreža koderata. Projekt se proširio na istraživačke političke stranaka u svim zemljama OECD-a, Srednje i Istočne Europe, a kasnije i Latinske Amerike i Jugoistočne Azije. Cilj je analize izbornih programa utvrđivanje ideoloških pozicija i *policy* preferencija političkih stranaka u različitim zemljama. Izborni se programi smatraju indikatorima stranačkih preferencija u određenoj vremenskoj točki te se podvrgavaju kvantitativnoj analizi sadržaja. CMP angažira i obučava koderate koji su izvorni govornici. Uglavnom je riječ o politolo-

zima koji prikupljaju izborne programe i zatim analiziraju njihov sadržaj sukladno standardnom postupku kodiranja.

Osnovni je cilj svakog postupka kodiranja osiguranje usporedivih rezultata, zbog čega svaki koder treba donositi iste kvantifikacijske i klasifikacijske odluke za svaki izborni program. Metode kodiranja dizajnirane su tako da budu usporedive neovisno o kulturnima i socijalno-ekonomskim razlikama među zemljama. Tijekom više godina istraživačkog rada definirano je 56 standardnih kategorija koje pokrivaju sva relevantna *policy* područja i, prosječno, 98 posto sadržaja izbornih programa. Postupak kodiranja sastoji se od kvantifikacije (broj *policy* iskaza stranaka) i klasifikacije (kakvi su ti *policy* iskazi) izbornih programa. Kvantifikacija pretpostavlja seciranje izbornog programa na jedinice analize: kvazirečenice koje su definirane kao argument, odnosno kao verbalni oblik neke političke ideje ili problema.

## Izborni program "Plan 21" koalicije SDP-a, HNS-a, IDS-a i HSU-a najopsežniji je manifest što ga je biračima ponudila neka stranka ili koalicija od prvih demokratskih parlamentarnih izbora 1990.

Najjednostavniji oblik jedinice analize jest rečenica odijeljena od drugih jedinica interpunkcijskim znakom, ali zbog kompleksnosti jezika u jednoj rečenici može biti više argumenata odnosno jedinica analize. Klasifikacija, pak, podrazumijeva pridruživanje brojčanih vrijednosti standardnih kategorija svakoj jedinici analize. To je vrlo zahtjevan posao koji pretpostavlja iz-

**Tablica 1.** Standardne kategorije u sedam *policy* domena

<b>Domena 1. Vanjski odnosi</b>	409 Kejnzijska ekonomija potražnje: pozitivno
101 Posebni vanjski odnosi: pozitivno	410 Ekonomski rast
102 Posebni vanjski odnosi: negativno	411 Tehnologija i infrastruktura: pozitivno
103 Antiimperijalizam: pozitivno	412 Kontrolirana ekonomija: pozitivno
104 Vojska: pozitivno	413 Nacionalizacija: pozitivno
105 Vojska: negativno	414 Ekonomska ortodoksija: pozitivno
106 Mir: pozitivno	415 Marksistička analiza: pozitivno
107 Internacionalizam: pozitivno	416 Održiva ekonomija: pozitivno
108 Europska integracija: pozitivno	<b>Domena 5. Blagostanje i kvaliteta života</b>
109 Internacionalizam: negativno	501 Zaštita okoliša: pozitivno
110 Europska integracija: negativno	502 Kultura: pozitivno
<b>Domena 2. Sloboda i demokracija</b>	503 Socijalna pravda: pozitivno
201 Sloboda i ljudska prava: pozitivno	504 Rast države blagostanja
202 Demokracija: pozitivno	505 Smanjenje države blagostanja
203 Konstitucionalizam: pozitivno	506 Širenje obrazovanja
204 Konstitucionalizam: negativno	507 Ograničavanje obrazovanja
<b>Domena 3. Politički sustav</b>	<b>Domena 6. Struktura društva</b>
301 Decentralizacija: pozitivno	601 Način života nacionalne zajednice: pozitivno
302 Centralizacija: pozitivno	602 Način života nacionalne zajednice: negativno
303 Upravna i administrativna efikasnost: pozitivno	603 Tradicionalna moralnost: pozitivno
304 Politička korupcija: negativno	604 Tradicionalna moralnost: negativno
305 Politički autoritet: pozitivno	605 Zakon i red: pozitivno
<b>Domena 4. Ekonomija</b>	606 Društvena harmonija: pozitivno
401 Slobodno poduzetništvo: pozitivno	607 Multikulturalizam: pozitivno
402 Poticaji: pozitivno	608 Multikulturalizam: negativno
403 Regulacija tržišta: pozitivno	<b>Domena 7. Društvene skupine</b>
404 Ekonomsko planiranje: pozitivno	701 Radništvo: pozitivno
405 Korporativizam: pozitivno	702 Radništvo: negativno
406 Protekcionizam: pozitivno	703 Poljoprivreda: pozitivno
407 Protekcionizam: negativno	704 Srednja klasa i profesionalne skupine: pozitivno
408 Ekonomski ciljevi	705 Manjine: pozitivno
	706 Neekonomске demografske skupine: pozitivno

vršno poznavanje značenja pojedinih kategorija i visok stupanj koncentracije.

### Kukuriku: *Plan 21*

Izborni program "Plan 21" koalicije SDP-a, HNS-a, IDS-a i HSU-a najopsežniji je manifest što ga je biračima ponudila neka stranka ili koalicija od prvih demokratskih parlamentarnih izbora 1990. Koalicijski izborni stratezi svoje su glavne ciljeve i političke preferencije izložili na čak 128 kartica teksta, što je približno 230.000 slovnih mjesta. Za usporedbu, dosadašnji "rekorder" sa 100 kartica (180.000 znakova) bio je HDZ-ov izborni program koji je biračima ponuđen pred izbore 2007. Nimalo ne zaostaju ni HDZ-ovi programi iz 2003. (140.000 znakova) i 2011. (149.000). Prosječna veličina izbornih programa s kojima su se stranke natjecale u dva prijašnja izborna ciklusa bila je oko 50.000 znakova.

Analiza "Plana 21" pokazala je kako su koalicijski partneri izbornim programom nastojali zahvatiti sve relevantne političke, ekonomske, administrativne, socijalne, kulturne, pravne, sigurnosne i međunarodne teme i izazove s kojima se suočavaju hr-

vatski građani i političke elite. Tako široko strukturiran program ukazuje na *catch-all* strategiju prema kojoj bi obuhvatna ponuda političkih sadržaja trebala osloboditi stranke tradicionalne "ideološke prtljage" i biti dovoljno privlačna da zadovolji interese većine birača, a osobito preferencije neodlučnih o čijim glасovima ovise ishodi izbora. Na slici 1. jasno se vidi da je najveća

### Sukladno socijaldemokratskom kretu, u "Planu 21" najveća se pozornost pridaje različitim aspektima socijalne države

pažnja usmjerena na osam ključnih područja koja zauzimaju nešto više od 60 posto ukupnog sadržaja. Riječ je temama koje se tiču uključivanja Hrvatske u EU (108), povećanja administrativne i sudske učinkovitosti (303), ostvarivanja viših stopa ekonomskog rasta (410), unaprjeđenja sustava socijalne sigurnosti (504), poboljšanja kvalitete obrazovnog sustava (506), brige za

radništvo i radnička prava (701), poticanja poljoprivredne proizvodnje (703), te poboljšanja položaja žena u društvu i brige za bivše hrvatske branitelje (706).

U *Domeni međunarodnih odnosa* četiri stranke osobito su pozornost posvetile predstojećem ulasku Hrvatske u EU. Naglašavajući kako članstvo u toj zajednici znatno pridonosi miru i stabilnosti u našoj regiji, koalicija je istaknula perspektive koje

**Za razliku od prethodna dva  
programa koji su nastojali naglasiti  
dinamički potencijal političkih  
promjena, "Čuvajmo Hrvatsku"  
pokazuje se kao prilično statičan,  
staromodan, pa i idejno retrogradan**

se Hrvatskoj otvaraju u sklopu zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a. Europska Unija se tretira i kao prostor neograničenih razvojnih mogućnosti te kao jamac političkoga, ekonomskog i društvenog napretka zemlje. Unija se u "Planu 21" percipira i kao prostor slobode pojedinaca i najveće zaštite ljudskih i manjinskih prava. To je vidljivo iz *Domene 2* u kojoj se koalicija zauzima za europeiziranu liberalnu državu koja će štiti slobodu pojedinca, ali neće nametati određeni životni stil. Moderna država mora biti na usluzi građanima, pa se u *Domeni 3* naglašava presudna uloga javne uprave kao jeftinoga i učinkovitog servisa građanskih i poduzetničkih zahtjeva. Da bi se to ostvarilo, treba ispuniti dva temeljna uvjeta – državu politički i fiskalno decentralizirati, te ojačati neovisnost pravosuđa kao sredstva za radikalno iskorjenjivanje korupcije koja razara društvene odnose i slabi ekonomski potencijal. Ako se promatraju kao tematski klaster, te tri kategorije obuhvaćaju gotovo 16 posto sadržaja izbornog programa. Ekonomskom *Domenom 4* dominira problematika ostvarivanja viših stopa ekonomskog rasta, proizvodnje i izvoza, čemu je – zajedno s fiskalnim i monetarnim mjerama koje taj cilj trebaju ostvariti – posvećena desetina ukupnog sadržaja programa. Program pokazuje da je Kukuriku koalicija svjesna dramatične aktualne svjetske ekonomske krize koja se u Hrvatskoj očitovala u obliku dugotrajne ekonomske recesije, te da se ne zauzima samo za gospodarski oporavak nego i za izgradnju novog sustava društvenih vrijednosti. Sukladno socijaldemokratskom kretanju, u "Planu 21" najveća se pozornost pridaje različitim aspektima socijalne države. To je razvidno iz *Domene 5* gdje se nešto više od deset posto ukupnoga programskog sadržaja bavi održavanjem i nadogradnjom sustava socijalne i zdravstvene sigurnosti – zdravstva, socijalne skrbi, mirovinskog sustava i socijalne stanogradnje. S tim je usko povezana obrazovna politika, budući da koalicijski izborni stratezi naglašavaju kako su "obrazovanje i znanost ključne pretpostavke razvoja gospodarstva i ukupnog društva". Kategorije iz *Domene 6* nisu značajnije zastupljene u "Planu 21", osim kategorije 606 (*društvena harmonija*) koja se očituje kroz identifikaciju sveopće

broj 8 - prosinac 2011.

krize u Hrvatskoj. U *domeni društvenih skupina* koalicijski partneri osobito su se usmjerili prema radništvu i seljaštvu kojima je posvećena gotovo šestina ukupnog sadržaja. Stvaranje novih radnih mjesta, briga za radnike, poštene plaće i socijalni dijalog, ali i povećanje poljoprivredne proizvodnje, održivost obiteljskih gospodarstava te ekološka poljoprivreda, samo su neke vrijednosti koje dominiraju tim dvjema kategorijama. Iznenađenje u izbornom programu Kukuriku koalicije jest zasebno poglavlje o braniteljskoj skupini, što je jedan od najboljih dokaza njihove *catch-all* izborne strategije. Naime, sve četiri stranke koalicije u svojim su dosadašnjim izbornim programima uglavnom zaobilazile braniteljska pitanja, očito smatrajući da je ta "populacija" HDZ-ovo klijentelističko leno. Iznimke su bili su SDP-ovi izborni programi 2000. i 2003. – prvi sadržava šest, uglavnom negativno intoniranih, rečenica, dok su u drugomu braniteljima kao posebnoj skupini bile posvećene četiri rečenice.

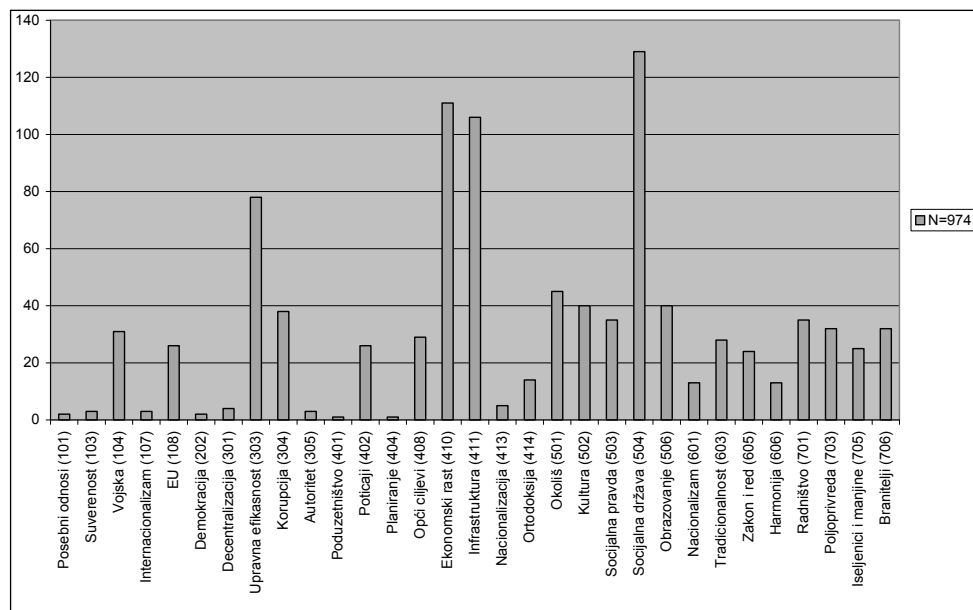
**HDZ: Čuvajmo Hrvatsku**

HDZ-ov izborni program "Čuvajmo Hrvatsku" nastavak je prokušane forme pisanja grandioznih programa nastale u vrijeme Sanaderova vodstva. Riječ je o vrlo detaljnim i opsežnim programima koji su uvijek predstavljali četverogodišnje planove razvoja Hrvatske. Kontinuitet sanaderovskog naslijeđa može se pratiti i na najočitijoj simboličkoj razini programskih naziva – od "Pokrenimo Hrvatsku" iz 2003. preko "Za još bolju Hrvatsku" iz 2007. do aktualnog "Čuvajmo Hrvatsku". Međutim, za razliku od prethodna dva programa koji su nastojali naglasiti dinamički potencijal političkih promjena, "Čuvajmo Hrvatsku" pokazuje se kao prilično statičan, staromodan, pa i idejno retrogradan. HDZ-ovi izborni programi u Sanaderovo vrijeme nudili su određene perspektive – ulazak u EU i NATO, suradnja s nacionalnim ma-

**Čelništvo HDZ-a javno prezentira  
sadašnji program kao "perspektivni"  
pogled u prošlost – vraćanje  
stranačkim izvorišnim temeljima,  
rehabilitaciju i nastavak Tuđmanove  
politike, povratak u baraku na Jarunu,  
nužnost kažnjavanja komunističkih  
zločina**

njinama, jačanje demokratskih potencijala, ekonomski rast i razvoj, društveno zajedništvo i suradnja – koje su trebale donijeti novi zamah hrvatskog društva. Nasuprot tome, čelništvo HDZ-a javno prezentira sadašnji program kao "perspektivni" pogled u prošlost – vraćanje stranačkim izvorišnim temeljima, rehabilitaciju i nastavak Tuđmanove politike, povratak u baraku na Jarunu, nužnost kažnjavanja komunističkih zločina.

HDZ se odlučio za takvu izbornu strategiju zbog dva razloga.



Grafikon 2. Hrvatska demokratska zajednica – distribucija standardnih kategorija

Prvo, teške korupcijske afere u koje su upleteni bivši i sadašnji stranački prvaci, što je rezultiralo podizanjem optužnice protiv cijele stranke kao pravnog subjekta, izazvale su kod neodlučnih birača potpun gubitak povjerenja u vladajuću stranku, ali i uzrokovale značajno demoraliziranje i pasiviziranje tradicionalnih HDZ-ovih birača. Stoga je, za razliku od Kukuriku koalicije, HDZ bio primoran napustiti svoju dosadašnju *catch-all* strategiju instaliranu u vrijeme Sanadera i usredotočiti se isključivo na mobilizaciju svojih članova, tradicionalnih birača i klijentelističkih skupina čiju je podršku dosad smatrao neupitnom. Jedini je način da to ostvari ponovna radikalizacija stranačke politike i osnaživanje tvrde državotvorne struje unutar nje. Drugo, povratak korijenima zasigurno se može promatrati i kroz prizmu formalne unutarstranačke dominacije predsjednice stranke, koja pokazuje skromnu razinu sadržajne i idejne inovativnosti. Došavši na čelo stranke, vrlo se brzo odrekla Sanaderova naslijeđa, razvivši čak jedan oblik "svjesne" amnezije prema vremenu kad je bila njegova desna ruka. Stoga je svoje programsko i ideološko utočište pronašla u izvornoj Tuđmanovoj politici, ističući da je ona "pogled u budućnost na temeljima koji su davno stvoreni".

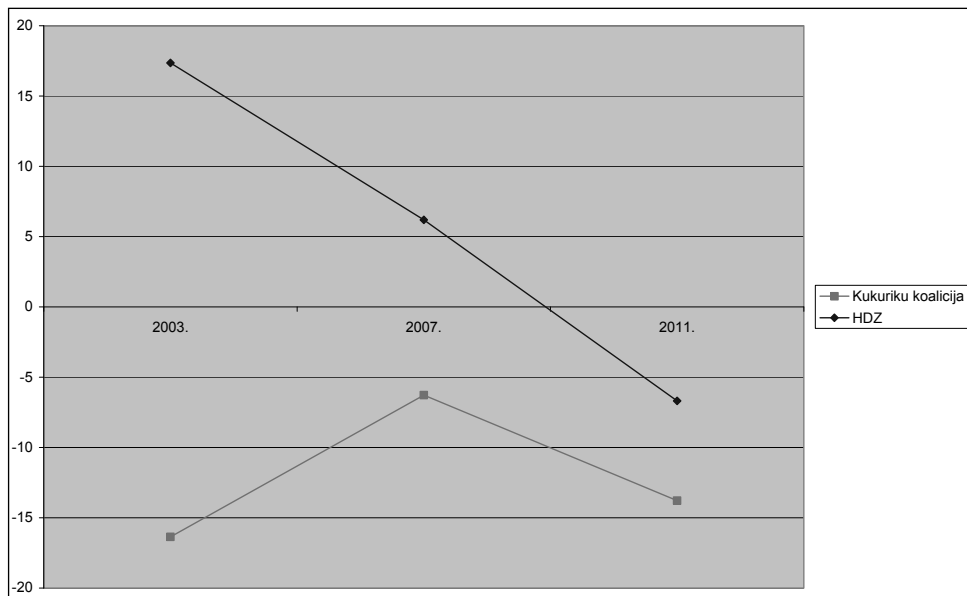
Analiza programa "Čuvajmo Hrvatsku" pokazala je da su se HDZ-ovi izborni stratezi usredotočili na samo tri područja: administrativnu i sudsku učinkovitosti (303), ekonomske kategorije koje se tiču viših stopa rasta i ulaganja u infrastrukturu (410 i 411) te velika proračunska izdvajanja za socijalnu državu (504). U *Domeni 1* vrlo skromni sadržaji posvećeni su ostvarenju dvaju velikih ciljeva koje HDZ smatra isključivo svojom zaslugom – punopravnom članstvu Hrvatske u NATO-u i skorašnjem ulasku u EU. Potpuna sadržajna ispražnjenost *Domene 2* pokazuje HDZ-ovu nezainteresiranost za teme ljudskih i manjinskih prava te funkcioniranja demokratskih institucija i procedura. U *Domeni 3* uočavaju se dvije zanimljive stvari: prvo, HDZ je značajnu pažnju posvetio mjerama unaprjeđenja upravne i pra-

vosudne učinkovitosti koje se smatraju nužnim pretpostavkama povećanja kvalitete života i poduzetničke aktivnosti; drugo, unatoč eksploziji korupcijskih afera koje potresaju hrvatsko društvo i čijim se generatorom smatra upravo HDZ, u programu je vrlo malo prostora dano tim problemima i načinima njihova rješavanja. Programski sadržaji koji se tiču korupcije vrlo su općeniti i frazeološki, vjerojatno zato da bi se relativizirale razmjere korupcije i odgovornosti HDZ-a za nju. *Domena 4* otkriva posebnu usredotočenost na postizanje viših stopa ekonomskog rasta i ulaganje u infrastrukturne projekte koji zauzimaju

gotovo četvrtinu sadržaja. To, međutim, nije novina programa "Čuvajmo Hrvatsku", budući da se oko 20 posto sadržaja u dva Sanaderova programa odnosilo upravo na te dvije kategorije. U *domeni blagostanja i kvalitete života* potpuno prevladavaju sadržaji (13 posto) vezanih za ekspanziju socijalne države, sa sve izdašnije proračunske izdatke za zdravstvo, mirovine, socijalnu skrb, pomoć za nezaposlene, roditeljske naknade i doplatak za djecu. I dok su zahtjevi za većim transfernim plaćanjima uobičajeni za stranke i koalicije lijeve provenijencije koje uvijek traže "više" socijalne države, u konzervativnim strankama kao što je HDZ pokazuju se kao ideološke i programske anomalije. Ipak, najveća je anomalija uočljiva u *Domeni 6* koja otkriva veliku dis-

**I dok su zahtjevi za većim transfernim plaćanjima uobičajeni za stranke i koalicije lijeve provenijencije koje uvijek traže "više" socijalne države, u konzervativnim strankama kao što je HDZ pokazuju se kao ideološke i programske anomalije**

krepanciju između sadržaja izbornog programa i njegove javne prezentacije. Naime, iz medijskih nastupa predsjednice HDZ-a i drugih istaknutih kandidata dade se zaključiti kako izborni program "Čuvajmo Hrvatsku" predstavlja radikalni zaokret u odnosu prema prethodnom razdoblju i povratak "istinskim" tradicionalnim vrijednostima Tuđmanova HDZ-a – domoljublju, zaštiti nacionalnih interesa, nacionalnom ponosu, vjeri,



Grafikon 3. Ideološke pozicije HDZ-a i Kukuriku koalicije 2003–2011.

nepovredivosti ljudskog života, očuvanju tradicionalne obitelji i sl. Međutim, kategorije 601, 603, 605. i 606, u kojima bi se te vrijednosti trebale očitovati, imaju vrlo nisku frekventnost, što pokazuje da javni predizborni diskurs stranačkog vodstva nije utemeljen u programu. Napokon, sadržaj u *Domeni 7* posvećen je društvenim skupinama, s posebnim naglaskom na seljaštvo, dijasporu, Hrvate u BiH i braniteljsku populaciju kao HDZ-ove tradicionalne klijentelističke skupine.

### Ideološke pozicije HDZ-a i Kukuriku koalicije 2003–2011.

Osim u mjerenju *policy* preferencija političkih stranaka, kvantitativna analiza sadržaja izbornih programa najviše se primjenjuje u utvrđivanju pozicija stranaka na tradicionalnoj ideološkoj osi lijevo-desno. Istraživači CMP-a konstruirali su dva ideološka klastera sastavljena od kategorija koje su vrijedno utemeljene u političkoj teoriji. Ideološka pozicija pojedine stranke utvrđuje se tako da se od zbroja postotaka desnih kategorija oduzme zbroj postotaka lijevih kategorija. Negativan rezultat podrazumijeva lijevu, a pozitivan desnu poziciju.

Prikazani postupak utvrđivanja pozicija stranaka na ideološkoj osi lijevo-desno primjenio sam na izborne programe HDZ-a i koalicije Kukuriku na izborima 2003, 2007. i 2011. Kako na prethodnim izborima SDP, HNS, IDS i HSU nisu sudjelovali kao koalicija nego samostalno, njihovu jedinstvenu ideološku poziciju utvrdio sam na temelju prosjeka pozicija pojedinih stranaka. Na slici 3. vidljivo je da su ideološke pozicije članica Kukuriku koalicije uglavnom u skladu s njihovom javnom percepcijom kao lijeve koalicije i kreću se od -16,36 na izborima 2003. preko -6,27 na izborima 2007. do -13,78 na izborima 2011. Mnogo je zanimljivije ideološko pozicioniranje HDZ koji od 2003. kontinuirano skreće u lijevo. Na izborima 2003. HDZ se pod Sanaderovim vodstvom smjestio na umjerenu desnicu s vrijednošću

17,35, četiri godine kasnije značajno se približio centru, pozicionirajući se na 6,19, a pod vodstvom Jadranke Kosor potpuno je otklizao s centra i zaustavio se na umjereno lijevih -6,69. Takva lijeva ideološka pozicija HDZ-a uistinu začuđuje jer je u potpunom neskladu s javnom percepcijom, ali i s tvrdom desnom retorikom stranačkih čelnika u javnosti. Dva su potencijalna objašnjenja: prvo, moguće je da metodologija utvrđivanja ideoloških pozicija stranaka, koja je razvijena za zapadnoeuropske demokracije, nije primjerena strankama u novim državama Srednje i Istočne Europe. U tom bi slučaju posrijedi bila klasična pogreška

koja se u komparativnoj politici naziva selekcijskom pristranošću, koja posljedično iskrivljuje rezultate istraživanja, a u radikalnom obliku čini ih i posve nevaljanima Drugo, HDZ-ovo skretanje ulijevo može se objasniti politikom osiguravanja potpore za ostanak na vlasti, odnosno strategijom kupovanja glasova

Tablica 2. Utvrđivanje pozicija stranaka na osi lijevo-desno

Desna pozicija – zbroj % za:		Lijeva pozicija – zbroj % za:
104 Vojska: pozitivno		103 Antiimperijalizam: pozitivno
201 Sloboda i ljudska prava: pozitivno		105 Vojska: negativno
203 Konstitucionalizam: pozitivno		106 Mir: pozitivno
305 Politički autoritet: pozitivno		107 Internacionalizam: pozitivno
401 Slobodno poduzetništvo: pozitivno		202 Demokracija: pozitivno
402 Poticaji: pozitivno	minus	403 Regulacija tržišta: pozitivno
407 Protekcionizam: negativno		404 Ekonomsko planiranje: poz.
414 Ekonomska ortodoksija: pozitivno		406 Protekcionizam: pozitivno
505 Smanjenje države blagostanja		412 Kontrolirana ekonomija: poz.
601 Način života nac. zajednice: poz.		413 Nacionalizacija: pozitivno
603 Tradicionalna moralnost: pozitivno		504 Rast države blagostanja
605 Zakon i red: pozitivno		506 Širenje obrazovanja
606 Društvena harmonija: pozitivno		701 Radništvo: pozitivno

putem transfernih plaćanja. Ključan dokaz tomu je opseg sadržaja izbornog programa koji se tiče ekspanzije socijalne države (kategorija 504), što pokazuje da su veliki proračunski izdaci za zdravstvo, socijalnu skrb (djeca, roditelje, nezaposleni) i mirovine zapravo smišljena strategija, a ne puka ideološka anomalija. ■

# Što piše između redaka?

Predizborna istraživanja u Hrvatskoj

**Daniela Širinić**

**Izveštavanje o kampanji često je nalikovalo na komentiranje sportskih događanja u skladu s *horse-race* novinarstvom**

Izbori su prošli te se možemo osvrnuti na dosad najveći broj predizbornih istraživanja koja su punila naslovne stranice dnevnog tiska i udarne termine televizijskih vijesti. Ona su korištena kako bi se na brz i jednostavan način dobile gotove vijesti. Izveštavanje o kampanji često je nalikovalo na komentiranje sportskih događanja u skladu s *horse-race* novinarstvom. Rezultati istraživanja javnosti su prikazivani kao nepobitne činjenice, pri čemu nije primjereno upozoravano na stvarnu pouzdanost te vrste prikupljenih podataka.

Ankete mogu sažeto i pravodobno dati važne informacije o sve složenijoj političkoj zbilji i sastavni su dio demokratske političke kulture, ali predizborna istraživanja otpočetak prate polemike o mogućem utjecaju na javno mnijenje i kontroli njihove kvalitete. Dok politolozi ističu probleme potencijalnog utjecaja istraživanja na ishod izbora, statističari naglašavaju važnost transparentnog izveštavanja istraživačkih agencija i medija koji prenose rezultate javnosti. Na primjeru analize sadržaja novinskih tekstova u Jutarnjem listu i Večernjem listu ukazat će na probleme koji nastaju ako se ne slijede profesionalni standardi izveštavanja o rezultatima anketa i analizirati provedene ankete primjenjujući najjednostavniju metodu – usporedbu prognoziranih sa stvarnim rezultatima izbora.

## **Utjecaj predizbornih istraživanja na javno mnijenje**

Svjetska organizacija za istraživanje javnog mijenja objavila je 2002. izvješće o uvjetima izveštavanja o istraživanjima javnog mijenja. Od 66 država koje izvješće obuhvaća, u polovici



**Tablica 1.** Primjer standardnog formulara za objavljivanje informacija

Osnovni elementi objavljivanja	Primjer pojedinosti
Naručitelj istraživanja	Dnevni list
Isporučitelj istraživanja/podataka	AZIST (Agencija za istraživanje tržišta)
Populacija na koju se istraživanje odnosi	Sve punoljetne osobe u Hrvatskoj
Veličina uzorka	1.001
Način prikupljanja podataka	Telefonske ankete
Tip uzorka	Slučajni uzorak
Početak i kraj istraživanja	Od 9. 4. 2011 do 9. 5. 2011.
Granica greške uzorka za cijeli uzorak	$\pm 3.1$ pri 95% razine pouzdanosti
Granica greške uzorka za ključne skupine u uzorku	$\pm 6\%$ pri 95% razine pouzdanosti za ispitanike koji neće izaći na izbore
Je li provedena naknadna stratifikacija uzorka	Da, po spolu, stupnju obrazovanja i broju stanovnika prema popisu stanovništva iz 2001.
Stopa odgovora (način izračuna)	15% (ukupan broj odgovorenih anketa/ukupan broj biranih brojeva)*100)
Kontakt radi dobivanja više informacija	Ime i prezime Pravna osoba Telefon, e-pošta
Obvezatan dodatak: Tekst istraživačkih pitanja Poveznica s internetskom stranicom gdje se mogu pronaći dodatne informacije	

Izvor: Američka organizacija za istraživanje javnog mijenja (AAPOR Code of Professional Ethics and Practice).

ne postoje nikakva ograničenja u objavljivanju rezultata predizbornih istraživanja, a u drugoj se polovici primjenjuju razne ograničavajuće mjere. Primjerice, u 16 od 30 zemalja rezultati predizbornih istraživanja ne mogu se objavljivati najmanje pet dana prije izbora. Kao glavni razlozi za uvođenje ograničenja najčešće se navode zaštita dostojanstva demokratskog procesa i sprečavanje potencijalnog utjecaja rezultata istraživanja na javno mnijenje. Ograničujuće mjere zapravo su rezultat jav-

### Hipoteza o *bandwagon*-efektu pretpostavlja da će neodlučni birači glasovati za onu stranku koja prema predizbornim istraživanjima ima najveće izgleda da pobijedi, premda ona nije njihov prvi izbor

nih rasprava potaknutih znanstvenim istraživanjima o utjecaju anketnih rezultata na kognitivne procese pojedinaca. Još od uspona komercijalnih predizbornih istraživanja koja naručuju medijske kuće ili političke stranke, politolozi upozoravaju na to da objavljivanje rezultata tih istraživanja može negativno utjecati na izbornu ponašanje. Hipoteza o *bandwagon*-efektu (Ansolabehere i Iyengar, 1994) pretpostavlja da će neodlučni birači glasovati za onu stranku koja prema predizbornim istraživa-

njima ima najveće izgleda da pobijedi, premda ona nije njihov prvi izbor. Drugi ističu hipotezu o *underdog*-efektu (Ceci i Kain, 1982; Marsh, 1985) kada birač glasuje za onu stranku koja ima najmanje izgleda da ostvari dobar rezultat na izborima. U istraživanju objavljenome 2007. Lamza Posavec i Rihtar (2007) daju obuhvatan pregled hipoteza o utjecaju predizbornih anketa na ponašanje birača te spominju učinke *defetizma* (glasači koji preferiraju stranku koja loše stoji prema istraživanjima odlučuju ne izaći na izbore jer stranka "sigurno" gubi), *letargije* (glasači koji preferiraju stranku koja dobro stoji prema istraživanjima odlučuju ne izaći na izbore jer će stranka ionako pobijediti) i *povećane mobilizacije birača* (glasači stranke koja loše stoji izlaze na izbore u većoj mjeri kako bi promijenili prognozirani ishod). Je li ograničavanje objavljivanja rezultata predizbornih istraživanja opravdano? Riječ je o rezultatima i preporukama koji najčešće nisu eksperimentalnog karaktera, a ispitanici pojedinci nisu smješteni u kontrolirane uvjete, pa se ne mogu pouzdano utvrditi uzročno-posljedične veze. Iscrpnije analize provedene u posljednjih desetak godina (primjerice, Diaz-Castillo, 2005), pokazuju da je općeprihvaćeno uvjerenje da predizborna istraživanja utječu na biračko ponašanje znanstveno neutemeljeno. Utjecaj predizbornih anketa na biračko ponašanje ostaje hipotetskog karaktera.

### Standardi provedbe, interpretacije i izvještavanja

U razvijenim demokracijama postoji dugogodišnja praksa istraživanja biračkog ponašanja. Za razliku od većine autora koji

nastanak predizbornih istraživanja vezuju za ankete koje su proveli Gallup, Roper i Crossley 1936. tijekom predsjedničke utrke Roosevelta i Landona, Smith (1990) navodi da su prvi oblici predizbornih anketa, popularno nazvanih *straw polls*, nastali 1824. Tada su se na stranačkim sastancima u lokalnim zajednicama, u vijećima gradskih odbora, u pivnicama i ladanjskim klubovima te na masovnim okupljanjima provodili mini izbori i brojali glasovi koje bi pojedini kandidati dobili da su izbori provedeni tog dana. Brojne su tiskovine prenosile rezultate tih *ad hoc* anketa i interpretirale ih u kontekstu nacionalnih izbora. Tako je počela revolucija u medijskom praćenju izbornog procesa.

