

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1982

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

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 4. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (»Narodne novine« broj 80/10.) te se:

– u stavku 1. ukidaju odredbe kojima se članak 33. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (»Narodne novine« broj 155/02., 47/10. – odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1029/2007 i dr. od 7. travnja 2010.) dopunjuje novim stavcima 7. i 8.

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

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Srpski demokratski forum, kojeg zastupa Veljko Đakula, predsjednik Upravnog odbora, te Socijalistička partija Hrvatske – SPH, koju zastupa Milovan Bojčetić, predsjednik, podnijeli su prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 4. stavka 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (»Narodne novine« broj 80/10.; u daljnjem tekstu: UZID UZoPNM) u dijelu kojim se članak 33. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (»Narodne novine« broj 155/02., 47/10. – odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1029/2007 i dr. od 7. travnja 2010.; u daljnjem tekstu: UZoPNM) dopunjuje novim stavcima 7. i 8.

2. U ovoj će se odluci osporeni dijelovi članka 4. UZID UZoPNM-a skraćeno nazivati »člankom 4. stavkom 7.«, odnosno »člankom 4. stavkom 8.« UZID UZoPNM-a.

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

3.1. Od Ministarstva uprave Republike Hrvatske zatražena je mjerodavna dokumentacija iz Registra udruga Republike Hrvatske.

3.2. Ustavni sud zatražio je pisana stručna mišljenja o podnesenim prijedlozima od predstojnika Katedri za ustavno pravo pravnih fakulteta Sveučilišta u Osijeku (prof. dr. sc. Zvonimir Lauc), Splitu (prof. dr. sc. Arsen Bačić), Rijeci (prof. dr. sc. Sanja Barić) i Zagrebu (prof. dr. sc. Branko Smerdel).

3.3. Od Srpskog narodnog vijeća – Nacionalne koordinacije vijeća srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj, sa sjedištem u Zagrebu, zatraženo je očitovanje o prigovorima predlagatelja.

1) Nadležnost Ustavnog suda za ocjenu UZID UZoPNM-a

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

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

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

II. POSTUPAK DONOŠENJA UZID UZoPNM-a

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

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

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

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

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

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

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

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

7.2. Podrobniji podaci o postupku predlaganja i prihvatanja amandmana na članak 33. UZoPNM-a tijekom parlamentarne rasprave navode se u točkama 12.1. i 30. obrazloženja ove odluke, uz napomenu da radni materijali Hrvatskog sabora o usuglašavanju njegova konačnog sadržaja nisu u dostatnoj mjeri pregledni i ne omogućuju potpun uvid u taj postupak.

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

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

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

10. Predlagatelji osporavaju zakonska rješenja kojima se dopunio članak 33. UZoPNM-a novim stavcima 7. i 8.

III. SADRŽAJ ČLANKA 4. STAVAKA 7. I 8. UZID UZoPNM-a I RAZLOZI DONOŠENJA

11. Osporene odredbe članka 4. UZID UZoPNM-a glase:

»Članak 4.

U članku 33. iza stavka 4. dodaje se novi... stavci... 7. i 8. koji glase:

'(...)

(7) Kada je to određeno međunarodnim ugovorima funkciju koordinacije nacionalne manjine može vršiti i krovna udruga te manjine.

(8) Srpsko narodno vijeće djeluje kao Koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske i ima pravnu osobnost.'

(...)«

Cjelokupni članak 33. UZoPNM-a, u redakcijski pročišćenom tekstu nakon stupanja na snagu UZID UZoPNM-a, glasi:

»Članak 33.

(1) Dva ili više vijeća nacionalnih manjina osnovanih u istoj jedinici lokalne samouprave, dva ili više vijeća nacionalnih manjina osnovanih u različitim jedinicama lokalne samouprave, dva ili više vijeća nacionalnih manjina osnovanih u istoj jedinici područne (regionalne) samouprave te dva ili više vijeća nacionalnih manjina osnovanih u različitim jedinicama područne (regionalne) samouprave mogu radi usklađivanja ili unaprjeđivanja zajedničkih interesa osnovati koordinacije vijeća nacionalnih manjina.

(2) Vijeća nacionalnih manjina kroz koordinaciju vijeća nacionalnih manjina usaglašavaju stavove o pitanjima iz svog djelokruga.

(3) Vijeća nacionalnih manjina mogu koordinaciju vijeća nacionalnih manjina ovlastiti da poduzima u njihovo ime pojedine mjere iz članka 31. ovoga Ustavnog zakona.

(4) Smatra se da su vijeća nacionalnih manjina jedinica područne (regionalne) samouprave osnovale koordinaciju vijeća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske kada je sporazumu o osnivanju ove koordinacije pristupilo više od polovine vijeća nacionalnih manjina područne (regionalne) samouprave.

(5) Koordinacija vijeća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske iz stavka 4. ovoga članka je neprofitna pravna osoba. Svojstvo pravne osobe stječe upisom u registar kojeg vodi ministarstvo nadležno za poslove opće uprave. Način rada i financiranja koordinacija uređuju se zakonom.

(6) Izabrana nacionalna vijeća nacionalnih manjina djeluju kao koordinacija vijeća nacionalnih manjina.

(7) Kada je to određeno međunarodnim ugovorima funkciju koordinacije nacionalne manjine može vršiti i krovna udruga te manjine.

(8) Srpsko narodno vijeće djeluje kao Koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske i ima pravnu osobnost.

(9) Koordinacija vijeća nacionalnih manjina koju su vijeća nacionalnih manjina jedinica područne (regionalne) samouprave osnovale za područja Republike Hrvatske može donositi odluke o znamenju i simbolima nacionalnih manjina i način obilježavanja praznika nacionalnih manjina uz suglasnost Savjeta za nacionalne manjine.«

12. Ustavni sud primjećuje da je u Prijedlogu UZID UZoPNM-a, koji je Hrvatskom saboru predložila Vlada Republike Hrvatske, članak 4. glasio:

»Članak 4.

U članku 33. iza stavka 4. dodaju se novi stavci 5. i 6. koji glase:

'(5) Koordinacija vijeća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske iz stavka 4. ovog članka je neprofitna pravna osoba. Svojstvo pravne osobe stječe upisom u registar kojeg vodi ministarstvo nadležno za poslove opće uprave.

(6) Srpsko narodno vijeće djeluje kao Koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske.'

Iza dosadašnjeg stavka 5. koji postaje stavak 7. dodaje se novi stavak 8. koji glasi:

'(8) Na području dijela Vukovarsko-srijemske i Osječko-baranjske županije u skladu s Temeljnim Sporazumom o području Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srijema od 12. studenog 1995. (Erdutski sporazum) i Pismom namjere Vlade Republike Hrvatske od 13. siječnja 1997. godine djeluje Zajedničko vijeće općina sa svojstvom pravne osobe.'

U dijelu Prijedloga UZID UZoPNM-a pod nazivom »II. Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti Ustavnim zakonom, te posljedice koje će donošenjem Ustavnog zakona proistići« Vlada Republike Hrvatske istaknula je sljedeće razloge zbog kojih je predložila dopune dotadašnjeg članka 33. UZoPNM-a:

»... dopunjuje se članak 33. Ustavnog zakona novim stavcima 5. i 6. na način da se stavkom 5. određuje da je koordinacija vijeća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske neprofitna pravna osoba koja to svojstvo stječe upisom u registar kojeg vodi ministarstvo nadležno za poslove opće uprave.

Novim stavkom 6. članka 33. Ustavnog zakona propisuje se da Srpsko narodno vijeće djeluje kao Koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske.

Novim stavkom 8. članka 33. Ustavnog zakona propisuje se da na području dijela Vukovarsko-srijemske i Osječko-baranjske županije u skladu sa Temeljnim sporazumom o području Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srijema od 12. studenog 1995. (Erdutski sporazum) i Pismom namjere Vlade Republike Hrvatske od 13. siječnja 1997. godine djeluje Zajedničko vijeće općina sa svojstvom pravne osobe.«

12.1. Usporedi li se tekst članka 4. UZID UZoPNM-a, koji je prihvaćen u Hrvatskom saboru, s onim koji je predložila Vlada Republike Hrvatske, razvidno je da je u postupku donošenja UZID UZoPNM-a u Hrvatskom saboru Prijedlog UZID UZoPNM-a Vlade Republike Hrvatske bitno izmijenjen.

