

ODLUKA I RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE
broj: U-I-4116/2023 i dr. od 6. veljače 2024.

S A Ž E T A K

Ustavni sud na sjednici održanoj 6. veljače 2024. odbio je zahtjev jedne petine ukupnog broja zastupnika za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor ("Narodne novine, broj 114/23. i 125/23.) u cjelini.

Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 2. - 11. i 14. - 16. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor ("Narodne novine, broj 114/23. i 125/23.). Nije prihvatio ni prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjenama Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor ("Narodne novine", broj 125/23.).

Ustavni sud obustavio je postupak u povodu zahtjeva i odbacio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 18. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor ("Narodne novine" broj 114/23.) u dijelu koji glasi "a stupa na snagu 1. listopada 2023."¹

Predmet ustavnosudskog postupka

Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor donesen na sjednici Hrvatskog sabora održanoj 28. rujna 2023. u izvršenju odluke Ustavnog suda broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. ("Narodne novine", broj 24/23.) kojom je Ustavni sud, na vlastitu inicijativu (na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, "Narodne novine", broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), pokrenuo postupak i ukinuo Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora ("Narodne novine", broj 116/99.). Točkom II. izreke te odluke Ustavnog suda ukinuti Zakon o izbornim jedinicama iz 1999. godine prestaje važiti 1. listopada 2023. (u daljnjem tekstu: Odluka od 7. veljače 2023.)

Formalna (ne)suglasnost ZIJIZ-a s Ustavom

- a) Stupanje na snagu ZIJIZ-a i Zakona o izmjenama

¹ Zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIJIZ-a u cjelini i dijela članka 18. podnijelo je 33 zastupnika u Hrvatskom saboru. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 2. - 11. i 14. - 16. ZIJIZ-a i dijela članka 18. podnijelo je osam zastupnika Mosta u Hrvatskom saboru. Predlagatelj Petar Marija Radelj osporio je ustavnost dijela članka 18. ZIJIZ-a i Zakona o izmjenama.

Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor objavljen je u "Narodnim novinama" broj 114 od 4. listopada 2023. (u daljnjem tekstu: ZIJIZ). Člankom 18. ZIJIZ-a bilo je propisano da stupa na snagu 1. listopada 2023.

Hrvatski sabor donio je na sjednici održanoj 20. listopada 2023. Zakon o izmjeni Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor ("Narodne novine" broj 125/23., u daljnjem tekstu: Zakon o izmjeni), kojim je brisan dio članka 18. ZIJIZ-a o stupanju na snagu 1. listopada 2023., te je propisano da ZIJIZ stupa na snagu osmog dana od dana objave Zakona o izmjeni u "Narodnim novinama", a to je 3. studenoga 2023.

Zakonodavac je u članku 18. propisao da ZIJIZ stupa na snagu 1. listopada 2023. čime je htio postupiti u skladu s točkom II. odluke Ustavnog suda i posredno izbjeći da prestankom važenja ranijeg Zakona o izbornim jedinicama iz 1999. ne nastupi pravna praznina. ZIJIZ donesen je na sjednici 28. rujna 2023.

Predsjednik Republike Hrvatske, na temelju ustavne ovlasti i u ustavnom roku, donio je i potpisao odluku o proglašenju ZIJIZ-a 3. listopada 2023. ZIJIZ je objavljen u "Narodnim novinama" od 4. listopada 2023.

Slijedom navedenog, dio odredbe članka 18. ZIJIZ-a koji je propisivao stupanje na snagu tog zakona 1. listopada 2023., odnosno prije objave u "Narodnim novinama" nije bio u suglasnosti s člankom 90. stavcima 1. i 4. Ustava.

Očito svjestan neustavnosti dijela članka 18. ZIJIZ-a o stupanju na snagu 1. listopada 2023., nakon što do tog datuma ZIJIZ nije bio objavljen u "Narodnim novinama", zakonodavac je odlučio sam ispraviti tu neustavnu odredbu.