## U slučaju Hrvatske, gdje predizborne ankete pokušavaju predvidjeti ishode parlamentarnih izbora koji se provode prema razmjernome izbornom sustavu, granica greške iznimno je važna informacija

Prva metodološki usavršena i potpuno transparentna istraživanja provele su znanstvene institucije. Komercijalne agencije za ispitivanje javnog mijenja usvojile su pravila rada i metodološke okvire istraživanja utemeljene na znanstvenim preporukama. I danas kvalitetu komercijalnih istraživanja u razvijenim demokracijama ponajviše kontrolira stručna i znanstvena zajednica. Američko udruženje za istraživanje javnog mijenja (AAPOR) i Nacionalno vijeće za javna istraživanja (NCPPI) u SAD postavili su standarde za provedbu, interpretaciju i prezentaciju rezultata predizbornih istraživanja. U Europi su tu ulogu imali Europsko društvo za istraživanje mnijenja i tržišna istraživanja (ESOMAR) i Svjetsko udruženje za istraživanja javnog mijenja (WAPOR). Te su organizacije definirale načela "dobrog ponašanja" koja proizlaze iz znanstvene metodologije i transparentnosti postupka istraživanja. Ako se agencije za istraživanje javnog mijenja ne pridržavaju tih standarda, nema mogućnosti javne kontrole njihovih postupaka, pa ni kvaliteta provedenog istraživanja ne može biti ocijenjena. Najvažniji dijelovi kodeksa za profesionalnu etiku i praksu u provedbi i objavi predizbornih istraživanja tiču se informacija koje svaka agencija mora objelodaniti ako se u medijima prezentiraju rezultati istraživanja, a koje su nužne za procjenu kvalitete i vrijednosti provedenog istraživanja. U tablici 1. sažet je minimalan popis informacija koje bi svaki izvještaj o rezultatima istraživanja trebao sadržavati, a koje su temelj svih međunarodnih standarda koji reguliraju izborna istraživanja.

Relevantnosti tih standarda potvrđuje i primjena jednakih pravila izvještavanja u kanadskome izbornom zakonodavstvu. Kanadski izborni zakon u čl. 326-328. regulira način objave predizbornih istraživanja, navodeći elemente koje svaka osoba ili medij mora objelodaniti, a koji su identični elementima u tablici 1. Kanadski izborni zakon ide i korak dalje te određuje da je

agencija nakon prvotne objave rezultata u javnosti dužna svakome tko preda zahtjev dati izvješće koje sadržava sve potrebne informacije.<sup>1</sup>

Nejasnoće i pogrešna tumačenja rezultata nastaju ako se spomenuti elementi istraživanja ne navedu na potpun i pravilan način. Analizom sadržaja novinskih članaka u kojima se prikazuju rezultati predizbornih istraživanja mogu se uočiti problemi koji nastaju u interpretaciji ako se agencije i novinari ne pridržavaju pravila izvještavanja. Prije i u tijeku predizborne kampanje za nedavno održane parlamentarne izbore provedeno je više manjih i šest većih komercijalnih istraživanja javnog mijenja objavljenih u dnevnom tisku. Ova analiza obuhvaća samo veća istraživanja provedena na uzorcima s više od 4.000 ispitanika, a objavljena u Jutarnjem listu i Večernjem listu od 31. listopada do 2. prosinca 2011. Ostala istraživanja provedena su na uzorcima od oko 1.000 ispitanika, s po 100 ispitanika u svakoj izbornoj jedinici, i na temelju njih ne mogu se donositi pouzdani zaključci o prednosti neke stranke u izbornoj jedinici. Vjerojatno su ta istraživanja provedena zato da bi se ispitalo opće raspoloženje biračkog tijela na nacionalnoj razini i popunio medijski prostor. Ni istraživanja koja su naručile televizijske kuće, a nisu objavljena u tisku, nisu obuhvaćena ovom analizom jer su standardi televizijskog objavljivanja informacija zbog ograničenog vremena znatno niži. Međunarodni standardi navode i to da – premda je odnos između naručitelja i izvršitelja istraživanja privatna – objavljivanje podataka u javnosti automatski uključuje odgovornost za njihovu istinitost. Agencije moraju upozoriti naručitelje na međunarodna pravila struke i na osnovne elemente istraživanja koji se moraju učiniti javnima. Agencije moraju imati pristup novinskim člancima prije objavljivanja kako bi se korigirale netočne interpretacije ili bi morale imati mogućnosti objave ispravaka netočnih navoda u objavljenim novinskim člancima.

## Neučinkovito je samo upirati prstom u agencije za ispitivanje tržišta ili novinare koji prate predizborna istraživanja. Za predviđanje izbornog ponašanja potrebna je i osviještena akademska zajednica

Analizom tekstova objavljenih u Jutarnjem listu i Večernjem listu ustanovila sam da nijedan tekst u kojemu se prikazuju rezultati predizbornih istraživanja nije napisan u skladu sa standardima. U tablici 2. sažeti su rezultati te analize. Premda su elementi nužni da bi se procijenila vjerodostojnost istraživanja, najveći utjecaj na ispravno tumačenje rezultata istraživanja imaju tip uzorka i primjena naknadne stratifikacije; očekivane granice greške cijelog uzorka i značajnih podskupina te, često zaboravljena, stopa odgovora na pitanja. Ostali elementi daju informacije o ukupnoj greški istraživanja (*total survey error*), pa na svaki element treba obratiti pozornost u tumačenju rezultata

**Tablica 2.** Prisutnost osnovnih elementa objavljivanja većih predizbornih istraživanja u hrvatskome dnevnom tisku

Naručitelj istraživanja	RTL	Izborni pool Večernjeg lista, Media servisa i		Izborni pool Večernjeg lista, Media servisa i	
		Nove TV	Nije izričito navedeno (plaćeni oglas HSS-a)	Jutarnji list	Nove TV
Isporučitelj istraživanja/podataka	GfK – Centar za istraživanja tržišta	Ipsos puls	Totus Opinionmetar	Mediana Fides	Ipsos puls
Populacija na koju se istraživanje odnosi	/	/	Birači/građani stariji od 18 godina	Punoljetni stanovnici RH	/
Veličina uzorka	4.000 (400 ispitanika u svakoj od 10 izbornih jedinica)	4.047 ispitanika	5.000 ispitanika	4.000 (400 ispitanika u svakoj od 10 izbornih jedinica)	4.171 ispitanika sa područja cijele RH
Način prikupljanja	Telefonske ankete	Telefonske ankete	CATI metoda	CATI metoda	Terensko istraživanje
Tip uzorka	Kvotni uzorak (udio županije u izornoj jedinici, ruralno/urbano, spol, dob, obrazovanje)	Slučajan (stratificiran po izbornim jedinicama, veličini naselja i županijama)	Slučajni odabir uravnotežen prema regijama, veličini naselja, spolu i dobi.	/	/
Početak i kraj istraživanja	14. 10. – 28. 10. 2011.	20.10 – 26. 10. 2011.	/	11. 11. – 24. 11. 2011.	18.11. – 29.11. 2011.
Granica greške za cijeli uzorak	/	+/- 5 % i +/- 5,6%	/	/	/
Granica greške za ključne skupine	/	/	/	+/- 4,9 %	/
Jesu li podaci poststratificirani?	/	Poststratifikacija po dobnj, rodnoj i obrazovnoj strukturi stanovništva.	Poststratifikacija je provedena, no nije navedeno na temelju kojih kategorija	/	/
Stopa odgovora	/	/	/	/	/
Ime i prezime kontakta izvršitelja	/	/	/	/	/
Telefon, e-pošta	/	/	/	/	/
Tekst istraživačkih pitanja	/	/	Tekst je naveden	/	/
Poveznica na web stranicu	/	/	/	/	/
Izvor informacija:	<i>Jutarnji list</i> , 31. 10 i 1. 11. 2011. (str. 8-9); 3. 11. 2011. (str. 6-7)	<i>Večernji list</i> , 3. 11. 2011. (str. 8-9); 4. 11. 2011. (str. 14.15); 5. 11. 2011. (str. 28-33); 12. 11. 2011. (str. 6-8)	<i>Večernji list</i> (plaćeni oglas), 17. 11. 2011. (str. 23)	<i>Jutarnji list</i> , 26. 11. 2011. (str. 6-7)	<i>Jutarnji list</i> , 1. 12. 2011. (str. 2-3)

ankete. Iz tablice 2. vidljivo je da nijedan novinski članak nije potpuno donio sve minimalne informacije koje su potrebne da se procijeni kvaliteta istraživanja i precizno protumače rezultati. Kako agencije nisu objavile osnovne informacije ni na svojim internetskih stranicama, grešku ne treba pripisati samo novinarima koji su izvještavali o rezultatima. Možda im agencije uopće nisu dostavile sve podatke koji su potrebni za cjelovit izvještaj.

Bilo bi skupo i dugotrajno provesti istraživanje u kojemu bi bio ispitan svaki član ciljane populacije, pa se stoga koristi metoda slučajnog uzorka. Ako svaki član populacije ima podjednake izgleda biti izabran u uzorak, uzorak je pripremljen na pravilan način i bit će reprezentativan unutar predvidivih granica varijacije (poznatih kao granica greške uzorka). Idealno bi bilo kad bi se slučajnim odabirom iz popisa građana dobio reprezentativan uzorak, jer bi svatko imao jednake izgleda ući u uzorak.

U Hrvatskoj se ispitanici za telefonske ankete najčešće bira na temelju telefonskog imenika te je nemoguće provjeriti je li uzorak reprezentativan prema svim očekivanim obilježjima. Stoga se umjesto jednostavnoga slučajnog uzorka često koristi broj 8 - prosinac 2011.

stratificirani slučajni uzorak ili klaster uzorak, što je vidljivo na primjerima istraživanja agencije Ipsos Puls i Totus Opinionmetar. Osiguranje dobre predstavljenosti populacije u uzorku kroz stratifikaciju u uzorkovanju jest standardna praksa. No bitno je naglasiti na temelju kojih je kategorija uzorak stratificiran, kako u kasnijem tumačenju rezultata ne bi bilo pogreške. Tako se može odrediti da uzorak mora biti reprezentativan s obzirom na broj građana po županijama, udio stanovnika u ruralnim i urbanim naseljima ili udio stanovnika u svakoj izornoj jedinici. Ako se želi vidjeti raspodjelu biračkih preferencija po većim gradovima, a nije se pazilo da uzorak bude reprezentativan i po toj kategoriji, interpretacija rezultata neće biti pouzdana i mogu se dogoditi velike greške u procjeni.

Ako je anketa provedena na temelju slučajnog odabira i ako struktura ispitanika (najčešće po dobi, spolu i obrazovanju) odgovara strukturi cijele populacije, onda je uzorkovanje uspješno. No to se rijetko događa te je ponekad potrebno napraviti naknadnu stratifikaciju uzorka. Agencije obično daju osnovne informacije o načinu na koji je uzorak napravljen, ali rijetko oba-

vještavaju o provedenoj poststratifikaciji, kao što pokazuju i primjeri u tablici 1. Primjerice, ako je u populaciji 45 posto žena i 55 posto muškaraca, a na anketu odgovori samo 40 posto muškaraca, dobivene rezultate moramo ispravljati. Uzorak se ispravlja tako da se odgovorima muškaraca daje dodatna "težina". Njihovi će odgovori u konačnoj raspodjeli rezultata imati više utjecaja nego odgovori svake pojedine žene u upitniku, jer su žene ionako jače predstavljene. No svaki će *post hoc* ispravci utjecati

## Samo će velike pogreške u prognozama dovesti do preispitivanja kvalitete predizbornih anketa nakon što su izbori provedeni. Često se problemi predizbornih istraživanja ni ne spominju do sljedećega izbornog ciklusa

ti na kvalitetu rezultata istraživanja te se podaci o provedenoj stratifikaciji rijetko objavljuju. Naknadna stratifikacija jedna je od najčešće korištenih metoda za krojenje rezultata istraživanja po mjeri naručitelja, zbog čega je uvijek važno znati tko je naručilac istraživanja.

U istraživanja koja se temelje na slučajnom uzorku ispitanika uvijek je ugrađena pogreška koja kazuje u kojoj se mjeri stavovi ispitanika mogu poistovjetiti sa stvarnim stavovima populacije. Ako granica greške za cijeli uzorak i za najvažnije podskupine uzorka nije navedena u izvještaju o istraživanju, nemoguće je pravilno protumačiti predizborne rezultate. U slučaju Hrvatske, gdje predizborne ankete pokušavaju predvidjeti ishode parlamentarnih izbora koji se provode prema razmjernome izbornom sustavu, granica greške iznimno je važna informacija. Pogreška uzorka upozorava na to da su rezultati anketnih istraživanja uvijek samo procjena stanja u populaciji. Veći uzorak povezan je s nižom granicom greške. Ako je odnos potpore strankama 90:10 posto, onda taj rezultat ima manju granicu greške od rezultata u kojemu je odnos potpore strankama 50:50 posto. Često se smatra da veći uzorak smanjuje pogrešku uzorka, ali granicu greške u stvaranju uzorka ne određuje samo veličina uzorka nego i zastupljenost ili udio stavova ili obilježja koja se ispituju.

Ako je pogreška uzorka i spomenuta u analiziranim tekstovima, ona se često ignorira u interpretaciji rezultata ili se interpretira na pogrešan način. Ako je istraživanje provedeno na 1.000 ispitanika, a ciljana je populacija 4.000.000 građana, i želimo tumačiti rezultate s 95 posto pouzdanosti – ili s 90-postotnom razinom pouzdanosti kod koje će greška uzorka biti veća – granica greške istraživanja za cijeli uzorak iznositi će +/- 3,1 posto. Ako se unutar tog uzorka želi usporediti koliko će ispitanika izaći na parlamentarne izbore i dati svoj glas strankama na listi, granica greške istraživanja više nije ista. Ako 80 posto ispitanika kaže da

će izaći na izbore, onda možemo s 95 posto pouzdanosti reći da bi u cijeloj populaciji taj odnos iznosio od 76,5 do 83,5 posto, jer je granica greške uzorka za 800 ispitanika +/-3,5 posto. No ako se želi vidjeti koliko bi ispitanika od 80 posto onih koji su rekli da će izaći na izbore glasovalo za jednu ili drugu stranku, onda se granica greške mora izračunati i za te podskupine uzorka. Ona se, naravno, povećava. Primjerice, ako 280 ispitanika odgovori da će glasovati za stranku A, granična greška uzorka povećava se i do +/- 6 posto. Za skupine manje od 100 ispitanika nema smisla računati pogrešku uzorka jer je on premalen da bi se na temelju njega donosili statistički utemeljeni zaključci.

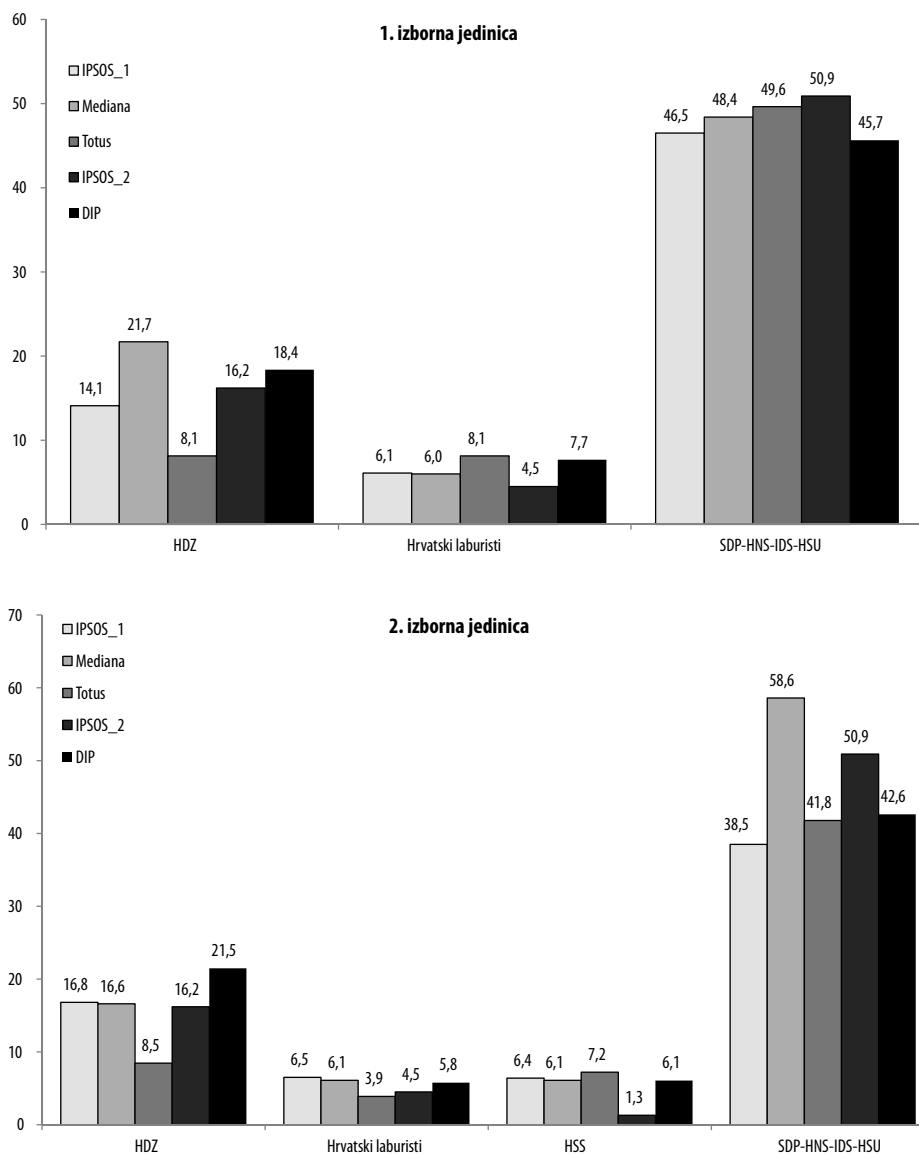
Stopa odgovora je udio ispitanika u ukupnom uzorku koji su odgovorili na anketu. Ako je željeni konačni uzorak telefonskog istraživanja 4.000 ispitanika, nužno je pripremiti slučajni uzorak koji je znatno veći od planiranoga. Telefonskim istraživanjem može se kontaktirati i do 40.000 ispitanika, a da samo 10 posto pristane na anketiranje i odgovori na postavljena pitanja. U tom slučaju stopa odgovora bila bi 10 posto. Ima više načina izračuna stope odgovora te je bitno navesti i formulu koja se primijenila na izračun stope odgovora (kao u primjeru navedenom u tablici 1). Kad bismo imali informaciju o stopama odgovora na istraživanja u dnevnom tisku, bilo bi lakše objasniti razlike u dobivenim rezultatima. Pretpostavlja se da veća stopa odgovora donosi i reprezentativniji uzorak ispitanika i, u konačnici, i kvalitetniju anketu.

### Prognoštička vrijednost predizbornih istraživanja

Ako i zanemarimo pogreške u objavljivanju rezultata istraživanja, ostaje pitanje prognoštičke vrijednosti predizbornih anketa. Samo će velike pogreške u prognozama dovesti do preispitivanja kvalitete predizbornih anketa nakon što su izbori provedeni. Često se problemi predizbornih istraživanja ni ne spominju do sljedećega izbornog ciklusa. Jednostavnom

## Rezultati istraživanja koje je provela agencija Ipsos Puls za Večernji list, Media servis i Novu TV 12 dana prije glasovanja najbliži su stvarnim izbornim rezultatima

deskriptivnom analizom rezultata predizbornih istraživanja može se vidjeti u kojoj se mjeri istraživačke agencije "pogodile" stvarne izborne rezultate. Svaka agencija koja drži do svog ugleda spremno će odbiti bilo kakvu namjeru da prognozira rezultate, jer su rezultati uvijek samo slika stavova populacije u vrijeme kada je anketa provedena. Taj stav je opravdan, ali bi ga trebalo isticati onda kada se rezultati anketa objavljuju, a ne samo kada se kvaliteta provedenog istraživanja naknadno procjenjuje.



Grafčki prikazi 1-2. Usporedba anketnih prognoza i prvih neslužbenih izbornih rezultata za 1. i 2. izbornoj jedinicu

U analizu anketnih i stvarnih izbornih rezultata uključena su samo ona istraživanja koja su objavljena u Jutarnjem listu i Večernjem listu, te samo istraživanja za koja su objavljeni rezultati po svim izbornim jedinicama. Grafčki prikazi usporedbe rezultata uključuju samo stranke koje su osvojile zastupničke mandate. Ukupno gledano, rezultati istraživanja koje je provela agencija Ipsos Puls za Večernji list, Media servis i Novu TV 12 dana prije glasovanja najbliži su stvarnim izbornim rezultatima. Premda i u tom istraživanju u nekim izbornim jedinicama ima većih grešaka u procjeni popularnosti Kukuriku koalicije i HDZ-a, one su još uvijek u okvirima granica greške uzorka te se ne smiju uzimati kao pogrešku u cjelokupnoj izvedbi ankete. Važno je napomenuti da je istraživanje agencije Ipsos Puls vremenski bilo najbliže izborima i da je jedino koristilo metodu terenskog anketiranja koja daje pouzdanije rezultate od telefonskog anketiranja. Pogreške su vidljive u grafovima 1-2. te 9. i 10.

Rezultati agencija Mediana Fides i Totus Opinionmetra broj 8 - prosinac 2011.

nešto su drukčiji od stvarnih izbornih rezultata. U 7. izbornoj jedinici Mediana je procijenila udio glasača HDZ-a na 28 posto, Totus na niskih 11,5 posto, prva anketa Ipsos Pula na 15,1 posto, a stvarni je udio iznosio 21,9 posto. U nekim slučajevima razlika u procjenama i stvarnim rezultatima prelazi granice očekivane greške uzorka, pa je moguće da prvobitni uzorak nije bio reprezentativan. Prva anketa Ipsos Pula provedena je više od mjesec dana prije izbora, dok je Medianina anketa vremenski bila bliža izbornom danu, te nije čudno što se njihovi rezultati razlikuju od stvarnih izbornih rezultata. Nažalost, možemo samo nagađati kada je agencija Totus Opinionmetar provela svoju anketu jer ta informacija nije objavljena zajedno s rezultatima istraživanja.

U nekoliko izbornih jedinica bila je vrlo mala razlika u dobivenim glasovima između stranke koja je osvojila posljednji dostupan mandat i stranke koja nije osvojila nijedan mandat. Takvi slučajevi nisu iznimke, jer kombinacija D'Hondtove metode za pretvaranje glasova u mandate, velikog broja zastupnika koji se biraju u svakoj izbornoj je-

dinici i zakonskoga izbornog praga uzrokuje takve rezultate. Matematički je nemoguće bilo kakvim predizbornim istraživanjima predvidjeti ulazak manjih stranaka u parlament. Ako, primjerice, anketiramo 4.000 punoljetnih građana na razini države i po 400 građana u svakoj izbornoj jedinici, možemo očekivati da će glasove manjim strankama ponekad dati samo desetak ispitanika, što je premalen uzorak za analizu.

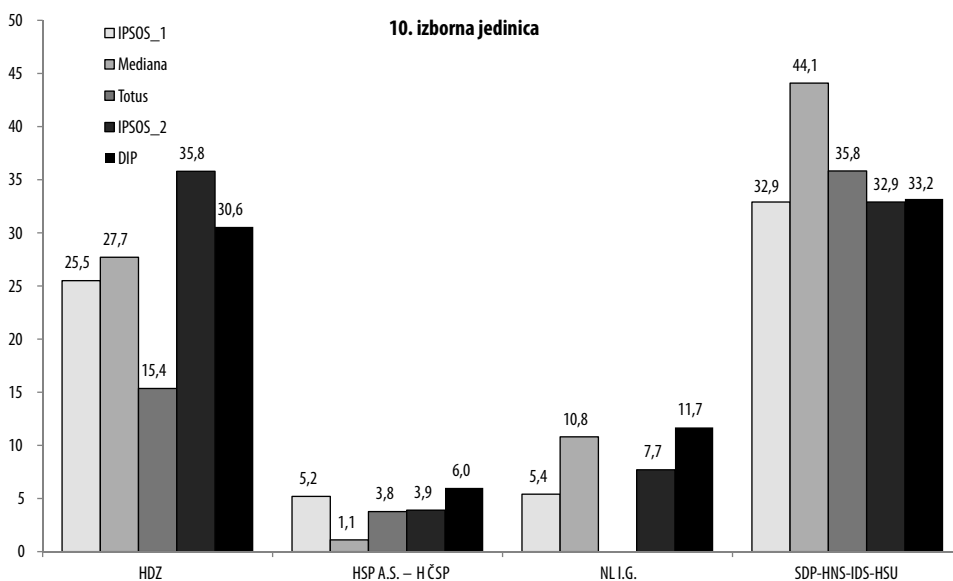
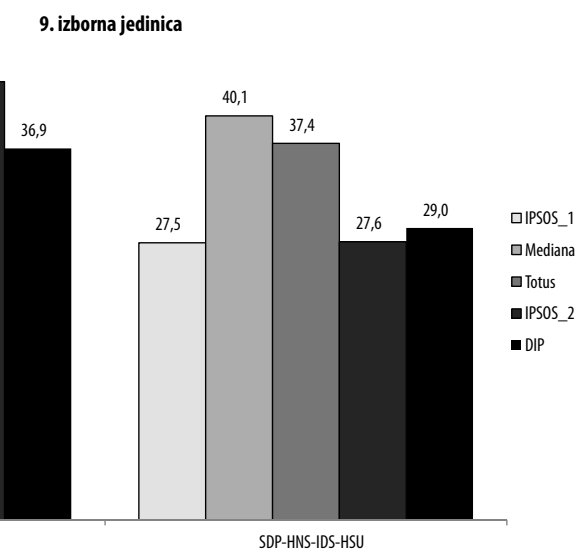
## Zaključak

Praktična primjena standarda za objavljivanje rezultata istraživanja možda u nekim uvjetima nije moguća. I udruženja za istraživanje tržišta napominju da je teško očekivati njihovu primjenu u televizijskim medijima. Nažalost, teško je očekivati da svaki novinar koji dobije zadatak da izvjesti o predizbornim istraživanjima bude statistički pismen. Ali teško je povjerovati da na stranicama dnevnog tiska gdje se objavljuju rezultati an-

keta ne postoji mjesto, makar i u krajnjemu donjem kutu stranice, gdje se mogu navesti bitni elementi istraživanja. Zbog činjenice da nijedno predizborno istraživanje nije na primjeren način prikazano u tisku, pa ni na stranicama agencija koje su ih provele, ograničene su i mogućnosti analize dobivenih rezultata. Jednostavnom usporedbom rezultata istraživanja i stvarnih izbornih rezultata opet je potvrđeno nepisano pravilo predizbornih istraživanja: što se istraživanje provodi vremenski bliže stvarnim izborima, anketni rezultati bit će bliži izbornim rezultatima.

Za razliku od nekih europskih zemalja, kao što su Njemačka i Velika Britanija u kojima predizborno istraživanje u jednakoj mjeri provode i znanstvene i komercijalne agencije, u Hrvatskoj su glavne istraživačke agencije ponajviše agencije za istraživanje tržišta dobara. U takvu kontekstu teško je evaluirati provedena istraživanja na temelju prethodnih znanstvenih istraživanja. Neučinkovito je samo upirati prstom u agencije za ispitivanje tržišta ili novinare koji prate predizborno istraživanje. Za predviđanje izbornog ponašanja potrebna je i osviještena akademska zajednica. Sustavna znanstvena

istraživanja mogla bi otkriti koje su društvene skupine spremnije sudjelovati u telefonskim anketama. Taj podatak omogućio bi i razvoj teorijskih modela pogreške u stopi odaziva karakteristič-



Izvori: Jutamiji list i Večernji list; internetska stranica Državnoga izbornog povjerenstva od 5. prosinca 2011.

**Grafički prikazi 9-10.** Usporedba anketnih prognoza i prvih neslužbenih izbornih rezultata za 9. i 10. izbornu jedinicu

moglo bi se odrediti u kojoj mjeri formulacija anketnog pitanja utječe na vjerodostojnost odgovora i ne bi se moralo oslanjati na nalaze istraživanja provedenih u SAD-u ili Velikoj Britaniji gdje je društveno-povijesni kontekst znatno drugačiji.

## Matematički je nemoguće bilo kakvim predizbornim istraživanjima predvidjeti ulazak manjih stranaka u parlament

nih za Hrvatsku. Većina anketnih pitanja u Hrvatskoj samo su prevedene konstrukcije upitnika iz drugih zemalja zbog čega su često nespretno formulirana. Kada bi postojala tradicija eksperimentalnih istraživanja u području anketne metodologije,

### Bilješke

- 1 Canadian Election Act, sections 326-328, usvojen 31. svibnja 2000. Tekst zakona dostupan je na: <http://www.elections.ca/home.aspx>

### Literatura

- Ansolabehere, S., Iyengar S. (1994). Horseshoes and Horseraces: Experimental Evidence of the Effects of Polls on Campaigns. *Political Communications*. (11) 4:41-29.

Ceci, S., Kain, E. (1982.). Jumping on the Banndwagon with the Underdog: The Impact of Attitude Polls on Polling Behavior. *The Public Opinion Quarterly* (46) 228-242.

Diaz-Castillo, L. (2005). Bandwagon and underdog effects on a low-information, low-involvement election, *Ph.D. Dissertation*. The Ohio State University.

Lamza Posavec, V., Rihtar S. (2007). Mogući utjecaj objavljenih rezultata predizbornih anketa na izbornu ponašanje birača. *Društvena istraživanja*. (16) 1-2:73-97.

Marsh, C. (1985). Back on the Bandwagon: The Effect of Opinion Po-

lls on Public Opinion. *British Journal of Political Science*. (15) 51-74.

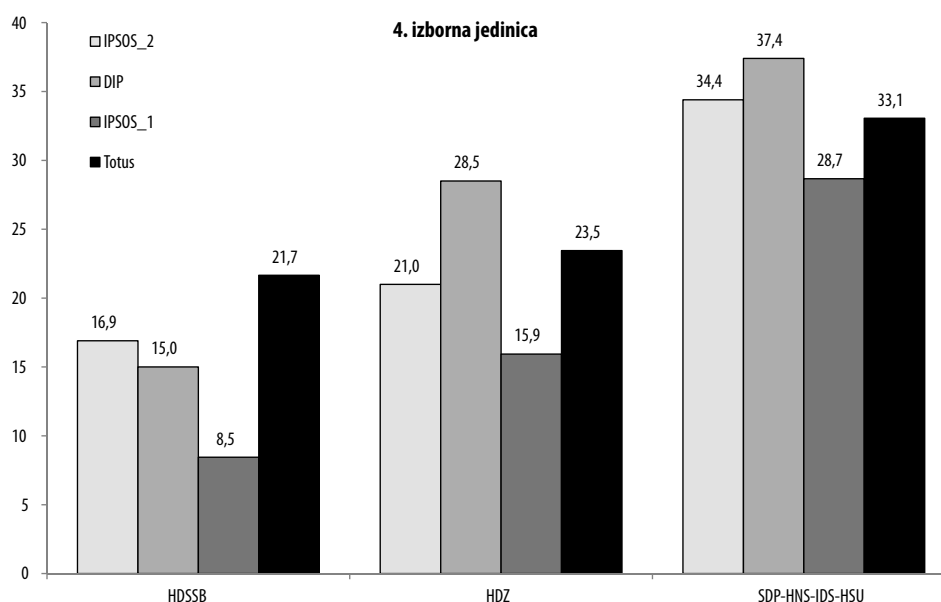
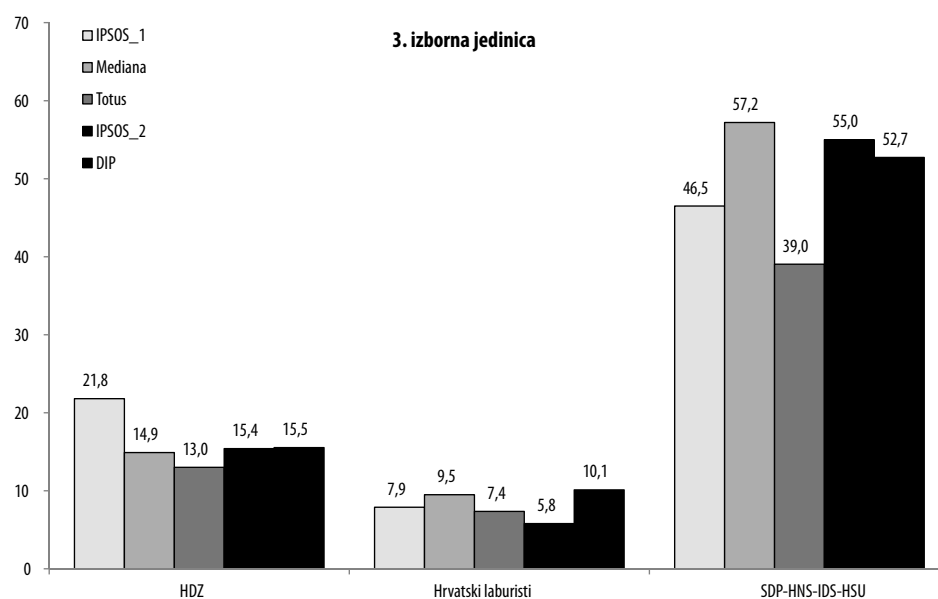
Smith, W. T. (1990). The First Straw?: A Study of the Origins of Election Polls. *The Public Opinion Quarterly*. (54) 1:21-36

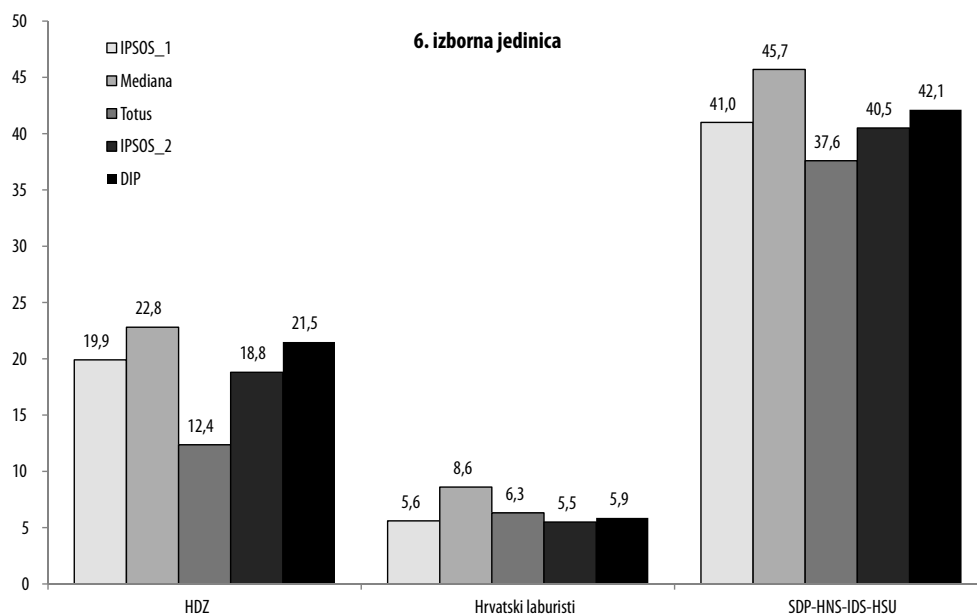
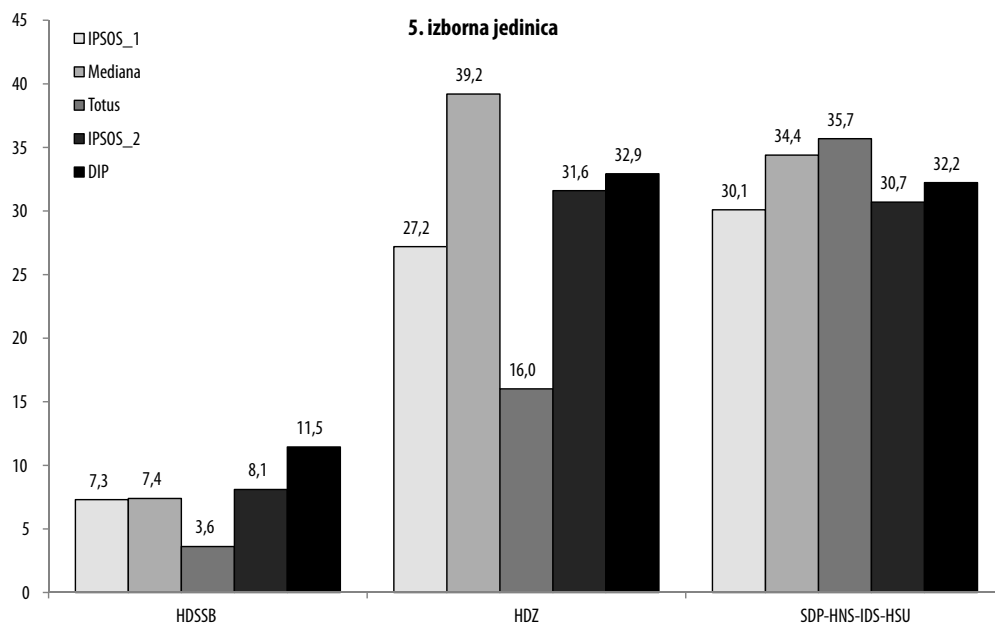
Spangenberg, F. (2003). *The Freedom to Publish Poll Results – Report on a Worldwide Update*. Motivation Group, Netherland, Council Member of WAPOR i ESOMAR.

