



mate
KNEZOVIC
odvetnik

Zagreb, Vrbanićeva 20 // T: 01-457-2732 // F: 01-410-4224
odv.knezovic@gmail.com

Predlagatelji:

Marko Baotić
Marko Benaković
Nenad Buljan
Ivica Busija
Filip Čović
Draženko Ćorić
Marija Dubravac
Mladen Gučanin
Emilija Herceg
Zrinko Jurić
Krešimir Karačić
Božena Korica
Igor Lacković
Ilija Lončar
Zdravko Lozar
Josip Maršić
Mario Miličević
Robert Molnar
Franjo Pavić
Stipo Pavić
Franjo Perković
Mario Primorac
Vinko Sabljo
Josip Stjepandić
Blaženko Šegmanović
Miro Šerić
Anto Tokić
Žarko Tomasić
Dražen Trojko
Karolina Vidović Krišto
Milenko Vrljić
Ina Vukić
Diana Vukušić

Na temelju članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 49/2002.– pročišćeni tekst) podnosimo

PRIJEDLOG

za pokretanje postupka za Ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske odredaba čl. 6. i 8. Zakona o izborima zastupnika za Hrvatski sabor (Narodne novine 116/1999, 109/2000, 53/2003, 167/2003, 44/2006, 19/2007, 20/2009, 145/2010, 24/2011, 93/2011, 19/2015, 104/2015, 98/2019) s odredbama čl. 1., 3., 10. st. 1. i 2. 14. st. 1. i 2., čl. 45. st. 1. te s čl. 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava, kao i s čl. 1. Protokola 12 uz Europsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava (Nar. nov. MU 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst 8/99. - ispravak 14/02.)

Punomoći u prilogu

Ovim Prijedlogom predlaže se ocjena sukladnosti s Ustavom RH sljedeće odredbe Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor:

čl. 6.

*Izbori se provode na biračkim mjestima na području Republike Hrvatske **i u sjedištima diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske.***

Ocjena ustavnosti odredbe predlaže se za dio koji se odnosi na ograničenje biračkog mjesta na sjedišta konzularno diplomatskih predstavništva Republike Hrvatske.

Čl. 8.

*Birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj imaju **pravo na zastupljenost u Saboru i biraju tri zastupnika** na temelju kandidacijskih lista u posebnoj izbornoj jedinici, a na kandidiranje i izbor zastupnika u Sabor na odgovarajući se način primjenjuju odredbe ovoga Zakona o preferencijskom glasovanju.*

Prijedlog se odnosi na dio koji ograničava broj prava na zastupljenost u Saboru na tri zastupnika.

Podnositelji u prilogu ovog prijedloga dostavljaju pravna mišljenja koje su pribavili prije pokretanja ovog postupka koja se mogu smatrati sastavnim dijelom Prijedloga:

1. Antuna doc. dr. Mate Palića s Katedre Ustavnog prava u Osijeku, pod naslovom Prikaz izbornog sustava za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (dalje Palić)
2. Dr. sc. Zvonimira Lauca, profesor emeritus, katedra Ustavnog prava Sveučilišta u Osijeku, pod naslovom Ustavnopravno mišljenje o izbornom sustavu (dalje, Lauc) te
3. Prof. dr. Marca Gjidare, prof. Emeritusa Sveučilište u Parizu pod naslovom Općenito o pravu glasanja I o biračkom pravu iseljenika (dalje, Gjidara)

I. Posebno važne odredbe Ustava i Konvencije u ovoj ustavnopravnoj stvari

Republika Hrvatska, kao demokratska država hrvatskog naroda i slobodnih građana u ljudska prava i temeljne slobode ubraja se i biračko pravo. Pojam biračkog prava podrazumijeva da ga imaju svi punoljetni poslovno sposobni građani, bez ikakve razlike. To je načelo kojeg se treba držati a svako odstupanje mora biti opravdano i minimalno.

Pod pojmom jednakog biračkog prava razumijeva se da svaki birač ima jedan glas, te da je taj glas jednakovrijedan. U protivnom bi se radilo o nejednakosti. Dakle, jedan glas ne može se dati dva ili više puta, niti je jedan glas "teži" od drugog, odnosno glasovi birača u demokratskom društvu su jednaki.

Da bi se Republika Hrvatska mogla ubrojiti u red demokratskih i slobodnih zemalja jednako pravo glasa svih njezinih državljana podrazumijeva se kao preduvjet. Na slobodnim i demokratskim izborima odlučuje slobodno čitav hrvatski narod (državljeni, građani). Na tim temeljima je nastala Republika Hrvatska i ako ona tu svoju bit hoće zadržati nužno je da se ta načela poštuju i u praksi primjenjuju.

Zato je već u preambuli Ustava u kojem se ustavotvorac poziva na tisućljetnu nacionalnu samobitnost i državnu opstojnost hrvatskoga naroda, te i nabrajajući državnopravne oblike u kojima je hrvatski narod suvereno odlučivao, posebno očitovao da je *u novom Ustavu Republike Hrvatske (1990.) i pobjedi hrvatskog naroda i hrvatskih branitelja u pravednom, legitimnom, obrambenom i oslobodilačkom Domovinskom ratu (1991. - 1995.) kojima je hrvatski narod iskazao svoju odlučnost i spremnost za uspostavu i očuvanje Republike Hrvatske kao samostalne i nezavisne, suverene i demokratske države.*

Volja hrvatskog naroda za jednakošću i demokracijom posebno je izražena u Ustavu kao njegovom najvišem pravnom aktu. Stoga su za ovu ustavnopravnu stvar posebno važne sljedeće odredbe Ustava.

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 državljana.**

Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.

Članak 3. Ustava RH

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.**

Čl. 5. st. 1.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

Članak 6.

Osnivanje političkih stranaka je slobodno.

Unutarnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti sukladno temeljnim ustavnim demokratskim načelima.

Protuustavne su političke stranke koje svojim programom ili nasilnim djelovanjem smjeraju podrivanju slobodnoga demokratskog poretka ili ugrožavaju opstojnost Republike Hrvatske.

O protuustavnosti odlučuje Ustavni sud Republike Hrvatske.

Zakonom se uređuje položaj i financiranje političkih stranaka.

Članak 10. Ustava RH

Republika Hrvatska štiti prava i interese svojih državljana koji žive ili borave u inozemstvu i promiče njihove veze s domovinom.

Dijelovima hrvatskog naroda u drugim državama jamči se osobita skrb i zaštita Republike Hrvatske.

Članak 14. Ustava

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 44. Ustava

Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe.

Članak 45. Ustava

Hrvatski državljani s navršениh 18 godina (birači) imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Republike i Europski parlament te u postupku odlučivanja na državnom referendumu, u skladu sa zakonom.

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

U izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Republike Hrvatske i Europski parlament te u postupku odlučivanja na državnom referendumu biračko se pravo ostvaruje na neposrednim izborima tajnim glasovanjem, pri čemu birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj ostvaruju biračko pravo na biračkim mjestima u sjedištima diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske u stranoj državi u kojoj prebivaju.

U izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Republike Hrvatske i Europski parlament te u postupku odlučivanja na državnom referendumu ostvarivanje biračkog prava Republika Hrvatska osigurava i svojim državljanima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj koji se u doba izbora zateknu izvan njezinih granica tako da mogu glasovati u sjedištima diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske u stranoj državi u kojoj se nalaze ili na koji drugi način određen zakonom.

Članak 70

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

Članak 146. Ustava RH

Državljeni Republike Hrvatske su građani Europske unije i uživaju prava koja im jamči pravna stečevina Europske Unije.

Čl. 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava

Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurati će se bez **diskriminacije na bilo kojoj osnovi**, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.

Članak 1. Protokol br. 12. - Opća zabrana diskriminacije

1. Uživanje svih prava određenih zakonom osigurati će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.
2. Nitko ne smije biti diskriminiran od strane javnih tijela na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavku.

II. Uvod

Ustav i zakoni koji uređuju biračko pravo predstavljaju temeljnu odrednicu i razdjelnicu je li neki politički sustav demokratski ili je njegov karakter drugačiji. Stoga je *“izborni sustav, modaliteti glasovanja, manje ili više izvršena raspodjela prava glasa, neposredno su najočitiiji pokazatelji stupnja vladajuće demokracije u jednom društvu i jednoj državi”* (Gjidara str. 1.).

S ovakvom ocjenom suglasan je i doc. dr. Antun Palić koji ističe sljedeće: *Zastupnički mandat je temeljni konstitutivni element demokratskog višestranačkog sustava kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Izborni sustav koji producira iskrivljenu volju biračkog tijela ne može biti demokratski sustav, a Republika Hrvatska je člankom 1. Ustava RH upravo definirana kao jedinstvena, demokratska i socijalna država* (Palić str. 7.).

Pitanje prava glasa, jednakost tog prava, odnosno “vrijednost” svakog glasa prijeporno je u političkim projektima različitih političkih aktera u Republici Hrvatskoj, slobodno se može reći, od njezinog nastanka. Međutim, u stručnoj javnosti, barem načelno, nema glasa koji bi se zauzimao za nejednakost prava glasa. Upravo na tom pitanju lomio se i lomi cjelokupan politički sustav, a time i sustav političkih vrijednosti u RH, odnosno poštivanja najviših ustavnih vrijednosti. Na ovo pitanje se u RH ne gleda s nacionalnog motrišta te prava i interesa RH, njezinog razvoja i integracije svih hrvatskih državljana u taj sustav, nego se (posebno zadnjih dvadeset godina) gleda isključivo s parcijalnih usko stranačkih i ideoloških interesa. Pri takvim pogledima Ustav, njegova uravnoteženost unutar same ustavne norme, usklađenost te norme s međunarodnim aktima te aktima i pravima RH kao članicom EU, potpuno su zanemareni. Upravo Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor, Ustav te drugi zakoni koji propisuju prava koja određuju način izbora, ključna je smetnja za razvoj RH, njezinih demokratskih institucija i temeljnog sklada u društvu koji može postojati samo ako su temeljeni na pravednom postupanju države prema svim svojim državljanima.

U Republici Hrvatskoj je stalno otvorena rasprava, te su neprestani napadi na pravo glasa hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište na području RH. Paralelno s tom raspravom (ako se u hrvatskom društvu tako nešto može nazvati raspravom) traju stalna nastojanja

da se nacionalnim manjinama osiguraju posebne izborne jedinice, a čime se onda tim manjinama daje i određena politička autonomija te dezintegrirajući utjecaj u društvu i tijelima javne vlasti. Uz to je nejednakost u vrijednosti prava glasa u 10 izbornih jedinica u RH izrazito velika, a o čemu će biti više riječi u nastavku ovog prijedloga.

Dok se EU integrira, pa je tako i pravo glasa državljana članica EU zajamčeno bez obzira u kojoj se državi EU nalazilo prebivalište takvog građanina, dotle su se u hrvatskoj politici i zakonodavstvu odvijali sasvim suprotni procesi. Ti procesi doveli su do iznimnog nezadovoljstva izbornim zakonodavstvom i prijete daljnjim sukobima.

Dakle, hrvatski iseljenici su i dalje mete niza političkih stranaka i njihovih projekata, te ih mnoge političke stranke još uvijek doživljavaju kao neprijateljski element. Prema takvom političkom stremljenju prilagodio se i prilagođava i Hrvatski sabor, Vlada i druga tijela javne vlasti, te se kidaju odnosi s hrvatskim iseljeništvom koje je izniman potencijal u razvoju RH. Umjesto ne ideološkog pogleda u RH prevladao je ideološki pogled i traženje isključivo partikularnih interesa.

