

NARODNE NOVINE

SLUŽBENI LIST REPUBLIKE HRVATSKE

GODIŠTE CLXXXVI, BROJ 20, ZAGREB, 21. VELJAČE 2024. ISSN 0027-7932



S A D R Ž A J

STRANICA

315	Rješenje o razrješenju i imenovanju zamjenice člana Nacionalnog odbora za razvoj volonterstva	1
316	Rješenje o imenovanju ravnatelja Uprave za europske poslove, međunarodnu i pravosudnu suradnju i sprječavanje korupcije u Ministarstvu pravosuđa i uprave	2
317	Rješenje o imenovanju ravnateljice Uprave za ljudska prava, nacionalne manjine i etiku u Ministarstvu pravosuđa i uprave	2
318	Rješenje o imenovanju ravnatelja Uprave za industriju, poduzetništvo i obrt u Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja	2
319	Rješenje o razrješenju ravnatelja Ureda Komisije za odnose s vjerskim zajednicama	2
320	Rješenje o određivanju područja stalnog graničnog prijelaza za međunarodni promet putnika i roba u pomorskom prometu Split	3
321	Pravilnik o izmjeni Pravilnika o nacionalnom sustavu kvalitete poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda »Dokazana kvaliteta«	4
322	Odluka o Registru ovlaštenih pružatelja usluga servisiranja kredita i načinu podnošenja obavijesti o prekograničnom poslovanju	4
323	Odluka o izmjenama Odluke o dodatnim kriterijima za procjenu kreditne sposobnosti potrošača te provođenju postupka naplate dospjelih neplaćenih obveza i dobrovoljne namire	7
324	Odluka o utvrđivanju naknade za naplatni prijenos ne-naplatnih televizijskih kanala s koncesijom na državnoj razini za razdoblje od 1. 1. 2024. do 31. 12. 2028.	7

STRANICA

325	Pravilnik o minimalnim standardima koji se primjenjuju u postupku obračuna tehničkih pričuva mirovinskoga osiguravajućeg društva	12
326	II. Dodatak Kolektivnom ugovoru Lika ceste d.o.o.	19
327	Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-A-4659/2023 od 20. prosinca 2023.	20
328	Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-A-6637/2021 od 20. prosinca 2023.	22
329	Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-A-690/2023 od 18. siječnja 2024.	24
330	Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-A-3604/2023 od 18. siječnja 2024.	26
331	Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-A-5006/2023 od 18. siječnja 2024.	28
332	Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-A-7269/2022 od 18. siječnja 2024.	29
333	Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4116/23 i dr. od 6. veljače 2023. i pet izdvojenih mišljenja sudaca	31

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

315

Na temelju članka 31. stavka 4. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 150/11., 119/14., 93/16., 116/18. i 80/22.) i članka 22. stavka 1. Zakona o volonterstvu (»Narodne novine«, br. 58/07., 22/13. i 84/21.), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 15. veljače 2024. donijela

RJEŠENJE

O RAZRJEŠENJU I IMENOVANJU ZAMJENICE
ČLANA NACIONALNOG ODBORA ZA RAZVOJ
VOLONTERSTVA

1. Razrješuje se VESNA REMS DOBRIN dužnosti zamjenice člana Nacionalnog odbora za razvoj volonterstva, na koju je imenovana kao predstavnica tijela državne uprave nadležnog za zdravstvo.

2. Imenuje se TANJA ERCEG zamjenicom člana Nacionalnog odbora za razvoj volonterstva, kao predstavnica tijela državne uprave nadležnog za zdravstvo.

Klasa: 080-02/24-03/13
Urbroj: 50301-15/07-24-02
Zagreb, 15. veljače 2024.

Predsjednik
mr. sc. Andrej Plenković, v. r.

316

Na temelju članka 31. stavka 4. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 150/11., 119/14., 93/16., 116/18. i 80/22.), članka 46. stavka 2. Zakona o sustavu državne uprave (»Narodne novine«, broj 66/19.) i članka 160. stavka 3. Zakona o državnim službenicima (»Narodne novine«, broj 155/23.), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 15. veljače 2024. donijela

RJEŠENJE

O IMENOVANJU RAVNATELJA UPRAVE ZA
EUROPSKE POSLOVE, MEĐUNARODNU I
PRAVOSUDNU SURADNJU I SPRJEČAVANJE
KORUPCIJE U MINISTARSTVU PRAVOSUĐA I
UPRAVE

Imenuje se MLADEN BRUČIĆ-MATIC ravnateljem Uprave za europske poslove, međunarodnu i pravosudnu suradnju i sprječavanje korupcije u Ministarstvu pravosuđa i uprave, na razdoblje od četiri godine.

Klasa: UP/I 080-02/24-01/10
Urbroj: 50301-15/07-24-02
Zagreb, 15. veljače 2024.

Predsjednik
mr. sc. Andrej Plenković, v. r.

317

Na temelju članka 31. stavka 4. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 150/11., 119/14., 93/16., 116/18. i 80/22.), članka 46. stavka 2. Zakona o sustavu državne uprave (»Narodne novine«, broj 66/19.) i članka 160. stavka 3. Zakona o državnim službenicima (»Narodne novine«, broj 155/23.), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 15. veljače 2024. donijela

RJEŠENJE

O IMENOVANJU RAVNATELJICE UPRAVE ZA
LJUDSKA PRAVA, NACIONALNE MANJINE I
ETIKU U MINISTARSTVU PRAVOSUĐA I UPRAVE

Imenuje se DANIJELA GAUBE ravnateljicom Uprave za ljudska prava, nacionalne manjine i etiku u Ministarstvu pravosuđa i uprave, na razdoblje od četiri godine.

Klasa: UP/I 080-02/24-01/11
Urbroj: 50301-15/07-24-02
Zagreb, 15. veljače 2024.

Predsjednik
mr. sc. Andrej Plenković, v. r.

318

Na temelju članka 31. stavka 4. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 150/11., 119/14., 93/16., 116/18. i 80/22.), članka 46. stavka 2. Zakona o sustavu državne uprave (»Narodne novine«, broj 66/19.) i članka 160. stavka 3. Zakona o državnim službenicima (»Narodne novine«, broj 155/23.), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 15. veljače 2024. donijela

RJEŠENJE

O IMENOVANJU RAVNATELJA UPRAVE ZA
INDUSTRIJU, PODUZETNIŠTVO I OBRT U
MINISTARSTVU GOSPODARSTVA I ODRŽIVOG
RAZVOJA

Imenuje se ROBERT BLAŽINOVIĆ ravnateljem Uprave za industriju, poduzetništvo i obrt u Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, na razdoblje od četiri godine.

Klasa: UP/I 080-02/24-01/12
Urbroj: 50301-15/07-24-02
Zagreb, 15. veljače 2024.

Predsjednik
mr. sc. Andrej Plenković, v. r.

319

Na temelju članka 31. stavka 4. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 150/11., 119/14., 93/16., 116/18. i 80/22.), članka 50. stavka 1. Zakona o državnim službenicima (»Narodne novine«, broj 155/23.) i članka 6. stavka 1. Uredbe o osnivanju Komisije za odnose s vjerskim zajednicama i Ureda Komisije za odnose s vjerskim zajednicama (»Narodne novine«, br. 126/13. i 145/13.), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 15. veljače 2024. donijela

RJEŠENJE

O RAZRJEŠENJU RAVNATELJA UREDA KOMISIJE
ZA ODNOS S VJERSKIM ZAJEDNICAMA

Razrješuje se ŠIME JERČIĆ položaja ravnatelja Ureda Komisije za odnose s vjerskim zajednicama, s danom 20. veljače 2024., zbog isteka mandata.

Klasa: UP/I 080-02/24-02/10
Urbroj: 50301-15/07-24-02
Zagreb, 15. veljače 2024.

Predsjednik
mr. sc. Andrej Plenković, v. r.

POLICIJSKA UPRAVA SPLITSKO-DALMATINSKA

320

Na temelju članka 12. stavka 2. Zakona o nadzoru državne granice (»Narodne novine«, broj 83/13, 27/16, 114/22 i 151/22), a u svezi s člankom 7. Pravilnika o uvjetima i načinu određivanja područja graničnog prijelaza (»Narodne novine«, broj 150/04) Policijska uprava splitsko-dalmatinska donosi

RJEŠENJE O ODREĐIVANJU PODRUČJA STALNOG GRANIČNOG PRIJELAZA ZA MEĐUNARODNI PROMET PUTNIKA I ROBA U POMORSKOM PROMETU SPLIT

Članak 1.

Područje stalnog graničnog prijelaza za međunarodni promet putnika i roba u pomorskom prometu Split nalazi se na području gradske luke Split na dvije lokacije, i to na Gatu sv. Duje i na južnom vanjskom dijelu gradske luke Split, na vanjskim vezovima broj 25, 26 i 27.

Članak 2.

Ukupna površina područja stalnog graničnog prijelaza za međunarodni promet putnika i roba u pomorskom prometu Split iznosi 26 863,49 m², od čega 4 873,49 m² u međunarodnom dijelu putničke luke Split koja se nalazi na Gatu svetog Duje i 21 990 m² na vanjskom lukobranu gradske luke Split.

Članak 3.

Područje stalnog graničnog prijelaza za međunarodni promet putnika i roba u pomorskom prometu Split koji se nalazi na Gatu svetog Duje obuhvaća dio katastarske čestice 9544/2 i dio katastarske čestice 9556 k.o. Split.

Obuhvaća vanjski ograđeni prostor ukupne površine od 4 487 m² oko istočnog i jugozapadnog dijela zgrade putničkog terminala, veza 19 i dio veza 20 dok se na njemu zadržavaju plovila za razonodu i šport i putnički brodovi u međunarodnom prometu.

Područje graničnog prijelaza na Gatu svetog Duje u zgradi pomorskog putničkog terminala sa jugozapadne strane obuhvaća dvije uredske prostorije granične policije sa tri kontrolne kućice za obavljanje granične kontrole, skladišnim prostorom, sanitarnim čvorom i putničkim terminalom za putnike u međunarodnom dolasku i odlasku.

S vanjske južne strane nalaze se tri kolnička traka od kojih je jedan natkriven nadstrešnicom površine 60 m² s pripadajućom kućicom za obavljanje granične kontrole vozila i kućicom za obavljanje carinske kontrole.

Područje graničnog prijelaza na Gatu svetog Duje obuhvaća i istočni dio zgrade pomorskog putničkog terminala u kojoj se nalaze uredske prostorije granične policije i carine, prostorija za komunikaciju opremu, putnički terminal sa sanitarnim čvorom.

Na vanjskoj istočnoj strani zgrade pomorskog putničkog terminala nalaze se tri kolnička traka od kojih je jedan natkriven nad-

strešnicom površine 125 m² s pripadajućom kućicom za obavljanje granične kontrole osobnih vozila i teretnih vozila te autobusa, te kućica za obavljanje carinske kontrole.

Područje graničnog prijelaza obuhvaćaju i prostorije za zadržavanje i prostorije za tražitelje azila sa istočne vanjske strane zgrade u smjeru zapada, smještene po sredini zgrade pomorskog putničkog terminala.

Članak 4.

Područje stalnog graničnog prijelaza za međunarodni promet putnika i roba u pomorskom prometu Split koji se nalazi na južnom vanjskom dijelu gradske luke Split, na vanjskim vezovima broj 25, 26 i 27 obuhvaća katastarske čestice 14175, 14176, 14177, dio 14178, 9542/1, dio 9542/2, dio 9543, dio 9544/2, dio 9544/1, dio 9545/1, dio 9545/2 i dio katastarske čestice 9547 k.o. Split.

Obuhvaća vanjske vezove 25, 26 i 27 uključujući cjelokupno ograđeni kopneni prostor namijenjen za međunarodni promet. U dijelu putničkog terminala namijenjenog za međunarodni cestovni promet – promet osobnih vozila, teretnih vozila i autobusa ubrajaju se dvije rampe širine 28 metara sa dvije kontrolne kućice za obavljanje granične kontrole i dvije kontrolne kućice za obavljanje carinske kontrole.

Vez 25 obuhvaća ograđeni prostor unutar metalne ograde a unutar kojeg se nalazi lučko svjetlo – svjetionik na krajnjem zapadnom dijelu lukobrana, uključujući kolnički trak za vozila i kućicu za obavljanje granične kontrole i kućicu za obavljanje carinske kontrole. Vez 25 je dio graničnog prijelaza dok se na njemu zadržavaju brodovi u međunarodnom prometu.

Vanjski vezovi 26 i 27 nalaze se unutar ograđenog prostora putničkog terminala i namijenjeni su za prihvata brodova na kružnom putovanju u međunarodnom prometu.

Članak 5.

Sastavnim dijelom područja stalnog graničnog prijelaza za međunarodni promet putnika i roba u pomorskom prometu smatraju se i dva međunarodna sidrišta dok se na istima na sidru nalaze brodovi u međunarodnom prometu.

Sidrište za brodove s opasnim teretom je prostor unutar spojnice sljedećih pozicija:

– do 7,5 metara gaza:

- a) 43°29.2' N 16°29.6' E
- b) 43°29.2' N 16°31.6' E
- c) 43°28.4' N 16°31.6' E
- d) 43°28.4' N 16°29.6' E

– iznad 7,5 metara gaza:

- a) 43°27.8' N 16°29.6' E
- b) 43°27.8' N 16°31.6' E
- c) 43°26.6' N 16°29.6' E
- d) 43°26.6' N 16°31.6' E.

Članak 6.

Stupanjem na snagu ovog Rješenja prestaje važiti Rješenje o određivanju područja stalnog međunarodnog pomorskog graničnog prijelaza I. kategorije Luka Split broj 511-12-40-14933/2010. od 3. kolovoza 2010. godine (»Narodne novine«, broj 113/2010).

Članak 7.

Ovo Rješenje stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

Klasa: NK-212-05/23-03/24

Urbroj: 511-12-41-23-33

Split, 7. veljače 2024.

Načelnik
Slobodan Marendić, v. r.

MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE

321

Na temelju članka 97. stavaka 4. i 5., članka 98. stavka 11. i članka 99. stavka 10. Zakona o poljoprivredi (»Narodne novine«, br. 118/18., 42/20., 127/20. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 52/21. i 152/22.), ministrica poljoprivrede donosi

PRAVILNIK

O IZMJENI PRAVILNIKA O NACIONALNOM
SUSTAVU KVALITETE POLJOPRIVREDNIH I
PREHRAMBENIH PROIZVODA »DOKAZANA
KVALITETA«

Članak 1.

U Pravilniku o nacionalnom sustavu kvalitete poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda »Dokazana kvaliteta« (»Narodne novine«, br. 18/20., 93/21. i 128/22.) u članku 22. stavak 1. mijenja se i glasi:

»(1) najmanja dopuštena veličina znaka Dokazana kvaliteta je 30 mm u širini. U posebnim prilikama zbog malih ambalaža i proizvoda veličina znaka se može smanjiti na 15 mm.«

Članak 2.

Ovaj Pravilnik stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

Klasa: 011-01/24-01/12

Urbroj: 525-13/905-24-8

Zagreb, 13. veljače 2024.

Ministrica poljoprivrede
Marija Vučković, v. r.

HRVATSKA NARODNA BANKA

322

Na temelju članka 35. stavka 8. i članka 40. stavka 7. Zakona o načinu, uvjetima i postupku servisiranja i kupoprodaje potraživanja (»Narodne novine«, br. 155/2023.) i članka 43. stavka 2. točke 10. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci (»Narodne novine«, br. 75/2008., 54/2013. i 47/2020.) guverner Hrvatske narodne banke donosi

ODLUKU

O REGISTRU OVLAŠTENIH PRUŽATELJA USLUGA
SERVISIRANJA KREDITA I NAČINU PODNOŠENJA
OBAVIJESTI O PREKOGRANIČNOM POSLOVANJU

Opće odredbe

Članak 1.

(1) Ovom Odlukom propisuju se:

1) sadržaj i način vođenja nacionalnog registra ovlaštenih pružatelja usluga servisiranja kredita i

2) način podnošenja obavijesti o prekograničnom poslovanju u drugoj državi članici Europske unije od strane pružatelja usluge servisiranja kredita iz Republike Hrvatske.

(2) Izrazi koji se rabe u ovoj Odluci, a imaju rodno značenje, odnose se jednako na muški i ženski rod.

Pojmovi

Članak 2.

(1) Registar ovlaštenih pružatelja usluga servisiranja kredita (u nastavku teksta: Registar) jest registar koji vodi Hrvatska narodna banka i koji sadržava podatke o pružateljima usluge servisiranja kredita.

(2) Obavijest o prekograničnom poslovanju jesu informacije koje Hrvatska narodna banka kao nadležno tijelo matične države članice zaprima od pružatelja usluge servisiranja kredita koji je dobio odobrenje za rad od Hrvatske narodne banke i koji namjerava na području druge države članice Europske unije pružati usluge servisiranja kredita, a koje Hrvatska narodna banka prosljeđuje nadležnom tijelu države članice domaćina.

(3) Ostali pojmovi koji se upotrebljavaju u ovoj Odluci imaju značenje kao u dijelu drugom Zakona o načinu uvjetima i postupku servisiranja i kupoprodaje potraživanja (u nastavku teksta: Zakon).

Subjekti upisa u Registar

Članak 3.

Subjekti upisa u Registar jesu:

1) pružatelj usluge servisiranja kredita kojem je Hrvatska narodna banka izdala odobrenje za rad

2) pružatelj usluge servisiranja kredita iz točke 1. ovog stavka koji je prema odredbama Zakona ovlašten pružati usluge servisiranja kredita u državi članici domaćinu

3) pružatelj usluge servisiranja kredita koji je dobio odobrenje za rad u drugoj državi članici, a koji, prema odredbama Zakona, pruža usluge servisiranja kredita na području Republike Hrvatske.

Sadržaj Registra ovlaštenih pružatelja usluga servisiranja
kredita

Članak 4.

(1) Za subjekte upisa iz članka 3. ove Odluke u Registar se upisuju sljedeći podaci:

1) LEI (engl. *Legal Entity Identifier*) – identifikator subjekta, ako ga subjekt upisa ima

2) nacionalna identifikacijska oznaka koju dodjeljuje Hrvatska narodna banka ili nadležno tijelo druge matične države članice

3) OIB – osobni identifikacijski broj, ako je primjenjivo

4) naziv tvrtke subjekta i pravni oblik te poslovni naziv ako je različit od registriranog naziva, u latiničnom pismu ili u latiničnoj verziji

5) adresa mjesta uprave ili registriranog sjedišta pružatelja usluga servisiranja kredita u matičnoj državi članici (država, mjesto/grad, poštanski broj, naziv ulice, kućni broj)

6) adresa podružnice u državi članici domaćinu u kojoj pružatelj usluga servisiranja kredita pruža ili namjerava pružati usluge servisiranja kredita (država, mjesto/grad, poštanski broj, naziv ulice, kućni broj)

7) podaci za kontakt pružatelja usluge servisiranja kredita u državi članici domaćinu (e-adresa, mrežni obrazac, poštanska adresa, telefonski broj), navesti treba najmanje jedan podatak, a može i više

8) podaci za kontakt pružatelja usluga servisiranja kredita za upravljanje prigovora dužnika prema članku 17. Zakona / članku 24(1) Direktive (EU) 2021/2167 (e-adresa, mrežni obrazac, poštanska adresa, telefonski broj), navesti treba najmanje jedan podatak, a može i više

9) matična država članica u kojoj je pružatelj usluga servisiranja kredita dobio odobrenje za rad

10) status odobrenja za rad (»važee«, »ukinuto«) za obavljanje aktivnosti pružanja usluga servisiranja kredita, uključujući datum prvog izdavanja odobrenja za rad i datum ukidanja odobrenja za rad, ako je primjenjivo

11) status odobrenja za primanje i držanje sredstava dužnika (»odobreno«, »zabranjeno navedenom pružatelju usluga servisiranja kredita«, »općenito zabranjeno pružatelja servisiranja iz (naziv države)«) prema članku 32. Zakona / članku 6. Direktive (EU) 2021/2167, uključuje datum prvog odobrenja i datum ukidanja odobrenja za pružanje navedene usluge, ako je primjenjivo

12) popis država članica domaćina o kojima je pružatelj usluga servisiranja kredita koji je dobio odobrenje za rad od Hrvatske narodne banke obavijestio nadležno tijelo da namjerava pružati usluge servisiranja kredita prema članku 35. stavku 3. Zakona i način prekograničnog pružanja usluga servisiranja kredita, ako je primjenjivo, popunjava matična država članica

13) datum od kojeg pružatelj usluge servisiranja kredita iz druge države članice Europske unije može početi pružati usluge servisiranja kredita u Republici Hrvatskoj prema članku 36. stavku 3. Zakona / članku 13(5) Direktive (EU) 2021/2167 i, ako je primjenjivo, datum na koji je nadležno tijelo u Republici Hrvatskoj zaprimilo obavijest od druge države članice da pružatelj usluga servisiranja kredita ne namjerava nadalje pružati usluge servisiranja u Republici Hrvatskoj, popunjava nadležno tijelo Republike Hrvatske.

(2) Hrvatska narodna banka dodjeljuje nacionalnu identifikacijsku oznaku iz stavka 1. točke 2. ovog članka pružatelju usluga servisiranja kredita rješenjem kojim mu izdaje odobrenje za rad.

Obavješćavanje Hrvatske narodne banke

Članak 5.

Pružatelj usluga servisiranja kredita dužan je odmah po promjeni neke od informacija vezanih uz njega, a koje su sadržane u Registru prema odredbama članka 4. ove Odluke, obavijestiti Hrvatsku narodnu banku.

Nacin vođenja Registra ovlaštenih pružatelja usluga servisiranja kredita

Članak 6.

(1) Hrvatska narodna banka Registar vodi u elektroničkom obliku, koji je dostupan na mrežnim stranicama Hrvatske narodne banke, na hrvatskom i engleskom jeziku s mogućnošću preuzimanja sadržaja i s podatkom o datumu posljednjeg ažuriranja.

(2) Hrvatska narodna banka ažurira Registar najmanje jednom tjedno, i to prvoga radnog dana u tjednu.

(3) Hrvatska narodna banka dužna je obavijestiti nadležno tijelo države članice domaćina o svakoj promjeni koja je važna za registar toga nadležnog tijela najkasnije do trenutka objave te promjene u svojem Registru.

(4) Iznimno od stavka 2. ovog članka, nakon što Hrvatska narodna banka kao nadležno tijelo matične države članice doneše rješenje o ukidanju odobrenja pružatelju usluga servisiranja kredita ili rješenje o ukidanju odobrenja za primanje i držanje sredstava dužnika, Hrvatska narodna banka unijet će tu informaciju u Registar bez odgode, a najkasnije do dva radna dana nakon donošenja rješenja.

(5) Informacija iz stavka 4. ovog članka u Registru jest trajan podatak na neodređeno vrijeme.

Nacin podnošenja obavijesti o namjeri prekograničnog poslovanja

Članak 7.

Pružatelj usluge servisiranja kredita koji je dobio odobrenje za rad od Hrvatske narodne banke, a koji namjerava na području druge države članice pružati usluge servisiranja kredita, dužan je obavijest o prekograničnom poslovanju, informacije i dokumentaciju iz članka 35. Zakona dostaviti Hrvatskoj narodnoj banci u pisanom i elektroničkom obliku, na obrascu koji se nalazi u Prilogu ove Odluke i čini njezin sastavni dio, a nalazi se i u elektroničkom obliku na mrežnim stranicama Hrvatske narodne banke.

Završna odredba

Članak 8.

Ova Odluka stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

O. br.: 66-091/02-24/BV
Zagreb, 13. veljače 2024.

Guverner
Boris Vujčić, v. r.

PRILOG

OBAVIJEST O PREKOGRANIČNOM POSLOVANJU	
INFORMACIJE ZA REGISTAR OVLAŠTENIH PRUŽATELJA USLUGA SERVISIRANJA KREDITA U DRŽAVI DOMAĆINU	PRUŽATELJ USLUGA SERVISIRANJA KREDITA
Matična država članica u kojoj je pružatelj usluga sevisiranja kredita izdano odobrenje za rad	
Država članica domaćin u kojoj pružatelj usluga sevisiranja kredita pruža ili namjerava pružati usluge servisiranja kredita i način prekograničnog pružanja usluge (poslovni nastan / podružnica ili sloboda pružanja usluga)	
Identifikacijska oznaka subjekta LEI (engl. <i>Legal Entity Identifier</i>) (ako postoji)	
Nacionalna identifikacijska oznaka koju je dodijelilo nadležno tijelo matične države članice	
Registrirani naziv subjekta i pravni oblik / poslovni naziv ako je različit od registriranog naziva (u latiničnom pismu ili u latiničnoj verziji)	
Adresa mjesta uprave ili registriranog sjedišta pružatelja usluga servisiranja kredita u matičnoj državi članici	
Država	
Mjesto / Grad	
Poštanski broj	
Naziv ulice	
Kućni broj	
Adresa podružnice u državi članici domaćinu u kojoj pružatelj usluga servisiranja kredita pruža ili namjerava pružati usluge servisiranja kredita (ako je primjenjivo)	
Država	
Mjesto / Grad	
Poštanski broj	
Naziv ulice	
Kućni broj	
Podaci za kontakt pružatelja usluge servisiranja kredita u državi članici domaćinu (obvezno se navodi najmanje jedan kanal za kontakt, moguće navesti više)	
Adresa e-mail pošte	
Mrežni obrazac	
Poštanska adresa	
Telefonski broj	
Podaci za kontakt pružatelja usluga servisiranja kredita za upravljanje prigovora dužnika u državi članici domaćina prema čl. 17. Zakona / čl. 24(1) Direktive (EU) 2021/2167 (obvezno se navodi najmanje jedan kanal za kontakt, moguće navesti više)	
Adresa e-mail pošte	
Mrežni obrazac	
Poštanska adresa	
Telefonski broj	
Status odobrenja za rad (»važee« ili »ukinuto«) za obavljanje aktivnosti pružanja usluga servisiranja kredita, uključujući datum prvog izdavanja odobrenja za rad i datum ukidanja odobrenja za rad (ako je primjenjivo)	
Status odobrenja za primanje i držanje sredstava dužnika (»odobreno«; »zabranjeno navedenom pružatelju usluga servisiranja kredita«; »općenito zabranjeno pružateljima servisiranja iz (naziv države članice)«) prema čl. 32. Zakona / čl. 6. Direktive (EU) 2021/2167, uključuje datum prvog odobrenja i datum ukidanja za pružanje navedene usluge (ako je primjenjivo)	
Popis usluga servisiranja kredita koje pružatelj usluga servisiranja kredita namjerava pružati u državi članici domaćina	
Naziv i adresu izvoditelja usluge servisiranja kredita u državi članici domaćina, ako se usluge pružaju preko izvoditelja usluge servisiranja kredita	
Imena, prezimena i OIB odgovornih osoba pružatelja usluge servisiranja kredita u državi članici domaćina	
Pojedinosti o mjerama poduzetima radi prilagodbe, unutarnjih postupaka, sustava upravljanja i mehanizama unutarnjih kontrola pružatelja usluge servisiranja kredita kojima se osigurava usklađenost djelovanja s propisima primjenjivima na prava vjerovnika iz ugovora o kreditu (ako je prilagodba potrebna)	
Informaciju ima li pružatelj usluge servisiranja kredita primjerena sredstva za komunikaciju na jeziku države članice domaćina na ili na jeziku na kojem je sklopljen ugovor o kreditu	
Naziv države članicu Europske unije u kojoj je kredit odobren, ako ona nije ista kao država članica domaćina i nije matična država članica (ako je poznato)	

323

Na temelju članka 18. stavka 10. Zakona o stambenom potrošačkom kreditiranju (»Narodne novine«, br. 101/2017., 128/2022. i 156/2023.) i članka 9. stavka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stambenom potrošačkom kreditiranju (»Narodne novine«, br. 156/2023.) te članka 43. stavka 2. točke 10. i članka 77. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci (»Narodne novine«, br. 75/2008., 54/2013. i 47/2020.) guverner Hrvatske narodne banke donosi

ODLUKU

O IZMJENAMA ODLUKE O DODATNIM KRITERIJIMA ZA PROCJENU KREDITNE SPOSOBNOSTI POTROŠAČA TE PROVOĐENJU POSTUPKA NAPLATE DOSPJELIH NEPLAĆENIH OBVEZA I DOBROVOLJNE NAMIRE

Članak 1.

U Odluci o dodatnim kriterijima za procjenu kreditne sposobnosti potrošača te provođenju postupka naplate dospelih neplaćenih obveza i dobrovoljne namire (»Narodne novine«, br. 107/2017.) naziv Odluke mijenja se i glasi: »Odluka o dodatnim kriterijima za procjenu kreditne sposobnosti potrošača«.

Članak 2.

U članku 1. stavak 1. mijenja se i glasi:

»(1) Ovom se Odlukom pobliže uređuju dodatni zahtjevi povezani s procjenom kreditne sposobnosti potrošača u vezi s upravljanjem kreditnim rizicima kod stambenih potrošačkih kredita koji su odobreni u skladu s propisima kojima se regulira stambeno potrošačko kreditiranje.«

Članak 3.

Iznad članka 5. naziv dijela 3. i dio 3. te naslovi iznad članaka i članci od 5. do 8. brišu se.

Dosadašnji dio 4. postaje dio 3.

Članak 4.

Ova Odluka stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

O.br.: 65-091/02-24/BV

Zagreb, 12. veljače 2024.

Guverner

Hrvatske narodne banke

Boris Vujčić, v. r.

AGENCIJA ZA ELEKTRONIČKE MEDIJE

324

Na temelju članka 68. stavka 5. Zakona o elektroničkim medijima (»Narodne novine«, broj 111/21, 114/22, dalje: Zakon), i Odluke o načinu (metodologiji) izračuna naknade koju nakladnici televizije s koncesijom na državnoj razini naplaćuju za naplatni prijenos nenaplatnih televizijskih kanala (»Narodne novine« broj 2/2024. od 3. siječnja 2024. dalje: Odluka o metodologiji), Vijeće za elektroničke medije (dalje: Vijeće), na svojoj 7-24 sjednici održanoj 12. veljače 2024. donijelo je

ODLUKU

O UTVRĐIVANJU NAKNADE ZA NAPLATNI PRIJENOS NENAPLATNIH TELEVIZIJSKIH KANALA S KONCESIJOM NA DRŽAVNOJ RAZINI ZA RAZDOBLJE OD 1. 1. 2024. DO 31. 12. 2028.

I.

Određuje se pojedinačna mjesečna naknada po korisniku za naplatni prijenos svakog Nenaplatnog televizijskog kanala s koncesijom na državnoj razini za razdoblje od 1. 1. 2024. do 31. 12. 2028., kako slijedi:

- za kanal NOVA TV nakladnika NOVA TV d.d. određuje se naknada u iznosu od 0,33 EUR po korisniku mjesečno;
- za kanal DOMA TV nakladnika NOVA TV d.d. određuje se naknada u iznosu od 0,11 EUR po korisniku mjesečno;
- za kanal RTL nakladnika RTL HRVATSKA d.o.o. određuje se naknada u iznosu od 0,24 EUR po korisniku mjesečno;
- za kanal RTL2 nakladnika RTL HRVATSKA d.o.o. određuje se naknada u iznosu od 0,07 EUR po korisniku mjesečno;
- za kanal RTL KOCKICA nakladnika RTL HRVATSKA d.o.o. određuje se naknada u iznosu od 0,01 EUR po korisniku mjesečno;
- za kanal SPORTSKA TV nakladnika HOO TV d.o.o. određuje se naknada u iznosu od 0,004 EUR po korisniku mjesečno.
- za kanal CMC nakladnika AUTOR d.o.o. određuje se naknada u iznosu od 0,01 EUR po korisniku mjesečno.

II.

Mjesečna naknada po korisniku za naplatni prijenos iz točke I izreke ove Odluke primjenjuje se od 1. siječnja 2024.

III.

Odluka stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«, a primjenjuje se od 1. siječnja 2024.

Obrazloženje

Ovom odlukom Vijeće određuje iznos mjesečne naknade po korisniku za naplatni prijenos nenaplatnih televizijskih kanala s koncesijom na državnoj razini (dalje: Naknada), za petogodišnje razdoblje od 1. 1. 2024. do 31. 12. 2028. Način (metodologiju) izračuna Naknade Vijeće je odredilo posebnom Odlukom o metodologiji.

Ukupna Naknada kao i Naknada za svaki od nenaplatnih televizijskih kanala s koncesijom na državnoj razini (dalje: Nenaplatni kanali) utvrđuje se kao najviša dopuštena Naknada u obveznoj javnoj ponudi iz čl. 68. st. 1. Zakona, nakladnika televizije s koncesijom na državnoj razini (dalje: Nakladnici).

Sukladno čl. 68. st. 3. Zakona, ova Naknada nije definirana kao obvezujuća naknada za naplatni prijenos Nenaplatnih kanala, nego kao gornja granica do koje Nakladnici i Operatori mogu pregovarati i ugovarati bilo koji iznos Naknade na tržišnim osnovama.

Operatori su operatori elektroničkih komunikacija koji pružaju uslugu naplatne televizije krajnjim korisnicima u okviru drugih elektroničkih komunikacijskih usluga ili samostalno putem svojih kabelskih, internetskih, pokretnih, satelitskih ili zemaljskih platformi.

Ova odluka odnosi se samo na naplatni prijenos Nenaplatnih kanala, isključujući sve druge kanale i povezane usluge.

Sukladno čl. 1. Odluke o metodologiji ona uključuje utvrđivanje: ukupne Naknade Nenaplatnih kanala, promjene odgovarajućih pokazatelja u promatranom razdoblju i raspodjele ukupne Naknade na pojedinačne Nenaplatne kanale.

1. UTVRĐIVANJE UKUPNE NAKNADE

Ukupna Naknada za razdoblje 1. 1. 2024. do 31. 12. 2028. utvrđuje se prema sljedećem općem obrascu.

Sadašnja ukupna naknada = Početna ukupna naknada x Promjene odgovarajućih pokazatelja u promatranom razdoblju

2. UTVRĐIVANJE POČETNE UKUPNE NAKNADE

Početnu ukupnu Naknadu čini zbroj ponderiranih Naknada svih Nenaplatnih kanala. Za izračun ukupne ponderirane Naknade uzimaju se naknade koje su Operatori plaćali Nakladnicima za Nenaplatne kanale u godini koja prethodi godini stupanja na snagu Zakona (2020. godina) u odnosu na broj korisnika pojedinog kanala po Operatoru u toj godini.

Kao kriterij za određivanje Naknade uzet je i broj pretplatnika/korisnika svakog Operatora kako bi se pravilno odredila vrijednost između odnosa broja pretplatnika i cijena kanala ponderiranjem (vaganjem) cijena uvažavajući činjenicu da Naknada onog Operatora koji ima veći broj korisnika ima i razmjerno značajniji utjecaj (težinu) u izračunu.

Ako je Naknada koja se plaćala Nakladnicima u 2020. godini uključivala i povezane interaktivne usluge (*catch-up*, *snimalica*),

iz takve jedinstvene Naknade izuzeta je vrijednost interaktivnih usluga temeljem dostupnih podataka o ugovorenoj vrijednosti tih usluga i/ili procjene njihove relativne vrijednosti u ukupnoj naknadi.

Prema podacima koje su Nakladnici i Operatori dostavili Vijeću o komercijalno ugovorenim iznosima za interaktivne usluge, te usuglašenoj procjeni Nakladnika, naknada za ove usluge iznosila je 5,41 % od ukupno ugovorene Naknade. Vijeće prihvaća ovaj relativni udio naknade za interaktivne usluge i koristi ga u daljnjem izračunu.

Ako je Naknada koja se plaćala Nakladnicima u 2020. godini uključivala i naplatne kanale čija vrijednost nije bila zasebno određena, iz takve jedinstvene Naknade izuzeta je vrijednost naplatnih kanala temeljem udjela gledanosti naplatnih kanala u ukupnoj gledanosti nenaplatnih i naplatnih kanala.

Sukladno čl. 68. st. 7. Zakona, gledanost je definirana kao gledanost od 6 do 24 sata sukladno nalogu Vijeća. Vijeće je podatke o gledanosti prikupilo od Operatora putem HAKOM-a ovisno o njihovim tehničkim mogućnostima, te ih, gdje je bilo potrebno, dopunilo podacima iz drugih izvora i odgovarajućim procjenama.

Slijedom navedenog, početna ukupna Naknada za 7 Nenaplatnih kanala u 2020. određena je prema sljedećoj formuli:

$$\text{Početna Ukupna naknada}_{2020} = \sum_{i=1}^7 \text{Ponderirana naknada nenaplatnog kanala } i$$

Ponderirana naknada Nenaplatnog kanala i određuje se prema sljedećoj formuli:

$$\text{Ponderirana naknada nenaplatnog kanala } i = \frac{\sum_{k=1}^m (\text{naknada za operatora } k \times \text{broj korisnika operatora } k)}{\text{ukupan broj korisnika svih operatora}}$$

Pri čemu je:

– m ($= 7$) broj Operatora koji imaju u svojoj ponudi Nenaplatni kanal za koji se računa ponderirana naknada te su za isti imali ugovorenu naknadu u 2020.

– Naknada za Operatora k predstavlja ugovorenu Naknadu koju je svaki Operator k bio dužan platiti Nakladniku za predmetni Nenaplatni kanal u 2020.

– Broj korisnika Operatora k je broj korisnika nenaplatne televizije Operatora k u zadnjem tromjesečju 2020. godine prema podacima HAKOM-a.

– Ukupan broj korisnika je zbroj korisnika nenaplatne televizije kod svih 7 Operatora u zadnjem tromjesečju 2020. godine prema podacima HAKOM-a.

Tablica 1 – izračun Naknade bez interaktivnih usluga i bez naplatnih kanala

novčani iznosi u EUR

OPERATOR / NAKLADNIK	Broj kanala		Ukupna NPK	Vrijednost Interaktivnih usluga (5,41%)	Ukupna NPK bez interakt. usluga (4.-5.)	Gledanost FTA kanala u minutama	Gledanost Naplatnih kanala u minutama	Udio (%) gledanosti FTA kanala (u %)	Neto NPK za FTA kanale (6.x9.)
	Ostali	FTA							
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
HT									
NOVA TV	1	2				1.829.789.250	17.636.047	99,05	
RTL	4	3				1.424.192.611	287.483.704	83,20	
SPORTSKA	0	1				-	-	100	
CMC	0	1				-	-	100	
A1									
NOVA TV	1	2				-	-	94,91 ¹	
RTL	3	3				-	-	92,73 ¹	
SPORTSKA	0	1				-	-	100	
CMC	2	1				-	-	84,28 ²	
OPTIMA									
NOVA TV	1	2				-	-	97,92 ³	
RTL	4	3				-	-	75,16 ³	
SPORTSKA	0	1				-	-	100	
CMC	0	1				-	-	100	
ISKON									
NOVA TV	1	2				147.643.822	1.248.217	99,16	
RTL	3	3				111.429.128	16.211.376	87,30	
SPORTSKA	0	1				-	-	100	
CMC	0	1				-	-	100	
TOTAL TV									
NOVA TV	1	2				-	-	97,76 ⁴	
RTL	1	3				-	-	84,60 ⁴	
SPORTSKA	0	0				-	-	-	
CMC	0	1				-	-	100	
TERRAKOM									
NOVA TV	0	0	-			-	-	-	
RTL	0	3				-	-	100	
SPORTSKA	0	1				-	-	100	
CMC	0	1				-	-	100	
PRO PING									
NOVA TV	1	2				-	-	97,76 ⁴	
RTL	0	0				-	-	-	
SPORTSKA	0	0				-	-	-	
CMC	2	1				-	-	-	
1) – podatak ATV (min) za cijelu 2020.g. – izvor „all eyes on screens“ 2) – podatak korišten kao najbliža aproksimacija prema gledanosti kod HT za Q3 2021.g. 3) – podaci od operatora Optima za Q3 2021 ali izraženi samo u postocima (bez trajanja u minutama) 4) – podaci korišteni kao najbliža aproksimacija (prosjeck udjela gledanosti ovih nakladnika kod drugih operatora)									

Iz gore izračunate neto ukupne Naknade po Nakladniku i Nenaplatnom kanalu izračunate su ponderirane Naknade u skladu s brojem korisnika pojedinih Operatora u promatranom razdoblju prema tablici u nastavku.

Tablica 2 – izračun ponderirane Naknade bez interaktivnih usluga i bez naplatnih kanala

OPERATOR	Neto Naknada FTA kanala	Broj korisnika	Ponderirana neto Naknada FTA kanala	NAKLADNIK
1	2	3	4	5
HT	████	365.465	████	NOVA TV
A1	████	232.725	████	
OPTIMA	████	57.445	████	
ISKON	████	53.002	████	
TOTAL TV	████	38.563	████	
TERRAKOM	█	0	██	
PRO PING	████	1.137	████	
UKUPNO Nova TV		748.337	0,4457	
HT	████	365.465	████	RTL
A1	████	232.725	████	
OPTIMA	████	57.445	████	
ISKON	████	53.002	████	
TOTAL TV	████	38.563	████	
TERRAKOM	████	6.240	████	
PRO PING	█	0	██	
UKUPNO RTL		753.440	0,2452	
HT	█	365.465	██	SPORTSKA TELEVIZIJA
A1	█	232.725	██	
OPTIMA	█	57.445	██	
ISKON	█	53.002	██	
TOTAL TV	█	38.563	██	
TERRAKOM	█	6.240	██	
PRO PING	█	1.137	██	
UKUPNO Sportska TV		754.577	0,00	
HT	█	365.465	██	CMC
A1	████	232.725	████	
OPTIMA	████	57.445	████	
ISKON	████	53.002	████	
TOTAL TV	█	38.563	██	
TERRAKOM	█	6.240	██	
PRO PING	█	1.137	██	
UKUPNO CMC		754.577	0,01	

Slijedom izračuna u Tablici 2 početna ukupna mjesečna Naknada po korisniku za naplatni prijenos svih Nenaplatnih kanala iznosi:

Ukupna naknada_p = 0,70 EUR.

3. UTVRĐIVANJE PROMJENE ODREĐENIH
POKAZATELJA

Pokazatelji, čije se promjene mjere, prema čl. 2. st. 1. i st. 3. Odluke o metodologiji su: ukupan broj Nenaplatnih kanala, udio gledanosti Nenaplatnih kanala u ukupnom broju televizijskih kanala, ukupan broj korisnika naplatne televizije i službeni pokazatelji inflacije u relevantnim djelatnostima prema važećoj ECOICOP klasifikaciji (dalje: ECOICOP), a prema podacima Državnog zavoda za statistiku (dalje: DZS)

Posljedično, ukupna mjera promjene izračunava se na sljedeći način:

$$Ukupna\ mjera\ promjene_s \times \frac{broj\ kanala_s}{broj\ kanala_p} \times \frac{gledanost_s}{gledanost_p} \times \frac{broj\ korisnika_p}{broj\ korisnika_s} \times \frac{Si_p + 100}{100}$$

Značenje pojmova iz opće formule je sljedeće:

- Broj kanala_s – broj Nenaplatnih kanala u trenutku utvrđivanja sadašnje ukupne naknade
- Broj kanala_p – broj Nenaplatnih kanala u 2020.
- Gledanost_s – udio gledanosti Nenaplatnih kanala u ukupnoj gledanosti svih televizijskih kanala u ponudi Operatora u 2023..
- Gledanost_p – udio gledanosti Nenaplatnih kanala u ukupnoj gledanosti svih televizijskih kanala u ponudi Operatora, u 2020..
- Broj korisnika_s – broj korisnika naplatne televizije kod svih 7 Operatora u IV. tromjesečju 2023. prema podacima HAKOM-a.
- Broj korisnika_p – broj korisnika naplatne televizije kod svih 7 Operatora u istom tromjesečju 2020. prema podacima HAKOM-a.
- Stopa inflacije Si – za XII. 2023. godine u odnosu na XII. mjesec 2020. u djelatnosti pod oznakom 08.3 prema ECOICOP i prema podacima DZS-a.

$$Ukupna\ mjera\ promjene_{pros.2020-pros.2023} = \frac{7}{7} \times \frac{40,86\%}{38,4\%} \times \frac{754.577}{764.876} \times \frac{4,0 + 100}{100}$$

$$Ukupna\ mjera\ promjene_{pros.2020-pros.2023} = 1,00 \times 1,0643 \times 0,99 \times 1,04$$

Ukupna mjera promjene_{pros.2020-pros.2023} = 1,096

4. UTVRĐIVANJE SADAŠNJE UKUPNE NAKNADE

Slijedom gore navedenoga, Sadašnja ukupna naknada izračunava se prema sljedećoj formuli:

- Ukupna naknada_s = Ukupna naknada_p x Ukupna mjera promjene_s
- Ukupna naknada_s – Sadašnja ukupna Naknada je ukupna mjesečna naknada po korisniku za naplatni prijenos svih Nenaplatnih kanala u I. 2024..
 - Ukupna naknada_p – Početna ukupna Naknada je ukupna mjesečna naknada po korisniku za naplatni prijenos svih Nenaplatnih kanala, koja je utvrđena sukladno Odluci o metodologiji i temeljena na podacima o ugovorenim Naknadama iz 2020.