Verba, S. (1996). The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy. *American Political Science Review*. (90) 1-7.

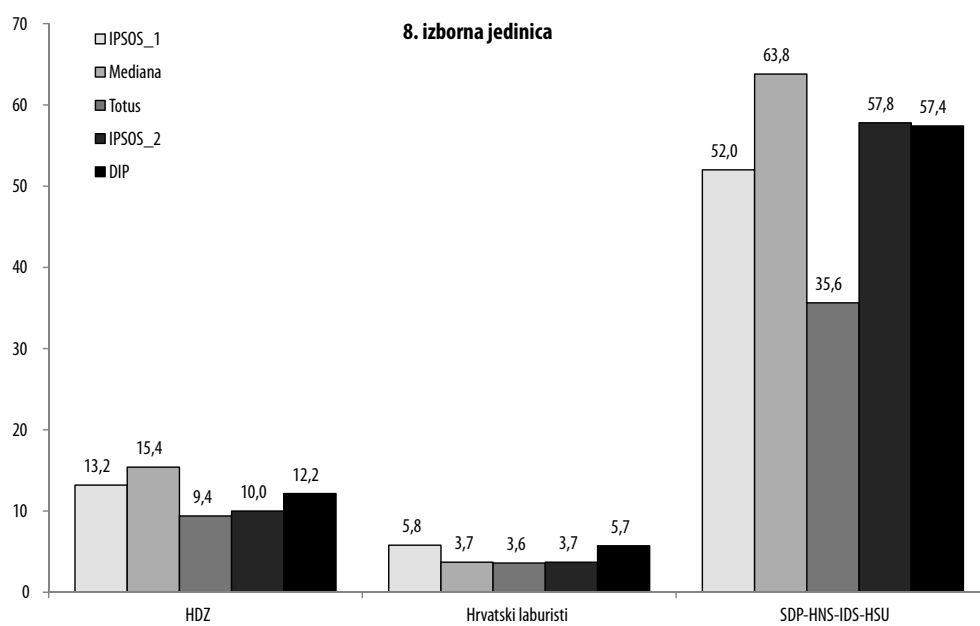
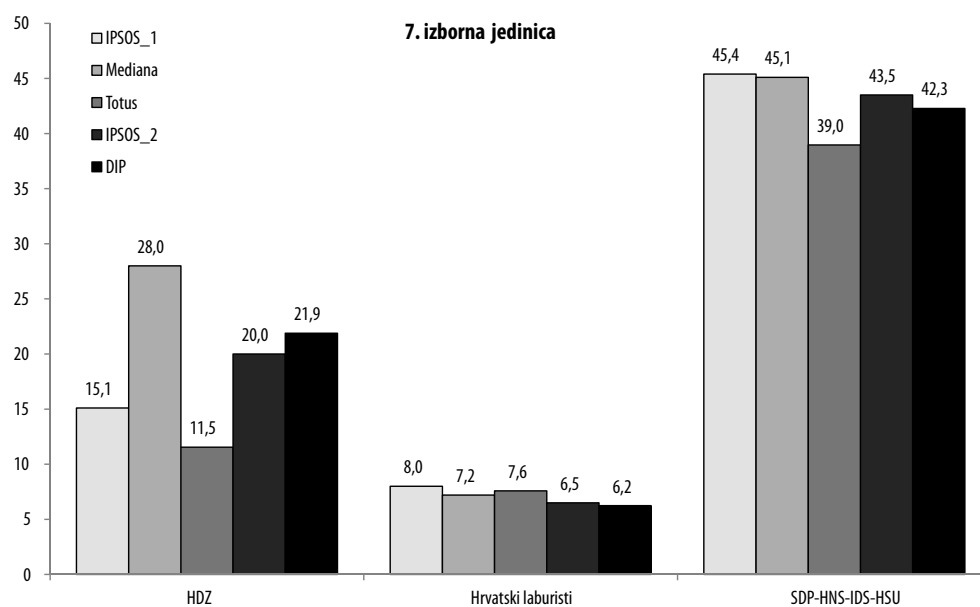
## Prilog

Usporedba anketnih prognoza i prvih neslužbenih izbornih rezultata za preostale izborne jedinice









# Prilog: Rezultati izbora za Hrvatski sabor od 4. prosinca 2011.

**Priredio: Krešimir Petković**

U nedjelju 4. prosinca 2011. u Hrvatskoj su – ako računamo od izbora u svibnju 1990. (v. Kasapović u ovome broju) – održani sedmi po redu demokratski parlamentarni izbori u povijesti. Njima je konstituiran sedmi saziv Hrvatskoga sabora u Hrvatskoj. Istoga su dana održani parlamentarni izbori u Sloveniji i Ruskoj Federaciji.

Birači u zemlji birali su 140 zastupnika u deset izbornih jedinica s po 14 mandata. Jedinstveni izborni prag bio je 5 posto, a glasovi su se u mandate preračunavali D'Hondtovom metodom. Nasuprot razdoblju živahnijeg izbornog inženjeringa 1990-ih, posrijedi su, počevši od izbora 2000, četvrti parlamentarni izbori u nizu koji su u ovom segmentu održani prema jednakim pravilima (usp. Raos, 2011). Barem kad je riječ o promjeni izbornih pravila, izbori u jedinicama za manjine i dijasporu bili su nešto turbulentnijeg karaktera.

U skladu s novim ustavnim sporazumom iz 2010. i odgovarajućim promjenama izbornog zakona, državljani koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj, u jedanaestoj su izornoj jedinici prvi put birali 3 zastupnika jer je sustav tzv. nefiksne kvote, primijenjen na izborima 2000, 2003 i 2007, zamijenjen s 3 fiksna mandata (usp. Kasapović, 2010:18). Bez obzira na promjenu izbornih pravila u tom segmentu, sve je mandate u toj izornoj jedinici – kao i u dosadašnjoj povijesti parlamentarnih izbora od 1995, otkad dijaspora na njima glasuje – i ovoga puta osvojio HDZ. Mali odaziv dijaspore, ne one "razasute" po svijetu zbog ekonomskih, socijalnih i političkih razloga, nego autohtonih bosanskohercegovačkih Hrvata, uz D'Hondtovu je metodu još jednom osigurao HDZ-u političku premiju, ipak najmanju dosad.

S obzirom da im je Ustavni sud ukinuo dvostruko pravo glasa, zajamčeno zakonskim promjenama iz 2010. (v. dossier u ovome broju), pripadnici nacionalnih manjina glasovali su kao i na prethodnim izborima, mogavši se opredijeliti za neku od "većinskih" ili za neku od manjinskih lista u posebnoj izornoj jedinici, po načelu "ili-ili". Pripadnici srpske manjine izabrali su trojicu zastupnika s liste SDSS-a, a pripadnici preostale 21 manjine, koje izrijekom predviđa preambula Ustava, izabrali su petoricu zastupnika (kao i u slučaju dijaspore, za tih 5 mandata glasovna "cijena" bila je bitno manja od one za mandate srpske manjine i za mandate iz 10 teritorijalnih izbornih jedinica u zemlji – v. tablicu 1).

Veliki dobitnik izbora je Kukuriku koalicija, lijeva *catch all* koalicija (v. Čakar u ovome broju), koju čine četiri stranke (SDP, HNS, IDS, HSU). Ona je osvojila 80 mandata i dobila neupitnu parlamentarnu većinu za sastavljanje vlade, bez potrebe za pre-karnim postizbornim koaliranjem. Gubitnik izbora je HDZ, koji je nakon brojnih kriminalnih i korupcijskih afera te lošeg upravljanja zemljom (v. Kasapović u ovome broju), doživio izborni poraz, premda ne i imploziju kako su mnogi očekivali. Tako se vjerojatno potvrdila postavka o snazi "simboličkih i vrijednosnih podjela" (v. Bekić u ovome broju), koje dovode do toga da je "malo (...) vjerojatno da će birači HDZ-a napustiti stranku i promijeniti svoju biračku preferenciju te glasati za neku drugu stranku osim u ekstremnim uvjetima" (Henjak, 2011:47). Osim što se očigledno nisu realizirali dovoljno ekstremni uvjeti, HDZ-u su, uz njegovu ipak dovoljno čvrstu izbornu bazu (bila ona klijentelističke ili "simboličke" naravi<sup>1</sup>), u preživljavanju pomogli i koalicijski partneri: DC u jednoj, a znatno politički

važnije i politološki zanimljivije, Kerumova Hrvatska građanska stranka u dvije (dalmatinske) izborne jedinice. Tako će, prvi put u povijesti Hrvatskoga sabora, u njega zasjesti eksponenti lokalnog populizma: izravno izabrani splitski gradonačelnik i njegova sestra, predsjednica splitske Gradske skupštine, čime su izbori 2011. Hrvatskoj donijeli višestruki – "biološki", politički i kulturološki – novum.

Koalicijskom uspjehu Kerumova HGS-a, treba pridodati dobar rezultat HDSSB-a. Uspjeh te regionalne stranke ostvario se unatoč genealogijskoj i političkoj povezanosti s osuđenim ratnim zločincem koji robija u drugoj državi. Ako se tome pribroji nedvojbena regionalna snaga IDS-a, zakrivena u općem uspjehu Kukuriku koalicije, onda se ocrta jasan trend snaženja regionalnih političkih opcija kao logičnih aktera za povlačenje sredstava iz nacionalnog proračuna iza vela identitetske retorike, po modelu distributivnih politika (v. Petković, 2009). U taj se model ne može uklopiti uspjeh Hrvatskih laburista koji vjerojatno predstavljaju najveće pojedinačno iznenađenje izbora. Bez obzira na snažne regionalne baze podrške, glasovi i mandati laburističke stranke ravnomjerno su raspodijeljeni po cijeloj državi. Uz još uvijek aktualnu polarizaciju na dvije velike nacionalne stranke, time je Hrvatska dobila relevantnu parlamentarnu opoziciju na (populističkoj) ljevici, za razliku od tradicije takvih stranaka na više ili manje radikalnoj desnici (HSP, HKDU). S druge strane, uspjeh Kukuriku koalicije donekle prikriva slabost i snagu HNS-a, čija samostalna politička održivost i privlačnost nisu sasvim jasni.

Neki gubitnici izbora među manjim strankama ipak su jasni. Unatoč političkom povratku Dražena Budiše, HSLS – koalicijski dobitnik izbora 2000. u relevantnim politološkim analizama nekoć je bio nedvojbena "relevantna stranka" (v. Čular, 2000) – nastavio je svoj pad iz 2000-ih i konačno postao izvanparlamentarna stranka. Sličnu imploziju doživio je HSS, koji se srozao na jedan mandat, koliko je uspjela osvojiti i jedna od brojnih pravaških stranaka. Pokazalo se da politiziranje svjetonazorskih pitanja i zaostreni konzervativizam, utjelovljeni u medijski eksponiranoj "mučeničkoj" figuri Marijane Petir, nisu donijeli politički profit, pogotovo u kombinaciji sa zloglasnom tradicijom HSS-ova političkog "swinganja", bez obveze prema javnim politikama.<sup>2</sup> Novost je i uspjeh neovisne liste umirovljenog svećenika Ivana Grubišića koji se, izvan aktivne pastoralne službe, uspješno aktivirao u politici i osvojio dva mandata. Takav politički angažman (bivšeg) klera u Hrvatskoj svakako je bez presedana i predstavlja analitički izazov.

Na kraju treba napomenuti da su izbori donijeli i velik broj marginalnih lista koje su osvojile mali broj glasova, često ispod jedan posto. Taj skup obuhvaća brojne paradoksalne buntovnike protiv parlamentarne demokracije, koji se protiv nje bore kandidiranjem, različite radikale i neuspješne političke inovatore, puke provokatore ili pak eksperimentalne dadaiste. Od nešto više od 20 u petoj, pa do gotovo 40, koliko ih se natjecalo u prvoj izbornoj jedinici, takvih lista u svim je jedinicama bilo puno, ali ih, kao marginalne političke aktere, nismo prikazali u rezultatima koji slijede (prikazano je prvih pet lista po jedinici, od kojih su najmanje dvije, najčešće tri, a najviše četiri, osvajale mandate). Međutim, agregatno gledajući, politički marginalci, broj 8 - prosinac 2011.



Slika 1. Izborne jedinice na parlamentarnim izborima 2011.

zajedno s disproporcijским učincima D'Hondtove metode, doprinose velikom broju "palih" glasova, svjedočeći tako o političkoj dezorijentiranosti ili čak alijenaciji značajnog broja građana u odnosu na *mainstream* politiku. Tablice koje slijede nastale su parcijalnim preuzimanjem tablica i podataka Državnog izbornog povjerenstva (tablica 1 i tablica 2), odnosno uklapanjem deriviranih podataka, nastalih na osnovu onih DIP-ovih, u novu tablicu (tablica 3).<sup>3</sup>

#### Bilješke

- 1 Bilo bi veoma zanimljivo podrobno ispitati sociodemografiju prosječnog birača HDZ-a i općenito istražiti društvene rascjepke u suvremenoj Hrvatskoj koji se mogu povezati s biračkim preferencijama. Dvadesetak godina demokracije i sedmi parlamentarni izbori dobra su prilika da se ponovno podvuku temeljiti politološki računi u tom smislu (usp. Grdešić, 1990; Kasapović, 2000).
- 2 Tipična formula aktualnog čelnika stranke, nakon izbora 2011. i njezina jedinog saborskog zastupnika, Josipa Friščića, bila je da je HSS "otvoren za sve opcije". O (malim) swinger-skim strankama koje lako mijenjaju (velike) koalicijske partnere, v. Hague i dr. (2001: 309).
- 3 Posrijedi su podatci objavljeni u 14:30 dan nakon izbora (5. prosinca). DIP u tom dokumentu poručuje: "Obrađena su sva redovita biračka mjesta, a ostalo je još jedno mješovito biračko mjesto na brodu u X. izbornoj jedinici." Uzevši u obzir dosadašnja iskustva, to podatke čini dovoljno dobrim za politološku upotrebu. V. [http://www.izbori.hr/izbori/dip\\_ws.nsf/0/1A93B77BE20599A9C125795D0051E40E/\\$File/Izvjesc\\_br2.pdf](http://www.izbori.hr/izbori/dip_ws.nsf/0/1A93B77BE20599A9C125795D0051E40E/$File/Izvjesc_br2.pdf)

## Literatura

- Čular, G. (2000). Vrste stranačke kompeticije i razvoj stranačkog sustava. U: Kasapović, M. (ur.): *Hrvatska politika 1990.-2000.: Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj*. Zagreb: Fakultet političkih znanost, str. 123-146.
- Grdešić, I., Kasapović, M., Šiber, I., Zakošek, N. (1991). *Hrvatska u izborima 1990*. Zagreb: Naprijed.
- Hague, R., Harrop, M., Breslin, Sh. (2001). *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Henjak, A. (2011). Stranačka identifikacija i granice stranačke mobilizacije u Hrvatskoj nakon 2000. godine. *Političke perspektive*. (1) 1: 29-55.
- Kasapović, M. (ur.) (2000). *Hrvatska politika 1990-2000*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Kasapović, M. (2010). Tko i kako predstavlja "dijasporu". *Političke analize*. (1) 3: 15-19.
- Petković, K. (2009). Simbolička nasuprot referencijskoj politici: neuspjeh javnih politika na parlamentarnim izborima 2007. U: Petak, Z. (ur.), *Stranke i javne politike: Izbori u Hrvatskoj 2007*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 59-103.
- Raos, V. (2011). Hrvatski izborni sustav: razvoj, problemi i perspektive. *Gentlemen's Agreement*. (1) 7: 3-6. ■

**Tablica 1.** Rezultati po izbornim jedinicama (I-XII)

Odaziv birača		Rezultati u postotcima i broj osvojenih mandata	
<b>I. IZBORNA JEDINICA</b>			
Ukupan broj birača	358.750	1. SDP, HNS, IDS, HSU	45,65% 9
Pristupilo glasovanju	239.962 (66,89%)	2. HDZ	18,39% 4
Glasovalo birača	238.830 (66,57%)	3. HRVATSKI LABURISTI-STRANKA RADA	7,68% 1
Važećih listića	235.217 (98,49%)	4. HSLs	4,45%
Nevažećih listića	3.613 (1,51%)	5. BUZ, PGS, HRS	3,64%
<b>II. IZBORNA JEDINICA</b>			
Ukupan broj birača	403.716	1. SDP, HNS, IDS, HSU	42,63% 8
Pristupilo glasovanju	249.595 (61,82%)	2. HDZ	21,48% 4
Glasovalo birača	249.101 (61,70%)	3. HSS	6,06% 1
Važećih listića	245.143 (98,41%)	4. HRVATSKI LABURISTI-STRANKA RADA	5,78% 1
Nevažećih listića	3.958 (1,59%)	5. HSLs	4,33%
<b>II. IZBORNA JEDINICA</b>			
Ukupan broj birača	403.716	1. SDP, HNS, IDS, HSU	42,63% 8
Pristupilo glasovanju	249.595 (61,82%)	2. HDZ	21,48% 4
Glasovalo birača	249.101 (61,70%)	3. HSS	6,06% 1
Važećih listića	245.143 (98,41%)	4. HRVATSKI LABURISTI-STRANKA RADA	5,78% 1
Nevažećih listića	3.958 (1,59%)	5. HSLs	4,33%
<b>III. IZBORNA JEDINICA</b>			
Ukupan broj birača	364.332	1. SDP, HNS, IDS, HSU	52,73% 10
Pristupilo glasovanju	233.700 (64,14%)	2. HDZ	15,53% 3
Glasovalo birača	233.606 (64,12%)	3. HRVATSKI LABURISTI-STRANKA RADA	10,12% 1
Važećih listića	229.310 (98,16%)	4. HSS	3,96%
Nevažećih listića	4.296 (1,84%)	5. HSLs, ZDS	3,19%
<b>IV. IZBORNA JEDINICA</b>			
Ukupan broj birača	333.927	1. SDP, HNS, IDS, HSU	33,06% 6
Pristupilo glasovanju	209.903 (62,86%)	2. HDZ	23,45% 4
Glasovalo birača	209.387 (62,70%)	3. HDSSB	21,66% 4
Važećih listića	206.278 (98,52%)	4. HSP, HS NS	4,69%
Nevažećih listića	3.109 (1,48%)	5. HRVATSKI LABURISTI-STRANKA RADA	3,40%
<b>V. IZBORNA JEDINICA</b>			
Ukupan broj birača	367.654	1. HDZ	32,93% 6
Pristupilo glasovanju	216.732 (58,95%)	2. SDP, HNS, IDS, HSU	32,23% 6
Glasovalo birača	215.996 (58,75%)	3. HDSSB	11,45% 2
Važećih listića	212.371 (98,32%)	4. HSP	4,69%
Nevažećih listića	3.625 (1,68%)	5. HSP DR. ANTE STARČEVIĆ, HČSP	4,01%

Odaziv birača		Rezultati u postotcima i broj osvojenih mandata		
<b>VI. IZBORNA JEDINICA</b>				
Ukupan broj birača	352.471	1. SDP, HNS, IDS, HSU	42,12%	9
Pristupilo glasovanju	218.975 (62,13%)	2. HDZ, DC	21,49%	4
Glasovalo birača	218.179 (61,90%)	3. HRVATSKI LABURISTI-STRANKA RADA	5,87%	1
Važećih listića	214.334 (98,24%)	4. HSS	4,61%	
Nevažećih listića	3.845 (1,76%)	5. HSLS	4,46%	
<b>VII. IZBORNA JEDINICA</b>				
Ukupan broj birača	413.148	1. SDP, HNS, IDS, HSU	42,28%	11
Pristupilo glasovanju	267.207 (64,68%)	2. HDZ	21,88%	2
Glasovalo birača	266.352 (64,47%)	3. HRVATSKI LABURISTI-STRANKA RADA	6,24%	1
Važećih listića	261.423 (98,15%)	4. HSS, ZS, STRANKA PENZIONERA – SP	4,57%	
Nevažećih listića	4.929 (1,85%)	5. BUZ, PGS, HRS	4,01%	
<b>VIII. IZBORNA JEDINICA</b>				
Ukupan broj birača	385.376	1. SDP, HNS, IDS, HSU	57,41%	11
Pristupilo glasovanju	238.199 (61,81%)	2. HDZ	12,15%	2
Glasovalo birača	237.676 (61,67%)	3. HRVATSKI LABURISTI-STRANKA RADA	5,72%	1
Važećih listića	233.773 (98,36%)	4. LADONJA	5,14%	0*
Nevažećih listića	3.903 (1,64%)	5. PGS, BUZ, HRS	4,39%	
<b>IX. IZBORNA JEDINICA</b>				
Ukupan broj birača	440.597	1. HDZ, HGS	36,87%	8
Pristupilo glasovanju	251.409 (57,06%)	2. SDP, HNS, IDS, HSU	28,97%	6
Glasovalo birača	250.836 (56,93%)	3. Neovisna lista – dr.sc. IVAN GRUBIŠIĆ	4,55%	
Važećih listića	245.868 (98,02%)	4. Neovisna lista – STIPE PETRINA	3,82%	
Nevažećih listića	4.968 (1,98%)	5. HSP DR. ANTE STARČEVIĆ, HČSP	3,78%	
<b>X. IZBORNA JEDINICA</b>				
Ukupan broj birača	422.392	1. SDP, HNS, IDS, HSU	33,20%	6
Pristupilo glasovanju	254.527 (60,26%)	2. HDZ, HGS	30,56%	5
Glasovalo birača	253.575 (60,03%)	3. Neovisna lista – dr.sc. IVAN GRUBIŠIĆ	11,69%	2
Važećih listića	248.887 (98,15%)	4. HSP DR. ANTE STARČEVIĆ, HČSP	6,00%	1
Nevažećih listića	4.688 (1,85%)	5. HSS, ZS, STRANKA PENZIONERA – SP	2,85%	
<b>XI. IZBORNA JEDINICA (DIJASPORA)</b>				
Ukupan broj birača	411.758	1. HDZ	71,98%	3
Pristupilo glasovanju	21.114 (5,13%)	2. HSP	10,09%	0*
Glasovalo birača	21.100 (5,12%)	3. BUZ, PGS, HRS	3,44%	
Važećih listića	20.861 (98,87%)	4. HSP DR. ANTE STARČEVIĆ, HČSP	2,89%	
Nevažećih listića	239 (1,13%)	5. SHZ	2,50%	

\* Lista je prešla izborni prag od 5% glasova, ali prema d'Hondtovoj metodi preračunavanja glasova u mandate nije dobila nijedan mandat

Odaziv birača		Rezultati u postotcima i broj osvojenih mandata		
<b>XII. IZBORNA JEDINICA (MANJINE)</b>				
<b>Srpska manjina – 3 mandata</b>				
Ukupan broj birača	183.992	1. prof.dr.sc. MILORAD PUPOVAC	65,06%	1
Pristupilo glasovanju	23.267 (12,65%)	2. VOJISLAV STANIMIROVIĆ, dr.med.	63,48%	1
Glasovalo birača	22.933 (12,46%)	3. JOVO VUKOVIĆ, ing.grad.	54,81%	1
Važećih listića	22.350 (97,46%)	4. JOVAN AJDUKOVIĆ, dipl. pravnik	21,53%	
Nevažećih listića	583 (2,54%)	5. VELJKO DŽAKULA, dipl.ing.	16,01%	
<b>Mađarska manjina – 1 mandat</b>				
Ukupan broj birača	9.731	1. mr.sc. DENEŠ ŠOJA	51,53%	1
Pristupilo glasovanju	4.823 (49,56%)	2. ROBERT JANKOVICS	48,47%	
Glasovalo birača	4.798 (49,31%)			
Važećih listića	4.737 (98,73%)			
Nevažećih listića	61 (1,27%)			
<b>Talijanska manjina – 1 mandat</b>				
Ukupan broj birača	10.005	1. FURIO RADIN	100,0%	1
Pristupilo glasovanju	3.159 (31,57%)			
Glasovalo birača	3.157 (31,55%)			
Važećih listića	3.067 (97,15%)			
Nevažećih listića	90 (2,85%)			
<b>Češka i slovačka manjina – 1 mandat</b>				
Ukupan broj birača	6.927	1. VLADIMIR BILEK	45,39%	1
Pristupilo glasovanju	3.364 (48,56%)	2. mr.sc. ZDENKA ČUHNIL	24,17%	
Glasovalo birača	3.360 (48,51%)	3. IVAN KOMAK	22,93%	
Važećih listića	3.327 (99,02%)	4. JAROSLAV VOJTA, mag.prava	4,12%	
Nevažećih listića	33 (0,98%)	5. dr.sc. IVAN DANJEK, dipl.ing. agr.	3,40%	
<b>Austrijska, bugarska, njemačka, poljska, romska, rumunjska, rusinska, ruska, turska, ukrajinska, vlaška i židovska manjina – 1 mandat</b>				
Ukupan broj birača	13.163	1. VELJKO KAJTAZI	18,88%	1
Pristupilo glasovanju	4.638 (35,24%)	2. ŽELJKO BALOG	18,35%	
Glasovalo birača	4.635 (35,21%)	3. NAZIF MEMEDI	11,90%	
Važećih listića	4.572 (98,64%)	4. mr.sc. RENATA TRISCHLER	8,11%	
Nevažećih listića	63 (1,36%)	5. BAJRO BAJRIĆ	6,63%	
<b>Albanska, bošnjačka, crnogorska, makedonska i slovenska manjina – 1 mandat</b>				
Ukupan broj birača	26.312	1. NEDŽAD HODŽIĆ, dipl.ing.	26,51%	1
Pristupilo glasovanju	6.257 (23,78%)	2. ERMINA LEKAJ PRLJASKAJ	25,30%	
Glasovalo birača	6.233 (23,69%)	3. prof.dr.sc. ŠEMSO TANKOVIĆ	17,54%	
Važećih listića	6.142 (98,54%)	4. IDRIZ BEŠIĆ	15,52%	
Nevažećih listića	91(1,46%)	5. NIKOLLE PREKPALAJ	3,13%	

**Tablica 2.** Ukupni rezultati izbora

Ukupan odziv birača bez dijaspore		Ukupan odziv birača s dijasporom	
Ukupan broj birača	3.842.363	Ukupan broj birača	4.254.121
Pristupilo glasovanju	2.380.209 (61,95%)	Pristupilo glasovanju	2.401.323 (56,45%)
Glasovalo birača	2.373.538 (61,77%)	Glasovalo birača	2.394.638 (56,29%)
Važećih listića	2.332.604 (98,28%)	Važećih listića	2.353.465 (98,28%)
Nevažećih listića	40.934 (1,72%)	Nevažećih listića	41.173 (1,72%)

**Tablica 3.** Ukupan broj glasova stranaka, koalicija, nezavisnih lista i manjinskih kandidata koji su osvojili mandate

Lista	Ukupan broj glasova*	Broj mandata	Prosječna glasovna cijena mandata**
<b>SDP, HNS, IDS, HSU (Kukuriku koalicija)</b>	<b>958.318</b>	<b>80</b>	<b>11.978,96</b>
HDZ	335.437	27	12.423,24
HDZ, HGS (koalicija u IX. i X. jedinici)	166.707	13	12.823,62
HDZ, DC (koalicija u VI. jedinici)	46.055	4	11.513,75
HDZ dijaspora (XI. jedinica)	15.016	3	5005,34
<b>HDZ ukupno, s koalicijskim partnerima i dijasporom</b>	<b>563.215</b>	<b>47</b>	<b>11.983,30</b>
<b>HDSSB</b>	<b>68.995</b>	<b>6</b>	<b>11.499,17</b>
<b>HRVATSKI LABURISTI – STRANKA RADA</b>	<b>97.701</b>	<b>6</b>	<b>16.283,50</b>
<b>Neovisna lista Ivana Grubišića</b>	<b>29.088</b>	<b>2</b>	<b>14.544,00</b>
<b>HSS</b>	<b>14.854</b>	<b>1</b>	<b>14.854,00</b>
<b>HSP dr. ANTE STARČEVIĆ, HČSP</b>	<b>14.938</b>	<b>1</b>	<b>14.938,00</b>
SDSS (tri kandidata srpske manjine)	40.978	3	13.659,34
Deneš Šoja, predstavnik mađarske manjine	2.441	1	2.441,00
Furio Radin, predstavnik talijanske manjine	3.067	1	3.067,00
Vladimir Bilek, predstavnik češke i slovačke manjine	1.510	1	1.510,00
Veljko Kajtazi, predstavnik romske i još 11 manjina (v. gore)	863	1	863,00
Nedžad Hodžić, predstavnik bošnjačke i još 4 manjine (v. gore)	1.628	1	1.628,00
<b>Manjine ukupno</b>	<b>50.487</b>	<b>8</b>	<b>6.310,00</b>
<b>UKUPNO</b>	<b>1.797.596***</b>	<b>151</b>	<b>11.904,60</b>

\* Uzimaju se u obzir samo jedinice u kojima je stranka, koalicija ili nezavisna lista prešla izborni prag i osvojila barem jedan mandat.

\*\* Veličina dobivena podjelom ukupnog broja važećih glasova, što su ih osvojili stranka, koalicija, nezavisna lista ili manjinski kandidat, s brojem osvojenih mandata.

\*\*\* S obzirom da je ukupan broj važećih listića 2.353.465, to znači da je na izborima 2011. bilo 555.869, odnosno preko pola milijuna "palih", tj. na razini izborne jedinice nepredstavljenih glasova.



# "Crni" i "crveni" u Hrvatskoj i Srbiji

**Janko Bekić**

**Hrvatska i Srbija, dvije zemlje s  
vrlo sličnim iskustvima iz Drugoga  
svjetskog rata, devedesetih godina  
20. stoljeća pokrenule su proces  
revizije novije povijesti**

O reviziji povijesti nakon raspada SFRJ mnogo se pisalo i u Hrvatskoj i u Srbiji. Polemika je vođena uglavnom u povjesničarskim krugovima, iz njih se prelijevala u sferu politike, a često je redosljed bio i obratan. Politolozi su se ponajprije bavili prijelazom iz znanosti u politiku ili, točnije, istraživali su kako nastaju politike povijesti, kako one utječu na birače i, u konačnici, na izborne rezultate. U drugom je planu ostalo bavljenje pitanjem kakav je utjecaj konstrukcije i dekonstrukcije povijesti na nacionalni identitet.

Svakome upućenom promatraču poznato je da Drugi svjetski rat zauzima središnje mjesto u svim raspravama o novijoj povijesti i, usudio bih se reći, povijesti općenito. To ne čudi ako se ima na umu da ljudska stradanja nikad nisu bila veća nego između 1941. i 1945. te da su brojni svjedoci tih istih stradanja još živi i mogu iz prve ruke govoriti o svojim iskustvima. To taj rat razlikuje od Prvog svjetskog rata prema kojemu samo rijetki imaju emotivan odnos. Odatle potječe i izravan utjecaj Drugoga svjetskog rata na politiku i konstrukciju identiteta.

Zastupam hipotezu da su Hrvatska i Srbija, dvije zemlje s vrlo sličnim iskustvima iz Drugoga svjetskog rata, devedesetih godina 20. stoljeća pokrenule proces revizije novije povijesti. U njemu su različito vrednovale vlastitu ulogu u ratu, što je rezultiralo time da većina Hrvata danas ima izrazito negativan stav prema hrvatskoj ulozi u Drugome svjetskom ratu, dok je za veliku većinu Srba taj rat izvor nacionalnog ponosa. Premda mnogi misle da prošlost treba ostaviti iza sebe i okrenuti se budućnosti, smatram da je pozitivan odnos prema nacionalnoj povijesti ključan

za kolektivno samopoštovanje i samopouzdanje, dok negativan odnos prema njoj djeluje kao uteg i stalni izvor frustracija. Upravo je zato važno utvrditi kako politike povijesti, pogotovo one koje se odnose na razdoblje od 1941. do 1945, mogu pozitivno ili negativno utjecati na formiranje nacionalnog identiteta.