Nesporno je da je upravo hrvatsko iseljenišтво i u bivšem komunističkom sustavu bilo izloženo praćenju, progonima i ubojstvima. Propašću komunističkog sustava, uspostavom demokratske države i pobjedom u Domovinskom obrambenom i oslobodilačkom ratu, hrvatski narod je usmjerio tijek povijesti u smjeru mogućnosti svog demokratskog razvoja te slobode. Time je bilo nužno srušiti posljedice totalitarnog komunističkog sustava jugoslavenskih državnopravnih okirva i izgraditi nove odnose institute i institucije. Uloga iseljene Hrvatske u tim procesima bila je nemjerljiva. Upravo stoga su procesi koji se odvijaju u RH zadnjih desetljeća zapanjujući i udaraju u samu opstojnost RH kao demokratske države slobodnih i jednakih građana. Navedeni procesi, koji uvode načelo nejednakosti, nisu u interesu RH i njezinog razvoja.

Prema samoj preambuli Ustava hrvatski narod je pobjedom u pravednom, legitimnom, obrambenom i oslobodilačkom Domovinskom ratu (1991. - 1995.) čvrsto odlučio uspostaviti i očuvati Republiku Hrvatsku kao samostalnu i nezavisnu, suverenu i demokratsku državu.

Usprkos svemu navedenom trajna su nastojanja da se umanju broj zastupnika hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište na području RH, a postoje i trajna nastojanja da se potpuno izbace iz izbornog procesa hrvatski državljani s prebivalištem izvan RH. Princip na kojem se temelje takva nastojanja je "plaćanje poreza", odnosno princip da osoba koja nema prebivalište u RH u ne plaća porez RH, što dalje znači da nema prava, odnosno da nije domoljub, jer je jedini princip prava i domoljublja upravo "plaćanje poreza". Navedeni princip je netočan, tendenciozan, te ideološki i uskointeresno motiviran radi što većeg političkog utjecaja i grabljenja što je moguće veće nepripadne vlasti koja se ne temelji na principu jednakosti svih državljana i najboljeg općeg interesa.

Demokratski ustav, kao najvažniji politički akt i najviši pravni akt, koji se izravno primjenjuje, oblikuje odnos između građana/građanki i institucija vlasti, jer polazi od načela narodnog suvereniteta, te određuje da vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu, kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Narod odlučuje izborom svojih zastupnika i neposredno. Demokracija je ukorijenjena u tezi da politički suverenitet potječe od građana. Vlast države usidrena je u volji naroda, a pravedna i legitimna vladavina može se temeljiti samo na njihovoj izričitoj suglasnosti. U modernim demokracijama, ovaj se pristanak posreduje putem predstavnika koji se biraju redovitim, povremenim, slobodnim i poštenim izborima, temeljenim na općim izborima i tajnim glasovanjem. Konstitucionalna demokracija danas je organizirana u ambijentu multikulturalnog i globaliziranog svijeta. Jedno od temeljnih konstitucionalnih pitanja svake države jest odabir adekvatnog izbornog

sustava. (Lauc, str. 1.)

O kvaliteti odabranog izbornog inženjeringa značajno zavisi dosegnuti stupanj vladavine prava i participacije (uključenosti) birača, odnosno stupanj dosegnute demokracije u određenoj državi. Drugim riječima, istraživanja izbornog sustava mogu se svesti na utvrđivanje korelacije koje isti ima na dosegnutu demokraciju, (Lauc, str. 2.).

Iz gore navedenog jasno je da je u Republici Hrvatskoj nužno uspostaviti pravedan izborni sustav za izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

III. Povijest zakonskih odredbi o izboru zastupnika u Hrvatski sabor hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište na području RH u Hrvatski sabor (prije Sabor RH, odnosno Hrvatski državni Sabor).

Republika Hrvatska je već od 1992. uključila hrvatska državljane koji nemaju prebivalište na području RH u izborni proces. Tako je Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske iz 1992. (Nar. nov. 22/92) predviđao:

Članak 5.

U izborima za zastupnike biračima koji se u doba izbora zateknu izvan granica Republike Hrvatske, osigurava se ostvarivanje biračkog prava: *u diplomatsko-konzularnim predstavništvima i inozemnim uredima Republike Hrvatske.*

Birači koji se u doba izbora zateknu izvan granica Republike Hrvatske, a imaju prebivalište na području Republike Hrvatske biraju, glasujući u skladu sa stavkom 1. ovoga članka, zastupnike prema svom prebivalištu na području Republike Hrvatske,

Birači, koji nemaju prebivalište na području Republike Hrvatske biraju, glasujući u skladu sa stavkom 1. ovoga članka, zastupnike u Zastupnički dom na temelju državnih lista. uz uvjete i na način koji su utvrđeni člankom 24. ovoga zakona.

Članak 24. propisivao je da se 60 zastupnika bira tako da područje čitave države čini jednu izbornu jedinicu i birači biraju zastupnike na temelju državnih lista. Birači izvan zemlje, mogli su glasovati isključivo putem glasačkog listića na kojem se biralo 60 zastupnika razmjernim izbornim sustavom i to zbog jednostavnog razloga što je taj glasački listić bio isti na području čitave države kao jedinstvene izborne jedinice

Do promjena dolazi 1995. godine. Tim promjenama je razmjernim sustavom bilo birano 80 zastupnika u zastupnički dom, dok je u izbornim jedinicama bilo birano 28. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor (Nar. nov. 68/95), čl. 24a određeno je da se u Zastupnički dom 12 zastupnika biraju birači koji nemaju prebivalište na području Republike Hrvatske na temelju posebnih lista. Isti broj zastupnika hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište na području RH ostao je i u novelama (Nar. nov. 108/96)

Može se reći da je s gledišta jednakosti općeg prava glasa navedena promjena težila ka pravednoj raspodjeli glasova biračkog tijela. Naime, smatralo se da u je oko 10% hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište na području Republike Hrvatske te im se time dalo na značenje. Vjerujemo da se kod toga vrednovao i doprinos hrvatskog iseljništva stvaranju Republike Hrvatske te njezinom doprinosu u oslobođenju od velikosrpske agresije.

Do izmjene broja zastupnika došlo je donošenjem novog Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni Sabor i to prema odredbi čl. 43. (Nar. Nov 116/99). Za naše razmatranje

posebno su značajne sljedeće odredbe tog zakona:

Čl. 4.

Zastupnike u Zastupnički dom Sabora biraju, na temelju općeg i jednakoga biračkog prava, a zastupnike u Županijski dom Sabora na temelju općega biračkog prava, svi hrvatski državljani s navršениh 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 navršениh 18 godina života.

Čl. 6.

Izbori se provode na biračkim mjestima na području Republike Hrvatske, a za Zastupnički dom i u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske.

Čl. 16.

Republika Hrvatska jamči pripadnicima autohtonih nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj ostvarenje prava na zastupljenost u Zastupničkom domu Sabora.

Pripadnici autohtonih nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj imaju pravo izabrati pet zastupnika u Zastupnički dom Sabora koji se biraju u izbornim jedinicama utvrđenima Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora.

Čl. 43.

Birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj biraju zastupnike na temelju lista s po 14 kandidata u posebnoj izornoj jedinici.

Daljnje promjene unijete su novelama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (Narodne novine 145/2010). Biračko pravo na dostupnost izbornog mjesta je bitno reducirano te je odredba čl. 6. sada glasila: *Izbori se provode na biračkim mjestima na području Republike Hrvatske i u sjedištima diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske u stranoj državi.*

Biračko pravo dijaspore je ograničeno brojem zastupnika koje biraju i mjestom ostvarivanja biračkog prava. Takvo rješenje je integralni dio ustavnog teksta od 2010. godine. Prije toga broj zastupnika iz posebne izborne jedinice određivao se prema tzv. nefiksnoj kvoti i ovisio je o izlaznosti na izbore u 10 općih izbornih jedinica u RH. Tako je na izborima 2000. godine u posebnoj izornoj jedinici bilo birano 6 zastupnika, 2003. godine 4 zastupnika i 2007. godine 5 zastupnika. Od 2010. godine na svim parlamentarnim izborima (2011., 2015. i 2016. godine) birano je 3 zastupnika. (Palić, str. 9).

IV. Nejednakost hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u RH je protuustavna i protivna temeljnim načelima Ustava!

Ostvarivanje odlučivanja preko predstavnika podrazumijeva da svaki glas hrvatskog državljanina vrijedi jednako. Međutim, glas hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj ograničen je na tri saborska zastupnika. Nije jasno od kojih se načela polazilo kada je izglasavana navedena odredba Zakona? Stoga podnositelji smatraju da su dovedeni u nejednak položaj. Dapače, smatraju da je i odredba Ustava Republike

Hrvatske iz čl. 45. st. 2., 3. i 4. protivna odredbi čl. 3. prema kojoj je nacionalna ravnopravnost i jednakost temelj za tumačenje Ustava. Stoga se postavlja pitanje koju ustavnu odredbu treba primijeniti, one koje višestruko ponavljaju da su svi pred zakonom jednaki, da "hrvatski državljani s navršениh 18 godina (birači) imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor" (čl. 45. st. 1. Ustava) ili restriktivnu odredbu kojom je upravo ta jednakost teško narušena, odnosno više ne postoji.

Kada se govori o iseljeništvu valja u obzir uzeti kako općenito stanje iseljenika, posebno hrvatskog iseljenika, razloge iseljavanja, povijesne okolnosti iseljavanja, političke i gospodarske prilike pod kojima se dogodilo to iseljavanje, te je li se uistinu radilo o slobodnom ili prisilnom izboru u tom dijelu hrvatske populacije. Sve navedeno i druge bitne činjenice valja uzimati u obzir prilikom donošenja zakona koji se odnose na hrvatske državljane koji nemaju prijavljeno prebivalište na području RH. Također treba prosuđivati svrsishodnost zakona (ali i ustava) s gledišta interesa Republike Hrvatske s obzirom na nastojanja da se ti hrvatski državljani vrate živjeti u RH ili, ako to nije moguće postići, održavaju veze s RH. Za održavanje što intenzivnijih veza s RH bitno je posebno politički odnos i mogućnost sudjelovanja u političkom životu RH. Za uključivanje u politički život od ključne je važnosti biti dio političkih procesa, a ključna pripadnost nekoj demokratskoj političkoj zajednici ogleđa se prije svega u pravu glasa i dostupnosti biračkog mjesta.

Izborni sustav, modaliteti glasanja, manje ili više izdašna raspodjela prava glasa, nesporno su najočitiji pokazatelji stupnja vladajuće demokracije u jednoj državi (Gjidara str.1.). Pravo glasa je osnovno političko pravo (Gjidara, isto). Naime, demokratsko društvo, kao društvo koje teži jednakosti unutar date političke zajednice, svojstveno je različitost mišljenja, uključujući i politička mišljenja. Demokratsko društvo nije beskonfliktno društvo. Ono svoje političke konflikte rješava slobodnim i jednakim pravom glasa određene političke zajednice. Samo glasovanje je izraz pripadnosti određenoj političkoj zajednici i učvršćuje veze u toj političkoj zajednici. Birački čin oblikuje i pokreće proces integracije. On je u pravom smislu riječi mehanizam suprotstavljanja nasilju i odbijanju pobune, znak dovršene integracije (Gjidara, isto str. 4.).