Ukupna naknada_{siječanj2024} = 0,70 x 1,096 = 0,77 EUR

5. IZRAČUN NAKNADE ZA POJEDINAČNE NENAPLATNE
KANALE

Za određivanje pojedinačne naknade za svaki Nenaplatni kanal u okviru ukupne Naknade uzima se u obzir udio u gledanosti pojedinog Nenaplatnog kanala u odnosu na ukupnu gledanost drugih Nenaplatnih kanala u zadnjem tromjesečju koje prethodi tromjesečju donošenja ove Odluke (IV. tromjesečje 2023.)

$$Pojedinačna\ naknada\ nenaplatnog\ kanala_i = Ukupna\ naknada \times \frac{gledanost\ nenaplatnog\ kanala_i}{ukupna\ gledanost\ 7\ nenaplatnih\ kanala}$$

Primjenom navedene formule određeni su iznosi pojedinačnih mjesečnih naknada nenaplatnih kanala s nacionalnom koncesijom po korisniku na način kako je prikazano u tablici 3.

Tablica 3 – Izračun pojedinačne Naknade za svaki Nenaplatni kanal

Nenaplatni kanal	Nakladnik	Ukupna mjesečna naknada po korisniku	Udio u gledanosti Q4 2023. ¹⁾	Pojedinačna mjesečna naknada po korisniku
NOVA TV	NOVA TV	0,77 €	43,1%	0,33
DOMA TV	d.d.		14,3%	0,11
RTL	RTL		30,7%	0,24
RTL2	RTL		8,5%	0,07
RTL KOCKICA	HRVATSKA d.o.o		1,6%	0,01
SPORTSKA TV	HOO TV d.o.o.		0,5%	0,004
CMC	AUTOR d.o.o.		1,3%	0,01

1) Izvor podataka su Nakladnici

Vijeće je podatke koji su bili potrebni za donošenje ove Odluke prikupilo od Hrvatske agencije za mrežne djelatnosti (HAKOM), Operatora, Nakladnika i Hrvatskog zavoda za statistiku.

Svi podaci potrebni za izračun predmetne naknade bili su dostupni tek u drugoj polovici siječnja 2024., što je odredilo i vrijeme donošenja i objavljivanja ove Odluke.

Odluka je donesena nastavno na Odluku o metodologiji (»Narodne novine« broj 2/2024. od 3. siječnja 2024.) pa se ova Odluka primjenjuje na razdoblje od 1. siječnja 2024. do prestanka važenja ove Odluke ili njene promjene, jer je utemeljena na podacima zaključno s krajem 2023., dok je metodološki sadržaj Odluke bio predvidiv njenim obveznicima jer je s početkom 2024. na snazi bila nova metodologija na kojoj se temelji i ova Odluka.

S obzirom na navedeno, odlučeno je kao u Izreci.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ove odluke nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom u roku od 30 dana od dana primitka odluke. Tužba se predaje ili šalje neposredno nadležnom upravnom sudu, a može se podnijeti i na zapisnik kod redovnog suda nadležnog za obavljanje pravne pomoći.

Klasa: 614-03/23-01/0171

Urbroj: 114-03/07-24-32

Zagreb, 12. veljače 2024.

VIJEĆE ZA ELEKTRONIČKE MEDIJE

Predsjednik

Vijeća za elektroničke medije
Josip Popovac, v. r.

HRVATSKA AGENCIJA ZA NADZOR FINANCIJSKIH USLUGA

325

Na temelju članka 85. stavka 2. i članka 98. stavka 4. Zakona o mirovinskim osiguravajućim društvima (»Narodne novine« broj 22/14, 29/18, 115/18), Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga, na sjednici Upravnog vijeća održanoj 14. veljače 2024. godine donosi

PRAVILNIK O MINIMALNIM STANDARDIMA KOJI SE PRIMJENJUJU U POSTUPKU OBRAČUNA TEHNIČKIH PRIČUVA MIROVINSKOG OSIGURAVAJUĆEG DRUŠTVA

Uvodne odredbe

Članak 1.

(1) Ovim Pravilnikom propisuju se: minimalni standardi koji se primjenjuju u postupku obračuna tehničkih pričuva, poslovi imenovanog ovlaštenog aktuar, minimalni sadržaj Izvješća i mišljenja imenovanog ovlaštenog aktuar, obveze mirovinskog osiguravajućeg društva vezano za poslove imenovanog ovlaštenog aktuar, interni akti vezano za tehničke pričuve, obveza ažuriranja internih akta, način dokumentiranja obračuna tehničkih pričuva, pripadajuće kontrole, mišljenje nezavisnog ovlaštenog aktuar o pouzdanosti i primjerenosti tehničkih pričuva prilikom revizije, posebni standardi i minimalni standardi koji se odnose na postupke u vezi s vrednovanjem prema MSFI 17 i literatura koja se smatra standardnom po pitanju tehničkih pričuva.

(2) Za potrebe ovog Pravilnika koriste se sljedeći pojmovi:

1. *Zakon* – važeći Zakon o mirovinskim osiguravajućim društvima,
2. *Hanfa* – istovjetno značenje kao i pojam Agencija u Zakonu,
3. *Društvo* – istovjetno značenje kao i pojam mirovinskog osiguravajućeg društva u Zakonu,
4. *Aktuar* – osoba koja obavlja aktuarske poslove, neovisno o tome je li imenovani ovlašten aktuar ili nezavisni ovlašten aktuar
5. *Ovlašteni aktuar* – istovjetno značenje kao u Zakonu,
6. *Imenovani ovlašten aktuar* – istovjetno značenje kao u Zakonu,
7. *Izvješće* – izvješće aktuarske funkcije s mišljenjem imenovanog ovlaštenog aktuar o oblikovanju mirovina te mirovinskih programa i tehničkih pričuva iz članka 99., a u vezi s člankom 56. stavkom 3. i članka 81.a stavak 1. Zakona
8. *Nezavisni ovlašten aktuar* – je osoba definirana člankom 5. stavku 4. Pravilnika o reviziji u mirovinskom osiguravajućem društvu, uz uvjet da ista nije zaposlena odnosno ne obavlja poslove imenovanog ovlaštenog aktuar ili neke druge funkcije u Društvu ili u povezanoj osobi Društva u skladu sa člankom 3. točkom 32. Zakona, čiji su izvještaji predmet revizije,
9. *Tehničke pričuve* – istovjetno značenje kao u Zakonu
10. *Stručna prosudba* – prosudba aktuar, temeljena na aktuarskom ili drugom relevantnom osposobljavanju i iskustvu, a vezana za standarde i kodeks ponašanja aktuarske struke
11. *Priznati aktuarski postupci* – aktuarski postupci koji su u skladu sa Zakonom i ovim Pravilnikom, te akturskim standardima i pravilima aktuarske struke, a osobito »Minimalni standardi koje

aktuar treba primjenjivati kod obavljanja aktuarskih poslova« i »Posebni standardi koji se odnose na vrednovanje vezano za MSFI 17« navedeni u prilogu ovoga Pravilnika,

12. *Datum vrednovanja* – datum na koji se odnose obračuni tehničkih pričuva,

13. *MSFI 17* – Međunarodni standard za financijsko izvještavanje Ugovora o osiguranju koji utvrđuju načela priznavanja, mjerenja, prezentiranja i objavljivanja ugovora o osiguranju obuhvaćenih tim standardom.

(3) Sastavni dio ovoga Pravilnika čine Prilog I i Prilog II ovoga Pravilnika.

Tehničke pričuve

Članak 2.

(1) Društvo je dužno oblikovati tehničke pričuve, u skladu s predmetom poslovanja koje obavlja, odnosno u skladu s preuzetim obvezama iz ugovora o mirovinama, a koje obveze se dijele na:

- obveza za nastale štete (LIC)
- obveza za preostalo pokriće (LRC)

(2) Obveza za nastale štete (LIC) iz stavka 1. ovoga članka je bilančna pozicija koja obuhvaća:

Iznos obveza po mirovinama za slučajeve koji su se već dogodili, a ispunjeni su uvjeti predviđeni Zakonom i ugovorenim mirovinskim programom, te isplata iznosa koji se odnose na usluge iz ugovora o mirovinama koje su već pružene ili sve komponente ulaganja ili druge iznose koji nisu povezani s pružanjem usluga iz ugovora o mirovinama i koji nisu u obvezi za preostalo pokriće.

(3) Obveza za preostalo pokriće (LRC) iz stavka 1. ovoga članka je bilančna pozicija koja obuhvaća:

Iznos svih budućih obveza koje proizlaze na temelju postojećih ugovora o mirovinama i iz obavljanja drugih poslova vezanih za poslove mirovinskog osiguranja iz članka 9. stavka 1. točke 5. Zakona u skladu s posebnim propisima koji uređuju te poslove kao i druge iznose koji nisu povezani s pružanjem usluga iz ugovora o mirovinama i koji nisu preneseni u obveze za nastale štete.

(4) Društvo u okviru tromjesečnog i godišnjeg izvještaja iskazuje strukturu tehničkih pričuva koje moraju biti potvrđene od strane imenovanog ovlaštenog aktuar, a prema obrascima definiranim u važećem Pravilniku o strukturi i sadržaju financijskih i dodatnih izvještaja mirovinskog osiguravajućeg društva.

(5) Društvo je dužno propisati, primjenjivati, dokumentirati i redovito ažurirati odgovarajuće, učinkovite i sveobuhvatne politike i postupke odnosno interne akte za oblikovanje i vrednovanje tehničkih pričuva i to odvojeno za ugovore iz obveznog mirovinskog osiguranja za ugovore iz dobrovoljnog mirovinskog osiguranja na temelju doznaka iz otvorenih dobrovoljnih mirovinskih fondova i izravnih jednokratnih uplata osoba u društvo, za ugovore dobrovoljnog mirovinskog osiguranje na temelju doznaka iz zatvorenih dobrovoljnih mirovinskih fondova kao i za ugovore za druge poslove vezane za poslove mirovinskog osiguranja iz članka 9. stavak 1. točke 5. Zakona.

(6) Društvo je dužno minimalno jednom godišnje pregledati i po potrebi ažurirati politike i postupke odnosno interne akte iz stavka 5. ovog članka radi usklađenosti sa svim primjenjivim zakonima i propisima, ostalim odgovarajućim internim aktima Društva te stvarnom primjenom.

*Obveze Društva vezano za poslove imenovanog
ovlaštenog aktuara*

Članak 3.

(1) Društvo je dužno najmanje 6 mjeseci prije kraja tekuće poslovne godine imenovati ovlaštenog aktuara koji će dati mišljenje o pouzdanosti i primjerenosti tehničkih pričuva za tekuću poslovnu godinu.

(2) Uprava Društva dužna je imenovanom ovlaštenom aktuaru osigurati uvjete za učinkovito obavljanje poslova te staviti na raspolaganje sve podatke koji su mu potrebni za obavljanje poslova iz članka 4. ovog Pravilnika.

(3) U skladu s člankom 49. stavkom 2. Zakona, Društvo je dužno unutar sustava upravljanja donijeti i ugraditi pisane politike, procese i procedure koje koristi za ispunjenje zahtjeva iz glave VIII. Zakona, a koji obuhvaćaju i zahtjeve ovog Pravilnika.

(4) Uprava Društva dužna je uspostaviti procese i odgovornosti u Društvu na način da nadležne organizacijske jedinice za pojedine segmente poslovanja (primjerice za troškove, diskontne stope i sl.) pravovremeno osiguraju pristup i dostave imenovanom ovlaštenom aktuaru potrebne podatke, informacije, obrazloženja, očitovanja te pretpostavke potrebne za izračun obaveza i provedbu aktuarskih poslova osobito vezano uz postupke u pogledu vrednovanja prema MSFI 17 iz Priloga II – Posebni standardi koji se odnose na postupke u vezi s vrednovanjem prema MSFI 17 i vezano uz koje je imenovani ovlašteni aktuar dužan razmatrati, uzeti u obzir, provjeravati te provoditi u skladu s točkom 6. Principa vezanih za pretpostavke i metodologije iz Priloga I – Minimalni standardi koje aktuar primjenjuje kod obavljanja aktuarskih poslova.

(5) Uprava Društva dužna je poduzeti mjere radi usklađivanja poslovanja sukladno Izvješću.

(6) Društvo je dužno dostaviti Hanfi Izvješće u roku od 14 dana od dana podnošenja revizorskog izvješća koje se podnosi najkasnije u roku od četiri mjeseca od isteka poslovne godine na koju se odnose godišnji financijski izvještaji.

(7) Izvješće i mišljenje iz stavka 6. ovog članka dostavlja se Hanfi u skladu s tehničkom uputom Hanfe.

(8) Iznimno od stavka 6. ovog članka, u skladu sa člankom 141. Zakona, Društvo je dužno na zahtjev Hanfe dostaviti Izvješće u roku i na način koji odredi Hanfa.

*Poslovi nositelja aktuarske funkcije odnosno imenovanog
ovlaštenog aktuara*

Članak 4.

Nositelj aktuarske funkcije odnosno imenovani ovlašteni aktuar dužan je obavljati poslove u skladu s odredbama Zakona, propisa donesenih na temelju Zakona te drugih važećih primjenjivih propisa i pravila aktuarske struke te aktuarskih standarda, a osobito izraditi Izvješće koje obuhvaća:

- Mišljenje o pouzdanosti i primjerenosti tehničkih pričuva koje obuhvaća i izvješće o kontroli ispravnosti obračuna pričuva,
- Mišljenje o oblikovanju mirovina te mirovinskih programa u poslovnoj godini za koju je izrađeno godišnje izvješće,
- Mišljenje imenovanog ovlaštenog aktuara o višku sredstava.

*Mišljenje imenovanog ovlaštenog aktuara o pouzdanosti i
primjerenosti tehničkih pričuva*

Članak 5.

(1) Obračun tehničkih pričuva obavlja se na temelju priznatih aktuarskih postupaka te u skladu s odredbama ovoga Pravilnika te Priloga I i Priloga II ovoga Pravilnika.

(2) Imenovani ovlašteni aktuar dužan je dati mišljenje o pouzdanosti i primjerenosti tehničkih pričuva u Mišljenju imenovanog ovlaštenog aktuara o pouzdanosti i primjerenosti tehničkih pričuva. Mišljenje imenovanog ovlaštenog aktuara o pouzdanosti i primjerenosti tehničkih pričuva može biti pozitivno mišljenje, mišljenje uz ograde ili negativno mišljenje.

(3) Imenovani ovlašteni aktuar dužan je obrazložiti razloge davanja pozitivnog mišljenja, mišljenja uz ograde ili negativnog mišljenja, koje treba detaljno opisati u izvješću.

(4) Mišljenje i izvješće imenovanog ovlaštenog aktuara o pouzdanosti i primjerenosti tehničkih pričuva sastavni je dio godišnjeg izvješća Društva.

(5) Odredbe ovog članka na odgovarajući se način primjenjuju prilikom izrade Mišljenja imenovanog ovlaštenog aktuara o višku sredstava.

*Mišljenje imenovanog ovlaštenog aktuara o oblikovanju
mirovina te mirovinskih programa*

Članak 6.

(1) Oblikovanje mirovina i mirovinskih programa mora biti u skladu s aktuarskom strukom, važećim propisima te ugovorene mirovine koje su zaključene tijekom poslovne godine moraju biti takve da su uplaćene doznake i jednokratne uplate dovoljne da na temelju razumnih aktuarskih pretpostavki omogućuju trajno ispunjavanje svih obveza Društva iz ugovora o mirovinama, a posebno oblikovanje pouzdanih i primjerenih tehničkih pričuva.

(2) Unutar sustava upravljanja rizicima vezano za područje preuzimanje rizika važno je oblikovanje mirovina i mirovinskih programa kako bi se omogućilo trajno ispunjavanja svih obveza Društva iz ugovora o mirovinama.

(3) Društvo je prema MSFI 17 dužno portfelj izdanih ugovora o mirovinama podijeliti najmanje na: skupinu ugovora o mirovinama koji su neprofitabilni (engl. *onerous*) pri početnom priznavanju, ako postoje, skupinu ugovora o mirovinama za koje pri početnom priznavanju ne postoji znatna mogućnost da će naknadno postati neprofitabilni, ako postoje te skupinu ostalih ugovora o mirovinama, ako postoje.

(4) Društvo je dužno bez obzira na pristup mjerenju, utvrditi postoji li znatna mogućnost da ugovori o mirovinama koji pri početnom priznavanju nisu neprofitabilni naknadno postanu neprofitabilni. Istomu treba pristupiti procjenjivanjem vjerojatnosti promjena pretpostavki koje bi, ako dođe do negativne realizacije, dovele do neprofitabilnosti ugovora te na temelju podataka o procjenama čimbenika i okolnosti iz internih izvještaja Društava koje bi, ako dođe do negativne realizacije, dovele do neprofitabilnosti ugovora.

(5) Imenovani ovlašteni aktuar dužan je provjeriti je li Društvo ispunilo sve što propisuje MSFI 17 vezano za razinu objedinjavanja ugovora o mirovinama u okviru provjere oblikovanja mirovina i mirovinskih programa.

(6) Imenovani ovlašteni aktuar dužan je provjeriti oblikovanje mirovina i mirovinskih programa te dostaviti Mišljenje imenovanog ovlaštenog aktuara o oblikovanju mirovina i mirovinskih programa u skladu s člankom 99. Zakona. Mišljenje imenovanog ovlaštenog aktuara o oblikovanju mirovina i mirovinskih programa može biti pozitivno mišljenje, mišljenje uz ograde ili negativno mišljenje.

(7) Imenovani ovlašteni aktuar dužan je obrazložiti razloge davanja pozitivnog mišljenja, mišljenja uz ograde ili negativnog mišljenja, koje treba detaljno opisati u izvješću.

(8) Izvješće s mišljenjem imenovanog ovlaštenog aktuaru o oblikovanju mirovina i mirovinskih programa dostavlja se uz godišnje izvješće Društva.

Mišljenje nezavisnog ovlaštenog aktuaru o pouzdanosti i primjerenosti tehničkih pričuva prilikom revizije

Članak 7.

(1) Postupak provjere i ocjene stanja i promjena tehničkih pričuva za potrebe vanjske revizije obavlja nezavisni ovlašten aktuar na temelju priznatih aktuarskih postupaka.

(2) Mišljenje nezavisnog ovlaštenog aktuaru o pouzdanosti i primjerenosti tehničkih pričuva mora obuhvaćati ocjenu pouzdanosti i primjerenosti tehničkih pričuva te razloge za pozitivno mišljenje, mišljenje uz ograde, odnosno negativno mišljenje, uz detaljne opise i obrazloženja u izvješću nezavisnog ovlaštenog aktuaru.

(3) Mišljenje i izvješće nezavisnog ovlaštenog aktuaru o pouzdanosti i primjerenosti tehničkih pričuva sastavni je dio Revizorskog izvješća o obavljenoj reviziji za potrebe Hanfe u dijelu Izvještaja o stanju i promjenama tehničkih pričuva.

(4) Odredbe ovog Pravilnika te odredbe Priloga I i Priloga II ovoga Pravilnika na odgovarajući način primjenjuju se na postupanje nezavisnog ovlaštenog aktuaru.

(5) Odredbe ovog članka na odgovarajući se način primjenjuju prilikom izrade Mišljenja nezavisnog ovlaštenog aktuaru o višku sredstava.

Primjena minimalnih standarda koje aktuar primjenjuje kod obavljanja aktuarskih poslova i primjena posebnih standarda koji se odnose na postupke u vezi s vrednovanjem prema MSFI 17

MSFI 17

Članak 8.

(1) Aktuarski poslovi na koje se odnose minimalni standardi propisani Prilogom I ovog Pravilnika, su oblikovanje tehničkih pričuva, oblikovanje mirovine i mirovinskih programa te utvrđivanje viška sredstava.

(2) Aktuarski poslovi na koje se odnose posebni standardi propisani Prilogom II ovoga Pravilnika su standardi koji se odnose na postupke u vezi s vrednovanjem prema MSFI 17.

Završne odredbe

Članak 9.

(1) Stupanjem na snagu ovog Pravilnika prestaje vrijediti Pravilnik o minimalnim standardima, načinu obračuna i mjerilima za izračun tehničkih pričuva mirovinskog osiguravajućeg društva (»Narodne novine« broj 98/2014, 45/2016, 42/2017 i 146/2022).

(2) Ovaj Pravilnik prvi put se primjenjuje na sastavljanje i dostavljanje izvještaja na 31. 12. 2023. godine.

Članak 10.

Ovaj Pravilnik stupa na snagu u roku od osam dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

Klasa: 011-01/24-11/01

Urbroj: 326-01-70-72-24-1

Zagreb, 14. veljače 2024.

Predsjednik
Upravnog vijeća
dr. sc. Ante Žigman, v. r.

PRILOG I

MINIMALNI STANDARDI KOJE AKTUAR PRIMJENJUJE
KOD OBAVLJANJA AKTUARSKIH POSLOVA

1. Zahtjevi vezani uz obavljanje poslova Aktuaru

(1) Za obavljanje poslova Aktuaru:

i. Uprava Društva dužna je osigurati jamstvo u pogledu vremena, resursa, pristupa relevantnim zaposlenicima i drugim relevantnim stranama, pristupa dokumentaciji i informacijama koji su potrebni za obavljanje aktuarskog posla

ii. aktuarski posao treba obavljati prema važećem kodeksu profesionalnog ponašanja, koje je donijela relevantna međunarodna, odnosno europska aktuarska udruga.

(2) Aktuar treba raspolagati dovoljnim znanjima i razumijevanjem informacija potrebnih za obavljanje aktuarskog posla, najmanje za sljedeća područja u dijelu vrednovanja tehničkih pričuva:

- međunarodni standard financijskog izvještavanja – MSFI 17,
- primjenjivi dijelovi drugih relevantnih MSFI,
- računovodstvene politike Društva i relevantni postupci koji se primjenjuju pri izradi financijskih izvještaja prema MSFI,
- poslovno okruženje u kojem Društvo posluje, uključujući financijska tržišta s kojih prikuplja podatke,
- sklonost Društva da preuzme rizike koji utječu na mjerenje u okviru MSFI-ja 17,
- proizvodi i način poslovanja Društva,
- metodologija i pretpostavke koje Društvo koristi i u drugim poslovima npr. kod oblikovanja jediničnih iznosa mirovina i zajamčenih isplata kao i obrazloženja razlika u odnosu na metodologiju i pretpostavke korištene u oblikovanju obveza iz ugovora o mirovinama Društva,
- poznavanje zakona i propisa te njihov utjecaj na primjenu MSFI-ja 17.

(3) Uz uvjete propisane stavkom (2) Nezavisni ovlašteni aktuar dužan je imati dovoljno znanja i razumijevanja ostalih relevantnih revizijskih standarda potrebnih za izradu Mišljenja i izvještaja u sklopu Revizijskog izvještaja Društva te iste primjenjivati u skladu sa Zakonom i u skladu s propisima koji uređuju reviziju godišnjih financijskih izvještaja i godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja Društva.

2. Materijalnost/Značajnost

U slučaju izostavljenih informacija odnosno umanjenog ili uvećanog prikazivanja relevantnih financijskih stavki vezanih za tehničke pričuve, Aktuar treba procijeniti je li njihov učinak materijalan. Ukoliko je učinak bilo koje od tih pojava materijalan, Aktuar je dužan isto objaviti u svakom izvješću za koji je to relevantno.

Koncept materijalnosti trebao bi se primjenjivati i na kvalitetu podataka, modele, pretpostavke i metode obračuna te analizu rezultata aktuarskog posla. Prag materijalnosti, u skladu s kojim se posao obavlja, određuje Aktuar, a usuglašava ga s Upravom Društva ili drugim tijelom koji je Uprava Društva imenovala za isto. Prag materijalnosti Aktuar treba dostatno obrazložiti i dokumentirati zajedno s procjenom utjecaja.

3. Proporcionalnost

Aktuar treba uzeti u obzir značajnost, odnosno, razinu detaljnosti i osjetljivosti u procjenjivanju kvalitete specifičnih modela, pretpostavki ili metoda koje odredi. Modeli, pretpostavke ili metode koju

Aktuar određuje trebaju biti proporcionalni profilu rizika Društva, uzimajući u obzir prirodu, opseg i složenost rizika kao i mogući utjecaj na rezultate aktuarskog posla.

4. Stručna prosudba

Kad koristi stručnu prosudbu, Aktuar mora obrazložiti i opravdati prikladnost, pouzdanost i razumnost stručne prosudbe radi otklanjanja pristranosti procjene, koja može dovesti do podcjenjivanja ili precjenjivanja stvarnog rizika. Također, Aktuar mora provesti analizu osjetljivost utjecaja stručne prosudbe na rezultate aktuarskog posla, pri čemu isto treba biti dokumentirano i obrazloženo.

5. Kvaliteta podataka

(1) Aktuar treba razmotriti jesu li dostupni podaci dostatni i pouzdani za obavljanje aktuarskog posla. Podaci su dostatni ako uključuju odgovarajuće i prikladne informacije za obavljanje aktuarskog posla odnosno ako su prikladni za namjeravanu svrhu (npr. postavljanje pretpostavki, oblikovanje tehničkih pričuva) i relevantni za portfelj koji se analizira.

Podaci su pouzdani ako su u značajnoj mjeri točni. Točnost znači da podaci ne bi trebali sadržavati materijalne pogreške i nedostatke, kako bi se osigurala visoka razina povjerenja u podatke. Ako dostupni podaci nisu dostatni i pouzdani, Aktuar treba postupiti u skladu s stavkom (5) ove točke.

(2) Aktuar treba poduzeti radnje vezano uz validaciju podataka radi provjere usklađenosti, potpunosti, vjerodostojnosti i točnosti korištenih podataka. To može uključivati:

- usklađenja u odnosu na revidirana financijska izvješća, bruto bilancu ili druge relevantne izvještaje,
- provjeru podataka u smislu razumnosti u odnosu na vanjske ili neovisne podatke,
- provjeru podataka u smislu interne usklađenosti ili usklađenosti s drugim relevantnim informacijama,
- usporedbu podataka s podacima za prethodno razdoblje/prethodna razdoblja.

Provjeru vezanu uz validaciju podataka Aktuar treba opisati u izvješću pri čemu provjera mora biti dokumentirana i temeljena na dokazima da su validacije provedene.

(3) Pri određivanju pretpostavki, Aktuar treba razmotriti korištenje vlastitih podataka, specifičnih za Društvo, ako su mogući i prikladni. Ako takvi podaci nisu dostupni, relevantni ili dovoljno pouzdani, Aktuar treba razmotriti korištenje vjerodostojnih vanjskih podataka tržišta, podatke iz drugih usporedivih izvora, podatke o stanovništvu ili druge objavljene podatke prilagođene na odgovarajući način. Korišteni podaci i izvršene prilagodbe trebaju biti dokumentirani i opisani u Izvješću, uz dokumentiranu procjenu razumnosti i prikladnosti korištenih podataka i izvršenih prilagodbi.

(4) Aktuar treba popisati sve izmjene podataka i dijelove obrade podataka (poput interpolacije, ekstrapolacije, prilagodbe ili isključivanja ekstremnih vrijednosti i sl.) u Izvješću. Prije primjene izmjene podataka potrebno je provesti i dokumentirati sve potrebne analize (aktuarske analize, analize osjetljivosti) kako bi se opravdala i obrazložila izmjena podataka.

(5) Aktuar treba razmotriti mogući učinak bilo kakvih nedostataka u podacima (poput neprikladnosti, neusklađenosti, nepotpunosti, netočnosti i nedostatka logičnosti) na rezultate aktuarskog posla. Ako takvi nedostaci vjerojatno neće materijalno utjecati na rezultate, ne moraju se dodatno razmatrati, no za isto treba postojati dokumentirano obrazloženje.

Ako Aktuar ne može pronaći zadovoljavajući način za uklanjanje nedostataka u podacima treba provesti sljedeće korake:

- obavijestiti upravu Društva i dogovoriti plan aktivnosti na otklanjanju nedostataka,
- uz uvjet usklađenosti s važećem kodeksom profesionalnog ponašanja koje je donijela relevantna međunarodna, odnosno europska aktuarska udruga, provesti aktuarski posao na najbolji mogući način te objaviti nedostatke u podacima u Izvješću uključujući zaključak o potencijalnom učinku tih nedostataka u podacima.

6. Principi vezani uz pretpostavke i metodologije

(1) Aktuar treba odabrati pretpostavke i metodologiju koje su adekvatne za obavljanje aktuarskog posla. Pri odabiru pretpostavki i metodologije aktuar treba uzeti u obzir okolnosti i činjenice povezane s Društvom, kao i relevantne profesionalne prakse i opće prihvaćene tržišne prakse. Aktuar treba razmotriti u kojoj je mjeri prikladno prilagoditi pretpostavke i/ili metodologiju kako bi se kompenzirali nedostaci u dostupnim podacima te u kojoj je mjeri prikladno koristiti pretpostavke i/ili metodologiju ako sadrže značajnu pristranost koja vodi mogućem podcjenjivanju ili precjenjivanju rezultata.

(2) Aktuar treba procijeniti razumnost, prikladnost i primjerenost pretpostavki na kojima se temelji svaka komponenta korištene metodologije. Pretpostavke općenito uključuju značajnu stručnu prosudbu u pogledu prikladnosti korištene metodologije i parametara na kojima se temelji primjena takve metodologije. Pretpostavke mogu biti implicitne ili eksplicitne i mogu uključivati interpretaciju prethodnih podataka ili drugih informacija ili projekciju budućih trendova. Stoga je potrebno da pretpostavke budu realistične, opravdane i dosljedne tijekom vremena, te dokumentirane kako bi se promjene mogle pratiti i objasniti. Također, moraju biti postavljene u skladu s informacijama koje pružaju financijska tržišta ili općenito dostupnim podacima vezanim uz specifične detalje osiguranog rizika.

(3) U slučajevima kada nisu potrebni nepristrani izračuni, aktuar treba procijeniti u kojoj je mjeri prikladno prilagoditi pretpostavke ili metodologiju koristeći unaprijed definiranih i obrazloženih granica nepovoljnih odstupanja, kako bi se u obzir uzela neizvjesnost u odnosnim podacima ili drugim informacijama, pretpostavkama ili metodologiji. Aktuar u svom izvješću treba objaviti te pojasniti svako uključivanje granica nepovoljnih odstupanja u pretpostavke ili metodologiju.

(4) Aktuar treba procijeniti učinak bilo kakvog diskontinuiteta u iskustvu na pretpostavke ili metodologiju. Diskontinuitet bi mogao biti rezultat:

- unutarnjih okolnosti Društva poput promjena u postupku obrade odštetnih zahtjeva ili promjena u kombinaciji poslovnih aktivnosti,
- vanjskih okolnosti koje utječu na Društvo poput promjena u pravnom, gospodarskom, zakonodavnom, regulatornom, nadzornom, demografskom, tehnološkom i društvenom okružju.

(5) Aktuar treba procijeniti je li skup pretpostavki razuman na skupnoj osnovi. Iako pretpostavke mogu biti opravdane kao pojedinačne, moguće je da će oprez ili optimizam u većem broju pretpostavki rezultirati skupom pretpostavki koji više nije valjan. Ako skup pretpostavki nije valjan, Aktuar treba izvršiti odgovarajuće prilagodbe kako bi dobio razuman skup pretpostavki te konačan rezultat.

(6) Aktuar treba utvrditi jesu li pretpostavke i metodologija korištene za različite komponente posla u značajnoj mjeri dosljedne te da su sve značajne međuovisnosti adekvatno modelirane. Aktuar bi sve značajne nedosljednosti trebao obrazložiti, opravdati i dokumentirati te objaviti u svom Izvješću.

(7) Aktuar treba procijeniti i analizirati osjetljivost svake korištene metodologije na učinak promjena u ključnim pretpostavkama, kada je to prikladno. Prilikom utvrđivanja je li osjetljivost adekvatno analizirana, Aktuar treba uzeti u obzir svrhu aktuarskog posla te pitanje odražavaju li rezultati testova osjetljivosti razuman raspon promjena u ključnim pretpostavkama, usklađen s tom svrhom.

7. Principi vezani uz upravljanje modelima

(1) Odgovarajuće upravljanje modelom treba biti uspostavljeno za sve modele koji se koriste kod obavljanja aktuarskog posla, od onih jednostavnijih koji koriste određene proračunske tablice, do onih koje uključuju složene simulacije. Upravljanje modelom uključuje i upravljanje svim rizicima prisutnim pri korištenju modela, pri čemu razina upravljanja treba biti razmjerna riziku posljedica neadekvatnog zaključivanja izvedenog na temelju rezultata modela.

(2) Aktuar treba osigurati da su rizici modela identificirani i procijenjeni te da postoje odgovarajuće mjere za ublažavanje tih rizika poput adekvatne validacije, dokumentacije i procesa kontrole modela.

(3) Aktuar treba osigurati da je izvršena odgovarajuća validacija modela koja uključuje procjenu da:

a. model u razumnoj mjeri odgovara svojoj predviđenoj svrsi. Stavke koje bi Aktuar trebao preispitati i procijeniti, ako je primjenjivo, podrazumijevaju:

- i. dostupnost, granularnost i kvalitetu podataka i ulaznih informacija koji se u modelima zahtijevaju,
- ii. prikladnost i dostatno opravdanje korištenih parametara modela,
- iii. prikladnost uočenih odnosa i pretpostavki te primjerenost korištenih metodologija,
- iv. sposobnost modela da generira adekvatan niz rezultata oko očekivanih vrijednosti.

b. model je u skladu sa svojim specifikacijama,

c. cjelokupni ili djelomični rezultati modela mogu biti ponovljeni ili eventualne razlike mogu biti objašnjene.

U svrhu sprječavanja sukoba interesa validaciju modela treba provoditi osoba/osobe koja nisu razvijale model i koje imaju dovoljna znanja, kvalifikacije i iskustva, osim ako bi to nametnulo opterećenje (financijsko, vremensko i dr) nerazmjerno riziku modela.

(4) Aktuar treba raspolagati adekvatnom razinom razumijevanja modela, kao što su uvjeti pod kojima je prikladno koristiti model, uključujući sva ograničenja modela za predviđenu svrhu, kontekst u kojem će se model koristiti, način prikupljanja ulaznih informacija i podataka za model kao i očekivanja oko načina korištenja i interpretacije rezultata modela. Aktuar treba dokumentirati i objaviti u svakom izvješću sva relevantna ograničenja ili neizvjesnosti modela kao i implikacije koje proizlaze iz istih.

(5) Aktuar treba osigurati da postoji adekvatna dokumentacija u vezi s dizajnom, izradom i korištenjem modela te uvjetima pod kojima je prikladno koristiti model, uključujući sva ograničenja modela. Navedena dokumentacija treba uključiti, gdje je primjenjivo, sljedeće:

- a. opseg,
- b. svrhu,
- c. metodologiju,
- d. statističku kvalitetu informacija i podataka,
- e. kalibraciju,
- f. prikladnost za predviđenu svrhu,
- g. sadržavati (eventualne) izmjene modela koje aktuar izvrši,
- h. relevantna ograničenja i/ili neizvjesnosti

i. opis procesa, uključujući uloge, odgovornosti te kontrole,

j. implementaciju u informacijskom sustavu,

k. korisničke upute za adekvatno korištenje modela.

(6) Aktuar treba osigurati da je model podložan odgovarajućim kontrolama. Proces kontrole promjena modela treba najmanje uključiti sljedeće kontrole:

a. nemogućnost neovlaštene promjene modela,

b. dokumentiranje svih izvršenih promjena te sve značajne učinke na model,

c. dopuštanje mogućnosti poništavanja svih promjena.

(7) Kada se trebaju koristiti rezultati ili izlazne informacije primijenjenog modela, uloga Aktuara je da :

a. osigura da su uvjeti za korištenje modela ispunjeni,

b. osigura da postoje odgovarajuće kontrole ulaznih i izlaznih informacija i podataka modela,

c. procijeni koje validacije modela opisana u stavku (3) točke 7. ovih principa treba izvršiti u cijelosti ili djelomično,

d. ako je primjenjivo, objasni značajne razlike između različitih primjena modela te osigura da postoji odgovarajući proces kontrole za primjene modela. Kod stohastičkih modela osigurava da se izvrši dovoljan broj primjena modela te razumije i interpretira značajne razlike između različitih primjena modela,

e. razumije sve eventualne aktivnosti ili odluke Uprave Društva pretpostavljene u modelu. Aktuar treba objaviti u Izvješću takve aktivnosti ili odluke Uprave Društva i koje implikacije proizlaze iz njih.

f. ako je primjenjivo, dokumentira ograničenja, ulazne informacije i podatke, ključne pretpostavke i parametre, predviđeno korištenje i izlazne informacije modela.

8. Upravljanje procesima

(1) Aktuarski posao se sastoji od procesa koji moraju biti definirani i dokumentirani, uključujući opise uloga, aktivnosti, vremenskog okvira, interakcija, redovne komunikacije, ulaznih podataka i informacija, izlaznih rezultata kao i primjenjive kontrolne aktivnosti u odnosu na prepoznate potencijalne rizike u pojedinom procesnom koraku.

(2) Putem kontrolnih aktivnosti tijekom provođenja procesa, Aktuar mora osigurati da procedure koje služe za obavljanje posla budu provedene adekvatno, prikladno i učinkovito.

(3) Kontrolne aktivnosti trebaju biti unaprijed definirane i propisane te izvršene kod provedbe procesa. Izvršenje kontrola treba biti dokumentirano, zajedno sa dokazima o izvršenju istih, kako bi se osigurala revizija izračuna i dobivenih rezultata te sigurnost protoka i pohrane podatka, kao i dostatna kvaliteta podataka. Propusti, nepravilnosti i greške koje se otkriju prilikom kontrolnih aktivnosti moraju se dalje odgovarajuće komunicirati, posebno u slučaju materijalno značajnijih grešaka kako bi se pokrenule adekvatne i pravovremene korektivne aktivnosti.

(4) Kroz provjere razumnosti, Aktuar treba pregledati rezultate koje su pojedinačno i/ili zajednički generirale odabrane pretpostavke, parametri i metodologija, a radi utvrđivanja sveukupne razumnosti i interpretacije rezultata.

9. Čuvanje i jasnoća dokumentacije

(1) Aktuar treba čuvati dostatnu dokumentaciju u skladu s obvezom čuvanja pripadnih financijskih izvješća, a za potrebe nadzora i revizije, usklađenosti sa primjenjivim zakonima te preuzimanjem eventualnih ponavljajućih zadataka od strane drugog aktuara.

(2) Dokumentacija je dostatna ako sadrži dovoljno pojedinosti koje omogućuje drugom aktuaru koji ima prikladnu kvalifikaciju i iskustvo u tom području aktuarskog posla da razumije u cijelosti provedeni aktuarski posao i procijeni primijenjene stručne prosudbe i mišljenja te odabir, obrazloženje i opravdanje pretpostavki, parametara i metoda, kao i njihovu razumnost, prikladnost i primjerenost. Dokumentacija treba obuhvatiti sve pretpostavke, prosudbe stručnjaka, metodologije, modele i aktuarske procese relevantne za poslove imenovanog ovlaštenog aktuaru kod utvrđivanja ispravnosti obračuna tehničkih pričuva.

PRILOG II

POSEBNI STANDARDI KOJI SE ODNOSE NA POSTUPKE U VEZI S VREDNOVANJEM PREMA MSFI 17

1. Početni postupci

Aktuar je dužan uzeti u obzir rezultate provedenih postupaka:

- klasifikacija ugovora o mirovinama
 - formiranje grupa ugovora o mirovinama i/ili portfelja
 - određivanje razine objedinjavanja ugovora o mirovinama
 - razdvajanja komponenti iz ugovora o mirovinama za vrednovanje u skladu s odgovarajućim standardom koji je primjenjiv na tu komponentu
 - razdvajanja komponenti ugovora o mirovinama za drukčiji tretman prema MSFI-ju 17 (ako i u mjeri u kojoj je to dopušteno)
 - priznavanja grupa ugovora o mirovinama i prestanka priznavanja ugovora o mirovinama
 - tretiranje izmjena ugovora o mirovinama
- u skladu s točkom 6. Principa vezanim uz pretpostavke i metodologije iz Priloga I ovog Pravilnika Prilog I – Minimalni standardi koje aktuar primjenjuje kod obavljanja aktuarskih poslova je dalje u tekstu označen kao Minimalni standardi.

Aktuar u Izvješću mora objaviti odabrani pristup i eventualne promjene u gore navedenim postupcima, uključujući razloge za promjene kao i utjecaj tih promjena na rezultate provedenih postupaka.

2. Postupak odabira odgovarajućeg pristupa mjerenja

Aktuar kod postupka odabira odgovarajućeg pristupa mjerenja, koji će se primjenjivati na svaku grupu ugovora o mirovinama, bez obzira na to radi li se o općem pristupu mjerenja (GMM), pristupu koji se temelji na raspodjeli premije (PAA) ili pristupu varijabilne naknade (VFA), treba postupati u skladu s točkom 6. Principa vezanim uz pretpostavke i metodologije iz Minimalnih standarda.

Aktuar u Izvješću mora objaviti odabrani pristup i eventualne promjene u gore navedenim postupcima, uključujući razloge za promjene, kao i utjecaj tih promjena na rezultate provedenih postupaka.

3. Opći model mjerenja (GMM)

(1) U općem pristupu kod odabira pretpostavki za opći model mjerenja Aktuar treba razmotriti i procijeniti:

- prikladnost kombiniranja sličnih rizika na temelju prirode obveze, bez ograničenja stvarnim grupiranjem ugovora o mirovinama koje se upotrebljavaju u svrhe mjerenja,
- prikladnost korištenja pretpostavki nastalih u drugim kontekstima, primjerice za pretpostavke korištene kod oblikovanja mirovina i njihovu prikladnost za oblikovanje tehničke pričuve,

- prikladnost mogućih povezanosti kako bi se osigurala dosljednost između pretpostavki (npr. pretpostavke povezane s obrascima odabira opcije trebaju biti povezane s gospodarskim scenarijima),
- utjecaj moguće asimetrične distribucije trenutačnih procjena (npr. pretpostavke vezane za rijetke ekstremne događaje koji imaju veliki i negativan utjecaj na Društvo ili pretpostavke vezane za opcije i garancije potaknute tržišnim uvjetima),
- vjerodostojnosti podataka kada se kombiniraju informacije i podaci iz različitih izvora ili vremenskih razdoblja,
- utjecaja dugoročnih trendova i sezonskih varijacija te ostalih promjena u okruženju (npr. promjene mjerodavnog prava, gospodarske, demografske, tehnološke i društvene promjene).

(2) Ako aktuar smatra da je primjereno promijeniti pretpostavke kod oblikovanja tehničkih pričuva, uključujući metodologiju koja se koristi za ažuriranje preporučenih pretpostavki, Društvo bi trebalo osigurati da tijekom procesa ažuriranja pretpostavki na vrijeme sve bude raspravljeno sa svim zainteresiranim stranama uz dostatnu dokumentiranost procesa, uzevši u obzir predstavlja li isto promjenu računovodstvene politike ili samo promjenu računovodstvene procjene, kako je definirano u Međunarodnom računovodstvenom standardu 8 (MRS 8) *Računovodstvene politike, promjene računovodstvenih procjena i pogreške*. Aktuar o promjeni pretpostavki, kod oblikovanja tehničkih pričuva, mora u Izvješću objaviti promjene, uključujući razloge za promjene i utjecaj tih promjena.

(3) U pretpostavkama koje se odnose na rizike osiguranja sadržane u mirovinskom sustavu, Aktuar treba uzeti u obzir:

- obilježja ugovora o mirovinama uključujući rizike koji se osiguravaju,
- obilježja korisnika mirovine i kanala distribucije,
- dosadašnja iskustva s nastalim štetama, uključujući obrasce kašnjenja u izvješćivanju i plaćanju te relevantnost za očekivana buduća iskustva.

(4) U pretpostavkama koje se odnose na korištenje opcija od strane korisnika mirovina, Aktuar treba uzeti u obzir:

- dosadašnja iskustva o tome kako su korisnici mirovina koristili opcije,
- vjerojatno ponašanje korisnika mirovina kao što su antiselekcija, učinci nefinancijskih razmatranja i relativne prednosti koje korisnik mirovine ima pri korištenju bilo kakvih opcija,
- karakteristike načina distribucije i servisiranje ugovora o mirovinama nakon sklapanja ugovora o mirovini,
- značajne planirane promjene oblika mirovina, iznosa mirovine i pripadajućih pravila.

(5) U pretpostavkama koje ovise o diskrecijskim odlukama Društva, Aktuar treba uzeti u obzir očekivanja ili ograničenja koja mogu proizaći iz izvora kao što su:

- marketinški i promotivni materijali,
- prijašnja praksa Društva,
- trenutačna praksa Društva,
- tržišna praksa,
- zakoni i odluke nadležnih tijela.