## Hrvatska: od dvostrukih pobjednika do dvostrukih gubitnika

Ranih devedesetih godina, u jeku ratnog vihora, hrvatski predsjednik Franjo Tuđman pokrenuo je proces "hrvatske pomirbe" koja je trebala jednom zauvijek zakopati ratnu sjekiru između partizana i ustaša i, što je još važnije, njihovih potomaka. Time se željelo homogenizirati hrvatsko nacionalno tijelo radi obrane od velikosrpske agresije. Tuđman je pomirbu koncipirao tako da je i jednoj i drugoj sukobljenoj strani priznao zasluge u stvaranju hrvatske države, premda je u Ustavu spomenuta samo jedna, antifašistička strana, što je ponajprije bilo povezano s potrebom za međunarodnim priznanjem mlade države koja je sa sobom nosila tešku i problematičnu povijesnu prtljagu. Nedavno je otkriveno da je drugi hrvatski predsjednik Stjepan Mesić, koji se javno predstavlja kao uvjereni antifašist, na jednoj turneji 1992. na kojoj je prikupljao financijsku pomoć hrvatske dijaspore zastupao tezu prema kojoj su Hrvati u Drugome svjetskom ratu pobijedili dvaput: 1941. kada su dobili Nezavisnu Državu Hrvatsku i 1945. kada su se našli na pobjedničkoj strani zajedno sa saveznicima.<sup>1</sup>

**Posljedica je Karamarkova stava  
prihvatanje "povijesne činjenice"  
da se hrvatski narod u ključnom  
trenutku europske i svjetske povijesti  
borio na čak dvije strane zla! Jer, ako  
su fašisti i komunisti jednaki, onda  
nema bitne razlike između ustaša  
i partizana. Kako su svi Hrvati koji  
su bili aktivni sudionici Drugoga  
svjetskog rata bili ili pripadnici  
vojske NDH ili NOV-a, onda su svi  
njihovi potomci djeca i unučad ratnih  
zločinaca**

Nakon pobjede u Domovinskom ratu, mirne reintegracije Podunavlja, Tuđmanove smrti i trijumfa lijeve koalicije na parlamentarnim izborima 2000. godine, društveni se kontekst stubokom mijenja. U nedostatku jasnoga vanjskog neprijatelja,

desno krilo hrvatskoga političkog spektra okreće se unutarnjem neprijatelju – koliko god fiktivan on bio. Ratna sjekira između partizana i ustaša ponovno je iskopana. Iz žarišta nacionalnog antagonizma nestaju Srbi, a njihovo mjesto zauzimaju "domaće izdajice i kvizlinzi".<sup>2</sup> U takvoj atmosferi više nije bilo korisno priznavati zasluge NOB-a, nego se on demonizira radi pridobivanja glasova desno orijentiranih birača. Prvi hrvatski *red scare* pokrenut je na skupu podrške hrvatskim generalima 2001. godine na splitskoj rivi. Istodobno, država se jasnije distancira od ustaštva, ali je na to poglavito motivira netom započet proces integracije u Europsku Uniju i NATO. U novonastalom kontekstu obilježavanje pokolja kod Bleiburga dobiva funkciju instrumentalizacije povijesti radi mobilizacije desnoga biračkog tijela (unutarnja politika), dok komemoracije u Jasenovcu služe približavanju euroatlantskim integracijama (vanjska politika). Vrhunac takva razvoja dosegnut je dvadeset godina nakon pokretanja "hrvatske pomirbe", i to prijedlogom ministra unutarnjih poslova Tomislava Karamarka, povjesničara poput prvoga hrvatskog predsjednika, da se iz izvorišnih osnova Ustava izbaci stavka o antifašizmu, te (predizbornim) uhićenjem Tuđmanova bliskog suradnika i prvog ministra unutarnjih poslova samostalne Hrvatske Josipa Boljkovca, pod sumnjom da je kao šef karlovačkog ogranka OZNA-e u svibnju 1945. naredio strijeljanje civila optuženih za suradnju s ustašama. Tako je ministar policije, inače neumoran u svom pozivanju na ostavštinu predsjednika Tuđmana, potpuno izokrenuo njegovu osnovnu tezu, oduzevši objema sukobljenim stranama iz Drugoga svjetskog rata bilo kakve zasluge za stvaranje hrvatske države. Posljedica je Karamarkova stava, koji je postao opće mjesto na desnome političkom spektru, prihvaćanje "povijesne činjenice" da se hrvatski narod u ključnom trenutku europske i svjetske povijesti borio na čak dvije strane zla! Jer, ako su fašisti i komunisti jednaki, onda nema bitne razlike između ustaša i partizana. Kako su svi Hrvati koji su bili aktivni sudionici Drugoga svjetskog rata bili ili pripadnici vojske NDH ili NOV-a, onda su svi njihovi potomci, logičnim slijedom, djeca i unučad ratnih zločinaca. Pitanje je što to "saznanje" znači za hrvatski identitet, a posebno za identitet djece i mladih koji se formira u osnovnoj i srednjoj školi, i to poglavito na satovima povijesti.

## Srbija: pobjednici i u porazu

S druge strane Drine, Srbija priznaje i slavi čak dva pokreta otpora iz Drugoga svjetskog rata: komunistički (partizanski) i monarhistički (četnički). Kao što je spomenuto u uvodu, zadatak ovoga teksta nije ni utvrđivanje povijesne istine o jednome ili drugom pokretu ni točnog broja njihovih žrtava. Stoga je u njegovim okvirima potpuno irelevantno jesu li ravnogorski četnici više vremena provodili spašavajući američke pilote ili kolaborirajući s njemačkim i talijanskim okupatorima s ciljem stvaranja i etničkog čišćenja Velike Srbije. Ono što ovdje razmatram jest izgradnja nacionalnog identiteta, a službeni je Beograd tome zadataku pristupio vrlo ozbiljno i, za razliku od Zagreba, dosljedno.

Potreba za pomirenjem "crnih" i "crvenih" pojavila se devedesetih godina i u Srbiji. Za vrijeme vladavine Slobodana Miloševića taj je proces tekao sporo i sramežljivo, ponajprije zato što

je Miloševićeva Socijalistička partija Srbije bila izravan nasljednik Saveza komunista Srbije i nastojala je očuvati privid lijevoga političkog opredjeljenja. Tek su postupne promjene u sadržaju povijesnih udžbenika dale naslutiti smjer u kojemu ide nova Srbija. Do otvorene rehabilitacije četništva došlo je tek nakon rušenja Miloševićeva režima, a od 2005. godine vlade Republike

## Srbija priznaje i slavi čak dva pokreta otpora iz Drugoga svjetskog rata: komunistički (partizanski) i monarhistički (četnički)

Srbije sudjeluju u proslavama obljetnica vezanih za četnički pokret (Cvijić, 2008:721-726). Zbog nešto drugačijega povijesnog konteksta, četništvo je relativno lako revidirano i promaknuto u legitiman pokret otpora, što je predstavljalo veliku satisfakciju za onaj dio Srba koji su odrasli u obiteljskim tradicijama simbolički zasnovanim na himni "Bože pravde", a ne "Hej Slaveni". Srbijanska je historiografija odbacila samo marginalni nedićevski element koji je, bez ikakve sumnje, služio kao marioneta Hitlerova Reicha.<sup>3</sup> Tako je stvorena kolektivna svijest o tome da su se Srbi u Drugome svjetskom ratu borili na čak dvije dobre strane. To ih, kao i Hrvate, ali u pozitivnom smislu, čini jedinstvenima u Europi. Srpsku se djecu i mladež, za razliku od hrvatske, u školi uči da mogu biti ponosni na svoje djedove koji su se svi, bilo kao partizani bilo kao četnici, suprotstavili fašističkom okupatoru. Stoga srpski školarci imaju mnogo manje problema u formiranju vlastitog identiteta od njihovih vršnjaka u Hrvatskoj, a ideološki rascjep između "crnih" i "crvenih" sveden je na minimum.

### Objašnjenje s četiri varijable

Kako objasniti tako različite procese? Učinit ću to pomoću četiriju varijabli koje nije teško detektirati. Prvu čini duga državna tradicija Srbije (od 1878) i kratka državna tradicija Hrvatske (od 1992). Srbija razmišlja i djeluje kao subjekt međunarodnih odnosa najkasnije od Berlinskog kongresa 1878. Bila je pobjednica u Prvome i Drugom balkanskom ratu, Prvome svjetskom ratu i, kao dio Jugoslavije, u Drugome svjetskom ratu. Stoga ima dugo i bogato iskustvo kao samostalna država, ali i kao *de facto* ključna republika bivše Jugoslavije, pa ima i mnogo više iskustva u izgradnji nacionalnog identiteta. U Beogradu je uspostavljena Kneževina Srbija, a potom i Kraljevina Srbija, koja je zajedno sa silama Antante sjedila za pobjedničkim stolom na Versajskoj mirovnoj konferenciji 1919. Nakon toga iz Beograda se upravljalo Kraljevinom SHS i Kraljevinom Jugoslavijom, a potonja je (neuspješno) pokušala izgraditi novu, integralnu jugoslavensku naciju. Poslije Drugoga svjetskog rata Beograd je postao središte jugoslavenske federacije i jedno od središta Pokreta nesvrstanih koji je zagovarao internacionalizam. Godine 1991. počeo je, a 2006. završio proces povratka Srbije u klasičan oblik nacionalne države kakav je prvi put izborila na Berlinskom kongresu. Hrvatska pak, osim kratkotrajne i marionetske NDH, nema nikakva broj 8 - prosinac 2011.

iskustva ni u međunarodnoj politici ni u izgradnji nacionalnog identiteta. Stoga i ne treba previše čuditi što objema državnim zadaćama pristupa naivno i bez osjećaja za kontinuitet.

Druga je varijabla miješana percepcija četničkog pokreta u međunarodnim krugovima te krajnje negativna percepcija ustaštva i NDH. Premda su zapadni saveznici najkasnije 1944. prestali pomagati četnički pokret,<sup>4</sup> preusmjerivši svu pomoć NOP-u Josipa Broza Tita, ipak su ostali američki Orden za zasluge Dragoljubu Mihajloviću, naslovnica časopisa "Time" s njegovim likom i holivudski film "Chetniks! The Fighting Guerillas" u kojemu je "Čiča Draža" prikazan kao balkanski Robin Hood, kao svjedočanstva drukčije percepcije tog pokreta. S druge strane, izvan hrvatskog etnikuma ne postoji nijedna pozitivna asocijacija na Antu Pavelića, ustaše i NDH. Dapače, pomalo nepravedno, ustaše se u međunarodnoj historiografiji nerijetko opisuje kao najgore koljače u Drugome svjetskom ratu, što ilustrira i vrlo proširena anegdota o košari punoj iskopanih očiju na poglavnikovom stolu. Također, koncentracijski logor Jasenovac jedan je od najgorih u Europi, ne toliko zbog broja žrtava koliko zbog okrutnoga "manufakturnog" načina ubijanja zatočenika takozvanim srbosjekom ili maljem.

Treća je varijabla bezrezervna podrška Srpske pravoslavne crkve četničkom pokretu te nejasan i nedorečen odnos Katoličke crkve spram NDH. Srpska pravoslavna crkva je od raspada SFRJ predvodnik rehabilitacije četništva, a oko "đenerala Mihajlovića" izgrađen je pravi kult mučenika, o čemu svjedoče i brojne ikone i freske u novoizgrađenim crkvama diljem Srbije i Re-

## Srbijanska je historiografija odbacila samo marginalni nedićevski element koji je služio kao marioneta Hitlerova Reicha. Tako je stvorena kolektivna svijest o tome da su se Srbi u Drugome svjetskom ratu borili na čak dvije dobre strane

publike Srpske na kojima je prikazan u društvu drugih velikana koji danas obitavaju u "Nebeskoj Srbiji". Crkva u Hrvata ogradila se od ustaškog režima, a posebno se ističe uloga ondašnjega zagrebačkog nadbiskupa i blaženika Alojzija Stepinca koji je, prkoseći rasnim zakonima NDH, pomagao brojnim hrvatskim Srbima i Židovima. Ipak, brojni i često visoko pozicionirani pojedinci iz redova Katoličke crkve u posljednjih su dvadesetak godina više ili manje izravno branili i opravdavali tu marionetsku tvorevinu, ponajprije uspoređujući fašizam i komunizam, pri čemu se bezbožnički komunizam redovito prikazivao kao veće zlo od bogobojnog fašizma. Drugim riječima, katolički su vjernici često zbunjeni u pogledu na odnos prema ustaštvu, dok je apsolutna privrženost četničkom pokretu integralni dio srpskog pravoslavlja.

Četvrtu varijablu čini ono što politička psihologija naziva opasnim mentalitetom, to jest osjećaj da je zajednica ili skupina kojoj pripadamo pod nekom opsadom, da joj prijete opasnost, a u najgorem slučaju i uništenje. Takav se mentalitet u Srbiji pojavio za vrijeme NATO-va bombardiranja 1999, a odcjepljenje Crne Gore 2006. i (krnje) međunarodno priznanje neovisnosti Kosova 2008. samo su dodatno ojačali uvjerenje da postoji globalna urota protiv Srbije. Najnoviji neredi na Sandžaku i najava uspostave autonomije te povijesne regije od strane Narodnog vijeća Sandžaka, brojne su Srbe uvjerili da unutar svojih granica imaju petu kolonu koja će napadačima poslužiti kao trojanski konj kada dođe pravi trenutak za to. Jedna od posljedica opasnog mentaliteta jest veća homogenizacija vlastite etničke skupine – uz mnoštvo vanjskih neprijatelja i petokolonaša jednostavno nema mjesta za unutarnje sukobe između partizana i četnika. Hrvatsko društvo, najkasnije od mirne reintegracije Podunavlja 1998, više ne pati od sindroma vezanih za opasni mentalitet, pa se potpuno okrenulo unutarnjim razračunavanjima. Oštrica hrvatske desnice u prvom je redu okrenuta prema "domaćim izdajicama" koji su za "Judine škude" prodali hrvatske generale te se goste sa svojim kolegama iz srbijanske političke elite s kojima, navodno, latentno obnavljaju Jugoslaviju ili neku vrstu Jugosfere. Kako nema jasno definirana vanjskog neprijatelja i pete kolone unutar vlastitih granica, nema ni potrebe za unutarnjom homogenizacijom, što rezultira živim i burnim sukobom "partizana i ustaša".

## Zaključak i preporuke

Kad je riječ o srbijanskom slučaju, ponajprije treba imati na umu dugu državnu tradiciju i državničku mudrost koje Srbija pokazuje u pitanju izgradnje nacionalnog identiteta. Kraljevina Srbija uspostavljena je iste godine kada je francuski politički filozof Ernest Renan na pariškoj Sorboni održao slavno predavanje pod nazivom "Što je to nacija?" U njemu je, među ostalim, kazao: "Zaborav i povijesna pogreška esencijalni su čimbenici u izgradnji nacije". Beograd njegove riječi i danas shvaća vrlo ozbiljno, pa su zaborav četničkih zločina i povijesna pogreška u vrednovanju uloge četništva u Drugome svjetskom ratu doista postali esencijalni čimbenici u izgradnji ili, bolje rečeno, održavanju srpskoga kolektivnog "Mi". U usporedbi sa Srbijom, Hrvatska se te 1882. godine bavila preživljavanjem unutar Austro-Ugarske, a o nacionalnoj državi mogla je samo sanjati. Takvo je stanje umnogome bilo i sljedećih stotinjak godina. Nepovoljniji uvjeti i nedostatak "državničkog *knowhowa*" razlozi su zbog ko-

jih Hrvatska i danas ima problema u oblikovanju nacionalnog identiteta. Delegitimacija i "crnih" i "crvenih" u Hrvatskoj je dekonstruktivistička, štetna, nelogična i besmislena. Ona bi imala opravdanje samo da je Hrvatska u Drugome svjetskom ratu imala treću opciju – seljački pokret otpora pod vodstvom tada neprikosnovenoga političkog vođe hrvatskog naroda Vladka Mačeka. Kako toga nije bilo ni u tragovima, Hrvatska mora graditi i oblikovati suvremeni nacionalni identitet na povijesnoj činjenici da je bila na strani pobjednika u Drugome svjetskom ratu. Stoga nema druge opcije nego se pozitivno odnositi prema hrvatskom antifašizmu, pa čak i ako je bio prvenstveno komunistički. Na to nipošto ne treba gledati kao na pokušaj rehabilitacije komunizma kao ideologije i poretka, nego isključivo kao na njegovanje pobjedničkoga nacionalnog identiteta. To ne bi trebalo biti suviše problematično s obzirom na to da je NOB bio ponajprije narodnooslobodilački, a tek na drugom mjestu socijalno-revolucionarni pokret. Štoviše, Hrvatska se u NOB-u izborila za granice koje su pola stoljeća kasnije obranjene u Domovinskom ratu, pa je prirodno da o oba rata postoji konsenzus ključnih političkih aktera kao o dvjema važnim kari-kama u neprekinutom lancu moderne nacionalne povijesti.

## Bilješke

- 1 V. <http://www.index.hr/images2/MesicVideo.wmv> (5. listopada 2011).
- 2 Ili, kako je to živopisno opjevano u jednoj vrlo popularnoj pjesmi iz 2002: "Antikristi i masoni, komunisti, ovi, oni...".
- 3 Milan Nedić bio je predsjednik Ministarskog savjeta Vlade nacionalnog spasa (1941–1944).
- 4 Pokazalo se da je radi navodne zaštite civilnog stanovništva od osvetničkih akcija Wehrmachta prečesto sklapao dogovore s okupacijskim snagama.

## Literatura

- Cvijic, S. (2008). *Swinging the Pendulum: World War II History, Politics, National Identity and Difficulties of Reconciliation in Croatia and Serbia. Nationalities Papers.* (36) 4.
- Perica, V. (2002). *Balkan Idols. Religion and Nationalism in Yugoslav States.* Oxford: Oxford University Press.
- Renan, E. (1882). *Qu'est-ce qu'une nation?* [http://fr.wikisource.org/wiki/Qu%2%80%99est-ce\\_qu%2%80%99une\\_nation\\_%3F](http://fr.wikisource.org/wiki/Qu%2%80%99est-ce_qu%2%80%99une_nation_%3F) (5. listopada 2011). ■

# Predstavljavanje nacionalnih manjina u Saboru – kronologija jednog slučaja

**Davor Boban**

**Hrvatska je, uz Sloveniju, trebala biti jedina zemlja u Europi koja je ozakonila dvostruko pravo glasa pripadnika nacionalnih manjina. Ono je trebalo biti dio "pozitivne diskriminacije" manjina i vrhunac evolucije manjinskih izbornih prava u Hrvatskoj**

## **Uvod**

Hrvatska je, uz Sloveniju, trebala biti jedina zemlja u Europi koja je ozakonila dvostruko pravo glasa pripadnika nacionalnih manjina. Ono je trebalo biti dio "pozitivne diskriminacije" manjina i vrhunac evolucije manjinskih izbornih prava u Hrvatskoj. Hrvatski sabor je 1991. donio *Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj* koji je, među ostalim, manjinama jamčio određeni broj zastupnika u parlamentu. U to su vrijeme posebna izborna prava manjina smatrana instrumentom koji im treba osigurati ravnopravnost s većinskim narodom. Oblici tog prava mijenjali su se tijekom vremena. Ustavnim promjenama 2000. (NN 113/2000) otvorena je mogućnost da manjine, osim općega, dobiju i posebno biračko pravo. *Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina* iz 2002. (NN 155/2002, u nastavku: UZPNM) pripadnicima manjina kojih je u stanovništvu više od 1,5 posto jamčilo se najmanje jedno, a najviše tri zastupnička mjesta, dok su se pripadnicima ostalih manjina jamčila četiri mjesta u Saboru. Svi su se manjinski zastupnici birali u posebnoj, XII. izbornoj jedinici koja je, zajedno s XI. izbornom jedinicom u kojoj su se birali zastupnici "dijaspore", bila dodatak izbornim jedinicama na koje je bila podijeljena zemlja ili, kako ih Ustavni sud naziva, dodatak "općim izbornim jedinicama". Pripadnici manjina mogli su odabrati hoće li na parlamentarnim

Davor Boban, viši asistent na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Predaje na kolegijima "Uvod u komparativnu politiku" i "Izborni sustavi". Diplomirani politolog i diplomirani pravnik. E-pošta: dboban@fpzg.hr

izborima glasovati za liste u izbornim jedinicama u kojima su imali prebivalište, ili će glasovati za svoje posebne predstavnike u XII. izornoj jedinici.

## Spor pred Ustavnim sudom RH

Hrvatski sabor je u lipnju 2010. donio *Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina* (u nastavku: UZID UZPNM). Njime su manjinama koje čine više od 1,5 posto stanovnika, a prema popisu iz 2001. to su samo Srbi, zajamčena najmanje tri zastupnička mjesta u Saboru. Tu 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". Njihovi se zastupnici više ne birali u posebnoj, XII. izornoj jedinici, nego u svih deset općih izbornih jedinica. Pripadnici nacionalnih manjina koji čine manje od 1,5 posto stanovnika dobili su prvi put dvostruko pravo glasa: s općim pravom glasa birali bi liste u općim izbornim jedinicama u kojima imaju prebivalište, a s posebnim pravom birali bi pet zastupnika u XII. izornoj jedinici. *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* (u nastavku: ZID ZIZHS), usvojenim u prosincu 2010, prihvaćene su odredbe UZID UZPNM-a i dodatno je reguliran postupak izbora zastupnika srpske manjine u Hrvatski sabor. Njime je propisan premijski izborni sustav za tu manjinu, jer novi čl. 40.a *Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* (u nastavku: ZIZHS) određuje sljedeće: "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 mjesta osvaja ona kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova". To znači da se neće primijeniti razmjerno nego većinsko načelo prema kojemu sve mandate dobiva lista koja je dobila apsolutnu ili relativnu većinu glasova birača. Zakon ne obrazlaže zašto se to načelo implementira i zašto se primjenjuje samo u izborima zastupnika srpske manjine. Premijski izborni sustav jest "sustav izbora s listovnim natjecanjem u višemandatnim izbornim okruzima u kojemu se podjela mjesta u predstavničkom tijelu temelji na dodjeli 'mandatnih premija' ili 'bonusnih mandata' stranci koja je dobila najviše glasova" (Kasapović, 2003:307-308). Primjenjivao se, primjerice, u fašističkoj Italiji 1920-ih i Kraljevini Jugoslaviji nakon uvođenja Šestosiječanjske diktature 1930-ih. Stoga se zakonodavcu može uputiti nekoliko pitanja. Prvo, zašto je uveo premijski sustav u izborima zastupnika srpske manjine ako se on načelno smatra nereprerentativnim, nepravednim i nedemokratskim? Drugo, zašto je uveo dvostruko pravo glasa za "male manjine"? I treće, zašto je uopće podijelio nacionalne manjine na dvije pravno različite kategorije? Usvojeni zakoni izazvali su negodovanje u dijelu strukovne i političke javnosti te je Ustavnom sudu podneseno nekoliko prijedloga za pokretanje postupka ocjene suglasnosti njihovih odredaba s Ustavom. Neki podnositelji prijedlogâ tražili su još veća prava za manjine, a neki su samo upozoravali na to da su

nova prava neustavna. Ukratko ću prikazati sve prijedloge.

U srpnju 2010. Srpski demokratski forum (SDF) podnio je dva, a Socijalistička partija Hrvatske (SPH) jedan prijedlog za pokretanje postupka ocjene suglasnosti nekoliko odredaba UZID UZPNM-a s Ustavom. Spornom se smatra odredba prema kojoj pripadnici nacionalne manjine koji čine više od 1,5 posto stanovnika zemlje imaju samo jedan glas odnosno opće biračko pravo, dok pripadnici ostalih manjina imaju dva glasa odnosno i opće i posebno biračko pravo. Druga je sporna odredba ona kojom Srpsko narodno vijeće (SNV) "djeluje kao koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske i ima pravnu osobnost". SPH i SDF smatraju da je SNV udruga građana formirana prema odredbama *Zakona o udrugama* i da je protuustavno nametnuti je kao koordinacijsko tijelo za cijelu srpsku manjinu, pogotovo zato što pripadnici ostalih manjina svoja koordinacijska tijela biraju na slobodnim izborima. Uz to, pripadnicima srpske manjine zbog takve je odredbe povrijeđeno i pravo na slobodno udruživanje. SDF je u novom prijedlogu za ocjenu ustavnosti, upućenom Ustavnom sudu u siječnju 2011, doveo u pitanje i odredbu ZID ZIZHS-a (NN 145/10) prema kojoj pripadnici svih nacionalnih manjina imaju dvostruko pravo glasa, osim srpske manjine, smatrajući da se time pripadnici srpske manjine dovode u neravnopravan položaj.

Slične prijedloge za ocjenu ustavnosti podnijeli su i Đuro Kalanja iz Petrinje, Aleksandar Hatzivelkos iz Zagreba, HHO i GONG. Đuro Kalanja smatra da bi Srbi, prema UZID UZPNM-u i prema ZID ZIZHS-u, bili zastupljeni samo 36 posto u odnosu prema Hrvatima i 39 posto u odnosu prema pripadnicima ostalih nacionalnih manjina. Tu je ocjenu izveo iz rezultata popisa stanovništva 2001. i broja zastupnika koje biraju Hrvati, Srbi i ostale manjine. Aleksandar Hatzivelkos smatra da članci 1. i 9. ZID ZIZHS-a nisu u skladu s Ustavom. U čl. 9. Zakona određeno je da "političke stranke i birači srpske nacionalne manjine svoje kandidacijske liste predlažu u svih deset izbornih jedinica s istim kandidatima na kandidacijskoj listi", što je suprotno čl. 3. i čl. 14. st. 2. Ustava.

### ITALIJA I MANJINE

Prema popisu stanovništva 2001, u Republici Italiji živjelo je 56.305.568 stanovnika: 96 posto Talijana, 0,9 posto Arapa, 0,8 Albanaca, 0,4 posto Nijemaca, 0,4 posto Austrijanaca te 1,5 posto Francuza, Slovenaca i drugih. Od "starih" nacionalnih manjina najbrojniji su Nijemci i Austrijanci, koncentrirani uglavnom u autonomnoj regiji Trentino-Alto-Adige (Južni Tirol), i Francuzi, koji naseljavaju autonomnu regiju Valle d'Aosta. Od "novih" useljeničkih manjina najbrojniji su Arapi, koji su se naseljavali u sve dijelove zemlje, i Albanci, kojih je najviše u južnim pokrajinama Kalabriji i Siciliji. Otkako su 1946. ozakonjeni opće pravo glasa i demokratsko političko predstavništvo, Italija nikad nije uvela ni dvostruko pravo glasa za pripadnike etničkih manjina ni posebne oblike njihova političkog predstavljanja. Prema važećemu izbornom zakonu, u Predstavničkom domu parlamenta, koji ima 630 članova, sjedi samo predstavnik francuske manjine izabran u jednomandatnom okrugu u regiji Valle d'Aosta. U tom domu Talijani iz dijaspore imaju 12 predstavnika izabranih u četiri posebna izborna okruza izvan Italije. Ni zastupnik Valle d'Aosta ni zastupnici dijaspore nemaju pravo glasa u izboru vlade (Fusaro, 2009:67).

Fusaro, Carlo (2009). Party System Developments and Electoral Legislation in Italy (1948-2009). *Bulletin of Italian Politics*. (1) 1:49-68.

HHO, prvo, smatra da nova zakonska rješenja omogućuju da za srpske kandidacijske lista u deset izbornih jedinica glasuju i građani nesrpske narodnosti, odnosno svi građani s općim pravom glasa. Drugo, diferenciranim ozakonjenjem dvostrukog prava glasa za manjine s manje od 1,5 posto udjela u stanovništvu UZPNM je "širom otvorio vrata uvođenju kategorija zastupnika prvoga i drugog reda, o čemu se već neko vrijeme spekulira u strukovnim i političkim krugovima". Treće, HHO smatra da odredbe ustavnog zakonom "stvarno povlašćuju samo aktere srpske politike... u izbornom procesu u odnosu na sve ostale političke stranke i nezavisne liste koje sudjeluju u izboru zastupnika". HHO smatra da dvostruko pravo glasa treba potpuno ukinuti ili ga treba proširiti na sve nacionalne manjine. Osim toga, trebalo bi ukinuti i drukčija pravila za izbor zastupnika manjina koji čine više od 1,5 posto stanovnika. U veljači 2011. GONG je podnio prijedlog kojim se dovode u pitanje odredbe dva zakona prema kojima Srbi nemaju, a pripadnici drugih manjina imaju dvostruko pravo glasa. I Hrvatska čista stranka prava (HČSP) podnijela je prijedlog za ocjenu ustavnosti ZID ZIZHS-a, ali se Ustavni sud za taj predmet proglasio nenadležnim.

Zastupnici srpske i talijanske nacionalne manjine u Saboru, Milorad Pupovac i Furio Radin, u svojem su mišljenju upućenome Ustavnom sudu branili nova zakonska rješenja. Branili su pravo SNV-a da bude koordinacijsko tijelo srpske nacionalne manjine a da ga pritom ne biraju građani srpske narodnosti jer to, navodno, proizlazi iz Pisma namjere Vlade RH o završetku procesa mirne reintegracije iz 1997. kojim se to jamči SNV-u, te je tako postalo međunarodnom obvezom RH. Pupovac i Radin branili su, drugo, premijski sustav za izbor zastupnika srpske manjine, tvrdeći da postoji opasnost od fragmentacije srpskoga zastupničkog tijela i želeći izbjeći opasnost od nastajanja "dysfunkcionalnog izbornog rezultata kakvog smo svjedoci u slučaju izbora člana Predsjedništva iz redova hrvatskog naroda u susjednoj Bosni i Hercegovini".

Nakon što je saslušao mišljenja zainteresiranih strana i dobio pisana mišljenja pozvanih stručnjaka s četiri hrvatska pravna fakulteta, a koja Političke analize donose u sklopu ovoga *dossiera*, Ustavni sud je krajem srpnja 2011. donio tri odluke koje se tiču SNV-a i izbornog prava pripadnika nacionalnih manjina. Sud je za to bio nadležan jer je UZPNM organski zakon koji je po snazi ispod Ustava. Unatoč terminu "ustavni", taj je zakon Ustavom određen kao organski i donesen je po proceduri koja je predviđena za usvajanje organskih zakona. Zbog toga je, kao i UZID UZPNM, podložan kontroli Ustavnog suda. Sud je, dakle, morao odlučiti je li nova zakonska odredba o statusu SNV-a protuustavna, smiju li se manjine podijeliti na dvije kategorije, je li dopušteno dvostruko pravo glasa i je li dopušten premijski izborni sustav. Odlukom br. U-I-3786/2010 i dr. ukinute su odredbe UZPNM-a kojim se SNV određuje kao koordinacija Vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske. Odlukom br. U-I-3597/2010 i dr. Ustavni je sud ukinuo čl. 1 UZID UZPNM-a, a Odlukom br. U-I-120/2011 i dr. čl. 1, 5, 6, 7, 8, 9. i 10. ZID ZIZHS-a. U iscrpnim obrazloženjima tih odluka, Sud je naveo razloge zbog kojih ozakonjenje dvostrukog prava glasa za pripadnike nacionalnih manjina koji čine manje od 1,5 posto stanovnika i tri zajamčena mjesta u Saboru srpskoj manjini broj 8 - prosinac 2011.

#### NJEMAČKA I MANJINE

Prema podacima iz 2001, SR Njemačka je imala 82.440.309 stanovnika: 88,2 posto Nijemaca, 3,4 posto Turaka, 1 posto Talijana, 0,7 posto Grka, 0,6 posto Rusa, 0,4 posto Poljaka te oko 5 posto pripadnika ostalih etničkih i nacionalnih zajednica, među kojima je najviše useljenika iz nezapadnog svijeta. Savezno zakonodavstvo i zakonodavstvo nekih saveznih pokrajina izriječno priznaju i štite samo pet malobrojnih "autohtonih" etničkih zajednica: Dance u Schleswig-Holsteinu, Frizijce u Sjevernoj Friziji, Lužičke Srbe (*die Sorben, das sorbische Volk*) u Brandenburgu i Saskoj te Cigane i Rome (*Sinti und Roma*). Njemačka ne poznaje institute dvostrukog prava glasa za pripadnike etničkih ili nacionalnih manjina i posebnoga političkog predstavljanja manjina u Bundestagu. Savezni izborni zakon pogoduje parlamentarizaciji stranaka nacionalnih manjina tako što određuje da se petpostotni zakonski izborni prag koji moraju prijeći izborne liste da bi sudjelovale u postupku podjele mandata ne odnosi na stranke nacionalnih manjina (čl. 6. st. 6), te da stranke nacionalnih manjina ne moraju prikupiti propisani broj potpisa birača kako bi istaknule svoje kandidate u jednomandatnim izbornim okruzima (čl. 20. st. 2) i pokrajinske liste (čl. 27. st. 1). Zakonske pogodnosti formalne su prirode i nemaju stvarne političke učinke. Ipak, Savezni ustavni sud morao je 2004. i 2005. odlučivati o ustavnosti oslobađanja stranaka nacionalnih manjina od poštovanja petpostotnog praga. Suci su zaključili da "Savezni ustavni sud smatra predstavljanje političkih manjina politički značajnim i da odobrava izuzimanje stranaka nacionalnih manjina od prohibitivne klauzule koja vrijedi u saveznome izbornom pravu" (Röper, 2005:1).

*Bundeswahlgesetz* (BWG). Bundesgesetzblatt od 5. kolovoza 2009.