Važnost prava istovrijednosti glasa u ostvarivanju jednakosti svih pred zakonom je i nalog Ustava RH, kako je to gore navedeno, odnosno niza odredbi Ustava RH. Odstupanje od tog načela može biti samo iznimno i razmjerno mogućoj upravo navedenoj koheziji političke zajednice. Međutim, takvo odstupanje može biti usmjereno prema malobrojnijim i ranjivijim skupinama. Stoga treba razmotriti jesu li upravo naši državljani (u najvećem broju iseljenici u europske i prekooceanske zemlje) ta ranjiva skupina koja je osobito bila izložena ekonomskom i političkom pritisku i progonu, te ratnim okolnostima, pa da bi upravo ona mogla ostvarivati po tim kriterijima i posebnu zaštitu. Tako je u tom smislu i Europski sud za ljudska prava uznio svoj stav. Tako navode da "Europski je nadzor stroži kada se lišenje prava glasa odnosi na cijelu jednu skupinu pučanstva, nadasve ako je riječ o pučanstvu koje se drži ranjivim i povijesnom žrtvom određenih isključenja (odluka od 20. svibnja 2010. Kissc/a Mađarska, žalba br. 38832/06, Gjidara, str. 10.). Hrvatsko iseljeništvo nesumnjivo je ranjiva skupina, a restriktivno pravo glasa je praktičani pokušaj isključivanja navedene skupine iz političkog života Republike Hrvatske i to po osnovu mogućnosti da ta skupina bira 3 zastupnika, te po pristupačnosti biračkog mjesta. Dakle, narušeno je pravo jednakosti. Ovakvo isključivanje određeno čl. 6. (da državljani RH u inozemstvu mogu glasovati samo u diplomatsko konzularnim predstavništvima RH) iz političkog života protivno je odredbi čl. 10. st. 1. i 2. Ustava Republika Hrvatska prema kojem RH štiti prava i interese svojih državljana koji žive ili borave u inozemstvu i promiče njihove veze s domovinom, te da se dijelovima hrvatskoga naroda u drugim državama jamči se osobita skrb i zaštita Republike Hrvatske.

Europski sud u svojoj odluci od 8. srpnja 2010. (Situropulus c/a Grčka, žalba br. 4202/07)

smatra kako efektivnost prava na slobodne izbore zahtijeva da građani mogu sudjelovati u izboru nacionalnog Parlamenta na mjestu njihovog prebivališta čak i kada se nalaze u inozemstvu, te da takva tromost čini nepravilno postupanje s iseljenim građanima s obzirom na one koji prebivaju na nacionalnom teritoriju (Gjidara, str. 10.).

Budući da je Republika Hrvatska od 2013. godine dio EU, da se u dogovoru s domicilnim državama može ugovoriti izdvojeno konzularno mjesto radi provedbe izbora za Hrvatski sabor nije jasno samoograničavanje prava na glasovanje hrvatskih državljana isključivo na sjedišta diplomatsko-konzularnih ureda. Pravo glasa, uz fizičku pristupačnost i blizinu biračkog mjesta, može se osigurati dopisnim ili e-glasovanjem. Valja upozoriti da nije dovoljno osigurati samo pristupačnost biračkog mjesta, nego i jednakost svih birača.

Prema Statističkom prikazu Ministarstva uprave broj registriranih birača u Republici Hrvatskoj na dan 31. 12. 2019. je sljedeći:

Hrvatska (birači s prebivalištem u Republici Hrvatskoj):	3.727 907
Inozemstvo (birači koji nemaju prijavljeno prebivalište u RH):	883 402

Budući da 3.727 907 birača bira ukupno 148 zastupnika, a da 883 402 birača biraju ukupno 3 zastupnika vidljiva je podzastupljenost birača koji nemaju prijavljeno prebivalište na području RH. Kada se matematički podijeli 883 402 birača na 3 zastupnika onda dobijemo jednog zastupnika na 294 467. No kada to usporedimo s biračima koji imaju na području RH prijavljeno prebivalište onda dobijemo rezultat da na svakih 25 188 birača dobijemo jednog zastupnika.

Kad su u pitanju nacionalne manjine vidljivo je da su se njihova prava na zastupljenost povećavala, a o čemu je u prethodnom dijelu Prijedloga govoreno, onda i to stanja (zakonski i praktično) odstupa od načela jednakosti svih pred zakonom te drugih ustavnih i međunarodnih odredbi i prava na koja se predlagatelji pozivaju u ovom Prijedlogu.

Republika Hrvatska je ograničavanjem broja zastupnika i neprestanim ponižavajućim postupcima obeshrabrila hrvatske državljane koji žive izvan RH da se politički angažiraju prvenstveno svojim sudjelovanjem u izborima za Hrvatski sabor. Ako pogledamo broj hrvatskih državljana koji žive izvan RH koji izlaze na izbore za Hrvatski sabor, a prema službeno objavljenim podacima Državnog izbornog povjerenstva <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament>, uočiti ćemo pad interesa, odnosno izlaznosti na izbore za Hrvatski sabor. Tako je broj tih glasača bio sljedeći:

Na izborima 2000. glasovalo je	125.655 birača;
Na izborima 2003. glasovalo je	70.525 birača;
Na izborima 2007. glasovalo je	90.402 birača
Na izborima 2011. glasovalo je	21.100 birača;
Na izborima 2015. glasovalo je	28.917 birača;
Na izborima 2016. glasovalo je	20.913 birača.

Navedene brojke su uistinu zabrinjavajuće. One pokazuju sve manji interes hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u RH za sudjelovanjem u političkom životu RH. Za takvo stanje odgovorne su institucije RH, a najveća odgovornost leži upravo na pobijanim zakonskim odredbama. Takvo postupanje protivno je odredbi čl. 10. Ustava RH koji nalaže da se promiču veze između RH i njezinih državljana koji ne žive u RH, te da hrvatska o njima vodi posebnu skrb. Također je protivno strateški dokumentima RH o odnosu RH s Hrvatima koji žive izvan RH i Zakku o odnosima Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske (Nar. Nov. 124/11 i 16/12), a o čemu će biti riječi u ovom Prijedlogu.

V. Stav EU o jednakosti prava glasa svih

RH se pristupom u EU 1. 7. 2013. godine našla u obvezi uskladiti svoje zakonodavstvo i praksu s propisima EU. Također je RH, kao članica Vijeća Europe prihvatila Europsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava.

RH je pristupom Atlantskom obrambenom savezu (NATO) te EU završila svoje razdoblje demokratske tranzicije i time se smatra demokratskom državom koja štiti osnovna ljudska prava, demokratski sustav i jednakost svih pred zakonom. O tome postoji opći konsenzus izražen u odlukama Europskog suda i posebno u odluci Ustavnog suda RH. Prema stavu Ustavnog suda, izraženom u odluci U-I-120/2011, da je, primjerice, Zakon o pravima nacionalnih manjina, koji obrađuje pravo tzv. "pozitivne diskriminacije" pa se taj način, a u odnosu na izbore održane 2000., 2003., i 2007. *teško može osigurati veći stupanj integracije nacionalnih manjina u politički život, te da istodobno to pravo u daleko većom stupnju narušava jednakost biračkog prava nego su to činile pozitivne mjere koje su bile na snazi do stupanja na snagu UIZ UzoPNM.* Nadalje se zaključuje da učinci te mjere dovode do prekomjernog narušavanja jednakosti biračkog prava u demokratskom društvu. Ustavni sud naglašava da je to pravo iznimne i tranzicijske naravi. Argumentum a contrario je taj da je u hrvatskom izbornom sustavu, odnosno u predmetnom zakonu, prisutno nerazmjerno načelo "pozitivne diskriminacije", te "negativne diskriminacije". Dakle tzv. pozitivna diskriminacija privilegira nacionalne manjine, dok "negativna diskriminacija" diskriminira hrvatske državljane koji nemaju prijavljeno prebivalište na području RH. Takvo stanje anomalija je izbornog sustava koji je nastao u vrijeme tranzicije RH, no zadržan je i nakon te tranzicije te je trajni izvor političkih, ideoloških i pravnih sukoba u RH. Dapače, pojedini predstavnici nacionalnih manjina pojavljuju se kao arbitri u svim pitanjima od značenja za politički razvoj RH i njezine demokratske institucije.

Iz gore navedene odluke Ustavnog suda jasno proizlazi stav da postojeći zakon koji daje nacionalnim manjinama nerazmjeran udio u Hrvatskom saboru dovodi do:

- nejednakosti,
- neintegracije nacionalnim manjina
- da je takvo stanje bilo privremeno, odnosno najkasnije do pristupa RH EU i NATO-

u.

Međutim, takav stav Ustavnog suda je ignoriran, a u međuvremenu su se nacionalne manjine gotovo odijelile u poseban politički entitet koji ucjenjuje, vrijeđa, optužuje hrvatski narod za fašizam, te na njega svaljuje neke povijesne terete, a sve radi održavanja privilegije određene grupe ljudi. Upravo je Ustavni sud naprijed navedenom odlukom na jedan način ukazivao što bi se moglo dogoditi u budućnosti, a što se u političkom i pravnom životu RH i događa.

Temeljno načelo hrvatskog Ustava je načelo jednakosti svih pred zakonom. Ovo načelo, u pogledu općeg i jednakog prava glasa, konkretizirano je odredbom čl 45. st. 1. Ustava koji navodi da *hrvatski državljani s navršениh 18 godina (birači) imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor.* Takva odredba prenijeta je i u ZolZHS i to u čl. 4. st. 1. koji navodi da zastupnike u Sabor biraju, na temelju općeg i jednakoga biračkog prava, svi hrvatski državljani s navršениh 18 godina života.

Europska unija je načelo jednakosti ugradila u svoju Povelju. Tako članak 20. Povelje Europske unije o temeljnim pravima glasi:

Svi su pred zakonom jednaki.

Članak 21.

Zabranjuje se svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno podrijetlo, genetske osobine, jezik, religija ili uvjerenje, političko ili bilo kakvo drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili spolna orijentacija.

Unutar područja primjene Ugovora i ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva.

Direktive Vijeća 2000/78/EZ glase:

Različito postupanje može se opravdati u vrlo malom broju slučajeva, ako određena značajka povezana s vjerom ili uvjerenjem, invaliditetom, dobi ili spolnim opredjeljenjem predstavlja stvarni ili odlučujući uvjet za obavljanje tog posla te ako je cilj opravdan, a zahtjev razmjeran. Takve bi slučajeve trebalo navesti u obavijesti koje države članice dostavljaju Komisiji.

Članak 1.

Svrha ove Direktive je utvrditi opći okvir za borbu protiv diskriminacije na temelju vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolnog opredjeljenja u vezi sa zapošljavanjem i obavljanjem zanimanja, kako bi se u državama članicama ostvarila primjena načela jednakog postupanja.

VI. Hrvatsko antidiskriminacijsko pravo

Republika Hrvatska razvila je širok sustav antidiskriminacijskog prava. Pored već navedenih odredbi Ustava valja istaknuti i druge zakonske propise.

Tako čl. 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije u relevantnom dijelu glase:

Članak 1.

Ovim se Zakonom osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju se pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije.