Tako su članovi Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora na 53. sjednici održanoj 16. lipnja 2010., ali i pojedini klubovi zastupnika tijekom parlamentarne rasprave, iznijeli primjedbe na prijedlog Vlade Republike Hrvatske da se članak 33. UZoPNM-a dopuni novim stavkom 8. Taj predloženi stavak na kraju nije postao sastavni dio UZID UZoPNM-a.

S druge strane, pri razmatranju Prijedloga UZID UZoPNM-a, Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora predložio je tri amandmana na članak 4. Konačnog prijedloga UZID UZoPNM-a. Prema »Izješću Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina o Prijedlogu ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, s Konačnim prijedlogom zakona, P. Z. br. 569« oni su glasili:

»IV. AMANDMAN

U članku 4. KPZ u novom stavku 5. članka 33. Ustavnog zakona na kraju teksta dodaje se nova rečenica koja glasi: 'Način rada i financiranja koordinacija uređuje se posebnim zakonom'.

Obrazloženje:

Amandmanom se utvrđuje da će se način rada i financiranja koordinacija vijeća nacionalnih manjina na razini Republike Hrvatske urediti posebnim zakonom, kako to pitanje ne bi ostalo nedorečeno.

V. AMANDMAN

U članku 4. KPZ iza novog stavka 5. dodaje se novi stavak 6. koji glasi:

'(6) Izabrana nacionalna vijeća nacionalnih manjina djeluju kao koordinacija vijeća nacionalnih manjina.'

Obrazloženje:

Amandmanom se precizira status izabranih nacionalnih vijeća nacionalnih manjina.

VI. AMANDMAN

U članku 4. KPZ u novom stavku 6. koji postaje stavak 7. članka 33. Ustavnog zakona na kraju teksta iz riječi 'Republike Hrvatske' dodaju se riječi: 'i ima pravnu osobnost'.

Obrazloženje:

Amandmanom se precizira da Srpsko narodno vijeće ima pravnu osobnost.«

Navedene je amandmane Vlada Republike Hrvatske prihvatila (amandman IV. u izmijenjenom sadržaju), tako da su postali sastavni dio UZID UZoPNM-a.

IV. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

13. Predlagatelji suglasno navode da se člankom 4. UZID UZoPNM-a, kojim se članak 33. UZoPNM-a dopunjuje novim stavcima 7. i 8., pripadnici srpske nacionalne manjine dovode u neravnopravan položaj prema drugim nacionalnim manjinama u Republici Hrvatskoj budući da druge nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj slobodno

osnivaju koordinaciju vijeća svoje nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske, dok je pripadnicima srpske nacionalne manjine ta koordinacija nametnuta, odnosno propisana u obliku udruge građana koja se zove »Srpsko narodno vijeće«.

Predlagatelji smatraju da osporene odredbe nisu u suglasnosti s člancima 15. stavkom 1. i 43. Ustava.

V. MJERODAVNO PRAVO

1) Ustav Republike Hrvatske

14. Za ocjenu osnovanosti prijedloga predlagatelja mjerodavni su dijelovi članka 1. stavka 1. i članka 3. te članak 15. stavak 1. i članak 43. Ustava, koji glase:

»Članak 1.

Republika Hrvatska... je... demokratska... država.

(...)«

»Članak 3.

... jednakost... vladavina prava... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 15.

U Republici Hrvatskoj jamči se ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina.«

»Članak 43.

Svakom se jamči pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve. Radi toga svatko može slobodno osnivati... udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati u skladu sa zakonom.

Pravo slobodnog udruživanja ograničeno je zabranom nasilnog ugrožavanja demokratskoga ustavnog poretka, te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske.«

2) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe

15. Za ocjenu osnovanosti prijedloga predlagatelja mjerodavan je i članak 11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99., 8/99., 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija). On glasi:

»Članak 11.

SLOBODA... UDRUŽIVANJA

1. Svatko ima pravo na slobodu... udruživanja s drugima...

2. Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih....«

3) Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe

16. Za ocjenu osnovanosti prijedloga mjerodavna je i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe (Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, »Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 14/97.; u daljnjem tekstu: Okvirna konvencija). Ona čini dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj je snazi iznad zakona. Članak 17. stavak 2. Okvirne konvencije glasi:

»Članak 17.

(...)

2. Stranke se obvezuju da se neće miješati u pravo osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da sudjeluju u djelatnostima nevladinih organizacija, kako na državnoj tako i na međunarodnoj razini.«

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

17. Ustavni sud u prvom redu primjećuje da se Vlada Republike Hrvatske, kao predlagateljica UZID UZoPNM-a, pozvala samo na članak 15. stavak 3. Ustava kao na ustavnu osnovu za njegovo donošenje (v. točku 5. obrazloženja ove odluke). Ta ustavna odredba po naravi stvari nije ustavni temelj za izmjene, odnosno dopune članka 33. UZoPNM-a jer taj članak ne uređuje posebno biračko pravo pripadnika nacionalnih manjina da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.

Članak 33. UZoPNM-a uređuje pretpostavke pod kojima izabrana vijeća nacionalnih manjina mogu osnovati koordinacije vijeća nacionalnih manjina.

1) Članak 4. stavak 8. UZID UZoPNM-a

a) *Vijeća nacionalnih manjina*

18. Vijeća nacionalnih manjina osobit su institucionalni oblik preko kojih se pripadnicima nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: jedinice samouprave) omogućuje neposredan utjecaj na rješavanje pitanja u nadležnosti lokalnog predstavničkog tijela i lokalnih izvršnih i upravnih tijela, a koja se na njih odnose ili pak utječu na njihov položaj ili prava (članci 31. i 32. UZoPNM-a). Ona su izraz nastojanja zakonodavca da osigura pretpostavke za opću participaciju pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima na lokalnoj razini.

Vijeća nacionalnih manjina neprofitne su pravne osobe koje pravnu osobnost stječu upisom u poseban registar vijeća nacionalnih manjina kojeg vodi ministarstvo nadležno za poslove opće uprave u skladu s Pravilnikom o obrascima i načinu vođenja Registra vijeća nacionalnih manjina (»Narodne novine« broj 120/03.).

Ona su zakonom obvezna donositi program rada, financijski plan i završni račun te statut kojim se uređuju pitanja od značenja za njihov rad. Ti se akti moraju objaviti u službenom glasilu jedinice samouprave za čije su područje vijeća nacionalnih manjina osnovana.

Sredstva za rad vijeća nacionalnih manjina, uključujući sredstva za obavljanje administrativnih poslova za njihove potrebe, osiguravaju jedinice samouprave, a sredstva za ostvarivanje određenih programa vijeća mogu se osigurati i u državnom proračunu Republike Hrvatske.

Tijela jedinica samouprave svojim općim aktima uređuju način, rokove i postupak ostvarivanja prava vijeća nacionalnih manjina iz članka 31. UZoPNM-a.

Sukladno navedenom, vijeća nacionalnih manjina imaju status pravnih osoba javnog prava.

19. Broj članova vijeća nacionalnih manjina određuje se zakonom, a njih neposredno biraju, tajnim glasovanjem za razdoblje od četiri godine, pripadnici pojedine nacionalne manjine s prebivalištem u dotičnoj jedinici samouprave na prijedlog udruga te nacionalne manjine ili određenog broja njezinih pripadnika.

Sukladno tome, vijeće nacionalne manjine čine pripadnici različitih udruga određene manjine, registriranih u Republici Hrvatskoj, te pojedinci-pripadnici dotične manjine koji su izabrani u vijeća kao kandidati na neovisnim kandidacijskim listama birača-pripadnika dotične manjine.

Izbore za vijeća nacionalnih manjina raspisuje Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom kojom utvrđuje točan datum održavanja izbora. Na postupak izbora i druga pitanja u vezi s njihovim izborom odgovarajuće se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje izbor članova predstavničkih tijela jedinica samouprave.

19.1. Od dana stupanja na snagu UZO PNM-a do danas, opći izbori za vijeća nacionalnih manjina proveli su se tri puta: 18. svibnja 2003. (dopunski i ponovljeni izbori održani su 15. veljače 2004.), 17. lipnja 2007. i 10. srpnja 2011.

U »Informaciji o rezultatima izbora za članove vijeća i za predstavnike nacionalnih manjina 2011.«, koji su održani 10. srpnja 2011., predsjednik Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske uvodno je istaknuo sljedeće činjenice:

»Izbori za članove vijeća nacionalnih manjina i za predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, dakle, u županijama, gradovima i općinama, održani su u nedjelju, 10. srpnja 2011. (...)

Ukupno je raspisano 311 izbora za članove vijeća nacionalnih manjina i to 70 u županijama i Gradu Zagrebu (ukupno 71), 127 u gradovima i 113 u općinama.