Röper, Erich (2005). *Däne ist, wer will*. <http://www.taz.de/1/archiv/archiv/?dig=2005/02/26/a0444>

nisu u skladu ni s Ustavom ni s preporukama Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije) iz 2008. Prvo, pitanje mandata – dakle opsega i sadržaja zastupničkih ovlasti te prava, obveza i odgovornosti zastupnika nacionalnih manjina – u Hrvatskoj još nije riješeno ni Ustavom ni zakonom s ustavnim snagom. Nije, naime, jasno imaju li zastupnici manjina jednak mandat kao i ostali zastupnici. Drugo, Ustav propisuje nacionalnu ravnopravnost svih hrvatskih građana te mogućnost uvođenja dvostrukog prava glasa pripadnicima nacionalnih manjina. U skladu s tim, sporno zakonsko rješenje prema kojemu Srbi nemaju dvostruko pravo glasa, a sve ostale manjine ga dobivaju, nije u skladu s Ustavom. Rješenje bi bilo da ga dobiju sve manjine ili da ga ne dobije nijedna. Pritom, primjedba da su Srbi dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu prema ostalim manjinama nije održiva ako se uzme u obzir da su im zajamčena najmanje tri mjesta u Saboru, a to znači da ih mogu imati i više, dok je ostalim manjinama fiksno određen broj zastupnika. Sudu je nejasan i status trojice srpskih zastupnika koji bi bili izabrani u deset izbornih jedinica: kakva je razlika između njih i ostalih zastupnika izabranih u tim jedinicama, osobito zastupnika srpske narodnosti, ako su sve izabrali birači s općim pravom glasa? Sud smatra da razlika među njima postoji ne s obzirom na to tko ih bira nego tko ih kandidira. Treće, s tim problemom neposredno je povezano opće biračko pravo koje je u Hrvatskoj propisano Ustavom i koje imaju svi građani. Uvođenje dvostrukog prava glasa stvara neravnopravnost među građanima. Ustavni sud u obrazloženju svoje odluke navodi mišljenje Venecijanske komisije o dvostrukom pravu glasa i njezin zaključak: "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

**SLOVENIJA I MANJINE**

Prema popisu stanovništva 2002, u Sloveniji je živjelo 1.948.250 stanovnika: 92,3 posto Slovenaca, 2,2 posto Srba, 2,0 posto Hrvata, 1,8 posto Bošnjaka i 1,7 posto pripadnika ostalih nacionalnih zajednica. Među njima su i malobrojne zajednice Mađara, kojih je 0,3 posto, i Talijana, kojih ima samo 0,1 posto u stanovništvu zemlje. Upravo te dvije zajednice Slovenija priznaje kao "autohtone" manjine – nacionalne manjine u kojima je više generacija živjelo na određenom području Slovenije – koje imaju dvostruko pravo glasa i pravo na izbor po jednog predstavnika u Državnom zboru od 90 članova. Ostale manjine, ponajviše nastale doseljavanjem u Sloveniju tijekom Prve i Druge Jugoslavije, smatraju se neautohtonim, useljeničkim zajednicama i nemaju zajamčena posebna politička prava. Hrvatska manjina u Sloveniji, koja je oko sedam puta zastupljenija u stanovništvu Slovenije nego slovenska manjina u stanovništvu Hrvatske, nema ni dvostruko pravo glasa ni pravo na izbor svoga posebnog predstavnika u Državnom zboru.

Žagar, M. (2001). Položaj i prava nacionalnih manjina u Republici Sloveniji. *Politička misao*. (38) 3:106-121.

poštuje načelo razmjernosti u njegovim različitim aspektima. 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 prijelazan karakter;
- obuhvaća samo malobrojnu manjinu (*small minority*).

Ukratko, dvostruko pravo glasa treba izbjegavati, a ravnopravnost građana treba ostvarivati drugim mjerama. Dvostruko pravo glasa treba koristiti iznimno, vremenski ograničeno i dodjeljivati ga samo malobrojnim manjinama. Ustavni sud smatra da hrvatski zakonodavac nije naveo jasne razloge zbog kojih se uvodi dvostruko pravo glasa niti je to opravdao razlozima sa stajališta razmjernosti. Tom je zakonskom odredbom uvelike narušena jednakost biračkog prava u odnosu prema onome koje je postojalo prije njegova stupanja na snagu 2010. Sud, štoviše, smatra da posebno pravo pripadnika nacionalnih manjina da biraju svoje zastupnike u Sabor, kako je navedeno u čl. 15. st. 3. Ustava, ne znači nužno i uvođenje dopunskog glasa, nego se to može postići i na neki drugi način, ovisno "o vrsti i tipu izbornog sustava u kojem se ono ostvaruje". I na kraju, jedan od najeklatantnijih primjera mogućeg kršenja načela demokracije i političkog pluralizma naveden je u analizi profesora Pravnog fakulteta u Zagrebu Roberta Podolnjaka upućenoj Sudu, a koji proizlazi iz primjene novog čl. 40.a st. 3. ZIZHS-a: "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". Podolnjak upozorava na to da bi ta zakonska odredba mogla dovesti do paradoksalne i neprihvatljive situacije u kojoj bi srpska lista koja bi osvojila jedan mandat u jednoj izbornoj jedinici, a ukupno bi osvojila najviše glasova u svih deset jedinica, na kraju mogla imati samo jedan osvojeni mandat, a druga lista koja bi osvojila većinu "srpskih" glasova u preostalih devet jedinica, ali ukupno manje glasova u svih deset jedinica od prethodno spomenute liste, mogla bi osvojiti tri mandata. Budući da je ukinuo spomenute zakonske odredbe, Ustavni je sud odredio da će se za iz-

bor zastupnika nacionalnih manjina na predstojećim izborima primijeniti odredbe ZIZHS-a koje su važile prije donošenja ZID ZIZHS-a. To znači da će na izborima 2011. pripadnici manjina moći glasovati za izborne liste u općim izbornim jedinicama u kojima imaju prebivalište ili za posebne manjinske zastupnike u XII. izbornoj jedinici.

**Predstavljanje nacionalnih manjina u nekim europskim zemljama**

Predstavnici manjina nisu se pomirili s odlukama Ustavnog suda, nazvavši ih političkima, te su nastavili agitirati za svoje opcije. Stoga je korisno prikazati praksu u nekim europskim državama, a osobito u onima koje su nastale raspadom bivše Jugoslavije. Potrebno je najprije ustanoviti postoje li u njima (a) zajamčeno predstavljanje nacionalnih manjina u parlamentu i (b) dvostruko pravo glasa. Ako je zajamčeno posebno predstavljanje manjina u nacionalnom parlamentu, treba vidjeti kako se ono ostvaruje: formiranjem posebnih izbornih jedinica za manjine ili nekim drugim rješenjima, kao što je ukidanje ili snižavanje zakonskog izbornog praga za manjinske liste.

U Finskoj pripadnici švedske manjine imaju posebno izbornu jedinicu u kojoj glasuju za svoga zastupnika u državnom parlamentu (*Eduskunt*). Cijela je zemlja podijeljena na 14 višemandatnih izbornih jedinica u kojima se bira od šest do 35 zastupnika, a 15. izborna jedinica je Ålandsko otočje. Na njemu pretežno žive pripadnici švedske manjine, pa ono čini posebnu jedinicu u kojoj se većinom glasova birača bira jedan zastupnik te manjine. Građani te izborne jedinice imaju jednako pravo glasa kao i građani koji glasuju u ostalim izbornim jedinicama. Finskim Šveđanima zakon pogoduje samo tako što se formira posebna izborna jedinica na području na kojemu su oni većina. To pak ne znači da će u njoj nužno pobijediti švedski manjinski kandidat, jer se u njoj mogu kandidirati i pripadnici ostalih stranaka ili neovisni kandidati, ali to ipak daje Šveđanima s tog područja mogućnost da se ne "utope" među Fince i da budu preglasovani. U Italiji je samo jedno zastupničko mjesto rezervirano za pripadnike nacionalnih manjina. Talijanski građani francuske narodnosti ili, kako se katkad navodi, francuske jezične zajednice iz regije Valle d'Aosta biraju svoga manjinskog zastupnika u talijanski parlament. Premda je taj jedan zastupnik "utopljen"

**SLOVAČKA I MANJINE**

Prema popisu stanovništva 2001, Slovaci su činili 85,8 posto stanovnika, a preostalih 14,2 posto bili su pripadnici nacionalnih manjina: Mađari (9,7 posto), Romi (1,7 posto), Česi (0,8 posto), Ukrajinci (0,7 posto) i ostali. Unatoč razmjerno brojnim manjinama, slovački Ustav ne priznaje nacionalne manjine i, sukladno tome, one nemaju nikakva posebna politička prava, pa ni pravo na izbor vlastitih zastupnika u državni parlament. Predstavnici mađarske manjine ulaze u parlament zahvaljujući brojnosti, homogenosti i samostalnoj političkoj organiziranosti u svoju stranku. Kuriozitet radi, vođa Slovačke nacionalne stranke, koja je na izborima 2006. dobila 12 posto glasova i ušla u vladajuću koaliciju, javno je rekao da bi vođe mađarske manjine posla na Mars "s kartom u jednom smjeru". Hrvatska manjina u Slovačkoj, sukladno tome, nema ni dvostruko pravo glasa ni svoga predstavnika u slovačkom parlamentu. U Hrvatskom saboru 0,1 posto Slovaka, zajedno s 0,2 posto Čeha, ima posebnog zastupnika.



**Tablica 1.** Oblici predstavljanja manjina u parlamentima nekoliko europskih država

Zemlja	Zajamčeno predstavljanje u parlamentu	Dvostruko pravo glasa	Posebne izborne jedinice	Niži ili nulti zakonski izborni prag
Hrvatska	Srbi, Talijani, Mađari, Česi, Slovaci i ostali	–	+	–
Finska	–	–	Ålandsko otočje	–
Italija	–	–	Valle d'Aosta	–
Poljska	–	–	–	+
Litva	–	–	–	+
Slovenija	Talijani i Mađari	Talijani i Mađari	za talijansku i mađarsku manjinu	–
BiH	–	–	–	–
Srbija	–	–	–	+
Crna Gora	–	–	–	+
Kosovo	Srbi, Romi, Aškali, Egipćani, Bošnjaci, Turci, Gorani	–	–	+
Makedonija	–	–	–	–

u dvodomni parlament sa 635 zastupnika, on i 12 zastupnika dijaspore nemaju pravo sudjelovati u procesu glasovanja o povjerenja ili nepovjerenja vladi. U Poljskoj i Litvi izborni sustavi ne propisuju ni posebne izborne jedinice za nacionalne manjine ni dvostruko pravo glasa. Litva nastoji osigurati zastupljenost manjina u parlamentu tako što primjenjuju zakonski izborni prag od dva posto za manjinske liste, a Poljska je ukinula zakonski prag za liste manjina.

Od država nastalih na prostoru bivše Jugoslavije, Slovenija je jedina dala pripadnicima dviju "autohtonih" nacionalnih manjina dvostruko pravo glasa, pa u Državnom zboru sjede po jedan predstavnik talijanske i mađarske manjine. Istodobno, Slovenija nije zajamčila ni dvostruko pravo glasa ni posebne predstavnike brojnijoj hrvatskoj, srpskoj i bošnjačkoj manjini. Bosansko-hercegovački izborni zakon pripadnicima nacionalnih manjina smatra osobe koje ne pripadaju nijednome od tri konstitutivna naroda i podvodi ih pod kategoriju "ostali". Zakon regulira njihovo predstavljanje na općinskoj razini te određuje da imaju pravo na zastupljenost u općinskim i gradskim vijećima ili skupštinama razmjerno udjelu u ukupnom stanovništvu prema posljednjem popisu iz 1991. Pripadnicima onih nacionalnih manjina koji čine više od 3 posto stanovnika neke općine ili grada jamči se najmanje jedno mjesto u lokalnom vijeću ili skupštini. Birač koji pripada nekoj manjini ima samo jedan glas te se opredjeljuje želi li glasovati za manjinske ili druge kandidate. Izborni zakon regulira zastupljenost nacionalnih manjina u državnom parlamentu, ali su njihove ovlasti u odnosu prema ovlastima zastupnika iz triju konstitutivnih naroda ponešto ograničene. Nemaju ovlasti u izboru delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH koji čine po tri predstavnika iz tri konstitutivna naroda, ali ne i predstavnici "ostalih". Na entitetskoj razini, zakon određuje da "kantonalna zakonodavna tijela biraju pedeset osam (58) delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, sedamnaest (17) iz reda bošnjačkog, sedamnaest (17) iz reda srpskog, sedamnaest (17) iz reda hrvatskog naroda i sedam (7) iz reda ostalih" (čl. 10.10), a "Vijeće naroda Republike Srpske sa broj 8 - prosinac 2011.

stoji se od 28 delegata, osam (8) iz reda bošnjačkog, osam (8) iz reda srpskog, osam (8) iz reda hrvatskog naroda i četiri (4) iz reda ostalih" (čl. 11.10).

Izbori za Narodnu skupštinu Republike Srbije regulirani su Zakonom o izboru narodnih poslanika. Cijela je zemlja jedna izborna jedinica u kojoj se s izbornih lista bira 250 zastupnika u državni parlament. Ne postoje posebne izborne jedinice za izbor zastupnika nacionalnih manjina niti je posebno regulirano njihovo predstavništvo u Skupštini. Zakon pogoduje nacionalnim manjinama u dva oblika. Prvo, u općinama u kojima je službeno uporabi još neki drugi jezik osim srpskoga, službeni izborni dokumenti moraju se tiskati i na tom jeziku. Drugo, na izborne liste političkih stranaka i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina ne primjenjuje se zakonski izborni prag od pet posto. Ni crnogorsko izorno zakonodavstvo ne privilegira nacionalne manjine davanjem dvostrukog prava glasa ili osnivanjem posebnih izbornih jedinica u kojima bi se birali njihovo

#### SRBIJA I MANJINE

Prema popisu stanovništva 2002, u Srbiji je živjelo 82,8 posto Srba i 11,2 posto pripadnika 28 nacionalnih manjina: 3,9 posto Mađara, 1,8 posto Bošnjaka, 1,4 posto Roma i dr. Srbija nije ozakonila ni dvostruko pravo glasa ni zajamčen broj mjesta predstavnicima nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini. Problem manjinskog predstavništva nastoji riješiti čl. 81. st. 2 izbornog zakona prema kojemu "političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali". Petpostotni prag ukinut je 2004. nakon što ga na izborima 2003. nije prešla nijedna stranka ili koalicija nacionalnih manjina. Nakon izbora 2008. u Narodnu skupštinu Srbije posredstvom stranačkih i koalicijskih lista nacionalnih manjina ušlo je sedam predstavnika manjina: 4 mađarska, 2 bošnjačka i 1 albanski. Hrvatska manjina, mahom naseljena u Vojvodini, nema ni dvostruko pravo glasa ni svoga predstavnika u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

*Zakon o izboru narodnih poslanika.* Službeni glasnik Republike Srbije, br. 35/2000, 57/2003 – odluka USRS, 72/2003 – dr. zakon, 75/2003 – isp. dr. zakon, 18/2004, 101/2005 – dr. zakon, 85/2005 – dr. zakon, 28/2011 – odluka US, 36/2011 i 104/2011 – dr. zakon.

vi predstavnici. Jedan oblik privilegije ugrađen je u postupak pretvaranja glasova u mandate. Crna Gora je poseban slučaj po tome što prema popisu stanovništva 2011. Crnogorci čine samo relativnu većinu stanovništva. Osim 28 posto Srba, značajan je i udio Bošnjaka i Albanaca u stanovništvu. Zakon o izboru odbornika i poslanika iz 1998. mijenjan je nekoliko puta. Posljednji je put to učinjeno u rujnu 2011. i tom su promjenom bili posebno nezadovoljni predstavnici Albanaca. Njihovi su političari prosvjedovali protiv te zakonske novele, jer im je verzija zakona iz 1998. omogućavala osvajanje pet od ukupno 78 mandata u dijelu zemlje gdje Albanci čine većinu (Pavićević, 2007). Kako je Crna Gora bila jedna izborna jedinica sa zakonskim izbornim pragom od tri posto, tih pet mandata bili su iznimka u postupku pretvaranja glasova u mandate. Od rujna 2011. izborne liste manjinskih naroda ili zajednica koje su pojedinačno osvojile najmanje 0,7 posto glasova sudjeluju kao jedna zbrojna lista u postupku pretvaranja glasova u mandate, ali uz dva uvjeta: da je riječ o manjini koja ne čini više od 15 posto stanovništva zemlje, što znači da su isključeni Srbi, te da se na taj način mogu raspodijeliti najviše tri mandata. Hrvati su dodatno povlašteni tako što njihova najuspješnija manjinska lista mora dobiti samo 0,35 posto glasova kako bi osvojila jedan mandat.

Izborni zakon o općim izborima u Republici Kosovo usvojen je 2008. U temeljnim načelima zakona navodi se da će "izbori za Skupštinu Kosova odražavati zemljopisnu predstavljenoost svih regija Kosova". Od 120 zastupnika u Skupštini, 100 mjesta dodjeljuje se svim "političkim entitetima" (strankama, koalicijama, građanskim inicijativama i neovisnim kandidatima) razmjerno broju glasova koje su osvojili, a preostalih 20 mandata manjinskim skupinama. "Političkim entitetima" koji su se izjasnili da predstavljaju Srbe zajamčeno je deset mandata, Romima, Aškalicima i Egipćanima po jedan mandat te nekoj od tih triju zajednica još jedan mandat ovisno o tome koji je od njihovih političkih entiteta osvojio najviše glasova, Bošnjacima tri, Turcima dva i Goranima jedan mandat.

U Makedoniji nijedan izborni zakon od 1990. nije propisivao posebne izborne jedinice za pripadnike nacionalnih manjina. To rješenje nije posebno pogadalo albansku zajednicu koja većinom živi u zapadnom dijelu zemlje gdje čini većinu stanovništva, ali jest neke druge manjine, poput romske, koja je raspršena po cijeloj zemlji (Friedman, 2007). Nakon što je potpisan sporazum između makedonske vlade i albanskih predstavnika 2001. kojim su izvršene ustavne promjene i promijenjen ustavnopravni položaj Albanaca u Makedoniji, uveden je razmjerni izborni sustav. Zemlja je podijeljena na šest izbornih jedinica u kojima se bira po 20 zastupnika u *Sobranje*. Zemljopisno koncentrirano

albansko stanovništvo i razmjerni sustav omogućili su da dvije glavne albanske stranke – Demokratska unija za integraciju i Demokratska stranka Albanaca – na parlamentarnim izborima 2008. osvoje zajedno oko 24 posto, a na izborima 2011. oko 23 posto mandata. Budući da su Albanci činili više od 20 posto stanovništva Makedonije, očito je da je izborni zakon iz 2006. vodio brigu samo o interesima te manjine.

## Zaključak

Pravedno zastupanje svih segmenata društva jedan je od glavnih političkih ciljeva u većini demokracija. Zastupanje manjina – nacionalnih, jezičnih, vjerskih, rasnih i drugih – nastoji se osigurati izbornim sustavom koji će omogućiti njihovo sudjelovanje u parlamentarnome i političkom životu uopće te spriječiti moguću diskriminaciju. Nastanak novih nacionalnih država u Jugoistočnoj Europi u prvi je plan istaknuo pitanje prava nacionalnih manjina. Prikaz manjinskog predstavnništva u nacionalnim parlamentima sedam novih država nastalih na području bivše Jugoslavije pokazuje je da je samo Hrvatska osigurala predstavljanje u parlamentu pripadnika svih nacionalnih manjina pomoću osam rezerviranih mjesta. Zajamčeni manjinski mandati postoje i u Sloveniji, Crnoj Gori i na Kosovu, ali uz nejednaka manjinska prava i povlastice. U Sloveniji i na Kosovu izborni zakoni propisuju koje manjine imaju zajamčene mandate u parlamentu, dok se u izbornom zakonu Crne Gore izričito spominje samo hrvatska manjina. U Crnoj Gori i Srbiji propisan je niži zakonski prag za manjinske izborne liste. U Bosni i Hercegovini manjinama su rezervirana mjesta samo u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH i Vijeću naroda Republike Srpske. Makedonski izborni zakon uopće ne spominje nacionalne manjine. Ostale četiri europske zemlje koje su spomenute u ovom tekstu daju još manja prava svojim nacionalnim manjinama, koja se svode na uvođenje nižega izbornog praga za manjinske liste ili na formiranje posebne izborne jedinice u kojoj se bira jedan manjinski zastupnik u parlament.

Posebne izborne jedinice za manjine dvosjekli su mač sa stajališta načela demokracije i političkog pluralizma. Ilustrirat ću to na primjeru Hrvatske. Posebna izborna jedinica za manjine stvorila je dva međusobno povezana problema. Prvo, manjinski zastupnici imaju jednaka prava kao i opći zastupnici u Saboru, uključujući i pravo glasovanja o povjerenje odnosno nepovjerenju Vladi. To ih pravo čini važnom parlamentarnom frakcijom koja može presuditi o tome koja će od dvije glavne stranke sastaviti vladu, a koja otići u oporbu. Istodobno, izborni rezultati pokazuju da su pripadnici manjina zainteresiraniji za *catch-all* stranke koje su usmjerene na dobivanje glasova cijeloga biračkog tijela nego za izbor svojih manjinskih zastupnika u XII. izbornoj jedinici. Stoga, drugo, manjinski zastupnici stalno dobivaju manje glasova na izborima od općih zastupnika, što smanjuje njihovu političku legitimnost. U Finskoj posebna izborna jedinica na Ålandskom otočju ne proizvodi takve učinke, jer u toj pokrajini živi oko 0,5 posto stanovnika zemlje koji biraju 0,5 zastupnika u parlament. U Hrvatskoj netko može postati manjinski zastupnik i s nekoliko stotina glasova, dok je za zastupničko mjesto u općim izbornim jedinicama potrebno

### MAĐARSKA I MANJINE

Prema popisu stanovništva 2001., u Mađarskoj je živjelo 10.198.315 stanovnika: 92,3 posto Mađara, a ostatak su činili Romi, Nijemci, Slovaci, Rumunji, Hrvati, Srbi, Ukrajinci i dr. Prema procjenama, najviše je Roma, oko pola milijuna, koji žive raštrkani po cijeloj zemlji. Mađarska ne poznaje institut dvostrukog prava glasa i zajamčenoga manjinskog predstavnništva u državnom parlamentu. Sukladno tome, ni hrvatska manjina nema posebna prava ni posebnog predstavnika u mađarskom parlamentu. Nasuprot tome, 0,4 posto Mađara u Hrvatskoj ima svoga posebnog zastupnika u Saboru.

nekoliko desetaka puta više glasova. Posebno pravo glasa krši načelo jednakosti na kojemu se zasniva demokratsko biračko pravo i posljedično se pretvara u nedemokratski element političkog sustava.

Uvođenje dvostrukog prava glasa možda bi povećalo participaciju pripadnika nacionalnih manjina u XII. izbornoj jedinici. No Venecijanska komisija je utvrdila da bi ono donijelo više štete nego koristi te je preporučila da se ono primjenjuje samo iznimno i kratkoročno. Komisija navodi da je ono, primjerice, opravdano pri "neposrednom" prijelazu iz totalitarnoga u demokratski politički sustav. Sukladno tome, može se postaviti pitanje hrvatskom zakonodavcu zašto je tek 2010, dvadeset godina nakon sloma komunističkog režima i početka političke tranzicije, odlučio ozakoniti dvostruko pravo glasa, te zašto to nije učinio na početku demokratske tranzicije. Čini se da zakonodavac sugerira kako je stanje demokracije i manjinskih prava u Hrvatskoj lošije danas, kada se zemlja nalazi pred ulaskom u Europsku Uniju, nego 1990. Razumno je zaključiti da to ipak nije bilo na umu ni predlagatelju (Vladi) ni zakonodavcu (Saboru), nego da je promjena zakona bila instrument za ostvarenje političkih ciljeva i interesa koalicijskih partnera HDZ-a. Od dvostrukog prava glasa i posebne izborne jedinice za manjine prihvatljiviji oblik ostvarivanja nacionalne ravnopravnosti i integracije nacionalnih manjina u politički život Hrvatske bilo bi biranje manjinskih predstavnika u sklopu općega izbornog sustava, ali uz potpuno ukidanje ili snižavanje izbornog praga za manjinske liste. Tako bi se demokratizirao i racionalizirao izbor manjinskih predstavnika u Sabor.

## Literatura

- Election Act (714/1998; amendments up to 218/2004 included) (izborni zakon Finske, neslužbeni prijevod finskoga Ministarstva pravosuđa). <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1998/en19980714.pdf>
- Electoral Code of "the former Yugoslav Republic of Macedonia" as revised on 29 October 2008 (neslužbeni prijevod Izbornog zakona Makedonije). [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)006-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)006-e.pdf)
- Friedman, E. (2007). Electoral System Design and Minority Representation in Slovakia and Macedonia. U: Bieber, F., Wolff, S. (ur.) *The Ethnopolitics of Elections*, London i New York, Routledge, str. 22-37.
- Izborni zakon Bosne i Hercegovine (pročišćeni tekst). <http://www.izbori.ba/documents/IZBORNI%20ZAKON%20BOSNE%20I%20HERCEGOVINE.pdf>
- Kasapović, M. (2003). *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura.
- Law No. 03/L-073 on general elections in the Republic of Kosovo (izborni zakon Kosova donesen 5. lipnja 2008). [http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008\\_03-L073\\_en.pdf](http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L073_en.pdf)
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-120/2011, U-I-452/2011, U-I-693/2011, U-I-746/2011, U-I-993/2011, U-I-3643/2011, (NN 93/2011).
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011 i U-I-994/2011, (NN 93/2011).
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3786/2010 i U-I-3553/2011, (NN 93/2011).
- Pavičević, V. (2007). Analiza normativne strukture i efekata sistema. U: Pavičević, V. i dr. Zlatko, *Izbori i izborna zakonodavstvo u Crnoj Gori: 1990–2006*. Podgorica: CEMI, str. 13-82.
- Promjena Ustava Republike Hrvatske, (NN 113/2000).
- Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities, 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) on the basis of contributions by Mr Sergio Bartole (Member, Italy) Mrs Josette Durrieu (Expert, France).
- Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th Meeting (Venice, 10 March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2005) on the basis of comments by Mrs Mirjana Lazarova Trajkovska (Member, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia").
- Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst) (NN 41/2001).
- Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 80/2010).
- Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (NN 51/2000).
- Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (pročišćeni tekst) (NN 34/1992).
- Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (pročišćeni tekst) (NN 105/2000).
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/2002).
- Ustavni zakon o privremenom neprimjenjivanju pojedinih odredbi Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (NN 68/1995).
- Zakon o izboru narodnih poslanika (izborni zakon Srbije). <http://www.zastitnikgradjana.org/pravamanjina/attachments/ZAKON%20o%20izboru%20narodnih%20poslanika.pdf>
- Zakon o izboru odbornika i poslanika, (izborni zakon Crne Gore). [http://www.skupstina.me/cms/site\\_data/ustav/Zakon%20o%20izboru%20odbornika%20i%20poslanika.pdf](http://www.skupstina.me/cms/site_data/ustav/Zakon%20o%20izboru%20odbornika%20i%20poslanika.pdf)
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 145/2010).
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika (izborni zakon Crne Gore). <http://www.slistcg.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BB3EA7C52-474C-423D-8921-3ACD728101F3%7D>
- Zakon o volitvah v državni zbor, uradno prečišćeno besedilo (ZVDZ-UPB1) (Zakon o izborima u Državni zbor, pročišćeni tekst). <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006109&stevilka=4648> ■

# Ustavnost promjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i izbornog zakona<sup>1</sup>

**Arsen Bačić**

**Ustav ne poznaje diferencijaciju  
nacionalnih manjina, nego  
predviđa i određuje da su sve  
nacionalne manjine jednake i  
ravnopravne**

Uvaženi kolega mr. sc. Arlović,<sup>2</sup>

zahvaljujem se na povjerenju koje ste mi ukazali u Vašem pismu od 14. veljače 2011, kojim ste

(I) zatražili mišljenje o opravdanosti podnesenih prijedloga za ocjenu ustavnosti čl. 1. i čl. 4. *Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina* (NN 80/10) i više članaka *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* (145/10), i odgovor na sljedeća dva pitanja:

(II) je li ustavnopravno dopušteno podvesti "zastupnike nacionalnih manjina" iz čl. 15. st. 3. pod zastupnike iz čl. 71. (72.) Ustava?

(III) proizlazi li iz čl. 15. st. 3. Ustava da mandat "zastupnika nacionalnih manjina" mora imati određene specifičnosti u odnosu na mandat "općih zastupnika" iz čl. 71. (72.) Ustava?

Na temelju predočenih podnesaka iznosim sljedeće

## **MIŠLJENJE**

o tome zašto je opravdano ocjenjivati suglasnost s Ustavom navedenih odredaba Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i odgovarajućih odredaba izbornih zakona.

Imajući u vidu načelna stajališta ustavnopravne znanosti i komparativna stajališta, identificirane pozitivne odredbe hrvat-

skog ustavnog i parlamentarnog prava te konkretne podneske Ustavnom sudu RH zaključujem sljedeće:

## I.

**Jesu li opravdani podneseni prijedlozi za ocjenu ustavnosti čl. 1. i čl. 4. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 80/10) i više članaka Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 145/10)?**

Odredbe čl. 1. i čl. 4. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina nisu u suglasnosti s Ustavom RH jer su protivne tekstu i cilju odredaba čl. 3. Ustava o jednakosti i nacionalnoj ravnopravnosti kao najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske, i čl. 14. i 15. o jednakosti pred zakonom (čl. 14.) i ravnopravnosti svih nacionalnih manjina (čl. 15).

Čl. 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina nije u suglasnosti s čl. 3, čl. 14. i čl. 15. Ustava jer njegovu generalnu formulaciju diferencijacije nacionalnih manjina Ustav ne poznaje. Ustav RH predviđa i određuje da su sve nacionalne manjine jednake i ravnopravne.

### Članak 3.

Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, 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 4. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina nije u suglasnosti s Ustavom jer je njegovo *expressis verbis* navođenje naziva jedne konkretne političke asocijacije od više njih koje postoje unutar korpusa (srpske) nacionalne manjine protivno načelu jednakosti pred zakonom (čl. 14. st. 2. Ustava), broj 8 - prosinac 2011.

načelu ravnopravnosti svih nacionalnih manjina (čl. 15. st. 1) te karakteru općenitosti najviših pravnih akata.

## Argumentacija

### Ad 1.

Iskazano mišljenje o protivnosti navedenih odredaba Ustavnog zakona s Ustavom RH ima u vidu da je konstitucionalizirana pozicija jednakosti i ravnopravnosti *conditio sine qua non* Ustava i učvršćivanja konstitucionalizma. Mada se kao i u većini drugih država i u Hrvatskoj konstitucionalizam identificira s pisanim ustavom, ipak treba imati na umu da nisu svi ustavni tekstovi posvećeni načelima niti su u službi ciljeva konstitucionalizma. Ustav RH afirmira konstitucionalizam iz sljedećih razloga:

- Suvremeni hrvatski konstitucionalizam počiva na narodnom suverenitetu. Narod je *locus* suvereniteta; volja naroda je izvor autoriteta i temelj legitimne vlasti.
- Konstitucionalistički je ustav preskriptivan, on je pravo; ustav je najviši zakon. Vlast se mora podvrći ustavnim zahtjevima
- S narodnim suverenitetom povezane su ideje vladavine prava i demokratska načela. Konstitucionalizam prema tome zahtijeva predanost političkoj demokraciji i predstavničkom sistemu. Narod ostaje suveren čak i u razdobljima krize u državi. Konstitucionalizam isključuje vladu koja upravlja akterima, osim u situacijama koje ustav dopušta i koje su pod kontrolom demokratskih političkih institucija.

**Članak 4. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina nije u suglasnosti s Ustavom jer je njegovo *expressis verbis* navođenje naziva jedne konkretne političke asocijacije od više njih koje postoje unutar korpusa (srpske) nacionalne manjine protivno načelu jednakosti pred zakonom**

- Konstitucionalizam traži da država poštuje i osigurava individualna prava, koja su u suštini ista ona koja priznaje *Opća deklaracija o ljudskim pravima*. Prava mogu biti podvrgnuta određenim ograničenjima u javnom interesu, ali i takva ograničenja imaju svoje granice.
- Ustavna vladavina uključuje institucije nadzora i osiguranje poštivanja ustavnog teksta, sve u korist ograničavanja vlade i poštivanja ljudskih prava.
- Konstitucionalizam danas može označavati i implicitni respekt "samoodređenja" – pravo "naroda" da izabere,

promijeni ili zaključi svoju političku povezanost (usp. OSCE, 1999).

## Ad 2.

Organsku povezanost suvremenog demokratskog konstitucionalizma, jednakosti i ravnopravnosti ilustriraju rješenja transnacionalnog i nacionalnog prava. Pozvati se možemo na sljedeće:

**(a) Međunarodno pravo i manjinska reprezentacija.** Ogromna mašinerija Ujedinjenih naroda koja radi u korist ljudskih prava posebno se usredotočuje na jedan od temeljnih principa ljudskih prava, a to je načelo jednakosti. O načelu jednakosti govori više međunarodnih ugovora, među kojima su najznačajniji: *Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije* (ICERD), *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* (ICCPR) te *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* (ICESR) itd. Kada je riječ o političkoj participaciji manjina, taj oblik participacije potencijalno zahvaća široki prostor – prije svega "participaciju u političkom odlučivanju" koja se ne odnosi samo na izborni sustav i glas u zakonodavnom procesu, već i na "razumsku" reprezentaciju u javnoj upravi, policiji i sudstvu.

U prostoru zaštite manjinskih prava međunarodno pravo računa s "paradoksom načela jednakosti": riječ je o politici prema kojoj manjine traže diferencirani tretman ili posebne mjere, ali zato da bi iskusile stvarno ili suštinski jednaki tretman u usporedbi s ostatkom populacije. Upravo se ta potreba da se stvari/osobe tretiraju formalno različito kako bi se ostvario suštinski jednaki tretman i naziva paradoksom načela jednakosti. Pojašnjava "specijalnih" ili diferencijalnih prava nije nužno u kontradikciji s postojanjem "jednakih" prava (Henrard, 2007).

**(b) Supranacionalno pravo EU i zaštita manjina.** Europsko vijeće (*European Council*) se nakon sastanka u Kopenhagenu 7. svibnja 1978. godine pridružilo zajedničkoj *Deklaraciji* Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije u kojoj se naglašavala "primarna važnost koja se daje zaštiti temeljnih prava koja proizlazi iz ustava država članica i *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Europsko vijeće je tada potvrdilo da su "poštivanje i ostvarivanje reprezentativne demokracije i ljudskih prava u svakoj državi članici suštinski elementi članstva u Europskim zajednicama". Na sastanku u Kopenhagenu iz 1993. godine Europsko vijeće je tome pridružilo još neke zahtjeve i kriterije koje su za ulazak u EU trebale ispuniti sve države kandidatkinje. Prije svega se radilo o tome da članstvo u Uniji traži da zemlja kandidatkinja ostvari stabilnost institucija koje garantiraju demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina (usp. Lenaerts i Van Nuffel, 2005). *Lisabonski ugovor* (2007) produžetak je takve orijentacije.