Članak 2.

(1) Izravna diskriminacija je postupanje uvjetovano nekim od osnova iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona kojim se osoba stavlja ili je bila stavljena ili bi mogla biti stavljena u nepovoljniji položaj od druge osobe u usporedivoj situaciji

Stav Ustavnog suda o diskriminaciji izražen u odluci Broj: U-I-144/2019 U-I-507/2019 U-I-637/2019 U-I-858/2019 U-I-873/2019 U-I-933/2019 U-I-952/2019 U-I-1107/2019 Zagreb, 29. siječnja 2020.

Tako u navedenoj odluci u toč. 29.1. ističe sljedeće: *Istodobno, Ustavni sud utvrđuje da osporene zakonske odredbe, iz kojih je svjesnim odabirom predlagatelja zakona izostavljena određena društvena skupina, proizvode generalne diskriminatorne učinke*

prema društvenoj skupini (...) za što nema ni racionalnog opravdanja ni legitimnog cilja ili je s legitimnim ciljevima ZoU-a, kao cjeline, u značajnom nerazmjeru.

Ako država svojim zakonima nije osigurala jednakost svih pred zakonom, osobito lišenje prava glasa ili njegovo bitno ograničenje, odnosno restrikcije prava glasa, kao što je slučaj s pobijanim zakonskim odredbama, kontrola i provođenje mjera nadzora pripada u hrvatskom zakonodavstvu Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Takve restrikcije podvrgnute su i nadzoru ESLJP u Strasbourgu. To je potvrđeno I u nizu odluka (npr. Hirst c/a Ujedinjeno Kraljevstvo br. 2, žalba br. 74025, Gjidara).

Smatramo da su državljani RH koji nemaju prebivalište u RH ranjiva skupina, o čemu je već iznijet stav u prethodnim recima. Naime, da ih kao takve prepoznaje i Ustav RH jasno je iz odredbe čl. 10. prema kojem Republika Hrvatska štiti prava i interese svojih državljana koji žive ili borave u inozemstvu i promiče njihove veze s domovinom, te da se dijelovima hrvatskoga naroda u drugim državama jamči se osobita skrb i zaštita Republike Hrvatske.

Jamčenje "posebne skrbi" upućuje na to da je ustavotvorac bio svjestan da se radi o skupini kojoj RH jamči posebnu skrb, odnosno zaštitu. Međutim, sporne zakonske odredbe upravo su u suprotnosti s tim nalogom Ustava RH. One ne samo da ne promiču veze između RH i njezinih državljana koji nemaju prebivalište na području RH, nego te veze ozbiljno narušavaju upravo u onom u čemu se te veze moraju jasno očitovati, a to je politički život, političke veze i jasna demonstracija pripadnosti političkoj zajednici odnosno državi čiji su državljani.

O takvim vezama Europski sud ističe da je taj nadzor nad državama još stroži kada se lišenje prava glasa odnosi na cijelu jednu skupinu pučanstva, napose ako je riječ o pučanstvu koje se drži ranjivim i povijesnom žrtvom određenih isključenja (sudska odluka od 20. svibnja 2010. u predmetu Kiss c/a Mađarska, žalba br. 38832/06, Gjidara). Budući da iseljeno hrvatsko pučanstvo jest žrtva prethodnih totalitarnih režima, ali i novijih migracija iz države koja nije osigurala uvjete za dostojan život i pravedno društvo, valja svakako uočiti da se radi o skupini koja je umnogome žrtva, no u cijelosti ranjiva skupina.

VII. Dužnost države da osigura dostupnost biračkog mjesta

Država je organizacija svih državljana jedne države. Njezina prvotna dužnost u demokratskim društvima je osiguravanje takvih uvjeta koji će jamčiti upravo ono što je određeno čl. 3. Ustava RH, a to je *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.*

Budući da je ostvarivanje navedenih najviših vrednota nemoguće u okolnostima i zakonskim odredbama koje, praktično, onemogućuju ostvarivanje jednakosti biračkog prava, to je država dužna upravo to pravo čuvati od bilo kakvih nasrtaja i pokušaja koji bi završili u stvaranju sustava nejednakosti koji se onda proširuje na sve pore društva.

Jednakost vrijednosti glasa je osigurana u izborima za predsjednika Republike Hrvatske jer ga mogu biti birani hrvatski državljani s navršениh 18 godina. No, ni prema navedenom zakonu nije osigurana dostupnost biračkog mjesta, budući da čl. 5. određuje da *u izborima za predsjednika Republike Hrvatske biračima koji se u doba izbora zateknu izvan granica Republike Hrvatske osigurava se ostvarivanje biračkog prava u diplomatsko-konzularnim*

predstavništvima Republike Hrvatske.

Republika Hrvatska je svojevrijedno, odredbom čl. 6. Zakona, odredila da se Izbori provode na biračkim mjestima na području Republike Hrvatske i u sjedištima diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske za hrvatske državljane koji nemaju prebivalište na području RH. Ovakvom odredbom grubo su narušeni naprijed navedene odredbe Ustava.

Potpuno su zbunjujuće odredbe Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017). Naime, čl. 6. st. 2. određeno da se na državnom referendumu odlučuje većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača Republike Hrvatske.

Međutim odredbe čl. 26. st. 1. i 2. su zbunjujuće jer pravo glasovanja na državnom referendumu (izgleda) daje samo biračima koji imaju prijavljeno prebivalište na području Republike Hrvatske. Evo kako glase navedene odredbe:

Glasovanje na državnom referendumu obavlja se, u pravilu, na glasačkim mjestima u Republici Hrvatskoj.

Iznimno od odredbe stavka 1. ovoga članka, hrvatski državljani koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj a zateknu se u vrijeme održavanja referenduma izvan granice Republike Hrvatske glasovat će u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u državama u kojima su se zatekli.

Iz gore navedenog jasna je nekonzistentnost prava glasa u različitim oblicima izbora. Naime, u popis birača upisani su svi hrvatski državljani bez obzira na njihovo prebivalište, a što navodi i odredba čl. 6. st. 2.. U koliziji s tom odredbom je odredba čl. 26. st. 1. koja navodi da se referendum obavlja na glasačkim mjestima u RH. Odredba st. 2. istog članka navodi samo hrvatske državljane koji se u vrijeme referenduma zateknu izvan RH a imaju prebivalište u RH. Implicitno bi se dalo zaključiti da su hrvatski državljani s prebivalištem izvan RH isključeni iz tog procesa. Međutim to bi bilo protivno naprijed navedenim ustavnim i zakonskim odredbama.

Ostaje potpuno nejasno kojim interesima RH se zakonodavac vodio kod donošenja ovih odredbi? Samoograničavanje, odnosno restrikcija kod prava glasa na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor, nije uslijedila ničim korisnim za RH i protivna je načelima iz čl. 3. Ustava RH. Donošenje ovakvih zakonskih odredbi nije izazvana općim interesom, nego samo unutarnjopolitičkim interesima određenih grupacija koje su neprijateljski usmjerene prema hrvatskom iseljeništvu. Naime, propaganda pojedinih političkih stranaka, političara, medija i udruga o tome traje, možemo to slobodno konstatirati, od nastanka Republike Hrvatske. Takva kampanja je vođena isključivo partikularnim političkim i drugim interesima, te predstavlja teško osakaćenje slobode, jednakosti, vladavine prava i zaštite demokratskog političkog sustava. Stoga smatramo da su to općepoznate činjenice javnosti u RH, a posebno Ustavnom sudu koji, uz navedeno, ima neposredna saznanja iz pojedinih predmeta u kojima je odlučivao i utvrdio posvemašnju nejednakost koja je neodrživa u demokratskom sustavu.

Valja naglasiti da su o tim pitanjima već zauzeta stajališta Europskog suda za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Primjerice, u predmetu *Lykourazos c/a Grčka*. Prema tom stajalištu državama je priznata *mogućnost uređivanja procedura nacionalnih izbora, no postoje mnogi načini organiziranja i primjenjivanja izbornih sustava, mnoštva razlika*

usred Europe, posebno u povijesnom razvoju, kulturnoj raznolikosti i nazoru koja svaka pojedina država treba uključiti u svoje vlastito viđenje demokracije... (v. Str. 10. Gjidara)

Takva odluka je još više konkretizirana u (žalba br. 42202/07). U navedenoj odluci sud drži kako efektivnost "prava na slobodne izbore" zahtijeva da građani mogu u izboru nacionalnog Parlamenta na mjestu njihovog prebivališta, dapače i kad se nalaze u inozemstvu. Takvo postupanje sud cijeni kao nepravično prema iseljenim građanima u odnosu na one koji prebivaju na nacionalnom teritoriju.

Iz naprijed navedenih odluka, koje su uostalom u suglasnosti s temeljnim načelima Ustava RH, jasno je da je nužno staviti u isti položaj sve državljane (građane) jedne države, bez obzira na njihovo mjesto prebivališta. Navedeno je uopće preduvjet da bi se neka država mogla smatrati demokratskom državom. Stoga je očigledno da je hrvatski zakonodavac postavio dvije vrlo teške prepreke jednakosti, i to:

- ograničenje broja mandata hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište na području RH;
- ograničavanjem broja biračkih mjesta isključivo na sjedišta diplomatsko-konzularnih ureda.

Valja uzeti u obzir da postoje tri mogućnosti da se ovaj pravni nonsens ukloni, a to su:

- otvaranje dovoljnog broja izdvojenih mjesta konzularno-diplomatskih mjesta u državama u kojima hrvatski državljani trenutno borave
- mogućnost dopisnog glasovanja
- mogućnost e-glasovanja.

Ovo su mogućnosti koje nisu upitne, no moguće je da postoje i drugi načini omogućavanja hrvatskim državljanima koji nemaju prebivalište na području RH da se uključe u izborni proces kao ključni proces u političkom životu jedne nacije i države. U tom smislu zakonodavac ima slobodu na koji način će osigurati jednakost i dostupnost biračkog mjesta (Lauc, str. 4.).

VIII. Nejednakost prava glasa je opća i vrlo slojevita

Ustav RH, kao i ZOIZUHS polazi od načela općeg i jednakog prava glasa. Navedeno načelo mora biti primijenjeno u daljnjim odredbama Ustava i zakona, eventualna odstupanja opravdana, iznimna i mala.

Međutim, u Republici Hrvatskoj ova načela su temeljito pogažena i u biti ismijana do krajnjih granica, a kao što vidimo različiti zakoni vrlo različito navedeno načelo krše ili ga potpuno ignoriraju.

Iako predmet ovog prijedloga nisu odredbe Zakona koje uređuju izborne jedinice I – X ipak valja uočiti da je nejednakost prava glasa unutar tih jedinica neprihvatljiva. Tako je odnos između najmanjeg i najvećeg broja za protekle izbore (2016. godine) bio sljedeći:

IV. izborna jedinica - 299.067 birača;

X. izborna jedinica - 393.965 birača;

Zakonom je predviđeno odstupanje od 5% (najviše od 10% ukupno). Međutim, između ove dvije izborne jedinice je ukupno 24,09%.

Što se tiče hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište na području Republike Hrvatske nije jasno koliki je stvaran njihov broj. Naime, prema podacima iz Registra birača koje vodi Ministarstvo uprave RH ukupan broj birača je sljedeći:

Hrvatska	3.727.907 birača
Inozemstvo	883.042 birača
Ukupno:	4.610.949 birača

Prema navedenim izračunima hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u RH je 19,15%. Međutim, zastupljeni su s 3 zastupnika, a što iznosi 1,98%.

