



REPUBLIKA SLOVENIJA

**DRŽAVNI ZBOR**

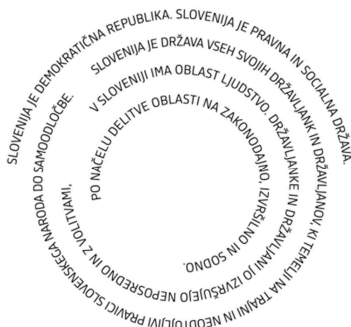
Raziskovalno-dokumentacijski sektor

# Zastopanost manjšin v parlamentih

Primerjalni pregled (PP)

**Avtorica:**

Nina Zeilhofer, MBA



**Št. naročila:** 52/2019

**Datum in kraj:** Ljubljana, 24. 1. 2020

**Kontakt:**

Raziskovalno-dokumentacijski sektor:

mag. Tatjana Krašovec, vodja, [tatjana.krasovec@dz-rs.si](mailto:tatjana.krasovec@dz-rs.si)

Raziskovalni oddelek:

mag. Igor Zobavnik, vodja, [igor.zobavnik@dz-rs.si](mailto:igor.zobavnik@dz-rs.si)

**Gradivo ne predstavlja uradnega mnenja Državnega zbora!**

## I UVOD

Pri uresničevanju volilne pravice, kot ene od pravic do sodelovanja pri odločanju o javnih zadevah, so poznani trije modeli<sup>1</sup> zagotavljanja posebnega položaja narodnih (ali etičnih) manjšin:<sup>2</sup>

- delitev volilnega območja na volilne enote, ki so prilagojene teritorialni razmestitvi narodnih (in etičnih) manjšin (na primer: na Madžarskem, Hrvaškem, v Italiji);
- spregled volilnega praga za nacionalne manjšinske politične stranke (npr. na Madžarskem, Poljskem, v Nemčiji in Romuniji);
- zagotovitev mesta za predstavnike manjšin v predstavniskem domu parlamenta (ali v predstavniskih domih pokrajin, dežel) (npr. na Hrvaškem, Madžarskem, v Romuniji, na Cipru in v Sloveniji) (Flander B., 2004 in ECPRD Summary 2701).

V Sloveniji imata madžarska in italijanska narodna skupnost zagotovljeni poslanski mesti v Državnem zboru. V evropskih državah zagotovljeni poslanski mandati za narodne manjšine niso pogosti.

V primerjalnem pregledu smo prikazali, v katerih parlamentih držav EU so manjšine zastopane prek svojih poslancev. Navedli smo v katerem domu so zastopane in ali imajo kakšne posebne pravice.

Podatke smo pridobili zlasti prek Evropskega centra za parlamentarne raziskave in dokumentacijo (ECPRD), iz zakonodaj posameznih držav ter iz strokovnih člankov.

## II ZASTOPANOST MANJŠIN V PARLAMENTIH

### 2.1 Slovenija

Ustava Republike Slovenije zagotavlja dva poslanska sedeža predstavnikoma obeh narodnih skupnosti (tretji odstavek 80. člena). Določa, da se v Državni zbor vedno izvoli po en poslanec italijanske in madžarske narodne skupnosti.

Volilna pravica pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti je izjema od načela splošnosti in enakosti volilne pravice. Pravico voliti in biti voljen za predstavnika te skupnosti v Državnem zboru imajo samo pripadniki teh skupnosti, ne pa vsi državljani. Ti skupnosti imata v Državnem zboru vsaka po enega poslanca, ki ju volijo le pripadniki skupnosti. Kot slovenski državljani pa pripadniki teh skupnosti na podlagi splošne volilne pravice oddajo glas tudi za liste kandidatov, ki se potegujejo za poslanska mesta v Državnem zboru (spletna stran Državnega zbora).

Predstavnika obeh narodnih skupnosti se v Državni zbor izvolita po posebnih volilnih pravilih. Zakon o volitvah v Državni zbor določa posebna pravila za volitve obeh poslancev narodnih skupnosti v Državni zbor (po t.i. Borda sistemu).<sup>3</sup>

<sup>1</sup> V nekaterih državah posamezne modele kombinirajo (Flander B., 2004).