**(c) Pravo Europske konvencije za ljudska prava i temeljne slobode i zaštita manjina.** ECHR (1950) govori o važnosti "efektivne političke demokracije". Iz samog teksta Konvencije i njenih protokola proizlazi niz pozitivnih obligacija za državu stranku Konvencije. Svaka od njih može doprinijeti realiziranju jednakih političkih prava.

Važnost pozitivnih obligacija pokazala se je u praksi Europskog suda za ljudska prava (ECtHR) koji je osuđivao nacionalno pravo koje je omogućavalo isključivanje posebno ranjivih

manjina iz mogućnosti glasovanja (*Malka v. Poland* App. No. 56550/00 11 April 2006).

U slučajevima *Podkolzina* (2002) i *Grosaru* (2010) ECtHR je iskazivao zabrinutost zbog prakse nekih država i političkih stranaka u tim državama da kontroliraju određene aspekte političkog procesa koji je išao na štetu manjina.

ECtHR je u odlukama *Frysje Nasjonale Patrij v. Netherlands* (1985) i *Clerfayt v. Belgium* (1997) odlučivao o pitanju manjinskih jezika u izbornom procesu. Iako je ECtHR prihvatio mogućnost stvaranja posebnih sistema koji bi priznali lingvističke manjine, nije se dalo zaključiti da Sud traži postojanje specijalne reprezentacije za manjine.

ECtHR je zauzeo blagonaklona stajališta prema pozitivnim obligacijama države na području usvajanja posebnih mjera koje bi jačale reprezentaciju manjina (slučaj podreprezentativnosti). U odluci *Tānase* (2010) Sud je zaključio da glasači koji imaju dvostruko državljanstvo imaju "pravo da ih predstavljaju zastupnici koji reflektiraju njihovu brigu i političke poglede". Ipak, iz stavova Suda nije do kraja jasno da li se manjinski interesi štite imajući predstavnika koji dijeli njihove karakteristike, ili jedan broj predstavnika koji su – i u slučaju da ne dijele njihove karakteristike – zainteresirani da osvoje glasove manjine.

Na manjinsku reprezentaciju uvelike utječe izbor i oblik izbornog sustava. Tradicionalno se je ECtHR složio sa širokom *granicom procjene* kad je u pitanju opredjeljivanje za tip izbornog sistema (*Liberal Party v. United Kingdom*, 1980).

U odluci *Yumak v. Turkey* (2008) ECtHR je podržao izborni prag (kvotu) od 10% kao dostatnu da stranka bude izabrana u turski parlament. Međutim, tako visoko postavljeni izborni prag (5% je najčešći) je značio da je gotovo 45% turskih birača ostalo bez predstavnika u parlamentu.

Iako je Europski sud za ljudska prava prihvatio mogućnost stvaranja posebnih sistema koji bi priznali lingvističke manjine, nije se dalo zaključiti da traži postojanje specijalne reprezentacije za manjine

Odluka *Tānase* (2010) je važna jer je Sud naglasio da birači imaju pravo da ih predstavlja kandidat s kojim dijele svoje poglede (usp. O'Connell, 2010).

**(d) Države članice EU – neki primjeri.** Etnička raznolikost izbornog tijela na različite se načine reflektira i u jednom broju država članica Europske unije. Riječ je o različitim modelima raznolikosti. S jedne strane postoje "historijske" etničke i/ili nacionalne manjine koje su uglavnom koncentrirane u posebnim geografskim područjima, a s druge strane postoje sekcije populacije koje se nužno ne moraju strukturalno i kolektivno smatrati "manjinama", ali koje sebe s individualnog stajališta sagledavaju "različitim" od većine.

Tako Poljska i Grčka imaju sasvim suprotna stajališta glede strukturiranja parlamentarne reprezentacije svojih historijskih manjina (njemačka manjina u Poljskoj i turska manjina u Grčkoj). U Francuskoj se pitanje parlamentarne reprezentacije "različitosti" skupina, tj. ljudi koji dolaze iz bivših francuskih kolonija (Ustav iz 1958. ih označava: *la Communauté, les territoires d'outre*) otvara jedino u vezi s podrijetlom individualnih kandidata i izabranih predstavnika – mada je i to rijetkost. Ipak, u Francuskoj je 2010. godine na regionalnim izborima po prvi puta izabran jedan kandidat iz sjevernoafričke (berberske) etničke skupine, i to zahvaljujući izbornim alijansama koje nisu ograničene samo na manjinske ili regionalne stranke. U pitanju reprezentacije etničkih manjina nijedna europska zemlja nije na svoju ruku uvela mjere za povećanje njihove reprezentativnosti.

Političke organizacije njemačke manjine u Poljskoj, turske manjine u Grčkoj i berberske manjine u Francuskoj izabrale su različitu izbornu strategiju, koja ide od zahtjeva za potpunom autonomijom do integriranja u veću nacionalnu stranku i strukturalni savez s novom nacionalnom političkom formacijom koja će biti široko otvorena za prava etničkih i/ili religijskih manjina. Potonja je strategija donijela uspjeh Berberima u Francuskoj, dok je Nijemce strategija za političkom autonomijom odvela do progresivnog izbornog propadanja, što se vjerojatno može objasniti time što njemačka manjina u Poljskoj ne glasuje isključivo prema etničkoj liniji već je privlače i generalne nacionalne stranke.

Prístup koji optira formiranju strateške alijanse donosio je uspjehe na nacionalnim i regionalnim izborima i drugim manjinama koje bi inače imali svoje predstavnike samo na lokalnoj razini. Tako su Nijemci u Danskoj (1973-1979) izabrali zastupnika koji je, na temelju sporazuma kandidata iz njihove stranke (*Schleswigsche Partei*) postavljen na listu nacionalne centrističke stranke (*Democratic Centre*). Slovenci su (*Enotna Lista*) u Austriji (1986-1990) i (1998-1999) u saveznoj državi Carinthiji uspjeli preko alijanse s Liberalnim forumom i Zelenima osvojiti mjesta u saveznom parlamentu (usp. Lambert, 2010; Pilati, 2010).

## II.

### Je li ustavnopravno dopušteno podvesti "zastupnike nacionalnih manjina" iz čl. 15. st. 3. pod zastupnike iz čl. 71. (72.) Ustava?

Članak 15. stavak 3. Ustava Republike Hrvatske nije u kontradikciji s člancima 1., 3., 45., 71. (72) i 74. (75.) Ustava Republike Hrvatske.

Odgovarajuće odredbe Ustava RH (1., 3., 45., 71. (72) i 74. (75.), te zakonske (Zakon o izborima... čl. 2., st.1, čl. 4....) i poslovničke odredbe Hrvatskog sabora (čl. 7., 71.), "zastupnike nacionalnih manjina" primarno određuju kao zastupnike Hrvatskog sabora!

Članak 15., a posebno stavak 3. treba promatrati u svjetlu mogućnosti koje hrvatski Ustav – kao i drugi suvremeni ustavni dokumenti – otvara na području međugre između identiteta i različitosti. Iako je temeljno obilježje svakog Ustava pa tako i hrvatskog preskriptivna dimenzija – Ustav naime određuje nor-

mativne kriterije kojima se identitet i različitost kritički evaluiraju, Ustav reflektira i rastuću važnost međunarodnog prava (ugovora) za nacionalnu državu, koji imaju za posljedicu delimitaciju suvremenih ustavnih identiteta. Naime, refleksija mogućnosti o kojima govori međunarodno pravo prije svega može služiti uklanjanju "genetskih defekata" ustava i prava nacionalnih država koje nisu blagonaklone prema manjinama.

## Argumentacija

### Ad 1.

Na postavljeno pitanje koje se odnosi na samu suštinu konstitucionalizma, jednakosti i reprezentacije moguć je jednostavan odgovor. Ustavno i parlamentarno pravo Republike Hrvatske ne pravi supstancijalnu razliku između svojih zastupnika jer bi to bilo suprotno konstitucionaliziranim načelima konstitucionalizma, reprezentacije i jednakosti.

Konstitucionalizam je u razvoju suvremene ustavnodemokratske države povezoao ideju jednakosti (*all men are created equal*) s idejom suvereniteta (*We the People*) koji su u jednom dijalektičkom razvoju omogućili kompleksnu sliku njenog identiteta, različitosti i legitimiteta (usp. Rosenfeld, 1994).

Korijeni javne vlasti suvremene ustavnodemokratske države leže u ideji reprezentacije. Temeljna pitanja reprezentativne forme ustavnodemokratske države su bila i ostala ista: tko se predstavlja? Odgovori se od E. Sieyosovog *Qu'est-ce que le tiers-état?* (1789) preko američkih ustavotvoraca i njihove poruke *We The People u Deklaraciji o nevisnosti* i Ustavu SAD (1787), pa do suvremenih ustavotvoraca ne razlikuju, i to zato jer je odgovor toliko evidentan: objekt reprezentacije je narod. U modernim državama vlada ne zahtijeva da vlada nad narodom. Izabrani političari djeluju u ime naroda, vlada predstavlja narod. U tom bi se smislu reprezentativnu vladu trebalo razumjeti kao metodu pomoću koje je narod u stanju upravljati samim sobom. Međutim, reprezentacija u masovnim društvima nije samo puk mehanizam koji osigurava čujnost glasova svih građana, zato jer su svi ljudi rođeni jednaki (*all men are created equal*) i nije samo produkt povijesnog razvoja. Zbog svoje sposobnosti da upravlja konfliktima na učinkovit način, reprezentativni je sistem superioran oblik vlade (usp. Hont, 1995; prema Loughlin, 2004:63). U njemu se polako ali sigurno neutralizira i dekonstruira generalna tendencija koja povezuje jednakost s identitetom i nejednakost ili inferiornost s različitošću. Dugo su se etničke, rasne, spolne, religijske i druge različitosti koristile kako bi se njima impostirali biljezi inferiornosti. Jednakost se odbacivala upravo zbog duge povijesti korištenja određenih razlika kao znakova inferiornosti.

Ipak, sva razmatranja o jednakosti koje ima u vidu suvremeni konstitucionalizam sugeriraju da se dobrovoljni ili prihvaćeni identiteti, ili različitosti uvažavaju sve dotle dok se na njih poziva u svrhu proširivanja zaštite fundamentalnih interesa. S druge strane, različitosti ne bi trebalo uvažavati onda ukoliko one vode slabljenju ustavno značajnih obzira prema jednakosti. Organsku povezanost između načela konstitucionalizma, reprezentacije i jednakosti ilustriram sljedećim primjerima.

**2.1. Primjer SAD.** Prva je ustavna demokracija na svijetu povijesno vezana uz isključenost Afroamerikanaca iz političke zajednice. Pitanje o demokratskom uključivanju stalno je otvoreno, ali mu danas cilj više nije puko ostvarivanje formalnog prava na glasovanje. Danas se potiskivanje rasne (etničke) manjine na fundamentalan način povezuje uz nedostatak političke vlasti. Iako Afroamerikanci (i druge manjine) danas imaju biračko pravo, njihov je zakonodavni utjecaj na javnu politiku koja upravlja njihovim životima oskudan (usp. Sarmah, 2007; Peniel, 2008). To je i prvi razlog zbog čega su pitanja glasovanja, reprezentacije, rase, vlasti i isključivanja u samom centru recentnih odluka Vrhovnog suda SAD.

**Suština najnovijih odluka Vrhovnog suda SAD o manjinskoj reprezentaciji tiče se sukoba dva pogleda na klauzulu o jednakosti iz XIV. amandmana na Ustav SAD. Prvom je irelevantna boja kože (*color-blind*), drugi je svjestan značaja rasne i manjinske raznolikosti (*color-conscious*)**

Tijekom 1990-ih Vrhovni sud SAD donio je kontroverznu odluku *Shaw v. Reno* 509 U.S. 630; 1993 o manjinskoj reprezentaciji. Sud je zauzeo stav da su određena izborna područja s afričkom većinom povrijedila ustavnu klauzulu o jednakoj zaštiti iz XIV. amandmana. Konkretno, Sud je u predmetu *Shaw* razmatrao pitanje ustavnosti XII. distrikta – većinski-manjinskog područja u North Carolini. Ono što je utjecalo na negativni stav Suda prema distriktu bio je njegov neobičan geografski oblik koji je praktično slijedio uglavnom kućanstva crnih glasača. Zato su bijeli glasači tužili državu dokazujući da je država N. Carolina stvorila neustavno rasni *gerrymander* i time povrijedila njihovo ustavno pravo na participaciju u bitno "daltonističkom" izbornom procesu, dakle procesu koji je slijep za boje (*color-blind electoral process*). Kontroverzu je pojačala činjenica da je nakon objave rezultata izbora u XII. distriktu, N. Carolina, prvi put nakon rekonstrukcijske ere (1865-1877), u tom distriktu dobila svog prvog afroameričkog predstavnika u Kongresu SAD.

*Shaw v. Reno* (1993) predstavlja dramatično odvajanje Suda od njegove ranije pozicije po kojoj će se rasno svjesni pristup izradi izbornih područja s vremenom tražiti kako bi se nastojala sačuvati sposobnost rasnih manjina da izaberu kandidate po vlastitom izboru. Treba imati na umu da je predmet *Shaw v. Reno* (1993) došao pred Sud u vrijeme kada su Amerikanci bili uočljivo podijeljeni oko pitanja na koji način manjinama proširiti pravne mogućnosti uključivanja u život zajednice. Na jednoj strani brojne su liberalne grupe dokazivale da se manjinama

trebaju dati posebne prednosti, i to ne samo u pitanju izbora vlastitih predstavnika, već i u visokom školstvu i na radnom mjestu. S druge strane, umjereni i konzervativci su se žalili da su rasne (manjinske) preferencije krajnje sumnjive i da iste nisu ništa drugo nego izvrnuta diskriminacija što je, po njima, dokazivao slučaj izbornog područja u N. Carolini.<sup>3</sup>

Suština najnovijih odluka Vrhovnog suda SAD o manjinskoj reprezentaciji se tiče sukoba dva pogleda na klauzulu o jednakosti iz XIV. amandmana na Ustav SAD. Prvom je irelevantna boja kože (*color-blind*); drugi je svjestan značaja rasne i manjinske raznolikosti (*color-conscious*). Središnje mjesto tradicionalnog tumačenja je da posljednje odluke suda o izbornim područjima ne pristaju dihotomiji *color blind/color conscious*. Većina je u Sudu podijeljena između "rasne" dozvole koju sadržava Zakon o izbornim pravima (*Voting Rights Act*) i zabrane prevelikog utjecaja "rase" kojim se pretpostavlja ide protiv Ustava. Riječ je zapravo o dvije koncepcije demokracije. Dok većina iz spomenutih odluka inzistira na individualističkoj koncepciji demokracije, manjina naglašava neravnotežu u političkoj vlasti između dominantne (bijele) većine i manje snažne (crnačke) manjine. Individualistička koncepcija sagledava demokraciju kao sistem vlasti koji u političkom procesu predstavlja interese pojedinaca, a ne rasnih (manjinskih) grupa. S druge strane, stajalište manjine u Sudu sagledava demokraciju kao posredovanje relativne političke vlasti grupa u društvu. Stajalište većine je donekle paradoksalno jer njihove odluke istodobno negiraju i priznaju relevantnost rasnih grupa u reprezentaciji (usp. Dawood, 2003).

**2.2. Primjer Kanade i Izraela.** Iako su Izrael i Kanada većinske demokracije, i jedna i druga država poznate su po naporima da se priznaju manjinska prava.

**2.2.1. Izrael kao "židovska i demokratska država".** Iako je Izrael kao "židovska i demokratska država" sve angažiraniji u politici protiv diskriminacije arapskih građana, najviši domet priznavanja građanskih prava manjina ova je država dostigla forsirajući klasični tip predstavljanja koji se naziva "odgovarajuća reprezentacija". Pojam *odgovarajuće reprezentacije* inače je plod izraelske antidiskriminacijske legislative koja je oblikovala

**Generalno, Izrael priznaje jednakost u općim građanskim pravima (osobna, politička, socijalna, ekonomska), ali ne i na području grupno diferenciranih prava**

dva tipa takve reprezentacije. Klasična "odgovarajuća reprezentacija" donosi korist članovima manjinskih zajednica bez izravnog uključivanja zajednice kojoj pripada ciljani pojedinac. Ova vrst reprezentacije najpoznatija je u području zapošljavanja. Drugi tip "odgovarajuće reprezentacije" nastao je u pokretu za manjinska prava. Za razliku od klasičnih programa afirmativne tužbe, ovaj tip izravno uključuje manjinske zajednice. Ov-



dje manjinska zajednica određuje tko i kako uživa beneficije.

Na postojanje ova dva tipa reprezentacije ukazao je Vrhovni sud Izraela. Naime, VSI je naložio da se građanima arapsko-palestinskog porijekla omogući "odgovarajuća reprezentacija" u Vijeću zemaljske uprave Izraela koje u ime države upravlja ogromnim površinama zemljišta. Odluka je zapamćena zbog toga jer je naglašavala potrebu da reprezentacija bude više od isprazne fraze, dakle puno više od pukog postavljanja jednog arapskog predstavnika u toj važnoj upravi. Ipak, odluka je ostala bez odjeka unutar arapsko-palestinske zajednice, možda i zbog toga jer Sud nije rješavao pitanje na koji će se način izabrati taj predstavnik.<sup>4</sup>

Međutim u odluci *Adalah vs. Municipality of Tel-Aviv-Jaffa* Sud je na impresivan način artikulirao razlike između kulturnih grupa u izraelskom društvu. Predmet se tiče osjetljivog pitanja grupno-diferenciranih prava arapske manjine. Generalno, Izrael priznaje jednakost u općim građanskim pravima (osobna, politička, socijalna, ekonomska), ali ne i na području grupno-diferenciranih prava. Značaj odluke VSI u ovoj odluci koja je na području jezičnih prava napravila razliku između domovinskih i useljenih manjina u tome što je po prvi put arapsko-palestinskoj manjini bila priznata posebnost kao domovinskoj manjini.<sup>5</sup>

## Unatoč progresivnoj demokratizaciji kanadskog sustava manjinske reprezentacije, problem rasipanja glasova postojećih manjina (*visible minority vote dilution*) još je otvoren

**2.2.2. Kanada kao pluralno i multikulturalno društvo.** Za razliku od Izraela, Kanada je svojom politikom reprezentacija odavno riješila pitanje svog "demokratskog deficita". U ovoj zemlji reforme koje imaju cilj poboljšati reprezentaciju manjinskih grupa i žena stalno se opravdavaju kao suštinske promjene načina na koji građani biraju svoje demokratske predstavnike. Važan, ako ne i najvažniji, element debate o redizajniranju izbornog sustava u Kanadi je temeljno pitanje jednakosti izbornih prava. Iako pod postojećim ustavnim i zakonskim odredbama svi odrasli kanadski građani imaju biračko pravo, aktualna težina njihovih glasova u potpunosti zavisi i o tome gdje žive. To se prije svega ima zahvaliti načinu raspodjele mandata unutar i između kanadskih provincija.

Naime, ustavne garancije o minimumu mandata za provincije kojima stanovništvo opada prema cjelini stanovništva u Kanadi, zajedno s ograničenjima rasta Donjeg doma saveznog parlamenta (*House of Commons*), znače da reprezentacija iz provincija čija populacija raste značajno ne održava korak s novom demografskom stvarnošću. To jednostavno znači da pali glasovi u Ontariju, British Columbiju i Alberti vrijede mnogo manje od glasova u drugim provincijama. Drugo, unutar provincija ruralna područja su nadpredstavljena u odnosu na urbana područja. Ustavnost ove prakse podržao je Vrhovni sud Kanade u slučaju broj 8 - prosinac 2011.

*Reference re Provincial Electoral Boundaries (Carter Decision)* u kojemu je Sud zaključio da se biračko pravo koje garantira čl. 3. kanadske Povelje o pravima odnosi na pravo *efektivne reprezentacije*, a ne na paritet u biračkoj ovlasti.

Unatoč progresivnoj demokratizaciji kanadskog sustava manjinske reprezentacije, problem rasipanja glasova postojećih manjina (*visible minority vote dilution*) još je otvoren. Pitanje daljnjeg reformiranja koje potiču uvjeti života i razvoja kanadskog društva u cjelini i dalje se kreće oko pitanja imaju li glasači postojećih manjina jednako pravo glasovanja (usp. Pal i Chudhry, 2007).

### Ad 2.

Ipak, u tumačenju čl. 15. Ustava RH treba imati u vidu da isti korespondira sa suvremenom teorijom i praksom ustavne demokratske države jer otvara mogućnost propitivanja jednog od temeljnih pitanja suvremene ustavne demokracije, a to je: je li manjinsko (etničko) glasovanje dobro za demokratsku državu?

Ovo je pitanje široko raspravljeno u suvremenoj literaturi ustavnog i izbornog prava. U jednom od temeljnih i utjecajnih djela suvremene političke misli A. Lijphart snažno zagovara potrebu da pluralna društva u svojim političkim institucijama formaliziraju etničku reprezentaciju. To je važno zbog toga jer svako uključivanje odnosno isključivanje etničke reprezentacije *volens nolens* izravno oblikuje konkretni demokratski politički proces.

Pitanje etničke reprezentacije povezivalo se i s klasičnim pitanjem o postojanju uspješne demokracije. Naime, obogaćuje li etnička reprezentacija ustavnodemokratsku državu, odnosno u kojoj mjeri joj pomaže na putu uspješnog ispunjenja ciljeva ustavne demokracije? Minimalističke definicije demokracije definiraju demokratsku vladavinu uglavnom kroz postojanje i upotrebu natjecateljskih izbora, ali druge definicije naglašavaju potrebu postojanja dodatnih faktora koji su također potrebni za funkcioniranje demokratskog društva. Tako je američki politolog R. Dahl isticao nužnost postojanja participacije, odnosno

## Glasovanje po etničkom ključu je po svojoj prirodi ona odluka koju potiče osjećaj pripadnosti etničkom identitetu i grupi te uvijek predstavlja manifestaciju politiziranog kolektivnog identiteta

ideje da demokracija mora "kompletno ili gotovo kompletno odgovarati *svim* svojim građanima". L. Diamond posebno naglašava zaštitu manjinskih prava, jednakost pred zakonom, pravo svih grupa da formiraju stranke i da se natječu u izborima. Uključivanje manjinskih interesa u vladu je nužna komponenta demokratskog društva. U demokraciji etničke grupe imaju pravo formirati svoje stranke, stvarati strategiju i glasovati za

etničku stranku kojoj je cilj uključiti se u natjecateljski izborni proces. No, te grupe mogu postojati i kao puka podrška drugim strankama, očekujući da u donošenju političkih odluka one zastupaju njihov interes.

Glasovanje po etničkom ključu je po svojoj prirodi ona odluka koju potiče osjećaj pripadnosti etničkom identitetu i gru-

## Etničko glasovanje kao primjer "strategije glasovanja" može biti iskaz ravnoteže između snažnog osjećaja identiteta i različitosti, s jedne strane, i osjećaja lojalnosti i pripadnosti državnoj cjelini, s druge strane

pi te uvijek predstavlja manifestaciju politiziranog kolektivnog identiteta. A takvi politizirani kolektivni identiteti usmjeravaju pažnju ljudi (zastupnika) prema njihovim kolektivnim (ili socijalnim) identitetima, a ne više suprotstavljenim individualnim ili osobnim identitetima. Kolektivni identitet postaje primarni regulator njihovog ponašanja.

Naravno, mogućnost etničkog glasovanja i reprezentacija manjinskih interesa čini vladu odgovornijom prema svim njenim građanima, ono omogućuje angažiranje manjina u političkom procesu, te dopušta grupama osiguravanje zaštite njihovih etničkih i kulturnih prava (Lijphart, 1977; 1994; Dahl, 1972; Diamond, 1999).

Etničko glasovanje kao primjer "strategije glasovanja" može biti iskaz ravnoteže između snažnog osjećaja identiteta i različitosti te osjećaja lojalnosti i pripadnosti državnoj cjelini. Etničko glasovanje traži politizirani etnički identitet, što ga potiču razumijevanje za zajedničke poteškoće i neprijateljski odnosi. U isto vrijeme, etničko glasovanje traži da članovi manjinske grupe priznaju državu kao legitimni autoritet i iskazuju vjeru da će ona pružiti odgovore na grupnu mobilizaciju i zahtjeve, što u krajnju ruku dijelom zavisí i od mobilizacijskog potencijala određene grupe u društvu (usp. OSCE, 1999).

### III.

**Proizlazi li iz čl. 15. stavka 3. Ustava zahtjev da mandat zastupnika nacionalnih manjina mora imati određene specifičnosti u odnosu na mandat "općih zastupnika" iz čl. 71 (72) Ustava?**

Imajući u vidu projekciju ustavnopravnog poretka (čl. 3. Ustava), a posebno smisao i značaj i ulogu reprezentacije unutar ustavnopolitičkog sistema Republike Hrvatske, moguć je zaključak o integralnom karakteru zastupničkog mandata jer bi svako naglašavanje njegovog dualističkog karaktera bilo suprotno čl. 1., čl. 71., i čl. 75. st. 1.

Na evoluciju i konsolidaciju određenog karaktera zastupničkog mandata mogu danas utjecati tri razine političke jednako-

sti: (1) riječ je o kapacitetu koji zastupnički mandat oblikuje kao rezultat političke jednakosti u smislu da je isti konsekvencija prava na sudjelovanje u izborima svakog građanina unutar određene jurisdikcije; (2) mandat je u pravilu izraz prava na jednaku težinu glasa; (3) mandat je rezultat jednakosti u procedurama i mehanizmima koji se koriste u glasovanju.

Činjenica da pripadnici nacionalnih manjina mogu imati pravo biranja "svojih zastupnika", o čemu govori čl. 15. st. 3, ne mijenja smisao tradicionalnih aksioma o suverenoj vlasti i njenom predstavnštvu u Republici Hrvatskoj i suštinskoj jednakosti "elektoralnih struktura". Na to posebno jasno ukazuju *Izvorišne osnove* Ustava RH i niz odredaba u normativnom dijelu Ustava koje izravno oblikuju determinante odnosa između demokracije i reprezentacije u kojemu demokratski predstavnički mandat predstavlja fundamentalno legalistički izvor aktivističkog karaktera zastupničke funkcije.

U suvremenom političkom prostoru Republike Hrvatske, koji također karakterizira i međuigra *demosa* i *etnosa*, Ustav daje prednost demokratskom mandatu koji je pravilo u odnosu na etnički mandat koji je izuzetak. To je tako između ostaloga i zato jer se u Republici *demosa* u cjelini sastoji od zajednice slobodnih i ravnopravnih građana koje ona povezuje svojim ustavnim i drugim pravom, dok se *etnos* prije svega povezuje uz zajednicu čije članove ujedinjuju predpolitički atributi poput jezika, kulture, podrijetla, religije, pa čak i rase.

## U suvremenom političkom prostoru Republike Hrvatske Ustav daje prednost demokratskom mandatu koji je pravilo u odnosu na etnički mandat koji je izuzetak

### Izvorišne osnove

(...) Poštujući, na slobodnim izborima odlučno izraženu volju hrvatskoga naroda i svih građana, Republika Hrvatska oblikuje se i razvija kao suverena i demokratska država u kojoj se jamče i osiguravaju ravnopravnost, slobode i prava čovjeka i državljanina, te promiče njihov gospodarski i kulturni napredak i socijalno blagostanje.

### Članak 1.

Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država.

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

Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.

### Članak 71.

Hrvatski sabor je predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj.

**Članak 75. (st. 1.)**

Zastupnici u Hrvatskom saboru nemaju obvezujući mandat.

**Argumentacija****Ad 1.**

Za suvremenu ustavnopravnu misao demokracija i reprezentacija su u tolikoj mjeri povezane da su postale gotovo konceptualno neodvojive. Imajući u vidu čvrstinu veze između demokracije i predstavništva temeljno je pitanje još uvijek ono staro pitanje: na koji način najbolje ostvariti političku reprezentaciju? Je li zastupnik puki opunomoćenik onih koje predstavlja, ovlaštenik koji prenosi njihove instrukcije, ili je povjerenik ustvari zastupnik koji slobodno i racionalno djeluje u interesu onih koje zastupa i to na način da on sam i to u skladu s vlastitim prosudbama odlučuje o tome što je najbolje činiti u interesu onih koje zastupa?

**Iz karaktera slobodnog mandata  
proizlazi ništavnost pokušaja  
afirmiranja imperativnog mandata  
kao radnje kojom se između  
mandatara i mandata uspostavlja  
odnos zavisnosti i odgovornosti**

Parlamentarni mandat kao *punomoć koju su zastupnici dobili od birača* u najvećem broju parlamentarnih uređenja karakterizira prije svega imperativ slobode, što znači da je zastupnik u obnašanju svoje zastupničke funkcije slobodan i neovisan te da pravno nije vezan za nikakvu aktivnost prije samog izbora niti za bilo kakvu manifestaciju volje njegovih birača nakon izbora. Iz karaktera slobodnog mandata proizlazi ništavnost pokušaja afirmiranja imperativnog mandata kao radnje kojom se između mandatara i mandata uspostavlja odnos zavisnosti i odgovornosti.

Status eminentno slobodnog karaktera parlamentarnog mandata u smislu njegove neovisnosti omogućuje postojanje posebnih zaštita, prije svega ustavnih i parlamentarnih imuniteta te modaliteta glasovanja koje prije svega karakteriziraju javnost i osobnost. Međutim, sva ta parlamentarna sredstva djelovanja i zaštite zastupnika imaju pečat ustavnog, dakle općeg, a ne pukog parcijalnog i funkcionalnog karaktera.

**Bilješke**

1 Mišljenje koje je na zahtjev Ustavnog suda Republike Hrvatske napisao Arsen Bačić. Uredništvo je u tekstu izvršilo manja kraćenja, jezične intervencije i intervencije potrebne zbog prilagodbe formatu časopisa. Intervencije uredništva ni na koji način ne utječu na semantiku teksta, niti iskrivljuju

broj 8 - prosinac 2011.

mišljenje autora. Oprema teksta je redakcijska, a različiti naglasci u samom tekstu autorovi (nap. ur.).

- 2 Mato Arlović, sudac ustavnog suda RH (nap. ur.).
- 3 Vrhovni sud SAD imao je nakon odluke u predmetu *Shaw v. Reno* (1993) još nekoliko sličnih odluka. U predmetu *Miller v. Johnson* 515 U.S. 900. (1995) Sud je proširio svoju argumentaciju iz *Shawa* stajalištem da bi svaki plan uređivanja područja bio ništetan ukoliko bi "rasa bila dominantan faktor" motivirajući time zakonodavno tijelo prilikom izrade novog plana. Svoju novu jurisprudenciju Sud je primijenio u *Bush v. Vera* (1996) i *Shaw v. Hunt* (1996) kako bi preokrenuo ustavnost većinsko-manjinskih područja. U svim slučajevima sudačka je manjina (*dissenting justices*) oštro kritizirala novu poziciju Suda u oblasti manjinske reprezentacije. Usp. Hall (1999).
- 4 Usp. *Association for Civil Rights in Israel v. Israel* HCJ 6924/98 *Ass'n for Civil Rights in Israel v. Israel* [2001] IsrSC 55(5) 15., cit. pr. Saban (2006).
- 5 Usp. HCJ 4112/99 *Adalah vs. Municipality of Tel-Aviv-Jaffa* [2002] IsrSC 56(5) 393, cit. pr. Saban (2006).

**Literatura**

- Dahl, R. A. (1972). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dawood Y. A. (2003). Minority Representation, the Supreme Court, and the Politics of Democracy. *Studies in Law, Politics and Society*. (28): 33-72.
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hall, K. L. (ur.) (1999). *The Oxford Guide to United States Supreme Court Decisions*. Oxford: Oxford University Press.
- Henrad, K. (2007). The Protection of Minorities through the Equality Provisions in the UN Human Rights Treaties: The UN Treaty Bodies, *International Journal of Minority and Group Rights*. 14: 141-180.
- Hont, I. (1995). The Permanent Crisis Of A Divided Mankind: Contemporary Crisis of the Nation State in Historical Perspective. U: Dunn, J. (ur), *Contemporary Crisis of Nation State*. Oxford: Blackwell. Str. 166-231.
- Lambert, P.-Y. (2010). An Overview of Parliamentary Representation of Ethnic Diversity in Poland, Greece and France. *ENARgy*. Dostupno na: [http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/ENARgy\\_08\\_2010\\_EN\\_LR.pdf](http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/ENARgy_08_2010_EN_LR.pdf)
- Lenaerts, K., Van Nuffel, P. (2005). *Constitutional Law of the European Union*. London: Thompson.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- Loughlin, M. (2004). *The Idea of Public Law*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Connell, R. (2010). Realising Political Equality: The European Court of Human Rights and Positive Obligations in a Democracy. *NILQ*. 61 (3): 263-279.

- OSCE High Commissioner on National Minorities (1999). *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note*. Haag: OSCE.
- Pal, M., Choudhry, S. (2007). Is Every Ballot Equal? Visible Minority Vote Dilution in Canada, *IRPP Choices*. (13) 1: 3-30. Dostupno na: <http://www.irpp.org/choices/archive/vol13no1.pdf>
- Peniel E. J. (2008). *From Black Power to Barack Obama*. Dostupno na: <http://www.brooklynrail.org/2008/02/express/from-black-power-to-barack-obama>
- Pilati, K.. (2010). Factors Hindering and Favouring Political Participation by Migrants and Minorities in Europe. *ENARgy*. Dostupno na: [http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/ENARgy\\_08\\_2010\\_EN\\_LR.pdf](http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/ENARgy_08_2010_EN_LR.pdf)
- Rosenfeld, M. (1994). *Constitutionalism, Identity, Difference, And Legitimacy*. Durham: Duke.
- Saban, I. (2006). Appropriate Representation of Minorities: Canada's Two Types Structure and The Arab Palestinian Minority in Israel. *Penn State International Law Review*, (24) 3: 563-594.
- Sarmah, S. (2007). Is Obama Black Enough?, *Columbia Journalism Review*. Dostupno na : [http://www.cjr.org/politics/is\\_obama\\_black\\_enough.php](http://www.cjr.org/politics/is_obama_black_enough.php) ■

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

**Sanja Barić**

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

## **Uvod**

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

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

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

## Mišljenje

Na početku imam potrebu dati dvije uvodne napomene.