Ukupno je raspisan i 227 izbor za jednog predstavnika nacionalne manjine i to 88 u županijama i Gradu Zagrebu (ukupno 89), 81 u gradovima i 58 u općinama.

Mogućnost predložiti kandidate za članove vijeća nacionalnih manjina iskoristilo je ukupno 14 nacionalnih manjina. To su (abecednim redom) sljedeće nacionalne manjine: albanska, bošnjačka, crnogorska, češka, mađarska, makedonska, njemačka, romska, rusinska, slovačka, slovenska, srpska, talijanska i ukrajinska.

Mogućnost predložiti kandidate za predstavnika nacionalne manjine iskoristilo je ukupno 18 nacionalnih manjina. To su (abecednim redom) sljedeće manjine: albanska, bošnjačka, bugarska, crnogorska, češka, mađarska, makedonska, njemačka, poljska, romska, rusinska, ruska, slovačka, slovenska, srpska, talijanska, ukrajinska i židovska, dok ovu mogućnost nije iskoristila samo rumunjska nacionalna manjina.

Izbori za članove vijeća nacionalnih manjina bili su provedeni u ukupno 20 županija (uključujući u tom broju i Grad Zagreb), 62 grada i 83 općine. Izbori za predstavnike nacionalne manjine bili su provedeni u ukupno 19 županija (uključujući u tom broju i Grad Zagreb), 45 gradova i 38 općina.

Ukupno se na izbornim listama za članove vijeća nacionalnih manjina nalazilo 6281 kandidata/kandidatkinja (4617 kandidata odnosno 73,51% i 1664 kandidatkinje odnosno 26,49%).

Ukupno se na izbornim listama za predstavnike nacionalnih manjina nalazilo 219 kandidata (151 kandidat odnosno 68,95% i 68 kandidatkinja odnosno 31,05%).

U vijeće nacionalne manjine općine biralo se 10 članova, u vijeće grada biralo se 15, odnosno u vijeće županije biralo se 25 članova pripadnika nacionalne manjine.

Na nekim izbornim listama kandidirano je manje kandidata nego što ih se bira u vijeće općine, grada ili županije. U takvim slučajevima u vijeće određene nacionalne manjine bio je izabran manji broj članova od propisanog broja članova. (...)

U odnosu na ukupan broj raspisanih izbora za članove vijeća nacionalnih manjina, zbog toga što nije bilo predloženih kandidata, izbori nisu održani u 7 gradova i u 15 općina ili 11,76%.

U odnosu na raspisane izbore za predstavnike nacionalnih manjina, a zbog toga što nije bilo predloženih kandidata, izbori nisu održani u 2 županije, u 10 gradova i u 15 općina ili 20,93%.

Pripadnici nacionalnih manjina mogli su glasovati na ukupno 736 biračkih mjesta u Republici Hrvatskoj. (...)

Pravo birati članove vijeća nacionalnih manjina (tamo gdje su bili predloženi kandidati) na razini županije imalo je ukupno 348.450 birača, na razini grada ukupno 166.789 birača i na razini općina 91.745 birača.

Na izborima je glasovalo: na razini županije 33.365 birača ili 10,44%, na razini grada 15.760 birača ili 9,45% i na razini općine 14.617 birača ili 15,93%.

Pravo birati predstavnike nacionalnih manjina na razini županije imalo je ukupno 13.870 birača, na razini grada ukupno 8.840 birača i na razini općine ukupno 4.986 birača u Republici Hrvatskoj.

Na izborima je glasovalo: na razini županije 1.845 birača ili 13,30%, na razini grada 1.544 birača ili 17,47% i na razini općine 1.172 birača ili 23,51%.«

Nakon prvih dviju provedenih izbora Vlada Republike Hrvatske donijela je i odluke o davanju ovlaštenja za sazivanje konstituirajućih sjednica vijeća nacionalnih manjina (»Narodne novine« broj 97/03., 44/04., 73/07., 82/07.), kojima je ovlastila općinske načelnike, gradonačelnike i župane da u roku od 30 dana od objave dotične odluke sazovu konstituirajuće sjednice vijeća nacionalnih manjina u općinama, gradovima i županijama u kojima su izbori provedeni. Slična se odluka očekuje i nakon izbora za vijeća nacionalnih manjina održanih 10. srpnja 2011.

b) Koordinacije vijeća nacionalnih manjina

20. Članak 33. stavak 1. UZOPNM-a propisuje da dva ili više vijeća nacionalnih manjina osnovanih u bilo kojoj općini, gradu ili županiji mogu radi usklađivanja ili unaprjeđivanja zajedničkih interesa osnovati koordinacije vijeća nacionalnih manjina (u daljnjem tekstu: koordinacija). Novim stavkom 6. članka 33. UZOPNM-a precizira se da samo izabrana nacionalna vijeća nacionalnih manjina mogu djelovati kao koordinacija.

Riječ je o dispozitivnoj radnji izabranih vijeća nacionalnih manjina da osnivaju svoje koordinacije na lokalnim i regionalnim (područnim) razinama (to jest na razinama općina, gradova i županija), koju UZOPNM propisuje kao pravnu mogućnost, ali izabranim vijećima ostavlja slobodu da o tom osnivanju sama odlučuju.

20.1. S druge strane, osnivanje koordinacije određene nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske ovisi o broju »županijskih« vijeća dotične nacionalne manjine koja su svojom voljom pristupila sporazumu. Naime, ako je sporazumu o osnivanju koordinacije pristupilo više od polovine vijeća nacionalne manjine područne (regionalne) samouprave, onda se po sili UZOPNM-a smatra da su ta vijeća osnovala koordinaciju vijeća dotične nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske (članak 33. stavak 4. UZOPNM-a). Takva koordinacija ima status neprofitne pravne osobe, a pravnu osobnost stječe upisom u registar kojeg vodi ministarstvo nadležno za poslove opće uprave. Način rada i financiranja koordinacija uređuju se zakonom (članak 33. stavak 5. UZOPNM-a).

20.2. Sukladno članku 33. stavku 4. UZOPNM-a, poslije provedbe prvih izbora za vijeća nacionalnih manjina 2003. i 2004. godine, konstituirana vijeća srpske nacionalne manjine s područja 13 županija i Vijeće srpske nacionalne manjine Grada Zagreba (dakle, više od polovine vijeća srpske nacionalne manjine područne /regionalne/ samouprave) osnovala su »Koordinaciono tijelo srpske nacionalne manjine na području Republike Hrvatske« (Sporazum o osnivanju Koordinacionog tijela srpske nacionalne manjine na području Republike Hrvatske, Zagreb, 24. svibnja 2004).

Prema spoznajama Ustavnog suda, poslije drugih izbora održanih 2007. godine takav sporazum među (novo)konstituiranim vijećima srpske nacionalne manjine područne (regionalne) samouprave nije potpisan. Stoga Ustavnom sudu nije poznato je li dostatan broj tih vijeća iskazao interes za djelovanje koordinacije vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske, a ako jest koja su »županijska« vijeća srpske nacionalne manjine činila koordinaciju u mandatnom razdoblju 2007. – 2011.

20.3. U tim je pravnim okvirima potrebno ispitati jesu li osnovani prigovori predlagatelja o nesuglasnosti s Ustavom članka 4. stavka 8. UZID UZOPNM-a, koji glasi:

»Članak 4.

U članku 33. iza stavka 4. dodaje se novi stavak... 8. koji glase:

(...)

(8) Srpsko narodno vijeće djeluje kao Koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske i ima pravnu osobnost.«

c) Srpsko narodno vijeće – Nacionalna koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj

21. U pravnom poretku Republike Hrvatske Srpsko narodno vijeće – Nacionalna koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: SNV) registrirana je udruga od 1999. godine.

Činjenice upisane u Registar udruga Ministarstva uprave Republike Hrvatske ukazuju da je SNV upisan u Registar udruga Republike Hrvatske 9. travnja 1999. pod registarskim brojem 00001366. i nazivom »Srpsko narodno vijeće«. Od 3. prosinca 2009. sjedište udruge je u Zagrebu, Ilica 16. Skraćeni joj je naziv SNV, a broj OIB-a 29873902790.

Naziv udruge izmijenjen je u »Srpsko narodno vijeće – Nacionalna koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj« Statutarnom odlukom o izmjenama i dopunama Statuta Srpskog narodnog vijeća, koja je donesena u Vojniću 15. srpnja 2006. i potvrđena rješenjem Gradskog ureda za opću upravu Grada Zagreba klasa: UP/I-230-02/06-02/796, urbroj: 251-07-02/2-06-5 od 31. kolovoza 2006. Skraćeni joj je naziv i dalje SNV.