(6) Kod korištenja pretpostavke o diskontnoj stopi, Aktuar treba:

- za diskontne stope za razdoblja koja premašuju razdoblja za koja su dostupni podaci s aktivnog tržišta, razmotriti kako se očekuje da će se aktualne stope razvijati tijekom vremena koristeći najbolje dostupne informacije u trenutačnim okolnostima, uključujući tržišne cijene koje su uočene,

– za diskontne stope za novčane tokove ugovora o mirovinama, koje se razlikuju od povrata na ulaganja Društva, razmotriti investicijsku politiku Društva, kako se ista primjenjuje u praksi, uzimajući u obzir komunikaciju Društva s raznim dionicima te očekivano ponašanje korisnika mirovina,

– za rizik nelikvidnost i rizik neispunjavanja obveza za kreditni rizik, kod utvrđivanja diskontnih stopa, razmotriti:

- i. pristupe koji su otporni i koji se mogu pouzdano primjenjivati tijekom vremena i pod različitim tržišnim uvjetima kako bi odražavali nelikvidnost novčanih tokova na kojima se temelje relevantne obveze,
- ii. moguće metode za izračun takvih usklađenja s promatranim tržišnim stopama pri čemu te metode uključuju tehnike temeljene na tržištu, tehnike strukturnog modela i tehnike očekivanog/neočekivanog kreditnog gubitka.

(7) Kod novčanih tokova koji se mijenjaju ovisno o povratu na ulaganja, Aktuar treba:

– odabrati diskontne stope koje se koriste za izračun sadašnje vrijednosti novčanih tokova za mjerenje novčanih tokova od izvršenja ugovora, koji su u skladu s povratima na ulaganja predviđenim u procjenama budućih novčanih tokova. Povrat na ulaganja treba biti procijenjen korištenjem mogućih očekivanja, u skladu s trenutačnim tržišnim očekivanjima budućih gospodarskih uvjeta,

– za novčane tokove na koje se primjenjuje gornja ili donja granica, razmotriti povezani utjecaj, ako postoji, na procjene budućih novčanih tokova, prilagodbu za nefinancijski rizik (RA) i diskontne stope u projekciji.

(8) U procjeni novčanih tokova vezano za troškove poslovanja kao što su troškovi administracije ugovora o mirovinama i isplata mirovina te pridjeljivi opći troškovi, Aktuar treba uzeti u obzir:

– politike za troškovno računovodstvo Društva te politike Društva o raspodjeli troškova,

– troškove za koje se očekuje da će proizaći iz ispunjenja obveza ugovora o mirovinama koje postoje na datum mjerenja. U toj procjeni treba uzeti u obzir dosadašnje iskustvo Društva i trenutačne poslovne planove te učinak buduće inflacije,

– uvjete eventualnih sporazuma o izdvajanju poslova.

(9) Aktuar treba utvrditi je li alokacija novčanih tokova distribucije mirovinskih programa svakom portfelju ugovora o mirovinama dosljedna i primjerena.

(10) Kod prilagodbe za nefinancijski rizik Aktuar treba:

– razumjeti nefinancijski rizik koji je svojstven ugovorima o mirovinama,

– pri procjeni što Društvo zahtijeva kao naknadu za držanje nefinancijskog rizika:

i. razmotriti odražava li se korist diversifikacije koju Društvo priznaje na relevantnoj razini konsolidacije,

ii. razmotriti izvore relevantnih informacija, kao što su politika upravljanja kapitalom Društva, politika upravljanja rizicima i politika oblikovanja mirovina i tehničkih pričuva.

– odabrati metodologiju kojom se, na izabranoj razini objedinjavanja:

i. koriste pretpostavke koje su u skladu s pretpostavkama koje se upotrebljavaju za utvrđivanje odgovarajućih procjena budućih novčanih tokova,

ii. odražavaju razlike u riziku među portfeljima ugovora o mirovinama,

iii. omogućuje diversifikacija koju Društvo priznaje.

– procijeniti odražava li pravedno razlika između ukupne izračunate bruto prilagodbe za nefinancijski rizik i prilagodbe za ukupno mitigiranje rizika koje je u skladu sa Zakonom, a koju Društvo zahtijeva za neizvjesnosti kod svoje neto izloženosti,

– ako prilagodba za nefinancijski rizik nije utvrđen primjenom pristupa razine pouzdanosti, procijeniti sljedeće:

i. sposobnost diversifikacije nefinancijskog rizika nad konsolidiranim poslovanjem Društva,

ii. neizvjesnost koja je svojstvena primjeni pristupa razine pouzdanosti i potrebe da se ta neizvjesnost opiše u Izvješću.

(11) Vezano za proces objedinjavanja i marže za ugovorene usluge (CSM), Aktuar treba razmotriti postupke vezano uz:

– utvrđenje portfelja ugovora o mirovinama,

– raspodjelu pojedinačnih ugovora o mirovinama u portfelje ugovora o mirovinama i podjelu svakog portfelja ugovora o mirovinama na grupe ugovora o mirovinama,

– adekvatno tretiranje komponente gubitka na neprofitabilnim ugovorima,

– određivanje jedinice pokrića,

– određivanje pravila otpuštanja marže za ugovorene usluge u idućim godinama kao pretpostavku za vrednovanje obveza iz ugovora o mirovinama sukladno s točkom 6. Principa vezanim uz pretpostavke i metodologije iz Minimalnih standarda,

– kao pretpostavku za vrednovanje obveza iz ugovora o mirovinama sukladno s točkom 6. Principa vezanim uz pretpostavke i metodologije iz Minimalnih standarda,

– raspodjelu viška sredstava iz ulaganja imovine za pokriće tehničkih pričuva.

Aktuar u Izvješću mora objaviti promjene u navedenim procesima, uključujući razloge za promjene i utjecaj tih promjena na rezultate provedenih postupaka.

4. Model mjerenja putem varijabilne naknade (VFA)

(1) Pri upotrebi pristupa varijabilne naknade, Aktuar treba primijeniti točku 3. Opći model mjerenja (GMM) iz dijela Pravilnika o Posebnim standardima koji se odnose na vrednovanje vezano za MSFI 17 (dalje u tekstu: Posebni standardi vezano za MSFI 17).

(2) Prije upotrebe pristupa mjerenja varijabilne naknade kod grupe ugovora o mirovinama s obilježjem izravnog sudjelovanja, Aktuar mora procijeniti jesu li ispunjeni svi uvjeti korištenja predviđeni MSFI standardom pri čemu se mora jasno objasniti i opravdati što znači u procjeni »znatan udio« (engl. *substantial share*) kod sudjelovanja korisnika mirovina.

5. Izvješće

(1) Izvješće u kojem Imenovani ovlašteni aktuar treba obrazložiti razloge davanja pozitivnog mišljenja, mišljenja uz ograde ili negativno mišljenje mora biti sustavan, kompletan i formiran na način da adekvatno informira korisnike kojima je namijenjeno. Informacije i podaci u Izvješću trebaju biti prikazane na dovoljno detaljan način kako bi neki drugi aktuar kvalificiran u istom području prakse mogao objektivno procijeniti razumnost rezultata procesa oblikovanja tehničkih pričuva.

(2) Sadržaj Izvješća na datum vrednovanja bi minimalno trebao uključivati po svim vrstama tehničkih pričuva sljedeće: rezultate procesa oblikovanja po vrstama tehničkih pričuva, metodologiju, pretpostavke i podatke te druge korištene informacije uključujući analize i potvrde rezultata procesa oblikovanja tehničkih pričuva.

(3) Ako se informacije koje je naveo Aktuar u dijelu vrednovanja tehničkih pričuva koriste u prezentiranju i objavljivanju financijskih izvještaja:

– Aktuar treba pružiti povezane informacije potrebne za usklađivanje s relevantnim zahtjevima za prezentiranje i objavljivanje MSFI-ja 17 i računovodstvenim politikama Društva,

– ako Aktuar sazna da se informacije u prezentacijama i/ili objavama upotrebljavaju nepravilno ili neprimjereno, treba o tim pitanjima raspraviti i izvijestiti Društvo.

(4) Prilikom objavljivanja usklađenja ako se redoslijedom izračuna mijenjaju objavljene informacije, Aktuar treba primjenjivati dosljedan redoslijed izračuna u svim usklađenjima i od razdoblja do razdoblja, ili u Izvješću objaviti svaku promjenu, uključujući razloge za promjene i učinak tih promjena.

(5) Uzevši u obzir 2. Materijalnost/ Značajnost iz Priloga I Minimalni standardi ovog Pravilnika Aktuar u Izvješću treba objaviti:

– oslanjanje na informacije koje je pripremila druga osoba, a za koje se Aktuar odriče odgovornosti (Minimalni standardi točka 5. stavak (3)),

– značajno izostavljanje informacija odnosno umanjeno ili uvećano prikazivanje (Minimalni standardi točka 2.),

– validaciju, prilagodbu i izmjenu podataka te nedostatke i ograničenja u podacima (Minimalni standardi točka 5. stavci (2), (3), (4) i (5)),

– granicu nepovoljnih odstupanja u pretpostavkama ili metodologiji (Minimalni standardi točka 6. stavak (3)),

– značajnu nedosljednost u korištenim pretpostavkama i metodologiji (Minimalni standardi točka 6. stavak (6)),

– ograničenja i nesigurnosti modela korištenih u obavljanju posla te njihove široke implikacije (Minimalni standardi točka 7. stavak (4)),

– aktivnosti i odluke Uprave Društva izvršene u okviru modela kao i implikacije koje proizlaze iz njih (Minimalni standardi točka 7. stavak (7) e.),

– promjene procesa oblikovanja, zajedno s razlozima za promjene i učinkom tih promjena na rezultate provedenih postupaka, koje se odnose na:

i. utvrđivanje, spajanje, objedinjavanje, odvajanje, priznavanje, prestanak priznavanja i izmjenu (Posebni standardi vezano za MSFI 17 točka 1.)

ii. odabir pristupa mjerenja (Posebni standardi vezano za MSFI 17 točka 2.)

iii. proces ažuriranja pretpostavki (Posebni standardi vezano za MSFI 17 točka 3. stavak (2))

iv. objedinjavanje i maržu za ugovorenu uslugu (Posebni standardi vezano za MSFI 17 točka 3. stavak (14))

v. redoslijed izračuna usklađenja predviđen za prezentiranje i objavljivanje financijskih izvještaja (Posebni standardi vezano za MSFI 17 točka 6. stavak (4))

– neizvjesnost svojstvenu prebacivanju na razinu povjerenja ako prilagodba za nefinancijski rizik nije utvrđena primjenom pristupa razine pouzdanosti

– značajne naknadne događaje nakon datuma vrednovanja koji mogu značajno utjecati na proces oblikovanja tehničkih pričuva.

(6) Izvješće u relevantnim područjima navedenim u prethodnim stavkama ovog članka mora uz argumentaciju sadržavati i naziv i format dokumentacije na koju se Aktuar oslanja i koja su podloga za mišljenje Aktuara u pojedinom relevantnom području, s naznakom datuma zadnje verzije dokumenta i autorom/ima.

6. Reference

Važeći, javno dostupni službeni dokumenti, relevantnih lokalnih, međunarodnih, odnosno europskih aktuarskih udruga, ako nisu u suprotnosti sa zakonima i propisima Republike Hrvatske, koji su ujedno ažurni i objavljeni na internetskim stranicama Hanfe, a na koje se Aktuar, povrh ostalih relevantnih izvora, može referirati pri obavljanju aktuarskih poslova.

KOLEKTIVNI UGOVORI

326

Na temelju Zakona o radu (»Narodne novine« 93/14, 127/17 i 98/19) i Zakona o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata (»Narodne novine« 93/14 i 26/15),

NEZAVISNI CESTARSKI SINDIKAT, Širolina 4, 10000 Zagreb, zastupan po zamjeniku predsjednika Anđelku Kasuniću,

i

SINDIKAT PROMETA I VEZA HRVATSKE, Škendera Fabkovića 1/I, 10000 Zagreb, zastupan po predsjedniku Stjepanu Lisičaku (u daljnjem tekstu: Sindikat), s jedne strane,

i

LIKA CESTE d.o.o., Smiljanska ulica 41, 53000 Gospić, zastupane po direktoru Josi Vrkljanu

(u daljnjem tekstu: Poslodavac), s druge strane,

sklopili su 29. prosinca 2023. godine u Gospiću

II. DODATAK KOLEKTIVNOM UGOVORU

Na temelju čl. 156. kolektivnog ugovora sklopljenog 17. kolovoza 2022. godine Uprava društva Lika ceste i Nezavisni cestarski sindikat i Sindikat prometa i veza Hrvatske sklopili su ovaj II. dodatak Kolektivnom ugovoru.

Članak 1.

Dogovorom Sindikata i Poslodavca izvršit će se povećanje osnovice plaće svakom radniku u iznosu od 5 %, počevši od siječnja 2024. godine, kao bazni mjesec povećanja utvrđuje se prosinac 2023. godine.

Odredba se primjenjuje za vrijeme trajanja Kolektivnog ugovora.

Članak 2.

Svakom radniku može se na temelju odluke uprave Poslodavca isplatiti maksimalno neoporezivi godišnji iznos za troškove prehrane radnika na način da se ukupan godišnji iznos za troškove prehrane radnika dijeli s brojem radnih dana u tekućoj godini, a iznos koji se dobije takvim dijeljenjem množi se s brojem dana koje je radnik proveo na poslu, a koje ne uključuje dane provedene na godišnjem odmoru, dane provedene na bolovanju i plaćenom dopustu.

Članak 3.

Mijenja se čl. 105. st. 1. Kolektivnog ugovora i čl. 3 I. dodatka Kolektivnog ugovora sklopljenog 26. 4. 2023. na način:

Poslodavac će radniku za njegov rad isplatiti plaću koja se sastoji od:

– osnovne plaće utvrđene tarifom poslova, izražene u koeficijentima u omjeru 1,00 : 5,00, a za svakog radnika na način da se iznos osnovice (vrijednost koeficijenta) utvrđene odlukom Poslodavca pomnoži s koeficijentom radnog mjesta. Vrijednost osnovice se utvrđuje u iznosu od minimalno 370,15 €.

Dodaje se al. 2. čl. 105. Kolektivnog ugovora

– dodatak na plaću u iznosu od 66,36 €.

– stimulativnog dijela plaće, kada je on predviđen posebnom odlukom Uprave poslodavca, sukladno čl. 107.

– dodatka na plaću po osnovi radnog staža sukladno čl. 113.

(2) Prema ovom Ugovoru, plaćom se smatra bruto plaća radnika.

Članak 4.

Mijenja se članak 106. st. 1. na način:

Najniža osnovna plaća za najjednostavnije poslove vrijednosti koeficijenta 1 ne može biti manja od 840,00 eura bruto, a izračunava se tako da se pomnoži osnovica od najmanje 370,15 eura (najniža vrijednost koeficijenta) s najnižim koeficijentom za najjednostavnije poslove (koef. 1), te pribroji dodatak od 66,36 eura. Za koeficijente koji su ispod minimalne plaće dodat će se dodatak do visine minimalne plaće.

Članak 5.

Mjenja se čl. 123. st. 1. Kolektivnog ugovora i to na način:

(1) Za vrijeme rada i boravka, uključujući i spavanje izvan uobičajnog mjesta rada radnika i mjesta njegovog prebivališta odnosno boravišta duljeg od 12 sati, pri čemu je mjesto rada udaljeno od svakog tog mjesta najmanje 30 km, radnik ima pravo na terenski dodatak u visini od 30,00 eura/dan.

Članak 6.

Mijenja se čl. 129. Kolektivnog ugovora i članak 6 I. dodatka Kolektivnog ugovora, i to na način:

Sukladno čl. 102. ovog Ugovora, na temelju odluke uprave Poslodavca, radnicima se može isplatiti otpremnina kod odlaska u mirovinu u visini do maksimalno neoporezivog dijela otpremnine predviđenog važećim Pravilnikom o porezu na dohodak koji od 2. siječnja 2024. godine iznosi 1.400,00 eura + minimalno 1.100,00 eura oporezivo.

Članak 7.

Ovaj II. Dodatak Kolektivnom ugovoru primjenjuje se od 29. prosinca 2023. godine, osim članka 5. i 6. koji se primjenjuje od 2. siječnja 2024. godine i traje za vrijeme važenja Kolektivnog ugovora.

ZA POSLODAVCA

Za Lika ceste d.o.o.
Direktor
Joso Vrkljan, v. r.

ZA SINDIKATE

Nezavisni cestarski sindikat
Predsjednik

Andelko Kasunić, v. r.

NCS, Podružnica Lika ceste
Predsjednik

Ivica Uzelac, v. r.

Sindikat prometa i veza Hrvatske
Predsjednik

Stjepan Lisićak, v. r.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

327

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Ingrid Antičević Marinović, predsjednica Vijeća, te suci Snježana Bagić, Mario Jelušić, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić i Miroslav Šumanović, članovi Vijeća, odlučujući o ustavnoj tužbi koju je podnio Željko Pletković iz Tribunja, kojeg zastupa Dragan Jurjević, odvjetnik u Zadru, na sjednici održanoj 20. prosinca 2023. jednoglasno je donio

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Županijski sud u Zagrebu dužan je donijeti odluku u predmetu koji se vodi pred tim sudom pod brojem Gž-4428/2023 u najkraćem mogućem roku, ali ne duljem od šest (6) mjeseci, računajući od prvog idućeg dana nakon objave ove odluke u »Narodnim novinama«.

III. Na temelju članka 63. stavka 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02.), podnositelju ustavne tužbe Željku Pletkoviću iz Tribunja, Ulica Lokvica 25, određuje se primjerena naknada zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), u iznosu od 1.485,00 eura.

IV. Naknada iz točke III. izreke ove odluke bit će isplaćena iz državnog proračuna u roku od tri (3) mjeseca od dana podnošenja zahtjeva podnositelja Ministarstvu pravosuđa i uprave Republike Hrvatske za njezinu isplatu.

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Željko Pletković iz Tribunja (u daljnjem tekstu: podnositelj), kojeg zastupa Dragan Jurjević, odvjetnik u Zadru, podnio je 30. listopada 2023. ustavnu tužbu smatrajući da mu je zbog dugotrajnosti postupka koji se vodio pred Općinskim sudom u Zadru pod brojem P-113/2016 povrijeđeno ustavno pravo na suđenje u razumnom roku zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

2. Za potrebe ustavnosudskog postupka pribavljen je spis Općinskog suda u Zadru broj: P-113/2016.

II. PREGLED RADNJI U POSTUPKU

3. Parnični postupak pokrenut je 21. siječnja 2016. tužbom podnositelja (s prijedlogom za određivanje privremene mjere osiguranja novčane tražbine) pred Općinskim sudom u Zadru (u daljnjem tekstu: Sud) radi isplate i naknade štete.

Odgovor na tužbu Sudu je dostavljen 22. veljače 2016., a podneskom zaprimljenim kod Suda 5. ožujka 2016. prvotuženik je podnio protutužbu.

Podneskom zaprimljenim kod Suda 18. ožujka 2016. prvotuženik predložio je mjeru osiguranja novčane tražbine.

Ročište za glavnu raspravu održano je 28. ožujka 2016. na kojem je glavna rasprava odgođena.

Iduće ročište održano je 9. svibnja 2016. na kojem nije prihvaćen prijedlog podnositelja da se ovaj parnični postupak razdvoji u odnosu na protutužbu, kao i prijedlog tuženika – protutužitelja za prekid postupka. Sud je također odredio provođenje dokaza (i) saslušanjem stranaka, predloženih svjedoka te provođenje očevida na licu mjesta uz sudjelovanje vještaka građevinske struke.

Očevid na licu mjesta zakazan za 22. srpnja 2016. zbog nemoćnosti pristupa (ulaza) na nekretninu nije proveden.

Rješenjem Suda broj: 29 Su: 1711/16 od 30. prosinca 2016. odbijen je prijedlog tuženika – protutužitelja za izuzeće uređujućeg suca.

Očevid na licu mjesta održan je 17. veljače 2017. na kojem su ispitani svjedoci te je vještaku naloženo izraditi nalaz i mišljenje.

Naredbom Suda broj: 48 Su-25/17 od 30. kolovoza 2017. izvršena je nova automatska dodjela predmeta.

Nalaz i mišljenje vještaka Sudu je dostavljeno 5. rujna 2017.

Podneskom od 29. rujna 2017. podnositelj je uredio tužbeni zahtjev.

Zbog bolničkog liječenja uređujućeg suca ročište zakazano za 9. siječnja 2018. odgođeno je za 20. ožujka 2018.

Na ročištu održanom 20. ožujka 2018. određeno je da će se ponovo provesti očevid na licu mjesta, uz sudjelovanje vještaka građevinske struke, strojarke i financijske struke, zatim dokaz saslušanjem stranaka te predloženih svjedoka.

Podneskom od 12. travnja 2018. podnositelj je Sudu predložio da se odustane od izvođenja prethodno predloženih dokaznih prijedloga s obzirom na to da tuženici – protutužitelji nisu postupili po nalogu Suda te u zadanom roku uplatili predujam na ime troškova vještaka.

Podneskom od 19. travnja 2018. tuženici – protutužitelji zamolili su Sud produljenje roka radi uplate predujma.

Podneskom zaprimljenim 30. srpnja 2018. tuženici – protutužitelji dostavili su Sudu potvrdu o djelomičnoj uplati predujma (samo u odnosu na troškove građevinskog vještaka), dok su za preostali iznos predujma ponovo zamolili produljenje roka.

Očevid na licu mjesta, uz sudjelovanje vještaka građevinske struke, održan je 1. kolovoza 2018. te su saslušane stranke i svjedok. Vještaku je naloženo izraditi nalaz i mišljenje te je iduće ročište zakazano za 8. siječnja 2019. na kojem je određeno saslušanje svjedoka. Također, tuženicima – protutužiteljima ostavljen je dodatni rok za uplatu predujma troškova vještaka strojarke i financijske struke.

Ročište zakazano za 8. siječnja 2019. odgođeno je zbog bolesti uređujućeg suca.

Podneskom od 11. siječnja 2019. podnositelj je izvijestio Sud da je nad prvotuženikom – protutužiteljem otvoren stečajni postupak te je u odnosu na njega predložio prekid postupka.

Podneskom od 28. veljače 2019. podnositelj je predložio da se pozove stečajnog upravitelja da preuzme postupak u odnosu na prvotuženika – protutužitelja.

Podneskom od 16. travnja 2019. drugotuženik-protutužitelj Sudu je predložio nastavak postupka, preuzevši parnicu od prvotuženika – protutužitelja u svoje ime i za svoj račun.

Podnescima od 19. travnja 2019., 2. svibnja 2019. i 18. lipnja 2019. podnositelj je predložio postupak obustaviti u odnosu na prvotuženika – protutužitelja.

Nalaz i mišljenje vještaka građevinske struke Sudu je dostavljen 19. srpnja 2019.

Na ročištu održanom 25. srpnja 2019. utvrđen je prekid postupka u odnosu na prvotuženika – protutužitelja, dok je u odnosu na

podnositelja i drugotuženika – protutužitelja postupak nastavljen. Iduće ročište zakazano je za 19. rujna 2019. te je određeno provođenje dokaza saslušanjem svjedoka.

Na ročištu održanom 19. rujna 2019. saslušani su pristigli svjedoci.

Podnescima od 24. listopada 2019., 10. prosinca 2019., 9. siječnja 2020., 13. veljače 2020., 5. ožujka 2020., 6. svibnja 2020., 16. rujna 2020., 8. listopada 2020., 6. studenoga 2020., 22. ožujka 2021., 10. svibnja 2021., 24. lipnja 2021. i 2. studenoga 2021. podnositelj je predložio nastavak postupka.

Naredbom Suda broj: 48 Su-34/21-124 od 29. studenoga 2021., zbog izmjene godišnjeg rasporeda poslova, provedeno je spajanje dvaju referada Suda u jednu.

Podnescima od 15. svibnja 2022. i 3. listopada 2022. podnositelj je predložio nastavak postupka.

Rješenjem Suda broj: P-113/16 od 11. listopada 2022. Sud je utvrdio prekid postupka u odnosu na prvotuženika – protutužitelja.

Podneskom od 27. listopada 2022., a u odnosu na rješenje Suda od 11. listopada 2022., drugotuženik – protutužitelj predložio je donošenje dopunske odluke (rješenja), zatim istim podneskom je izjavio žalbu te podnio prijedlog za odgodu ročišta i mirenje.

Ročište za glavnu raspravu zakazano za 10. studenoga 2022. zbog nepristupa svjedoka nije održano, a iduće je zakazano za 12. prosinca 2022.

Rješenjem Suda broj: Su-Gzp I-132/2022 do 15. studenoga 2022. uvažen je zahtjev podnositelja za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku te je uređujućem sucu naloženo da u roku od četiri (4) mjeseca donese odluku u konkretnom predmetu.

Podneskom od 29. studenoga 2022. drugotuženik – protutužitelj zamolio je odgodu ročišta, kojoj odgodi se usprotivio podnositelj podneskom od 9. prosinca 2022.

Na ročištu održanom 12. prosinca 2022. saslušani su svjedoci, te je Sud glavnu raspravu zaključio.

Ročište za objavu odluke Suda zakazano za 26. siječnja 2023. odgođeno je za 27. siječnja 2023., a koje je rješenjem Suda od 27. siječnja 2023. odgođeno do donošenja odluke županijskog suda po žalbi drugotuženika – protutužitelja izjavljenoj protiv rješenja od 11. listopada 2022.

Sud je 31. ožujka 2023. zaprimio rješenje Županijskog suda u Zagrebu broj: Gž-1046/2023 od 15. ožujka 2023., kojim je žalba drugotuženika – protutužitelja odbačena kao nedopuštena.

Ročište za objavu odluke Suda zakazano za 15. svibnja 2023. odgođeno je rješenjem Suda od 8. svibnja 2023. zbog nastupa štrajka službenika u pravosuđu te je novo zakazano za 23. svibnja 2023.

Ročište za objavu odluke Suda održano je 23. svibnja 2023.

Rješenjem Županijskog suda u Zadru broj: Gzp II-672023-10 od 12. lipnja 2023. podnositelju je zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku određena primjerena naknada u visini od 132,72 eura.

Protiv presude Suda broj: P-113/2016 od 23. svibnja 2023. podnositelj je 19. lipnja 2023. izjavio žalbu.

Rješenjem Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Gžzp II 47/2023-3 od 13. rujna 2023. preinačeno je rješenje Županijskog suda u Zadru od 10. lipnja 2023. na način da je podnositelju, pored već dosuđenog iznosa primjerene naknade, dosuđen daljnji iznos naknade u visini od 167,28 eura.

U trenutku odlučivanja o ustavnoj tužbi podnositelja predmet se nalazio kod Županijskog suda u Zagrebu radi odlučivanja o žalbi podnositelja.

III. MJERODAVNO PRAVO

4. U rješenju broj: U-IIIVs-3669/2006 i dr. od 2. ožujka 2010. (»Narodne novine« broj 34/10.) Ustavni sud opisao je razvoj pravne zaštite ustavnog prava na suđenje u razumnom roku od trenutka njegovog uvođenja u hrvatski pravni sustav, stupanjem na snagu Promjene Ustava Republike Hrvatske 9. studenoga 2000. (»Narodne novine« broj 113/00.), do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 153/09.).

U rješenju broj: U-IIIa-322/2014 od 23. prosinca 2014. (»Narodne novine« broj 8/15.) Ustavni sud opisao je i daljnji razvoj tog mehanizma pravne zaštite sve do 14. ožujka 2013. kada je stupio na snagu Zakon o sudovima (»Narodne novine« broj 28/13.; u daljnjem tekstu: ZoSud/13).

5. Pregled pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od 2002. do 2013. godine (stupanja na snagu ZoSud-a/13) Ustavni sud dao je u odluci broj: U-IIIa-1031/2014 od 27. travnja 2016. (»Narodne novine« broj 50/16.).

IV. DOPUŠTENOST USTAVNE TUŽBE

6. Sukladno stajalištu Ustavnog suda iz rješenja broj: U-IIIa-322/2014 od 23. prosinca 2014., jedna od pretpostavki za dopuštenost ustavne tužbe podnesene na temelju članka 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku jest ta da je podnositelj prethodno koristio dopušteno pravno sredstvo protiv nerazumne duljine postupka.

6.1. U konkretnom slučaju podnositelj je koristio pravno sredstvo koje mu je bilo na raspolaganju na temelju ZoSud-a/13, odnosno 16. ožujka 2023. podnio je zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

6.2. Budući da je podnositelj koristio pravno sredstvo koje mu je bilo na raspolaganju, Ustavni sud utvrđuje da je ustavna tužba u konkretnom slučaju dopuštena te će razmotriti njezinu osnovanost.

V. OSNOVANOST USTAVNE TUŽBE

7. Ustavni sud ponavlja da se razumnost duljine postupka uvijek mora procjenjivati u svjetlu okolnosti konkretnog slučaja prema sljedećim kriterijima: složenost predmeta, ponašanje podnositelja i mjerodavnih tijela, te važnost predmeta postupka za podnositelja.

U konkretnom slučaju Ustavni sud razmatrao je postupanje nadležnih sudova i podnositelja od dana kada je podnositelj pokrenuo parnični postupak (21. siječnja 2016.) pa do dana donošenja ove ustavnosudske odluke (20. prosinca 2023.), s obzirom na to da parnični postupak još nije okončan.

1) Duljina sudskog postupka

8. Parnični postupak pokrenut je 21. siječnja 2016. tužbom podnositelja radi isplate i naknade štete.

Stoga, Ustavni sud utvrđuje da postupak u konkretnom slučaju od dana kada je pokrenut parnični postupak (21. siječnja 2016.) do donošenja ove odluke (20. prosinca 2023.) traje ukupno sedam (7) godina, deset (10) mjeseci i dvadeset i devet (29) dana.

2) Složenost sudskog predmeta

9. Ustavni sud utvrđuje da se u konkretnom slučaju ne radi o složenom predmetu.

3) Postupanje nadležnih sudova

10. O tužbenom zahtjevu odlučeno je prvostupanjskom presudom od 23. svibnja 2023.

Ustavni sud utvrđuje da se postupak, u razmatranom razdoblju, čitavo vrijeme vodio pred sudom prvog stupnja.

U trenutku odlučivanja o ustavnoj tužbi predmet je dostavljen višem sudu na odlučivanje o žalbi podnositelja.

4) Ponašanje podnositelja ustavne tužbe

11. Ustavni sud utvrđuje da podnositelj u razmatranom razdoblju nije pridonio duljini trajanja postupka.

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

12. U konkretnom slučaju riječ je o postupku koji je traje preko sedam (7) godina i koji još uvijek nije okončan budući da Županijski sud u Zagrebu nije odlučio o žalbi podnositelja. Imajući u vidu ukupno trajanje postupka, činjenicu da nije riječ o složenom sudskom postupku i da se isti uz više razdoblja potpune neaktivnosti suda (v. točku 3. obrazloženja ove odluke) čitavo razdoblje vodio pred sudom prvog stupnja, kao i činjenicu da postupak nije okončan, Ustavni sud ocjenjuje da je povrijeđeno pravo podnositelja da sud u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, koje je pravo zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

Izreka odluke i nalog predsjedniku nadležnog suda

13. Utvrdivši da je ustavna tužba osnovana, u smislu članka 63. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona donesena je odluka kao u točkama I. i II. izreke.

Na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona određuje se da je predsjednik Županijskog suda u Zagrebu dužan dostaviti Ustavnom sudu pisanu obavijest o datumima donošenja i otpreme odluke u roku od osam (8) dana od dana njezine otpreme, a najkasnije osam (8) dana od isteka roka određenog u točki II. izreke ove odluke.

14. Sukladno članku 63. stavku 3. Ustavnog zakona donesena je odluka kao u točkama III. i IV. izreke, pri čemu je Ustavni sud uzeo u obzir činjenicu da je podnositelju već dosuđena primjerena naknada zbog dugotrajnosti konkretnog postupka (v. točku 3. obrazloženja ove odluke).

Ustavni sud utvrđuje visinu naknade zbog povrede ustavnog prava na suđenje u razumnom roku uzimajući u obzir okolnosti svakog pojedinog predmeta, uz istodobno uvažavanje ukupnih gospodarskih i socijalnih prilika u Republici Hrvatskoj.

15. Odluka o objavi temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka V. izreke).

Broj: U-IIIa-4659/2023

Zagreb, 20. prosinca 2023.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica Vijeća

Ingrid Antičević Marinović, v. r.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Ingrid Antičević Marinović, predsjednica Vijeća te suci Snježana Bačić, Mario Jelušić, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić i Miroslav Šumanović, članovi Vi-

jeća, u postupku koji su ustavnom tužbom pokrenuli Boban Savić iz Smedereva, Adriana Savić iz Smedereva i Gordana Savić iz Smedereva, Republika Srbija koje zastupa Slađana Čanković, odvjetnica u Zagrebu, na sjednici održanoj 20. prosinca 2023. jednoglasno je donio

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Vrhovni sud Republike Hrvatske dužan je donijeti odluku o prijedlogu za dopuštenje revizije u predmetu broj: Revd-3321/2023 u najkraćem mogućem roku, ali ne duljem od šest (6) mjeseci, računajući od prvog idućeg dana od dana objave ove odluke u »Narodnim novinama«.

III. Na temelju članka 63. stavka 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), podnositeljima ustavne tužbe, Bobanu Saviću iz Smedereva, Mihajlovac, Dobri do, Republika Srbija, Adriani Savić iz Smedereva, Lugačina, Republika Srbija i Gordani Savić iz Smedereva, Trg heroja 17-8, Republika Srbija, određuje se primjerena naknada zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) u iznosu od 2805,00 eura svakom.

IV. Naknada iz točke III. izreke ove odluke bit će isplaćena iz državnog proračuna u roku od tri (3) mjeseca od dana podnošenja zahtjeva podnositelja Ministarstvu pravosuđa i uprave Republike Hrvatske za njezinu isplatu.

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

VI. Odbija se zahtjev za naknadu troškova ustavnosudskog postupka.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Podnositelji su podnijeli 23. studenoga 2021. ustavnu tužbu smatrajući da je zbog dugotrajnosti postupka koji se vodi pred Općinskim građanskim sudom u Zagrebu pod brojem Pn-1309/16 povrijeđeno ustavno pravo na suđenje u razumnom roku zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

2. Za potrebe ustavnosudskog postupka izvršen je uvid u spis Općinskog građanskog suda u Zagrebu broj: Pn-369/19 i presliku spisa Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Revd-3321/2021.

II. PREGLED RADNJI U POSTUPKU

3. Parnični postupak započeo je 8. prosinca 2011. tužbom podnositelja protiv tuženice Republike Hrvatske (predmet broj: Pn-5887/11), radi naknade štete zbog smrti bliskog srodnika, do kojega je došlo kaznenim djelom koje je 21. rujna 1991. počinio M. H.

U tom je predmetu postupak prekinut rješenjem suda od 14. listopada 2014. do okončanja kaznenog postupka.

Postupak je nastavljen pod brojem Pn-1309/2016 na temelju rješenja o nastavku postupka od 8. ožujka 2016.

Prvo ročište održano je 1. prosinca 2016., a nakon toga su slijedila ročišta za glavnu raspravu 12. siječnja 2017., 5. travnja 2017., 14. ožujka 2018., 8. svibnja 2018. Na ročištu održanom 17. svibnja 2018. raspravljanje je zaključeno.

Presudom od 13. srpnja 2018. djelomično je usvojen tužbeni zahtjev podnositelja.

4. Povodom žalbe tuženica ta je presuda ukinuta rješenjem Županijskog suda u Osijeku broj: Gž-1275/18 od 17. siječnja 2019.

U ponovljenom postupku pod brojem Pn-369/2019, prvostupanjski sud je održao pripremno ročište 20. svibnja 2019., te ročišta za glavnu raspravu 18. listopada 2019., 10. srpnja 2020., 16. travnja 2021., 5. travnja 2022, a presudu (kojom je u cijelosti odbio tužbene zahtjeve podnositelja) je objavio 19. svibnja 2022.

5. Žalbe podnositelja odbijene su presudom Županijskog suda u Osijeku broj: Gž-1507/2022-2 od 16. veljače 2023.

6. Povodom te presude podnositelji su izjavili prijedlog za dopuštenje revizije 9. svibnja 2023., koji je 19. listopada 2023. dostavljen na postupanje Vrhovnom sudu.

7. Rješenjem sutkinje ovlaštene za obavljanje poslova sudske uprave Općinskog građanskog suda u Zagrebu broj: Su-Gzp I-64/16 od 25. travnja 2016. usvojen je zahtjev za suđenje u razumnom roku podnositelja te je određen rok od osamnaest mjeseci za okončanje postupka u predmetu broj: Pn-1309/16.

8. Ustavnu tužbu podnositelji su podnijeli 23. studenoga 2021.

III. MJERODAVNO PRAVO

9. U glavi VI. (članci 63. – 70.) Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 28/13., 33/15., 82/15., 67/18. i 21/22., u daljnjem tekstu: ZoSud/13) pod nazivom »Zaštita prava na suđenje u razumnom roku« propisan je model zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

IV. DOPUŠTENOST USTAVNE TUŽBE

10. Sukladno stajalištu Ustavnog suda iz rješenja broj: U-III-A-322/2014 od 23. prosinca 2014. (»Narodne novine« broj 8/15.) jedna od pretpostavki za dopuštenost ustavne tužbe podnesene na temelju članka 63. Ustavnog zakona zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku jest ta da je podnositelj prethodno koristio dopušteno pravno sredstvo protiv nerazumne duljine postupka.

10.1. Budući da su u trenutku podnošenja ustavne tužbe podnositelji koristili pravno sredstvo koje im je bilo na raspolaganju, Ustavni sud utvrđuje da je ustavna tužba u konkretnom slučaju dopuštena te će razmotriti njezinu osnovanost.

V. OSNOVANOST USTAVNE TUŽBE

11. Ustavni sud ponavlja da se razumnost duljine postupka uvijek mora procjenjivati u svjetlu okolnosti konkretnog slučaja prema sljedećim kriterijima: složenosti predmeta, ponašanju podnositelja i nadležnih tijela te važnosti predmeta postupka za podnositelja.

1) Duljina sudskog postupka

12. Parnični postupak za započeo je podnošenjem tužbe dostavom tužbe 8. prosinca 2011. nadležnom općinskom sudu.

Od 14. listopada 2014. do 8. ožujka 2016. postupak je bio u prekidu.

Nakon toga prvostupanjski sud donio je presudu 13. srpnja 2018., međutim ona je ukinuta 17. siječnja 2019.

U nastavku postupak je okončan drugom prvostupanjskom presudom od 19. svibnja 2022., koja je potvrđena drugostupanjskom presudom od 16. veljače 2023.

Trenutno se predmet nalazi na Vrhovnom sudu radi odlučivanja o dopuštenosti revizije.

Ustavni sud utvrđuje da se postupak u razmatranom razdoblju vodio od 8. prosinca 2011. do donošenja ove odluke 20. prosinca 2023. u trajanju od dvanaest (12) godina i dvanaest (12) dana i nije dovršen.

2) Složenost sudskog predmeta

13. Ustavni sud ocjenjuje da se u konkretnom slučaju radi o složenijem predmetu, no to samo po sebi ne opravdava duljinu ovog postupka.

3) Postupanje nadležnih sudova

14. Postupak se u razmatranom razdoblju vodio dva puta pred prvostupanskim sudom i dva puta pred drugostupanskim sudom, s tim da je postupak bio u prekidu od 14. listopada 2014. do 8. ožujka 2016. Prvostupanskom sudu je u drugom navratu trebalo više od tri godine za donošenje presude, iako se radilo o ponovljenom postupku koji je tada trajao više od sedam godina.

Još nije odlučeno o prijedlogu podnositelja za dopuštenje revizije protiv presude drugostupanskog suda.

4) Ponašanje podnositelja ustavne tužbe

15. Ustavni sud ocjenjuje da podnositelji ustavne tužbe nisu pridonijeli duljini postupka.

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

16. Ustavni sud utvrđuje da se parnični postupak u razmatranom razdoblju vodio više od dvanaest godina, a s tim da prvostupanski sud nije donio odluku o tužbenom zahtjevu u roku određenom odlukom nadležnog tijela od 25. travnja 2016.

Stoga Ustavni sud ocjenjuje da je podnositeljima povrijeđeno pravo da sud u razumnom roku odluči o njihovim pravima i obvezama, koje je zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

Izreka odluke

Utvrdivši da je ustavna tužba osnovana, u smislu članka 63. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona donesena je odluka kao u točkama I. i II. izreke.

Na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona određuje se da je predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske dužan dostaviti Ustavnom sudu pisanu obavijest o datumima donošenja i otpreme odluke u roku od osam (8) dana od dana njezine otpreme, a najkasnije osam (8) dana od isteka roka određenog u točki II. izreke ove odluke.

17. Sukladno članku 63. stavku 3. Ustavnog zakona, donesena je odluka kao u točkama III. i IV. izreke.

Ustavni sud utvrđuje visinu naknade zbog povrede ustavnog prava na suđenje u razumnom roku uzimajući u obzir okolnosti svakog pojedinog predmeta, uz istodobno uvažavanje ukupnih gospodarskih i socijalnih prilika u Republici Hrvatskoj.

18. Odluka o objavi temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka VI. izreke).

19. U odnosu na zatraženi trošak ustavnosudskog postupka, Ustavni sud ističe da sukladno članku 23. Ustavnog zakona u ustavnosudskom postupku svaki sudionik snosi svoje troškove, ako Ustavni sud ne odluči drugačije.

U konkretnom slučaju Ustavni sud nije utvrdio razloge za drugačije postupanje.

Broj: U-III-A-6637/2021

Zagreb, 20. prosinca 2023.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica Vijeća

Ingrid Antičević Marinović, v. r.

329

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Ingrid Antičević Marinović, predsjednica Vijeća, te suci Mato Arlović, Snježana Bagić, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić i Miroslav Šumanović, članovi Vijeća, odlučujući o ustavnoj tužbi koju je podnijela Ankica Komljenović iz Lipovljana, koju zastupa Vlado Vladika, odvjetnik u Rijeci, na sjednici održanoj 18. siječnja 2024. jednoglasno je donio

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Općinski sud u Velikoj Gorici dužan je donijeti odluku u predmetu koji se vodi pred tim sudom pod brojem P Ob-159/2022 u najkraćem mogućem roku, ali ne duljem od šest (6) mjeseci, računajući od prvog idućeg dana nakon objave ove odluke u »Narodnim novinama«.

III. Na temelju članka 63. stavka 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), podnositeljici ustavne tužbe Ankici Komljenović iz Lipovljana, Kraljeva velika 139, određuje se primjerena naknada zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) u iznosu od 1.530,00 eura.

IV. Naknada iz točke III. ove izreke bit će isplaćena iz državnog proračuna u roku od tri (3) mjeseca od dana podnošenja zahtjeva podnositeljice Ministarstvu pravosuđa i uprave Republike Hrvatske za njezinu isplatu.

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Ankica Komljenović iz Lipovljana (u daljnjem tekstu: podnositeljica), koju zastupa Vlado Vladika, odvjetnik u Rijeci, podnijela je 3. veljače 2023. ustavnu tužbu smatrajući da joj je zbog dugotrajnosti postupka koji se vodi pred Općinskim sudom u Crikvenici, Stalnom službom u Krku pod brojem P Ob-10/2021 povrijeđeno ustavno pravo na suđenje u razumnom roku zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

2. Za potrebe ustavnosudskog postupka pribavljen je spis Općinskog suda u Velikoj Gorici broj: P Ob-159/2022.

II. PREGLED RADNJI U POSTUPKU

3. Parnični postupak pod brojem P Ob-126/2017 pokrenut je pred Općinskim sudom u Velikoj Gorici 17. srpnja 2017. tužbom podnositeljice podnesenom protiv Ive Komljenovića, radi utvrđenja bračne stečevine na nekretninama upisanim u zk. ul. br. 916 k.o. Mićevec i zk. ul. br. 1954 k.o. Miholjice te isplate.

Pripremno ročište zakazano za 7. prosinca 2017. Općinski sud u Velikoj Gorici je odgodio zbog neuspješne dostave poziva tuženiku.

Rješenjem Općinskog suda u Velikoj Gorici od 7. prosinca 2017. sud se proglasio nenadležnim u odnosu na nekretnine upisane u zk. ul. br. 1954 k.o. Miholjice te je određeno da će se po pravomoćnosti tog rješenja predmet ustupiti nadležnom Općinskom sudu u Rijeci na čijem području se nalaze navedene nekretnine.

Protiv navedenog rješenja podnositeljica je 29. prosinca 2017. podnijela žalbu.

Rješenjem Županijskog suda u Splitu broj: Gž Ob-58/2018-2 od 2. listopada 2019. odbijena je žalba podnositeljice kao neosnovana i potvrđeno je navedeno rješenje od 7. prosinca 2017.

Podneskom od 20. svibnja 2020. podnositeljica je zatražila da se spis prosljedi nadležnom sudu.

Općinski sud u Velikoj Gorici je 19. studenoga 2020. spis dostavio Općinskom sudu u Rijeci na postupanje u odnosu na nekretnine upisane u k.o. Miholjice te je zaprimljen pod brojem P Ob-403/2020.

Rješenjem Općinskog suda u Rijeci broj: P Ob-403/2020 od 10. prosinca 2020. zatraženo je od Vrhovnog suda Republike Hrvatske da donese odluku da u predmetu postupa drugi stvarno nadležni sud jer se sporne nekretnine nalaze na području Općinskog suda u Crikvenici, Stalne službe u Krku.