Predlagatelj zakona predložio je, a zakonodavac donio Zakon o izmjenama kojim je brisan dio članka 18. ZIJIZ-a o datumu stupanja na snagu (1. listopada 2023.), te je u članku 2. propisano da ZIJIZ stupa na snagu danom stupanja na snagu Zakona o izmjenama. Zakon o izmjenama i ZIJIZ stupili su na snagu 3. studenoga 2023.

Neustavnu pravnu situaciju, koja je trajala od 1. listopada 2023. do 2. studenoga 2023. ispravio je sam zakonodavac prije nego što je Ustavni sud odlučio o podnesenom zahtjevu i prijedlozima. Stoga je Ustavni sud obustavio postupak u povodu zahtjeva odnosno odbacio prijedloge u odnosu na dio članka 18. ZIJIZ-a.

Za ZIJIZ koji je danas na snazi, dakle s izmjenom, koristi se kratica ZIJIZ/23.

Materijalna (ne)suglasnost ZIJIZ-a/23 s Ustavom

U provođenju odluke Ustavnog suda od 7. veljače 2023. zakonodavac je u članku 14. ZIJIZ-a/23 propisao način određivanja područja 10 izbornih jedinica u kojima

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

zastupnike biraju birači s prebivalištem u Republici Hrvatskoj. U ukinutom ZIJIZ-u/99 nije bio propisan način određivanja područja 10 izbornih jedinica.

U članku 14. ZIJIZ-a/23 je propisano da je ta osnova prosječan broj birača koji su upisani u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Osnova se utvrđuje na način da se ukupni broj birača upisanih u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj podijeli s brojem 10. Stavkom 3. članka 14. ZIJIZ-a/23, propisano je da se broj birača u pojedinoj izbornoj jedinici ne smije razlikovati više od $\pm 5\%$ od te osnove.²

Osnovni je prigovor podnositelja zahtjeva i predlagatelja Mosta da se propisanim načinom određivanja područja 10 izbornih jedinica za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (članak 14. ZIJIZ-a/23), s brojem birača upisanih u registar birača kao osnovi za njihovo određivanje, i nadalje ne ostvaruje jamstvo jednakog biračkog prava. Ovo zbog toga što prema njihovom mišljenju postoji znatno odstupanje između broja punoljetnih stanovnika i osoba koje su upisane u registru birača, pri čemu smatraju podatke o broju birača upisanih u registar birača nevjerodostojnim.

a) Zakonodavni model

Ustavni sud pošao je od činjenice da je Ustav izbor modela izbornog sustava povjerio zakonodavcu. Konkretizacija izbornog sustava ostvarena je prvenstveno kroz Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. ZIJIZ/23 je dio izbornog sustava kojem je cilj osigurati učinkovitu provedbu izbornog modela određenog Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, u kojem je u članku 39. propisano da se izborne jedinice određuju Zakonom o izbornim jedinicama tako da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od $\pm 5\%$.

Zakonodavac je kao referentno mjerilo snage biračkog prava u 10 izbornih jedinica odabrao broj birača upisanih u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Razlog odabira osnove na nacionalnoj razini kao polaznoj točki, opravdan je člankom 45. Ustava prema kojem zastupnike u Hrvatski sabor biraju birači, te činjenicom da su zastupnici Hrvatskog sabora zastupnici svih birača državljana

² Predlagatelj zakona, a kako to proizlazi iz dostavljenog očitovanja Vlade, kod upućivanja Konačnog prijedloga ZIJIZ-a, kao polaznu vrijednost uzeo je podatke o broju birača upisanih u službenu evidenciju koja se vodi na temelju Zakona o registru birača na dan 22. kolovoza 2023. Prema tim podacima ukupan broj birača koji su imali prebivalište u Republici Hrvatskoj na dan 22. kolovoza 2023. bio je 3.641.998, te je taj broj podijeljen s 10 izbornih jedinica i dao osnovu od 364.199,8 birača po izbornoj jedinici, a što je zaokruženo na broj 364.200 birača. Slijedom navedenog, a kako bi broj birača u svakoj od 10 izbornih jedinica bio u skladu sa zakonskim rasponom od $\pm 5\%$ od utvrđene osnove, određene su izborne jedinice tako da I. izborna jedinica ima 356.376 birača, II. izborna jedinica 360.087 birača, III. izborna jedinica 360.567 birača, IV. izborna jedinica 369.819 birača, V. izborna jedinica 365.818 birača, VI. izborna jedinica 365.190 birača, VII. izborna jedinica 359.407 birača, VIII. izborna jedinica 372.287 birača, IX. izborna jedinica 369.210 birača i X. izborna jedinica 372.237 birača, odnosno ukupno 3.641.998 birača.