Djelatnost udruge obuhvaća »razmatranje i zauzimanje stavova o zakonima i drugim propisima kojima se uređuju nacionalna prava, osnovne slobode čovjeka i građanina i ostvarivanje građanskih, osobnih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih prava i sloboda Srba iz Republike Hrvatske i njihove pune ravnopravnosti u Republici Hrvatskoj, davanje prijedloga, mišljenja, predstavlja i inicijativa Hrvatskom državnom saboru, Predsjedniku Republike, Vladi Republike Hrvatske, Ustavnom sudu, Pučkom pravobranitelju i drugim tijelima i institucijama Republike Hrvatske«.

21.1. Pravni status SNV-a kao udruge potvrdilo je i Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske svojim rješenjem klasa: 013-03/07-09/05, urbroj: 363-07-02 od 31. svibnja 2007., kojim je odbilo prigovor Zajednice Srba Grada Zagreba na Odluku Gradskog izbornog povjerenstva Grada Zagreba od 29. svibnja 2007. o prihvatanju kandidacijske liste kandidata Srpskog narodnog vijeća – Nacionalne koordinacije vijeća srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj za izbor članova Vijeća srpske nacionalne manjine Grada Zagreba. U tom je rješenju navedeno:

»Uvidom u Izvadak iz Registra udruga Republike Hrvatske utvrđeno je da je i Srpsko narodno vijeće – Nacionalna koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj, sa sjedištem u Zagrebu, Gajeva 7, upisana u registar udruga Republike Hrvatske pod registarskim brojem: 00001366 od 9. travnja 1999.

Obzirom da je utvrđeno da je predlagatelj prihvaćene kandidature udruga nacionalne manjine registrirana u Republici Hrvatskoj, a što je sukladno propisu iz članka 24. stavak 4. Ustavnog zakona, kao i Obvezatnoj uputi broj OVM III Postupak kandidiranja, koju je propisalo Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, na temelju odredbe članka 57. stavka 2. Zakona o izboru članova predstavničkog tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ('Narodne novine' broj 44/05 – pročišćeni tekst, dalje: Zakon) prigovor je odbijen kao neutemeljen.«

21.2. Činjenicu, ali i pravnu volju da se smatra udrugom potvrdio je sam SNV sudjelujući u postupku kandidiranja na trećim izborima za članove vijeća nacionalnih manjina 10. srpnja 2011.

Naime, Vlada Republike Hrvatske donijela je Odluku o raspisivanju izbora za članove vijeća nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (»Narodne novine« broj 56/11., 58/11.), koja je stupila na snagu 20. svibnja 2011. Na dan raspisivanja tih izbora, dakle, osporeni članak 4. stavak 8. UZID UZO PNM-a bio je na snazi. To znači da je SNV tada već imao zakonski status Koordinacije vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Koordinacija), ali je na navedenim izborima sudjelovao u svojstvu udruge.

Stoga je nadležnim izbornim povjerenstvima, ali i Ustavnom sudu podneseno više prigovora, odnosno žalbi na kandidature SNV-a u svojstvu udruge na tim izborima.

Tako je primjerice, Srpsko kulturno-prosvjetno društvo »Prosvjeta« podnijelo žalbu Ustavnom sudu zbog odbijanja njegova prigovora protiv odluke Županijskog izbornog povjerenstva Virovitičko-podravske županije o prihvatanju kandidature SNV-a za izbor članova vijeća srpske nacionalne manjine Virovitičko-podravske županije (broj predmeta: U-VIIA/3005/2011).

Slično tome, Zajednica Srba u Republici Hrvatskoj podnijela je niz žalbi protiv odluka nadležnih izbornih povjerenstava o prihvatanju kandidature SNV-a za izbor članova vijeća srpske nacionalne manjine u Šibensko-kninskoj županiji (predmet broj: U-VIIA/3006/2011), Zadarskoj županiji (predmet broj: U-VIIA/3007/2011), Zagrebačkoj županiji (predmet broj: U-VIIA/3008/2011), Požeško-slavonskoj županiji (predmet broj: U-VIIA/3009/2011), Karlovačkoj županiji (predmet broj: U-VIIA/3010/2011), Ličko-senjskoj županiji (predmet broj: U-VIIA/3011/2011), Vukovarsko-srijemskoj županiji (predmet broj: U-VIIA/3012/2011), itd.

Više prigovora istovjetnog sadržaja podneseno je i Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske (v. <http://www.izbori.hr/izbori/izborimanjine11.nsf/wi?openform>).

Svi su se prigovori različitih udruga srpske nacionalne manjine u bitnome svodili na činjenicu da SNV nije udruga građana pripadnika srpske nacionalne manjine, već je »Nacionalna koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj«.

Tijekom postupka kandidiranja, nadležna su izborna povjerenstva u osporenim rješenjima suglasno odbijala navedene prigovore sa sljedećim obrazloženjem (na primjeru rješenja Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske, klasa: 013-07/11-19/05, urbroj: 507-11-02 od 6. lipnja 2011.):

»Odredbom članka 24. stavak 4. Ustavnog zakona propisano je da kandidate za članove vijeća, odnosno kandidate za predstavnike nacionalnih manjina mogu predlagati udruge nacionalnih manjina ili najmanje 20 pripadnika nacionalne manjine s područja općine, odnosno 30 s područja grada i 50 s područja županije.

Obvezatnom uputom broj VM III kojom je DIP propisalo postupak kandidiranja ('Narodne novine', broj 56/11.) u točki 1. propisano je da predlagatelj može biti udruga nacionalne manjine registrirana u Republici Hrvatskoj.

Uvidom u Izvadak iz Registra udruga Republike Hrvatske utvrđeno je da je i Srpsko narodno vijeće – Nacionalna koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj, sa sjedištem u Zagrebu, Gajeva 7, upisana u registar udruga Republike Hrvatske pod registarskim brojem: 00001366 od 9. travnja 1999. Dakle, Srpsko narodno vijeće – Nacionalna koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj nije prestala biti udruga.

Slijedom navedenog predlagatelj je ovlašten podnijeti prijedlog kandidature sukladno članku 24. stavak 4. Ustavnog zakona, kao i Obvezatnoj uputi broj VM III Postupak kandidiranja koju je propisalo DIP. Stoga je na temelju odredbe članka 57. stavka 2. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ('Narodne novine', broj 44/05. – pročišćeni tekst, 109/07.) prigovor odbijen kao neosnovan.«

Takvu je ocjenu nadležnih izbornih povjerenstava potvrdio i Ustavni sud.

Time je i poslije stupanja na snagu osporenog članka 4. stavka 8. UZID UZoPNM-a (članka 33. stavka 8. UZoPNM-a) potvrđeno da SNV ima pravni status udruge u Republici Hrvatskoj.

22. Nesporno je da SNV kao udruga potpada pod jamstva slobode udruživanja propisana člankom 43. Ustava i člankom 11. Konvencije. Europski sud utvrdio je u svojoj praksi važnost udruge nacionalnih manjina za slobodu udruživanja u demokratskom društvu. U predmetu Gorzelik i drugi protiv Poljske (presuda, veliko vijeće, 17. veljače 2004., zahtjev br. 44158/98) Europski sud je istaknuo:

»92. Iako se u kontekstu članka 11. Sud često pozivao na esencijalnu ulogu koju političke stranke igraju u osiguravanju pluralizma i demokracije, udruge (associations) osnovane za druge svrhe, uključujući one za zaštitu kulturnog i duhovnog naslijeđa, za ostvarivanje različitih društveno-ekonomskih ciljeva, proklamiranje ili podučavanje vjere, traženje etničkog identiteta ili isticanje manjinske svijesti također su važne za pravilno funkcioniranje demokracije. To stoga što se i pluralizam gradi na izvornom priznavanju i poštovanju različitosti i

dinamičnosti kulturnih tradicija, etničkih i kulturnih identiteta, religijskih uvjerenja, umjetničkim, književnim i društveno-ekonomskih idejama i konceptima. Harmonična interakcija osoba i skupina različitih identiteta esencijalna je za ostvarivanje društvene kohezije. Jedino je prirodno da se tamo, gdje civilno društvo funkcionira na zdrav način, sudjelovanje građana u demokratskom procesu u velikoj mjeri postiže kroz pripadništvo udrugama u kojima se oni mogu povezivati jedan s drugim i kolektivno težiti zajedničkim ciljevima.