Rješenjem Vrhovnog suda broj: Gr1 519/2020-2 od 17. prosinca 2020. za postupanje u predmetu određen je Općinski sud u Crikvenici, Stalna služba u Krku.

Općinskom sudu u Crikvenici predmet je dostavljen 19. veljače 2021. te je zaprimljen pod brojem P Ob-10/2021.

Dopisom od 18. ožujka 2021. upućenom Vrhovnom sudu Općinski sud u Crikvenici, Stalna služba u Krku, izazvao je sukob nadležnosti navodeći da je podnositeljica podnošenjem tužbe izabrala nadležni sud.

Podnositeljica je 10. lipnja 2022. podnijela zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

Rješenjem predsjednice Općinskog suda u Crikvenici broj: Su-Gzp I-27/2022 od 10. lipnja 2022. odbijen je zahtjev podnositeljice za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

Rješenjem Vrhovnog suda broj: Gr1 166/2021-3 od 18. listopada 2022. određeno je da je za postupanje u predmetu nadležan Općinski sud u Velikoj Gorici.

Predmet je dostavljen Općinskom sudu u Velikoj Gorici 1. prosinca 2022. te je zaprimljen pod brojem P Ob-159/2022.

Rješenjem predsjednika Županijskog suda u Rijeci broj: Su-Gzpp I-10/2022 od 20. siječnja 2023. odbijena je žalba podnositeljice kao neosnovana i potvrđeno je navedeno rješenje od 10. lipnja 2022.

Tuženik je dostavio odgovor na tužbu 8. ožujka 2023.

Pripremono ročište održano je 23. studenoga 2023.

III. MJERODAVNO PRAVO

4. U glavi VI. (članci 63. – 70.) Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 28/13., 33/15., 82/15., 67/18. i 21/22.; u daljnjem tekstu: ZoSud/13) pod nazivom »Zaštita prava na suđenje u razumnom roku« propisan je model zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

IV. DOPUŠTENOST USTAVNE TUŽBE

5. Sukladno stajalištu Ustavnog suda iz rješenja broj: U-III A-322/2014 od 23. prosinca 2014. (»Narodne novine« broj 8/15.) jedna od pretpostavki za dopuštenost ustavne tužbe podnesene na temelju članka 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku jest ta da je podnositelj prethodno koristio dopušteno pravno sredstvo protiv nerazumne duljine postupka.

5.1. Budući da je u trenutku podnošenja ustavne tužbe podnositeljica koristila pravna sredstva koja su joj bila na raspolaganju, Ustavni sud utvrđuje da je ustavna tužba u konkretnom slučaju dopuštena te će razmotriti njezinu osnovanost.

V. OSNOVANOST USTAVNE TUŽBE

6. Ustavni sud ponavlja da se razumnost duljine postupka uvijek mora procjenjivati u svjetlu okolnosti konkretnog slučaja prema sljedećim kriterijima: složenost predmeta, ponašanje podnositelja i mjerodavnih tijela, te važnost predmeta postupka za podnositelja.

U konkretnom slučaju Ustavni sud razmatra postupanje nadležnih sudova i podnositeljice od 17. srpnja 2017. (dan podnošenja tužbe) do dana donošenja ove odluke (razmatrano razdoblje).

1) Duljina sudskog postupka

7. Parnični postupak pred Općinskim sudom u Velikoj Gorici pokrenut je 17. srpnja 2017. tužbom podnositeljice podnesenom protiv Ive Komljenovića, radi utvrđenja bračne stečevine i isplate.

U trenutku odlučivanja o ovoj ustavnoj tužbi postupak nije okončan u odnosu na nekretnine upisane u k.o. Miholjice i vodi se pred Općinskim sudom u Velikoj Gorici pod brojem P Ob-159/2022.

Ustavni sud utvrđuje da postupak u konkretnom slučaju od dana kada je podnositeljica podnijela tužbu (17. srpnja 2017.) do donošenja ove odluke (18. siječnja 2024.) traje ukupno šest (6) godina, šest (6) mjeseci i jedan (1) dan.

2) Složenost sudskog predmeta

8. Ustavni sud utvrđuje da se u konkretnom slučaju ne radi o složenom predmetu.

3) Postupanje nadležnih sudova

9. Ustavni sud utvrđuje da se konkretan postupak vodio pred Općinskim sudom u Velikoj Gorici, Općinskim sudom u Crikvenici, Stalnoj službi u Krku, Općinskim sudom u Rijeci, Županijskim sudom u Splitu i Vrhovnim sudom.

Valja ukazati na neaktivnost sudova koja je doprinijela duljini ovog postupka.

Naime, od dana kada je podnesena tužba Općinskom sudu u Velikoj Gorici (17. srpnja 2017.) do dana kada se taj sud rješenjem proglasio nenadležnim u odnosu na dio nekretnina (7. prosinca 2017.) prošlo je skoro pet mjeseci.

Od dana kada je podnositeljica podnijela žalbu protiv navedenog rješenja (29. prosinca 2017.) do dana kada je Županijski sud u Splitu odlučio o njejoj žalbi (2. listopada 2019.) prošlo je godinu dana i devet mjeseci.

Nakon navedene odluke Županijskog suda u Splitu od 2. listopada 2019. Općinski sud u Velikoj Gorici je spis dostavio Općinskom sudu u Rijeci na postupanje 19. studenoga 2020., protekom preko godine dana.

Nadalje, nakon što je Općinski sud u Crikvenici 18. ožujka 2021. izazvao sukob nadležnosti, Vrhovni sud je o sukobu nadležnosti odlučio rješenjem od 18. listopada 2022., nakon godinu dana i sedam mjeseci.

Od dana kada je predmet dostavljen Općinskom sudu u Velikoj Gorici na postupanje (1. prosinca 2022.) do održavanja pripremnog ročišta (23. studenoga 2023.) prošlo je skoro godinu dana.

4) Ponašanje podnositeljice ustavne tužbe

10. Ustavni sud utvrđuje da podnositeljica u razmatranom razdoblju nije pridonijela duljini trajanja postupka.

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

11. U konkretnom slučaju riječ je o postupku koji je trajao preko šest (6) godina. Imajući u vidu ukupno trajanje postupka, doprinos sudova trajanju postupka, da podnositeljica nije pridonijela trajanju postupka te posebice činjenicu da postupak nije okončan, Ustavni sud ocjenjuje da je povrijeđeno pravo podnositeljice da sud u razumnom roku odluči o njenim pravima i obvezama, koje je pravo zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

Izreka odluke i nalog predsjedniku nadležnog suda

12. Utvrdivši da je ustavna tužba osnovana, u smislu članka 63. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona donesena je odluka kao u točkama I. i II. izreke.

Na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona određuje se da je predsjednik Općinskog suda u Velikoj Gorici dužan dostaviti Ustavnom sudu pisanu obavijest o datumima donošenja i otpreme odluke u roku od osam (8) dana od dana njezine otpreme, a najkasnije osam (8) dana od isteka roka određenog u točki II. izreke ove odluke.

13. Sukladno članku 63. stavku 3. Ustavnog zakona donesena je odluka kao u točkama III. i IV. izreke.

Ustavni sud utvrđuje visinu naknade zbog povrede ustavnog prava na suđenje u razumnom roku uzimajući u obzir okolnosti svakog pojedinog predmeta, uz istodobno uvažavanje ukupnih gospodarskih i socijalnih prilika u Republici Hrvatskoj. U konkretnom slučaju uzeo je u obzir da postupak još nije okončan.

14. Odluka o objavi temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka V. izreke).

Broj: U-III-A-690/2023

Zagreb, 18. siječnja 2024.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica Vijeća

Ingrid Antičević Marinović, v. r.

330

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Ingrid Antičević Marinović, predsjednica Vijeća, te suci Mato Arlović, Snježana Bagić, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić i Miroslav Šumanović, članovi Vijeća, odlučujući o ustavnoj tužbi koju je podnio Mladen Svalina iz Splita, kojeg zastupaju Dragan Mijoč i Andrea Bakić, odvjetnici u Odvjetničkom društvu Mijoč & Bakić d.o.o. u Splitu, na sjednici održanoj 18. siječnja 2024. jednoglasno je donio

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Općinski sud u Splitu, dužan je donijeti odluku u predmetu koji se vodi pred tim sudom pod brojem P-4112/2023 u najkraćem mogućem roku, ali ne duljem od šest (6) mjeseci, računajući od prvog idućeg dana nakon objave ove odluke u »Narodnim novinama«.

III. Na temelju članka 63. stavka 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), podnositelju ustavne tužbe Mladenu Svalini iz Splita, Imotska 31, određuje se primjerena naknada zbog

povrede prava na suđenje u razumnom roku, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) u iznosu od 1.275,00 eura.

IV. Naknada iz točke III. ove izreke bit će isplaćena iz državnog proračuna u roku od tri (3) mjeseca od dana podnošenja zahtjeva podnositeljice Ministarstvu pravosuđa i uprave Republike Hrvatske za njezinu isplatu.

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Mladen Svalina iz Splita (u daljnjem tekstu: podnositelj), kojeg zastupaju Dragan Mijoč i Andrea Bakić, odvjetnici u Odvjetničkom društvu Mijoč & Bakić d.o.o. u Splitu, podnio je 28. kolovoza 2023. ustavnu tužbu smatrajući da mu je zbog dugotrajnosti postupka koji se vodi pred Županijskim sudom u Osijeku pod brojem Gž-2338/2021 povrijeđeno ustavno pravo na suđenje u razumnom roku zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

2. Za potrebe ustavnosudskog postupka pribavljeni su spisi Općinskog suda u Splitu broj: P-4112/2023 i Županijskog suda u Osijeku broj: Gž-2338/2021.

II. PREGLED RADNJI U POSTUPKU

3. Parnični postupak pod brojem P-153/2018 pokrenut je pred Općinskim sudom u Splitu (u daljnjem tekstu: prvostupajski sud) 10. siječnja 2018. tužbom Enije Đula iz Splita, podnesenom protiv podnositelja radi utvrđenja sastava ostavinske imovine.

Podnositelju je tužba na odgovor dostavljena 15. listopada 2018.

Podnositelj je 6. studenoga 2018. dostavio odgovor na tužbu.

Pripremno ročište održano je 23. siječnja 2019.

Iduća ročišta održana su 2. travnja 2019., 10. srpnja 2019., 7. studenoga 2019. i 3. veljače 2020.

Ročište zakazano za 23. travnja 2020. odgođeno je zbog situacije uzrokovane epidemijom bolesti COVID-19.

Iduća ročišta održana su 20. listopada 2020., 10. veljače 2021. i 13. travnja 2021.

Presudom prvostupajskog suda broj: P-153/2018-31 od 28. svibnja 2021. pod točkom I. izreke odbijen je tužbeni zahtjev podnositeljice, dok je pod točkom II. izreke naloženo tužiteljici naknaditi podnositelju troškove parničnog postupka u iznosu 67.5872,80 kuna s pripadajućim zateznim kamatama.

Podnositelj je 28. svibnja 2021. predložio ispravak prvostupajske presude.

Rješenjem prvostupajskog suda broj: P-153/2018-34 od 1. lipnja 2021. ispravljena je prvostupajska presuda tako da umjesto pogrešno navedenog iznosa dosuđenog troška 67.5872,80 kuna treba stajati 67.872,80 kuna.

Protiv prvostupajske presude, u dijelu pod točkom II. izreke, podnositelj je 10. lipnja 2021. podnio žalbu.

Tužiteljica je 11. lipnja 2021. podnijela žalbu protiv prvostupajske presude.

Predmet je dostavljen Županijskom sudu u Osijeku na odlučivanje 8. listopada 2021.

Podnescima od 22. kolovoza 2022., 18. siječnja 2023. i 21. lipnja 2023. podnositelj je požurio postupanje suda.

Rješenjem Županijskog suda u Osijeku broj: GŽ-2338/2021-6 od 7. rujna 2023. ukinuta je prvostupanijska presuda i predmet je vraćen prvostupanijskom sudu na ponovno suđenje.

Predmet je vraćen prvostupanijskom sudu 28. rujna 2023. te je dobio novi broj: P-4112/2023.

Iduće ročište zakazano je za 18. siječnja 2024.

III. MJERODAVNO PRAVO

4. U glavi VI. (članci 63. – 70.) Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 28/13., 33/15., 82/15., 67/18. i 21/22., u daljnjem tekstu: ZoSud/13) pod nazivom »Zaštita prava na suđenje u razumnom roku« propisan je model zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

IV. DOPUŠTENOST USTAVNE TUŽBE

5. Sukladno stajalištu Ustavnog suda iz rješenja broj: U-III-A-322/2014 od 23. prosinca 2014. (»Narodne novine« broj 8/15.) jedna od pretpostavki za dopuštenost ustavne tužbe podnesene na temelju članka 63. Ustavnog zakona zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku jest ta da je podnositelj prethodno koristio dopušteno pravno sredstvo protiv nerazumne duljine postupka.

5.1. U odluci broj: U-III-A-7473/2022 od 27. lipnja 2023. Ustavni sud je, imajući u vidu utvrđenje Europskog sud za ljudska prava da zakonodavni model propisan ZoSudom/13 nije u skladu s člankom 13. Konvencije (v. t. 5. obrazloženja odluke), zauzeo stajalište da se korištenje dopuštenog pravnog sredstva protiv nerazumne duljine postupka prije podnošenja ustavne tužbe neće zahtijevati od podnositelja u slučaju kada Ustavni sud ocijeni da postupak u trenutku podnošenja ustavne tužbe *a priori* nerazumno dugo traje.

6. Ustavni sud utvrđuje da u trenutku podnošenja ustavne tužbe postupak *a priori* nerazumno dugo traje. Naime, od dana kada je podnositelju dostavljena tužba na odgovor (15. listopada 2018.) do donošenja ove odluke (XX. siječnja 2024.) postupak traje pet (5) godina, XX (XX) mjeseci i XX (XX) dana.

6.1. Imajući u vidu okolnosti konkretnog slučaja, ocjena je Ustavnog suda da podnositelj nije bio dužan prethodno koristiti dopušteno pravno sredstvo protiv nerazumne duljine postupka.

7. Budući da u trenutku podnošenja ustavne tužbe postupak *a priori* nerazumno dugo traje, Ustavni sud utvrđuje da je ustavna tužba u konkretnom slučaju dopuštena te će razmotriti njezinu osnovanost.

V. OSNOVANOST USTAVNE TUŽBE

8. Ustavni sud ponavlja da se razumnost duljine postupka uvijek mora procjenjivati u svjetlu okolnosti konkretnog slučaja prema sljedećim kriterijima: složenost predmeta, ponašanje podnositelja i mjerodavnih tijela, te važnost predmeta postupka za podnositelja.

U konkretnom slučaju Ustavni sud razmatra postupanje nadležnih sudova i podnositelja od dana kada je podnositelju tužba dostavljena na odgovor (15. listopada 2018.) do dana donošenja ove odluke (razmatrano razdoblje).

1) Duljina sudskog postupka

9. Parnični postupak pod brojem P-153/2018 pokrenut je pred prvostupanijskim sudom 10. siječnja 2018. tužbom Enije Đula podnesenom protiv podnositelja, radi utvrđenja sastava ostavinske imovine.

Presudom prvostupanijskog suda broj: P-153/2018-31 od 28. svibnja 2021. odbijen je tužbeni zahtjev tužiteljice i naloženo joj je naknaditi podnositelju troškove parničnog postupka.

Rješenjem Županijskog suda u Osijeku broj: GŽ-2338/2021-6 od 7. rujna 2023. ukinuta je prvostupanijska presuda i predmet je vraćen prvostupanijskom sudu na ponovno suđenje.

U trenutku odlučivanja o ustavnoj tužbi postupak se vodi pred prvostupanijskim sudom pod brojem: P-4112/2023.

Ustavni sud utvrđuje da postupak u konkretnom slučaju od dana kada je podnositelju tužba dostavljena na odgovor (15. listopada 2018.) do donošenja ove odluke (18. siječnja 2024.) traje ukupno pet (5) godina, tri (3) mjeseca i tri (3) dana.

2) Složenost sudskog predmeta

10. Ustavni sud utvrđuje da se u konkretnom slučaju radi o složenijem predmetu.

3) Postupanje nadležnih sudova

11. Ustavni sud utvrđuje da se parnični postupak vodio pred Općinskim sudom u Splitu i Županijskim sudom u Osijeku.

Valja ukazati na neaktivnost sudova koja je doprinijela duljini ovog postupka.

Od dana kad je podnesena tužba (10. siječnja 2018.) do dana kada je podnositelju tužba dostavljena na odgovor (15. listopada 2018.) prošlo je više od devet mjeseci.

Pripremno ročište održano je 23. siječnja 2019., protekom godine dana od podnesene tužbe.

Ustavni sud također primjećuje da je prvostupanijska presuda donesena 28. svibnja 2021., protekom tri godine, četiri mjeseca i osamnaest dana od podnesene tužbe.

Od dana kada je predmet dostavljen Županijskom sudu u Osijeku na odlučivanje (8. listopada 2021.) do dana kada je taj sud donio rješenje kojim je ukinuo prvostupanijsku presudu (7. rujna 2023.) prošlo je godinu dana i skoro jedanaest mjeseci.

Podnositelj je u međuvremenu opetovano požurivao postupanje Županijskog suda u Osijeku.

4) Ponašanje podnositelja ustavne tužbe

12. Ustavni sud utvrđuje da podnositelj u razmatranom razdoblju nije pridonio duljini trajanja postupka.

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

13. U konkretnom slučaju riječ je o postupku koji je traje preko pet godina. Imajući u vidu ukupno trajanje postupka, doprinos prvostupanijskog i drugostupanijskog suda trajanju postupka te posebice činjenicu da postupak nije okončan, Ustavni sud ocjenjuje da je povrijeđeno pravo podnositelja da sud u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, koje je pravo zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

Izreka odluke i nalog predsjedniku nadležnog suda

14. Utvrdivši da je ustavna tužba osnovana, u smislu članka 63. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona donesena je odluka kao u točkama I. i II. izreke.

Na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona određuje se da je predsjednik Općinskog suda u Splitu dužan dostaviti Ustavnom sudu pisanu obavijest o datumima donošenja i otpreme odluke u roku od osam (8) dana od dana njezine otpreme, a najkasnije osam (8) dana od isteka roka određenog u točki II. izreke ove odluke.

15. Sukladno članku 63. stavku 3. Ustavnog zakona donesena je odluka kao u točkama III. i IV. izreke.

Ustavni sud utvrđuje visinu naknade zbog povrede ustavnog prava na suđenje u razumnom roku uzimajući u obzir okolnosti svakog pojedinog predmeta, uz istodobno uvažavanje ukupnih gospodarskih i socijalnih prilika u Republici Hrvatskoj. U konkretnom slučaju uzeo je u obzir da postupak još nije okončan.

16. Odluka o objavi temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka V. izreke).

Broj: U-III-A-3604/2023

Zagreb, 18. siječnja 2024.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica Vijeća

Ingrid Antičević Marinović, v. r.

331

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Ingrid Antičević Marinović, predsjednica Vijeća, te suci Mato Arlović, Snježana Bačić, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić i Miroslav Šumanović, članovi Vijeća, odlučujući o ustavnoj tužbi koju je podnio Frano Čalušić iz Zagreba, kojeg zastupa Zvonimir Raić, odvjetnik u Zagrebu, na sjednici održanoj 18. siječnja 2024. jednoglasno je donio

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Općinski građanski sud u Zagrebu, dužan je donijeti odluku u predmetu koji se vodi pred tim sudom pod brojem P-4407/2021 u najkraćem mogućem roku, ali ne duljem od šest (6) mjeseci, računajući od prvog idućeg dana nakon objave ove odluke u »Narodnim novinama«.

III. Na temelju članka 63. stavka 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), podnositelju ustavne tužbe Frani Čalušiću iz Zagreba, Anđela Nuića 56, određuje se primjerena naknada zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) u iznosu od 765,00 eura.

IV. Naknada iz točke III. ove izreke bit će isplaćena iz državnog proračuna u roku od tri (3) mjeseca od dana podnošenja zahtjeva podnositelja Ministarstvu pravosuđa i uprave Republike Hrvatske za njezinu isplatu.

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Frano Čalušić iz Zagreba (u daljnjem tekstu: podnositelj), kojeg zastupa Zvonimir Raić, odvjetnik u Zagrebu, podnio je 13. studenoga 2023. ustavnu tužbu smatrajući da mu je zbog dugotrajnosti postupka koji se vodi pred Općinskim građanskim sudom u Zagrebu pod brojem P-4407/2021 povrijeđeno ustavno pravo na suđenje u razumnom roku zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

2. Za potrebe ustavnosudskog postupka pribavljen je spis Općinskog građanskog suda u Zagrebu broj: P-4407/2021.

II. PREGLED RADNJI U POSTUPKU

3. Parnični postupak pod brojem P-761/2020 pokrenut je pred Općinskim sudom u Bjelovaru 28. srpnja 2020. tužbom I. tužitelja Siniše Đurđevića i II. tužiteljice Anite Župić Đurđević podnesenom protiv podnositelja, kao I. tuženika i II. tuženika Ivana Anđelića radi utvrđenja ništetnosti ugovora o zajmu sa sporazumom o prijenosu prava vlasništva na nekretninama radi osiguranja tražbine od 19. travnja 2012., podredno radi isplate.

Rješenjem Općinskog suda u Bjelovaru broj: P-761/2020-6 od 24. prosinca 2020. Općinski sud u Bjelovaru oglasio se mjesno nenadležnim te je određeno da će se nakon pravomoćnosti rješenja predmet ustupiti Općinskom građanskom sudu u Zagrebu.

Rješenjem Županijskog suda u Velikoj Gorici broj: Gž-276/2021-2 od 19. ožujka 2021. odbijena je kao neosnovana žalba tužitelja i potvrđeno je navedeno rješenje Općinskog suda u Bjelovaru.

Spis je 21. svibnja 2021. dostavljen Općinskom građanskom sudu u Zagrebu na postupanje te je dobio novi broj: P-4407/2021.

Odlukom Ustavnog suda broj: U-III-A-2377/2023 od 29. lipnja 2023. odbijena je ustavna tužba podnositelja koju je podnio smatrajući da mu je trajanjem predmetnog parničnog postupka povrijeđeno ustavno pravo na suđenje u razumnom roku.

U potonje navedenoj odluci Ustavnog suda navedene su relevantne radnje provedene u parničnom postupku do donošenja odluke Ustavnog suda.

U daljnjem tijeku postupka održano je ročište 6. studenoga 2023.

Podneskom od 12. studenoga 2023. podnositelj se očitovao na disponiranje tužitelja s održanog ročišta.

Iduće ročište zakazano je za 4. lipnja 2024.

III. MJERODAVNO PRAVO

4. U glavi VI. (članci 63. – 70.) Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 28/13., 33/15., 82/15., 67/18. i 21/22., u daljnjem tekstu: ZoSud/13) pod nazivom »Zaštita prava na suđenje u razumnom roku« propisan je model zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

IV. DOPUŠTENOST USTAVNE TUŽBE

5. Sukladno stajalištu Ustavnog suda iz rješenja broj: U-III-A-322/2014 od 23. prosinca 2014. (»Narodne novine« broj 8/15.) jedna od pretpostavki za dopuštenost ustavne tužbe podnesene na temelju članka 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku jest ta da je podnositelj prethodno koristio dopušteno pravno sredstvo protiv nerazumne duljine postupka.

5.1. Budući da je u trenutku podnošenja ustavne tužbe podnositelj koristio pravna sredstva koja su mu bila na raspolaganju, Ustavni sud utvrđuje da je ustavna tužba u konkretnom slučaju dopuštena te će razmotriti njezinu osnovanost.

V. OSNOVANOST USTAVNE TUŽBE

6. Ustavni sud ponavlja da se razumnost duljine postupka uvijek mora procjenjivati u svjetlu okolnosti konkretnog slučaja prema sljedećim kriterijima: složenost predmeta, ponašanje podnositelja i mjerodavnih tijela, te važnost predmeta postupka za podnositelja.

U konkretnom slučaju Ustavni sud razmatra postupanje nadležnih sudova i podnositelja od dana kada je podnositelju tužba dostavljena na odgovor (20. kolovoza 2020.) do dana donošenja ove odluke (razmatrano razdoblje).

1) Duljina sudskog postupka

7. Parnični postupak pred Općinskim sudom u Bjelovaru pokrenut je tužbom I. tužitelja Siniše Đurđevića i II. tužiteljice Anite Župić Đurđević podnesenom protiv podnositelja, kao I. tuženika i II. tuženika Ivana Anđelića radi utvrđenja ništetnosti ugovora o zajmu sa sporazumom o prijenosu prava vlasništva na nekretninama radi osiguranja tražbine od 19. travnja 2012., podredno radi isplate.

U trenutku donošenja odluke Ustavnog suda u ovom ustavno-sudskom predmetu parnični postupak nije dovršen i vodi se pred Općinskim građanskim sudu u Zagrebu pod brojem: P-4407/2021.

Ustavni sud utvrđuje da parnični postupak u konkretnom slučaju od dana kada je podnositelju dostavljena tužba na odgovor (20. kolovoza 2020.) do donošenja ove odluke (18. siječnja 2024.) traje ukupno tri (3) godine, četiri (4) mjeseca i dvadeset devet (29) dana.

2) Složenost sudskog predmeta

8. Ustavni sud utvrđuje da se u konkretnom slučaju ne radi o složenom predmetu.

3) Postupanje nadležnih sudova

9. Valja ukazati na neaktivnost Općinskog građanskog suda u Zagrebu koja je doprinijela duljini ovog postupka.

Od dana kad je spis dostavljen Općinskom građanskom sudu u Zagrebu na postupanje (21. svibnja 2021.) do dana kada je održano pripremno ročište (19. siječnja 2022.) prošlo je skoro osam mjeseci.

Do održavanja idućeg ročišta (6. studenoga 2023.) prošlo je godinu i devet mjeseci.

Iduće ročište zakazano je za 4. lipnja 2024., skoro sedam mjeseci od održavanja zadnjeg ročišta.

4) Ponašanje podnositelja ustavne tužbe

10. Ustavni sud utvrđuje da podnositelj u razmatranom razdoblju nije pridonio duljini trajanja postupka.

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

11. U konkretnom slučaju riječ je o postupku koji je traje preko tri godine. Imajući u vidu ukupno trajanje postupka, doprinos Općinskog građanskog suda u Zagrebu trajanju postupka te posebice činjenicu da postupak nije okončan, Ustavni sud ocjenjuje da je povrijeđeno pravo podnositelja da sud u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, koje je pravo zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

Izreka odluke i nalog predsjedniku nadležnog suda

12. Utvrdivši da je ustavna tužba osnovana, u smislu članka 63. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona donesena je odluka kao u točkama I. i II. izreke.

Na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona određuje se da je predsjednik Općinskog građanskog suda u Zagrebu dužan dostaviti Ustavnom sudu pisanu obavijest o datumima donošenja i otpreme odluke u roku od osam (8) dana od dana njezine otpreme, a najkasnije osam (8) dana od isteka roka određenog u točki II. izreke ove odluke.

13. Sukladno članku 63. stavku 3. Ustavnog zakona donesena je odluka kao u točkama III. i IV. izreke.

Ustavni sud utvrđuje visinu naknade zbog povrede ustavnog prava na suđenje u razumnom roku uzimajući u obzir okolnosti svakog pojedinog predmeta, uz istodobno uvažavanje ukupnih gos-

podarskih i socijalnih prilika u Republici Hrvatskoj. U konkretnom slučaju uzeo je u obzir da postupak još nije okončan.

14. Odluka o objavi temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka V. izreke).

15. U odnosu na zatraženi trošak sastavljanja ustavne tužbe, Ustavni sud ističe da u skladu s člankom 23. Ustavnog zakona svaki sudionik snosi svoje troškove, ako Ustavni sud ne odluči drukčije.

Ustavni sud nije utvrdio razloge za drukčije postupanje budući da se u konkretnom slučaju ne radi o složenom predmetu jer podnositelj prigovara samo duljini postupka.

Broj: U-III A-5006/2023

Zagreb, 18. siječnja 2024.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica Vijeća

Ingrid Antičević Marinović, v. r.

332

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Ingrid Antičević Marinović, predsjednica Vijeća, te suci Mato Arlović, Snježana Bagić, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić i Miroslav Šumanović, članovi Vijeća, odlučujući o ustavnoj tužbi koju je podnio Elvis Grubiša iz Pazina, kojeg zastupa Vlado Vladika, odvjetnik u Rijeci, na sjednici održanoj 18. siječnja 2024. jednoglasno je donio

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Općinski sud u Puli – Pola dužan je donijeti odluku u predmetu koji se vodi pred tim sudom pod brojem K-239/2019 u najkraćem mogućem roku, ali ne duljem od šest (6) mjeseci, računajući od prvog idućeg dana nakon objave ove odluke u »Narodnim novinama«.

III. Na temelju članka 63. stavka 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), podnositelju ustavne tužbe Elvisu Grubiši iz Pazina, Grdoselo 12, određuje se primjerena naknada zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) u iznosu od 1.275,00 eura.

IV. Naknada iz točke III. ove izreke bit će isplaćena iz državnog proračuna u roku od tri (3) mjeseca od dana podnošenja zahtjeva podnositelja Ministarstvu pravosuđa i uprave Republike Hrvatske za njezinu isplatu.

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Elvis Grubiša iz Pazina (u daljnjem tekstu: podnositelj), kojeg zastupa Vlado Vladika, odvjetnik u Rijeci, podnio je 14. prosinca 2022. ustavnu tužbu smatrajući da mu je zbog dugotrajnosti postupka koji se vodi pred Općinskim sudom u Puli – Pola pod brojem K-239/2019 povrijeđeno ustavno pravo na suđenje u razumnom roku zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

2. Za potrebe ustavnosudskog postupka pribavljen je spis Općinskog suda u Puli – Pola broj: K-239/2019.

II. PREGLED RADNJI U POSTUPKU

3. Kazneni postupak pod brojem K-559/2018 pokrenut je pred Općinskim sudom u Puli – Pola 7. rujna 2018. privatnom tužbom podnositelja podnesenom protiv Tihomira Grubiše zbog kaznenog djela krađe iz članka 228. stavka 1. Kaznenog zakona (»Narodne novine« broj 125/11., 144/12., 56/15., 61/15. – ispravak, 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22. i 114/23.).

Uz dopis od 10. lipnja 2019. Općinski sud u Puli – Pola je dostavio privatnu tužbu Općinskom državnom odvjetništvu (u daljnjem tekstu: ODO) u Puli – Pola na daljnje postupanje.

ODO u Pazinu je 3. rujna 2019. vratio predmet Općinskom sudu u Puli – Pola na postupanje jer se predmetno kazneno djelo počinjeno na štetu brata progoni po privatnoj tužbi.

Predmet je dobio novi broj: K-239/2019.

Rasprave zakazane za 25. ožujka 2020. i 11. studenoga 2020. odgođene su zbog epidemiološke situacije.

Rasprava pred Općinskim sudom u Puli – Pola održana je 14. travnja 2021.

Rasprava zakazana za 31. kolovoza 2021. odgođena je zbog toga što nije pristupio okrivljenik.

Nalogom Općinskog suda u Puli – Pola od 31. kolovoza 2021. naloženo je dovođenje okrivljenika na raspravu zakazanu za 7. prosinca 2021.

Podneskom od 6. prosinca 2021. branitelj podnositelja zatražio je odgodu rasprave zakazane za 7. prosinca 2021. zbog rasprave zakazane u drugom predmetu.

Općinski sud u Puli – Pola povukao je nalog za dovođenje okrivljenika na raspravu zakazanu za 7. prosinca 2021.

Nalogom Općinskog suda u Puli – Pola od 23. prosinca 2021. naloženo je dovođenje okrivljenika na raspravu zakazanu za 4. svibnja 2022.

Općinski sud u Puli – Pola povukao je nalog za dovođenje okrivljenika na raspravu zakazanu za 4. svibnja 2022. jer je rasprava odgođena zbog bolesti sutkinje.

Nalogom Općinskog suda u Puli – Pola od 17. svibnja 2022. naloženo je dovođenje okrivljenika na raspravu zakazanu za 12. listopada 2022.

Rasprava zakazana za 12. listopada 2022. odgođena je zbog toga što nije pristupio okrivljenik.

Podnositelj je 13. listopada 2022. podnio zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

Nalogom Općinskog suda u Puli – Pola od 14. listopada 2022. naloženo je dovođenje okrivljenika na raspravu zakazanu za 25. siječnja 2023.

Rješenjem predsjednice Općinskog suda u Puli – Pola broj: Su-Kzp I-8/2022-3 od 11. studenoga 2022. utvrđeno je da je osnovan zahtjev podnositelja za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku te je određen rok od jedne godine u kojem sudac mora riješiti predmet.

Općinski sud u Puli – Pola povukao je nalog za dovođenje okrivljenika na raspravu zakazanu za 25. siječnja 2023. jer je rasprava odgođena zbog bolesti sutkinje.

Nalogom Općinskog suda u Puli – Pola od 7. veljače 2023. naloženo je dovođenje okrivljenika na raspravu zakazanu za 16. ožujka 2023.

Rasprava zakazana za 16. ožujka 2023. odgođena je zbog tehničkih razloga.

Rasprava zakazana za 31. svibnja 2023. odgođena je zbog razrješenja sutkinje zadužene za predmet.

Naredbom predsjednice Općinskog suda u Puli – Pola od 15. studenoga 2023. određena je ponovljena automatska dodjela predmeta K-239/2019.

Podnositelj je Županijskom sudu u Puli – Pola 17. studenoga 2023. podnio zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku zaprimljen pod brojem Kzp II-2/2023 o kojem nije odlučeno.

III. MJERODAVNO PRAVO

4. U glavi VI. (članci 63. – 70.) Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 28/13., 33/15., 82/15., 67/18. i 21/22., u daljnjem tekstu: ZoSud/13) pod nazivom »Zaštita prava na suđenje u razumnom roku« propisan je model zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

IV. DOPUŠTENOST USTAVNE TUŽBE

5. Sukladno stajalištu Ustavnog suda iz rješenja broj: U-III-A-322/2014 od 23. prosinca 2014. (»Narodne novine« broj 8/15.) jedna od pretpostavki za dopuštenost ustavne tužbe podnesene na temelju članka 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku jest ta da je podnositelj prethodno koristio dopušteno pravno sredstvo protiv nerazumne duljine postupka.

5.1. Budući da je u trenutku podnošenja ustavne tužbe podnositelj koristio pravna sredstva koja su mu bila na raspolaganju, Ustavni sud utvrđuje da je ustavna tužba u konkretnom slučaju dopuštena te će razmotriti njezinu osnovanost.

V. OSNOVANOST USTAVNE TUŽBE

6. Ustavni sud ponavlja da se razumnost duljine postupka uvijek mora procjenjivati u svjetlu okolnosti konkretnog slučaja prema sljedećim kriterijima: složenost predmeta, ponašanje podnositelja i mjerodavnih tijela, te važnost predmeta postupka za podnositelja.

U konkretnom slučaju Ustavni sud razmatra postupanje nadležnih sudova i podnositelja od 7. rujna 2018. (dan podnošenja privatne tužbe) do dana donošenja ove odluke (razmatrano razdoblje).

1) Duljina sudskog postupka

7. Kazneni postupak pred Općinskim sudom u Puli – Pola pokrenut je 7. rujna 2018. privatnom tužbom podnositelja podnesenom protiv njegovog brata zbog kaznenog djela krađe iz članka 228. stavka 1. Kaznenog zakona.

U trenutku odlučivanja o ovoj ustavnoj tužbi postupak nije okončan i vodi se pred Općinskim sudom u Puli – Pola pod brojem K-239/2019.

Ustavni sud utvrđuje da postupak u konkretnom slučaju od dana kada je podnositelj podnio privatnu tužbu (7. rujna 2018.) do donošenja ove odluke (18. siječnja 2024.) traje ukupno pet (5) godina, četiri (4) mjeseca i jedanaest (11) dana.

2) Složenost sudskog predmeta

8. Ustavni sud utvrđuje da se u konkretnom slučaju ne radi o složenom predmetu.

3) Postupanje nadležnih sudova

9. Valja ukazati na neaktivnost Općinskog suda u Puli – Pola koja je doprinijela duljini ovog postupka.

Naime, od dana kada je podnesena privatna tužba podnositelja (7. rujna 2018.) do dana kada je provedena rasprava (14. travnja 2021.) prošlo je dvije godine i sedam mjeseci. Ujedno je to jedina rasprava koja je održana u kaznenom postupku koji se vodi preko pet godina.

Nadalje, kazneni postupak nije okončan u roku od godine dana određenom u rješenju kojim je odlučeno o zahtjevu podnositelja za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

4) Ponašanje podnositelja ustavne tužbe

10. Ustavni sud utvrđuje da podnositelj u razmatranom razdoblju nije pridonio duljini trajanja postupka.

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

11. U konkretnom slučaju riječ je o postupku koji traje preko pet (5) godina. Imajući u vidu ukupno trajanje postupka, doprinos prvostupanjskog suda trajanju postupka, činjenicu da podnositelj nije pridonio trajanju postupka te posebice da postupak nije okončan, Ustavni sud ocjenjuje da je povrijeđeno pravo podnositelja da sud u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, koje je pravo zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

Izreka odluke i nalog predsjedniku nadležnog suda

12. Utvrdivši da je ustavna tužba osnovana, u smislu članka 63. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona donesena je odluka kao u točkama I. i II. izreke.

Na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona određuje se da je predsjednik Općinskog suda u Puli – Pola dužan dostaviti Ustavnom sudu pisanu obavijest o datumima donošenja i otpreme odluke u roku od osam (8) dana od dana njezine otpreme, a najkasnije osam (8) dana od isteka roka određenog u točki II. izreke ove odluke.

13. Sukladno članku 63. stavku 3. Ustavnog zakona donesena je odluka kao u točkama III. i IV. izreke.

Ustavni sud utvrđuje visinu naknade zbog povrede ustavnog prava na suđenje u razumnom roku uzimajući u obzir okolnosti svakog pojedinog predmeta, uz istodobno uvažavanje ukupnih gospodarskih i socijalnih prilika u Republici Hrvatskoj. U konkretnom slučaju uzeo je u obzir da postupak još nije okončan.

14. Odluka o objavi temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka V. izreke).

Broj: U-III-A-7269/2022

Zagreb, 18. siječnja 2024.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica Vijeća
Ingrid Antičević Marinović, v. r.

333

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec

i Miroslav Šumanović, odlučujući o zahtjevu za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) odnosno rješavajući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 6. veljače 2024. donio je

ODLUKU i RJEŠENJE

I. Odbija se zahtjev 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.

II. Ne prihvaća se 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.).

III. Ne prihvaća se 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.).

IV. Obustavlja se postupak u povodu zahtjeva i odbacuju se prijedlozi 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.«.

V. Ova odluka i rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatski sabor donio je Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (u daljnjem tekstu: ZIJIZ) na 18. sjednici održanoj 28. rujna 2023. Predsjednik Republike Hrvatske na temelju članka 89. Ustava donio je Odluku o proglašenju Zakona 3. listopada 2023. Nakon toga ZIJIZ je objavljen u »Narodnim novinama« broj 114 od 4. listopada 2023. Člankom 18. ZIJIZ-a propisano je da stupa na snagu 1. listopada 2023.

1.1. Osporeni ZIJIZ donesen je u izvršenju odluke Ustavnog suda broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. (»Narodne novine« broj 24/23.; u daljnjem tekstu: odluka od 7. veljače 2023.) kojom je točkom I. izreke, 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; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) pokrenut postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ukinut Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora (»Narodne novine« broj 116/99.; u daljnjem tekstu: ZIJIZ/99), dok je točkom II. izreke određeno da ZIJIZ/99 prestaje važiti 1. listopada 2023.

1.2. Hrvatski sabor donio je na sjednici održanoj 20. listopada 2023. Zakon o izmjeni Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (u daljnjem tekstu: ZIJIZ/23). Predsjednik Republike Hrvatske na temelju članka 89. Ustava donio je Odluku o proglašenju 25. listopada 2023. Nakon toga ZIJIZ/23 objavljen je u »Narodnim novinama« broj 125 od 26. listopada 2023. i prema članku 3. toga zakona stupio je na snagu osmog dana od dana objave, a to je 3. studenoga 2023.

1.3. Kada se u ovoj odluci i rješenju poziva na tekst Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 114/23. i 125/23.) koji je danas na snazi Ustavni sud se koristi karticom ZIJIZ/23.

2. Ustavni sud zaprimio je jedan zahtjev i dva prijedloga kojim se traži ocjena odnosno pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIJIZ-a/23.

2.1. Zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIJIZ-a/23 podnijela su 20. listopada 2023. 33 zastupnika 10. saziva Hrvatskoga sabora (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva) smatrajući da je u cijelosti nesuglasan s Ustavom (predmet broj: U-I-4423/2023).

2.2. Petar Marija Radelj iz Zagreba (u daljnjem tekstu: predlagatelj Radelj) podnio je 5. listopada 2023. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 18. ZIJIZ-a/23 (predmet broj: U-I-4116/2023).

3. Osam zastupnika političke stranke Most nezavisnih lista u Hrvatskome saboru (u daljnjem tekstu: predlagatelj Most) podnijelo je 27. listopada 2023. prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 2. – 11. i 14. – 16. ZIJIZ-a/23 (predmet broj: U-I-4599/2023).

4. Predlagatelj Radelj podnio je 10. studenoga 2023. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIJIZ-a/23 (predmet broj: U-I-4961/2023).

5. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, dopisima 26. listopada 2023., 2. studenoga 2023. i 5. prosinca 2023. zatraženo je od Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) očitovanje o navodima zahtjeva i prijedloga. Očitovanjem dostavljenim 23. studenoga 2023. (klasa: 022-03/23-39/13, urbroj: 50301-21/21-23-3 od 23. studenoga 2023.) Vlada se očitovala na navode zahtjeva i prijedloga u predmetima broj: U-I-4116/2023, U-I-4423/2023 i U-I-4599/2023. Očitovanjem dostavljenim 22. prosinca 2023. (klasa: 022-03/23-39/13, urbroj: 50301-21/21-23-7 od 21. prosinca 2023.) Vlada se očitovala na navode prijedloga u naknadno pristiglom predmetu broj: U-I-4961/2023.

II. SADRŽAJ ZIJIZ-a

6. Odredbe ZIJIZ-a glase:

»I. OPĆA ODREDBA

Članak 1.

Ovim Zakonom određuju se područja izbornih jedinica za izbor zastupnika u Hrvatski sabor i druga pitanja od značaja za određivanje područja izbornih jedinica.

II. IZBORNE JEDINICE ZA IZBOR ZASTUPNIKA U HRVATSKI SABOR

Članak 2.

I. izborna jedinica obuhvaća područja:

- dijela Grada Zagreba: gradske četvrti Črnomerec, Donji grad, Gornji grad – Medveščak, Maksimir, Novi Zagreb – istok, Peščenica – Žitnjak, Podsljeme i Trnje
- dijela Zagrebačke županije: Grad Velika Gorica te općine Krapinsko-zagorske, Orle, Piskarovina, Pokupsko i Rugvica.

Članak 3.

II. izborna jedinica obuhvaća područja:

- dijela Grada Zagreba: gradske četvrti Donja Dubrava, Gornja Dubrava i Sesvete
- dijela Koprivničko-križevačke županije: Grad Križevci te općine Gornja Rijeka, Kalnik, Rasinja, Sokolovac, Sveti Ivan Žabno i Sveti Petar Orehovec
- dijela Zagrebačke županije: gradovi Dugo Selo, Ivanić-Grad, Sveti Ivan Zelina i Vrbovec te općine Bedenica, Brckovljani, Dubrava, Farkaševac, Gradec, Kloštar Ivanić, Križ, Preseka i Rakovec
- Bjelovarsko-bilogorske županije u cijelosti.

Članak 4.

III. izborna jedinica obuhvaća područja:

- dijela Zagrebačke županije: općine Bistra, Dubravica, Jakovlje, Luka, Marija Gorica i Pušća
- Krapinsko-zagorske županije u cijelosti
- Međimurske županije u cijelosti
- Varaždinske županije u cijelosti.

Članak 5.

IV. izborna jedinica obuhvaća područja:

- dijela Koprivničko-križevačke županije: gradovi Đurđevac i Koprivnica te općine Drnje, Đelekovec, Ferdinandovac, Gola, Hlebina, Kalinovac, Kloštar Podravski, Koprivnički Bregi, Koprivnički Ivanec, Legrad, Molve, Novigrad Podravski, Novo Virje, Peteranec, Podravske Sesvete i Virje

- Osječko-baranjske županije u cijelosti
- Virovitičko-podravske županije u cijelosti.

Članak 6.

V. izborna jedinica obuhvaća područja:

- dijela Sisačko-moslavačke županije: gradovi Hrvatska Kostajnica i Novska te općine Donji Kukuruzari, Hrvatska Dubica, Jasenovac, Lipovljani i Majur

- Brodsko-posavske županije u cijelosti
- Požeško-slavonske županije u cijelosti
- Vukovarsko-srijemske županije u cijelosti.

Članak 7.