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

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

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

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

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

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

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

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

### Ad 1. Predstavljanje nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru

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

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

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

Temeljnim za ocjenu ustavnosti ovakvih rješenja smatram ispravno tumačenje i razumijevanje pojma "predstavničkog tijela u RH" iz čl. 71. Ustava RH, u vezi s preambulom Ustava RH te člancima 1, 3, 15. i 45. Ustava RH. Prema mojem mišljenju, iz navedenih ustavnih odredbi (koje smatram nepotrebnim ovdje u cijelosti citirati) nedvojbenim se ukazuje da je **Hrvatski sabor predstavničko tijelo naroda – kao zajednice slobodnih i ravnopravnih državljana – koji narod vlast ostvaruje izborom svojih predstavnika temeljem općega i jednakog biračkog prava**. Svako izdvajanje bilo koje skupine hrvatskih državljana iz ukupnog korpusa "naroda" prema bilo kojemu kriteriju, pa tako i prema kriteriju nacionalne pripadnosti, i kreiranje rješenja po kojemu takva skupina biva *posebno* predstavljena primjenom *općega i jednakog* biračkog prava smatram ustavnopravno neprihvatljivim, odnosno suprotnim temeljnom slovu i smislu Ustava RH, samome temeljnom pojmu "naroda" "iz kojeg proizlazi vlast i kome pripada vlast". Takvo rješenje presumira da postoje različiti, ustavnopravno priznati i prepoznati dijelovi naroda, što se ima reflektirati u zastupljenosti pojedinih dijelova općega i zajedničkog pojma naroda. To nije slučaj s Ustavom RH. Narod je jedan i jedinstven i u ustavnopravnom smislu čine ga svi državljani RH, bez obzira na njihove osobne karakteristike, pa tako i nacionalnu pripadnost.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

## Ad 2. Matematički izračun zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina

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

## Ad 3. Status Srpskoga narodnog vijeća

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\*\*\*

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

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

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

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

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

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

#### **Bilješke**

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

#### **Literatura**

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

# Znanstveno mišljenje o ustavnosti Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i izbornog zakona<sup>1</sup>

**Zvonimir Lauc**

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

## I.

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

## II.

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

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

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

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

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

### III.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Članak 4.

(1) Svaki državljanin Republike Hrvatske ima: pra-

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

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

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

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

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

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

#### Članak 7.

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

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

#### Članak 19.

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

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

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

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

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

#### **Članak 2.**

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

Mandat zastupnika nije obvezujući i oni nisu opozivi.

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

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

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

#### **Članak 15.**

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

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

#### **Članak 16.**

Pripadnici srpske nacionalne manjine biraju tri zastupnika u Sabor u skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina.

Pripadnici mađarske nacionalne manjine biraju jednog zastupnika u Sabor.

Pripadnici talijanske nacionalne manjine biraju jednog zastupnika u Sabor.

Pripadnici češke i slovačke nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor.

Pripadnici austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor.

Pripadnici albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor.

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

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

#### **Članak 42.**

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

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

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

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

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

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

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

Odlučne da u okviru svojih teritorija zaštite opstanak nacionalnih manjina;

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

Smatrajući da pluralističko i istinsko demokratsko

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

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

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

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

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

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

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

Sporazumjele su se o sljedećem:

#### Članak 4.

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

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

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

#### Članak 21.

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

## IV.

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

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

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

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

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

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

## V.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

## VI.

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

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

## Bilješke

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

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

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

#### Literatura

Arday, L. (2010). Nacionalne manjine, manjinska politika u Istočnoj i Srednjoj Europi. *International Relations Quarterly*. (1) 2. Dostupno na: [http://www.southeast-europe.org/pdf/2/DKE\\_02\\_S\\_K\\_ARDAY.pdf](http://www.southeast-europe.org/pdf/2/DKE_02_S_K_ARDAY.pdf)

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

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

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

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

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

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

# Ustavnost izmjena Ustavnog zakona o pravima manjina (NN 80/2010) i Zakona o izboru zastupnika (NN 145/2010)<sup>1</sup>

**Branko Smerdel**

**Neustavne su odredbe koje sofisticiranom izbornom tehnikom osiguravaju dominaciju jedne od stranaka s pretenzijom zastupanja srpske manjine, kao i odredba koja određuje da srpske stranke ističu jednake izborne liste u svih deset izbornih jedinica jer vrijeda načelo političkog pluralizma**

## I.

*Neustavne su odredbe članka 5. ZID Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 145/10) koje posebno sofisticiranom izbornom tehnikom osiguravaju dominaciju jedne od stranaka (odnosno političkih opcija) koje pretendiraju na zastupanje srpske nacionalne manjine. Neustavna je i odredba članka 9. ZID ZIZHS-a koja određuje da srpske stranke ističu jednake izborne liste u svih deset izbornih jedinica jer se njome, na štetu svih ostalih političkih stranaka i (ili) nezavisnih lista, vrijeda načelo političkog pluralizma koje predstavlja jednu od najviših vrednota ustavnog poretka iz članka 3. Ustava. Ustavni sud je ovlašten i dužan sve takve odredbe ukinuti.*

U odluci o ukidanju Ustavni sud je *dužan odrediti* po kojim će se propisima održati izbori. S obzirom na to da je rok za izmjenu izbornog zakonodavstva pred istekom (kako je utvrdio Ustavni sud svojim Mišljenjem o primjeni članka 5. Ustavnog zakona za provedbu Ustava 16. prosinca 2010), te da se ustavne norme kao ni norme Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina ne mogu izravno primijeniti na provođenje izbornog postupka, jer su te odredbe načelne naravi i u svrhu primjene moraju se razraditi zakonom (članak 83. stavak 2. Ustava), to može biti

Branko Smerdel, profesor ustavnog prava i predstojnik Katedre za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. E-pošta: branko.smerdel@pravo.hr

samo Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (Pročišćeni tekst NN 69/2003).

## II.

Članak 45. Ustava, u svezi s člankom 3. i člankom 14. Ustava, jamči opće i jednako pravo glasa. Članak 15. stavak 3. Ustava iz 2000. godine, istina, dopušta poseban i ekstreman slučaj takozvane pozitivne diskriminacije putem zakonskog dodjeljivanja dodatnog glasa pripadnicima nacionalnih manjina.

## Nema dvojbe da temeljna ustavna načela imaju prednost pred svim ostalim ustavnim normama

Usklađenost takve norme s cjelinom ustavnog koncepta pluralističke demokracije i vladavine prava, izraženog posebno u članku 3. koji određuje najviše vrijednosti ustavnog poretka, za nas je bila prijeporna od samog donošenja, na što smo upozoravali kao vanjski član saborskog Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav tijekom rasprava 2000. i 2001. godine.

Slični primjeri u svijetu, koliko nam je poznato, ograničeni su na dva i, k tome, bitno različita primjera, teritorijalno ograničena na područje povijesnog prebivanja autohtonih nacionalnih manjina. Takvo rješenje ne pridonosi zaštiti pripadnika nacionalnih manjina, nego samo jača položaj njihovih profesionalnih parlamentarnih zastupnika, koji stvaraju zajednički parlamentarni klub i ne oklijevaju vršiti pritisak ni na sam Ustavni sud.

Ograničavajući se ovdje na pravni pristup, moramo naglasiti kako se ova ustavna norma, bez ikakve dvojbe, kao i sve druge ustavne norme posvećene posebnoj zaštiti nacionalnih manjina, odnosi jednako na *pripadnike svih nacionalnih manjina kojima je zajamčena ravnopravnost s pripadnicima hrvatskog naroda, ali i sa svim ostalim državljanima, a u pogledu zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, i sa svim osobama pod jurisdikcijom Republike Hrvatske.*

## III.

Pitanje narušavanja načela općega i jednakog prava glasa otvara neusporedivo teže i zaoštrenije pitanje ustavnosti izmjenе članka 15. dodavanjem stavka 3. ustavnim promjenama iz 2000. godine (kao i članka 45. st. 4. ustavnim promjenama iz 2010. godine što, međutim, nije predmet ovog razmatranja), to jest njihove *usklađenosti* s načelom jednakosti utvrđenim u Izvorišnim osnovama, kao i u člancima 1, 3, 14, 45, 72. i 75. Ustava.

Radi se o izuzetno važnom i osjetljivom pitanju međusobne usklađenosti ustavnih normi (usp. izlaganje predsjednice Ustavnog suda prof. dr. sc. Jasne Omejec na konferenciji "Dvadeseta obljetnica Ustava RH" u Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti 16. prosinca 2010). Za nas nema dvojbe da temeljna *ustavna načela imaju prednost* pred svim ostalim ustavnim normama i

da je ustavotvorac dužan voditi računa o poštivanju temeljnih ustavnih vrijednosti.

Ustavni sud Republike Hrvatske nedvojbeno *nije nadležan* odlučivati o ustavnosti pojedinih ustavnih odredbi *in abstracto*, niti bi bio ovlašten za njihovo ukidanje. Ustavni sud je, međutim, nedvojbeno *ovlašten izučiti svaki predmet* od značaja za ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, *na sjednici donijeti svoje mišljenje i o njemu obavijestiti Hrvatski sabor* (članak 129. al. 5. Ustava i članak 104. UZUSRH-a).

## IV.

Odredbe članka 15. Ustava, kao i sve ostale relevantne ustavne odredbe i stipulacije Izvorišnih osnova te svi međunarodno-pravni instrumenti koji su na snazi u Republici Hrvatskoj, nedvojbeno *jednako* tretiraju pripadnike *svih* nacionalnih manjina. Nikako se ne bi moglo ni smjelo tumačiti da je dopušten *različit tretman pojedinih* nacionalnih manjina, kao što su uopće zabranjeni diskriminacija i svaki oblik nesnošljivosti, jer su svi pred

**Odredbe članka 15. Ustava, kao i sve ostale relevantne ustavne odredbe i stipulacije Izvorišnih osnova te svi međunarodno-pravni instrumenti koji su na snazi u Republici Hrvatskoj, nedvojbeno jednako tretiraju pripadnike svih nacionalnih manjina. Nikako se ne bi moglo ni smjelo tumačiti da je dopušten različit tretman pojedinih nacionalnih manjina**

zakonom jednaki (članak 14). Jamstvo ravnopravnosti se, dakako, odnosi i na najveću nacionalnu manjinu – srpsku. Dakle, *nedvojbeno je neustavan članak 1. stavci 2. i 3. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina* (NN 80/10), jer (*prima facie* negativno) diskriminira Srbe u odnosu prema pripadnicima svih drugih nacionalnih manjina kojima se priznaje dodatni glas.

Usprkos jednoglasnim upozorenjima struke i znanosti na brojnim skupovima, od kojih je prvi održan na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu u organizaciji Hrvatske udruge za ustavno pravo 5. studenog 2009. godine,<sup>2</sup> ovo je rješenje ipak usvojeno u obliku izmjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina istodobno s ustavnim promjenama 16. lipnja 2010. godine. To je samo jedan od elemenata složenosti situacije u kojoj smo se našli ignoriranjem znanstvenih i stručnih stajališta tijekom tajnih pregovora vladajućih i oporbe o ustavnim

promjenama u razdoblju između listopada 2009. i travnja 2010. Važnim držimo napomenuti kako ni na ponovljeno traženje nismo uspjeli dobiti uvid u fonogram tih tajnih pregovora, premda smo ga opetovano tražili u svrhu znanstvenog istraživanja.

## V.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina nije, kako je to još 1994. godine *pro foro interno* utvrdio Ustavni sud, akt ustavnog ranga jer nije donesen po postupku predviđenom za donošenje i promjenu Ustava, uređenome u poglavlju 9, čl. 147-150 Ustava. To je potvrđeno odlukom Ustavnog suda iz 2000, a zatim i konstitucionalizirano ustavnim promjenama iz 2000. godine. U pitanju je organski zakon koji se, kako je određeno ustavnim promjenom članka 83. stavak 1. i 2. Ustava iz 2000. godine, donosi dvotrećinskom većinom svih zastupnika. Naziv "ustavni zakon" predstavlja slučaj takozvanog *falsa nominatio* što ne mijenja pravnu narav propisa koji je u pitanju. Prema tome, ovaj, kao ni drugi ustavni zakoni, nije izuzet od nadzora ustavnosti od strane Ustavnog suda.

Međutim, naziv "ustavni" prihvaćen je za zakon koji razrađuje posebnu zaštitu nacionalnih manjina još u studenom 1991, te zatim zadržan u svim kasnijim izmjenama, pa bi se moglo kazati kako je *longa consuetudine* taj naziv postao uobičajen. To je učinjeno na posebno i dosljedno inzistiranje predstavnika međunarodne zajednice i (nekih) predstavnika nacionalnih manjina *kako bi se istaknuo njegov poseban politički značaj* (v. Smerdel i

### Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina nije, kako je to još 1994. godine *pro foro interno* utvrdio Ustavni sud, akt ustavnog ranga jer nije donesen po postupku predviđenom za donošenje i promjenu Ustava, uređenome u poglavlju 9, čl. 147-150 Ustava

Sokol, 2009:18). Koliko god je, dakle, pravno moguće, u razmatranju mogućnosti ukidanja navedenih odredbi Ustavnog zakona o pravima manjina valja pažljivo razmotriti njegov politički značaj i moguće političke posljedice takve odluke.

Odluka o ukidanju članaka 1. i 3. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina značila bi najveći politički iskorak u povi-

jesti Ustavnog suda. Takav iskorak Ustavnom sudu ne preporučamo iz pravnih, političkih i povijesnih razloga. Držimo, naime, kako je neustavnost posljedica dogovora vladajućih i oporbe te je može ispraviti samo Hrvatski sabor.

### Naziv "ustavni zakon" predstavlja slučaj takozvanog *falsa nominatio* što ne mijenja pravnu narav propisa

Teleološka metoda – a prema akademiku Barbiću (Barbić, 2010:1), ona je postala najvažnija metoda interpretacije Ustava i zakona – nalaže Ustavnom sudu da objektivno i u cijelosti procijeni ne samo usklađenost i unutarnju koherentnost ustavnih i zakonskih tekstova, nego i političke i socijalne učinke koje bi izazvala odluka o ukidanju. Političke intervencije u ustavne i zakonske tekstove, kako smo bezbroj puta upozoravali, ne mogu se razriješiti isključivo pravnim sredstvima. U svakom slučaju, naše dugogodišnje zalaganje za primjenu kombiniranih metoda ustavne interpretacije, uključujući i teleološku metodu, koje je uvijek do sada bilo usmjereno na poticanje ustavnih sudaca na veću kreativnost i aktivnost, ne isključuje potrebu da u određenim situacijama Ustavnom sudu treba savjetovati oprez i samoograničenje.

Pitanje posebnog položaja zastupnika manjina nužno bi slijedilo iz njihove posebne izborne osnove i posebno olakšanog postupka izbora. To je pitanje na koje mora odgovoriti ustavotvorac.

#### Bilješke

- 1 Mišljenje koje je 25. veljače 2011. na zahtjev Ustavnog suda Republike Hrvatske napisao Branko Smerdel. Uredništvo je u tekstu izvršilo manje jezične intervencije i intervencije potrebne zbog prilagodbe uobičajenom formatu časopisa. Intervencije uredništva ni na koji način ne mijenjaju semantiku teksta. Oprema teksta je redakcijska, a naglasci u samom tekstu autorovi (nap. ur.).
- 2 Izlaganja sudionika u cijelosti su publicirana u časopisu *Novi informator* tijekom studenog i prosinca 2009.

#### Literatura

- Barbić, J. (2010). O vladavini prava u hrvatskom pravnom sustavu. *Novi informator*. 5826-5827: 1-3.
- Smerdel, B. i Sokol, S. (2009). *Ustavno pravo*. Zagreb: Informator. ■

# Status Srpskoga narodnog vijeća

Osvrt na čl. 4. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 89/2010)<sup>1</sup>

**Aldo Radolović**

**Temeljno je pravilo moderne  
građanske vlasti da svaki  
obnašatelj javne vlasti mora takav  
legitimitet dobiti na slobodnim i  
demokratskim izborima**

1. Uvodno citiranom novelom Ustavnog zakona se, između ostalog, određuje da Srpsko narodno vijeće "djeluje kao Koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine i ima pravnu osobnost (stavak 8. Novelom izmijenjenog članka 33. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina); u prethodnom stavku 7. Novele predviđa se da, kada je to određeno međunarodnim ugovorima, funkciju koordinacije nacionalne manjine može vršiti krovna udruga te manjine".

2. Predlagatelji ispitivanja ustavnosti su Srpski demokratski forum i Socijalistička partija Hrvatske. Oni naglašavaju da im pobijeni propis, bez njihova pristanka i izbora, nameće Srpsko narodno vijeće kao "krovnu udrugu".

3. Srpsko narodno vijeće je po svom karakteru udruga, tj. jedna od brojnih udruga i, u svakom slučaju, ne dolazi u obzir moguće svojstvo da bi bila pravna osoba s određenim javnim ovlaštenjima.

4. Rabljeni izrazi "krovna udruga", "koordinacija udruga" i sl. i s jezičnog i s pravnog aspekta su vrlo neodređeni, nejasni i višeznačni. Stoga ne mogu odgovarati ustavnopravnim zahtjevima izvjesnosti pravne norme i odstupaju od načela vladavine prava (čl. 3. Ustava Republike Hrvatske).

5. Iz ovih (iako, dakle, nejasnih i višeznačnih) odredbi dade se ipak deducirati da novela Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina ima u vidu Srpsko narodno vijeće kao unekoliko posebno istaknutu i glavnu udrugu građana srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj.

6. Srpsko narodno vijeće, načelno gledano, može imati odnosno dobiti i takvo svojstvo, ali ne na temelju propisa, nego

Aldo Radolović, redovni profesor građanskog prava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci, sudac Ustavnog suda i zamjenik predsjednice Ustavnog suda Republike Hrvatske. E-pošta: aldo\_radolovic@usud-hr

samo na temelju volje ostalih pripadnika srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj i njihovih drugih udruga.

7. Temeljno je pravilo moderne građanske vlasti da svaki obnašatelj odnosno sudionik javne vlasti mora takav legitimitet dobiti na slobodnim izborima i taj izbor povremeno provjera-

**Srpsko narodno vijeće je po svom karakteru udruga, tj. jedna od brojnih udruga i ne dolazi u obzir moguće svojstvo da bi bila pravna osoba s određenim javnim ovlaštenjima.**

vati na, dakako, slobodnim i demokratskim izborima. Propisom predviđeni određeni prioritet Srpskog narodnog vijeća stoga je u opreci s načelom demokracije koje je sastavni dio Ustava Republike Hrvatske (st. 1. podst. 13. Izvorišnih osnova, st. 3. Izvorišnih osnova i čl. 1. Ustava).

8. Hrvatski građani, pripadnici srpske nacionalne manjine, imaju pravo sami određivati broj i dopustivi sadržaj rada svo-

jih udruga, kao i birati "krovnu" udrugu koja će "koordinirati" rad tih udruga, ali je s ustavnog stanovišta presudno da to bude izraz njihove demokratske volje.

9. Na taj način zasigurno će doći do jačanja procesa unutar-nje demokratizacije među pripadnicima srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj, a to će, posljedično, pozitivno djelovati i na opći proces jačanja demokracije u Republici Hrvatskoj.

10. Ustavni sud Republike Hrvatske pokretanjem postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 4. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina otvara stoga nove, ustavno šire i demokratskije perspektive za pripadnike srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj.

#### **Bilješke**

- 1 Izlaganje na sjednici Ustavnog suda 29. srpnja 2011. Uredništvo je u tekstu izvršilo manje jezične intervencije i intervencije potrebne zbog prilagodbe uobičajenom formatu časopisa. Intervencije uredništva ni na koji način ne mijenjaju semantiku teksta. Oprema teksta je redakcijska (nap. ur.) ■

# Načelo laičnosti u francuskome političkom sustavu

Hrvoje Špehar

Francuska iznimka ili francuska posebnost u odnosima između crkve i države, koja se vrlo slabo primjenjuje u drugim europskim zemljama, pokazala je brojne prednosti i nedostatke. Unatoč stanovitoj primjeni u razvoju zajedničkoga europskog modela odnosa prema crkvama, poglavito u institucijama Europske Unije, načelo laičnosti u francuskome političkom sustavu nije identično širokom definiranju drugih političkih sustava kao sekularnih ili političkih sustava u kojima su crkva i država razdvojene (što je samo negacija teokracije). Temeljne su odrednice francuske laičnosti inzistiranje na odvajanju političkoga i javnog života od utjecaja komunitarizama, odbacivanje koncepcije komunitarnih prava i "samoupravljanja" unutar religijskih zajednica te, istodobno, velika briga za kulturnu baštinu koja izvire iz katoličanstva.

Uspoređujući Francusku, Belgiju i Nizozemsku, belgijski profesor prava Rik Torfs ukazuje na to da je historijska pozadina svih triju zemalja vrlo slična, da su dijelile zajedničke političke institucije te da su se tijekom historijskog razvoja ustalile sličnosti, a potom i razlike u odnosima. Francusku ipak karakterizira jedinstven odnos između države i crkve. Prema Torfsovu mišljenju, odnosi između države i crkve u Francuskoj mijenjali su se u četiri ključna razdoblja. Obilježavaju ih događaji koje se može nazvati *ključnim prekretnicama*.

Prvo razdoblje počinje Francuskom revolucijom 1789, a poglavito Deklaracijom o pravima čovjeka i građanina od 26. ko-

lovoza 1789, koja jamči slobodu vjerovanja. U čl. 10. Deklaracije piše da "nitko ne smije biti uznemiravan zbog svojih stavova, pa tako i vjerskih, sve dotle dok njihovo izražavanje ne remeti javni red uspostavljen zakonom" (*Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, mêmes religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi*). Jednako je važan Ustav od 3. listopada 1791. kojim je uspostavljena ustavna monarhija, a koji u čl. 3. jamči "svim ljudima slobodu govora, pisanja, tiskanja i objavljivanja njihovih mišljenja, a da spisi ne budu podvrgnuti bilo kakvoj cenzuri ili inspekciji prije objavljivanja, te obavljanje vjerskih obreda kojima su privrženi" (*La liberté à tout homme de parler, d'écrire, d'imprimer et publier ses pensées, sans que les écrits puissent être soumis à aucune censure ni inspection avant leur publication, et d'exercer le culte religieux auquel il est attaché*). Ključni događaji u tom razdoblju bili su nacionalizacija crkvenih dobara i uspostava državnog financiranja crkve dekretom od 2. studenoga 1789. Antiklerikalni trend počeo je u svibnju 1793. i proizveo je brojne sukobe s klerom i s papom.

Drugo razdoblje počinje konkordatom između Napoleona I. (1769-1821) i pape Pija VII. (1742-1823) koji je potpisan 15. srpnja 1801. Uz konkordat, francuska je vlada jednostrano proglasila 77 organskih članaka koji su civilnim vlastima jamčili dominantnu ulogu u državno-crkvenim odnosima. Odnos između Napoleona i pape Pija VII. doživio je dramatične trenutke 1804. kada je Napoleon tražio od pape da ga proglašiću carem, što je Pio



VII. odbio. Zbog toga 1806. nastaju veće napetosti u njihovim odnosima, pa Napoleon anektira papinsku državu, a papa Pio VII. ekskomunicira Napoleona. Potom Napoleon pritvara papu najprije u Savonu (Ligurijska), a potom u Fontainebleau. Pio VII. nije popustio, pa dok je bio u zatočeništvu nije imenovao nove biskupe u Francuskoj. Unatoč različitim previranjima, dvjema restauracijama (1814. i 1852) i dvjema republikama (1848. i 1875), konkordat između Napoleona i Pija VII. je preživio i ostao ključan dokument za odnose crkve i države u Francuskoj 19. stoljeću. U Alzasu i Lorraineu još vrijede njegove odredbe.

Treće razdoblje, prema Torfsu, počinje Zakonom o odvajanju crkve i države od 9. prosinca 1905, koji je uspostavio posve novu praksu u odnosima prema crkvama – potpunu neutralnost države. To je razdoblje zapravo počelo ranije: u posljednja dva desetljeća 19. stoljeća kada je zbog novih političkih okolnosti laicizirano školstvo. Istodobno se odvijala masovna, često nasilna, nacionalizacija imovine crkvenih redova (najčešće bolnica, velikih samostanskih posjeda i dr.). Tako se zakon iz 1905. prije može nazvati rezultatom, negoli ključnom prekretnicom u odnosima države i crkve. Također, Francuska je tek Ustavom Četvrte Republike 1946. službeno proglašena laičkom republikom. To je potvrdio i Ustav Pete Republike 1958. Riječ je, dakle, o višestrukim ključnim prekretnicama od 1882. do 1946/1958. s nizom različitih previranja za vrijeme Treće Republike.

## Temeljne su odrednice francuske laičnosti inzistiranje na odvajanju političkoga i javnog života od utjecaja komunitarizama, odbacivanje konceptije komunitarnih prava i "samoupravljanja" unutar religijskih zajednica te, istodobno, velika briga za kulturnu baštinu koja izvire iz katoličanstva

Četvrto razdoblje Torfs definira gubljenjem antiklerikalnog naboja u vremenu nakon Drugoga svjetskog rata. To je ujedno i najspornija ključna prekretnica. Naime, premda se u Francuskoj osamdesetih godina vodila snažna polemika o laičkoj školi, premda su se održavali prosvjedi za i protiv laičke škole i privatnih škola i premda je rasprava o nošenju vela proizvela previranja na političkoj sceni, bitna praksa laičke republike u Francuskoj nije promijenjena. Nije učinjen nijedan ustupak na račun postojećeg zakona, a nisu ni uspostavljeni oblici kooperacije između crkve i države koje zakon nije poznavao. Jedino je politički dvojbena ostala uloga ondašnjeg ministra unutarnjih poslova, a sadašnjega predsjednika države Nicolasa Sarkozyja u broj 8 - prosinac 2011.

posredovanju u organiziranju islamskih zajednica u Francuskoj u jednu krovnu organizaciju na nacionalnoj razini. Ponekad se spominje i to da su rasprave o "otvorenoj" laičnosti naspram laicizma označile kraj jedne historijske epohe u kojoj su u društvenom sukobu bile "dvije" Francuske. Međutim, zasad se ne čini opravdanim da se to razdoblje jednoznačno označi kao ključna prekretnica u odnosima između države i crkve u Francuskoj. Prije bi se moglo govoriti o tendencijama koje će možda u budućnosti proizvesti stanovite promjene.

Ako se prihvatiti činjenica da je Zakon o odvajanju crkve i države od 9. prosinca 1905. još uvijek na snazi i da uvelike konfigurira francuski politički sustav i njegovu poziciju unutar Europe (kao iznimku), ključna pravna prekretnica u odnosima crkve i države ostaje upravo 1905. godina. U čl. 1. tog zakona piše: "Republika osigurava slobodu savjesti. Ona jamči slobodno prakticanje kultova uz navedene iznimke u interesu javnog reda" (*La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public*). Nadalje, u čl. 2. piše da "republika ne priznaje, ne plaća i ne subvencionira nijedan kult" (*La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte*).

Valja se suglasiti s nizom autora o tome da prva dva članka zakona rezultiraju vjerskom neutralnošću države. Premda ne ignorira postojanje crkava i drugih vjerskih zajednica, država ih odbija javno priznati i podržavati. Stoga je religija privatna stvar francuskih građana. Laičnost republike može biti shvaćena dvojako. Ona se, prvo, može odrediti negativno, to jest kao odbijanje da se stane na stranu neke od crkava ili da se neke od njih financiraju. Ona se, drugo, može odrediti i pozitivno, kao načelo neovisne javne sfere koja omogućava jednak tretman svih. No iz načela odvojenosti crkve i države mogu proizaći dva problema. Država, ponajprije, ne mora uvijek reagirati kao da je riječ o privatnoj stvari pojedinaca, pri čemu se neke vjerske aktivnosti mogu smatrati važnijima od drugih. Drugi problem proizlazi iz činjenice da se vjerske zajednice mogu smatrati subjektima u određenim slučajevima. Upravo zbog toga Torfs smatra da je francuska laičnost izgubila ideološku oštrinu kakvu je imala u vrijeme donošenja zakona. Tome u prilog ide postojanje različitih sofisticiranih "mreža" koje su izgradile vjerske i javne vlasti.

Ako se smatra da religija ne može ostati privatna stvar pojedinca zbog svoje društvene dimenzije, religijski društveni angažman može se sagledati na najmanje dva načina. Prvi čini utjecaj religije na ponašanje pojedinaca u društvu, a drugi to što religija stvara različite oblike zajednica koje participiraju u obredima, prenose svoju vjeru, stvaraju institucije, pa ih civilne vlasti ne mogu jednostavno ignorirati. Stoga kontakti između crkvenih mreža i javnih vlasti mogu biti podijeljeni u četiri kategorije:

(1) određene vjerske službenike – one koji rade u zatvorima, bolnicama ili privatnim školama – plaća država, ako su škole ušle u ugovorni odnos s državom po zakonu iz 1959;

(2) država može jamčiti određeni iznos za izgradnju novih crkava i prostora za bogoslužje;

(3) religijska udruženja, uključujući i crkve, izrazito su favorizirana u poreznom sustavu (primjerice, poslodavci i drugi porezni obveznici mogu biti oslobođeni plaćanja poreza do određene

nog iznosa ako doniraju određeni iznos za rad neke organizacije koja služi javnom dobru);

(4) država je vlasnik katoličkih mjesta za bogoslužje koja su izgrađena do 1905, što rezultira time da država financira očuvanje, restauraciju i održavanje brojnih katoličkih katedrala.

Posebno je važna četvrta kategorija koja se odnosi na održavanje crkvenih objekata koji su izgrađeni do 1905. Naime, može se činiti kako je zakonom 1905. nanesena velika šteta Katoličkoj crkvi time što su joj oduzete katedrale, samostani i crkve kao vjekovna katolička baština u Francuskoj. S druge strane, država na taj način izravno financira brojne prostore za katoličko bogoslužje, što možda ne bi činila kada bi ta dobra pripadala Katoličkoj crkvi. Budući da zakon dijeli kultno od kulturnoga (*culturelle, culturelle*), jasna je namjera zakonodavca da zaštiti velik dio katoličke baštine koju smatra i nacionalnom baštinom.

#### Izabrana literatura

Baubérot, J. (2004) *Laïcité 1905-2005, entre passion et raison*. Pariz: Éditions du Seuil.

Bedouelle, G., Costa, J. P. (1998). *Les laïcités à la française*. Pariz: Presses Universitaires de France.

Larkin, M. (2004). *L'Église et l'État en France. 1905: La crise de la Séparation*. Toulouse: Éditions Privat.

Langlois, C. (1988). L'Inqualifiable et l'inévitable. La déchristianisation révolutionnaire. *Archives des sciences sociales des religions*. (66) 1:25-42.

Peña-Ruiz, H. (2004). *Što je laičnost?* Zagreb: Politička kultura.

Peña-Ruiz, H. (2005). Lecture de la loi de séparation du 9 décembre 1905 à la lumière de l'actualité. *Matériaux pour l'histoire de notre temps*. 78:54-60.

Pion, É. (1991). *L'avenir laïque*. Pariz: Éditions Denoël.

Rambaud, Th. (2004). *Le principe de séparation des cultes et de l'État en droit public comparé. Analyse comparative des régimes français et allemand*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

Terral, H. (2007). Laïcité religieuse, antireligieuse, a-religieuse: L'évolution de l'école française entre 1880 et 1918. *Social Compass*. (54) 2:255-265.

Torfs, R. (1996). Church and State in France, Belgium, and the Netherlands: Unexpected Similarities and Hidden Differences. *Brigham Young University Law Review*. 4:945-973.

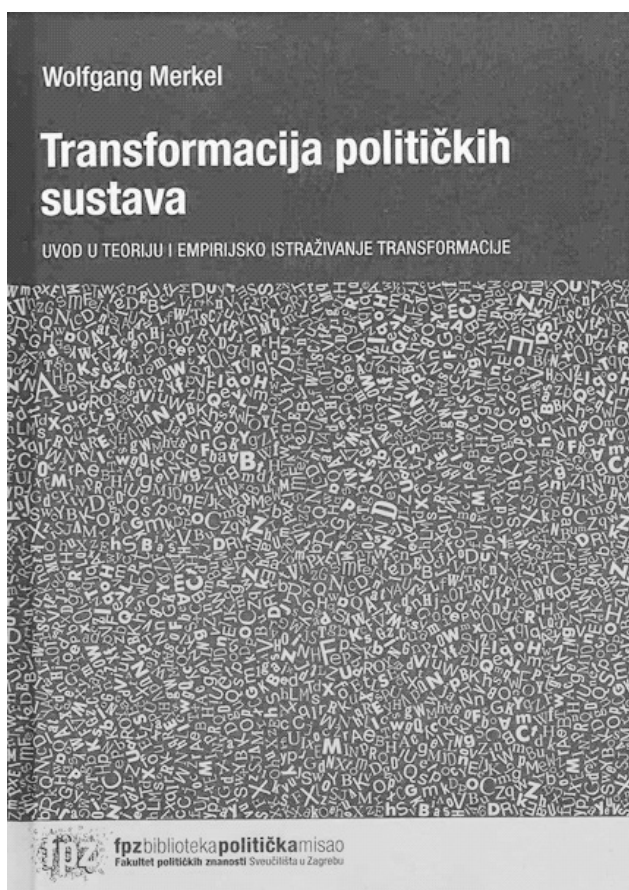
Vaucelles, L. de (1992). Laïcité en débat. *Archives des sciences sociales des religions*. (78) 1:179-190. ■

Wolfgang Merkel

# Transformacija političkih sustava. Uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije

Zagreb, Fakultet političkih znanosti, 2011.

Pero Maldini



*Transformacija političkih sustava. Uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije* hrvatski je prijevod drugoga, prerađenog i proširenog izdanja knjige *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung* Wolfganga Merkela, poznatoga njemačkog profesora komparativne politike s Humboldtova sveučilišta u Berlinu i jednog od vodećih istraživača u Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). To je, na određeni način, sinteza njegova plodnoga znanstveno-istraživačkog rada na tom području, koja konceptijski omogućuje vrlo pregledan i cjelovit uvid u ovu kompleksnu problematiku. Zaslugom izdavača knjiga se kod nas pojavila ubrzo nakon njemačkog izdanja 2010.