93. Sud priznaje da je sloboda udruživanja osobito značajna za osobe koje pripadaju manjinama, uključujući nacionalne i etničke manjine i da, kao što je istaknuto u preambuli Okvirne konvencije Vijeća Europe, 'pluralističko i istinski demokratsko društvo treba ne samo poštovati etnički, kulturni, jezični i vjerski identitet svake osobe koja pripada nacionalnoj manjini, već također stvoriti odgovarajuće uvjete koji omogućavaju da one izraze, sačuvaju i razvijaju taj identitet'. Doista, osnivanje udruge radi izražavanja i unapređivanja njihova identiteta može biti instrument od presudne pomoći manjinama da sačuvaju i održe svoja prava.«

Navedena stajališta prihvaća i Ustavni sud. Djelovanje SNV-a, kao udruge srpske nacionalne manjine koja u Republici Hrvatskoj djeluje neprekidno od 1999. godine, Ustavni sud smatra neprocjenjivo važnim za promicanje identiteta te nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj.

22.1. Ustavni sud dužan je na kraju primijetiti da je u članku 1. Statuta SNV-a (pročišćeni tekst od 31. svibnja 2008.) određeno da SNV »djeluje kao manjinska samouprava Srba na području Republike Hrvatske«. U tom je smislu potrebno podsjetiti da je 13. prosinca 2002., u tijeku postupka rasprave o amandmanima na Konačni prijedlog UZOPNM-a (drugo čitanje, P.Z. 536), Vlada Republike Hrvatske prihvatila »postignuti dogovor izražen kroz potpisani dokumenat amandmana od strane zastupnika parlamentarnih stranaka u kojim se termin manjinska samouprava promijenio u vijeće nacionalnih manjina...« (govor potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske, u: Rasprava prema aktu: Konačni prijedlog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, Saziv: IV, Sjednica: 26, br. 61, str. 66.).

Ne ulazeći u razloge zbog kojih se SNV i dalje predstavlja kao »manjinska samouprava«, ostaje činjenica da je umjesto tog termina UZOPNM-om iz 2002. uveden termin »vijeće nacionalnih manjina«. Iako nije jasno što u navedenim okolnostima SNV smatra »manjinskom samoupravom« u smislu članka 1. Statuta SNV-a, ostaje činjenica da se pod tim statutarnim terminom ne smije razumijevati vijeće srpske nacionalne manjine, jer je nedvojbeno da SNV u pravnom poretku Republike Hrvatske nema pravni status tog vijeća.

22.2. Nadalje, Ustavni sud ne ulazi ni u razloge zbog kojih je 2006. godine SNV u svoj naziv unio dodatak »Nacionalna koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj«. Sud također ne ulazi u razloge zbog kojih je od 2006. godine SNV u nekoliko odredbi svoga Statuta (osobito u članke 9. i 10.) unio formulacije iz članka 33. UZOPNM-a koje se odnose na koordinacije.

S tim u vezi, za potrebe ovog ustavnosudskog postupka dostatno je utvrditi da se iz naziva ili statuta te udruge (od 2006. godine nadalje) ne bi smjelo zaključiti da je SNV imao status koordinacije iz članka 33. UZOPNM-a i u razdoblju prije stupanja na snagu osporenog članka 4. stavka 8. UZID UZOPNM-a, to jest prije 6. srpnja 2010.

Slično tome, iz naziva ili statuta te udruge (od 2006. godine nadalje) ne bi se smjelo zaključiti ni da je SNV »stekao« svojevršno pravo da mu se status koordinacije vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske ozakoni, kao što je to učinjeno u UZID UZOPNM-u 2010. godine.

23. Tek je osporenim člankom 4. stavkom 8. UZID UZOPNM-a iz 2010. godine, dakle, SNV-u priznat pravni status Koordinacije.

Ustavni sud s tim u vezi primjećuje da se u članku 4. stavku 8. UZID UZOPNM-a ne navodi puni naziv SNV-a, pod kojim je on od 2006. godine registriran kao udruga (to jest »Srpsko narodno vijeće – Nacionalna koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj« – v. točku 21. obrazloženja ove odluke). Neovisno o tome što je drugi dio njezina naziva izostavljen, nije sporna činjenica da članak 4. stavak 8. UZID UZOPNM-a upravo toj udruzi priznaje status Koordinacije.

Time je SNV, kao udruga, podveden pod poseban zakonski (javnopravni) režim, pri čemu mu je zakonom priznat status neprofitne pravne osobe s pravom na upis u poseban registar kojeg vodi ministarstvo nadležno za poslove opće uprave.

Zbog djelovanja SNV-a kao Koordinacije, način njegova rada i financiranja također se uređuju zakonom. SNV, kao Koordinacija, po sili zakona usklađuje i unaprjeđuje zajedničke interese vijeća srpske nacionalne manjine i koordinira usuglašavanje stavova o pitanjima iz djelokruga vijeća srpske nacionalne manjine na državnoj razini. SNV može donositi odluke o znamenju i simbolima nacionalnih manjina i načinu obilježavanja praznika nacionalnih manjina uz suglasnost Savjeta za nacionalne manjine. SNV može po ovlasti vijeća srpske nacionalne manjine u njihovo ime poduzimati mjere iz članka 31. UZOPNM-a, to jest:

- predlagati tijelima jedinice samouprave mjere za unaprjeđivanje položaja nacionalne manjine u državi ili na nekom njenom području, uključujući davanje prijedloga općih akata kojima se uređuju pitanja od značenja za nacionalnu manjinu tijelima koja ih donose;
- isticati kandidate za dužnosti u tijelima državne uprave i tijelima jedinica samouprave;
- biti obaviještena o svakom pitanju o kome će raspravljati radna tijela predstavničkog tijela jedinice samouprave, a tiče se položaja nacionalne manjine;
- davati mišljenja i prijedloge na programe radijskih i televizijskih postaja na lokalnoj i regionalnoj razini namijenjene nacionalnim manjinama ili na programe koji se odnose na manjinska pitanja.

Prema UZID UZOPMN-u, dakle, SNV je pravna osoba javnog prava.

24. Ustavni sud podsjeća na pravno stajalište Europskog suda da se pravne osobe javnog prava ne mogu smatrati udrugama u smislu članka 11. Konvencije. U predmetu Slavensko sveučilište (Slavic University) u Bugarskoj i drugi protiv Bugarske (odluka o nedopuštenosti zahtjeva, 18. studenoga 2004., zahtjev br. 60781/00) Europski sud je naglasio:

»Sukladno praksi Suda, institucija javnog prava koju je osnovao zakonodavac (public law institution founded by the legislature) nije udruženje u smislu članka 11. Konvencije (...).

U presudi Chassagnou i drugi Sud je smatrao da izraz 'udruženje' u članku 11. Konvencije ima autonomno značenje i klasifikacija u nacionalnom pravu ima samo relativnu vrijednost (Chassagnou i drugi protiv Francuske [VV],... § 100....). Pri ispitivanju je li specifična organizacija udruženje u smislu članka 11. Sud mora uvažiti stvarnost situacije i uzeti u obzir različite čimbenike kao što su (1) duguje li ona svoje postojanje volji parlamenta, (2) je li ona ustrojena u skladu sa zakonom o privatnim udruženjima, (3) ostaje li ona integrirana unutar struktura države, (4) uživa li ona ovlasti izvan područja privatnog prava, kao što su one administrativne, stvaratelja prava (rule-making) ili disciplinske, i (5) primjenjuje li ona postupke javne vlasti, kao profesionalne organizacije (Chassagnou i drugi,... § 101).«

25. U svjetlu prethodnih navoda, Ustavni sud smatra da se pravne osobe javnog prava ne mogu smatrati udrugama ni u smislu članka 43. stavka 1. Ustava. Stoga je za ocjenu o osnovanosti prigovora predlagatelja važno utvrditi opći pravni položaj SNV-a u Republici Hrvatskoj nakon stupanja na snagu UZID UZOPNM-a iz 2010. godine.

26. Ustavni sud ocjenjuje nespornim da je osporenim zakonskim rješenjem SNV dobio dvostruki, međusobno suprotstavljeni, pravni subjektivitet. On je s jedne strane udruga koja potpada pod jamstva slobode udruživanja, a s druge strane zakonom osnovana pravna osoba javnog prava koja ne potpada pod jamstva slobode udruživanja i koja bi tu slobodu, po sili svojih zakonskih ovlasti, mogla ograničavati.