<sup>2</sup> Narodna manjšina je, na podlagi priporočila Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1201 (1993), opredeljena kot skupina ljudi v državi, ki:

- prebivajo na ozemlju te države ali so njeni državljani,
  - imajo dolgoletne, močne in trajne vezi s to državo,
  - imajo posebne etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti,
  - so dovolj reprezentativni, vendar jih je manj kot večinskega prebivalstva te države ali regije,
- želijo ohraniti svojo samobitnost in identiteto, kulturo, tradicijo, vero ali jezik (spletna stran Parlamentarne skupščine SE).

<sup>3</sup> Tako je v 74. členu Zakona določeno, da glasovnica za glasovanje o kandidatih za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti vsebuje:

Ustava določa izjemo za volitve poslancev narodnih skupnosti glede štiriodstotnega volilnega praga za vstop v Državni zbor (peti odstavek 80. člena).

Poslanca narodnih skupnosti imata v Državnem zboru avtomatično položaj poslanske skupine (četrti odstavek 29. člena Poslovnika Državnega zbora). Poleg tega imata pravico, da sama izbereta delovna telesa, v katerih želita sodelovati (spletna stran Državnega zbora).

Sta tudi člana Kolegija predsednika Državnega zbora (poleg predsednika in podpredsednika Državnega zbora ter vodij poslanskih skupin) (drugi odstavek 21. člena Poslovnika).

Zakon, ki zadeva uresničevanje v ustavi določenih pravic in položaj zgoj narodnih skupnosti, se sprejme s soglasjem poslancev narodnih skupnosti. Šteje se, da je soglasje dano, če sta poslanca narodnih skupnosti glasovala za zakon (drugi odstavek 141. člena Poslovnika).

## 2.2 Ciper

V predstavniškem domu Republike Ciper pripadajo trije sedeži, poleg skupnega števila sedežev (56) ali 5 % vseh sedežev, predstavnikom armenskih, maronitskih in rimskokatoliških verskih skupin. Te verske skupine so del grške skupnosti in imajo zakonsko obveznost izvoliti svoje predstavnike v predstavniškem domu.

V skladu z volilnim zakonom morajo voliti vsi državljani Cipra in za pripadnike verskih skupin velja enak postopek glasovanja. Predstavniki verskih skupin imajo svetovalno vlogo. Udeležujejo se plenarnih sej parlamenta in imajo enake privilegije kot drugi poslanci. Čeprav lahko izrazijo svoje poglede na zadeve, povezane z njihovo versko skupino, ne glasujejo. Glasujejo pa lahko tisti predstavniki verskih skupin, ki jih izvoli celotna skupnost ciprskih Grkov (ECPRD Summary 2701, spletna stran House of Representatives Cyprus).

## 2.3 Hrvaška

Hrvaška ima, v skladu z Ustavo Republike Hrvaške in Zakonom o volitvah zastopnikov v Sabor, zagotovljene poslanske mandate za pripadnike manjšin<sup>4</sup> (15. člen Ustave). Zanje je v zastopniškem domu (Saboru) zagotovljenih osem sedežev (16. člen Zakona o volitvah zastopnikov v Sabor<sup>5</sup>). Parlament je enodomni.

Hrvaška ureditev v ustavi priznava kar 22 manjšin (1. člen Ustave).

Za Srbe so zagotovljena tri poslanska mesta; za Italijane in Madžare po eno; Slovenci, Albanci, Makedonci, Črnogorci in Bošnjaki izvolijo skupaj enega poslanca; Čehi in Slovaki skupaj izvolijo svojega poslanca; enega poslanca pa skupaj izvolijo Avstrijci, Bolgari, Nemci,

- 
- oznako volilne enote,
  - priimke in imena kandidatov po vrstnem redu iz seznama kandidatov,
  - navodilo o načinu glasovanja.

Volivec glasuje tako, da pred priimki in imeni kandidatov označi prednostni vrstni red kandidatov s številkami od 1 naprej.

Prednostni vrstni red kandidatov se točkuje (drugi odstavek 95. člena tega Zakona o volitvah). Za vsako prvo mesto se dodeli kandidatu toliko točk, kolikor je kandidatov na glasovnici. Za vsako naslednje mesto se dodeli točka manj. Točke, ki jih dobi posamezni kandidat, se seštejejo. Za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil največje število točk v volilni enoti (96. člen Zakona o volitvah). Če je dvoje ali več kandidatov dobilo enako največje število točk, med njimi o izvolitvi odloči žreb (Zakon o volitvah).