VI. izborna jedinica obuhvaća područja:

- dijela Grada Zagreba: gradske četvrti Brezovica, Novi Zagreb – zapad, Podsused – Vrapče, Stenjevec, Trešnjevka – jug i Trešnjevka – sjever
- dijela Zagrebačke županije: gradovi Jastrebarsko, Samobor, Sveta Nedelja i Zaprešić te općine Brdovec, Klinča Sela, Krašić, Stupnik i Žumberak.

Članak 8.

VII. izborna jedinica obuhvaća područja:

- Karlovačke županije u cijelosti
- Ličko-senjske županije u cijelosti
- dijela Sisačko-moslavačke županije: gradovi Glina, Kutina, Petrinja, Popovača i Sisak te općine Dvor, Gvozd, Lekenik, Martinska Ves, Sunja, Topusko i Velika Ludina
- dijela Primorsko-goranske županije: gradovi Čabar, Delnice, Kastav i Vrbovsko te općine Brod Moravice, Čavle, Fužine, Jelenje, Klana, Lokve, Matulji, Mrkopalj, Ravna Gora, Skrad, Vinodolska općina i Viškovo
- dijela Zadarske županije: gradovi Obrovac i Pag te općine Gračac, Jasenice, Kolan, Novigrad, Posedarje, Poveljana, Ražanac, Starigrad i Vir.

Članak 9.

VIII. izborna jedinica obuhvaća područja:

- Istarske županije u cijelosti
- dijela Primorsko-goranske županije: gradovi Bakar, Cres, Crikvenica, Kraljevica, Krk, Mali Lošinj, Novi Vinodolski, Opatija, Rab i Rijeka te općine Baška, Dobrinj, Kostrena, Lopar, Lovran, Malinska – Dubašnica, Mošćenička Draga, Omišalj, Punat i Vrbnik.

Članak 10.

IX. izborna jedinica obuhvaća područja:

- dijela Splitsko-dalmatinske županije: gradovi Kaštela, Sinj, Solin, Trogir i Vrljica te općine Dicmo, Dugopolje, Hrvace, Klis, Lećevica, Marina, Muć, Okrug, Otok, Prgomet, Primorski Dolac, Seget i Šolta
- Šibensko-kninske županije u cijelosti
- dijela Zadarske županije: gradovi Benkovac, Biograd na Moru, Nin i Zadar te općine Bibinje, Galovac, Kali, Kukljica, Lišane Ostrovičke, Pakoštane, Pašman, Polača, Poličnik, Preko, Privlaka, Sali, Stankovci, Sukošan, Sveti Filip i Jakov, Škabrnja, Tkon, Vrsi i Zemunik Donji.

Članak 11.

X. izborna jedinica obuhvaća područja:

- Dubrovačko-neretvanske županije u cijelosti
- dijela Splitsko-dalmatinske županije: gradovi Hvar, Imotski, Komiža, Makarska, Omiš, Split, Stari Grad, Supetar, Vis i Vrgorac te općine Baška Voda, Bol, Brela, Cista Provo, Dugi Rat, Gradac, Jelsa, Lokvičići, Lovreć, Milna, Nerežišća, Podbablje, Podgora, Podstrana, Postira, Proložac, Pučišća, Runovići, Selca, Sućuraj, Sutivan, Šestanovac, Tučepi, Zadarje, Zagvozd i Zmijavci.

Članak 12.

XI. izborna jedinica:

Zasebna izborna jedinica za izbor zastupnika u Hrvatski sabor koje biraju hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj.

Članak 13.

XII. izborna jedinica:

Izborna jedinica koju čini cjelokupno područje Republike Hrvatske u kojoj pripadnici nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.

III. NAČIN ODREĐIVANJA PODRUČJA 10 IZBORNIH JEDINICA ZA IZBOR ZASTUPNIKA U HRVATSKI SABOR

Članak 14.

(1) Osnova za određivanje područja 10 izbornih jedinica u kojima zastupnike biraju birači s prebivalištem u Republici Hrvatskoj prosječan je broj birača upisanih u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj.

(2) Osnova iz stavka 1. ovoga članka utvrđuje se na način da se ukupni broj birača upisanih u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj podijeli s brojem 10.

(3) Broj birača u pojedinoj izbornoj jedinici ne smije se razlikovati više od + – 5 % od osnove iz stavaka 1. i 2. ovoga članka sukladno odredbama zakona kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

Članak 15.

(1) Tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu izborni sustav i registar birača prati kretanje broja birača u izbornim jedinicama i o tome tromjesečno obavještava Vladu Republike Hrvatske.

(2) Ako dođe do odstupanja u bilo kojoj izbornoj jedinici više od + – 5 % birača od osnove iz članka 14. ovoga Zakona, tijelo iz stavka 1. ovoga članka o tome bez odgode obavještava Vladu Republike Hrvatske.

Članak 16.

(1) Vlada Republike Hrvatske dostavlja Hrvatskome saboru izvješća o broju birača upisanih u registar birača i broju birača po izbornim jedinicama.

(2) Izvješća iz stavka 1. ovoga članka dostavljaju se dva puta tijekom kalendarske godine, i to na kraju I. i III. tromjesečja.

IV. ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 17.

Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora ('Narodne novine', br. 116/99. i 24/23.) prestaje važiti 1. listopada 2023.

Članak 18.

Ovaj Zakon objavit će se u 'Narodnim novinama', a stupa na snagu 1. listopada 2023.

III. SADRŽAJ ZIZIJIZ-a/23

7. Odredbe ZIZIJIZ-a/23 glase:

»Članak 1.

U Zakonu o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor ('Narodne novine', br. 114/23.) u članku 18. iza riječi: 'novinama' zarez se zamjenjuje točkom, a riječi: 'a stupa na snagu 1. listopada 2023.' brišu se.

Članak 2.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona stupa na snagu Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor objavljen u 'Narodnim novinama', br. 114/23.

Članak 3.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u 'Narodnim novinama'.

IV. ODLUKA USTAVNOG SUDA BROJ: U-I-4089/2020 I DR. OD 7. VELJAČE 2023.

8. Ustavni sud donio je odluku od 7. veljače 2023. nakon što je pozivom na članak 38. stavak 2. Ustavnog zakona pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti ZIJIZ-a/99 s Ustavom. Točkom I. izreke odluke od 7. veljače 2023. ukinuo je ZIJIZ/99. U suglasnosti s točkom II. izreke odluke od 7. veljače 2023. ukinuti ZIJIZ/99 prestao je važiti 1. listopada 2023. Odluka od 7. veljače 2023., u suglasnosti s člankom 29. Ustavnog zakona, objavljena je u »Narodnim novinama« broj 24 od 1. ožujka 2023.

8.1. Mjerodavni dio obrazloženja izreke odluke od 7. veljače 2023. glasi:

»28.2. Nakon što Hrvatski sabor niti nakon dvanaest godina nije uvažio njegova upozorenja, Ustavni sud odlučio je samostalno preispitati ustavnost važećih zakonskih rješenja u svjetlu razvoja okolnosti na koje je upozoravao još u svom Izvješću/2010.

Ponovnu ocjenu ustavnosti ZIJIZ-a, koju je pokrenuo vlastitom inicijativom na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona, Ustavni sud temelji na ranije izloženom načelnom stajalištu da načelo općeg i jednakog biračkog prava ima i izraziti pozitivni aspekt koji od države traži da aktivno osigurava sve uvjete neophodne za praktičnu realizaciju jamstva iz članka 45. Ustava. U Izvješću/2010 Ustavni sud upozorio je da:

'5. (...)

Drugim riječima, jednom određene izborne jedinice po naravi stvari podliježu promjenama. 'Osobito je važno da se podjela na izborne okruge ne može urediti jednom zauvijek. Migracijski procesi zahtijevaju stalnu prilagodbu izbornih okruga promijenjenim odnosima, i to zemljopisnim mijenjanjem granica izbornih okruga, ili promjenom broja mandata u izbornom okrugu.' ... Promjene u broju birača u općim izbornim jedinicama, određenim ZIJIZ-om, moraju se stoga stalno pratiti. Postoji li potreba, njihova se područja i granice moraju periodično, u primjerenom vremenu pred održavanje sljedećih parlamentarnih izbora, usklađivati sa stvarnim stanjem birača u njima.

(...)

Iz pozitivne obveze članka 45. proizlazi da su državna tijela, a posebice Hrvatski sabor, dužna redovito preispitivati odredbe zakonodavnog okvira kojim se uređuje izborni proces odnosno onih njegovih dijelova koji se tiču ostvarenja ustavnog jamstva jednakosti biračkih prava, te ih eventualno izmijeniti, ako je ustavnopravna opravdanost tih odredaba dovedena u pitanje novim razvojem u stvarnom društvenom životu.

28.3. Ustavni sud ukazuje kako je prije dvanaest godina svojim Izvješćem/2010 upozorio Hrvatski sabor da dolazi do primjetnog odstupanja od načela jednakog biračkog prava građana zbog nerazmjera u broju stanovnika odnosno birača unutar jedinica na državnom teritoriju s istovjetnim brojem mandata. Istovremeno, ZIJIZ je donesen 29. listopada 1999. i do danas nije mijenjan ili dopunjavan usprkos višestrukim upozorenjima Ustavnog suda.

29. Unatoč navedenom, Hrvatski sabor nije poduzeo potrebne korake kako bi osigurao učinkovitu provedbu ustavnog jamstva iz članka 45. Ustava. Time je došlo do povrede pozitivne obveze inherentne potrebi učinkovite zaštite temeljnog prava iz članka 45. Ustava koja ukazuje na potrebu ponovne ocjene ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama.

30. Druga ključna okolnost koja je potaknula Ustavni sud da ponovo preispita ustavnost ZIJIZ-a je očigledna promjena društvenih okolnosti koje izravno i snažno utječu na učinkovitost provedbe temeljnog jamstva jednakog i općeg biračkog prava unutar postojećeg izbornog sustava.

Kao što je istaknuto, Ustavni sud je već u Izvješću/2010 naglasio važnost praćenja kretanja populacijskih trendova u odnosu na raspodjelu birača po izbornim jedinicama, dok je u rješenju iz 2015. ukazao na stajalište da se izborne jedinice usklađuju s tim kretanjima barem svakih deset godina, po mogućnosti izvan izbornog razdoblja. Konkretno stajalište vezano je uz činjenicu da se podaci o populacijskim trendovima prikupljaju u okviru popisa stanovništva koji se u državama članicama Europske unije provode periodično svakih deset godina.

Ocjenjujući učinke primjene ZIJIZ-a u svjetlu razvoja konkretnih okolnosti koje proizlaze iz populacijskih kretanja stanovništva kroz dulje razdoblje, te njihov učinak na raspodjelu ukupnog broja birača na teritoriju Republike Hrvatske prema izbornim jedinicama u postojećim granicama delimitiranim odredbama članaka 2. – 11. ZIJIZ-a, Ustavni sud je u obzir uzeo relevantne podatke iz dva službena, a međusobno nezavisna izvora koje nije u tom obujmu imao na raspolaganju prije rujna 2022.

30.1. Slijedeći svoje Izvješće/2010 Ustavni sud koristio je, s jedne strane, podatke iz Registra birača koji je kao relevantan izvor ustrojen Zakonom o registru birača. Ustavni sud je pribavio i uzeo u obzir službene podatke iz Registra birača objavljene u povodu izbora za Hrvatski sabor 2015., 2016. i 2020. godine. S druge strane, Ustavni sud zatražio je od Ministarstva pravosuđa i uprave da mu dostavi podatke iz Registra birača koji odražavaju stanje u prosincu 2022. Ovim pristupom osiguran je uvid u dugotrajnije trendove kretanja broja birača u postojećih deset izbornih jedinica na području Republike Hrvatske.

30.2. Istovremeno, u Izvješću/2010 Ustavni sud, u kontekstu ocjene ustavnosti ZIJIZ-a, naglasio je važnost recentnosti korištenih podataka kako bi se moglo utvrditi stvarno stanje birača na području Republike Hrvatske u trenutku ocjene:

‘5. (...)’

Unatoč nepostojanju recentnih podataka o broju birača u općim izbornim jedinicama, razumno je zaključiti da bi – ostanu li članci 2. do 11. ZIJIZ-a neusklađeni sa stvarnim stanjem birača na području Republike Hrvatske u 2011. godini – na predstojećim izborima za zastupnike u Hrvatski sabor međusobna odstupanja u broju birača mogla postati neprihvatljiva s ustavnopravnog aspekta.

(...)’

Recentnost podataka bitna je u kontekstu činjenice da je odstupanje u broju birača po pojedinim izbornim jedinicama znatnim dijelom prirodna pojava uzrokovana migracijama i drugim promjenama u strukturi birača do koje dolazi postupno, protekom vremena. U tom je smislu Ustavni sud, prateći izraženo stajalište da se izborne jedinice usklađuju sa stvarnim stanjem kretanja populacijskih trendova barem svakih deset godina, uzeo u obzir i podatke koji su prikupljeni u okviru Popisa 2021. koje Ustavni sud nije imao na raspolaganju zadnji put kada je odlučivao o pokretanju postupka ocjene ustavnosti ZIJIZ-a.

30.2.1. Zakon o popisu stanovništva, kućanstva i stanova u Republici Hrvatskoj 2021. godine (‘Narodne novine’ broj 25/20. i 34/21.; u daljnjem tekstu: Zakon o popisu stanovništva) je provedbeni zakon kojim je u domaći pravni poredak implementirana Uredba 763/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o popisu stanovništva i stanova odnosno Uredba Komisije (EU) 2017/712 od 20. travnja 2017. o utvrđivanju referentne godine i usvajanju programa statističkih podataka i metapodataka za popis stanovništva i stanova, čime je osigurana komparativna vrijednost prikupljenih podataka na razini čitave Europske unije.

S obzirom na to da je vrsta podataka i metodologija njihovog prikupljanja određena na razini Europske unije, čime su usklađene prakse prikupljanja ove vrste podataka njezinih država članica, Ustavni sud koristio je Popis 2021. kao objektivan izvor podataka koji su korisni za ocjenu stvarnog stanja stvari u pogledu uravnoteženosti broja birača u postojećim izbornim jedinicama u Republici Hrvatskoj.¹

¹ »⁶ Tijekom savjetodavne rasprave održane u okviru ovog ustavnog postupka raspravljalo se i o dostupnosti uobičajenih metoda provjere i filtriranja podataka prikupljenih postojećom zakonom definiranim metodom popisivanja stanovništva korištenjem ustaljenih matematičko-statističkih metoda aproksimacije odnosno primjerenih ‘filtera’. Ukazano je kako je na taj način moguće dobiti vjerodostojne pokazatelje broja (punoljetnih) državljana s trajnijim mjestom života na pojedinim dijelovima Republike Hrvatske. Ustavni sud je u tom smislu i zatražio od DZZS-a da mu dostavi ‘filtrirane’ podatke o broju državljana koji su u trenutku popisivanja bili punoljetni, razvrstane po županijama i općinama, čime je stekao uvid u prikupljene podatke o broju popisanih punoljetnih državljana, tj. glasača koji dugotrajnije žive na konkretnom području Republike Hrvatske koje je bilo moguće razvrstati u šest od deset izbornih jedinica.«

31. Koristeći istovremeno ova dva službena, nezavisna izvora podataka Ustavni sud je ovaj puta na raspolaganju imao značajno širi spektar podataka koji ukazuju kako na stanje stvari u određenom trenutku tako i na dugotrajnost i stabilnost trendova u pogledu broja birača po pojedinim izbornim jedinicama kroz dulje razdoblje. Time je Ustavnom sudu omogućeno da svoju ocjenu usklađenosti stvarnog stanja stvari u postojećim izbornim jedinicama s ustavnim jamstvom jednake težine biračkog prava utemelji na stabilnim i objektivno utvrđenim empirijskim pokazateljima.

32. Koristeći podatke iz obaju nezavisnih izvora Ustavni sud nepobitno je utvrdio da se u razdoblju koje je proteklo od Izvješća/2010 nastavio povećavati već tada utvrđen jaz u broju birača između deset općih izbornih jedinica. Oba izvora izričito potvrđuju dugotrajni trend povećanja jaza. Štoviše, ukazuju da će se u nekim njegovim aspektima taj trend nastaviti.

U svojoj je ocjeni Ustavni sud počeo od pitanja (ne)usklađenosti odstupanja u broju birača između pojedinih izbornih jedinica sa zakonskim uvjetom zabrane odstupanja većih od praga koji je odredbom članka 39. ZIZHS-a određen kao +/- 5 %.

32.1. Iz službenih podataka DIP-a i Ministarstva pravosuđa i uprave prikupljenih iz Registra birača taj trend postaje očigledan kada se u obzir uzmu službeni podaci o broju birača u deset izbornih jedinica u povodu izbora za Hrvatski sabor provedenih 2015., 2016. i 2020. godine.

Stavljanjem u odgovarajući odnos podatke o broju birača razvrstanih prema deset izbornih jedinica u Republici Hrvatskoj na izborima za Hrvatski sabor 2015., 2016. i 2020. godine izlučenih iz Registra birača (iznesenim u Tablicama 2. – 4.) moguće je izvesti dva bitna zaključka o razlikama u broju birača u pojedinim jedinicama i načinu na koji te razlike utječu na težinu glasa u različitim jedinicama.

Prvo, trenutni izborni model je kroz nekoliko izbornih ciklusa dopustio odstupanja viša od praga od +/- 5 % koji je samostalno postavio zakonodavac. U sva tri izborna postupka prisutne su velike razlike u broju birača između pojedinih izbornih jedinica koje nisu u skladu sa zakonskim pragom od +/- 5 %. Radi se o vrlo visokim odstupanjima između većine izbornih jedinica koja su bila prisutna kod sva tri izborna ciklusa, a koja kod nekih izbornih jedinica prelaze svaku razinu razumijevanja. Drugo, moguće je utvrditi jasan i stabilan trend povećanja tih razlika kroz konsekutivne izborne cikluse. Trenutni izborni model dopušta, pa čak i u određenoj mjeri potiče, daljnji rast jaza u vrijednosti glasa u različitim izbornim jedinicama.

33. Odstupanja od zakonski dopuštenog praga +/- 5 % postaju vrlo jasno izražena kada se izborne jedinice međusobno stave u izravan odnos jedan-na-jedan.²

(...)

34. Navedeno jasno ukazuje kako na postojanje visokih razlika u utjecaju koje biračko pravo glasa ima u pojedinim izbornim jedinicama tako i na ustaljenost trenda povećanja tih razlika. Promatrajući sva tri izborna ciklusa moguće je uočiti da biračko pravo ima najmanju ‘težinu’ u Dalmaciji i jedinicama koje sadrže značajnije dijelove Grada Zagreba, dok najveću težinu ima u Slavoniji.

(...)

36.1. S obzirom na takve trendove, Ustavni sud podsjeća da je u Izvješću/2010 upozorio:

‘5. (...)’

Ustavni sud primjećuje da u domaćem pravnom poretku ne postoje propisana pravila o posebnom postupku i tijelima nadležnim za neprekidno i trajno praćenje te izradu izvješća nadležnim tijelima o potrebi periodičnog usklađivanja područja i granica općih izbornih jedinica, prethodno određenih u ZIJIZ-u.

² »⁷ Razlika u broju birača između pojedinih izbornih jedinica računata je prema formuli u kojoj je razlika dobivena oduzimanjem broja birača u jednoj jedinici (A) od broja birača u drugoj jedinici (B) dijeljena s ukupnim brojem birača u jedinici A odnosno u jedinici B te je svaki od dva dobivena rezultata pomnožen sa 100 kako bi se rezultat iskazao kao postotni udio u cjelini jedinice A odnosno jedinici B. Na ovaj način iskazana su (+/-) odstupanja između dviju promatranih jedinica.«

6. Polazeći od objektivne potrebe usklađivanja područja i granica općih izbornih jedinica, određenih ZIJIZ-om, s promjenama u broju birača te s drugim vremenski uvjetovanim demografskim, populacijskim i sličnim promjenama koje protekom vremena uzrokuju narušavanje načela jednake težine biračkoga glasa, Ustavni sud u ovom izvješću Hrvatskom saboru ukazuje na nužnost neodložnih izmjena odnosno dopuna ZIJIZ-a, ali i na potrebu da se u tom zakonu odrede nadležna tijela i propišu pravila tzv. postupka delimitacije, to jest postupka za određivanje i usklađivanje područja i granica izbornih jedinica.

(...)

36.2. Ustavni sud je u okviru načelnih stajališta naglasio važnost povjerenja građana u izborni sustav koji osigurava učinkovitu zaštitu njihovog ustavnog prava na jednako biračko pravo.

Ustavni sud ukazuje da je usprkos njegovom jasnom upozorenju iz 2010. godine, koje je ponovljeno 2015. godine, hrvatski izborni sustav i dalje obilježen nedostatkom ikakvog institucionalnog mehanizma koji bi imao jasnu odgovornost za uklanjanje značajnijih odstupanja od načela jednakog biračkog prava među izbornim jedinicama.

36.3. Za razliku od 2010. i 2015. godine, Ustavni sud je ovaj put na raspolaganju imao dva nezavisna izvora podataka koje je bilo moguće odvojeno koristiti u svrhu stjecanja empirijski utemeljenog odnosno objektivnog i stabilnog uvida u stvarno stanje stvari oko razlika u broju birača i njihovog utjecaja na ovisnost težine pojedinačnog glasa o geografskoj lokaciji na području Republike Hrvatske. Koristeći ta dva nezavisna izvora, Ustavni sud uočio je i određene nedosljednosti koje je uzeo u obzir u svojoj ocjeni.

(...)

38.2. Ustavni sud ponovo naglašava da je još u Izvješću/2010 Hrvatskom saboru ukazao na važnost dostupnosti recentnih službenih podataka o broju birača u općim izbornim jedinicama na temelju kojeg Ustavnom sudu mora biti omogućen uvid u pravo stanje stvari. U ovom je predmetu Ustavni sud osigurao uvid u pravo stanje stvari samostalnim pribavljanjem niza relevantnih podataka o razvoju stanja stvari s brojem birača na području Republike Hrvatske iz dva različita i nezavisna službena izvora. Na taj je način bio u mogućnosti potvrditi osnovanost ranije opisanih trendova na temelju kojih je mogao doći do objektivnog zaključka o stvarnoj težini biračkog prava u različitim jedinicama. Tu mogućnost nije imao u ranijim predmetima u kojima je razmatrao ustavnost ZIJIZ-a, zbog čega se ograničio na različita rješenja.

39. U okviru izraženih načelnih stajališta, Ustavni sud jasno je izrazio temeljnu važnost koju jamstvo jednakosti prava glasa, zajamčeno člankom 45. Ustava, ima za legitimitet i redovno funkcioniranje demokratskog političkog sustava. Istovremeno, uvažavajući slobodu procjene koje je Ustav povjerio Hrvatskom saboru u odnosu na definiranje izbornog sustava, Ustavni sud je, počevši s Izvješćem/2010 nadalje, svoju praksu nadzora ustavnosti izbornog sustava razvijao s pozicije povjerenja prema zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Ustavni sud je također izrazio razumijevanje prema činjenici da je izborni sustav složena cjelina koju nije jednostavno urediti na način koji će biti lišen ikakvih nedoumica. Ustavni sud je to razumijevanje izrazio u rješenju iz 2015. kada je naglasio da Ustavni sud neće biti sklon proglašavati neustavnim tek jedan dio puno šire i složene izborne cjeline koja je funkcionalno usko povezana s drugim dijelovima očekujući od zakonodavca da postupi odgovorno, te samostalno odluči koji dio cjeline izbornog sustava će prilagođavati i na koji način. Ustavni sud stoga ponovo ukazuje i na svoje stajalište izraženo u rješenju iz 2015.:

‘44. Na kraju je potrebno podsjetiti da zakonodavcu uvijek ostaje otvorena pravna mogućnost da odabere i drugi mogući pristup, to jest da se umjesto mijenjanja područja i granica izbornih jedinica opredijeli za usklađivanje broja mandata s brojem birača u pojedinoj (fiksnoj) izornoj jedinici, na koju je mogućnost također upućeno u Izvješću broj: U-X-6472/2010. Takvo opredjeljenje zakonodavca pretpostavljalo bi izmjene i dopune ZIZHS-a.’

Međutim, Ustavni sud je počevši s Izvješćem/2010 jasno ukazivao da će pratiti razvoj okolnosti unutar izbornog sustava koje mogu ugroziti primjenu jamstva jednakog i biračkog prava odnosno da istu odgovornost očekuje i od zakonodavca. Štoviše, upozorio je da su s protokom vremena neminovna odstupanja koja će izborni sustav dovesti u tenziju s njegovim ustavnim okvirom jer proizlaze iz životnih

okolnosti koje nisu pod izravnom kontrolom zakonodavca. Iz tog razloga Ustavni sud je Hrvatskom saboru ukazivao na pozitivnu obvezu koja za njega proizlazi iz članka 45. Ustava. Od prvog upozorenja 2010. godine do danas Hrvatski sabor nije ispunio svoju pozitivnu obvezu kroz zakonodavne intervencije u izorno zakonodavstvo. Razumijevanje i povjerenje ne mogu biti takvi da u pitanje dovedu temeljno pravo općeg i jednakog biračkog prava.

Predstavnička demokracija, kao jedna od najviših ustavnih vrednota iz članka 3. Ustava, počiva na postavi članka 1. Ustava da vlast proizlazi i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Stoga samo većina svih ravnopravnih članova zajednice – tko god oni bili i gdje god oni prebivali – može izabrati odgovarajuću većinu članova i članica predstavničkog tijela. Iz tog razloga, svjesno ili sustavno zanemarivanje činjenice da su glasovi građana u jednom dijelu države kroz dulje vremensko razdoblje poprimili značajno veću težinu, a time i utjecaj u odnosu na glasove građana u drugom dijelu države bilo bi u suprotnosti sa supstancijalnim aspektom člankom 45. Ustava koji proizlazi upravo iz članka 1. i članka 3. Ustava.

Utvrđene razlike u broju birača između vrlo velikog broja postojećih izbornih jedinica čije postojanje je objektivno dokazano podacima iz nezavisnih izvora kroz dovoljno dugo razdoblje dovode u sumnju demokratski karakter cjelokupnih izbora s obzirom na očiglednost odstupanja od supstancijalnog aspekta jamstva jednakog i općeg biračkog prava iz članka 45. Ustava. Štoviše, opseg odstupanja od načela jednake težine općeg i biračkog prava utvrđen u okviru ovog predmeta ukazuje na visoku vjerojatnost izravnog i neposrednog utjecaja na konačni ishod izbornog postupka koji bi bio proveden prema postojećim zakonskim odredbama.

Suočen s navedenim činjenicama, Ustavni sud zaključuje da trenutni izborni sustav temeljen na deset izbornih jedinica, određenih odredbama članaka 2. – 11. ZIJIZ-a, značajno odstupa od načela jednakog biračkog prava, prije svega u njegovom supstancijalnom aspektu, koji jamči jednaku glasačku moć svakog birača odnosno težinu svakog glasa.«

V. OBRAZLOŽENJE ZAKONSKOG PRIJEDLOGA

9. U Prijedlogu Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor P. Z. br. 532, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavila Vlada aktom od 6. srpnja 2023. (u daljnjem tekstu: Prijedlog ZIJIZ-a), i Konačnom prijedlogu Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (u daljnjem tekstu: Konačni prijedlog ZIJIZ-a) od 1. rujna 2023., sadržani su razlozi zbog kojih je predloženo donošenje ZIJIZ-a.

9.1. U točki I. Konačnog prijedloga ZIJIZ-a pod naslovom »Razlozi zbog kojih se zakon donosi« navedeno je:

»Ustavna osnova za donošenje ovoga Zakona sadržana je u odredbi članka 2. stavka 4. podstavka 1. Ustava Republike Hrvatske (‘Narodne novine’, br. 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske).

Ustavom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav) u članku 1. propisuje se da je Republika Hrvatska jedinstvena i nedjeljiva demokratska i socijalna država te da vlast u Republici Hrvatskoj proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem. Nadalje, u članku 3. Ustava među najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelju za tumačenje Ustava propisani su vladavina prava i demokratski višestranački sustav. Člankom 45. stavkom 1. Ustava propisano je da hrvatski državljani s navršenih 18 godina (birači) imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Republike Hrvatske i Europski parlament te u postupku odlučivanja na državnom referendumu u skladu sa zakonom, dok je stavkom 2. istoga članka propisano da u izborima za Hrvatski sabor birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj imaju pravo izabrati tri zastupnika, u skladu sa zakonom.

Ustav u članku 73. propisuje da se zastupnici u Hrvatski sabor biraju na vrijeme od četiri godine, a zakonom se određuje broj, uvjeti i postupak izbora zastupnika u Hrvatski sabor.

Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor ('Narodne novine', br. 116/99., 109/00., 53/03., 69/03. – pročišćeni tekst, 44/06., 19/07., 20/09., 145/00., 24/11., 93/11. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 120/11. – pročišćeni tekst, 19/15., 66/15. – pročišćeni tekst, 104/15. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 98/19.) u članku 38. stavku 1. propisano je da se 140 zastupnika u Hrvatski sabor, ne računajući zastupnike nacionalnih manjina i zastupnike koje biraju hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, bira tako da se područje Republike Hrvatske podijeli na deset izbornih jedinica te se u svakoj izbornoj jedinici bira 14 zastupnika. Stavkom 2. istoga članka propisano je da se zastupnici u Sabor biraju po proporcionalnoj zastupljenosti i preferencijskom glasovanju.

Nadalje, tim je Zakonom u članku 39. propisano da se izborne jedinice određuju Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor tako da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od $\pm 5\%$. Pri određivanju izbornih jedinica mora se koliko je to najviše moguće voditi računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.

Zakonom o registru birača ('Narodne novine', br. 144/12., 105/15. i 98/19.) propisano je u članku 3. da je registar birača zbirka osobnih podataka o svim biračima hrvatskim državljanima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj i hrvatskim državljanima koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj te državljanima država članica Europske unije koji ostvaruju biračko pravo u Republici Hrvatskoj. Člankom 4. toga Zakona, nadalje je propisano da birač može ostvariti svoje biračko pravo nakon što je upisan u registar birača dok je članom 8. istoga Zakona propisano da se registar birača vodi po službenoj dužnosti za svaki grad odnosno općinu, a temelji se na načelu stalnosti te da se unutar grada odnosno općine registar birača vodi po naseljima, ulicama i trgovima, a adresni podaci temelje se na registru prostornih jedinica, sukladno posebnom zakonu.

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-I-4089/2020, U-I-3864/22 i U-I-7166/2022, od 7. veljače 2023. ('Narodne novine', broj 24/23.) ukinut je Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora ('Narodne novine', broj 116/99.) koji prestaje važiti 1. listopada 2023. Ustavni je sud u svojoj Odluci zaključio da trenutni izborni sustav temeljen na deset izbornih jedinica, određenih odredbama članka 2. – 11. prethodno navedenog Zakona značajno odstupa od načela jednakog biračkog prava, prije svega u njegovom supstancijalnom aspektu, koji jamči jednaku moć svakog birača, odnosno težinu svakog glasa te je slijedom navedenog Ustavni sud utvrdio da taj Zakon nije u suglasnosti s člankom 45. Ustava.

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, potrebno je donijeti novi Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

9.2. U točki II. obrazloženja naziva »Pitanja koja se Zakonom rješavaju« navedeno je:

»Ovim se Zakonom određuju izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor sukladno odredbama članka 45. stavka 1. Ustava te članka 38. i 39. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.

Propisuje se 10 izbornih jedinica u kojima se ukupno bira 140 zastupnika (izborne jedinice I., II., III., IV., V., VI., VII., VIII., IX. i X.), u svakoj izbornoj jedinici bira se po 14 zastupnika, a koje zastupnike biraju birači s prebivalištem u Republici Hrvatskoj.

Nadalje, imajući u vidu sadržaj prethodno navedene odluke Ustavnog suda predlaže se određivanje takvih izbornih jedinica u kojim se poštuje ustavno načelo općeg i jednakog biračkog prava u izborima za Hrvatski sabor, odnosno jednake vrijednosti biračkog glasa na tim izborima, vodeći računa da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od $\pm 5\%$.

Izborne jedinice u ovom Zakonu određuju se na temelju broja birača u pojedinoj izbornoj jedinici, imajući u vidu ustavne i zakonske odredbe kojima se jamči, odnosno osigurava jednako pravo glasa.

Budući da odredba članka 45. stavka 1. Ustava jamči da hrvatski državljani s navršenih 18 godina (birači) imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor, osnova za određivanje izbornih jedinica bazira se na podacima o broju birača iz registra birača koji se vodi po službenoj dužnosti, u skladu s člankom članku 19. Zakona o sustavu državne uprave ('Narodne novine', broj 66/19.), kojim je

kao posao državne uprave uređena neposredna provedba zakona koja obuhvaća vođenje propisanih očevidnika i drugih službenih evidencija.

Također, predložene izborne jedinice određene su sukladno odredbama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor i Odluci Ustavnog suda, a vezano za to da se pri određivanju izbornih jedinica mora voditi računa koliko je to najviše moguće o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, pritom imajući u vidu primarno pitanje, odnosno primarno mjerilo, a koje se odnosi na Ustavom utvrđeno jednako i opće biračko pravo na izborima za Hrvatski sabor, to jest na jednaku težinu biračkog glasa u izbornoj jedinici.

Predloženim rješenjem uvažile su se i zakonske odredbe i sadržaj Odluke Ustavnog suda u pogledu 'zemljopisne kartografije' na način da se 14 od 21 jedinice područne (regionalne) samouprave nalazi unutar jedne izborne jedinice te se kod određivanja izbornih jedinica vodilo računa i o prirodnim granicama.

Sukladno Ustavu, Republika Hrvatska je jedinstvena i nedjeljiva država u kojoj na izborima, pa tako i na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor, glasuju birači kojima se Ustavom jamči opće i jednako biračko pravo i da stoga te birače predstavljaju izabrani zastupnici koji se biraju u zakonom propisanim izbornim jedinicama te da ti izabrani zastupnici zastupaju birače, a ne primjerice jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Nadalje, ovim se Zakonom određuju i izborna jedinica u kojima zastupnike u Hrvatski sabor biraju hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, XI. izborna jedinica te izborna jedinica u kojoj pripadnici nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor, XII. izborna jedinica.

Ovim se Zakonom uređuje i pitanje delimitacije izbornih jedinica na način da se kao osnova za određivanje područja izbornih jedinica u kojima zastupnike biraju birači s prebivalištem u Republici Hrvatskoj propisuje prosječan broj birača upisanih u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Navedena osnova utvrđuje se na način da se ukupni broj birača upisanih u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj podijeli s brojem 10, a imajući u vidu da se utvrđuje 10 izbornih jedinica u kojima zastupnike biraju birači s prebivalištem u Republici Hrvatskoj.

Također, propisuje se da se broj birača u pojedinoj izbornoj jedinici ne može razlikovati više od $\pm 5\%$ od prethodno navedene osnove sukladno odredbama zakona kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

Nadalje, utvrđuje se obveza tijelu državne uprave u čijem je djelu krugu izborni sustav i registar birača da prati kretanje broja birača u izbornim jedinicama i o tome tromjesečno obavještava Vladu Republike Hrvatske te da u slučaju ako dođe do odstupanja u bilo kojoj izbornoj jedinici više od $\pm 5\%$ birača od zakonom propisane osnove o tome bez odgode obavještava Vladu Republike Hrvatske.

Također, propisuje se i da Vlada Republike Hrvatske dostavlja Hrvatskome saboru izvješće o broju birača upisanih u registar birača dva puta tijekom kalendarske godine i to sa stanjem broja birača na kraju I. i III. tromjesečja.

VI. PRIGOVORI IZ ZAHTJEVA ZASTUPNIKA U HRVATSKOME SABORU

10. Podnositelji zahtjeva prigovaraju da tekst izglasanog i donesenog ZIJIZ-a/23 odstupa od stajališta koja je Ustavni sud izrazio u odluci od 7. veljače 2023. Ističu da je navedeno već bilo vidljivo iz teksta tog zakona koji je bio objavljen u e-savjetovanju, slijedom čega su zastupnici Hrvatskoga sabora tražili od Ustavnog suda da u skladu s člankom 104. Ustavnog zakona izvijesti Hrvatski sabor o potencijalnoj neustavnosti prijedloga ZIJIZ-a kako bi se spriječio nastanak dodatne štete, te u tom smislu navode:

»S obzirom na činjenicu da Ustavni sud nije prihvatio ranije navedeni prijedlog i nije donio mišljenje o potencijalnim neustavnostima, zastupnici u Hrvatskom saboru, dolje potpisani, podnose Zahtjev za ocjenu ustavnosti izglasanog ZIJIZ-a zbog neustavnosti pojedinih odredbi koje su u izravnoj suprotnosti s načelima, procedurom i tu-

mačenjima koje je Ustavni sud naveo u svojoj odluci iz veljače 2023. godine kojom je ukinuo dotadašnji ZIJIZ.

(...)

Iako je u svojoj Odluci Ustavni sud jasno i nedvosmisleno ukazao na manjkavosti podataka u Registru birača, Vlada RH kao podlogu za izradu ZIJIZ-a koristila je isključivo podatke iz Registra birača, bez prethodno poduzetih bilo kakvih radnji koje bi osigurale da se i u Odluci Ustavnog suda uočene razlike između broja birača u Registru birača i broja punoljetnih stanovnika prema Popisu stanovništva iz 2021. pokušaju svesti u razumne granice.«

10.1. Podnositelji zahtjeva ističu da i nadalje postoji »znatno odstupanje između broja punoljetnih stanovnika i osoba u Registru birača«, na što su upirali tijekom postupka javnog savjetovanja i sarskih rasprava te ističu:

»(...) Tako je primjerice, u 5. izbornoj jedinici broj birača veći za oko 21 % od broja punoljetnih stanovnika, a u 9. izbornoj jedinici oko 19 %.

Podsjećamo i kako je Vlada RH propustila u obrazloženju ZIJIZ navesti brojeve birača u izbornim jedinicama te se time oglašila i na zahtjev Ustavnog suda o potrebi imanja uvida u stvarno stanje stvari.

Stoga se s pravom može zaključiti da novoizglasanim zakonom ni na koji način nisu otklonjene 'Nedoumice, nejasnoće i nedosljednosti vezane uz podatke o broju birača [koje] priječe jasnu predodžbu o stvarnom stanju stvari o odrednici koja je od temeljne važnosti za bilo koji od niza mogućih izbornih modela, što ograničava učinkovito ostvarenje jamstva jednakog biračkog prava, na što upozorava Ustavni sud u svojoj Odluci. Kako pretpostavke koje su poslužile kao temelj izrade novog ZIJIZ nemaju nikakvo empirijsko utemeljenje, tako gorući problem ukinutog Zakona o izbornim jedinicama – nevjerodostojnost podataka o broju birača u svakoj pojedinoj izbornoj jedinici – perzistira, čime je u samim osnovama dovedena u pitanje ustavnost novoizglasanog ZIJIZ-a.«

10.2. Podnositelji zahtjeva nadalje navode da članak 14. ZIJIZ-a/23 nije u suglasnosti s odlukom od 7. veljače 2023. i »implicitnim smjernicama Ustavnog suda« te ističu:

»Premda Ustavni sud u svojoj Odluci nije eksplicitno naložio zakonodavcu da u postupku delimitacije treba voditi računa o razlikama u 'težini' glasa između pojedinih izbornih jedinica, iz citiranih dijelova Odluke jasno je da je Ustavni sud kroz svoju argumentaciju upravo u odnosu na taj kriterij, a ne na kriterij nacionalnog prosjeka, zakonodavcu dao smjernicu kako treba promatrati relativnu 'težinu' svakog glasa u pojedinim izbornim jedinicama. Štoviše, Ustavni sud u Odluci (točka 33.3) eksplicitno kaže da se nacionalnim prosjekom služio kako bi mu isti pomogao u sagledavanju cjelovite slike te za praćenje 'postojanosti trenda povećanja odstupanja u pojedinačnim izbornim jedinicama kroz dulje razdoblje'.

S obzirom na navedeno, jasno je da je članak 14. novoizglasanog ZIJIZ u suprotnosti s Odlukom i implicitnim smjernicama Ustavnog suda, jer nalaže:

'(1) Osnova za određivanje područja 10 izbornih jedinica u kojima zastupnike biraju birači s prebivalištem u Republici Hrvatskoj je prosječan broj birača upisanih u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj.

(2) Osnova iz stavka 1. ovoga članka utvrđuje se na način da se ukupni broj birača upisanih u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj podijeli s brojem 10.

(3) Broj birača u pojedinoj izbornoj jedinici ne smije se razlikovati više od + – 5 % od osnove iz stavka 1. i 2. ovoga članka sukladno odredbama zakona kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.'

Iz ovako propisane osnove za delimitaciju, čak i ako izborna jedinica A u prosjeku odstupa za +4 %, a izborna jedinica B za -4 % od nacionalnog prosjeka, njihove međusobne razlike iznose oko 8 %, što bi predstavljalo nezakonitost, a ujedno je i u suprotnosti s načinom izračuna razlike u težini glasa između izbornih jedinica koju je u argumentaciji svoje Odluke primijenio i Ustavni sud.

Takva razlika ponovno bi negirala ustavno jamstvo jednakosti prava glasa i moguće izravno utjecala na rezultate izbora, a predstavljala bi i očitu neustavnost u odnosu na supstancijalni aspekt članka 45. Ustava.«

10.3. Nadalje, podnositelji zahtjeva navode da se većina izbornih jedinica u novoizglasanom ZIJIZ-u/23 »cijepa« na geografski teško razumljiva područja koji je kriterij, prema njihovom mišljenju, Ustavni sud kontinuirano isticao kao neprihvatljiv u ukinutom zakonodavnom rješenju. Slijedom navedenog smatraju da se novoizglasanim zakonom odstupanje između izbornih jedinica ni na koji način ne ispravlja već dodatno produbljuje, te navode:

»IV. U svojem izvješću broj U-X-6472/2010, od dana 8. prosinca 2010. godine Ustavni sud je utvrdio: 'Ustavni sud primijetio je u vezi s tim da bi se u predstojećim izmjenama ili dopunama ZIJIZ-a trebala uvažavati mjerila tzv. zemljopisne kartografije, koja sadrže zahtjev da se granice izbornih jedinica trebaju, što je više moguće, podudarati s administrativnim granicama upravno-teritorijalnih jedinica, uz uvažavanje prirodnih granica.'

Unatoč ovakvom stavu, kojeg se Ustavni sud držao i u Odluci, novoizglasani ZIJIZ-a ne da ne korigira stanje iz dosadašnje podjele Hrvatske u izborne jedinice, u kojem se dogodilo 'cijepanje' Grada Zagreba i još tri županije, već ide korak dalje: umjesto da se 'cijepanje' zadrži na Gradu Zagrebu, Primorsko-goranskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Zagrebačkoj županiji, ovim se Zakonom dodatno dijele i Koprivničko-križevačka, Sisačko-Moslavačka te Zadarska županija. Dakle, problem na kojeg je ukazao Ustavni sud Zakonom nije ispravljen, već štoviše dolazi do daljnjeg odstupanja od administrativnih granica upravno-teritorijalnih jedinica. I dok su po prijašnjem ZIJIZ-u postojale tri izborne jedinice koje su pratile administrativne granice županija (III. izborna jedinica, IV. i V. izborna jedinica) u novom ZIJIZ-u više ne postoji niti jedna izborna jedinica koja minimalno jednu županiju ne dijeli.

(...)

U tom pogledu, ilustracije radi, Ustavnom sudu skrećemo pažnju na članak 8. novoizglasanog ZIJIZ koji definira područje VII. izborne jedinice koju čine Karlovačka i Ličko-senjska županija, dijelovi Sisačko-moslavačke, dijelovi Primorsko-goranske te dijelovi Zadarske županije. Tako u istoj izbornoj jedinici glasuju primjerice birači iz Popovače i oni s Paga, kao i oni iz Gline, Karlovca i otoka Vira. Upravo je ova izborna jedinica primjer koji ne da otklanja već produbljuje sumnju građana u iracionalnost i arbitrarnost izbornog sustava. Štoviše, ona je u potpunosti suprotnosti s izraženim stajalištem Ustavnog suda u točki 22.5 Odluke ...«

10.4. Podnositelji zahtjeva ističu da iako je Ustavni sud »zakonodavcu ukazao na nužnost da se izmjenama i dopunama ZIJIZ-a odrede nadležna tijela i propišu pravila za provođenje tzv. postupka delimitacije, to jest postupka za određivanje i usklađivanje područja i granica izbornih jedinica, novi ZIJIZ niti propisuje nadležna tijela, niti kriterije i pravila za provođenje postupka delimitacije kojim bi se izbjegla politizacija procesa delimitacije i kojim bi se prevenirala arbitrarnost«.