Stoga bi se s tog aspekta osporena zakonska mjera mogla sagledavati i kao nedopušteno miješanje u prava i slobode koje su inherentne SNV-u kao udruzi, a da to miješanje nije utemeljeno na razlozima navedenim u članku 43. stavku 2. Ustava i članku 11. stavku 2. Konvencije.

Ono je dvojbeno i s aspekta članka 17. stavka 2. Okvirne konvencije, koja izrijekom propisuje da se država ne smije miješati u pravo osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da sudjeluju u djelatnostima nevladinih organizacija, kako na državnoj tako i na međunarodnoj razini.

27. Ustavni sud primjećuje da su ustavnost zakonskog rješenja osporili sami pripadnici srpske nacionalne manjine, smatrajući da se njime srpska nacionalna manjina stavlja u neravnopravan položaj u odnosu prema svima ostalima, kojima UZID UZoPNM »ne nameće« pravnu osobu (»udrugu građana«) koja će istodobno djelovati kao koordinacija njihovih izabраних vijeća.

Mjerodavne odredbe članka 33. UZoPNM-a ukazuju da je priznavanje SNV-u statusa Koordinacije iznimka od općeg zakonskog režima koji vrijedi za osnivanje koordinacija. One glase:

»Članak 33.

(...)

(4) Smatra se da su vijeća nacionalnih manjina jedinica područne (regionalne) samouprave osnovale koordinaciju vijeća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske kada je sporazumu o osnivanju ove koordinacije pristupilo više od polovine vijeća nacionalnih manjina područne (regionalne) samouprave.

(5) Koordinacija vijeća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske iz stavka 4. ovoga članka je neprofitna pravna osoba. Svojstvo pravne osobe stječe upisom u registar kojeg vodi ministarstvo nadležno za poslove opće uprave....

(...)

(8) Srpsko narodno vijeće djeluje kao Koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske i ima pravnu osobnost.«

Sukladno navedenom, izuzimanje srpske nacionalne manjine iz općeg zakonskog uređenja koordinacija ima više aspekata: prvo, umjesto koordinacije, kao pravne osobe javnog prava koja to svojstvo stječe nakon što se ispune zakonom propisane pretpostavke (to jest prethodni sporazum više od polovine »županijskih« vijeća), koordinacija srpske nacionalne manjine ne podliježe tim zakonskim pretpostavkama, jer je status koordinacije zakonom priznat konkretnoj udruzi srpske nacionalne manjine koja djeluje od 1999. godine; drugo, ta udruga svojstvo pravne osobe javnog prava ne stječe upisom u registar kojeg vodi ministarstvo nadležno za poslove opće uprave, nego joj je javnopravna osobnost priznata samim zakonom; treće, ta udruga djeluje kao koordinacija po sili zakona, pa u okviru srpske nacionalne manjine koordinacija nije izraz sporazuma (to jest suglasnosti pravnih volja) većine izabranih vijeća srpske nacionalne manjine.

27.1. Ustavni sud podsjeća da su iznimke od općeg pravnog režima dopuštene ako imaju objektivno i razumno opravdanje.

Budući da su predlagatelji u ovom ustavnosudskom postupku osporili izuzimanje srpske nacionalne manjine iz općeg pravnog režima osnivanja koordinacija vijeća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske, odnosno ozakonjivanje statusa dotične koordinacije u korist jedne udruge, zadaća je Ustavnog suda u ovom postupku utvrditi je li predlagateljica UZID UZoPNM-a obrazložila razloge koji bi ukazivali da osporeno rješenje ima objektivno i razumno opravdanje.

Ustavni sud u tom smislu primjećuje da u Prijedlogu UZID UZoPNM-a nije sadržano obrazloženje koje bi upućivalo na razloge zbog kojih se srpska nacionalna manjina izuzima iz režima kojem su podvrgnute sve ostale nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj u pitanju ustrojavanja koordinacija vijeća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske. U njemu nije sadržano ni obrazloženje koje bi upućivalo na razloge zbog kojih se status te koordinacije ozakonio u korist jedne konkretne udruge srpske nacionalne manjine.

27.2. U nedostatku bilo kakvog obrazloženja od strane predlagateljice, Ustavni sud polazi od činjenice da se srpska nacionalna manjina razlikuje od svih drugih nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj po brojnosti svojih pripadnika. Ustavni sud, međutim, ne vidi na koji bi način brojčana prevlast pripadnika srpske nacionalne manjine u odnosu prema pripadnicima ostalih nacionalnih manjina u ovom pitanju mogla biti opravdan razlog za različit tretman.

27.3. U odnosu na pitanje ozakonjivanja statusa koordinacije u smislu članka 33. UZoPNM-a u korist konkretne udruge srpske nacionalne manjine (SNV-a), Ustavni sud primjećuje da sam SNV povezuje svoje postojanje i djelovanje uz Temeljni sporazum o istočnoj Slavoniji, Baranji i zapadnom Srijemu (tzv. Erdutski sporazum, 12. studenoga 1995.), a osobito uz »Pismo Vlade Republike Hrvatske o završetku mirne reintegracije regije pod privremenom upravom, Republika Hrvatska« (u daljnjem tekstu: Pismo namjere), koje je u obliku aneksa predsjedniku Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 13. siječnja 1997. dostavio stalni predstavnik Hrvatske u Ujedinjenim narodima (S/1997/27, 13. siječnja 1997.). Te je podatke SNV naveo u preambuli i članku 1. svog prvog Statuta od 9. ožujka 1999. Ti se podaci više ne spominju u pročišćenom tekstu Statuta SNV-a od 21. travnja 2007., a ni u kasnijim izmjenama i dopunama, odnosno pročišćenim tekstovima Statuta SNV-a (Ustavni sud nije mogao točno utvrditi na koji je način i kada u tom smislu izmijenjena preambula i članak 1. Statuta SNV-a iz 1999.). Međutim, na službenim internetskim stranicama SNV-a (www.snv.hr/snv/o-nama/) i dalje je istaknuto:

»Srpsko narodno vijeće je izabrano političko, savjetodavno i koordinativno tijelo koje djeluje kao samouprava Srba u Republici Hrvatskoj u stvarima u koje pripadaju pitanja njihovih neotuđivih ljudskih, građanskih i nacionalnih prava, te u pitanjima njihova identiteta, njihove participacije i integracije u hrvatsko društvo.

Srpsko narodno vijeće je osnovano na temelju Erdutskog sporazuma, koji Srbima jamči lokalnu manjinsku samoupravu, te posebno točke 9. »Pisma Vlade Republike Hrvatske o dovršenju mirne reintegracije područja pod prijelaznom upravom« – kao vijeće srpske etničke zajednice u Hrvatskoj, odnosno kao institucija manjinske, etničke samouprave Srba u Hrvatskoj i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

Vijeće je osnovano i na temelju višestoljetne tradicije srpske samouprave koja seže u vremena prvih crkveno-narodnih sabora, preko zakonodavnih i političkih akata kojima se regulirao položaj Srba u Hrvatskoj tijekom 18. i 19. stoljeća, do dokumenata Zemaljskog antifašističkog vijeća. Konstituirajuća sjednica Vijeća održana je 19. jula 1997. Godine u Zagrebu na inicijativu Saveza srpskih organizacija i njegovih članica: Srpskog kulturnog društva Prosvjeta, Srpskog demokratskog foruma, Zajednice Srba Rijeke, Zajednice Srba Istre te Zajedničkog vijeća općina istočne Slavonije, Baranje i zapadnog Srijema.

Osim inicijatora osnivanja, članovi osnivači bili su i Samostalna demokratska srpska stranka, Baranjski demokratski forum, Udruženje izbjeglih i prognanih Srba iz Hrvatske, predstavnici dijela crkvenih općina Srpske pravoslavne crkve, saborski zastupnici srpske nacionalnosti i ugledni pojedinci.«

Iz prethodnih je navoda razvidno kako SNV smatra da je osnovan na »konstituirajućoj sjednici Vijeća održanoj 19. jula 1997. godine u Zagrebu«. Podsjećajući da činjenični događaj ne postaje pravna činjenica samim održavanjem (SNV je registriran 1999.), Ustavni sud smatra potrebnim primijetiti da su sve članice »Saveza srpskih organizacija«, koje su prema navodima SNV-a sudjelovale na konstituirajućoj sjednici SNV-a 1997. godine, samostalne udruge s vlastitom pravnom osobnošću. One se na izborima za članove vijeća nacionalnih manjina pojavljuju kao neposredni izborni suparnici SNV-u neprekidno od 2003. godine (v. točke 21.1. i 21.2. te 28. i 28.1. obrazloženja ove odluke). Štoviše, upravo je jedna od tih udruga predlagatelj pokretanja ovog ustavnosudskog postupka (Srpski demokratski forum).