Kada se uzmu ukupni brojevi pripadnika nacionalnih manjina, u usporedbi s brojem hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, onda su rezultati sljedeći:

Ukupno registriranih birača nacionalnih manjina na dan 7. 9. 2016.

- Srpska	193.624 birača
- Mađarska	12.328 birača
- Talijanska	17.985 birača
- Češka i slovačka	10.827 birača
- Austrijska, bugarska...	18.750 birača
- Albanska, bošnjačka...	44.594 birača
Ukupno:	298.108 birača

Međutim, kada se s tim podacima usporede službeno objavljeni podatci o izboru zastupnika u Hrvatski sabor na temelju liste kandidata u XII izbornoj jedinici onda o broju birača, Klasa: 013-03/16-01/125, Urbroj: 507/11-16-12, od 26. rujna 2016. onda dobijemo sljedeće rezultate:

Srpska	138.593 birača
Mađarska	9.981 birača
Talijanska	11.440 birača
Češka i slovačka	6.763 birača
Austrijska, bugarska...	14.767 birača
Albanska, bošnjačka...	29.777 birača
Ukupno:	211.321 birača

Iz gornjih podataka vidljivo je da se broj pripadnika nacionalnih manjina nastoji uvećati, no broj pripadnika hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište na području RH nastoji umanjiti.

Što se tiče broja birača koji su glasovali na listama za nacionalne manjine rezultati izbora na izborima/16 su sljedeći:

Srpska	19.534 birača
Mađarska	5.212 birača
Talijanska	2.338 birača
Češka i slovačka	1.590 birača
Austrijska, bugarska...	3.832 birača
Albanska, bošnjačka...	5.396 birača
Ukupno:	37.902 birača

Dakle, ukupno 37.902 birača izabrala su 8 zastupnika. Za usporedbu u X. izbornoj jedinici za 14 zastupnika na biralište je izašlo 223.180 birača.

No, kada se usporede podatci i u okviru nacionalnim manjina onda je vidljivo da je za češku i slovačku nacionalnu manjinu ukupno izašlo 1.590 birača, te da su izabrali jednog zastupnika.

Posebno su interesantne brojnije nacionalne manjine. Primjerice, broj birača srpske nacionalne manjine je 193.624 prema registru birača na dan 7. 9. 2016.. Međutim, na izbore za listu nacionalne manjine je izišlo ukupno 19.354 birača. Izraženo u postocima to znači da je na listu za srpsku nacionalnu manjinu glasovalo 9,99% birača. Ako se uzme u obzir da je na izbore izišlo više od 52% birača (52,59%) valja pretpostaviti da su preostali birači srpske nacionalne manjine glasovali sukladno svojim političkim interesima, odnosno da su glas dali kandidatima koji će najbolje moguće predstavljati sustav njihovih političkih vrijednosti i interesa, to se logično zaključuje da je preostalih oko 80 000 birača bitno utjecalo na izbor na izbornim listama od I. do X. Izborne jedinice. Vrlo slično je i s drugim listama nacionalnih manjina. Stoga je jasno da je izbor zapravo duboko diskriminatoran i predstavlja neodrživ i nepravedan sustav koji je nelegitiman i protivan temeljnim načelima Ustava.

Kada usporedimo takve rezultate onda je za izbor zastupnika u X. izbornoj jedinici bilo potrebno 15.941,4 glasa, dok je za izbor zastupnika navedenih nacionalnih manjina bilo potrebno 1.590 glasača koji su izišli na izbore. Dakle, omjer vrijednosti glasa navedenih birača češke i slovačke nacionalne manjine bila više od 10X, odnosno 10 : 1. Takvo stanje je nedopustivo, protivno demokratskom uređenju države, jednakosti svih pred zakonom i dokazuje nelegitimnost i nelegalnost takvih izbora.

Ako usporedimo broj potencijalnih glasača nacionalnih manjina na izborima/16 s brojem tih potencijalnih birača koji su glasovali za svoje nacionalne manjine onda vidimo da je njihov ukupan broj 211.321, a za sve liste nacionalnih manjina glasovalo je 37.902 birača. Budući da je na izborima/16 ukupno glasovalo u postocima 52,59 birača valja logično zaključiti da je i izlaznost pripadnika nacionalnih manjina otprilike jednaka tom postotku, odnosno da su i pripadnici nacionalnih manjina na izbore izišli otprilike u istom postotku.

Dakle, logično je za zaključiti da su pripadnici nacionalnih manjina utjecali i na izbor zastupnika koji će promicati njihove interese, a to onda daje još jači utjecaj (ionako enormnom utjecaju) nacionalnih manjina na izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Time nacionalne manjine nesrazmjerno utječu na politički život, a to dovodi do nezadovoljstva i trajnih sukoba unutar države, daje osjećaj da su neki privilegirani, da mogu ucjenjivati, iznositi svoje programe i ostvarivati ih na štetu općeg interesa te jednakosti svih.

Ovakvim postupkom, pravima i ishodima, povrijeđene su naprijed navedene odredbe Ustava RH, međunarodnih ugovora, standarda koji vrijede u EU, te se u hrvatski javni i politički prostor unose nemiri, privilegije i nejednakost.

Valja podsjetiti da je Ustavni sud u svom posebnom izvješću (U-X-6472/2010. Nar nov. 142/10) nazvano Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora ("Narodne novine" broj 116/99.), odluka U-X-6472/2010. (Nar. Nov. 142/10). Među ostalim Ustavni sud iznio je u toč. 8. i sljedeće:

U predstojećim izmjenama i dopunama ZIJIZ-a u većoj bi se mjeri trebala uvažavati mjerila tzv. zemljopisne kartografije na koju obvezuje članak 36. stavak 2. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. Ona su usmjerena na fazu delimitacijskog postupka u kojoj se »crtaju« granice izbornih jedinica, a sadrže zahtjev da se te granice što je više moguće podudaraju s administrativnim granicama upravno-teritorijalnih jedinica (uz uvažavanje, po naravi stvari, i prirodnih granica stvorenih dominantnim topografskim obilježjima, kao što su planinski usjeci, rijeke ili otoci). S druge strane, za pravilnu

provedbu delimitacijskog postupka važna su i mjerila koja se odnose na geometrijski oblik izborne jedinice, koji ne bi smio biti »neprirodan« ili iskrivljen. Ta se mjerila odnose na kontinuitet granica jedne izborne jedinice i na kompaktnost njezina teritorija. Drugim riječima, granični dijelovi svake izborne jedinice morali bi biti međusobno povezani u jedinstvenu i neprekinutu cjelinu koliko god je to moguće, a da se pri tom ne naruši primarno mjerilo: jednaka težina biračkog glasa u svakoj izbornoj jedinici.

Ustavni sud dužan je primijetiti da bi, pod pretpostavkom da je ostvarena jednaka težina biračkog glasa po izbornim jedinicama, nepoštovanje prethodno navedenih zahtjeva, pod određenim okolnostima moglo dovesti do njihove nezakonitosti s obzirom na zahtjev propisan člankom 36. stavkom 2. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. Stoga je Ustavni sud bio dužan izvijestiti Hrvatski sabor i o toj mogućoj pojavi nezakonitosti.

Iz gornjih primjera i brojki jasno je da su izbori doveli do nezakonitosti kako je to Ustavni sud naveo. Naime, brojke koje se odnose na XI. Izbornu jedinicu su puno ekstremnije u odnosu na izborne jedinice I. - X., te na izbornu jedinicu XI.

Ako značajno različit broj birača (odstupanje veće od 10%) u različitim izbornim jedinicama uz približno istu izlaznost na izbore bira jednak broj zastupnika onda je nedvojbeno kako glasovi birača kojih je bilo manje vrijede više u odnosu na glasova birača kojih je bilo više. Takva diskriminacija, koja se temelji na prebivalištu, je neustavna sama po sebi i ne može se opravdati nikakvim legitimnim ciljem odnosno razlogom iz članka 16. Ustava Republike Hrvatske (slobode i prava drugih ljudi, pravni poredak, javni moral i zdravlje) niti onima iz članka 50. st. 2. koji se odnose na dodatne kriterije za ograničavanje prava i sloboda u području poduzetničkih sloboda i vlasničkih prava.(Palić, str. 1 i 2)

Dodatna posljedica takvog stanja je činjenica da su birači u brojčano većim izbornim jedinicama potpredstavljani ne samo Hrvatskom saboru nego i u svakoj njegovoj odluci. To znači da je njihov utjecaj na sadržaj Ustava i svih zakona manji kao i njihov utjecaj na formiranje Vlade RH i, što je posebno zabrinjavajuće, na državni proračun u čijim prihodima kroz plaćanje poreza sudjeluju kao i svi ostali (Palić, str. 2)

IX. Prava nacionalnih manjina su nesrazmjerna, izvor su sukoba u javnosti i politici

Republika Hrvatska svojim zakonodavstvom osigurala je nacionalnim manjinama politički status i privilegije bez primjera u praksi EU ili susjednih zemalja. Međutim, navedeno nije dovelo do priznanja i poštovanja Republike Hrvatske, njezinih institucija i hrvatskog naroda. Dapače, može se kazati da je takav sustav doveo do traženja još većih privilegija. Međutim, ako se pogledaju brojevi pripadnika nacionalnih manjina koji glasaju za listu nacionalne manjine može se zaključiti da i nisu zainteresirani za listu svoje nacionalne manjine. Dakle, među velikim dijelom pripadnicima nacionalnih manjina postoji svijest i želja integracije u hrvatski politički korpus. Međutim, među političarima koji se legitimiraju kao predstavnici tih istih nacionalnih manjina stanje je dijametralno suprotno, odnosno niz navodnih predstavnika tih nacionalnih manjina svoj utjecaj upravo traže u navodnoj ugroženosti njihove nacionalne manjine. Kada se tome dodaju povijesni prijevori koje pripadnici pojedinih nacionalnih manjina (osobito srpske i romske) otvaraju, te na tim krilima optužuju RH za navodnu fašizaciju, ustašizaciju i sl. onda je jasno da tenzije upravo odgovaraju tim pojedincima i političkim projektima. Republika Hrvatska ima dužnost integrirati sve svoje državljane u svoj politički credo i sve svoje državljane zaštititi bez obzira na njihovo političko opredjeljenje ili nacionalnu pripadnost. Upravo takvo jedna vrsta izvanrednog stanja je nužna da bi se zadržala postojeća nerazmjerna prava nacionalnih manjina. Budući da je RH članica Nato i EU, upravo to je potvrda, a nakon teškog procesa pristupanja tim organizacijama, da je RH demokratska i slobodna zemlja, da je prošla

proces tranzicije koji navodi i Ustavni sud u svojoj odluci U-I-120/2011.

U Europskoj uniji zajamčena zastupnička mjesta, prema Europskom centru za pitanja manjina (ECMI), imaju manjine u Belgiji, Danskoj, Finskoj, Sloveniji i Hrvatskoj. U Belgiji i Finskoj samo je jedno mjesto rezervirano za manjinske zastupnike, u Sloveniji dva, u Danskoj četiri, a u Hrvatskoj osam. U Mađarskoj je situacija malo složenija. Otprije pet godina nacionalne manjine u Mađarskoj mogu osvojiti mjesto s lista nacionalnih manjina tijekom općih izbora. Kandidati nacionalnih manjina koji ne prijeđu izborni prag mogu djelovati kao nacionalni zagovornici bez prava glasa u parlamentu s pravom sudjelovanja u raspravi. U mađarskom parlamentu 13 mjesta zajamčeno je za nacionalne manjine no oni nemaju mogućnost glasa pri donošenju zakonskih akata i ne mogu utjecati, osim savjetodavno, na većinu u parlamentu.