U ovoj opsežnoj politološkoj studiji sustavno se izlaže problematika demokratizacije autokratskih poredaka od Drugoga svjetskog rata do danas. Riječ je o prvome i zasad jedinom sustavnom uvodu u znanstvenu analizu i istraživanje transformacije političkih sustava koji, uz raščlambu relevantnih teorijskih koncepata, daje i obuhvatnu empirijsku analizu procesa demokratizacije i promjene političkih režima u naznačenom razdoblju. No tematika transformacije političkih sustava nije ograničena samo na politički aspekt, kao što je u tranzitološkoj literaturi uobičajeno, nego obuhvaća sve relevantne dimenzije demokratske transformacije postautokratskih društava, uključujući i promjene gospodarskoga i socijalnog sustava, odnos masa i elita te utjecaj vanjskog okruženja, što je posebno važno za razumijevanje demokratske tranzicije postkomunističkih društava. Pokazuju se kompleksan odnos među svim društvenim podsustavima i njihova povezanost, uvjetovanost transfor-

Pero Maldini, doktor političkih znanosti, izvanredni profesor na Odjelu za komunikologiju Sveučilišta u Dubrovniku. Autor knjiga *Demokracija i demokratizacija* (2008) i *Politička kultura i demokratska tranzicija u Hrvatskoj* (2011). E-pošta: pero.maldini@unidu.hr

macijskih procesa konkretnim društvenim kontekstom, a demokratska tranzicija analizira se kao transformacija cijelog društva. U toj je funkciji i metodologija koja uključuje konzekventno povezana teorijska razmatranja i empirijske analize. Riječ je o reprezentativnome komparativnom pristupu što obuhvaća pregled i usporedbu relevantnih teorijskih pristupa procesima demokratske transformacije, analizu i usporedbu različitih političkih sustava na osnovi jasno definiranih temeljnih pojmova i međusobno usporedivih parametara, te sustavni faktografski prikaz demokratskih transformacija. Teorijska uopćavanja i tvrdnje utemeljeni su na empirijskim analizama demokratskih tranzicija pojedinih društava kojima je posvećena osobita pozornost i koje svojim opsegom čine znatan dio knjige. Takvim pristupom ona znatno nadmašuje formu udžbenika (što, nota bene, stoji u podnaslovu na naslovnici izvornika), ali i brojne tranzitološke studije, bilo teorijske bilo regionalne, koje se bave posebnim slučajevima demokratske tranzicije.

U knjizi se najprije izlaže teorijski okvir u kojemu se navode i analiziraju odgovarajući pristupi demokratizaciji, te se definiraju pojmovi i kategorije (vlada, režim, sustav, država, demokracija, autokracija, autoritarizam, totalitarizam), što omogućuju jasno konceptualno razumijevanje i određenje političkih režima. Upravo ta precizna raščlamba pojmova i teorijskih pristupa te njihovo dosljedno korištenje u analizi transformacije političkih sustava čine posebnu vrijednost knjige. Dajući sažet, pregledan i kvalitetan uvid u relevantne teorijske pristupe i njihovo korištenje u tumačenju transformacijskih procesa, autor istodobno gradi i izoštava kategorijalni aparat za utvrđivanje karaktera demokracije i njezine djelotvornosti koji je primjenjiv na sve režime. U tom smislu, Merkel piše o tri dimenzije (vertikalna dimenzija legitimacije i kontrole vlasti, dimenzija liberalne pravne i ustavne države i dimenzija kontrole agende) i pet parcijalnih režima (izborni režim, pravo na političku participaciju, građansko pravo na slobodu, horizontalna odgovornost i djelotvornost vlasti) kao preduvjetima djelotvorne ili konsolidirane demokracije. Time postavlja jasne kriterije za obuhvatnije i egzaktnije mjerenje učinaka demokracije, koji su znatno zahtjevniji od uobičajenih minimalnih formalnih kriterija koji ne omogućuju dostatno razlikovanje nominalno demokratskih, a stvarno defektnih demokracija od djelotvornih ili, kako ih Merkel naziva, usidrenih demokracija. Premda se pritom oslanja na kriterije konsolidirane demokracije što su ih postavili O'Donnell i Schmitter (podvrgavanje političkih aktera pravilima, uz definiranje načina, sredstava i postupaka političkog djelovanja), Linz i Stepan (pet interaktivnih arena konsolidirane demokracije kao preduvjeti demokratskog poretka) i Dahl (poliarhija kao demokracija zasnovana na građanskim pravima nasuprot formalnoj demokraciji), Merkelov je koncept znatno obuhvatniji i precizniji. Taj relativno kompleksan, ali koherentan instrumentarij (mjerljivih i usporedivih) kriterija čini univerzalno primjenjiv metodološki "alat" u vrednovanju demokratskih dosega određenoga političkog sustava. Riječ je o izvornoj inovaciji koja u sebi povezuje ključna postignuća teorije sustava, modernizacijske teorije (podjednako socijalno-strukturnih, socijalno-kulturnih i institucionalnih pristupa)

i tranzicijske teorije (teorije aktera), te kontekstualnih činitelja (poglavito uloge masa i elita te regionalnih posebnosti). Glavne faze prelaska iz autokracije u demokraciju prikazuju se tako kroz sustavno povezivanje dinamike njihove strukture i djelovanja aktera.

Na toj teorijskoj osnovi, u drugome i znatno opsežnijem dijelu knjige autor analizira demokratizacijske valove, drugi i osobito treći val, u četiri velike svjetske regije: drugi val u Njemačkoj, Italiji i Japanu, te treći u Južnoj Europi nakon 1974. (Portugal, Grčka, Španjolska), Latinskoj Americi (Argentina, Čile, Peru, Venezuela, Nikaragva i Meksiko), Istočnoj i Jugoistočnoj Aziji (Filipini, Južna Koreja, Tajvan, Tajland, Indonezija) te, naposljetku, u komunističkim zemljama Srednje i Istočne Europe. Analize različitih zemalja vrlo su iscrpne i bogate pojedinostima, opisima i empirijskim podacima. Iz njih su razvidne brojne specifičnosti pojedinih zemalja i demokratizacijskih procesa u njima, njihove sličnosti i različitosti. Merkel pritom na konkretnim primjerima propituje teorijske postavke, osobito postavke teorije aktera, pokazujući njihove eksplanatorne dosege i ograničenja. Uz to, identificira političke, socijalno-ekonomske i socijalno-kulturne preduvjete demokracije i utjecaje političkog naslijeđa, raščlanjuje obilježja i strategije političkih aktera, djelovanje građana u transformacijskim procesima, raspravlja o fazama i sadržajima transformacijskih procesa, međunarodnom kontekstu i problemima u funkcioniranju mladih demokracija. Posebno su vrijedne analize uzroka sloma pojedinih autokratskih režima, različitih oblika i tijekova transformacije i institucionalizacije demokracije, utvrđivanje činitelja uspjeha jednih i neuspjeha drugih tranzicija, rizika deformacije, te procjene perspektiva održanja i razvoja demokracija. Posebnu pozornost pridaje političkome i kulturnom kontekstu te utjecaju vanjskih činitelja (odnosi demokracije, rata i mira, međunarodno okruženje, međunarodno pravo). U tom se smislu izdvajaju analize postkomunističkih tranzicija, upravo zbog mnogih specifičnosti po kojima su međusobno slične i po kojima se znatno razlikuju od svih drugih tranzicija trećega vala.

Bitan doprinos tih analiza upravo je u tome što se uspjeh (ili neuspjeh) demokratizacije postautokratskih društava konzekventno objašnjava upravo iz međuodnosa političkih, socijalno-kulturnih i socijalno-ekonomskih činitelja i utjecaja vanjskih činitelja. Merkelov kategorijalni i analitički aparat čini se doista primjenjivim na sve političke sustave. Nameće se i stanovita analogija s R. Inglehartom, koji je, ne tako davno, svojom teorijom ljudskog razvoja koja objašnjava mehanizme djelovanja socijalno-strukturnih činitelja na proces demokratizacije kroz njihov utjecaj na promjene u političkoj kulturi i društvenim vrijednostima, a koje su socijalno-kulturna osnova razvoja i održanja demokracije, "dovršio" modernizacijsku teoriju. Merkel je ovim djelom na sličan način bitno dopunio, metodološki unaprijedio i "zaokružio" klasičnu tranzicijsku teoriju. Oba su autora razvila izvorne koncepte upravo zbog analitičke ograničenosti klasičnih teorijskih modela, kako modernizacijske tako i tranzicijske teorije, u objašnjenju kompleksnoga procesa demokratizacije, bilo da je riječ o nastanku, razvoju i održanju demokracije bilo o transformaciji autokracija u demokraciju.

Ovako opsežno i sustavno djelo o transformacijskoj tematici dosad nije objavljeno. Merkelova je studija nesumnjivo izvorno i inovativno djelo koje će bitno obogatiti postojeću literaturu iz komparativne politike. No knjigu nije dostatno samo jednom pročitati. Ona se ubraja u onu vrstu literature kojoj se stalno vraćamo, otkrivajući u njoj svaki put nešto novo. Ona funkcionira i

kao vodič kroz područje, čemu pridonosi i iznimno opsežan popis referentne literature od 1.209 naslova. Merkelova je studija nezaobilazna za svakoga tko se bavi istraživanjem demokratizacije, ali instruktivna i pristupačna i onima koji su slabije upućeni u to područje. ■

Branislav Šutić

# Državno i političko uređenje Republike Hrvatske

Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću i Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2011.

Krešimir Petković



Kada je 2002. godine objavljena knjiga *Politički sustav Hrvatske* Nenada Zakošeka (Zakošek, 2002), Jovan Mirić, tada već umirovljeni profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, u entuzijastičnoj je recenziji ustvrdio da je riječ o knjizi koja "za hrvatske politološke prilike, ima posve neuobičajni (sic, K.P.) naslov". Mirić je, naime, u to vrijeme smatrao da je pisanje takve knjige – koja bi hrvatsku politiku smještala u teorijske i interpretacijske okvire sustavske teorije bilo koje vrste – već prirodom samog predmeta istraživanja znatno otežana zadaća. Istraživač hrvatske politike suočavao se, po njegovu mišljenju, s "neizgrađenošću, fragilnošću i stalnim promjenama institucijsko-normativne strukture hrvatskoga političkog sustava". Na prijelazu stoljeća, Mirić je u ocjeni Zakošekove knjige kategorički mogao ustvrditi i sljedeće: "U Hrvatskoj su, zasad, jedino izvjesni *proces*i, pa je logično da se upravo njih istražuje" (Mirić, 2002:170, 171).

Profesor u mirovini Jovan Mirić makar je u nečemu nedvojbeno imao pravo. Zakošekova knjiga doista je "neuobičajna". Iako je objavljena prije desetak godina, ona je do danas ostala *jedina cjelovita politološka autorska studija hrvatskoga političkog sustava* u dvadeset godina hrvatske državnosti, koja može poslužiti kao udžbenik u sveučilišnoj nastavi. S obzirom na to da se na Fakultetu političkih znanosti dvadesetak godina istražuje hrvatska politika i predaje politički sustav Hrvatske, ta je činjenica vjerojatno jedan od većih skandala hrvatske politologije. Zakošekova je knjiga danas stara gotovo deset godina i mnoge segmente hrvatske politike ne obrađuje u skladu sa suvremenim politologijskim udžbeničkim standardima. Ukratko, u

Krešimir Petković, viši asistent na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Izvodi seminarsku nastavu na kolegijima Politički sustav Hrvatske i Političko odlučivanje. E-pošta: kpetkovic@fpzg.hr

Hrvatskoj danas bolno nedostaje autorska studija političkog sustava Hrvatske koja bi pokazivala stanje poddiscipline i bila udžbenik upotrebljiv na razini dodiplomske sveučilišne nastave. To je činjenica koja definira disciplinarni kontekst u koji treba smjestiti knjigu Branislava Šutića. Svojom strukturom – koja se uz izbore, stranke, parlament, predsjednika i vladu, bavi medijima, lokalnom politikom, pa i međunarodnim integracijama – i uvodnom najavom da će istražiti "stvarno i formalno djelovanje (hrvatske, nap. K.P.) države" (Šutić, 2011:9), Šutićeva knjiga u čitatelju raspiruje nadu da će skandalozna praznina u području poddiscipline hrvatske politike biti u najmanju ruku djelomično popunjena. Ako se zahtjevi za monografskom studijom šire koncipiranoga političkog sustava nekome čine preuzetnima, naslov i citirana deklaracija nedvojbeno upućuju makar na studiju sustava vladavine u smislu *polity* odnosno *government* u Hrvatskoj. Je li Šutić ispunio ta očekivanja i dao nam traženi politološki udžbenik iz *Croatian government* ili čak *political system*, na što upućuju struktura i sadržaji knjige?

Nakon spomenutoga početnog određenja predmeta studije, koji državu određuje gotovo ničeanski, kao hladno čudovište, razlažući je pritom na dvije skolastičke komponente ("stvarno i formalno djelovanje . . . države"), Šutić raspreda romantičnu naraciju o genezi svog predmeta istraživanja. Stoljeća povijesno-političke patnje i različitih vrsta opresije doveli su do toga da je "običnom pripadniku hrvatskoga naroda izgledalo stvaranje suverene hrvatske države više kao Božje čudo negoli kao ljudsko djelo" (Šutić, 2011:10). Implicirana teofanija hrvatske državnosti u Šutićevoj se sinkretičnoj naraciji sasvim lako kombinira s hegelijanskim kategorijama "logike same povijesti". Bogojavljenje u konačnici ipak prepušta pozornicu hrabroj, samoprobudenoj naciji, pa je "čudesna u svemu tome bila uloga po broju malog, ali duhom i srcem snažnog hrvatskog naroda" (Šutić, 2011:10). Hrvati su tako postali nešto poput Hobita, mali ali hrabri agenti povijesti koji ruše vladavinu tame, samo što je, za razliku od Tolkienova Međuzemlja, u Šutićevu uvodu nizak rast supstituiran niskim brojem pripadnika nacije.

Na državotvornu se naraciju nastavlja opći temeljni sadržaji političke znanosti, koji otkrivaju ambiciju nekovrsnoga pojmovnog priručnika iz uvoda u politologiju. Tako se, na nešto manje od pedeset prvih stranica knjige, kombiniraju objašnjavanje temeljnih pojmova političke znanosti s udžbeničkom općom poviješću države, teorijom organizacije i upravljanja. U tom se izlaganju pojavljuju reference na različite autore od Akvinskoga i Aristotela, preko Webera, pa do Lasswella i Kaplana ili, recimo, do Bertranda Russella i njegovih razmatranja o moći. Na marginama, gdje je autor odlučio smjestiti različite citate i naglaske, katkad osvanu pravi galimatijasi poput sljedeće rečenice: "Politička vlast izvor je političke moći, a glavni izvor političke moći autoritet je vladajuće političke snage društva" (Šutić, 2011:19). To bi, recimo, mogao biti labavi opis djelovanja HDZ-a u ranim 1990-ima u političkom trokutu pokret-stranka-država ili možda zbrkana fraza iz kakvoga trećerazrednog marksističkog pamfleta, ali nedvojbeno je, u okvirima pojmovnika, ilustracija pojmovne zbrke u kojoj se jasno ne razlikuju neki od nosećih pojmova političke znanosti.<sup>1</sup> Ako uvodni dio nije doslovce plagiran formom, o čemu će još biti riječi, onda je diskvalificiran broj 8 - prosinac 2011.

banalnošću površno tretiranih općepoznatih sadržaja. Kao pojmovni priručnik svakako će bolje poslužiti neko prevedeno djelo uvoda u politologiju ili u komparativnu politiku. Na samome se kraju uvodnoga dijela Šutićev pojmovnik transformira u kratak formalno-birokratski prikaz materije državljanstva, granica i teritorija te podjele vlasti, više u žanru hrvatskoga ustavnog i državnog prava, nego politologijske rasprave. Takva diskurzivna neujednačenost obilježje je cijelog djela, koje se ne može odlučiti pripada li političkoj znanosti, ustavnom pravu ili znanosti o upravljanju.

Glavni korpus djela, koji obuhvaća gotovo 250 stranica, bavi se ustrojem vlasti, izbornim pravilima i rezultatima izbora na svim razinama vlasti, političkim strankama, lokalnom samoupravom i njezinim financiranjem, Europskom Unijom i NATO-om, pa i medijima i političkim marketingom u Hrvatskoj. Širina tematskog zahvata doista implicira ambiciju da se napiše udžbenik iz političkog sustava Hrvatske u njegovim različitim strukturnim i procesnim aspektima (dakle najšire koncipirane "države" i njezina "formalnoga i stvarnog djelovanja"), a ne samo udžbenik iz državnog ustrojstva u najužem smislu *Croatian government*. Štoviše, cijela problematika katkad se metodički povezuje s općim i komparativnim sadržajima: hrvatske izbore prate opće refleksije o izbornome sustavu, a isto vrijedi i za stranke i politički marketing. Međutim, širi zahvat od Zakošekove studije ne treba biti razlog za radost. Šutićevu obradu materije ustvari obilježavaju krajnja "mršavost", površnost i banalnost, kojima vrijedi dodati i nesposobnost bilo kakve sinteze nabacanih papiraka i očito nepraćenje aktualne politološke literature. Nije riječ o starome institucionalizmu, nego prije o nečemu sličnome ukoričenoj brošuri tekstova s vikipedijskih stranica koji laicima daju prve informacije o predmetu. Ponegdje se potkrade znakovito miješanje pojmova, nagoviješteno naglascima u uvodu (primjerice, "autoritativnog sustava vlasti" umjesto "autoritarnoga sustava vlasti", Šutić, 2011:190) i diskurs naivnoga predrefleksivnog normativizma tipa "trebalo bi", mimo bilo kakve ozbiljne političko-teorijske rasprave. Sintagma *case study* kod Šutića označava tek nešto dulje ilustrativne primjere, a rasprave o EU i NATO-u svode se na prezentacije iz institucionalnih početnica i kronologija pristupanja koje odgovarajuća ministarstva tiskaju pod proračunskom stavkom za propagandne brošure.

Potpuni nesklad između teorijskih uvoda u temu i empirijskog prikaza navodi čitatelja na razmišljanje o razlozima takve diskurzivne i sadržajne neusklađenosti. Primjerice, hrvatske političke stranke prikazane su na razini kratkih deskriptivnih natuknica, nakon što je iznesena Sartorijeva rasprava o strankama. Prikazu izbora i izbornog natjecanja u Hrvatskoj prethodi rasprava o utjecaju izbornih na stranačke sustave gdje se redom raspravlja o pristupima autora kao što su Maurice Duverger, Douglas Rae, William Riker, Giovanni Sartori, Arend Lijphart i Dieter Nohlen. Pritom sâm prikaz izbora u Hrvatskoj ni na koji način ne aplicira bilo koju od tih teorija ili hipoteza u analizi. Teorijski i "empirijski" dijelovi su, riječju, potpuno nepovezani. Razlog tome moglo bi biti nešto mnogo banalnije od uvodno konstatiranoga "Božjeg čuda" – prepisivanje. Naime, ako se s dijelom Šutićeve knjige o vezi izbornoga i stranačkog sustava usporedi

uvodni dio studije Mirjane Kasapović o izbornome i stranačkom sustavu u Hrvatskoj, u kojemu ona istim redoslijedom raspravlja o istim autorima (Kasapović, 1993:9-31), lako se može uočiti frapantna sličnost. Lako je pokazati da je Šutić svoju raspravu dobio parcijalnim prepisivanjem uvodnih i istaknutih dijelova iz navedenog izvora. Kod Šutića, primjerice, možemo pročitati sljedeće rečenice:

Politički učinci izbornih sustava stari su koliko i sam institut izbora.

Duverger također razlikuje izravni i neizravni utjecaj izbornog sustava na politički život – izravni utjecaj očituje se na način da izborni sustav određuje strukturu stranačkog sustava, a neizravni se očituje na način da stranačka struktura koja je oblikovana od strane izbornog sustava utječe na formiranje političkog života.

Rae stranački sustav definira kao mrežu kompetitivnih odnosa između političkih stranaka, s obzirom na njegovo razlikovanje elektivnog i parlamentarnog sustava.

William Reiker raspravu o političkim učincima izbornih sustava smješta u sredinu 19. stoljeća... Prema Reikeru, Duvergerovi su stavovi bili prihvaćeni i prije nego su objavljeni.

Analizom uvjeta Sartori je formulirao četiri pravila o odnosu izbornih i stranačkih sustava:

- izborni sustavi relativne većine... (sljede četiri pravila, prepisana od Kasapović, nap. K.P.).

Utjecaj izbornih sustava na politički život Lijphart prikazuje razlikovanjem dva temeljna tipa demokracije: konkurencijsku i konkordancijsku. *Konkurencijska*, koju karakterizira dvostranački sustav, prevlast vlade nad parlamentom, jednodomni ili dvodomni parlament s politički nevažnim drugim domom, centralistička struktura države te većinski izborni sustav koji blokira male stranke, zasniva se na političkom odlučivanju demokratski postavljene "obične" većine. Za razliku od toga, u *konkordancijskoj* demokraciji, koju karakterizira podjela i ograničenje vlasti, višestranački sustav i koalicijska vlada, dvodomni parlament sa snažnim drugim domom, razmjerni izborni sustav i decentralizirani federalizam, preferira se odlučivanje kvalificiranom većinom (Šutić, 2011:79-82)

Kod Kasapović, unutar opširnije rasprave o pozicijama istih autora, mogu se pronaći iste ili slične rečenice, koje je Šutić bez sumnje prepisao:

Politički učinci izbornih sustava najvažnije su područje izbornih studija.

Duverger razlikuje izravni i neizravni utjecaj izbornog sustava na politički život. Izravni utjecaj očituje se u tome što određeni izborni sustav uzrokuje određenu strukturu stranačkog sustava. Neizravni utjecaj pokazuje se u tome što struktura stranačkog sustava, koja je prethodno uvjetovana izbornim sustavom, određuje oblik političkog života.

Stranački sustav definiran je kao "mreža kompetitivnih odnosa među političkim strankama" (47). Rae razlikuje elektivni i parlamentarni (legislativni) stranački sustav.

Početak znanstvene rasprave o političkim učincima izbornih sustava Riker smješta već u sredinu 19. stoljeća... Duvergerovi su stavovi, ističe Riker, bili već općenito prihvaćeni u trenutku kad su objavljeni.

Pomoću 'analize uvjeta' Sartori je formulirao četiri pravila o odnosu izbornih i stranačkih sustava:

- 1. Izborni sustavi relativne većine... (sljede četiri pravila koja Šutić prepisuje uz manje preinake, nap. K.P.).

Lijphart razlikuje dva temeljna suvremena tipa demokracije: konkurencijsku i konkordancijsku.

Za konkurencijski model demokracije tipični su dvostranački sustav sa smjenjivanjem dviju velikih stranaka na vlasti, koncen-

tracija izvršne vlasti u jednostranačkoj vladi, prevlast vlade nad parlamentom, jednodomni parlament ili dvodomni parlament s politički beznačajnim drugim domom, centralistička struktura države, nedostatak pravosudne kontrole, većinski izborni sustav koji blokira male stranke (1987:47).

Za konkordancijski model demokracije tipični su podjela i ograničenje vlasti, višestranački sustav i koalicijska vlada, približna ravnoteža između egzekutive i legislative, dvodomni parlament sa snažnim drugim domom, razmjerni izborni sustav, pravosudna kontrola i decentralizirani federalizam (1987:48). (Kasapović, 1993:9-27)

Sve rečenice čitatelj lako može usporediti u izvornicima i uočiti da su kod Šutića rečenice identične onima iz studije M. Kasapović objavljene 18 godina ranije, navedene bez navodnika ili bilo kakve korektne reference uobičajene u akademskom svijetu. Rikerovo pogrešno napisano ime kao "Reiker" također je indikativno za metodologiju rada: Šutić je najvjerojatnije prepisivao stvari o kojima nema pojma i imena autora za koje nije čuo niti je išta pročitao od onoga što su napisali. Doduše, na str. 79. Šutić citira studiju iz koje prepisuje, ali stavljaajući samo dvije riječi u navodnike. Riječ je o sljedećoj rečenici: "M. Duverger polazi od postavke da je utjecaj izbornih sustava na politički život 'očita činjenica' (Kasapović, 1993)." Nakon toga se, na sljedećoj stranici, pojavljuje još jedna referenca na isto djelo, opet bez broja stranice, ali i bez ikakvih navodnika. Šutićevo je plagiranje tako jedan od ekstremnijih primjera plagijatorske strategije "žrtvovanja pješaka", u kojoj plagijator, poput zločinca iz detektivskoga romana koji podsvjesno želi da ga otkriju, ostavi jasan trag na mjestu zločina ili u njegovoj blizini.<sup>2</sup> To je vjerojatno samo jedan primjer iz obuhvatnijeg skupa, koji je ovome čitatelju bilo lako otkriti i dokazati jer igrom slučaja posjeduje referentnu literaturu. Kad bi se cijelo djelo pročitalo s identično nepovjerljivim forenzičkim naočalama i strpljivošću, vjerujem da bi na testu za plagijate pao i dio knjige o političkom marketingu, dok diskursi i prepoznatljivi autori iz žanra znanosti o upravljanju u uvodnome dijelu snažno sugeriraju prepisivanje – izravno ili iz nekoga posredujućeg izvora – iz nekog vremenog udžbenika ili studije Eugena Pusića. Takvu tvrdnju, dakako, treba dokazati; ona je tek intuitivno nagađanje, ali me tužno iskustvo s plagijatima uvjerilo da stvar obično postane znatno gora nakon podrobnoga ispitivanja,<sup>3</sup> pa sam odlučio da ne treba trošiti vrijeme na nešto od čega mi se okreće želudac.

Knjigu zaključuje više od 100 stranica državnih dokumenata (ovaj put bez margine "ukrašene" definicijama i citatima): Ustav RH, nešto izbornog zakonodavstva na nacionalnoj i lokalnoj razini te dvije manifestacije ranoga državotvorja – deklaracija o suverenosti i odluka o "raskidu državno-pravnih sveza" sa SFRJ.

Knjiga *Državno i političko uređenje Republike Hrvatske* krajnje je limitiran kompendij plagiranoga i banalnoga, u kojemu autor ne uspijeva sintetizirati pabirke koje je prikupio i nevješto nabacao na jedno mjesto. Kao pravi pacer, Šutić nije uspio prikriti ni tragove vlastita prepisivanja.

Na promociji knjige na gospićkome veleučilištu na kojemu Šutić predaje i na kojemu je u vrijeme promocije bio dekan, jedan od entuzijastičnih recenzenata knjige, Branko Caratan (još jedan umirovljeni profesor politologije), povezo ju je s napretkom discipline. Teško je reći je li Caratanov iskaz, koji su



prenijele dnevne novine, ironičan: "Ugledni sveučilišni profesor i politolog, Branko Caratan, inače dugogodišnji prijatelj Branislava Šutića i lički zet, kako je ponosno istaknuo, rekao je kako se politologija zasigurno riješila svih dječjih bolesti i pokazala da može biti korisna u društvu kada čovjek iz ličke sredine piše politološku knjigu."<sup>4</sup>

Promocija, na kojoj su se pojavila dva ministra, niz lokalnih moćnika i u javnosti istaknuti pripadnici akademske zajednice, nije pokazala samo svu grotesknost akademskih pretenzija lokalnog moćništva, koje uz upravnu i političku moć želi akademski prestiž za koji ne posjeduje elementarne pretpostavke. Promocija na kojoj istaknuti predstavnici struke veličaju jednu lošu knjigu i kojoj prisustvuju visoki državni dužnosnici ne govori o dječjim nego prije o malignim bolestima jedne akademske discipline, a možda društva i politike. Tekst na jednom internet-skom portalu, koji govori o namještanju natječaja za dekana na veleučilištu gdje je održana promocija, usput spominje promociju, ističući da je druženje "završilo ličkom janjetinom i tamburašima".<sup>5</sup>

Za razliku od političke znanosti koja gusla dok Rim gori, a ne zna ni da gusla ni da Rim gori, pa je to opravdava, folklorna prilagodba dosjetke Lea Straussa mogla bi tako glasiti: hrvatska politologija propada uz zvuk tambura i krkanje janjetine i toga je, nažalost, savršeno svjesna pa je se ne može nikako opravdati.

## Literatura

- Kasapović, M. (1993). *Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske*. Zagreb: Alinea.
- Lahusen, B. (2006). Goldene Zeiten: Anmerkungen zu Hans-Peter Schwintowski, Juristische Methodenlehre, UTB basics Recht und Wirtschaft 2005. *Kritische Justiz*. 4: 398-417.
- Mirić, J. (2002). Recenzija knjige N. Zakoška "Politički sustav Hrvatske". *Politička misao*. (39) 4: 170-172.
- Petković, K. i Sokal, A. (2010). *Some Probable Instances of Plagiarism in the Work of Professor Frank Fischer*. [http://chronicle.com/items/biz/pdf/plagiarism\\_fischer.pdf](http://chronicle.com/items/biz/pdf/plagiarism_fischer.pdf).
- Zakošek, N. (2002). *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

## Bilješke

- 1 Teror s definicijama i citatima, koji će površnom eklektičnošću lako zgroziti povjesničare ideja (citati sežu od Kanta i Hegela, preko Sartrea, pa do Gandhija i Eugena Pusića), nastavlja se na marginama nešto manje od tristo stranica "autorskoga" djela Šutićeve knjige, sve do završne sekcije s priložima.
- 2 Žrtvovanje pješaka (eng. *pawn sacrifice*, njem. *Bauernopfer*) je plagijatorska strategija u kojoj se jedan manji dio izvora iz kojeg se prepisuje valjano citira, ili se doda nešto slično korektnoj referenci, kako bi se ostvario plagijatorski profit prepisivanja većeg korpusa teksta iz tog istog izvora, ali bez ikakve reference. Metafora dolazi iz šaha gdje se prilikom otvaranja, za prednost u razvoju ili neki drugi taktički ili strateški profit, ponekad žrtvuje pijun. Ovakva je "žrtva" moguća u bilješci ili u glavnome tekstu (v. Lahusen, 2006:405).
- 3 V. Petković i Sokal, 2010.
- 4 Svi navodi preuzeti su iz teksta "Veliko zanimanje za prvu knjigu ravnatelja NP Plitvička Jezera" (nadaslov *Promocija u Gospiću*), *Večernji list*, 19. 3. 2011, [http://www.vecernji.hr/index.php?cmd=show\\_clanak&clanak\\_id=266903&action=print\\_popup](http://www.vecernji.hr/index.php?cmd=show_clanak&clanak_id=266903&action=print_popup)
- 5 Popović, Ž., LIČKA HOBOTNICA: Je li namješten natječaj da Dekan Veleučilišta Nikola Tesla u Gospiću postane Branislav Šutić, čovjek koga branitelji optužuju da je ratni dezertjer?, 21.3.2011, <http://slobodnalika.com/novosti/9311>. ■

# POLITIČKE analize

TROMJESEČNIK ZA ANALIZU HRVATSKE I MEĐUNARODNE POLITIKE

Poštovani,

Pred Vama je novi broj stručnog politološkog časopisa *Političke analize*. To je tromjesečnik za analizu hrvatske i međunarodne politike, koji izlazi četiri puta godišnje – u ožujku, lipnju, rujnu i prosincu svake godine.

Na taj smo se korak odlučili zbog nedostatka mjerodavne, stručne analize političkih institucija, procesa i sadržaja u Hrvatskoj, u našem regionalnom okruženju i u svijetu uopće. Znanstvena analiza politike rezervirana je za specijalizirane znanstvene časopise, knjige i druge publikacije, a medijski pristup politici odveć je površan, selektivan i nerijetko pristran, te ne zadovoljava potrebe za informiranošću zahtjevnije i zainteresiranije publike.

Budući da politiku shvaćamo kao racionalan proces odlučivanja i rješavanja zajedničkih problema, kvalitetna analiza relevantnih društvenih i političkih procesa i pojava jest preduvjet oblikovanja dobrih javnih politika i snaženja demokratskih institucija. Objavljenim priložima nastojimo pridonijeti takvom shvaćanju i takvoj praksi demokratske politike.

Pozivamo Vas da se pretplatite na časopis.

Za sve dodatne informacije pošaljite upit na: [politicke.analize@fpzg.hr](mailto:politicke.analize@fpzg.hr)

S poštovanjem,

Mirjana Kasapović i Ivan Grdešić, urednici

## PRETPLATNI LISTIĆ

Cijena pojedinačnog broja: 40,00 kn

Godišnja pretplata za pravne osobe 200,00 kn, za pojedince 150,00 kn,  
za pravne osobe u inozemstvu 400 kn, za pojedince u inozemstvu 300 kn.

Žiro račun: Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, Zagreb,  
2360000-1101217644 (za Političke analize)

### Godišnja pretplata na *Političke analize*

Naziv organizacije / ustanove / pretplatnika: \_\_\_\_\_

Ime i prezime (za pravne subjekte ime  
i prezime odgovorne osobe): \_\_\_\_\_

Ulica i broj: \_\_\_\_\_

Poštanski broj i mjesto: \_\_\_\_\_

Broj telefona / telefaksa: \_\_\_\_\_

OIB: \_\_\_\_\_

E-pošta: \_\_\_\_\_

Broj pretplata: \_\_\_\_\_

Potpis (i pečat za pravne subjekte): \_\_\_\_\_

Mjesto i datum: \_\_\_\_\_

Po primitku pretplatnog listića dostavit ćemo predračun za plaćanje, a po primljenoj uplati konačni račun.



# POLITIČKE analize

**UDK: 32 (05)**

**ISSN: 1847-4977**

**EAN: 9771847497001**

**Godište II, broj 8, prosinac 2011.**

**Izdavač**

Fakultet političkih znanosti  
Centar za cjeloživotno obrazovanje  
Lepušićeva 6  
10 000 Zagreb  
<http://www.fakultet.fpzg.hr>  
[politicke.analize@fpzg.hr](mailto:politicke.analize@fpzg.hr)

**Za izdavača**

Nenad Zakošek

**Glavni urednici**

Ivan Grdešić  
Mirjana Kasapović

**Izvršni urednici**

Krešimir Petković  
Daniela Širinić

**Tehnički urednik**

Vlado Zelenić

**Dizajn časopisa**

Vesna Ibrišimović

**Tisak**

Zrinski, Čakovec

Izlazi četiri puta godišnje:

u ožujku, lipnju, rujnu i prosincu

**Narudžbe i pretplata**

Cijena broja: 40,00 kn

*Godišnja pretplata*

- za pravne osobe 200,00 kn

- za pojedince 150,00 kn

- za pravne osobe u inozemstvu 400,00 kn

- za pojedince u inozemstvu 300,00 kn

Žiro račun: 2360000-1101217644 (za Političke analize)

Naklada: 1.000 primjeraka