Republike Hrvatske, a ne pojedinih županija, gradova ili općina, odnosno izbornih jedinica u kojima su izabrani.

Vlada je u očitovanju istaknula da je vođenje registra birača "posao državne uprave i to neposredne provedbe zakona u dijelu koji se odnosi na vođenje propisanih očevidnika i drugih službenih evidencija sukladno članku 19. Zakona o sustavu državne uprave te kako se isti ažurira na dnevnoj bazi".

Ustavni sud ponovio je da službeni podaci u registru birača moraju biti vjerodostojni i moraju pružati uvid u stvarno stanje o broju birača u izbornim jedinicama. Za točnost i vjerodostojnost tih podataka, te pravodobno izvršavanje obveza koje iz tog zakona proizlaze za tijela državne uprave, odgovornost snose sama ta nadležna tijela ovlaštena za obavljanje pojedinih radnji iz Zakona o registru birača, ali i Vlada koja nadzire rad tijela državne uprave.

Međutim, primjena i izvršavanje pojedinih radnji nadležnih tijela iz Zakona o registru birača, ili iz primjerice Zakona o prebivalištu ("Narodne novine", broj 144/12., 158/13., 115/14. i 114/22.) koji bi također mogao biti mjerodavan za točnost podataka o biračima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, nisu i ne mogu biti predmet ustavnosudske ocjene u okviru ovog ustavnosudskog postupka. Uz navedeno, istaknuto je da Ustavni sud u postupku apstraktne kontrole ustavnosti zakona nije nadležan ocjenjivati njegovu primjenu u postupcima pred sudovima i drugim državnim tijelima (v. rješenje broj: U-I-1455/2001 od 24. studenoga 2004., "Narodne novine", broj 175/04.).

Vežano uz odjavu prebivališta građana po službenoj dužnosti u pojedinačnim slučajevima, Ustavni sud pozvao se na stajališta izražena u odluci broj: U-III-1264/2020 od 12. srpnja 2022. Podsjetio je da su tijela nadležna za odjavu prebivališta po službenoj dužnosti dužna pažljivo ispitati razloge za odjavu neke osobe s obzirom da odjava prebivališta po službenoj dužnosti za tu osobu ima vrlo ozbiljne pravne posljedice te da su dužna poštovati načelna stajališta Ustavnog suda iz te odluke.³

³ "22. (...) Mnogobrojni su mogući razlozi da neka osoba bude privremeno odsutna iz svog doma, pa i više tjedana ili mjeseci, a da time ne prestane njezina namjera da na određenom mjestu trajno živi. Takve su situacije dulja putovanja, privremeni rad u drugom mjestu ili državi, dulje liječenje, obrazovanje i slično, i na temelju takvih situacija teško se može zaključiti o prestanku trajnog nastanjenja odnosno prebivališta neke osobe na određenoj adresi. Kada bi takve situacije dovodile do odjave prebivališta po službenoj dužnosti i/ili do obveze građana da svaku takvu situaciju prijavljuju policiji kako bi izbjegli takvu odjavu, tada bi to predstavljalo značajno ograničenje slobode kretanja. S obzirom na važnost prebivališta u hrvatskom pravu za ostvarenje mnogih prava, to bi moglo dovesti i do velike pravne nesigurnosti.

(...)