<sup>4</sup> »Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor« (15. člen Ustave).

<sup>5</sup> »Pripadnici nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj imaju pravo birati osam zastupnika u Sabor koji se biraju u posebnoj izbornoj jedinici koju čini područje Republike Hrvatske« (17. člen Zakona o volitvah).

Poljaki, Romi, Romuni, Rusini, Ukrajinci, Rusi, Turki in Židje (17. člen Zakona o volitvah zastopnikov v Sabor). V sedanjem sklicu je skupaj 151 poslancev, stopnja zastopanosti narodnih manjšin je 5,3 % (ECPRD Summary 2701).

Izvoljeni predstavniki narodnih manjšin imajo splošni politični mandat, kar pomeni, da imajo enake pravice in obveznosti kot drugi poslanci (nimajo omejenega mandata ali omejenih pravic odločanja, na primer pri sodelovanju pri oblikovanju parlamentarne večine, glasovanju o državnem proračunu itd.) (ECPRD Summary 2701).

## 2.4 Italija

Italijanska zakonodaja manjšinam ne zagotavlja sedežev v parlamentu.

Obstajajo pa posebna volilna pravila (različna za Poslansko zbornico in Senat), ki olajšajo izvolitev zastopnikov v posebnih območjih, kjer so prisotne jezikovne skupine. Volilni zakon (Rosatellum bis) določa 20 % volilni prag na deželni ravni za stranke jezikovnih manjšin oziroma za manjšinske liste (prag stranke brez težav presežejo). Ta določba omogoča izvolitev parlamentarnih predstavnikov manjšin na Južnem Tirolskem in v Dolini Aoste (povzeto po: Politična zastopanost avtohtone slovenske narodne skupnosti v Italiji).

Za Senat so volilna okrožja zasnovana tako, da spodbujajo zastopanje nemških jezikovnih skupin v provinci Bolzano (ECPRD Summary 2701).

## 2.5 Madžarska

V madžarsko ustavo je bilo določilo o varstvu manjšin vključeno s spremembami ustave leta 1974, ter ohranjeno tudi po spremembah ustave leta 1990. Leta 2011 je Madžarska sprejela novo ustavo, ki pa ne vključuje več manjšin ampak narodnosti. V prejšnji ustavi je bil poseben člen, ki je govoril o zaščiti manjšin. V novi ustavi pa so manjšine omenjene posredno, v preambuli, kjer se jih priznava za del države in politične skupnosti (spletna stran Gov.si).

V madžarskem pravnem redu so manjšine definirane v Zakonu o pravicah narodnih in etničnih manjšin iz leta 1993 (imenovan tudi manjšinski zakon). V njem so zapisani predvsem načini, kako udeležiti pravice, ki jih je manjšinam dajala ustava. Zakon manjšino definira kot »avtohtono etnično skupnost, ki na ozemlju Madžarske živi vsaj eno stoletje, je na ozemlju države v številčni manjšini, katere člani so madžarski državljani in jih od preostalega dela prebivalstva ločijo lasten jezik, kultura in izročilo, hkrati pa izpričujejo tako zavest o pripadnosti, ki je usmerjena v ohranitev jezika, kulture in izročila ter v izražanje in zaščito zgodovinsko izoblikovanih interesov skupnosti« (Valentinčič D., 2018, stran 97).

V skladu z novim volilnim zakonom (Act CCII of 2011) lahko narodne manjšine v splošnih volitvah v skladu z zakonom o volitvah dobijo poslanske sedeže v parlamentu, kar je bilo udejanjen na volitvah 2014. Zakon predvideva 199 poslancev in dodatno 13 poslancev narodnih manjšin, kar predstavlja 6,5 % stopnjo zastopanosti narodnih manjšin (spletna stran parlamenta Madžarske). Kandidat narodne manjšine, ki ne doseže zahtevanega praga, ima še vedno pravico do sodelovanja v razpravah, torej nastopa kot predstavnik narodne manjšine, ki pa nima glasovalne pravice (ECPRD Summary 2701 in spletna stran Parlament Madžarske).