10.5. Podnositelji zahtjeva također osporavaju i proceduru donošenja ZIJIZ-a/23, smatrajući da je postupak donošenja bio ne-transparentan jer nije postojala stručna radna skupina. Navode da u izradi Prijedloga ZIJIZ-a nisu bili uključeni stručnjaci za ustavno pravo »niti jedne od 4 katedre za Ustavno pravo«, zbog čega »11 profesora Ustavnog prava sa sve 4 katedre objavili su u svibnju pismo u kojem naglašavaju bitne proceduralne aspekte izrade ZIJIZ-a među kojima posebno problematičnim ističu nepostojanje stručne radne skupine, nepostojanje stručne i javne rasprave.« U zahtjevu ističu:

»S obzirom na sastav radne skupine, nepostojanje informacija o sastavu radne skupine sve do završetka postupka usvajanja zakona, činjenice da smo po prvi puta imali postupak izrade ZIJIZ-a bez sudjelovanja stručnjaka iz područja ustavnog prava, sudjelovanja akademske zajednice i druge stručne javnosti, da nije određeno tijelo za postupak delimitacije, te da je cjelokupna netransparentnost, zatvorenost i visoka politiziranost postupka i ishoda izrade ZIJIZ-a takvog intenziteta da ozbiljno narušava povjerenje građana u izborni sustav, pozivamo Ustavni sud da ocjeni prikladnost procedure donošenja Zakona u odnosu na temeljne zahtjeve Ustavnog suda izrečene u odluci U-I-4089/2020 i dr. od dana 7. veljače 2023. godine.«

10.6. Zaključno, podnositelji zahtjeva osporavaju i odredbu o stupanju na snagu ZIJIZ-a/23. Ističu da je zakon objavljen nakon što je trebao stupiti na snagu, te da se navedena pravna situacija sada pokušava razriješiti izmjenama i dopunama ZIJIZ-a koje su donesene 20. listopada 2023. (isti dan kada je podnesen zahtjev – op. Ustavnog suda). U tom smislu od Ustavnog suda traže odgovor »je li zakon i kada stupio na snagu i jesu li izmjene i dopune ZIJIZ-a na predloženi način s ustavnopravnog aspekta valjane«.

VII. PRIGOVORI IZ PRIJEDLOGA PREDLAGATELJA

a) Predlagatelj Radelj

11. Predlagatelj Radelj u prijedlogu od 5. listopada 2023. (predmet broj: U-I-4116/2023) predlaže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 18. ZIJIZ-a, jer je tim člankom zakonodavac predvidio da zakon stupa na snagu 1. listopada 2023., a u službenom glasilu objavljen je četiri dana kasnije, te stoga smatra da cijeli ZIJIZ/23 ima povratno djelovanje. U prijedlogu ističe:

»U Konačnom prijedlogu zakona ne spominju se ni osobiti ni opravdani razlozi za određivanje stupanja zakona na snagu drukčije ili ranije od opće norme čl. 90. st. 3. Ustava.

(...)

Ustavni sud nije pozitivni zakonodavac i nema ovlast preinačivati zakonodavne odredbe, nego ih samo abrogirati. Ustavni sud svojim tumačenjem ili može bitnim ukidanjem dijela rečenice: 'a stupa na snagu 1. listopada 2023.' ne može nadomjestiti ni konvalidirati činjenicu da je zakon, premda ustavnopravno nedopustivo, faktički već stupio na snagu 1. listopada 2023., prije nego je proglašen i objavljen i bez protoka minimalnoga vakacijskoga roka. Osim toga, ta je odredba već konzumirana te ju je ustavnopravno nemoguće popraviti njezinim naknadnim ukidanjem, budući da je već proizvela ustavnopravno nedopustivo stanje da taj zakon ima povratno djelovanje u cijelosti, da je stupio na snagu prije objave i bez ikakva vakacijskoga roka, pa je time protivna članku 90. stavcima 1., 3. i 4. Ustava Republike Hrvatske.

Činjenično je stanje da Republika Hrvatska od 1. listopada 2023. nema zakona koji ustavnopravno valjano uređuje izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor i da je ozbiljan pokazatelj otuđenosti vlasti od Ustava te stupnja ugroženosti demokracije, republikanizma i konstitucionalizma u zemlji. Neustavno uređenje izbornih jedinica za izbor zastupnika u Hrvatski sabor izravno ugrožava valjanost nadolazećih parlamentarnih izbora u razdoblju kraćem od godine dana do njihova održavanja. To je glavni razlog zašto o ovom prijedlogu treba odlučiti bez odgode. Periculum in mora.

Ovakav način stupanja na snagu toga zakona logičan je završetak niza ustavnopravnih neregularnosti koji prate njegov nastanak od samoga početka, tj. počevši od imena osoba koje su ga sastavile, preko činjenice da njegove odredbe nisu slijedile upute Ustavnoga suda iz odluke broj U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. (Narodne novine, broj 24/23) do činjenice da se njime pokušava obezvrijediti tu odluku Ustavnoga suda i napraviti njezin damnatio memoriae tako što se člankom 17. Zakona normira ono što je Ustavni sud već odredio i što se ne može pregaziti zakonodavčevom odredbom.«

b) Predlagatelj Most

12. Predlagatelj Most prijedlogom predlaže ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 2. – 11. i 14. – 16., te članka 18. ZIJIZ-a/23 jer smatra da ni Vlada, kao predlagatelj ZIJIZ-a, a ni Hrvatski sabor kao donositelj ZIJIZ-a, nisu uvažili smjernice, odnosno načela, koja bi zakonodavac trebao slijediti u izradi novog zakona o izbornim jedinicama, a koje su izložene u odluci od 7. veljače 2023., odnosno izvješću broj: U-X-6472/2010 od 8. prosinca 2010. (»Narodne novine« broj 142/10.). U tom smislu u prijedlogu ističe:

»(...) Podnositelji smatraju da Zakon kojeg je donio Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, nije osigurao provedbu ustavnog jamstva jednakog biračkog prava.«

12.1. Predlagatelj Most smatra da je ZIJIZ/23 donesen u postupku u kojemu pri izradi Prijedloga ZIJIZ-a nisu poštovane smjernice iz Kodeksa dobre prakse i izbornim pitanjima Europske komisije za demokraciju kroz pravo (u daljnjem tekstu: Venecijanska komisija) jer prijedlog zakona nije izrađen od posebnog neovisnog povjerenstva. U prijedlogu ističu:

»U izradi Prijedloga zakona ta smjernica nije poštivana. Nikakvo nepristrano tijelo nije formirano, pa niti radna skupina u okviru nadležnog Ministarstva. Javnosti je potpuna nepoznanica koje su osobe radile na predloženom zakonu. Nijedan stručnjak s relevantnih područja nije javnosti obznanio da je radio na predloženom zakonu u okviru neke radne skupine ili da je pojedinačno bio uključen u izradu nacrtu zakona.

Prijedlog zakona o izbornim jedinicama, kao jedan od ključnih zakona iz područja izbornog sustava, zahtijevao bi postupak izrade koji bi bio transparentan i uključivao zainteresirane aktere – parlamentarne stranke i stručnu javnost. Ustavno načelo i vrednota demokratskog višestranačkog sustava nije poštivana u postupku izrade Prijedloga zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, a niti u postupku donošenja Zakona.«

12.2. Predlagatelj Most navodi kako je Ustavni sud ukinuo ZIJIZ/99 zbog toliko izrazitih razlika u broju birača između pojedinih općih izbornih jedinica da su one suprotne ustavnom načelu jednakog biračkog prava, tj. jednake težine glasa. Stoga smatra da novi zakon »mora nužno poštivati načelo jednakog biračkog prava«. Napominje da Vlada kao predlagatelj ZIJIZ-a smatra da je navedeni uvjet iz odluke od 7. veljače 2023. ispunila kreirajući novi prijedlog općih izbornih jedinica prema kojem pojedine izborne jedinice neće odstupati +/- 5 % od prosječnog broja birača upisanih u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj (koji se utvrđuje dijeljenjem ukupnog broja upisanih u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj s brojem izbornih jedinica), a da se pritom u Prijedlogu ZIJIZ-a i Konačnom prijedlogu ZIJIZ-a uopće ne navodi broj birača u pojedinim izbornim jedinicama s odstupanjem od prosječnog broja birača, već je taj podatak predložen javnosti u prezentaciji Vlade iz svibnja 2023. U prijedlogu ističe:

»Podnositelji smatraju da je pogrešan pristup Vlade Republike Hrvatske kao predlagatelja i Hrvatskog sabora kao donositelja Zakona u tome što je kriterij za određivanje teritorijalnog opsega općih izbornih jedinica (s obzirom da je, na žalost, zadržan model jednakog broja zastupnika po izornoj jedinici) zadržan broj birača prema registru birača. Vlada RH i Hrvatski sabor od kriterija broja birača nisu odustali, iako je Ustavni sud potvrdio ranije tvrdnje demografa da u Republici Hrvatskoj imamo oko 497.000 birača više u registru birača no što imamo punoljetnih državljana koji prebivaju u Hrvatskoj na temelju popisa stanovništva 2021.

(...)

Kako je nedvojbeno da je ukupan broj birača prema Registru birača nevjerodostojan podatak jer, kako je ustanovio Ustavni sud, stvara 'privid da čak 94,4 % ukupnog broja građana Republike Hrvatske ima biračko pravo' (točka 36.3.1. Odluke) to se Registar birača ne može koristiti kao kriterij pri izradi Zakona o izbornim jedinicama.

Pored toga, a što Ustavni sud nije naznačio, a mogao je prema dostupnim podacima, taj 'višak' broja birača nije ravnomjerno raspoređen po županijama (a posljedično i po izbornim jedinicama), već u nekim županijama uočavamo da je broj birača isti ili veći od broja punoljetnih državljana prema popisu stanovništva 2021., dok je u drugim županijama broj birača i do 10 % manji od broja punoljetnih državljana, što je svakako bliže realnom stanju. Jedan primjer ukazuje na te razlike. Kao primjer uzete su 3. i 5. izborna jedinica, koje su u određenoj mjeri izmijenjene prema prijedlogu Vlade, u odnosu na te izborne jedinice u ukinutom Zakonu. Tako su 3. izbornu jedinicu činile tri cjelovite županije sjeverozapadne Hrvatske, kojoj je novim Zakonom dodano nekoliko općina Zagrebačke županije (općine Bistra, Dubravica, Jakovlje, Luka, Marija Gorica i Pušća), dok za 5. izbornu jedinicu (koju su činile tri slavonske županije – Vukovarsko-Srijem-

ska, Brodsko-Posavska i Slavonsko-Požeska) novim Zakonom je dodan određeni broj gradova i općina Sisačko-moslavačke županije (gradovi Hrvatska Kostajnica i Novska te općine Donji Kukuruzari, Hrvatska Dubica, Jasenovac, Lipovljani i Majur). Broj birača koji koristimo je broj birača utvrđen od Ministarstva pravosuđa i uprave za lokalne izbore u svibnju 2021. i podatke o broju stanovnika prema Popisu stanovništva 2021., s referentnim stanjem 31. kolovoza 2021. Podatke prikupljene temeljem Popisa stanovništva koristio je u svojoj Odluci i Ustavni sud, a broj birača zaključen za lokalne izbore 2021. vremenski je najbliži provedbi popisa stanovništva.

Što se tiče broja birača između te dvije izborne jedinice, kako su definirane Zakonom, nema većih razlika – tako novo oblikovana 3. izborna jedinica imala je prema popisu birača iz 2021. 363.145 birača, a 5. izborna jedinica 361.458 birača. Prema tom kriteriju birači u obje izborne jedinice imali bi otprilike jednaku glasačku moć. Međutim, kada je riječ o broju stanovnika (prema Popisu 2021) 3. izborna jedinica ima 404.425 stanovnika, a 5. izborna jedinica 360.324 stanovnika. Prema tome 3. izborna jedinica, kako je definirana Zakonom imala je oko 44.000 stanovnika više od 5. izborne jedinice, prema popisu stanovništva 2021. Paradoksalno je da bi 5. izborna jedinica imala preko dvije tisuće birača više nego stanovnika (!) Notorno je tvrditi da birača mora biti znatno manje od broja stanovnika i Ustavni sud navodi kako u većini zemalja Europske unije broj birača ne prelazi 90 % broja stanovnika, a u nekima i manje od 80 %.

Prema konačnim rezultatima Popisa 2021., Republika Hrvatska ima 3.871.833 stanovnika. Prema kriteriju broja stanovnika za oblikovanje općih izbornih jedinica svaka bi izborna jedinica mogla odstupati + – 5 % od prosječnog broja od 387.183 stanovnika (3.871.833:10 = 387.183). Uzimajući taj kriterij 3. izborna jedinica imala bi 4,45 % stanovnika više od prosjeka, a 5. izborna jedinica imala bi 6,9 % stanovnika manje od prosjeka i odstupala bi više od + – 5 % od prosječnog broja od 387.183 stanovnika.

U prilog navedenih tvrdnji navodimo i argumentaciju demografa Nenada Pokosa koji je utvrdio na temelju izračuna broja punoljetnih stanovnika u pojedinim izbornim jedinicama i broja birača u njima prema prezentaciji Vlade da je u 5. izornoj jedinici čak 21,1 % više birača nego punoljetnih stanovnika ('Sve slabosti novih izbornih jedinica', Jutarnji list, 7.6.2023).

To je dodatan, specifičan moment koji nalaže da se umjesto broja birača odabere drugi kriterij kod definiranja izbornih jedinica, odnosno broja zastupnika koji će se u njima birati.«

12.3. Predlagatelj Most smatra kako činjenica da se ZIJIZ/23 temelji na broju birača znači da se nije uklonio problem nejednake težine glasa birača u pojedinim izbornim jedinicama i da stoga zakonske odredbe koje se temelje na broju birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj prema registru birača kao temelju za podjelu države na deset općih izbornih jedinica nisu u skladu s člankom 45. Ustava, te smatra da registar birača ne sadrži vjerodostojne podatke o broju birača, te da je potrebno primijeniti drugi kriterij za podjelu države na opće izborne jedinice. Prema predlagatelju to može biti kriterij broja stanovnika, broja punoljetnih stanovnika ili eventualno broja birača koji su glasali u kojem bi se slučaju broj izabranih zastupnika po izornoj jedinici utvrđivao nakon izbora.

12.4. Predlagatelj Most osporava i način određivanja granica izbornih jedinica, te smatra da je suprotan stajalištu izraženom u odluci od 7. veljače 2023. te ističe:

»9. Ustavni sud je naglasio 'načelnu nepoželjnost fragmentiranja ustaljenih administrativnih, prirodnih i drugih tradicionalnih geografskih cjelina, odnosno na poželjnost izbjegavanja iskrivljenih i nerazumljivih geometrijskih oblika' u oblikovanju izbornih jedinica. Pritom se Sud pozvao na svoje stajalište iz Izvješća 2010. da u 'predstojećim izmjenama i dopunama ZIJIZ-a u većoj bi se mjeri trebala uvažavati mjerila tzv. zemljopisne kartografije na koju obvezuje članak 36. stavak 2. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor'.

U važnom odlomku Odluke (točka 22.3) Ustavni sud navodi da 'izraženo stajalište upućuje na to da delimitacijski postupak 'crtanja' granica izbornih jedinica spajanjem dijelova državnog teritorija koje bi

građanima bilo teško pojmljivo zbog očiglednih odstupanja od socioloških, kulturoloških, zemljopisnih ili sličnih ustaljenih obrazaca organizacije svakodnevnih odnosa u hrvatskom društvu ne bi bilo moguće pravdati potrebama matematičke ujednačenosti izbornih jedinica. Ilustracije radi, čak uz ostvarenje savršene matematičke jednakosti, izborna jedinica koja bi sadržavala primarno područja sjeverne Hrvatske, a kojima bi zbog matematičkog ujednačavanja prema drugim jedinicama bio priključen neki od otoka, teško da bi odagnala sumnju građana u iracionalnost i arbitarnost izbornog sustava'.

U tom pogledu Zakon koji predviđa i nadalje model 10 općih izbornih jedinica ne samo da ne uvažava kriterij matematičke jednakosti biračkog prava građana u pojedinim izbornim jedinicama, već pada i na testu zemljopisnog izgleda tih izbornih jedinica i u tom pogledu doneseni Zakon je još gori od sadašnje konfiguracije izbornih jedinica. Naime, kod ranijih izbornih jedinica njih tri (3., 4. i 5.) od 10 obuhvaćale su u cijelosti nekoliko županija. U novom Zakonu više niti jedna izborna jedinica nije sastavljena tako da je čine jedna ili više cjelovitih županija. Predlagatelj zakona u izvješću o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću samo navodi da 14 županija u cijelosti ostaje unutar jedne izborne jedinice, dok su preostalih 6 podijeljene, kao i Grad Zagreb. Podjela Grada Zagreba samo je minimalno ublažena, jer više nije podijeljen u 4 nego u 3 izborne jedinice, kada bi Grad Zagreb, čak i u pristupu da izborne jedinice imaju jednaki broj birača, mogao biti podijeljen u samo dvije izborne jedinice. Treba dodatno naglasiti kako su u ranijem Zakonu o izbornim jedinicama samo četiri područno -regionalne jedinice bile podijeljene između dviju ili više izbornih jedinica. To su bile Grad Zagreb, Zagrebačka županija, Primorsko -goranska županija te Splitsko -Dalmatinska županija. U novom Zakonu uz navedene četiri jedinice područno-regionalne samouprave podijeljene su još tri: Koprivničko-križevačka županija, Sisačko-moslavačka županija i Zadarska županija. To u cijelosti opovrgava argumente predlagatelja da izborne jedinice u većoj mjeri nego ranije prate administrativne granice.

Krajnje je 'iracionalna i arbitarna' konfiguracija 7. izborne jedinice koja seže od Kutine u Sisačko-moslavačkoj županiji, preko Siska i Karlovca, do Matulja u zaleđu Opatije, do Senja, Gospića i otoka Paga. Izborna jedinica koja obuhvaća dijelove pet županija, geografski i gospodarski vrlo različitih nimalo ne čini logičnu i građanima razumljivu izbornu jedinicu. Predlagatelj zakona u obrazloženju svog prijedloga uopće nije naveo razloge zašto neke izborne jedinice imaju određenu konfiguraciju i kojim načelima se vodio pri definiranju granica izbornih jedinica koje cijepaju Grad Zagreb i njegovu urbanu jezgru, zašto je 4. izornoj jedinici dodao dijelove Sisačko-moslavačke, a ne Bjelovarsko-bilogorske županije, zašto 8. izborna jedinica uz Istru ima uski priobalni pojas od Opatije do Novog Vinodolskog, ali pripadajuće zaleđe, neki puta i kilometar od morske obale pripada 7. izornoj jedinici itd. Na mnoga pitanja predlagatelj nije dao odgovore, ni obrazloženja. Prijedlog koji je na kraju prihvaćen u Saboru je u cijelosti arbitran.

U točki 22.3. Odluke Ustavni sud navodi da 'delimitacijski postupak 'crtanja' granica izbornih jedinica spajanjem dijelova državnog teritorija koje bi građanima bilo teško pojmljivo zbog očiglednih odstupanja od socioloških, kulturoloških, zemljopisnih ili sličnih ustaljenih obrazaca organizacije svakodnevnih odnosa u hrvatskom društvu ne bi bilo moguće pravdati potrebama matematičke ujednačenosti izbornih jedinica. Ilustracije radi, čak uz ostvarenje savršene matematičke jednakosti, izborna jedinica koja bi sadržavala primarno područja sjeverne Hrvatske, a kojima bi zbog matematičkog ujednačavanja prema drugim jedinicama bio priključen neki od otoka, teško da bi odagnala sumnju građana u iracionalnost i arbitarnost izbornog sustava' Podnositelji smatraju kako 7. izborna jedinica u potpunosti odgovara opisu takve iracionalne i arbitarne izborne jedinice. Naravno, to je posljedica zadržavanja modela izbora jednakog broja zastupnika po izornoj jedinici, jer taj model nužno onemogućuje da granice izbornih jedinica slijede granice županija, odnosno Grada Zagreba. Pritom podnositelji naglašavaju kako Zakon, koji u podjeli izbornih jedinica slijedi granice općina i gradova, i gradskih četvrti u Gradu Zagrebu, ali ne i županija koje su u Republici Hrvatskoj svojevrsne regionalne jedinice samouprave, nije prihvatljiv, jer dovodi do toga da se općine i gradovi koji prirodno čine određenu geografsku, gospodarsku, društvenu cjelinu umjetno razdvajaju putem izbornih jedinica.

I preporuke Venecijanske komisije u Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima i postojeće zakonodavstvo u velikoj većini europskih država, koje u primjeni razmjernog izbornog sustava koriste veći broj višemandatnih izbornih jedinica, nalažu odabir modela većeg broja izbornih jedinica, koje će uvažavati postojeću upravnu podjelu zemlje, naročito županija i Grada Zagreba kako bi granice tih izbornih jedinice obuhvaćale jednu ili više županija, a u njima bi se birao različiti broj zastupnika. Pritom će zakonodavac definirati koji broj izbornih jedinica najbolje pristaje imajući u vidu zemljopisne specifičnosti Republike Hrvatske. Takav model je poželjan jer odbacuje političko krojenje izbornih jedinica (gerrymandering) uslijed stalnih promjena broja birača, već isključivo zbog demografskih promjena mijenja se broj zastupnika koji se bira u izbornim pitanjima što je tehničko pitanje.

10. Ustavni sud u svojoj odluci ponavlja stajališta iz Izvješća 2010. da 'postupak delimitacije pretpostavlja unaprijed utvrđena mjerila za delimitaciju, a obuhvaća postupovna pravila delimitacije, od kojih su najvažnija: pravila o rokovima i nadležnostima za praćenje i predlaganje delimitacije, pravila o nadzornim tijelima i njihovim nadzornim ovlastima u postupku planiranja područja izbornih jedinica (to jest u postupku tzv. 'crtanja granica' izbornih jedinica), pravila o sudjelovanju javnosti u delimitacijskom postupku te pravila o nadležnostima i postupku nadzora nad neposrednom primjenom 'karte izbornih jedinica', prihvaćene u zakonu u izbornim jedinicama, na terenu.«

12.5. Predlagatelj Most ističe da je Ustavni sud u odluci od 7. veljače 2023. istaknuo kako kontinuirano upozorava da u domaćem pravnom poretku ne postoje propisana pravila o posebnom postupku i tijelima nadležnima za neprekidno i trajno praćenje, te izradu izvješća nadležnim tijelima o potrebi periodičnog usklađivanja područja i granica općih izbornih jedinica, prethodno određenih u ZIJIZ-u/99, međutim, da se usprkos navedenim upozorenjima Ustavnog suda, odredbama ZIJIZ-a/23 ne rješava navedene probleme jer se u člancima 15. i 16. jedino normativno uređuje da nadležno ministarstvo prati kretanje broja birača, izvještava o tome Vladu, a Vlada izvještuje Hrvatski sabor u određenim vremenskim intervalima. Prema predlagatelju Mostu u navedenim odredbama »nema govora o postupku koji nalaže odluka Ustavnog suda, a nema ni traga uvažavanju smjernica iz Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije«.

Predlagatelj Most smatra da te odredbe ne predviđaju nikakvo neovisno stručno tijelo kojem bi bila povjerena zadaća brinuti se o tome poštuju li izborne jedinice, s obzirom na demografske trendove, i nadalje ustavno načelo jednakog biračkog prava, odnosno da to tijelo predlaže Hrvatskome saboru prijedlog teritorijalnog obuhvata pojedinih izbornih jedinica ili eventualno izmjenu modela izbornih jedinica u kojima se ne bi birao isti broj zastupnika u svakoj općoj izbornoj jedinici, te stoga navedene odredbe nalazi nedostatnima, te zaključno ističe:

»Svi navedeni razlozi nedvojbeno ukazuju da ni Vlada Republike Hrvatske, kao predlagatelj, a niti Hrvatski sabor kao donositelj Zakona, nisu poštivali Odluku Ustavnog suda od 7. veljače 2023., ni u postupku izrade prijedloga zakona, niti glede njegova sadržaja.

Sukladno svemu navedenom podnositelj prijedloga predlaže da Ustavni sud hitno, u roku od 30 dana, pokrene postupak za ocjenu ustavnosti odredbi članaka 2. do 11. i članaka 14. do 16. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (Narodne novine br. 114/2023 i 125/2023) i nakon provedenog postupka, ukinе osporavane odredbe Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor.«

c) Predlagatelj Radelj – ZIJIZ/23

13. Predlagatelj Radelj prijedlogom od 10. studenoga 2023. (predmet broj: U-I-4961/2023) predlaže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIJIZ-a/23 u cijelosti. U prijedlogu navodi da je ZIJIZ/23 stupio na snagu 3. studenoga 2023. te da je tim zakonom zakonodavac intervenirao u završnu odredbu zakona

»koji je bio donio samo 22 dana ranije«, i koji zakon predlagatelj osporava pred Ustavnim sudom prijedlogom u predmetu broj: U-I-4116/2023. Predlagatelj smatra da se odredbama ZIJIZ-a/23 ne mogu mijenjati odredbe ZIJIZ-a, pri čemu ističe stajalište da se kasnijim propisom ne mogu mijenjati odredbe nekog drugog ranijeg propisa o kojima ovisi stupanje na snagu tog ranijeg propisa, a koje stajalište potvrđuje u prijedlogu navedenim odlukama Ustavnog suda za koje smatra da su relevantne i u konkretnom slučaju. U prijedlogu ističe:

»Članak 2. Obrogacije glasi: 'Danom stupanja na snagu ovoga Zakona stupa na snagu Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor objavljen u 'Narodnim novinama', br. 114/23.' Ta je odredba izazvala pravne učinke tako što je dana 3. studenoga 2023., kada je Obrogacija stupila na snagu, unatragno promijenjen datum stupanja na snagu osnovnoga zakona s 1. listopada 2023. na 3. studenoga 2023. To znači:

1. da je riječ o povratnom djelovanju zakona, što je suprotno odredbi članka 90. stavka 4. Ustava;

2. da je Hrvatski sabor znao da normira suprotno obvezujućemu pravnomu shvaćanju Ustavnoga suda RH, jer je niz govornika u raspravi 17. listopada 2023. upozoravao na sentenciju iz Odluke U-II-4094/2005 od 5. travnja 2006. (Narodne novine, broj 53/06) da se odredbama kasnijeg propisa ne mogu se mijenjati odredbe o kojima ovisi stupanje na snagu ranijeg propisa;

3. da je osnovni zakon koji je (protuustavno) bio stupio na snagu 1. listopada 2023. ponovo stupio na snagu 3. studenoga 2023., ali da je i ovaj put to učinjeno u suprotnosti s Ustavom;

4. da se formalno ispravnim stupanjem na snagu Obrogacije ne može ispraviti povratno djelovanje pa stoga i neprihvatljivost osnovnoga zakona u cijelosti. S druge strane, ako on nije bio na snazi, nije ga se moglo ispravljati i dopunjavati, niti se njegova očita ništetnost u cijelosti može naknadno osnažiti (konvalidirati). Naime, ono što je od početka nevaljano, protekom vremena ne može postati valjano (Quod ab initio vitiosum est non potest tractu temporis convalescere). Pretpostavke za valjanost pravnoga posla moraju se procjenjivati prema vremenu njegova nastanka. Ništetan se posao ne može naknadno priznati, pa ni ako u međuvremenu nestane uzrok ništetnosti.«

13.1. Također, predlagatelj Radelj ističe i formalnu protuustavnost osporenog ZIJIZ-a/23, jer prema njegovom mišljenju nije donesen u odgovarajućem postupku. Predlagatelj Radelj smatra da ZIJIZ/23 nije donesen u skladu s odredbom članka 174. stavka 4. Poslovnika Hrvatskoga sabora (»Narodne novine« broj 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20. – odluka USRH broj: U-I-4208/2020 i 123/20.; u daljnjem tekstu: Poslovnik) te u tom smislu u prijedlogu ističe:

»Obrogacija kao formalno novi zakon nije donesena uz poštovanje odredbe članka 174. stavka 4. Poslovnika Hrvatskoga sabora koji određuje: 'Uz prijedlog zakona predlagatelj će dostaviti i izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću te Iskaz o procjeni učinaka propisa u skladu s posebnim propisom.'

Predlagatelj Obrogacije nije proveo savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, nego se pozvao da je ono provedeno za osnovni zakon, 'od 25. svibnja do 24. lipnja 2023. te je time ispunjena obveza iz članka 11. Zakona o pravu na pristup informacija'.

Predlagatelj Obrogacije nije napravio ni procjenu učinaka propisa nego je izjavio da je ona provedena za osnovni zakon te da je 'time ispunjena obveza iz članka 16. Zakona o procjeni učinaka propisa'.

Predlagatelj je predložio donošenje Obrogacije po hitnom postupku 'budući da je Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske ... od 7. veljače 2023. ukinut Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora koji je prestao važiti s danom 1. listopada 2023.'

Svim tim navodima predlagatelj potvrđuje da osnovni zakon nije postojao ili bio na snazi, kad se Obrogacijom preuzima javnu raspravu i procjenu učinaka kao da su oni primjenjivi na Obrogaciju ili namijenjeni njoj, i obrazlaže da nakon ukidanja zakona u materiji izbornih

jedinica postoji pravna praznina pa Obrogaciju zato treba žurno donijeti, kao da ne postoji zakon koji je stupio na snagu 1. listopada 2023.

No, kako je Obrogacija obrisala odredbu o stupanju na snagu osnovnoga zakona, slijedi da on pouzdano nije ni bio ni postao zakon, nego bi to mogao postati kao dopunjak Obrogacije, čime se stvara začarani krug. Naime, Obrogacija se u tom sklopu nema na što nasloniti, nema što promijeniti kao novela.»

VIII. OČITOVANJE VLADE

14. Ustavni sud zaprimio je dva očitovanja Vlade, i to 23. studenoga 2023. i 22. prosinca 2023. (vidi točku 5. obrazloženja).

15. U očitovanju Vlade na navode zahtjeva i prijedloga u predmetima broj: U-I-4116/2023, U-I-4423/2023 i U-I-4599/2023 (klasa: 022-03/23-39/13, urbroj: 50301-21/21-23-3 od 23. studenoga 2023.) navodi se:

»Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (‘Narodne novine’, br. 116/99., 109/00., 53/03., 69/03.-pročišćeni tekst, 44/06., 19/07., 20/09., 145/10., 24/11., 93/11. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 120/11. – pročišćeni tekst, 19/13., 66/15. – pročišćeni tekst, 104/15. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 98/19.) uređuje se izbor zastupnika u Hrvatski sabor te se propisuje da zastupnike biraju, na temelju općeg i jednakog biračkog prava, svi hrvatski državljani s navršenih 18 godina života (u daljnjem tekstu: birači) i da za zastupnika može biti biran hrvatski državljani s navršenih 18 godina života. Istim je člankom toga Zakona propisano i da zastupnici u Hrvatskome saboru imaju pravo uvida u registar birača za vrijeme dok obnašaju dužnost.

Navedenim je Zakonom u članku 38. stavku 1. propisano da se 140 zastupnika, ne računajući zastupnike nacionalnih manjina i zastupnike koje biraju hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, bira tako da se područje Republike Hrvatske podijeli na deset izbornih jedinica te se u svakoj izbornoj jedinici bira 14 zastupnika u Hrvatski sabor.

Istim se Zakonom u članku 39. propisuje da se izborne jedinice određuju Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor tako da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od + – 5 % te da se pri određivanju izbornih jedinica mora, koliko je to najviše moguće, voditi računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.

(...)

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske od 7. veljače 2023., broj: U-I-4089/2020, U-I-3864/2020 i U-I-7166/2022 (‘Narodne novine’, broj 24/23.) ukinut je Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora (‘Narodne novine’, broj 116/99.) koji je sukladnoj toj Odluci prestao važiti 1. listopada 2023.

U točki 39. navedene Odluke navodi se da je u okviru izraženih načelnih stajališta, Ustavni sud Republike Hrvatske jasno izrazio temeljnu važnost koju jamstvo jednakosti prava glasa, zajamčeno člankom 45. Ustava, ima za legitimitet i redovno funkcioniranje demokratskog političkog sustava. Istovremeno, uvažavajući slobodu procjene koje je Ustav povjerio Hrvatskome saboru u odnosu na definiranje izbornog sustava, Ustavni sud Republike Hrvatske je, počevši s Izvješćem/2010 nadalje, svoju praksu nadzora ustavnosti izbornog sustava razvijao s pozicije povjerenja prema zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Ustavni sud Republike Hrvatske je također izrazio razumijevanje prema činjenici da je izborni sustav složen cjelina koju nije jednostavno urediti na način koji će biti lišen ikakvih nedoumica. Ustavni sud Republike Hrvatske je to razumijevanje izrazio u rješenju iz 2015. kada je naglasio da Ustavni sud Republike Hrvatske neće biti sklon proglašavati neustavnim tek jedan dio puno šire i složene izborne cjeline koja je funkcionalno usko povezana s drugim dijelovima očekujući od zakonodavca da postupi odgovorno, te samostalno odlučiti koji dio cjeline izbornog sustava će prilagođavati i na koji način. Ustavni sud Republike Hrvatske je stoga ponovo ukazao i na svoje stajalište izraženo u rješenju iz 2015.: ‘44. Na kraju je potrebno podsjetiti da zakonodavcu uvijek ostaje otvorena pravna mogućnost da odabere i drugi mogući pristup, to jest da se umjesto mijenjanja područja i granica izbornih jedinica opredijeli

za usklađivanje broja mandata s brojem birača u pojedinoj (fiksnoj) izbornoj jedinici, na koju je mogućnost također upućeno u Izvješću broj: U-X-6472/2010. Takvo opredjeljenje zakonodavca pretpostavljalo bi izmjene i dopune ZIZHS-a.’

Međutim, nastavlja se dalje u točki 39. navedene Odluke, Ustavni sud je počevši s Izvješćem/2010 jasno ukazivao da će pratiti razvoj okolnosti unutar izbornog sustava koje mogu ugroziti primjenu jamstva jednakog i biračkog prava odnosno da istu odgovornost očekuje i od zakonodavca. Štoviše, upozorio je da su s protokom vremena neminovna odstupanja koja će izborni sustav dovoditi u tenziju s njegovim ustavnim okvirom jer proizlaze iz životnih okolnosti koje nisu pod izravnom kontrolom zakonodavca. Iz tog razloga, Ustavni sud je Hrvatskome saboru ukazivao na pozitivnu obvezu koja za njega proizlazi iz članka 45. Ustava. Od prvog upozorenja 2010. godine do danas Hrvatski sabor nije ispunio svoju pozitivnu obvezu kroz zakonodavne intervencije u izbornom zakonodavstvu. Razumijevanje i povjerenje ne mogu biti takvi da u pitanje dovedu temeljno pravo općeg i jednakog biračkog prava.

Predstavnička demokracija, ističe Ustavni sud Republike Hrvatske, kao jedna od najviših ustavnih vrednota iz članka 3. Ustava, počiva na postavci članka 1. Ustava da vlast proizlazi i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Stoga samo većina svih ravnopravnih članova zajednice – tko god oni bili i gdje god oni prebivali – može izabrati odgovarajuću većinu članova i članica predstavničkog tijela. Iz tog razloga, svjesno ili sustavno zanemarivanje činjenice da su glasovi građana u jednom dijelu države kroz dulje vremensko razdoblje poprimili značajno veću težinu, a time i utjecaj u odnosu na glasove građana u drugom dijelu države bilo bi u suprotnosti sa supstancijalnim aspektom članka 45. Ustava koji proizlazi upravo iz članka 1. i članka 3. Ustava.

Utvrđene razlike u broju birača između vrlo velikog broja postojećih izbornih jedinica, čije postojanje je objektivno dokazano podacima iz nezavisnih izvora kroz dovoljno dugo razdoblje, dovode u sumnju demokratski karakter cjelokupnih izbora s obzirom na očiglednost odstupanja od supstancijalnog aspekta jamstva jednakog i općeg biračkog prava iz članka 45. Ustava. Štoviše, opseg odstupanja od načela jednake težine općeg i biračkog prava utvrđen u okviru ovoga predmeta ukazuje na visoku vjerojatnost izravnog i neposrednog utjecaja na konačni ishod izbornog postupka koji bi bio proveden prema postojećim zakonskim odredbama.

Suočen s navedenim činjenicama, Ustavni sud Republike Hrvatske je zaključio da trenutni izborni sustav temeljen na deset izbornih jedinica, određenih odredbama članaka 2. -11. ZIJIZ-a, značajno odstupala od načela jednakog biračkog prava, prije svega u njegovom supstancijalnom aspektu, koji jamči jednaku glasačku moć svakog birača odnosno težinu svakog glasa.

Slijedom navedenog, Ustavni sud Republike Hrvatske je u točki 40. navedene Odluke utvrdio da Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora nije u suglasnosti s člankom 45. Ustava te je u točki 41. navedene Odluke odredio da je Hrvatski sabor dužan ispuniti obvezu iz članka 45. Ustava i osigurati provedbu ustavnog jamstva jednakog biračkog prava do 1. listopada 2023.»

a) Očitovanje vezano uz zahtjev zastupnika u Hrvatskome saboru

15.1. U odnosu na podneseni zahtjev zastupnika u očitovanju se navodi:

»Vezano za navedene tvrdnje podnositelja, ukazuje se da je odredbom članka 39. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske propisano da zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom mora sadržavati među ostalim i oznaku odredbi čija se ustavnost osporava te oznaku odredbi Ustava za koje se u zahtjevu tvrdi da su povrijeđene.

Navedeni Zahtjev, odnosno njegov sadržaj ne sadrži ono što sukladno odredbi članka 39. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske mora sadržavati zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom; u konkretnom slučaju predmetni Zahtjev ne sadržava oznaku odredbi čija se ustavnost osporava te oznaku odredbi Ustava za

koje se u zahtjevu tvrdi da su povrijeđene. Nasuprot navedenoj obli-gatornoj normi, koja se u navedenom Ustavom zakonu u članku 39. stavku 1. očituje u izričaju: 'mora', podnositelji navode kako 'podnose Zahtjev za ocjenu ustavnosti izglasanog ZIJIZ-a zbog 'neustavnosti pojedinih odredbi' ne navodeći pritom koje su to 'pojedine odredbe' Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor po njihovom mišljenju neustavne, odnosno za koje se točno odredbe toga Zakona osporava ustavnost bez navođenja oznaka odredbi Ustava koje bi bile povrijeđene tim odredbama Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor. (...)»

15.2. U odnosu na prigovore iz zahtjeva zastupnika kako tekst izglasanog i donesenog ZIJIZ-a/23 odstupa od stajališta koja je Ustavni sud izrazio u odluci od 7. veljače 2023., u očitovanju se navodi:

»U dijelu u kojem se podnositelji pozivaju na sljedeći izvod iz točke 22.3. Odluke prema kojem 'Prvo, Ustavni sud kroz svoju praksu ukazivao je da su načela objektivnosti, razumljivosti i transparentnosti izbornog sustava preduvjet njegove usklađenosti s Ustavom...' ističe se kako je zakon kojim se uređuju pitanja izbora zastupnika u Hrvatski sabor, sukladno Ustavu Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. Iako su odredbe navedenog Zakona u nekoliko navrata bile predmetom ocjene ustavnosti od strane Ustavnog suda, ističe se da odredbe toga Zakona koje se odnose na izbor zastupnika u Hrvatski sabor u dijelu koji se odnosi na način biranja 140 zastupnika u Hrvatski sabor (članak 38. Zakona) kao i one odredbe koje se odnose na određivanje izbornih jedinica za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (članak 39. Zakona) nisu nikada bile predmet ocjene suglasnosti s Ustavom, jednako kao i sam taj Zakon u cjelini. Temeljem navedenog, jasno je da su navedene odredbe toga Zakona u suglasnosti s Ustavom.

U dijelu koji se odnosi na izvod iz točke 22.4. Odluke te se navodi izvod iz te točke koji glasi: 'Temeljna svrha delimitacijskih kriterija je da se određivanje i periodično usklađivanje područja i granica općih izbornih jedinica objektivizira i podredi pravilima struke te se na taj način izuzmu iz isključive domene političkog odlučivanja kako bi se umanjio rizik arbitrarnosti postupka delimitacije izbornih jedinica koji neminovno dovodi do urušavanja povjerenja građana u pravičnosti i demokratskičnost izbornog sustava.' ističe se kako se upravo odredbama Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor ('Narodne novine', br. 114/23. i 125/23.) uređuju po prvi puta pitanja koja se odnose na delimitaciju granica izbornih jedinica i to na način da sukladno članku 15. toga Zakona tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu izborni sustav i registar birača, Ministarstvo pravosuđa i uprave, prati kretanje broja birača u izbornim jedinicama i o tome tromjesečno obavještava Vladu Republike Hrvatske. Isto tako, Ministarstvo pravosuđa i uprave u slučaju ako dođe do odstupanja u bilo kojoj izornoj jedinici više od + – 5 % od Zakonom utvrđene osnove za određivanje područja izbornih jedinica u kojima zastupnike bira-ju birači s prebivalištem u Republici Hrvatskoj dužno je bez odgo-de obavijestiti Vladu Republike Hrvatske. Nadalje, člankom 16. istoga Za-kona propisano je da, vezano uz pitanja delimitacije granica izbornih jedinica, Vlada Republike Hrvatske dostavlja Hrvatskome saboru kao nositelju zakonodavne vlasti izvješće o broju birača upisanih u registar birača, i to o broju birača po izbornim jedinicama, dva puta tijekom kalendarske godine, na kraju I. i III. tromjesečja.

(...)

(...) imajući u vidu sve prethodno navedeno ističe se da su sukladno Ustavu i na Ustavu i zakonu donesenim propisima poslovi koji se odnose na delimitaciju granica izbornih jedinica na način kako su uređeni odredbama članka 15. i 16. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, poslovi državne uprave koje obavlja tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu politički sustav, izborni sustav i registar birača (a riječ je o pitanjima, odnosno poslovima koji nisu dio europske pravne stečevine, već isključivo unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske) je Ministarstvo pravosuđa i uprave i sukladno članku 52. stavku 1. Zakona o sustavu državne uprave ima čelnika koji predstavlja, upravlja i rukovodi tijelom državne uprave, brine o zakonitom i pravilnom izvršavanju propisa iz njegova djelokruga te obavlja i druge poslove prema posebnom zakonu. Člankom 56. stavkom 1. istoga Za-

kona propisano je da je čelnik tijela državne uprave koje je ustrojeno kao ministarstvo ministar, koji sukladno ranije navedenim odredbama Ustava i Zakona o Vladi Republike Hrvatske čini zajedno s drugim članovima Vladu Republike Hrvatske, a kojoj je povjerenje iskazano od većine svih zastupnika u Hrvatskome saboru sukladno ustavnim i zakonskim odredbama, a koji zastupnici opet predstavljaju narod sukladno članku 1., 71. i 72. Ustava.

(...)

Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor sada se po prvi put uređuju pitanja koja se odnose na nadležnost za delimitaciju, rokovi za praćenje i predlaganje delimitacije te pitanja nadzora i nadzornih tijela u delimitacijskom postupku. Ministarstvo pravosuđa i uprave prati kretanje broja birača u izbornim jedinicama i o tome tromjesečno obavještava Vladu Republike Hrvatske, a u slučaju ako dođe do odstupanja u bilo kojoj izornoj jedinici više od + – 5 % birača od osnove iz članka 14. toga Zakona Ministarstvo pravosuđa i uprave o tome bez odgo-de obavještava Vladu Republike Hrvatske, dok Vlada Republike Hrvatske Hrvatskome saboru (nositelju zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj) dostavlja izvješće o broju birača upisanih u registar birača i broju birača u izbornim jedinicama dva puta tijekom kalendarske godine i to na kraju I. i III. tromjesečja.

Nadalje, smatra se kako je prethodno navedeno zakonsko rješenje delimitacije s mogućim ishodom određivanja i usklađivanja granica izbornih jedinica potpuno sukladno ustavnim odredbama kojima se uređuju pitanja diobe vlasti, uređenja tijela državne vlasti i njihovog djelokruga te pitanja koja se odnose na uređenje izbornog sustava, pri tome vodeći računa i o odredbama koje se odnose na sustav državne uprave, bez da se naruši primarno mjerilo jednake težine biračkog gla-sa u svakoj izornoj jedinici.

Vezano za predlaganje postupka delimitacije, ukazuje se kako se izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor određuju zakonom, a sukladno odredbama članka 85. Ustava pravo predlagati zakone ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika, radna tijela Hrvatskoga sabo-ra te Vlada Republike Hrvatske.»

15.3. U odnosu na prigovore iz podnesenog zahtjeva kako u ZIJIZ-u/23 nisu otklonjene »nedoumice i nejasnoće i nedosljednosti vezane uz podatke o broju birača«, u očitovanju se navodi:

»Nadalje, vezano za pitanja koja se odnose na podatke iz registra birača kao osnovu za određivanje izbornih jedinica, ističe se ponovo kako je člankom 45. Ustava u stavku 1. propisano da hrvatski državljani s navršених 18 godina (birači) imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor.

Isto tako, člankom 4. stavkom 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor propisano je da zastupnike u Sabor biraju, na temelju općeg i jednakog biračkog prava, svi hrvatski državljani s navršених 18 godina života (birači).

Dakle, na istovrstan način ovo je pravo uređeno odredbama Ustava i Zakona, što znači da navedena odredba Zakona ne može biti predmetom potencijalne ocjene ustavnosti, a imajući u vidu praksu Ustavnog suda, zadnje u predmetu Broj: U-I-2232/2020 od 3. listopada 2023.