... Budući da odjava prebivališta po službenoj dužnosti za građane ima vrlo ozbiljne pravne posljedice, prije svega dužnost vraćanja osobne iskaznice koja im je potrebna za svaki izlazak iz doma, od upravnih sudova očekuje se da preispituju zaključke upravnih tijela na način da do odjave

Slijedom navedenog, činjenica da postoje razlike između podataka o biračima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj u registru birača i podataka o punoljetnim građanima s uobičajenim mjestom stanovanja iz Popisa stanovništva iz 2021. godine, ne čini podatke iz registra birača samim po sebi nevjerodostojnim, kao niti sam ZIJIZ/23 nesuglasnim s Ustavom. U tom smislu, odabrani kriterij broja birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj upisanih u službeni registar birača, prema ocjeni Ustavnog suda, ima svoje racionalno opravdanje te nije u nesuglasnosti s člankom 45. Ustava.

b) Institucionalni mehanizam

Ustavni sud utvrdio je da je u skladu sa stajalištima Ustavnog suda iz ranijih odluka, kao i Odluke od 7. veljače 2023., zakonodavac u člancima 15. i 16. uspostavio institucionalni mehanizam kontinuiranog praćenja kretanja broja birača u izbornim jedinicama, redovnog i pravodobnog obavještavanja te uklanjanja značajnijih odstupanja od načela jednakog biračkog prava među izbornim jedinicama.

Ministarstvo pravosuđa i uprave dužno je pratiti kretanje broja birača u izbornim jedinicama i o tome tromjesečno obavještava Vladu Republike Hrvatske. Ako dođe do odstupanja u bilo kojoj izbornoj jedinici više od + - 5 % birača od osnove, o tome bez odgode obavještava Vladu. Vlada Republike Hrvatske dostavlja Hrvatskom saboru izvješća o broju birača upisanih u registar birača i broju birača po izbornim jedinicama, dva puta tijekom kalendarske godine, i to na kraju I. i III. tromjesečja.

c) Granice izbornih jedinica

U odnosu na prigovore podnositelja zahtjeva i predlagatelja Mosta da se većina izbornih jedinica u novoizglasanom ZIJIZ-u/23 "cijepa" na geografski teško razumljiva područja, da nisu uvaženi standardi Ustavnog suda, tj. mjerila tzv. zemljopisne kartografije, Ustavni sud pošao je od činjenice da je izborni sustav složena cjelina koju nije jednostavno urediti na način koji će biti lišen svih nedoumica. Prema priloženoj tablici broja birača u izbornim jedinicama prema Konačnom prijedlogu ZIJIZ-a (podaci iz registra birača na dan 22. kolovoza 2023.) utvrđeno je da je broj birača u svakoj izbornoj jedinici u skladu sa zakonskim rasponom od + - 5 % od utvrđene osnove.

Iz obrazloženja Konačnog prijedloga ZIJIZ-a razvidno je da se dvije trećine svih jedinica područne (regionalne) samouprave nalazi unutar jedne izborne jedinice, te da se pri određivanju područja izbornih jedinica istovremeno vodilo računa i o drugim

prebivališta po službenoj dužnosti dođe samo kad upravno tijelo utvrdi sve činjenice i okolnosti na temelju kojih se može nedvojbeno zaključiti da osoba ne živi na adresi prijavljenog prebivališta."

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

kriterijima kao što su prirodne granice, te povijesni, sociološki, kulturološki, prometni i drugi kriteriji, imajući u vidu cilj "da se ne naruši primarno mjerilo: jednaka težina biračkog glasa u svakoj izbornoj jedinici".

Polazeći od opsega svoje nadležnosti pri ocjeni ustavnosti granica pojedinih izbornih jedinica, a imajući u vidu prigovore, s jedne strane, i očitovanje Vlade i obrazloženje Konačnog prijedloga, s druge strane, Ustavni sud ocijenio je da kod kreiranih izbornih jedinica nema očiglednih odstupanja od "socioloških, kulturoloških, zemljopisnih ili sličnih ustaljenih obrazaca organizacije svakodnevnih odnosa u hrvatskom društvu". To znači da je zakonodavac uvažio mjerila tzv. zemljopisne kartografije na koju obvezuje članak 36. stavak 2. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, a koja sadrže zahtjev da se granice izbornih jedinica, što je to više moguće, podudaraju s administrativnim granicama upravno-teritorijalnih jedinica, uz uvažavanje prirodnih granica.