## 2.6 Nemčija

Nemška zakonodaja manjšinam ne zagotavlja sedežev v parlamentu.

Zvezni volilni zakon (*Bundeswahlgesetz*, BWG) pa vsebuje posebne določbe za stranke, ki predstavljajo narodne manjšine. Gre za privilegij, ki je dodeljen samo avtohtonim manjšinskim strankam, ne pa tudi tistim, ki želijo zastopati interese več manjšin. Skladno z

zakonom zanje ne velja splošna zahteva po doseganju 5 % praga (*Sperrklausel*) za pridobitev sedeža v Nemškem zveznem parlamentu (*Bundestag*) (tretji odstavek 6. člena BWG) in zahteva po minimalnem številu dodatnih podpisov pri predložitvi kandidatur iz volilnih enot in deželnih volilnih list (drugi odstavek 20. člena in četrti odstavek 27. člena BWG). V Nemčiji samo v zvezni deželi Schleswig-Holstein obstaja nižji volilni prag. Tam deluje Združenje volivcev *Südschleswigsche Wählerverband*, ki zastopa dansko in frizijsko manjšino (ECPRD Summary 2701).

## 2.7 Poljska

Zakonodaja manjšinam ne zagotavlja sedežev v parlamentu (ki je dvodomni). Zagotavlja pa določene privilegije glede narodnih manjšin v zvezi z volitvami v Sejm (poslanska zbornica) (od leta 1993 naprej). Zakon o volitvah Republike Poljske določa, da so lahko registrirane organizacije narodnih manjšin izvzete iz zahteve po doseganju 5 % volilnega praga pri volitvah v Sejm. Ta določba že vrsto let omogoča, da nemška manjšina pridobi 1 ali 2 sedeža v Sejmu (ECPRD Summary 2701 in spletna stran Sejm.pl).

## 2.8 Romunija

Ustava in Zakon o volitvah določata, da imajo vse narodne manjšine pravico vsaj do enega predstavnika v parlamentu. Romunski parlament je sestavljen iz Poslanske zbornice in Senata. (ECPRD Summary 2701). Največji narodni manjšini so Madžari s 6,1 % in Romi s 3,0 % prebivalstva. Druge manjšine so Ukrajinci, Nemci, Turki, Lipovani, Vlahi, Tatarji in Srbi (Wikipedia).

Romunska ustava v drugem odstavku 62. člena določa:

*"Organizacije narodnih manjšin, ki ne dobijo zadostnega števila glasov za zastopstvo v parlamentu, imajo pravico do enega poslanskega sedeža, pod pogoji zakona o volitvah. Narodno manjšino lahko zastopa samo ena organizacija"* (62. člen Constitution of Romania).

Zakon o volitvah (v 9. členu) zagotavlja zakonito ustanovljeni organizaciji narodne manjšine pravico do poslanskega mesta, če na volitvah ne bi mogla pridobiti vsaj enega mandata za poslanca ali senatorja oziroma najmanj 5 % povprečnega števila glasov, ki je potrebnih za izvolitev enega poslanca. Mandati, ki jih dobijo organizacije pripadnikov narodnih manjšin, so dodatni k ostalim poslanskim mandatom (ECPRD Summary 2701).

### III ZAKLJUČEK

V Sloveniji imata madžarska in italijanska narodna skupnost zagotovljeni poslanski mesti v Državnem zboru. Predstavnik obeh narodnih skupnosti se v Državni zbor izvolita po posebnih volilnih pravilih. Ustava določa izjemo za volitve poslancev narodnih skupnosti glede štiriodstotnega volilnega praga za vstop v Državni zbor.

Po podatkih iz leta 2014 so naslednje države<sup>6</sup> članice EU odgovorile, da narodne manjšine nimajo zagotovljenih sedežev v parlamentu: Avstrija, Belgija, Bolgarija, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Slovaška, Švedska, Španija in Združeno Kraljestvo.

Manjšine imajo **zagotovljen sedež** v predstavniškem domu, poleg Slovenije, še na Cipru (nimajo pravice glasovanja), Hrvaškem, Madžarskem in v Romuniji.