Zakonom o registru birača ('Narodne novine', br. 114/12., 105/15. i 98/19.) propisano je u članku 3. da je registar birača zbirka osobnih podataka o svim biračima hrvatskim državljanima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj i hrvatskim državljanima koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj te državljanima država članica Europske unije koji ostvaruju biračko pravo u Republici Hrvatskoj. Člankom 4. toga Zakona, nadalje je propisano da birač može ostvariti svoje biračko pravo nakon što je upisan u registar birača dok je člankom 8. Zakona o registru birača propisano da se registar birača vodi po službenoj dužnosti za svaki grad odnosno općinu, a temelji se na načelu stalnosti te da se unutar grada, odnosno općine registar birača vodi po naseljima, ulicama i trgovima, a adresni podaci temelje se na registru prostornih jedinica, sukladno posebnom zakonu. Vezano za načelo stalnosti, ističe se da je člankom 14. Zakona o registru birača propisano koje su podatke o biračima policijske uprave ili postaje koje vode zbirku podataka o prebivalištu i boravištu dužne odmah dostaviti nadležnom upravnom tijelu prema mjestu prebivališta.

Vlada Republike Hrvatske smatra potrebnim istaknuti, kako je vođenje registra birača, koji je službena evidencija, 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 za razliku od podataka iz popisa stanovništva koji je prema članku 4. Zakona o popisu stanovništva, kućanstva i stanova u Republici Hrvatskoj 2021. godine ('Narodne novine', br. 25/20. i 34/21.) najveće statističko istraživanje u Republici Hrvatskoj koje se provodi svakih deset godina radi prikupljanja osnovnih podataka o broju, prostornom rasporedu i sastavu stanovništva prema njegovim demografskim, ekonomskim, obrazovnim, migracijskim i ostalim obilježjima, podataka o kućanstvima i stanovima te o njihovim obilježjima. Isto tako ističe se i da je člankom 17. stavkom 2. istoga Zakona propisano da službeni rezultati Popisa nisu osnova za uspoređivanje s drugih državnim evidencijama koje se vode o osobnim stanjima građana.

Stoga, potrebno je imati u vidu da je Ustavom u članku 45. stavku 1., jednako kao i u članku 4. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor propisano da opće i jednako biračko pravo u izborima imaju birači, a ne stanovnici.

Nastavno na navedeno, ističe se kako je pogrešna, paušalna i potpuno neutemeljena te u Zahtjevu nedokazana tvrdnja podnositelja 'Kako pretpostavke koje su poslužile kao temelj kod izrade novog ZIJIZ nemaju nikakvo empirijsko utemeljenje' uz napomenu da podnositelji ne daju u Zahtjevu nikakav dokaz za to.

Vezano za navedeno, ukazuje se i na izričaj iz Izdvojenog podupirajućeg mišljenja u odnosu na Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4089 i dr. od 7. veljače 2023. suca i predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske dr. sc. Miroslava Šeparovića u kojem se navodi sljedeće: 'Dakle, svi drugi podaci i registri, uključujući i Popis stanovništva, mogu biti orijentacijski ili kontrolni, ali prema Ustavu (članak 45.) glasuju birači, a ne stanovnici, osiguranci i dr.'«

15.4. U očitovanju se Vlade u odnosu na prigovore iz zahtjeva u pogledu netransparentnosti u proceduri donošenja ZIJIZ-a/23 navodi sljedeće:

»Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor predložila je Vlada Republike Hrvatske na donošenje tijelu zakonodavne vlasti kao Ustavom ovlaštenim predlagatelju. Nacrt prijedloga zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor i Nacrt konačnog prijedloga zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor izradio je stručni nositelj odnosno tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu politički i izborni sustav, izborno pravo i registar birača.

Prethodno je već navedeno u tekstu ovoga očitovanja kako čelnik tijela državne uprave može svojom odlukom, sukladno članku 23. Uredbe o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, osnovati radnu skupinu za izradu nacrt prijedloga zakona, što znači da je riječ o dispoziciji, a ne obvezi čelnika tijela.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske kojom je ukinut Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora od 7. veljače 2023. objavljena je u 'Narodnim novinama', broj 24 od 1. ožujka 2023. i tom je Odlukom određeno da ukinuti Zakon prestaje važiti 1. listopada 2023. Točkom 41. Odluke Ustavni sud Republike Hrvatske je odredio da je Hrvatski sabor dužan ispuniti obvezu iz članka 45. Ustava i osigurati provedbu ustavnog jamstva jednakog biračkog prava do 1. listopada 2023.

Stoga je bilo potrebno provesti prije svega odgovarajući obvezni postupak donošenja zakona, a koji se sastoji od obveze savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, odgovarajućeg postupka na radnim tijelima te na sjednicama Vlade Republike Hrvatske u smislu utvrđivanja Prijedloga zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor te Konačnog prijedloga zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor sukladno odredbama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske ('Narodne novine', br. 154/11., 121/12., 7/13., 61/15., 99/16., 57/17., 87/19. i 88/20.) te upućivanja tih prijedloga u proceduru Hrvatskoga sabora koja je propisana odredbama Poslovnika Hrvatskoga sabora ('Narodne novine', br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20.-Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 123/20. i 86/23. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske).

Prije upućivanja Nacrta prijedloga zakona u proceduru Vlade Republike Hrvatske, Nacrt prijedloga zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor bio je na javnom savjetovanju u trajanju od 30 dana, od 25. svibnja do 24. lipnja 2023. na portalu e-Savjetovanja sukladno članku 11. Zakona o pravu na pristup informacijama ('Narodne novine', broj 25/13.) i članku 13. stavku 6. Zakona o procjeni učinaka propisa ('Narodne novine', broj 44/17.). U postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću svatko je, pa tako i predstavnici stručne javnosti, mogao dati komentar na Nacrt prijedloga zakona te je ukupno dano 39 komentara.

Vlada Republike Hrvatske utvrdila je Prijedlog zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor na svojoj 233. sjednici održanoj 6. srpnja 2023. te ga je uputila u Hrvatski sabor.

Rasprava o Prijedlogu zakona održana je na 16. sjednici Hrvatskoga sabora 12. srpnja 2023., a o Prijedlogu zakona raspravljala su prethodno radna tijela Hrvatskoga sabora odbori, kao matično radno tijelo Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav 11. srpnja 2023. te Odbor za zakonodavstvo 10. srpnja 2023.

Hrvatski sabor je na svojoj sjednici održanoj 16. srpnja 2023. donio zaključak da se prihvća Prijedlog zakona te je sve primjedbe, prijedloge i mišljenja uputio predlagatelju radi pripreme Konačnog prijedloga zakona.

Nastavno na primjedbe podnositelja kako nije postojala stručna rasprava prilikom izrade Zakona, Vlada Republike Hrvatske ističe kako su članovi Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, osim zastupnika u Hrvatskom saboru i imenovani članovi koji su svi primjerice pravne struke, ustavnopravni stručnjaci s visokih učilišta u Republici Hrvatskoj te koji jesu ili su mogli uzeti svoje mjesto u raspravi pred tim Odborom (<https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbor-za-ustav-poslovnik-i-politicki-sustav-10-saziv-hrvatskoga-sabora>), tako da ne stoji primjedba podnositelja da nije postojala stručna rasprava o Prijedlogu zakona.

Nadalje, Konačni prijedlog zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor Vlada Republike Hrvatske utvrdila je na svojoj 247. sjednici održanoj 31. kolovoza 2023. te ga je uputila u Hrvatski sabor.

Rasprava o Konačnom prijedlogu zakona održana je na 18. sjednici Hrvatskoga sabora 20. srpnja 2023., a o Konačnom prijedlogu zakona raspravljala su prethodno radna tijela Hrvatskoga sabora, odbori, kao matično radno tijelo Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav 19. rujna 2023. te Odbor za zakonodavstvo također 19. rujna 2023.

Hrvatski sabor je na svojoj sjednici održanoj 28. rujna 2023. donio Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

Iz svega navedenoga, jasno i nedvosmisleno proizlazi kako je postupak donošenja Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor sukladan svim ustavnim i zakonskim zahtjevima koji se traže kod donošenja zakona.

U dijelu Zahtjeva u kojem podnositelji navode kako nisu bili u mogućnosti podnositi amandmane na Konačni prijedlog zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor i to iz razloga što je u obrazloženju Konačnog prijedloga zakona propušteno navođenje brojeva birača po pojedinim izbornim jedinicama ističe se kako je člankom 4. stavkom 3. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor propisano da zastupnici imaju pravo uvida u registar birača za vrijeme dok obnašaju dužnost. Budući da zastupnici imaju zakonski utvrđenu mogućnost uvida u registar birača, netočna je tvrdnja da nisu mogli podnositi amandman jer nisu imali uvid u broj birača po predloženim izbornim jedinicama.

Nastavno na navedeno, ukazuje se kako tijekom cijelog postupka izrade Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika niti jedan zastupnik 10. saziva Hrvatskoga sabora nije zatražio podatke o broju birača.

Da tome nije tako, dokaz su amandmani koje su podnijeli pojedini klubovi zastupnika, odnosno zastupnici u Hrvatskome saboru, a koji se upravo odnose na pripadnost pojedinih gradova i općina izbornim jedinicama (<https://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-izbornim-jedinicama-za-izbor-zastupnika-u-hrvatski-sabor-drugocitanje?t=140256&tid=211798>).

U svrhu ovoga postupka u nastavku se navodi da su kod upućivanja Konačnog prijedloga zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor kao polazna vrijednost uzeti podaci o broju birača upisanih u službenu evidenciju koja se vodi temeljem Zakona, registar birača na dan 22. kolovoza 2023. Ukupan broj birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj na dan 22. kolovoza 2023. bio je 3.641.998 koji je podijeljen s 10 izbornih jedinica dao osnovu od 364.199,8 birača što je zaokruženo dalo 364.200 birača. Broj birača u svakoj je izornoj jedinici bio sukladan zakonskom rasponu od + – 5 % od utvrđene osnove, a što se prikazuje u donjoj tablici:

Izborne jedinice	Broj birača u izbornim jedinicama prema Konačnom prijedlogu zakona (podaci iz registra birača na dan 22. 8. 2023.)
I.	356.376
II.	360.087
III.	360.567
IV.	369.819
V.	356.818
VI.	365.190
VII.	359.407
VIII.	372.287
IX.	369.210
X.	372.237
UKUPNO:	3.641.998

15.5. U očitovanju se Vlade u odnosu na prigovore u podnesenom zahtjevu da članak 14. ZIJIZ-a/23, kojim se propisuje način određivanja područja deset izbornih jedinica za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, nije suglasan s odlukom od 7. veljače 2023. i »implicitiranim« smjernicama Ustavnog suda navodi:

»(...) ističe se kako je odredbom članka 39. stavka 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor propisano da se izborne jedinice određuju Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor tako da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od + – 5 % te da ovakvo zakonsko uređenje predstavlja razradu odredbe članka 39. stavka 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.

Vlada Republike Hrvatske kao predlagatelj ovoga Zakona, kod njegovog predlaganja morala je uzeti u obzir ustavne odredbe koje definiraju Republiku Hrvatsku kao jedinstvenu i nedjeljivu državu u kojoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana, a koji tu vlast ostvaruje izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.

Biračko pravo na svim izborima, pa tako i u izborima za Hrvatski sabor je opće i jednako za sve hrvatske državljane s navršених 18 godina života (birače). Birači koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj biraju 140 zastupnika tako da se područje Republike Hrvatske podijeli na deset izbornih jedinica te se u svakoj izornoj jedinici bira 14 zastupnika u Sabor. Imajući u vidu da je Republika Hrvatska jedinstvena i nedjeljiva država u kojoj svi birači imaju opće i jednako biračko pravo temeljem kojega biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor, a da su izborne jedinice potencijalno promjenjive i da je određivanje njihovog područja potencijalno podložno promjenama, smatra se kako je bilo potrebno odrediti osnovu na nacionalnoj razini, a koja je tako određena osnova prosječan broj birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. U unitarnoj državi kakva Republika Hrvatska po svom ustavnopravnom uređenju jest, zastupnici koji se biraju u Hrvatski sabor zastupnici su svih birača državljana Republike Hrvatske, a ne pojedinih županija, gradova ili općina, odnosno izbornih jedinica u kojima su izabrani. Stoga je Vlada Republike Hrvatske kao predlagatelj zakona prikladnim smatrala odrediti osnovu na nacionalnoj razini kao polaznu točku od koje se u pojedinoj izornoj jedinici broj birača ne smije razlikovati više od + – 5 % od te osnove.«

15.6. U pogledu prigovora iz podnesenog zahtjeva da se izglasanim ZIJIZ-om/23 većina izbornih jedinica »cijepa« na geografski teško razumljiva područja Vlada u očitovanju navodi:

»Vezano za pitanja tzv. 'cijepanja' Grada Zagreba i pojedinih županija na više izbornih jedinica, a na koje ukazuju u svome obrazloženju podnositelji Zahtjeva, još jednom se ukazuje na članak 39. stavak 2. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor kojim je propisano da se pri određivanju izbornih jedinica mora koliko je to najviše moguće voditi računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.

U ovome Zakonu kod određivanja izbornih jedinica, koliko je to najviše moguće, vođeno je računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj te se istovremeno vodilo računa i da se ne naruši primarno mjerilo: jednaka težina biračkog glasa u svakoj izornoj jedinici, a sve sukladno Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Imajući u vidu navode podnositelja o područjima Republike Hrvatske koje čine pojedine izborne jedinice, s naglaskom na VII. Izbornu jedinicu te stavove Ustavnog suda Republike Hrvatske sadržane u točki 22. Odluke, a koje ponavljaju podnositelji u svom Zahtjevu da 'delimitacijski postupak 'crtanja' granica izbornih jedinica spajanjem dijelova državnog teritorija koje bi građanima bilo teško pojmljivo zbog očiglednih odstupanja od socioloških, kulturoloških, zemljopisnih ili sličnih ustaljenih obrazaca organizacije svakodnevnih odnosa u hrvatskom društvu ne bi bilo moguće pravdati potrebama matematičke ujednačenosti izbornih jedinica. Ilustracije radi, čak uz ostvarenje savršene matematičke jednakosti, izborna jedinica koja bi sadržavala primarno područja sjeverne Hrvatske, a kojima bi zbog matematičkog ujednačavanja prema drugim jedinicama bio priključen neki od otoka, teško da bi odagnala sumnju građana u iracionalnost i arbitrarnost izbornog sustava.' smatra se u nastavku ukazati na sljedeće činjenice koje su bitne za određivanje područja svih deset izbornih jedinica u kojima zastupnike u Hrvatski sabor biraju birači koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj:

I. izborna jedinica obuhvaća dio Grada Zagreba, gradske četvrti u središnjim i južnim dijelovima te južni dio Zagrebačke županije. Navedena područja Grada Zagreba i Zagrebačke županije čine povezanu i sustavnu cjelinu čiji su dijelovi upućeni demografski, prostorno, geografski, sociološki jedan na drugi. Da je tome tako dokazuju i odredbe Glave VI. Zakona o Gradu Zagrebu ('Narodne novine', br. 62/01., 125/08., 36/09., 119/14., 98/19. i 144/20.) kojima se na poseban način uređuju odnosi između Grada Zagreba i Zagrebačke županije. Također, ukazuje se i da je područje Grada Velike Gorice, te općina Kravarsko, Orle i Pokupsko bilo do 29. rujna 1995. u sastavu Grada Zagreba temeljem članka 3. tada na snazi Zakona o Gradu Zagrebu ('Narodne novine', broj 90/92.), a da je primjerice Grad Zagreb od 29. rujna 1995. do 15. veljače 1997. bio u sastavu Zagrebačke županije temeljem odredbi članaka 1. i 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Gradu Zagrebu ('Narodne novine', broj 69/95.) i članaka 2. i 3. Zakona o Zagrebačkoj županiji ('Narodne novine', broj 69/95.), odnosno članka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Gradu Zagrebu ('Narodne novine', broj 14/97.).

Područje Zagrebačke županije koje se nalazi u I. izornoj jedinici temeljem prethodno navedenih čimbenika čini jedinstveni prostor s dijelom Grada Zagreba koji se nalazi u toj izornoj jedinici. Na navedenom području Zagrebačke županije nalazi se urbano područje Grada Velike Gorice koje je prostorno kontinuirano spojeno s urbanim područjem Grada Zagreba – gradska četvrt Novi Zagreb – istok i s kojim prostorno i geografski čini jednu cjelinu. Na području Grada Velike Gorice nalazi se i Zračna luka Zagreb d.o.o., u kojoj značajni osnivački udio ima Grad Zagreb, gotovo najvažniji cestovni pravac u Republici Hrvatskoj zagrebačka obilaznica koja se s jednim dijelom nalazi i na području Grada Zagreba te auto-cesta A11 i željeznička pruga koji povezuju Zagreb i Sisak. Također, u prilog povezanosti Grada Zagreba i Grada Velike Gorice kao dijelova I. izborne jedinice ističe se i da zagrebački gradski prijevoznik Zagrebački električni tramvaj d.o.o. održava svakodnevne autobusne linije između Zagreba i Velike Gorice. Riječ je o prostorno kompaktnom području s izrazitim dnevnim migracijama u oba pravca uzrokovanim gospodarskim aktivnostima i općenito protokom ljudi i materijalnih sredstava. Navedena argumentacija jednako vrijedi i za preostale jedinice lokalne samouprave iz Zagrebačke županije koje su u I. izornoj jedinici. Smatra se potrebnim ukazati i kako područje Zagrebačke županije s tri strane u cijelosti okružuje područje Grada Zagreba (zapad, jug i istok), dok izuzetak čini

jedino područje Krapinsko-zagorske županije na sjeveru koje je od Grada Zagreba odvojeno gorskim masivom Medvednice te se stoga i nalazi u III. izbornoj jedinici. Nadalje, smatra se također potrebnim i navesti kako je upravo zbog velike upućenosti i međusobne interakcije u gospodarskom, prometnom i svakom drugom smislu što uključuje i dnevne migracije između Grada Zagreba i Zagrebačke županije, Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj sjedištem Zagrebačke županije određen Zagreb kao gravitacijsko središte, a ne neki od gradova na području Zagrebačke županije kojih, sukladno Zakonu, ima devet.

II. izborna jedinica obuhvaća istočne gradske četvrti Donja Dubrava, Gornja Dubrava i Sesvete te istočni dio Zagrebačke županije, cijelu Bjelovarsko-bilogorsku županiju te jugozapadni dio Koprivničko-križevačke županije. Argumentacija koja je iznesena kod I. izborne jedinice o povezanosti između Grada Zagreba i Zagrebačke županije iznosi se ponovo i u ovom slučaju. Nadalje, riječ je prostorno i geografski jedinstvenoj cjelini središnje Hrvatske s istim sociološkim i kulturalnim obrascem koja obuhvaća regije Prigorja (nalazi se u Gradu Zagrebu, Zagrebačkoj županiji i Koprivničko-križevačkoj županiji), zapadne i sjeverne Moslavine (Zagrebačka županija i Bjelovarska-bilogorska županija) i isto tako sa snažnim gravitacijskim središtem u Gradu Zagrebu, koji osim područja Zagrebačke županije obuhvaća i cijelu Bjelovarsko-bilogorsku županiju te istočni dio regije Prigorja koji se nalazi u Koprivničko-križevačkoj županiji (područje Grada Križevaca i okolnih općina). Na području II. izborne jedinice nalaze se i prometnice koje gravitacijski povezuju Grad Zagreb i područja navedenih županija koje se nalaze u II. izbornoj jedinici kao što su magistralne željezničke pruge Zagreb – Tovarnik i Zagreb – Križevci – Koprivnica (s novoizgrađenim odvojkom za Bjelovar), autoceste A3 Bregana – Bajakovo i A4 Zagreb – Goričan s odvojcima brzih cesta za Križevce i Bjelovar.

III. izborna jedinica obuhvaća u cijelosti područja Međimurske županije, Varaždinske županije, Krapinsko-zagorske županije i sjeverozapadnog dijela Zagrebačke županije (koje u regionalnom pogledu čini područje Hrvatskoga zagorja i prostorno se naslanja na Krapinsko-zagorsku županiju). Riječ je o prostorno povezanom području sjeverne Hrvatske koje je kompaktno u pogledu socioloških i kulturoloških obrazaca i čini jednu cjelinu.

IV. izborna jedinica obuhvaća u cijelosti područja Osječko-baranjske županije i Virovitičko-podravske županije te sjeverni podravski dio Koprivničko-križevačke županije. Vezano za područja Osječko-baranjske županije i Virovitičko-podravske županije ističe se da je riječ o sjevernom dijelu prostora povijesnog područja Slavonije dok, kada je riječ o području Koprivničko-križevačke županije, ističe se da se to područje prirodno naslanja na područje slavonske Podravine u Virovitičko-podravske županiji s kojim čini jednu prirodnu cjelinu prostora omeđenog na sjeveru rijekom Dravom koja čini granicu prema susjednoj državi Mađarskoj, a na jugu brdskim područjem Bilogore. Kroz cijelu IV. Izbornu jedinicu prolazi magistralna željeznička pruga Koprivnica – Osijek te državna cesta D2. Područje ove izborne jedinice baštini isti sociološki i kulturološki obrazac panonskog dijela Republike Hrvatske.

V. izborna jedinica obuhvaća u cijelosti područja Brodsko-posavske županije, Požeško-slavonske županije i Vukovarsko-srijemske županije te istočni dio Sisačko-moslavačke županije. Vezano za područja Brodsko-posavske županije, Požeško-slavonske županije i Vukovarsko-srijemske županije ističe se da je riječ o južnom dijelu povijesnog područja Slavonije dok kada je riječ o području istočnog dijela Sisačko-moslavačke županije ističe se da je riječ o dijelu Slavonije (Grad Novska i općine Jasenovac i Lipovljani pripadaju najzapadnijem dijelu Slavonije) te da se to područje prirodno naslanja na područje slavonske Posavine u Brodsko-posavskoj županiji i Vukovarsko-srijemskoj županiji s kojim čini jednu prirodnu cjelinu prostora omeđenog na jugu rijekom Savom koja čini granicu prema susjednoj državi Bosni i Hercegovini, a na sjeveru brdskim i gorskim područjem južnog dijela slavonskog gorja. Kroz cijelu V. Izbornu jedinicu prolazi magistralna željeznička pruga Zagreb-Tovarnik te autocesta A3. Nadalje, kada je riječ o dijelu Sisačko-moslavačke županije (Hrvatsko Pounje) koje obuhvaća V. izborna jedinica ističe se kako je riječ isto o graničnom području prema Bosni i Hercegovini koje se uzvodno rijekom Unom nastavlja od njenog ušća u rijeku Savu kod Jasenovca. Područje ove izborne jedinice baštini isti sociološki i kulturološki obrazac panonskog dijela Republike Hrvatske.

VI. izborna jedinica obuhvaća dio Grada Zagreba, njegove središnje i južne dijelove te južni dio Zagrebačke županije. Argumentacija koja je iznesena kod I. i II. izborne jedinice o povezanosti između Grada Zagreba i Zagrebačke županije iznosi se ponovo i u ovom slučaju. Nadalje, riječ je o prostorno i geografski jedinstvenoj cjelini središnje Hrvatske s istim sociološkim i kulturalnim obrascem koja obuhvaća regije Prigorja (nalazi se u Gradu Zagrebu i Zagrebačkoj županiji) i isto tako sa snažnim gravitacijskim središtem u Gradu Zagrebu. Primjerice, područje Grada Zaprešića, pa i samo naselje Zaprešić, a koje je urbano područje prostorno je spojeno s područjem Grada Zagreba, odnosno s naseljem Zagreb. Isto vrijedi i za područje Grada Sveta Nedelje. Također, ukazuje se i da je primjerice područje Grada Zaprešića bilo do 29. rujna 1995. u sastavu Grada Zagreba temeljem članka 3. tada na snazi Zakona o Gradu Zagrebu ('Narodne novine', broj 90/92.), a da je primjerice Grad Zagreb od 29. rujna 1995. do 15. veljače 1997. bio u sastavu Zagrebačke županije temeljem odredbi članaka 1. i 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Gradu Zagrebu ('Narodne novine', broj 69/95.) i članaka 2. i 3. Zakona o Zagrebačkoj županiji ('Narodne novine', broj 69/95.), odnosno članka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Gradu Zagrebu ('Narodne novine', broj 14/97.). Na području VI. Izborne jedinice nalaze se i prometnice koje gravitacijski povezuju Grad Zagreb i dio Zagrebačke županije kao što su magistralne željezničke pruge Savski Marof – Zagreb – Tovarnik, Zagreb – Rijeka i Zagreb – Split, autoceste A1 Zagreb – Ploče – Karamatići, A3 Bregana – Bajakovo i A6 Zagreb – Rijeka te državna cesta D1. Također, u prilog povezanosti Grada Zagreba i Grada Zaprešića kao dijelova VI. izborne jedinice ističe se i da zagrebački gradski prijevoznik Zagrebački električni tramvaj d.o.o. održava svakodnevne autobusne linije između Zagreba i Zaprešića.

VII. izborna jedinica koja se posebno apostrofira u ovom Zahtjevu od strane podnositelja kako oni smatraju kao primjer 'iracionalnosti i arbitrarnosti izbornog sustava' obuhvaća u cijelosti područja Karlovačke županije, Ličko-senjske županije, najvećeg dijela Sisačko-moslavačke županije (osim zapadne Slavonije i dijela Hrvatskog Pounja), dijela Primorsko-goranske županije (riječko zaleđe i Gorski kotar) te dijela Zadarske županije (lički dio te najsjeverniji dio Dalmacije). Vezano za županije, gradove i općine koje su obuhvaćene tom izbornom jedinicom ističe se kako je u najvećem dijelu riječ o dinarskom brdsko-planinskom području hrvatskih regija (Lika, Gorski kotar, riječko zaleđe, Kordun, Banovina, dio Žumberka te velebitski dio sjeverne Dalmacije) koji ima vrlo slične sociološke, kulturološke i zemljopisne karakteristike te koji kao zajedničko obilježje ima i vrlo dugačku granicu s Bosnom i Hercegovinom u cijeloj dužini od Općine Dvor u Sisačko-moslavačkoj županiji pa sve do Općine Gračac u Zadarskoj županiji. Nadalje, riječ je o izbornoj jedinici čija su područja (Ličko-senjska županija, Karlovačka županija, Sisačko-moslavačka županija te sjeverni dio Zadarske županije) u najvećoj mjeri bila izložena stradanjima u Domovinskom ratu te kao posljedica toga imaju i slične probleme koji su posljedica toga (ratna razaranja, demografija, gospodarski razvoj), ali isto tako i prednosti budući da je riječ o krajevima s očuvanom prirodom i kulturnom baštinom pogodnom za razvoj turizma i drugih oblika gospodarstva zasnovanih na toj baštini. Na području VII. Izborne jedinice nalaze se i prometnice koje povezuju pojedine dijelove te izborne jedinice kao što su magistralne željezničke pruge Zagreb – Karlovac – Ogulin – Delnice – Rijeka te Zagreb – Karlovac – Ogulin – Gospić – Split, autoceste A1 i A6 te državne ceste D1 i D8 (Jadranska magistrala).

Vezano za navode podnositelja da 'Tako u istoj izbornoj jedinici glasuju primjerice birači iz Popovače i oni s Paga, kao i iz Gline, Karlovca i otoka Vira' ističe se ponovo kako je Republika Hrvatska sukladno slovu Ustava jedinstvena i nedjeljiva država u kojoj vlast proizlazi i pripada narodu i u kojoj narod u ovom slučaju vlast ostvaruje izborom svojih predstavnika (zastupnika) u Hrvatski sabor. Stoga se u izborima za Hrvatski sabor u izbornim jedinicama biraju zastupnici koji zastupaju cijeli narod, a ne županije, gradove i općine, odnosno neke druge cjeline kao su što pojedina područja u Republici Hrvatskoj.

Upravo radi prethodno navedenog potrebno je još jednom naglasiti kako je člankom 4. stavkom 1. Ustava propisano da je u Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu (Hrvatski sabor), izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te da se sukladno članku 133. stavku 1. Ustava građanima jamči pra-

vo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, a da se sukladno stavku 2. istoga članka Ustava pravo na samoupravu ostvaruje preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava. Dakle, predstavnici građana na razini županija, gradova i općina su oni koji su na lokalnim izborima izabrani u predstavnička tijela tih jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, dok narod bira svoje zastupnike u zakonodavno tijelo državne vlasti Hrvatski sabor i koji zastupnici tamo predstavljaju narod kao zajednicu slobodnih ravnopravnih građana.

Zaključno, ukazuje se i to da je Zakonom o izboru u Europski parlament članova iz Republike Hrvatske (‘Narodne novine’, br. 92/10., 23/13. i 143/13.) člankom 23. stavkom 3. propisano da je cijeli teritorij Republike Hrvatske, uključujući biračka mjesta izvan granica Republike Hrvatske jedna izborna jedinica u kojoj državljani Republike Hrvatske biraju članove u Europski parlament iz Republike Hrvatske te da u ovom slučaju nikada nije bilo postavljeno pitanje je li taj Zakon zbog toga u suglasnosti s Ustavom, a imajući u vidu da područja svih županija, odnosno gradova i općina u Republici Hrvatskoj kod tih izbora čine jednu izbornu jedinicu.

VIII. izborna jedinica obuhvaća u cijelosti Istarsku županiju i dio Primorsko-goranske županije koju čine gradovi i općine uz morsku obalu u toj županiji. Riječ je o prostorno i geografski jedinstvenoj cjelini sjevernog Hrvatskog primorja s istim sociološkim i kulturnim obrascem koja obuhvaća Istru i obalne gradove i općine u Primorsko-goranskoj županiji.

IX. izborna jedinica obuhvaća u cijelosti Šibensko-kninsku županiju, najveći dio Zadarske županije (osim krajnjeg sjevernog dijela) te sjeverni dio Splitsko-dalmatinske županije. Riječ je o prostorno i geografski jedinstvenoj cjelini Dalmacije s istim sociološkim i kulturnim obrascem koja obuhvaća područje sjeverne i dijelom srednje Dalmacije.

X. izborna jedinica obuhvaća u cijelosti Dubrovačko-neretvansku županiju, te središnji i južni dio Splitsko-dalmatinske županije. Riječ je o prostorno i geografski jedinstvenoj cjelini Dalmacije s istim sociološkim i kulturnim obrascem koja obuhvaća područje srednje i južne Dalmacije.

Iz svega prethodno navedenog jasno proizlazi da se ovim Zakonom potpuno poštuju odredbe članka 39. stavka 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor te sve preporuke iz Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske vezane za određivanje izbornih jedinica za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, a da se pri tom ne naruši primarno mjerilo: jednaka težina biračkog glasa u svakoj izornoj jedinici.«

15.7. U odnosu na prigovor iz podnesenog zahtjeva zastupnika Hrvatskoga sabora kako je postupak donošenja ZIJIZ-a/23 netransparentan jer u postupku izrade prijedloga zakona nije postojala stručna radna skupina odnosno »da u izradu nisu bili uključeni stručnjaci za ustavno pravo s niti jedne od 4 katedre za Ustavno pravo«, u očitovanju se navodi:

»O proceduri donošenja novog Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor Vlada Republike Hrvatske već se detaljno očitovala u ovome očitovanju.

Međutim, nastavno na navedeno nije jasno iz kojih razloga se u ovom Zahtjevu podnositelji referiraju na zahtjev udruge GONG Ministarstvu pravosuđa i uprave o traženju informacije o tome tko su bili članovi radne skupine za izradu Zakona, odnosno o tome tko je ‘autor’ novoga Zakona te kakve to veze ima sa sadržajem Zakona, odnosno ocjene suglasnosti njegovih odredbi s Ustavom.

Vezano za navedeno, ponovno se ističe kako državni službenici obavljaju svoje poslove sukladno zakonu i drugim propisima i raspoređeni su na radna mjesta u tijelu državne uprave sukladno uvjetima iz Pravilnika o unutarnjem redu toga tijela. Prijedlozi zakona i drugih propisa, odnosno akata koji su izrađeni u tijelu državne uprave koje je stručni nositelj izrade nemaju autore već imaju stručnog nositelja izrade sukladno djelokrugu tijela državne uprave propisanog zakonom.

Nadalje, u nedostatku valjane pravne osnove te argumenata za ocjenu ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, podnositelji Zahtjeva pozivaju Ustavni sud Republike

Hrvatske da ‘ocijeni prikladnost procedure donošenja Zakona’ subjektivno tumačeći i u konačnici iskrivljujući sadržaj Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske.

(...)

Još jednom se ističe da je procedura donošenja ovoga Zakona provedena sukladno svim ustavnim i zakonskim normama te Poslovniku Vlade Republike Hrvatske i Poslovniku Hrvatskoga sabora, a o čemu se Vlada Republike Hrvatske u ovome očitovanju već detaljno očitovala.«

15.8. U očitovanju na navode zahtjeva kojima se osporava odredba o stupanju na snagu ZIJIZ-a/23 navodi se:

»Vezano za pitanja dana donošenja Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, njegovo proglašenje od strane Predsjednika Republike Hrvatske te stupanja na snagu Zakona, a što problematiziraju podnositelji Zahtjeva, ističe se sljedeće:

Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor donesen je na sjednici Hrvatskoga sabora 28. rujna 2023. Člankom 18. Zakona propisano je da će se taj Zakon objaviti u ‘Narodnim novinama’ a stupa na snagu 1. listopada 2023. Dan stupanja na snagu 1. listopada 2023. vezan je uz točku 41. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske u kojoj je Ustavni sud Republike Hrvatske odredio da je Hrvatski sabor dužan ispuniti obvezu iz članka 45. Ustava i osigurati provedbu ustavnog jamstva jednakog biračkog prava do 1. listopada 2023.

Istoga dana kada je Zakon i donesen, 28. rujna 2023., Zakon je upućen Predsjedniku Republike radi proglašenja. Predsjednik Republike je Zakon proglasio 3. listopada 2023., dakle nakon 1. listopada 2023. koji je u Zakonu bio određen kao dan njegova stupanja na snagu. Zakon je objavljen u ‘Narodnim novinama’, broj 114/23. od 4. listopada 2023.

S obzirom na to da je Zakon proglašen i objavljen u ‘Narodnim novinama’ nakon dana stupanja na snagu utvrđenog samim Zakonom, bilo je potrebno donijeti zakon kojim će se ispuniti formalnopravne pretpostavke za njegovo stupanje na snagu sukladno članku 90. stavku 1. Ustava.

Zakon o izmjeni Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor donio je Hrvatski sabor na sjednici 20. listopada 2023., proglašen je od strane predsjednika Republike Hrvatske 25. listopada 2023. te objavljen u ‘Narodnim novinama’ broj 125/23. od 26. listopada 2023. Navedenim je Zakonom propisano da danom stupanja na snagu toga Zakona stupa na snagu Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Zakon o izmjeni Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor stupio je na snagu osmoga dana od dana objave u ‘Narodnim novinama’, kada je stupio na snagu i Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, 3. studenoga 2023.

Nadalje se ističe da su predlaganjem, odnosno donošenjem Zakona o izmjeni Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor otklonjeni formalnopravni nedostaci vezano za stupanje na snagu Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor nastali kao posljedica presedanskog postupka nepotpisivanja odluke o proglašenju predmetnog Zakona u roku koji bi omogućio njegovo stupanje na snagu onako kako je predvidio Hrvatski sabor, a sukladno Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske prema kojoj je prethodni Zakon prestao važiti s danom 1. listopada 2023. Posljedično tome, Zakon je i objavljen u ‘Narodnim novinama’ s odmakom od tri dana od dana kojeg je sam zakonodavac odredio danom stupanja na snagu Zakona.

Vezano za prethodno navedeni presedanski postupak ukazuje se i na sadržaj priopćenja za medije Vlade Republike Hrvatske od 12. listopada 2023.: <https://vlada.gov.hr/vijesti/priopcenje-za-mediie/39198>. Nastavno na navedeno, smatra se potrebnim ukazati i na to da je Hrvatski sabor sukladno Ustavu jedino tijelo državne vlasti u čijem je djelokrugu donošenje zakona. Stoga je Hrvatski sabor kao zakonodavac jedini ovlašten utvrđivati sadržaj pojedinog zakona, kao i određivati kada će pojedini zakon stupiti na snagu.

U slučaju proglašenja Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor te objavom toga Zakona u ‘Narodnim novinama’ nakon dana kojeg je sam zakonodavac odredio danom stupanja na snagu Zakona nije poštivana volja zakonodavca, već je stvoren for-

malnopravni nedostatak upravo u odnosu na samo stupanje na snagu predmetnog Zakona.

Upravo iz tog razloga, kako bi se otklonili formalnopravni nedostaci i pogrešne interpretacije vezano za činjenicu stupanja na snagu Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor te kako bi se ispunila obveza utvrđena točkom 41. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, Hrvatski sabor kao zakonodavac donio je Zakon o izmjeni Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, odredbama kojega je odredio da danom stupanja na snagu toga Zakona stupa na snagu Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor objavljen u 'Narodnim novinama', broj 114/23.«

15.9. Vlada u odnosu na podneseni zahtjev zastupnika Hrvatskoga sabora u očitovanju zaključno navodi:

»(...) donošenjem i stupanjem na snagu Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor u cijelosti ispunjeno ustavno jamstvo sadržano u članku 45. Ustava jednakog biračkog prava, koje jamči jednaku glasačku moć svakog birača odnosno težinu svakog glasa sukladno odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske te je ostvarena stvarna jednakost biračkog prava imajući u vidu odredbu članka 39. stavka 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od + – 5 %. Ovim se Zakonom osigurava podjednak broj birača u svih deset izbornih jedinica i podjednaka vrijednost njihovih glasova te ostvarenje ustavnog načela o jednakosti biračkog prava iz članka 45. Ustava. Propisivanjem novih granica izbornih jedinica broj birača usklađen je prema navedenom kriteriju iz Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor te se omogućava stvarna jednakost biračkog prava, a time i ustavnost i zakonitost idućih izbora za Hrvatski sabor.

Nadalje, ovim Zakonom određene su izborne jedinice, odnosno uređene su njihove granice sukladno članku 39. stavku 2. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor tako da se pri određivanju izbornih jedinica koliko je to najviše moguće vodilo računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, a sve da se pri tome ne naruši primarno mjerilo: jednaka težina biračkog glasa u svakoj izornoj jedinici.

Također, uvažavajući stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske, a imajući u vidu ustavnopravni okvir kojim se uređuje sustav državne vlasti, državne uprave te djelokrug tijela državne uprave ovim se Zakonom uređuju pitanja koja se odnose na delimitaciju granica izbornih jedinica.

Isto tako, uvažavajući stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske iz Odluke koja se odnose i na preporuke iz Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije iz 2002. ističe se da je ovim Zakonom osigurana jednaka težina glasova koja se primjenjuje u izborima za zastupnike u Hrvatski sabor, te da ta osigurana jednaka težina glasova obuhvaća jasnu i uravnoteženu distribuciju mjesta po izbornim jedinicama sukladno broju birača u izbornim jedinicama, da su uzeti kriteriji iz članka 39. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj vodeći računa koliko je to najviše bilo moguće pri određivanju izbornih jedinica te da se uz te kriterije vodilo računa i o povijesnim granicama pojedinih dijelova Republike Hrvatske (Dalmacija, Slavonija, Istra i Hrvatsko primorje, područja središnje Hrvatske, Zagreb i njegova okolica), da dopustivo odstupanje broja birača od zakonom utvrđene osnove niti u jednoj izornoj jedinici ne prelazi Zakonom propisano odstupanje od + – 5 % (prema Kodeksu dopustivo odstupanje od norme ne bi smjelo biti veće od 10 %, a nikako ne bi smjelo prijeći 15 %).

Također, imajući u vidu i stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske iz Odluke koja se odnose i na preporuke iz Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije iz 2002. u dijelu koji se odnosi na delimitaciju uređena su i pitanja delimitacije te stalnog i neprekinutog nadzora, odnosno praćenja broja birača u izbornim jedinicama kako bi se zajamčila jednaka težina biračkih glasova (prema Kodeksu distribucija mjesta mora se nadzirati barem jednom svakih deset godina, dok se sada sukladno odredbama članaka 15. i 16. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor postupak nadzora, odnosno delimitacije obavlja kontinuirano).«

b) Očitovanje vezano uz prijedlog predlagatelja Radelja

16. U očitovanju Vlade od 23. studenoga 2023. u odnosu na prijedlog predlagatelja Radelja u predmetu broj: U-I-4116/2023 ističe se:

»(...) smatra se potrebnim ukazati i na to da je Hrvatski sabor sukladno Ustavu jedino tijelo državne vlasti u čijem je djelokrugu donošenje zakona. Stoga je Hrvatski sabor kao zakonodavac jedini ovlašten utvrđivati sadržaj pojedinog zakona, kao i određivati kada će pojedini zakon stupiti na snagu.

U slučaju proglašenja Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor te objavom toga Zakona u 'Narodnim novinama' nakon dana kojeg je sam zakonodavac odredio danom stupanja na snagu Zakona nije poštivana volja zakonodavca, već je stvoren formalnopravni nedostatak upravo u odnosu na samo stupanje na snagu predmetnog Zakona.

Upravo iz tog razloga, kako bi se otklonili formalnopravni nedostaci i pogrešne interpretacije vezano za činjenicu stupanja na snagu Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor te kako bi se ispunila obveza utvrđena točkom 41. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, Hrvatski sabor kao zakonodavac donio je Zakon o izmjeni Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, odredbama kojega je odredio da danom stupanja na snagu toga Zakona stupa na snagu Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor objavljen u 'Narodnim novinama', broj 114/23.«

c) Očitovanje vezano uz prijedlog predlagatelja Mosta

17. U odnosu na prigovore iz prijedloga koji je podnio predlagatelj Most ističe se:

»Prijedlog podnesen od osmero zastupnika u Hrvatskome saboru sadržajno je u najvećoj mjeri podudaran sa zahtjevom podnesenim od 33 zastupnika 10. saziva Hrvatskoga sabora. Stoga, vezano za navode iz obrazloženja toga Prijedloga, a koji se odnose na objavu i stupanje na snagu Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, postupak koji je prethodio donošenju toga Zakona i njegovu stupanju na snagu, tijela koja su sudjelovala u izradi Zakona, mogućnosti uvida u registar birača zastupnika u Hrvatski sabor za vrijeme dok obnašaju dužnost, na pitanje zašto su podaci iz registra birača uzeti kao vjerodostojna baza kod određivanja izbornih jedinica, a ne primjerice oni iz popisa stanovništva provedenog 2021., na određivanje područja izbornih jedinica, postupak delimitacije te općenito na poštivanje Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske iz veljače 2023. te povezano s tim i preporuka Venecijanske komisije sadržanih i u okviru navedene Odluke, ističe se kako se Vlada Republike Hrvatske o tome već detaljno očitovala u dijelu ovoga očitovanja koji se odnosi na Zahtjev 33 zastupnika 10. saziva Hrvatskoga sabora te se stoga ponovo upućuje na navode iz tog dijela očitovanja.

Stoga, imajući u vidu navedeno, u odnosu na navođenje nesuglasnosti odredaba Zakona s odredbama članka 1. stavka 2., članka 3. i članka 5. Ustava ukazuje se da je isto potpuno promašeno. Naime, nesporno je da je Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor u svim svojim odredbama upravo sukladan temeljnim odredbama Ustava sadržanim u tim člancima Ustava.

Što se tiče navođenja nesuglasnosti s odredbom članka 45. stavka 1. Ustava, isto je također potpuno promašeno jer iz sadržaja same odredbe jasno proizlazi da opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor imaju birači – hrvatski državljani s navršenih 18 godina, i to u skladu sa zakonom.

Istodobno upirući u nesuglasnost odredaba Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor s odredbom članka 45. stavka 1. Ustava, predlagatelji u točki 8. obrazloženja svoga prijedloga zaključuju da se 'Registar birača ne može koristiti kao kriterij pri izradi Zakona o izbornim jedinicama', što je u najmanju ruku neobično imajući u vidu da člankom 45. stavkom 1. Ustava upravo propisano da hrvatski državljani s navršenih 18 godina (birači) imaju opće i jednako pravo u izborima za Hrvatski sabor.

Nadalje, vezano za postupak delimitacije i zaključke predlagatelja navedene u točki 10. obrazloženja prijedloga, ukazuje se da isti upućuju na namjerno izvrtnje ili nedovoljno poznavanje političkog uređenja,

pravnog sustava, provedbu državne politike i zakonodavne procedure u Republici Hrvatskoj.

Naime, sasvim je jasno da u slučaju ako dođe do odstupanja u bilo kojoj izbornoj jedinici više od + – 5 % birača od utvrđene osnove, nadležno tijelo o tome bez odgode obavještava Vladu Republike Hrvatske, upravo kako bi Vlada Republike Hrvatske, kao tijelo izvršne vlasti, u okviru svojih ustavnih i zakonskih ovlasti utvrdila stanje i poduzela potrebne mjere i aktivnosti u ovom, vrlo značajnom, području izbornog sustava.