U Italiji, koja ustavom predviđa samo je jedno mjesto, i to u Predstavničkom domu, rezervirano je za predstavnika francuske nacionalne manjine.

Danska manjinska stranka, osim na prvim izborima poslije Drugog svjetskog rata 1949., više nije sudjelovala na izborima za savezni parlament SR Njemačke, ne želeći ponovno doći u situaciju u kojoj se našla kada je u javnosti bila optužena da je njezin zastupnik dao presudan glas većine za izbor Konrada Adenauera za saveznog kancelara, pošto su demokršćani i socijaldemokrati bili izjednačeni. U političkoj kulturi danske nacionalne manjine svojstveno je da ne žele kao takvi većini određivati tko će biti politička većina, a tko manjina. Danska nacionalna manjina sudjeluje u radu Zemaljske skupštine (Landtag) savezne države Schleswig-Holstein, izbjegavajući i ondje biti presudan čimbenik u političkom odnosima većine i manjine.

Okvirnu Konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina. Uspostavivši međunarodne standarde prava nacionalnih manjina, kao dijela ljudskih prava, Okvirna konvencija u svojim je odredbama obuhvatila sve tri tzv. generacije prava manjina: pravo na slobodno izjašnjavanje o pripadnosti nacionalnoj manjini i jednakost pred zakonom bez diskriminacije, pravo na očuvanje vlastitog jezika, kulture, vjere i tradicije te pravo na sudjelovanje u kulturnome, gospodarskom, političkom i javnom životu. Posebno je važno što je Okvirna konvencija uspostavila temelj razvoja najrecentnije, tzv. treće generacije prava, kojom se osigurava sudjelovanje manjina u odlučivanju.

Dakle, kada se uzmu u obzir zakoni pojedinih zemalja EU vidljivo je da RH strši, odnosno da zakonodavstvo RH nije usklađeno s pravnim stečevinama EU.

X. Stavovi Venecijanske komisije

Europska komisija za demokraciju (tzv. Venecijanska komisija) je savjetodavno tijelo za ustavnopravna pitanja, sastavljena od znanstvenika i sveučilišnih profesora s područja ustavnog i međunarodnog prava, sudaca vrhovnih i ustavnih sudova te članova nacionalnih parlamenata. Iako ih imenuju države stranke proširenog sporazuma, članovi Komisije svoje dužnosti obavljaju u osobnom svojstvu. Komisija je neovisno tijelo koje surađuje, prije svega, s članicama Vijeća Europe, ali i drugim zainteresiranim državama nečlanicama te međunarodnim organizacijama i tijelima.

U nadležnosti Venecijanske komisije četiri su ključna područja. Pomoć državama u rješavanju različitih ustavnih pitanja, izbori i referendumi, suradnja s ustavnim sudovima, izrada međunarodnih studija i izvješća te organizacija međunarodnih seminara. (Lauc, str. 6)

Venecijanska komisija u svom izvješću 19 utvrdila je sljedeći niz važnih zajedničkih i općih obilježja

- vladavine prava, koji nije potpun;
- Zakonitost (uključujući transparentan, pouzdan i demokratski proces donošenja zakona);
- Pravna sigurnost;
- Zabrana proizvoljnosti;
- Pristup pravosuđu pred neovisnim i nepristranim sudovima;(Lauc, str. 5)

XI. Diskriminacija etničke većine (Hrvata) u Ustavu i Zakonu?

Prema ZIZuHS nigdje se ne spominje hrvatski narod (u smislu etničke pripadnosti). Prema tom zakonu određeni broj zastupničkih mjesta (8) zajamčen je isključivo nacionalnim manjinama koje su politički subjekti, dok etnički Hrvati nisu nikakav politički subjekt zbog samog svog etniciteta, nego su politički subjekt zbog svog državljanstva. Dok je kod nacionalnih manjina ključna i bitna etnička pripadnost, kod Hrvata je ona nebitna. Sva ostala zastupnička mjesta nisu rezervirana ni jednoj etničkoj skupini. Prema tome, etnički Hrvati, usprkos činjenici da se upravo po njegovom etnikumu država naziva, formalnopravno mogu ostati bez i jednog etničkog Hrvata u Hrvatskom saboru.

Sve naprijed navedene odredbe Ustava i zakona ne jamče ni jedno zastupničko mjesto etničkim Hrvatima. Općepoznata je činjenica da se niz zastupnika u prethodnim i sadašnjem sazivu Hrvatskog sabora, a koji nisu s liste nacionalnih manjina, izjašnjavao kao pripadnici različitih naroda, odnosno da se nisu izjašnjavali kao etnički Hrvati.

Ako je u RH ključna etnička pripadnost za izbor u Hrvatski sabor onda bi u tome zakonodavac morao biti dosljedan te osigurati razmjernu zastupljenost Hrvata, a što nije slučaj. Ne samo da to nije slučaj, nego se Hrvate i ne percipira u spomenutom zakonu kao etničku skupinu.

XII. Kolizija odredbe čl. 45. st. 2. i 3. s temeljnim načelima jednakosti svih pred zakonom

U izborima za Hrvatski sabor, sukladno čl. 45. st. 2., birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj imaju pravo izabrati tri zastupnika, u skladu sa zakonom. Ova odredba, očigledno, nije u skladu s temeljnim ustavnim načelima i demokratskim postavkama, kao ni stručnim mišljenjima ustavnih stručnjaka.

Demokracija je nezamisliva bez izbora koji se održavaju u skladu s određenim načelima, koja ih čine demokratskim izborima. Ova načela predstavljaju poseban aspekt europskog ustavnog naslijeđa koje se s pravom može nazvati "europsko izborna naslijeđe". Ono obuhvaća dva aspekta - prvi, stalni, kojeg čine ustavna načela izbornog prava kao što je opće, jednako, slobodno, tajno i neposredno pravo glasa, i drugi - istinski demokratski izbori mogu se održavati samo ako su ispunjeni izvjesni osnovni uvjeti demokratske države, koji se zasnivaju na vladavini prava, kao što su osnovna prava, stabilnost izbornog zakona i efikasna proceduralna jamstva (Lauc, str. 8.).

Međutim, a kako je prije višestruko ponavljano, odredba čl. 45. st. 2. i 3. Ustava u koliziji je s drugim odredbama Ustava, a prvenstveno s odredbom čl. 1. st. 2. prema kojoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana, kao gore opisanim odredbama Ustava i Konvencije. Posebno je interesantno da je odredba čl. 45. st. 1. Ustava u koliziji sa st. 2. i 3. istog Ustava.

XIII. Koje odredbe Ustava (i ZolZHS) valja primijeniti s obzirom na ograničavanje prava glasa hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište na području RH?

Budući da je očigledna kolizija naprijed navedenih odredbi Ustava RH s ograničavajućom odredbom čl. 45. st. 2. i 3. nije jasno koju ustavnu odredbu treba primijeniti. Iako je odredba čl. 45. st. 2. konkretna i jasna ona je ipak u suprotnosti s odredbom čl. 1. st. 2. čl. 3., čl. 10. st. 1. i 2., čl. 14. st. 2., čl. 45. st. 1. te i drugih odredbi zbog kojih se ovaj prijedlog i podnosi koji je temelj za tumačenje Ustava, kao i naprijed navedenim odredbama Konvencije. Pa iako je navedena odredba jasna ona je u suprotnosti s načelima, a načela imaju prioritet jer se, na jedan način, radi o superiornijim odredbama u odnosu na odredbu čl. 45. st. 2. i 3.. Naime, načela se ne smiju kršiti, a iz načela proizlazi ujednačenost odredbi unutar jednog pravnog akta, kao i unutar pravnog sustava.

Valja napomenuti da je Ustavni sud u svojim odlukama koje su podnositelji naprijed naveli, već zauzeo stav o tim pitanjima. Međutim, očigledno je potrebno još jasnije zauzeti stav i uputiti zakonodavca i tijela zadužena za provedbu izbora u konkretnije postupanje, a Saboru je potrebno dati upute u kojem vremenu mora uskladiti navedenu odredbu s načelima Ustava i međunarodnih pravih akata te odredaba EU o jednakosti svih pred zakonom. Šutnja Sabora o naprijed navedenim mišljenjima izraženim u odlukama i posebnom mišljenju nije prihvatljiva, te odražava sektaške i uskostranačke interese zastupnika. Uostalom, ako zastupnici postupaju tako oni i nisu narodni zastupnici, ne rade u interesu RH, nego nekim drugim neustavnim interesima.

U odnosu na zastupnike koji predstavljaju hrvatske državljane s prebivalištem izvan Republike Hrvatske je, a temeljem podataka za samo tri prethodna izborna ciklusa, jasno kako su, a uvažavajući sve specifičnosti te izborne jedinice, jasno kako između cilja koji se postiže (respektirajući ranije navedenu ustavnu normu iz čl. 10. URH) za njihovim predstavljanjem Hrvatskom saboru i načinom kako je definiran broj i mjesto/mjesta za ostvarivanje biračkog prava ipak postoji određena neravnoteža. Cilj je s ustavnopravnog aspekta potpuno fundiran, ali dvojbeno je da li je postojeće ustavno rješenje nužno i opravdano s aspekta načela razmjernosti. Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati međusobnu usklađenost ustavnih normi, ali je dužan reagirati ako pojedino ustavno (ili zakonsko) rješenje zadire u najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske jer ona, pored ostalih, čine strukturalna obilježja Republike Hrvatske odnosno njezin ustavni identitet. Ustavni sud, u pravilu, ne ulazi u svrsishodnost ustavnih i zakonskih rješenja jer je to u nadležnosti zakonodavca – Hrvatskog sabora (Palić, str. 12).

Pored ljudskih prava i pravne države, demokracija je jedan od tri potporna ustavnog naslijeđa Europe i ujedno Vijeća Europe. Demokracija je nezamisliva bez izbora koji se održavaju u skladu s određenim načelima, koja ih čine demokratskim izborima. Ova načela predstavljaju poseban aspekt europskog ustavnog naslijeđa koje se s pravom može nazvati "europsko izborna naslijeđe". Ono obuhvaća dva aspekta - prvi, stalni, kojeg čine ustavna načela izbornog prava kao što je opće, jednako, slobodno, tajno i neposredno pravo glasa, i drugi - istinski demokratski izbori mogu se održavati samo ako su ispunjeni izvjesni osnovni uvjeti demokratske države (Lauc, str. 8.).

Poštovanje pet temeljnih načela europskog izbornog naslijeđa (opće, jednako, slobodno, tajno i neposredno pravo glasa) je nužno za demokraciju (Lauc, str. 11.).

XIV. Prakse pojedinih država u svezi glasovanja "dijaspora"

Republika Hrvatska, kao dio demokratskog i slobodnog svijeta, treba razvijati svoje izborno zakonodavstvo sukladno potrebama hrvatskog naroda i interesima RH. Pri tome se valja uspoređivati s najrazvijenijim zemljama slobodnog svijeta.