Predmet ovog ustavnosudskog postupka nije ispitivanje pravne utemeljenosti pozivanja SNV-a na Erdutski sporazum i točku 9. Pisma namjere kao na pravne osnove njegova osnivanja u statusu udruge. Ustavni sud treba odgovoriti na drugo pitanje: mogu li se navedeni dokumenti tumačiti kao pravna osnova iz koje bi slijedila obveza hrvatskog zakonodavca da SNV-u prizna status Koordinacije vijeća srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske u smislu članka 33. UZoPNM-a, kako je to učinjeno osporenim člankom 4. stavkom 8. UZID UZoPNM-a?

Ustavni sud primjećuje da Erdutski sporazum ne spominje nijednom riječju bilo koji institucionalni oblik organiziranja pripadnika srpske nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske. Što se tiče Pisma namjere, točka 9. glasi:

»9. Pripadnici srpske etničke zajednice mogu osnovati Vijeće srpske etničke zajednice. Vijeće se može obraćati predsjedniku države i hrvatskoj Vladi predlažući i promovirajući rješenja o pitanjima zajedničkog interesa za nacionalnu manjinu.«

(»9. The members of the Serb ethnic community may establish a Council of the Serb Ethnic Community. The Council may apply to the President of the Republic and the Croatian Government, proposing and promoting the solution of issues of common interest for the national minority.«)

Iz navedenog djelokruga poslova »Vijeća srpske etničke zajednice« u smislu točke 9. Pisma namjere očito je da se ono može usporediti s gotovo svakom registriranom udrugom pripadnika srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj. Važnije je, međutim, da »Vijeće srpske etničke zajednice« u smislu točke 9. Pisma namjere nema dodirnih točaka sa zakonskom svrhom osnivanja koordinacija vijeća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske u smislu članka 33. UZOPNM-a. Pravna osnova njihova osnivanja izvire isključivo iz nacionalnog zakonodavstva.

U tom je smislu ustavnopravno važna i činjenica ograničenog prostornog i personalnog važenja Pisma namjere. Ono se odnosilo na »dijelove Županije Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske koji su trenutačno pod Prijelaznom upravom« (st. 2.). Prava predviđena u njemu vezala su se primarno i u pravilu uz »sve pripadnike srpske etničke zajednice iz područja pod Prijelaznom upravom« (st. 10.), dakle ne i uz one s drugih područja Republike Hrvatske, što govori i sam naziv Pisma namjere (»Pismo Vlade Republike Hrvatske o završetku mirne reintegracije regije pod privremenom upravom«).

Stoga Ustavni sud utvrđuje da se osporeni članak 4. stavak 8. UZID UZOPNM-a ne može obrazložiti ni eventualnom obvezom koja bi se za hrvatskog zakonodavca mogla interpretativno izvoditi iz točke 9. Pisma namjere.

Neovisno o tome, Ustavni sud primjećuje da poslije stupanja na snagu UZOPNM-a (2002.) postaje suvišno bilo kakvo pozivanje na prethodno navedene akte kojima su dijelovi hrvatskog državnog teritorija reintegrirani u ustavnopravni poredak Republike Hrvatske. Naime, u obrazloženju članka 2. Konačnog prijedloga Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (br. 536) klasa: 016-01/02-01/01, urbroj: 61-01-07 od 22. studenoga 2002. izrijekom je navedeno sljedeće: »U dijelu u kojem ostvarivanje određenih prava i sloboda veže uz 'stečena prava' ovom odredbom obuhvaćena su ona prava koja je Republika Hrvatska prihvatila pismom Vlade Republike Hrvatske Savjetu sigurnosti Ujedinjenih naroda, od 13. siječnja 1977. (pravilno: 1997. – op.), za završetak mirne reintegracije regiona pod prijelaznom upravom, Republika Hrvatska«.

27.4. Sukladno svim prethodnim navodima, u Prijedlogu UZID UZOPNM-a ne postoji nikakvo obrazloženje ni svrhe ni razloga zbog kojih je srpska nacionalna manjina izuzeta iz općeg zakonskog uređenja koordinacija vijeća nacionalnih manjina. Nadalje, ne postoji ni pravna poveznica između članka 4. stavka 8. UZID UZOPNM-a i dokumenata mjerodavnih za završetak mirne reintegracije istočnih dijelova državnog teritorija u ustavni poredak Republike Hrvatske iz 1997. godine, koja bi eventualno mogla ukazivati na cilj koji se osporenim zakonskom mjerom nastojao postići. Konačno, ni iz naravi same stvari nije moguće doći do jednoznačnog zaključka o cilju koji se osporenim zakonskom mjerom nastojao postići.

Stoga je Ustavni sud u ovom postupku ispitao učinke osporene zakonske mjere u svjetlu najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske kao demokratske države utemeljene na vladavini prava.

28. U vijeće srpske nacionalne manjine općine bira se 10 članova, u vijeće nacionalne manjine grada bira se 15, a u vijeće nacionalne manjine županije odnosno Grada Zagreba bira se 25 članova pripadnika srpske nacionalne manjine.

Na izborima članova vijeća srpske nacionalne manjine SNV kao udruga kandidira svoje članove za ta vijeća. Uz SNV to čine i sve ostale udruge srpske nacionalne manjine registrirane u Republici Hrvatskoj ili najmanje 20 pripadnika srpske nacionalne manjine s područja općine, odnosno 30 s područja grada i 50 s područja županije.

Prijedlog kandidacijskih lista potpisuje osoba ovlaštena za zastupanje pojedine udruge srpske nacionalne manjine, pa tako i SNV-a. Redoslijed kandidata na kandidacijskim listama također određuje predlagatelj.

Na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske koja raspisuje izbore, članove vijeća neposredno biraju, tajnim glasovanjem za razdoblje od četiri godine, pripadnici srpske nacionalne manjine. Izbori se provode odgovarajućom primjenom odredbi zakona kojim se uređuje izbor članova predstavničkih tijela jedinica samouprave.

28.1. To znači da je SNV kao udruga samo jedan od više sudionika u izbornom natjecanju za vijeća nacionalnih manjina, a da su joj na tim izborima suparnici druge udruge srpske nacionalne manjine, odnosno skupine birača srpske nacionalne manjine koji ističu neovisne liste (v. točke 21.1. i 21.2. obrazloženja ove odluke).

Vijeća nacionalnih manjina u tom smislu imaju obilježja svojevrsnih predstavništava nacionalnih manjina na lokalnim razinama, rad kojih se temelji na ideji pluralizma, jer je on rezultat stajališta izabranih članova vijeća koji pripadaju različitim udrugama jedne te iste nacionalne manjine ili različitim skupinama birača-pripadnika dotične manjine. To pravilo vrijedi i za srpsku nacionalnu manjinu.

U isto vrijeme, međutim, SNV – samo jedan od sudionika izbornog natjecanja za vijeća srpske nacionalne manjine – osporenim člankom 4. stavkom 8. UZID UZoPNM-a osnovan je i kao koordinacija svih tih vijeća za područje Republike Hrvatske. To znači da je predsjednik SNV-a kao udruge u isto vrijeme i predsjednik Koordinacije kao zakonom osnovane pravne osobe javnog prava, preko koje sva izabrana vijeća srpske nacionalne manjine na području Republike Hrvatske moraju »usuglašavati stavove o pitanjima iz svog djelokruga« (članak 33. stavak 2. UZoPNM-a). Štoviše, SNV kao Koordinacija može po ovlasti vijeća (u sastavu kojih su i izabrani članovi SNV-a, uključujući i predsjednika SNV-a, ali sada kao udruge) poduzimati u ime vijeća mjere iz članka 31. UZoPNM-a (v. točku 23. obrazloženja ove odluke).

28.2. Ustavni sud načelno je suglasan sa stajalištem A. Bačića, koji u svom stručnom mišljenju dostavljenom Ustavnom sudu, ističe da članak 4. stavak 8. UZID UZoPNM-a »nije u suglasnosti s Ustavom jer je njegovo *expressis verbis* navođenje naziva jedne konkretne političke asocijacije od više njih koje postoje unutar corpusa (srpske) nacionalne manjine protivno načelu jednakosti pred zakonom (čl. 14. st. 2. Ustava), načelu ravnopravnosti svih nacionalnih manjina (čl. 15. st. 1.) te karakteru općenitosti najviših pravnih akata«.