V nekaterih državah zakonodaja manjšinam pri vstopu v parlament dovoljuje **nižji volilni prag** (t.i. spregled volilnega praga za nacionalne manjšinske stranke). Tako je na Madžarskem, v Nemčiji, na Poljskem in v Romuniji.<sup>7</sup>

Pripravila:

Nina Zeilhofer, MBA

---

<sup>6</sup> Zagotovljenih sedežev v parlamentu manjšine nimajo tudi v naslednjih državah: Albanija, Andora, Bosna in Hercegovina, Gruzija, Islandija, Izrael, Moldavija, Norveška, Švica, Turčija, Ukrajina (ECPRD Summary 2701).

<sup>7</sup> Tudi v Črni Gori so manjšinske liste, v skladu z volilno zakonodajo, izvzete iz obveznosti doseganja 3 % volilnega praga (ECPRD Summary 2701).

## Literatura in viri:

- Bundeswahlgesetz. Spletna stran: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/>. Januar 2020.
- Constitution of Romania. Spletna stran: <https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania>. Januar 2020.
- Državni zbor. Spletna stran: [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/Pristojnosti/SestavaOrganiziranost!/ut/p/z1/hU7BDolwFPsarntvli8zZgY0WDglu5igMxBwhgZ0yV-vXg00diemrZpQUAJYqgenapcZ4aqn\\_VFxDNdNVkT7w47iKcu3yDEqkjQMKeYRnP8FxGzjD3CEFERXa-IbTZAsWZKEjCV0Zox0sXrv86EOmQJh5U1aacndzrda58ZpHWCA3nuijFG9JI3RAX6rtGZyUH4mYdTI8yjP\\_AUywGrN/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/Pristojnosti/SestavaOrganiziranost!/ut/p/z1/hU7BDolwFPsarntvli8zZgY0WDglu5igMxBwhgZ0yV-vXg00diemrZpQUAJYqgenapcZ4aqn_VFxDNdNVkT7w47iKcu3yDEqkjQMKeYRnP8FxGzjD3CEFERXa-IbTZAsWZKEjCV0Zox0sXrv86EOmQJh5U1aacndzrda58ZpHWCA3nuijFG9JI3RAX6rtGZyUH4mYdTI8yjP_AUywGrN/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/). Januar 2020.
- ECPRD. Evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo, vprašalnik številka 2701 in 1488. Spletna stran: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about>. Januar 2020.
- Flander Benjamin. Pozitivna diskriminacija. Fakulteta za družbene vede. 2004.
- Gov.si. Spletna stran: <https://www.gov.si teme/slovinci-na-madzarskem/>. Januar 2020.
- House of Representatives Cyprus. Spletna stran: <http://www.parliament.cy/en/general-information/election-composition-and-dissolution-of-the-house-of-representatives>. Januar 2020.
- Parlament Madžarske. Spletna stran: <https://www.parlament.hu/en/web/house-of-the-national-assembly/election-of-the-members-of-parliament>. Januar 2020.
- Politična zastopnost avtohtone slovenske narodne skupnosti v Italiji. Urad Vlade RS za Slovence v zamejstvu in po svetu. 22. 3. 2019.
- Priporočilo parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1201 (1993). Spletna stran: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0447\\_SL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0447_SL.html). Januar 2020.
- Sejm.pl. Spletna stran: [http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/poslowie\\_poczatek\\_kad](http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/poslowie_poczatek_kad). Januar 2020.
- SSW. Wikipedia. Spletna stran: [https://en.wikipedia.org/wiki/South\\_Schleswig\\_Voters%27\\_Association](https://en.wikipedia.org/wiki/South_Schleswig_Voters%27_Association). Januar 2020.
- Ustav Republike Hrvatske. Spletna stran: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>. Januar 2020.
- Valentinčič Dejan. Medsebojna soodvisnost pravne zaščite in organiziranosti slovenskih manjšin v sosednjih državah – primerjava med državami. 2018.
- Wikipedia. Spletna stran: <https://sl.wikipedia.org/wiki/Romunija>. Januar 2020.
- Zakon o volitvah v Državni zbor (ZVDZ). Spletna stran: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185>. Januar 2020.
- Zakon o volitvah zastopnikov v Sabor. Spletna stran: <https://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor>. Januar 2020.