Od 115 država koje su ozakonile biračko pravo svojih državljana koji trajno ili privremeno borave u inozemstvu samo je 11 država ili manje od 10 posto uspostavilo posebne oblike političkog predstavljanja te skupine svojih državljana u nacionalnim parlamentima. Treba napomenuti da se u posljednjih godina primjećuje trend jačanja takvog modela, naročito nakon izborne reforme u Francuskoj i Italiji. No, velika novina francuskog izbornog zakonodavstva je predviđena izmjenama Code Electoral iz listopada 2009. (temeljem ustavne promjene 2008), prema kojoj izmjeni će francuski državljani s prebivalištem u inozemstvu na prvim sljedećim parlamentarnim izborima birati neposredno 11 zastupnika u Nacionalnoj skupštini u posebnim teritorijalnim izbornim okruzima. Pojedine države ili tak čitavi kontinenti čine izborne jedinice (Lauc, str. 15.)

Portugalci u inozemstvu zastupljeni su u svom Zastupničkom domu od 1976. Pravo, koje je prvotno omogućavalo da sudjeluju u izborima za Zastupnički dom, mijenja se 1997. promjenom Ustava koja dijaspori daje pravo sudjelovanja i na predsjedničkim izborima te glasovanje na referendumu (Lauc, str. 16.).

XV. Jednaka vrijednost prava glasa hrvatskih državljana, briga za Hrvate izvan RH, razvoj odnosa s tim dijelom hrvatskog naroda je prvorazredan interes RH

Prema službenim podacima Ministarstva uprave hrvatskih državljana koji žive izvan RH je 883.042 birača. To je dokaz brojnosti hrvatske dijaspore. Međutim, samo jedan dio Hrvata i njihovih potomaka (koji imaju jaču ili slabiju svijest o svom podrijetlu) su državljani RH. Oni su u biti i veza s ostalim Hrvatima, te predstavljaju izniman potencijal za osvješćivanje i preostalih Hrvata koji nemaju hrvatsko državljanstvo. Stoga je iznimno važno postupati upravo onako kako i nalaže ustavna norma iz čl. 10. Ustava RH, odnosno da RH štiti prava i interese svojih državljana koji žive ili borave u inozemstvu i promiče njihove veze s domovinom, te da se dijelovima hrvatskoga naroda u drugim državama jamči osobita skrb i zaštita Republike Hrvatske.

Valja napomenuti da navedena norma iz čl. 10. st. 1. i 2. Ustava razlikuje državljane od dijelova hrvatskog naroda. Naime, dijelovi (ili pojedinci) pripadnici hrvatskog naroda ne moraju nužno biti i hrvatski državljani. U tom slučaju radi se o dva različita pojma u kojima su ključni državnost, odnosno politička pripadnost državi, konkretno RH, a u drugom se radi o etničkoj pripadnosti. Pripadnici hrvatskog naroda i ne moraju nužno biti državljani RH i to iz različitih razloga u koje u ovom Prijedlogu ne treba ulaziti. Bitna je svijest da je i jedna i druga pripadnost važna, te da RH i jednima i drugima jamči svoju zaštitu i razvoj odnosa koliko je do nje.

Nije poznato koliko pripadnika hrvatskog naroda živi u svijetu. Na temelju procjena hrvatskih diplomatskih misija i konzularnih ureda, hrvatskih katoličkih misija, kao i popisa stanovništva u državama u kojima borave hrvatski iseljenici i njihovi potomci, a na temelju procjena hrvatskih zajednica u nekim od tih država, procjenjuje se da oko 3 milijuna hrvatskih iseljenika i njihovih potomaka živi izvan Hrvatske i širom svijeta. Na temelju procjena pojedinih država diljem svijeta, broj Hrvata i njihovih potomaka je sljedeći: *Argentina: oko 250 000; Australija: oko 250.000; Austrija: oko 90.000; Belgija: oko 6 000; Brazil: oko 20 000; Bolivija: oko 5 000; Čile: oko 200 000; Danska: približno 1 000; Ekvador: oko 4000; Francuska: oko 40 000; Italija: oko 60.000; Južna Afrika: oko 8000; Kanada: oko 250 000; Luksemburg: oko 2000; Nizozemska: oko 10 000; Norveška: oko 2*

000; Novi Zeland: oko 40 000; Njemačka: oko 350 000; Paragvaj: oko 5 000; Peru: oko 6 000; Sjedinjene Države: oko 1 200 000; Švedska: oko 35 000; Švicarska: oko 80 000; Urugvaj: oko 5 000; Velika Britanija: oko 5 000; Venezuela: oko 5 000. (Lauc, str. 26.).

Aktualnost je naglašena za Irsku. Procjene su da u Irskoj boravi oko 21 500 Hrvata. *Hrvatska nacionalna manjina kao autohtona manjinska zajednica egzistira u 12 europskih (Lauc, isto).*

Republika Hrvatska poduzimala je i poduzima čitav niz mjera kako bi se razvili odnosi RH s dijelovima hrvatskog naroda koji ne živi u RH, pa bilo to iseljeničtvo koje je nastalo od utemeljenja RH, koje je tijekom komunističkog razdoblja iz političkih, gospodarskih ili drugih razloga, napuštalo RH, Hrvati u Bosni i Hercegovini, koja je država i hrvatskog naroda, bile manjine u susjednim ili drugim europskim zemljama, ili se radilo o potomcima generacija koje su iselile prije 100 ili više godina.

Tako je 2011. godine, usvojen je Zakon o odnosima Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske (Nar. Nov. 124/11 i 16/12). Nakon toga je 2012. godine, osnovan Državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske. Time su stvorene temeljne pravne i institucionalne pretpostavke za izgradnju sustavne i učinkovite suradnje s pripadnicima hrvatskog naroda koji žive izvan granica Republike Hrvatske.

Zadatak koji je dan tom Zakonu definiran je odredbom čl. 1.. Prema toj odredbi tim se Zakonom uređuju odnosi Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske, osnivaju se Državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske i Savjet Vlade Republike Hrvatske za Hrvate izvan Republike Hrvatske, uvodi se Status Hrvata bez hrvatskog državljanstva, uređuju se odnosi između tijela koja u svom djelokrugu imaju poslove vezane za Hrvate izvan Republike Hrvatske, zaštita prava i interesa Hrvata izvan Republike Hrvatske te jačanje njihovih zajednica, način ostvarivanja suradnje s Hrvatima izvan Republike Hrvatske, propisuju se mjere i aktivnosti pri povratku i useljavanju, kao i druga pitanja od značaja za Hrvate izvan Republike Hrvatske.

Taj zakon (u čl. 2.) razlikuje tri glavne grupe Hrvata koji nemaju prebivalište na području Republike Hrvatske i to:
pripadnike hrvatskog naroda kao suverenog i konstitutivnog u Bosni i Hercegovini;
pripadnike hrvatskih manjina u europskim državama;
iseljenici u prekomorskim i europskim zemljama.

Zakon razlikuje (čl. 1., 3. i dr.) Hrvate sa statusom hrvatskog državljanstva i bez tog državljanstva, te su svi Hrvati dio ravnopravnog, jednog i nedjeljivog hrvatskog naroda (čl. 4.). Navedeni zakon kao pravni akt uistinu može dati novu dinamiku i dimenzije odnosa RH i Hrvata koji žive u RH s hrvatskim narodom koji živi izvan RH, a što je i pobrojano u navedenom zakonu koji teži brizi za zaštitu prava i interesa Hrvata izvan Republike Hrvatske, očuvanju i jačanje identiteta Hrvata izvan Republike Hrvatske, promicanju veza s Hrvatima izvan Republike Hrvatske i jačanju suradnje s Hrvatima izvan Republike Hrvatske, povratku iseljenika/dijaspore u Republiku Hrvatsku i njihovo uključivanje u razvoj njihovih gospodarskih aktivnosti i njihovu integraciju, opstanku Hrvata kao konstitutivnog naroda u Bosni i Hercegovini i hrvatske manjine u Republici Srbiji, Crnoj Gori i Republici Kosovo, potporu hrvatskim zajednicama, te evidencija o Hrvatima izvan Republike Hrvatske.

U kontekstu našeg razmatranja osobito je značajan članak 8. i 44. koji glase:

Republika Hrvatska omogućava **uključivanje Hrvata izvan Republike Hrvatske u društveni i politički život Republike Hrvatske.**

Članak 44.

Republika Hrvatska osigurava uključivanje Hrvata izvan Republike Hrvatske u društveni i politički život Republike Hrvatske kroz njihovu zastupljenost u Hrvatskom saboru i u Savjetu Vlade Republike Hrvatske za Hrvate izvan Republike Hrvatske.

Kada se uzme u obzir duh i slovo navedenog zakona jasno je da bi se moralo raditi o pravednoj zastupljenosti i, koliko je do RH, što cjelovitijem uključivanju u društveni i politički život RH Hrvata koji žive izvan RH. No, ZoIZUHS ne odražava ovakvu normu koju navodi Zakon o odnosima RH s Hrvatima izvan RH.

Tako je Hrvatski svjetski kongres 2019. upozorio da je nerazumno i štetno da hrvatsko izvandomovinstvo ima manja prava od nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj te se zauzima za jačanje prvenstveno političkih veza Hrvata izvan RH s RH i kroz biranje većeg broja zastupnika, ali i za to da institucije u domovini počnu nuditi atraktivne programe povratnicima.

Također upozoravaju na isključenost iz izbornog procesa i nejednakost prema hrvatskim državljanima koji žive u RH, prvenstveno jer se hrvatski državljani izvan RH prije izbora moraju registrirati, te pozivajući na omogućavanje elektroničnim ili dopisnim glasovanjem. O kolikom isključenju se radi HSK ističe da samo oko 1,5% iseljenika redovito iskoristi svoje biračko pravo (usp. Lauc str. 31.).

Prilikom izrade ovog Prijedloga za podatke o zatraženo je od Državnog ureda za Hrvate izvan RH da nam se dostave podatci o evidencijama koje taj Ured vodi sukladno odredbi čl. 15..

Donosimo njihov cjelovit odgovor!

Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske raspolaže okvirnim podacima o broju Hrvata izvan Republike Hrvatske, koji se temelje na procjenama hrvatskih diplomatsko-konzularnih predstavništava, hrvatskih katoličkih misija, hrvatskih organizacija i udruga te na evidencijama stanovništva zemalja u kojima Hrvati žive.

Hrvati u Bosni i Hercegovini

Prema rezultatima popisa stanovništva koji je proveden 2013. godine, u Bosni i Hercegovini živi 3.531.159 stanovnika - od toga 544.780 Hrvata. Prema nacionalnosti: 50,11 posto Bošnjaka, 15,43 posto Hrvata, 30,78 posto Srba, dok se 0,77 posto stanovništva nije izjasnilo.

Na razini Federacije Bosne i Hercegovine ima 70,4 posto Bošnjaka, 22,4 posto (497.883) Hrvata 3,6 posto Srba. U Republici Srpskoj ima 81,51 posto Srba, 13,99 posto Bošnjaka 2,41 posto (129.645) Hrvata. U Brčko Distriktu živi ukupno 83.516 stanovnika, od čega 17.252 Hrvata (35.381 Bošnjaka i 28.884 Srba).