Potrebno je, međutim, podsjetiti i na stajališta o jednakosti i vrijednostima pluralizma u demokratskom društvu (v. točku 22. obrazloženja ove odluke), koja moraju važiti i među različitim udrugama jedne te iste nacionalne manjine. Samo se na taj način može graditi pluralističko i istinski demokratsko društvo i stvarati odgovarajući uvjeti koji omogućavaju da nacionalne manjine izraze, sačuvaju i razvijaju svoj vlastiti identitet te sačuvaju i održe svoja prava.

Jednakost pravnog položaja svih registriranih udruga jedne nacionalne manjine, kao i jednakost šansi koje im se u demokratskom društvu moraju osigurati za izražavanje njihovih programa i stajališta, pripada u najvišu ustavnu vrednotu u smislu članka 3. Ustava.

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

29. Zaključno, pravna situacija koja je nastala stupanjem na snagu članka 4. stavka 8. UZID UZoPNM-a nije u skladu s vrijednostima jednakosti i pluralizma u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava (članak 1. u vezi s člankom 3. i 14. Ustava). Čini se da uzrok leži u nedopuštenom stupnju legaliziranog pogodovanja jednoj među više udruga srpske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj, čime je ujedno – u odnosu na srpsku nacionalnu manjinu – narušena sama zakonska svrha zbog koje su koordinacije vijeća nacionalnih manjina uopće predviđene u UZoPNM-u.

Prethodne činjenice istodobno pokazuju da je zbog miješanja položaja SNV-a kao udruge i položaja SNV-a kao pravne osobe javnog prava u dotično pravno područje unesen neprihvatljiv stupanj pravne nedosljednosti, što je protivno vladavini prava (članak 3. Ustava).

2) Članak 4. stavak 7. UZID UZoPNM-a

30. Predlagatelji osporavaju i suglasnost članka 4. stavka 7. UZID UZoPNM-a s člankom 15. stavkom 1. Ustava. Osporena odredba glasi:

»Članak 4.

U članku 33. iza stavka 4. dodaje se novi stavak... 7.... koji glase:

(...)

(7) Kada je to određeno međunarodnim ugovorima funkciju koordinacije nacionalne manjine može vršiti i krovna udruga te manjine.«

Ustavni sud u prvom redu primjećuje da navedena zakonska odredba nije bila sadržana u Prijedlogu UZID UZoPNM-a Vlade Republike Hrvatske, ali ni u amandmanima Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora na članak 4. Konačnog prijedloga UZID UZoPNM-a (v. točku 12.1. obrazloženja ove odluke).

U točki 22. (str. 48. i 49.) Zapisnika sa sjednice Hrvatskog sabora, na kojoj je raspravljen i na kojoj se glasovalo o Konačnom prijedlogu UZID UZoPNM-a, održane 16. lipnja 2010., a koja nosi naziv: »Konačni prijedlog Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, hitni postupak, prvo i drugo čitanje, P.Z. br. 569«, navedeno je:

»Predstavnik predlagatelja prihvatio je amandmane koje su podnijeli Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina na članak 1. stavak 2. članak 1. stavak 3., članak 3. stavak 3., članak 4. stavak 5. /u izmijenjenom obliku/ i članak 4. stavak 6., dr. sc. Furio Radin na članak 4. nove stavke 6. i 7. i Klub zastupnika HNS-a i HSU-a na članak 4.

Nakon izjašnjenja predlagatelja od amandmana je odustao Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina na članak 4. novi stavak 6.«

Ustavni sud utvrđuje da iz navedenog dijela zapisnika, ali ni iz tonske snimke rasprave (v. Internet televiziju Hrvatskog sabora), nije moguće točno utvrditi okolnosti i razloge koji su doveli do prihvatanja amandmana sadržanog u osporenom članku 4. stavku 7. UZID UZoPNM-a.

31. Iz osporene zakonske odredbe razvidno je da njezin sadržaj izlazi izvan okvira predmeta koji uređuje članak 33. UZID UZoPNM-a. Nesporo je, naime, da se njome ne uređuju odnosi vezani uz koordinaciju vijeća nacionalnih manjina.

Njome se uređuje funkcija »koordinacije nacionalne manjine«. Nju »može vršiti i krovna udruga te manjine«.

Normativni izričaj vezan uz vršenje funkcije »koordinacije nacionalne manjine« Ustavni sud ocjenjuje nejasnim i neodređenim, jer ne upućuje ni na kakav institucionalni ili bilo koji drugi oblik koordinacije koji bi mogao biti predmet zakonskog uređenja. Koordinacija o kojoj govori osporena zakonska odredba (»koordinacija nacionalne manjine«) faktički nije moguća. Stoga tako nejasna i neodređena norma ne zadovoljava zahtjeve pravne određenosti i izvjesnosti.

Nadalje, nejasan je i neodređen normativni izričaj »krovna udruga te manjine« jer pretpostavlja da u pravnom poretku Republike Hrvatske može postojati više udruga pojedine nacionalne manjine i samo jedna krovna udruga te nacionalne manjine. Takav normativni izričaj u praksi bi mogao imati velikih implikacija na slobodu udruživanja zajamčenu člankom 43. stavkom 1. Ustava. On otvara mogućnost nastanka sporova među različitim udrugama jedne nacionalne manjine o tome koja bi se među njima trebala smatrati »krovnom udrugom« te manjine u smislu osporene zakonske odredbe. Na to ukazuje i činjenica da pojedine udruge srpske nacionalne manjine u svojim

statutima izrijekom određuju za sebe da su »krovne udruge« (primjerice, Statut Narodnog vijeća Srba – pročišćeni tekst od 27. srpnja 2002., koji je ovjeren rješenjem Gradskog ureda za opću upravu Grada Zagreba klasa: UP/I-230-02/02-02/888, urbroj: 251-02-02/2-02-2 od 14. listopada 2002.). Ustavni sud takvu zakonsku normu stoga ne može ocijeniti ustavnopravno prihvatljivom.

32. Polazeći od neodređenosti i nejasnoća te neizvjesnih pravnih učinaka povezanih s odredbom koja uređuje funkciju »koordinacije nacionalne manjine« koju može vršiti »krovna udruga te manjine«, Ustavni sud ukinuo je članak 4. stavak 7. UZID UZoPNM-a zbog njegove nesuglasnosti sa zahtjevima koji u odnosu na zakone proizlaze iz vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđene u članku 3. Ustava.

Ustavni sud u tom smislu opetovano ponavlja svoje ustaljeno stajalište da se zakon koji dopušta neizvjesnost u pogledu krajnjeg učinka svojih odredaba ne može smatrati zakonom koji je utemeljen na načelu vladavine prava niti zakonom u kojem je utjelovljeno načelo pravne izvjesnosti. Stoga se svaka pravna norma sadržana u zakonu neće smatrati »zakonom« u smislu Ustava i Konvencije zbog same činjenice svoje opstojnosti. Mjerila Konvencije, koja moraju biti ispunjena da bi se riječ »zakon« u sintagmi »propisan zakonom« (engl. »prescribed by law«; franc. »prévues par la loi«) smatrala zakonom, znatno su stroža. Njih je postavio Europski sud, a Ustavni sud ih je prihvatio u svojoj praksi (v. točke 19.4. i 19.5. obrazloženja odluke i rješenja broj: U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000., »Narodne novine« broj 31/00.).

33. Ustavni sud na kraju primjećuje da prvi dio rečenice članka 4. stavka 7. UZID UZoPNM-a glasi: »Kada je to određeno međunarodnim ugovorima...«. Ustavni sud podsjeća da pravni poredak Republike Hrvatske počiva na monističkom odnosu između normi nacionalnog i međunarodnog prava. Stoga je svaki međunarodni ugovor, ispunjava li pretpostavke iz članka 139. Ustava, dio unutarnjeg pravnog poretka, a po pravnoj je snazi iznad zakona. Sukladno tome, budu li u pravnom poretku Republike Hrvatske na snazi međunarodni ugovori koji se spominju u ukinutoj odredbi UZID UZoPNM-a i budu li oni propisivali da »funkciju koordinacije nacionalne manjine može vršiti i krovna udruga te manjine«, onda će takvi međunarodni ugovori biti dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i po svojoj će pravnoj snazi biti iznad samog UZoPNM-a te izvan ustavnog nadzora Ustavnog suda.

34. Slijedom navedenog, Ustavni sud je na temelju članka 55. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona odlučio kao u točki I. izreke.

35. Objava ove odluke temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka II. izreke).

Broj: U-I-3786/2010

U-I-3553/2011

Zagreb, 29. srpnja 2011.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica

dr. sc. Jasna Omejec, v. r.