Prema podacima Katoličke crkve u Bosni i Hercegovini iz 2019.godine, u Bosni i Hercegovini živi 353.872 katolika Hrvata. Napomena: postoji dio Hrvata u BiH koji se ne izjašnjavaju vjernicima/ katolicima.

Hrvatska nacionalna manjina

Na temelju procjena hrvatskih diplomatskih misija i konzularnih ureda, hrvatskih katoličkih

misija, hrvatskih organizacija i udruga, kao i popisa stanovništva u državama u kojima žive pripadnici hrvatske nacionalne manjine, procjenjuje se da oko 250 tisuća Hrvata živi u 12 europskih država u kojima čine hrvatsku nacionalnu manjinu.

Države u kojima su Hrvati nacionalna manjina i procjene broja pripadnika hrvatske nacionalne manjine:

Republika Austrija (priznat status nacionalne manjine) – prema popisu stanovništva iz 2001. u Republici Austriji živi 19.374 pripadnika hrvatske nacionalne manjine – izjašnjavanje na osnovi materinskog jezika, odnosno 50.000 prema procjenama gradišćanskih organizacija i udruga.

Republika Bugarska (nije priznat status nacionalne manjine, Bugarska zastupa princip jedinstvene nacije) - procjena je da u Bugarskoj živi od 500 do 1.000 pripadnika hrvatske nacionalne manjine.

Crna Gora (priznat status nacionalne manjine) - 6.021 pripadnika hrvatske nacionalne manjine prema popisu stanovništva iz 2011. godine, odnosno 10.000 prema crkvenim procjenama.

Češka Republika (priznat status nacionalne manjine) - procjenjuje se da u Češkoj Republici živi do 2.000 Hrvata i njihovih potomaka. Prema posljednjem popisu Češke Republike iz 2011. godine, ukupan broj građana koji su se izjasnili pripadnicima hrvatskog naroda bio je 1.448.

Talijanska Republika (svojim Ustavom Talijanska Republika jamči samo zaštitu jezičnih manjina, ali ne i nacionalnih manjina te je hrvatskoj jezičnoj manjini priznat status u regiji Molise – Kruč, Mundimitar, Filić) - 1.822 pripadnika hrvatske nacionalne manjine prema popisu stanovništva iz 2011. godine. Međutim, demografski podaci o Hrvatima koji žive u Taveli (Molise) nisu poznati s obzirom na to da je 2017. godine završena procedura kojom je u općini Tavela utvrđeno postojanje hrvatske jezične manjine. Isto tako, regionalna Vlada Furlanije - Julijske krajine 2017. objavila je kako na području regija Veneto, Lombardija i Furlanija - Julijska krajina, posebice u Trstu, živi 17.698 talijanskih građana hrvatskog podrijetla, no proces priznavanja statusa jezične manjine obustavljen je 2018. promjenom pokrajinske vlade.

Republika Kosovo (priznat status nacionalne manjine) - prema procjeni hrvatske zajednice u Janjevu i Letnici živi oko 230 Hrvata, posljednji popis stanovništva bio je 1991. kada se na Kosovu oko 8.800 građana izjasnilo Hrvatima.

Mađarska (priznat status nacionalne manjine) - 26.774 pripadnika hrvatske nacionalne manjine prema popisu stanovništva 2011. godine, odnosno 50.000 prema procjenama zajednice.

Republika Sjeverna Makedonija (nije priznat status nacionalne manjine, no Republika Hrvatska i tadašnja Republika Makedonija, danas Republika Sjeverna Makedonija, potpisale su 2007. u Splitu Sporazum o obostranoj zaštiti nacionalnih manjina) - 2.686 pripadnika hrvatske nacionalne manjine prema popisu stanovništva 2002. godine, odnosno 4.000 prema procjenama zajednice.

Rumunjska (priznat status nacionalne manjine) – 5.408 pripadnika hrvatske nacionalne manjine prema popisu stanovništva iz 2011. godine, odnosno 6.000 prema procjenama zajednice

Slovačka Republika (priznat status nacionalne manjine) - 1.234 pripadnika hrvatske nacionalne manjine prema popisu stanovništva iz 2011. godine, odnosno 4.000 prema procjenama zajednice.

Republika Slovenija (nije priznat status nacionalne manjine) - prema procjenama zajednice danas u Republici Sloveniji živi oko 55.000 pripadnika hrvatskog naroda. Prema popisu stanovništva iz 2002. godine u Republici Sloveniji je živjelo 35.642 Hrvata, a hrvatski jezik bio je materinski jezik za 54.079 stanovnika.

Republika Srbija (priznat status nacionalne manjine) - 57.900 pripadnika hrvatske nacionalne manjine prema popisu stanovništva 2011. godine.

Hrvatski iseljenici u prekomorskim i europskim državama i njihovi potomci

Na temelju procjena hrvatskih diplomatskih misija i konzularnih ureda, hrvatskih katoličkih misija, hrvatskih organizacija i udruga, kao i popisa stanovništva u državama u kojima borave hrvatski iseljenici i njihovi potomci, a na temelju procjena hrvatskih zajednica u nekim od tih država, procjenjuje se da oko 3.200.000 hrvatskih iseljenika i njihovih potomaka živi izvan Hrvatske i širom svijeta.

Na temelju navedenih procjena, broj Hrvata i njihovih potomaka je sljedeći:

Argentina: oko 250.000, Australija: oko 250.000 - sukladno australskom popisu stanovništva iz 2016. u Australiji je živjelo 176.952 Hrvata i njihovih potomaka, Austrija: oko 90.000, Belgija: oko 7.000, Brazil: oko 70.000, Bolivija: oko 5.000, Čile: oko 200.000, Danska: oko 2.500, Ekvador: oko 4.000, Francuska: oko 40.000, Irska: oko 20.000, Italija: oko 60.000, Južna Afrika: oko 8.000, Kanada: oko 250.000, Luksemburg: oko 3.000, Nizozemska: oko 10.000, Norveška: oko 2.000, Novi Zeland: oko 100.000 - podaci Ministarstva vanjskih poslova i trgovine Novog Zelanda na Internet stranici <https://www.mfat.govt.nz/en/countries-and-regions/europe/croatia>, Njemačka: oko 500.000 - prema podacima Saveznog statističkog ureda u SR Njemačkoj je na dan 31.12.2019. živjelo 414.890 hrvatskih državljana (ovdje nisu ubrojani i oni koji imaju dvostruko državljanstvo), Paragvaj: oko 5.000, Peru: oko 6.000, Sjedinjene Američke Države: oko 1.200.000, Švedska: oko 40.000, Švicarska: oko 80.000, Urugvaj: oko 5.000, Velika Britanija: oko 5.000 te Venezuela: oko 5.000.

Ovdje ističemo kako u dvije europske države, Republici Austriji i Talijanskoj Republici, Hrvati pripadaju dvjema skupinama Hrvata izvan Republike Hrvatske - pripadnicima hrvatske nacionalne manjine (u Talijanskoj Republici jezične manjine) i hrvatskom iseljeništvu.

Osim navedenih evidencija Središnjeg državnog ureda, koje se temelje na procjenama i dostupnim statistikama, želimo napomenuti kako i druge institucije, poput Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva uprave, vode evidencije o hrvatskim državljanima koji žive izvan RH prema drugim kriterijima, odnosno prema odredbama Zakona o prebivalištu te Zakona o registru birača. Stoga predlažemo da se s Vašim upitom obratite i na njihove adrese pitanja@mup.hr, odnosno kontakt-uprava@uprava.hr.

Dakle, prema procjeni gore navedenog mjerodavnog državnog tijela sljedeći je broj Hrvata koji žive izvan Republike Hrvatske:

<i>Hrvati u Bosni i Hercegovini</i>	<i>544.780</i>
<i>Hrvatske nacionalne manjine</i>	<i>250.000</i>
<i>Hrvatski iseljenici u prekomorskim i europskim državama i njihovi potomci</i>	<i>3.200 000</i>

Iako manjina Hrvata koji žive izvan RH ima hrvatsko državljanstvo najsnažnija veza s tim Hrvatima su upravo hrvatski državljani koji žive izvan RH. To je dodatni razlog za njihovo potpuno integriranje u društveni i politički život RH, odnosno prestanak svake vrste diskriminacije i donošenje zakonskih rješenja te političkih odluka u tom smjeru. To je interes države i cijelog hrvatskog naroda. Potkopavanje tih interesa moralo bi se destimulirati i sankcionirati na odgovarajući način.

XVI. Zaključak

Činjenica je da je RH iz izbornog procesa isključila velik dio svojih državljana. Nadalje, činjenica je da se u RH i dalje vode borbe oko tzv. dijaspore, te postoje ideje njezinog integriranja u politički, društveni, ekonomski, kulturni i druge vidove života RH, no postoje i sasvim suprotne ideje. Međutim, pravna znanost i praksa moraju se voditi normom i općim interesom RH. Kod toga su važni Ustav, pojedini zakoni, međunarodni ugovori, zakonodavstvo EU te postojeća praksa. Sve navedeno upućuje k tome da je nužno otkloniti pravne zaprieke koje ometaju punu integraciju hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u RH puni politički i društveni život RH.

XVII. Prijedlog odluke

Predlažemo da se pokrene postupak za ocjenu ustavnosti odredbi čl. 6. i 8. Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor, da se utvrdi njihova protuustavnost, da se navedene odredbe ukinu, te da se daju upute u kojem vremenu je Hrvatski sabor dužan donijeti zakonske odredbe koje će biti u skladu s Ustavom RH.

Predlažemo da se zadnji izbori provedeni prije donošenja ocjene proglaše nelegalnima.

Također predlažemo da se, sukladno odredbi čl. 92.h, Hrvatskom saboru uputi posebno izvješće uočenim pojavama neustavnosti i zakonitosti vezanima uz koliziju ustavne odredbe čl. 45. st. 2. i 3. Ustava RH te drugih odredaba navedenog zakona s temeljnim načelima ustavnog poretka, da se dadnu upute o primjeni temeljnih načela Ustava RH, posebno odredbi čl. 10., 14. st. 2. te 45. st. 1. te drugim odredbama Ustava i Konvencije koji jamče jednakost svih pred zakonom.

Podnositelji prijedloga predlažu da zbog osobitog značaja za javni i politički život RH da se odredi javna rasprava u ovom ustavnopravnom pitanju te da se predstavnicima tiska i podnositeljima omogućí nazočnost na javnoj raspravi koje bi bila zakazana povodom ovog prijedloga, a sve sukladno odredbi čl. 45. st. 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH.

p. p.
Josip Stjepandić i dr.

Prilozi kao u tekstu te:

- 1. Marc Gjidara, prof. em., O pravu glasovanja i o biračkom pravu iseljništva, Informator, broj 6447, od 5. 12. 2016.;*
- 2. Registar birača u registru na dan 31. 12. 2019.;*
- 3. Odluka Ustavnog suda RH U-I-120/2011, od 29. srpnja 2011.;*
- 4. Izvješće Ustavnog suda RH o nejednakoj težini glasa i izbornim jedinicama određenim člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora (NN 116/99);*
- 5. Rezultati izbora zastupnika nacionalnih prema DIP-u na izborima 2015. i 2016.;*
- 6. Rezultati izbora zastupnika prema DIP-u na izborima 2016. u izbornim jedinicama I. - X.;*
- 7. Rezultati izbora prema DIP-u za izbore zastupnika u Hrvatski sabor 2000. -2016. u XI. Izornoj jedinici*

p. p.