Nije jasno kojem bi se to neovisnom tijelu trebalo i moglo 'povjeriti posao' predlaganja izmjene Zakona o izbornim jedinicama, imajući na umu prije svega odredbe Ustava i to članka 85. kojim je jasno propisano da pravo predlagati zakone ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika i radna tijela Hrvatskoga sabora te Vlada Republike Hrvatske, kao i članka 113. kojim je propisano da Vlada Republike Hrvatske predlaže zakone i druge akte Hrvatskome saboru te provodi zakone i druge odluke Hrvatskoga sabora.

Stoga, osim Ustavom utvrđenih ovlaštenika predlaganja zakona, nikakvo neovisno tijelo ne može doći u tu poziciju te bi propisivanje takvog rješenja bilo u direktnoj nesuglasnosti s Ustavom.◀

18. U očitovanju Vlade na navode prijedloga predlagatelja Radelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZIJIZ-a/23 (predmet broj: U-I-4961/2023) klasa: 022-03/23-39/13, urbroj: 50301-21/21-23-7 od 21. prosinca 2023. navodi se:

»(...) predlaganjem, odnosno donošenjem Zakona o izmjeni Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor otklonjeni formalnopravni nedostaci vezano za stupanje na snagu Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor nastali kao posljedica presedanskog postupka nepotpisivanja odluke o proglašenju predmetnog Zakona u roku koji bi omogućio njegovo stupanje na snagu onako kako je predvidio Hrvatski sabor, a sukladno odluci Ustavnog suda prema kojoj je prethodni Zakon prestao važiti s danom 1. listopada 2023. Posljedično, Zakon je i objavljen u 'Narodnim novinama' s odmakom od tri dana od dana kojeg je sam zakonodavac odredio danom stupanja na snagu Zakona.

Vezano za prethodno navedeni presedanski postupak ukazuje se i na sadržaj priopćenja za medije Vlade Republike Hrvatske od 12. listopada 2023.: <https://vlada.gov.hr/vijesti/priopcenje-za-medije/39198>.

Nastavno na navedeno, smatra se potrebnim ukazati i na to da je Hrvatski sabor sukladno Ustavu jedino tijelo državne vlasti u čijem je djelokrugu donošenje zakona. Stoga je Hrvatski sabor kao zakonodavac jedini ovlašten utvrditi sadržaj pojedinog zakona, kao i određivati kada će pojedini zakon stupiti na snagu.

U slučaju proglašenja Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor te njegovom objavom u 'Narodnim novinama' nakon dana kojeg je sam zakonodavac odredio danom stupanja na snagu Zakona nije poštivana volja zakonodavca, već je stvoren formalnopravni nedostatak upravo u odnosu na samo stupanje na snagu predmetnog Zakona.

Upravo iz tog razloga, kako bi se otklonili formalnopravni nedostaci i pogrešne interpretacije vezano za činjenicu stupanja na snagu Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor te kako bi se ispunila obveza utvrđena točkom 41. Odluke Ustavnog suda, Hrvatski sabor kao zakonodavac donio je Zakon o izmjeni Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor ('Narodne novine', broj 125/23.) odredbama kojega je odredio da danom stupanja na snagu toga Zakona, 3. studenoga 2023., stupa na snagu Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor objavljen u 'Narodnim novinama', broj 114/23.

(...)

Vezano za pitanje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću kod Zakona o izmjeni Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, ponovno se ističe kako je Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, u svom sadržajnom obliku, bio objavljen u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću od 25. svibnja do 24. lipnja 2023. te je time ispunjena obveza iz članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama ('Narodne novine', br. 25/13., 85/15. i 69/22.). Isto tako, za Zakon je provedena prethodna procjena

učinka propisa te je time ispunjena obveza iz članka 16. Zakona o procjeni učinka propisa ('Narodne novine', broj 44/17.).

Nadalje, u dijelu koji se odnosi na postupak donošenja Zakona o izmjeni Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, ističe se da je procedura donošenja ovoga Zakona provedena sukladno svim ustavnim i zakonskim normama te Poslovniku Vlade Republike Hrvatske ('Narodne novine', br. 154/11., 121/12., 7/13., 61/15., 99/16., 57/17., 87/19. i 88/20.) i Poslovniku Hrvatskoga sabora ('Narodne novine', br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 123/20. i 86/23. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske).

U dijelu Prijedloga u kojem se podnositelj poziva na sadržaj Izvješća Ustavnog suda broj: U-X-80/2005, od 1. lipnja 2006. ('Narodne novine', broj 64/06.), ukazuje se kako je upravo propisivanjem stupanja na snagu Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, putem njegove izmjene ostvareno načelo vladavine prava te pravne sigurnosti objektivnoga pravnog poretka kao njegovog sastavnog dijela, budući da je stupanje na snagu Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor propisano na jasan i nedvojbjen način.

Vezano za pojedine dijelove Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije iz 2002., a na koji se poziva podnositelj, ističe se, a vezano za stajališta Ustavnog suda iz Odluke od 7. veljače 2023., broj: U-I-4089/2020, U-I-3864/2020 i U-I-7166/2022 ('Narodne novine', broj 24/23.) u dijelu koji se odnosi na sadržaj Kodeksa da se o tome Vlada Republike Hrvatske već detaljno očitovala Ustavnom sudu u predmetima U-I-4116/2023, U-I-4423/2023 i U-I-4599/2023.

U pogledu tvrdnji, odnosno razmatranja podnositelja, koji se pri tom poziva na sadržaj Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije (točke 64., 65. i 66. Obrazloženja) o tome koja je većina potrebna za donošenje zakona kojim se određuju izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, ističe se kako je člankom 39. stavkom 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor ('Narodne novine', br. 116/99., 109/00., 53/03., 69/03. – pročišćeni tekst, 44/06., 19/07., 20/09., 145/10., 24/11., 93/11. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 120/11. – pročišćeni tekst, 19/13., 66/15. – pročišćeni tekst, 104/15. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 98/19.) propisano da se izborne jedinice određuju Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

Nadalje, člankom 83. stavkom 2. Ustava propisano je da zakone (organski zakoni) kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave Hrvatski sabor donosi većinom svih glasova zastupnika, za razliku od odredbe članka 82. stavka 1. Ustava kojom je propisano da ako Ustavom nije drugačije određeno, Hrvatski sabor donosi odluke većinom glasova ukoliko je na sjednici nazočna većina zastupnika.

Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor ('Narodne novine', broj 114/23.) i Zakon o izmjeni Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor ('Narodne novine', broj 125/23.) organski su zakoni koji su doneseni većinom glasova svih zastupnika u Hrvatskom saboru i to većinom od 77 zastupnika, 28. rujna 2023. (<https://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-izbornim-jedinicama-za-izbor-zastupnika-u-hrvatski-sabor-drugo-citanje?t=140256&tid=211798>), odnosno 20. listopada 2023. (<https://www.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-izmjeni-zakona-o-izbornim-jedinicama-za-izbor-zastupnika-u-hrvatski-sabor-s?t=141200&tid=212054>). Stoga je jasno da su navedeni Zakoni doneseni sukladno odredbama Ustava Republike Hrvatske u pogledu većine koja je potrebna za njihovo donošenje.◀

IX. OCJENA USTAVNOG SUDA

19. Razmatrajući podneseni zahtjev i prijedloge, Ustavni sud zaključuje da se prigovori mogu razvrstati u dvije osnovne skupine: one kojima se osporava formalna nesuglasnost ZIJIZ-a/23 s Ustavom i one kojima se osporava materijalna nesuglasnost članaka 2. – 11. i 14. – 16. ZIJIZ-a/23 s Ustavom.

A. FORMALNA (NE)SUGLASNOST ZIJIZ-a/23 S USTAVOM

a) *Stupanje na snagu*

20. Podnositelj zahtjeva i predlagatelj osporavaju dio odredbe članka 18. ZIJIZ-a kojim je propisano stupanje na snagu ZIJIZ-a s danom 1. listopada 2023. Smatraju da je objavom ZIJIZ-a u »Narodnim novinama«, nakon datuma koji je tim zakonom određen za njegovo stupanje na snagu dovelo do toga da cijeli ZIJIZ ima povratno djelovanje.

20.1. U odnosu na navedene prigovore Vlada je u svom očitovanju navela:

»Vezano za pitanja dana donošenja Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, njegovo proglašenje od strane Predsjednika Republike Hrvatske te stupanja na snagu Zakona, a što problematiziraju podnositelji Zahtjeva, ističe se sljedeće:

Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor donesen je na sjednici Hrvatskoga sabora 28. rujna 2023. Člankom 18. Zakona propisano je da će se taj Zakon objaviti u »Narodnim novinama«, a stupa na snagu 1. listopada 2023. Dan stupanja na snagu 1. listopada 2023. vezan je uz točku 41. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske u kojoj je Ustavni sud Republike Hrvatske odredio da je Hrvatski sabor dužan ispuniti obvezu iz članka 45. Ustava i osigurati provedbu ustavnog jamstva jednakog biračkog prava do 1. listopada 2023.

Istoga dana kada je Zakon i donesen, 28. rujna 2023., Zakon je upućen Predsjedniku Republike radi proglašenja. Predsjednik Republike je Zakon proglasio 3. listopada 2023., dakle nakon 1. listopada 2023. koji je u Zakonu bio određen kao dan njegova stupanja na snagu. Zakon je objavljen u »Narodnim novinama«, broj 114/23. od 4. listopada 2023.

21. U konkretnom slučaju mjerodavan je članak 90. stavci 1., 3. i 4. Ustava koji glase:

»Članak 90.

Prije nego što stupe na snagu zakoni i drugi propisi državnih tijela objavljuju se u »Narodnim novinama«, službenom listu Republike Hrvatske.

(...)

Zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, osim ako nije zbog osobito opravdanih razloga zakonom drukčije određeno.

Zakoni ... ne mogu imati povratno djelovanje.

(...)«

22. Prije nego stupa na snagu zakon se objavljuje u »Narodnim novinama«, službenom listu Republike Hrvatske. Ustavno je pravilo (iz članka 90. stavka 3. Ustava) da zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave. Ustav samo iznimno dopušta mogućnost zakonodavcu (Hrvatskome saboru) da *vacatio legis* zakonom drukčije odredi »zbog osobito opravdanih razloga«.

22.1. Ustavni sud podsjeća da je o pretpostavkama za dopuštenost te iznimke već ranije odlučivao u odluci i rješenju broj: U-I-3845/2006, U-I-5348/2012 od 23. siječnja 2013. (»Narodne novine« broj 12/13.), u kojima je utvrdio kako je jedna od pretpostavki za dopuštenost ove iznimke ta da za nju postoje osobito opravdani razlozi, to jest za drukčiji *vacatio legis* od onog koji je ustavno pravilo u smislu prvog dijela rečenice članka 90. stavka 3. Ustava (v. točku 8. obrazloženja odluke i rješenja broj: U-I-3845/2006, U-I-5348/2012 od 23. siječnja 2013.).

Nadalje, Ustavni sud podsjeća da je u točki 11. obrazloženja te odluke i rješenja zauzeo stajalište i u pogledu najkraće dopuštenoga vakacijskog razdoblja, koje glasi:

»11. Ustavni sud ističe da članak 90. stavak 1. Ustava izrijekom propisuje da se zakoni moraju objaviti 'prije nego što stupe na snagu', a da članak 90. stavak 3. Ustava određuje kao najraniji dan stupanja na snagu zakona osmi dan 'od dana njegove objave'. (...)«

S obzirom na tada uočenu neustavnu zakonodavnu praksu u pogledu formuliranja završne odredbe na način da zakon stupa na snagu s danom objave, Ustavni sud odredio je na temelju ovlaštenja iz članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona zakonodavcu obvezu usklađivanja završnih odredaba zakona (i drugih propisa) sa stajalištima Ustavnog suda izraženim u odluci i rješenju broj: U-I-3845/2006, U-I-5348/2012 od 23. siječnja 2013. (točka II. izreke te odluke).

22.2. Prema stajalištu Ustavnog suda odredba zakona ili drugog propisa koja propisuje stupanje na snagu prije nego što je zakon ili drugi propis objavljen u »Narodnim novinama« nije u suglasnosti s člankom 90. stavkom 4. Ustava (v. primjerice odluke broj: U-I-396/2008 od 29. svibnja 2012., »Narodne novine« broj 66/12., broj: U-II-3982/2006 od 16. veljače 2010., »Narodne novine« broj 31/10.). U takvim slučajevima Ustavni sud, u pravilu, u izreci utvrđuje u kojem razdoblju je članak ili dio članka koji propisuje takvo stupanje na snagu u nesuglasnosti s člankom 90. stavkom 4. Ustava.

23. Članak 18. ZIJIZ-a glasio je:

»Članak 18.

Ovaj Zakon objavit će se u »Narodnim novinama«, a stupa na snagu 1. listopada 2023.»

23.1. Nesporo je da zakonodavac u članku 18. ZIJIZ-a je odredio drukčiji dan njegovog stupanja na snagu od općeg ustavnog pravila prema kojem zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana objave.

Ustavni sud upućuje na stajalište Ustavnog suda koje je izrazio u svom izvješću broj: U-X-80/2005 od 1. lipnja 2006. (»Narodne novine« broj 64/06.), a prema kojem zakonodavac može samo iz opravdanih razloga odrediti drukčije vakacijsko razdoblje pri čemu dan stupanja na snagu zakona može biti i na »određeni dan u budućnosti koji zakonodavac propisuje ovisno o potrebama usklađivanja (harmoniziranja) zakonodavnog poretka radi osiguranja njegove jedinstvenosti«.

Razlozi koje je predlagatelj ZIJIZ-a naveo u Konačnom prijedlogu ZIJIZ-a kao razloge za drukčije vakacijsko razdoblje za stupanje na snagu ZIJIZ-a bili su sljedeći:

»Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-I-4089/2020, U-I-3864/22 i U-I-7166/2022, od 7. veljače 2023. (»Narodne novine«, broj 24/23.) ukinut je Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora (»Narodne novine«, broj 116/99.) koji prestaje važiti 1. listopada 2023. (...)«

Takvim propisivanjem zakonodavac je očito htio postupiti u skladu s točkom II. odluke od 7. veljače 2023., a posredno i izbjeći da prestankom važenja ranijeg propisa ZIJIZ-a/99, na temelju odluke od 7. veljače 2023., ne nastupi pravna praznina.

23.2. O Konačnom prijedlogu ZIJIZ-a raspravljalo se na sjednici Hrvatskoga sabora (10. saziv), te je ZIJIZ donesen 28. rujna 2023., sa 77 glasova »za« i 56 glasova »protiv«.

Predsjednik Republike Hrvatske, na temelju ovlasti date mu u članku 89. Ustava, u ustavnom roku, donio je i potpisao je odluku o proglašenju ZIJIZ-a 3. listopada 2023. ZIJIZ je objavljen u »Narodnim novinama« broj 114 od 4. listopada 2023., dakle nakon datuma (1. listopada 2023.) koji je Hrvatski sabor predvidio za stupanje na snagu ZIJIZ-a.

24. Sljedom 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 i zakonodavac je donio ZIZIJZ/23. Člankom 1. ZIZIJZ-a/23 brisan je dio članka 18. ZIJIZ-a koji se odnosi na datum stupanja na snagu (1. listopada 2023.), te je u članku 2. propisano da ZIJIZ stupa na snagu danom stupanja na snagu ZIZIJZ-a/23. ZIZIJZ/23 objavljen je u »Narodnim novinama« broj 125 od 26. listopada 2023. i stupio je na snagu osmi dan od dana objave, a to je 3. studenoga 2023. Slijedom navedenog, volja je zakonodavca da ZIJIZ/23 stupi na snagu 3. studenoga 2023.

Drugim riječima, dio odredbe članka 18. ZIJIZ-a koja je propisivala da ZIJIZ stupa na snagu 1. listopada 2023., od 3. studenoga 2023. više nije na snazi. 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.

25. Ustavni sud u ovom dijelu smatra potrebnim razmotriti i prigovor predlagatelja Radelja koji osporava ustavnost samog ZIZIJZ-a/23, polazeći od stajališta Ustavnog suda iz odluke broj: U-II-4094/2005 od 5. travnja 2006. (»Narodne novine« broj 53/06.) prema kojem se kasnije donesenim propisom ne mogu mijenjati odredbe nekog drugog ranije donesenog propisa o kojima ovisi stupanje na snagu tog ranije donesenog propisa.

Ustavni sud primjećuje da je to stajalište izrazio u predmetu koji se odnosio na posve drukčiju pravnu situaciju. Neovisno o tome, Ustavni sud ističe da promjena konzumirane završne odredbe o stupanju na snagu može kasnije donesenim propisom dovesti do pravne nesigurnosti njegovih adresata. Međutim, prema stajalištu Ustavnog suda posljedica toga ne mora uvijek biti ukidanje te kasnije norme kojom se mijenja norma o stupanju na snagu ranijeg propisa.

25.1. Nesporno je kako je na temelju odluke od 7. veljače 2023. raniji propis ZIJIZ/99 prestao važiti 1. listopada 2023., prije nego što je novi propis ZIJIZ/23 stupio na snagu 3. studenoga 2023., čime je u tom razdoblju u pravnom poretku nastupila pravna praznina. Međutim, polazeći od predmeta uređenja tih zakona, ocjena je Ustavnog suda da zbog nastupa pravne praznine u relativno kratkom razdoblju u konkretnom slučaju nisu, niti su mogle nastupiti, štetne pravne posljedice za adresate tog zakona, jer se u tom razdoblju nisu provodili, ali niti planirali raspisati i provesti izbori za zastupnike u Hrvatski sabor. Slijedom navedenog, nisu ni nastupile ni mogle nastupiti štetne pravne posljedice uslijed nastale pravne praznine, a koja je stupanjem na snagu ZIJIZ-a/23 (3. studenoga 2023.) i faktički prestala.

To stoga što se u skladu sa Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 116/99., 109/00. – vjerodostojno tumačenje članka 12. stavka 3., 53/03., 69/03. – pročišćeni tekst, 167/03. – odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 4. u vezi s člancima 15. i 16., 44/06. – članak 27. stavak 1. Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, 19/07., 20/09. – vjerodostojno tumačenje članka 13. stavka 1., 145/10., 24/11. – članak 52. stavak 3. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, 93/11. – odluka USRH broj: U-I-120/2011 i dr., 120/11. – pročišćeni tekst, 19/15., 66/15. – pročišćeni tekst, 104/15. – odluka i rješenje USRH broj: U-I-1397/2015 i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZIZHS) izbori provode svake četiri godine (prema članku 2. mandat zastupnika traje 4 godine), a mandat 10. saziva Hrvatskoga sabora započeo je 22. srpnja 2020. Nadalje ZIZHS u članku 5. stavcima 1. i 2. propisuje da odluku o raspisivanju izbora za zastupnike u Hrvatski sabor donosi predsjednik Republike Hrvatske, te da se u toj odluci određuje dan provedbe izbora. Prema

stavku 3. članka 5. ZIZHS-a od dana stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora do dana izbora za zastupnike u Hrvatski sabor mora proteći najmanje 30 dana.

Slijedom navedenog, u okolnostima ovog predmeta Ustavni sud smatra da je zakonodavac bio ovlašten sam izmijeniti neustavnu odredbu o stupanju na snagu ranijeg propisa.

26. Ustavni sud ponavlja svoje stajalište da se ocjena Ustavnog suda uvijek mora odnositi na zakonske odredbe koje su na snazi na dan donošenja njegove odluke jer je to pretpostavka za odlučivanje o biti stvari u smislu članka 32. Ustavnog zakona, odnosno Ustavni sud ispituje osnovanost prigovora prema zakonodavnom stanju na dan donošenja svoje odluke (odluka broj: U-I-1962/2008 od 27. rujna 2016., »Narodne novine« broj 100/16.).

Slijedom navedenog, s obzirom na to da je zakonodavac brišao dio članka 18. ZIJIZ-a koji nije bio u suglasnosti s člankom 90. stavcima 1. i 4. Ustava, te je odredio da ZIJIZ stupa na snagu 3. studenoga 2023., Ustavni sud ocjenjuje, uvažavajući volju zakonodavca, da na dan donošenja ove odluke i rješenja više nema pretpostavki za odlučivanje o biti stvari u odnosu na osporeni dio članka 18. ZIJIZ-a.

b) Netransparentnost u donošenju ZIJIZ-a

27. Podnositelji zahtjeva i predlagatelji smatraju da je ZIJIZ u nesuglasnosti s Ustavom zbog »netransparentnosti u proceduri donošenja« ZIJIZ-a.

27.1. Iz očitovanja Vlade je razvidno da je prije upućivanja Nacrta prijedloga ZIJIZ-a u proceduru otvoreno savjetovanje s javnošću od 30 dana, od 25. svibnja do 24. lipnja 2023., na portalu e-Savjetovanja, u skladu s člankom 11. Zakona o pravu na pristup informacijama (»Narodne novine« broj 25/13.) i člankom 13. stavkom 6. Zakona o procjeni učinaka propisa (»Narodne novine« broj 44/17.), te da je Vlada Prijedlog ZIJIZ-a utvrdila na svojoj 233. sjednici 6. srpnja 2023. i uputila ga u Hrvatski sabor. Nakon toga, Hrvatski sabor raspravljao je o Prijedlogu ZIJIZ-a na 16. sjednici održanoj 12. srpnja 2023., a nakon rasprave o Prijedlogu ZIJIZ-a na radnim tijelima Hrvatskoga sabora, Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav 11. srpnja 2023. i Odboru za zakonodavstvo 10. srpnja 2023., te je donio zaključak da se prihvaća Prijedlog ZIJIZ-a te je sve primjedbe, prijedloge i mišljenja uputio predlagatelju radi pripreme Konačnog prijedloga ZIJIZ-a.

O Konačnom prijedlogu ZIJIZ-a Hrvatski sabor raspravljao je na 18. sjednici 20. srpnja 2023. Konačni prijedlog ZIJIZ-a Vlada je utvrdila na svojoj 247. sjednici 31. kolovoza 2023. i uputila ga u Hrvatski sabor. Nakon prethodne rasprave o Konačnom prijedlogu ZIJIZ-a na Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav 19. rujna 2023., te Odboru za zakonodavstvo također 19. rujna 2023., ZIJIZ donesen je na sjednici Hrvatskoga sabora 28. rujna 2023.

Također, u odnosu na prigovor da nije postojala stručna rasprava pri izradi prijedloga ZIJIZ-a, Ustavni sud prihvaća očitovanje Vlade u kojem se ističe kako su kao članovi Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, osim zastupnika u Hrvatskome saboru imenovani i članovi koji su pravne struke i ustavnopravni stručnjaci s visokih učilišta u Republici Hrvatskoj, a koji jesu ili su mogli uzeti svoje mjesto u raspravi pred tim odborom o prijedlogu ZIJIZ-a.

27.2. Slijedom navedenog, prigovore o navodnoj »netransparentnosti u proceduri donošenja« ZIJIZ-a Ustavni sud ocjenjuje neosnovanima.

B. FORMALNA NESUGLASNOST ZIZIJZ-A/23 S USTAVOM

28. Predlagatelj Radelj (predmet broj: U-I-4961/2023) predlaže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIZIJIZ-a/23 u

cijelosti. Smatra da ZIZIJIZ/23 nije donesen uz poštovanje procedure jer nije provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću i nije napravljena procjena učinaka propisa. Uz to, donesen je u hitnom postupku.

29. U točki IV. je Konačnog prijedloga ZIZIJIZ-a/23 pod naslovom »Razlozi za donošenje zakona po hitnom postupku« navedeno da je u skladu s člankom 204. Poslovnika predloženo donošenje ZIZIJIZ-a/23 po hitnom postupku zbog osobito opravdanih razloga, jer je odlukom od 7. veljače 2023. ukinut ZIJIZ/99 koji je prestao važiti 1. listopada 2023.

Članak 204. Poslovnika propisuje da se uz prijedlog za donošenje zakona po hitnom postupku podnosi konačni prijedlog zakona koji sadrži sve što i prijedlog zakona, kao i da se u hitnom postupku objedinjuje prvo i drugo čitanje zakona. Trajanje postupka u zakonodavnom tijelu određuje niz okolnosti koje su u svakom pojedinom slučaju različite i ne mogu se propisati.

Ustavni sud primjećuje da je donošenje ZIZIJIZ-a/23 po hitnom postupku obrazloženo time što je ZIJIZ proglašen i objavljen u »Narodnim novinama« nakon predviđenog dana stupanja na snagu utvrđenog samim zakonom, te da je stoga potrebno donijeti zakon kojim će se ispuniti formalnopravne pretpostavke za njegovo stupanje na snagu u skladu s člankom 90. stavkom 1. Ustava, određivanjem dana njegovog stupanja na snagu.

29.1. Ustavni sud, uzimajući u obzir razloge donošenja ZIZIJIZ-a/23, ocjenjuje prigovore predlagatelja o formalnoj neustavnosti ZIZIJIZ-a/23 neosnovanim.

C. MATERIJALNA (NE)SUGLASNOST ZIJIZ-A/23 S USTAVOM

30. 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 nevjerođostojnim.

30.1. Način određivanja područja 10 izbornih jedinica za izbor zastupnika u Hrvatski sabor propisan je člankom 14. ZIJIZ-a/23 koji glasi:

»III. NAČIN ODREĐIVANJA PODRUČJA 10 IZBORNIH JEDINICA ZA IZBOR ZASTUPNIKA U HRVATSKI SABOR

Članak 14.

(1) Osnova za određivanje područja 10 izbornih jedinica u kojima zastupnike biraju birači s prebivalištem u Republici Hrvatskoj prosječan je broj birača upisanih u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj.

(2) Osnova iz stavka 1. ovoga članka utvrđuje se na način da se ukupni broj birača upisanih u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj podijeli s brojem 10.

(3) Broj birača u pojedinoj izbornoj jedinici ne smije se razlikovati više od $\pm 5\%$ od osnove iz stavaka 1. i 2. ovoga članka sukladno odredbama zakona kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.«

30.2. Podnositelj zahtjeva smatra da je članak 14. ZIJIZ-a/23 suprotan »implicitnim smjernicama Ustavnog suda« jer je Ustavni sud kroz svoju argumentaciju dao smjernicu zakonodavcu da u postupku delimitacije treba voditi računa o razlikama u »težini« glasa između pojedinih izbornih jedinica, a ne kao kriterij uzeti nacionalni prosjek, za što se odlučio zakonodavac. Ističe da na propisani način čak i ako izborna jedinica A odstupa od nacionalnog prosjeka

+ 4 %, a izborna jedinica B odstupa od nacionalnog prosjeka – 4 %, njihove su međusobne razlike oko 8 %, što je očito u nesuglasnosti s člankom 45. Ustava.

Predlagatelj Most uspoređuje podatke za dvije novoosnovane izborne jedinice (3. i 5.), i to broj birača upisanih u registar birača 2021. godine i broj stanovnika prema popisu stanovništva iz 2021. godine te zaključuje da prema broju birača iz registra birača te izborne jedinice imaju otprilike jednaku glasačku moć, no prema broju stanovnika 3. izborna jedinica ima oko 44.000 stanovnika više od 5. izborne jedinice.

31. Vlada je u očitovanju navela da je kod predlaganja ZIJIZ-a/23 morala uzeti u obzir ustavne odredbe koje definiraju Republiku Hrvatsku kao jedinstvenu i nedjeljivu državu u kojoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana, a koji tu vlast ostvaruje izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem. Kako je biračko pravo na svim izborima, pa tako i u izborima za Hrvatski sabor opće i jednako za sve hrvatske državljane s navršanih 18 godina života (birače), birači koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj biraju 140 zastupnika tako da se područje Republike Hrvatske podijeli na deset izbornih jedinica te se u svakoj izbornoj jedinici bira 14 zastupnika u Hrvatski sabor. Slijedom navedenog, imajući u vidu da je Republika Hrvatska jedinstvena i nedjeljiva država u kojoj svi birači imaju opće i jednako biračko pravo na temelju kojega biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor, te da su izborne jedinice potencijalno promjenjive i da je određivanje njihovog područja potencijalno podložno promjenama, osnova za određivanje izbornih jedinica bio je ukupan prosječan broj birača koji ima prebivalište u Republici Hrvatskoj, te ističe:

»(...) U unitarnoj državi kakva Republika Hrvatska po svom ustavnopravnom uređenju jest, zastupnici koji se biraju u Hrvatski sabor zastupnici su svih birača državljana Republike Hrvatske, a ne pojedinih županija, gradova ili općina, odnosno izbornih jedinica u kojima su izabrani. Stoga je Vlada Republike Hrvatske kao predlagatelj zakona prikladnim smatrala odrediti osnovu na nacionalnoj razini kao polaznu točku od koje se u pojedinoj izbornoj jedinici broj birača ne smije razlikovati više od $\pm 5\%$ od te osnove.«

31.1. Vlada je nadalje istaknula da je u članku 3. Zakona o registru birača (»Narodne novine« broj 114/12., 105/15. i 98/19.) propisano da je registar birača zbirka osobnih podataka o svim biračima hrvatskim državljanima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj i hrvatskim državljanima koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj te državljanima država članica Europske unije koji ostvaruju biračko pravo u Republici Hrvatskoj. Jednako tako, istaknula je i da se biračko pravo može ostvariti tek nakon što je birač upisao svoje biračko pravo u registar birača (članak 4. Zakona o registru birača). U očitovanju je nadalje navedeno:

»... člankom 8. Zakona o registru birača propisano da se registar birača vodi po službenoj dužnosti za svaki grad odnosno općinu, a temelji se na načelu stalnosti te da se unutar grada, odnosno općine registar birača vodi po naseljima, ulicama i trgovima, a adresni podaci temelje se na registru prostornih jedinica, sukladno posebnom zakonu. Vezano za načelo stalnosti, ističe se da je člankom 14. Zakona o registru birača propisano koje su podatke o biračima policijske uprave ili postaje koje vode zbirku podataka o prebivalištu i boravištu dužne odmah dostaviti nadležnom upravnom tijelu prema mjestu prebivališta.

Vlada Republike Hrvatske smatra potrebnim istaknuti, kako je vođenje registra birača, koji je službena evidencija, 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 za razliku od podataka iz popisa stanovništva koji je prema članku 4. Zakona o popisu stanovništva, kućanstva i stanova u Republici Hrvatskoj 2021. godine (»Narodne novine«, br. 25/20. i 34/21.) najveće statističko istraživanje u Republici Hrvatskoj koje se provodi

svakih deset godina radi prikupljanja osnovnih podataka o broju, prostornom rasporedu i sastavu stanovništva prema njegovim demografskim, ekonomskim, obrazovnim, migracijskim i ostalim obilježjima, podataka o kućanstvima i stanovima te o njihovim obilježjima. Isto tako ističe se i da je člankom 17. stavkom 2. istoga Zakona propisano da službeni rezultati Popisa nisu osnova za uspoređivanje s drugim državnim evidencijama koje se vode o osobnim stanjima građana.«

32. Ustavni sud polazi od činjenice da je Ustav izbor modela izbornog sustava povjerio zakonodavcu. Konkretizacija izbornog sustava ostvarena je prvenstveno kroz ZIZHS.

Na određivanje izbornih jedinica, kao jednog od ključnih elemenata izbornog modela odnosi se članak 39. stavak 1. ZIZHS-a koji glasi:

»Članak 39.

Izborne jedinice određuju se Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor tako da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od $\pm 5\%$.

Pri određivanju izbornih jedinica mora se koliko je to najviše moguće voditi računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.«

ZIJIZ/23 je dakle, dio izbornog sustava kojem je cilj osigurati učinkovitu provedbu izbornog modela određenog ZIZHS-om.

32.1. 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 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, kao i člankom 39. stavkom 1. ZIZHS-a propisano je da se broj birača u pojedinoj izornoj jedinici ne smije razlikovati više od $\pm 5\%$.

32.2. 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 službeni 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 izornoj 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.

32.3. Ustavni sud u odluci od 7. veljače 2023., između ostalog, istaknuo je:

»23. Ustavni sud prihvatio je kroz svoju raniju praksu stajalište da jednaka težina glasačkog prava zajamčenog člankom 45. Ustava obuhvaća jasnu i uravnoteženu distribuciju mjesta u predstavničkom tijelu po izbornim jedinicama prema jednom od sljedećih mjerila raspodjele: broj stanovnika, broj državljana koji prebivaju na području izborne jedinice (uključujući maloljetne osobe), broj registriranih birača, a uz određene uvjete koji sprječavaju efekt tzv. negativne težine glasa, zakonodavcu je na raspolaganju i broj stanovnika koji stvarno glasuju, pri čemu se može predvidjeti i odgovarajuća kombinacija tih kriterija.

Koji god od navedenih kriterija bio korišten kao referentno mjerilo snage biračkog prava u izbornim jedinicama, građani moraju imati uvid u pravo stanje stvari o kojima ovisi njegova primjena. U skladu s pozitivnom obvezom koja proizlazi iz članka 45. Ustava, svaki izborni model mora ostvariti primjerenu razinu transparentnosti u pogledu svojih ključnih postavki. (...)«

32.4. Ustaljeno je stajalište Ustavnog suda da osporavanje samog zakonodavnog modela u ustavnosudskom postupku ne može biti relevantno s obzirom na granice nadležnosti Ustavnog suda (v. primjerice rješenja broj: U-I-2938/2011 i dr. i broj: U-I-5134/2016 i dr., oba od 23. travnja 2018., objavljena na www.usud.hr). Ustavnosudska ocjena suglasnosti zakona s Ustavom stoga ne podrazumijeva ocjenu odabranog modela i njegova ustroja, posebno ne njegove opravdanosti i svrhovitosti. Naime, eventualno postojanje drukčijeg rješenja ne znači da osporeno rješenje nije u suglasnosti s Ustavom, pod uvjetom da je rješenje koje je ponudio zakonodavac ostalo unutar ustavnopravno prihvatljivih granica.

32.4.1. 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 Hrvatskoga sabora zastupnici svih birača državljana Republike Hrvatske, a ne pojedinih županija, gradova ili općina, odnosno izbornih jedinica u kojima su izabrani.

Zakonom o registru birača utvrđuje se ustroj, sadržaj i način vođenje registra birača, postupak upisa, ispravka, brisanja, zaključivanje, izrada izvadaka i izdavanja isprava te način obrade podataka za potrebe izbora i referendum. Registar birača zbirka je osobnih podataka, među ostalim, o svim biračima hrvatskim državljanima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj (članak 3.). Birač može ostvariti svoje biračko pravo tek nakon što je upisan u registar birača (članak 4.). Registar birača vodi se po službenoj dužnosti, a temelji se na načelu stalnosti (članak 8.). Unutar grada odnosno općine registar birača vodi se po naseljima, ulicama i trgovima, a adresni podaci temelje se na registru prostornih jedinica, u skladu s posebnim zakonom (članak 8. stavak 2.). Za vođenje registra birača, tj. za upis u registar birača, ispravke, dopune, promjene podataka i dr., nadležno je upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba (članak 6.). Upisivanje u registar birača obavlja se na temelju podataka iz evidencije o državljanstvu, zbirke podataka o prebivalištu i boravištu i evidencije putnih isprava (članak 11.). Policijske uprave ili postaje koje vode zbirku podataka o prebivalištu i boravištu, te druga nadležna tijela, dužna su odmah nadležnom upravnom tijelu prema mjestu prebivališta birača dostaviti podatke koji su bitni za registar birača (članak 14.). Nadležna tijela ovlaštena za obavljanje pojedinih radnji iz Zakona o registru birača odgovorna su za pravodobno izvršavanje obveza u skladu s utvrđenim rokovima (članak 63. stavak 1.).

Vlada je u očitovanju istaknula (v. t. 33.1.) 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«.

32.4.2. Na temelju prijavljenih službenih podataka o broju birača upisanih u registar birača i punoljetnih državljana s uobičajenim mjestom stanovanja u Republici Hrvatskoj, Ustavni sud u odluci od 7. veljače 2023. uočio je da oni stvaraju privid da čak 94,4 % ukupnog broja građana Republike Hrvatske ima biračko pravo, što odstupa od prosjeka u drugim zemljama Europske unije (točka 36.3.1. obrazloženja odluke od 7. veljače 2023.). Također je uočio da sumnje građana u potpunost službenih podataka dodatno

učvršćuje i podatak iz Popisa stanovništva iz 2021. godine iz kojeg proizlazi da u Republici Hrvatskoj punoljetnih građana s uobičajenim mjestom stanovanja ima za 496.925 manje od broja birača iskazanog u registru birača (točka 36.3.2 obrazloženja odluke od 7. veljače 2023.). Poredbene je razlike uočio i na razini pojedinačnih izbornih jedinica.

Na te razlike između podataka o biračima u registru birača i podataka o punoljetnim građanima s uobičajenim mjestom stanovanja iz Popisa stanovništva iz 2021. godine, upućuju i podnositelji zahtjeva i predlagatelj Most. Smatraju zbog toga da podaci iz registra birača nisu vjerodostojni.

Ustavni sud u tom je smislu u odluci od 7. veljače 2023. naveo sljedeće:

»38.1. Ustavni sud ocijenio je da za potrebe ovog predmeta nije potrebno ulaziti u analize trendova vanjskih migracija i načina na koji oni utječu na raspodjelu birača po izbornim jedinicama s obzirom na to da je člankom 45. Ustava određeno da pravo glasa u tim jedinicama imaju punoljetni državljani sa zakonitim prebivalištem na njihovom području. Međutim, Ustavni sud također naglašava da uočene razlike u službenim podacima o broju birača ne smiju umanjiti povjerenje građana u zakonitost i demokraciju izbornog sustava. Službeni podaci u Registru birača moraju imati objektivno empirijsko utemeljenje i kao takvi pružiti uvid u stvarno stanje stvari o broju birača u izbornim jedinicama kako god one bile definirane zakonom.

Potpunost, objektivnost i kredibilitet službenih izvora podataka o broju birača i njihovom rasporedu na teritoriju Republike Hrvatske predstavlja bitan uvjet uspješnog ustavnosudskog nadzora usklađenosti izbornog zakonodavstva, a time i učinkovite provedbe ustavnog jamstva jednakog biračkog prava.«

32.4.3. Jedan od ustavnih zahtjeva (iz članka 45. Ustava) za birače koji glasuju na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor u jednoj od 10 izbornih jedinica prebivalište je na području jedne od tih izbornih jedinica. Birač može ostvariti svoje biračko pravo tek nakon što je upisan u registar birača. U registar birača upisuju se potrebni podaci, među ostalima, podaci o svim biračima hrvatskim državljanima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, koji glasuju na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor u jednoj od 10 izbornih jedinica. Upisivanje u registar birača obavlja se na temelju podataka iz evidencije o državljanstvu, zbirke podataka o prebivalištu i boravištu i evidencije putnih isprava. Vođenje registra birača, i drugih službenih evidencija, poslovi su državne uprave i to poslovi neposredne provedbe zakona (članak 19. Zakona o sustavu državne uprave, »Narodne novine« broj 66/19. i 155/23.).

Ustavni sud ponavlja da službeni podaci u registru birača moraju biti vjerodostojni i moraju pružiti 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 predmeta. Uz navedeno, ističe se 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.).

Vezano uz odjavu prebivališta građana po službenoj dužnosti, Ustavni sud u odluci broj: U-III-1264/2020 od 12. srpnja 2022. (objavljena na www.usud.hr) izrazio je sljedeća načelna stajališta:

»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 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.«

Dostatno je podsjetiti da su tijela nadležna za odjavu prebivališta po službenoj dužnosti, u upravnom postupku koji provode, dužna poštovati navedena načelna stajališta Ustavnog suda.

32.4.4. Sljedom navedenoga, 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 i 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.

33. U odluci od 7. veljače 2023. Ustavni sud ponovio je da načelo općeg i jednakog biračkog prava ima i izraziti pozitivni aspekt koji od države traži da aktivno osigurava sve uvjete neophodne za praktičnu realizaciju jamstva iz članka 45. Ustava. U tom je smislu Ustavni sud naveo:

»22.2. (...) Posljedično nadležna državna tijela, a posebice Sabor, dužna su preispitivati odredbe zakonodavnog okvira kojim se uređuje izborni proces odnosno onih njegovih dijelova koji se tiču ostvarenja ustavnog jamstva jednakosti biračkih prava, te ih eventualno izmijeniti, ako je ustavnopravna opravdanost tih odredaba dovedena u pitanje novim razvojem u stvarnom društvenom životu. Navedeno je stajalište Ustavni sud također izrazio u svom Izvješću/2010:

»5. (...) Promjene u broju birača u općim izbornim jedinicama, određenim ZIJIZ-om, moraju se stoga stalno pratiti. Postoji li potreba, njihova se područja i granice moraju periodično, u primjerenom vremenu pred održavanje sljedećih parlamentarnih izbora, usklađivati sa stvarnim stanjem birača u njima. (...)»

Pri tome, u odluci od 7. veljače 2023. Ustavni sud ponovo je istaknuo da je »usprkos njegovom jasnom upozorenju iz 2010. godine, koje je ponovljeno 2015. godine, hrvatski izborni sustav i dalje obilježen nedostatkom ikakvog institucionalnog mehanizma koji bi imao jasnu odgovornost za uklanjanje značajnijih odstupanja od načela jednakog biračkog prava među izbornim jedinicama.«

Također, zaključio je da »iz pozitivne obveze članka 45. proizlazi da su državna tijela, a posebice Hrvatski sabor, dužna redovito preispitivati odredbe zakonodavnog okvira kojim se uređuje izborni proces odnosno onih njegovih dijelova koji se tiču ostvarenja ustavnog jamstva jednakosti biračkih prava, te ih eventualno izmijeniti, ako je ustavnopravna opravdanost tih odredaba dovedena u pitanje novim razvojem u stvarnom društvenom životu.«

33.1. U ZIJIZ-u/23 zakonodavac je propisao obvezu provođenja nadzora u delimitacijskom postupku, sam postupak i nadzorna tijela.

Članci 15. i 16. ZIJIZ-a/23 glase:

»Članak 15.

(1) Tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu izborni sustav i registar birača prati kretanje broja birača u izbornim jedinicama i o tome tromjesečno obavještava Vladu Republike Hrvatske.

(2) Ako dođe do odstupanja u bilo kojoj izornoj jedinici više od + – 5 % birača od osnove iz članka 14. ovoga Zakona, tijelo iz stavka 1. ovoga članka o tome bez odgode obavještava Vladu Republike Hrvatske.

Članak 16.

(1) Vlada Republike Hrvatske dostavlja Hrvatskome saboru izvješća o broju birača upisanih u registar birača i broju birača po izbornim jedinicama.

(2) Izvješća iz stavka 1. ovoga članka dostavljaju se dva puta tijekom kalendarske godine, i to na kraju I. i III. tromjesečja.

34. Podnositelj zahtjeva ističu da ZIJIZ/23 ne propisuje nadležna tijela, niti kriterije i pravila za provođenje postupka delimitacije »kojim bi se izbjegla politizacija procesa delimitacije i kojim bi se prevenirala arbitrarnost«.

Predlagatelj Most smatra da zakonodavac u člancima 15. i 16. ZIJIZ-a/23 nije postupio po odluci od 7. veljače 2023. te da u tim odredbama »nema govora o postupku koji nalaže odluka Ustavnog suda, a nema ni traga uvažavanju smjernica iz Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije«. Prema predlagatelju te odredbe ne predviđaju nikakvo »neovisno stručno tijelo«.

35. Vlada u očitovanju navodi da su u ZIJIZ-u/23, imajući u vidu stajališta Ustavnog suda iz odluke od 7. veljače 2023. koja se odnose i na preporuke iz Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije iz 2002., uređena i pitanja delimitacije te stalnog i neprekinutog nadzora, odnosno praćenja broja birača u izbornim jedinicama kako bi se zajamčila jednaka težina biračkih glasova. Odredbama članka 15. i 16. ZIJIZ-a/23 određeno je da se postupak nadzora, odnosno delimitacije obavlja kontinuirano. Vlada je u odnosu na prigovore predlagatelja Mosta istaknula da prema Kodeksu »distribucija mjesta mora se nadzirati barem jednom svakih deset godina, dok se sada sukladno odredbama članka 15. i 16. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor postupak nadzora, odnosno delimitacije obavlja kontinuirano«.

U očitovanju se nadalje ističe:

»Nadalje, smatra se kako je prethodno navedeno zakonsko rješenje delimitacije s mogućim ishodom određivanja i usklađivanja granica izbornih jedinica potpuno sukladno ustavnim odredbama kojima se uređuju pitanja diobe vlasti, uređenja tijela državne vlasti i njihovog djelokruga te pitanja koja se odnose na uređenje izbornog sustava, pri tome vodeći računa i o odredbama koje se odnose na sustav državne uprave, bez da se naruši primarno mjerilo jednake težine biračkog glasa u svakoj izornoj jedinici.

Vezano za predlaganje postupka delimitacije, ukazuje se kako se izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor određuju zakonom, a sukladno odredbama članka 85. Ustava pravo predlagati zakone ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika, radna tijela Hrvatskoga sabora te Vlada Republike Hrvatske.

(...)

Stoga, osim Ustavom utvrđenih ovlaštenika predlaganja zakona, nikakvo neovisno tijelo ne može doći u tu poziciju te bi propisivanje takvog rješenja bilo u direktnoj nesuglasnosti s Ustavom.«

36. Člankom 15. i 16. ZIJIZ-a/23 propisana je obveza tijela državne uprave u čijem je djelokrugu izborni sustav i registar birača, tj. Ministarstva pravosuđa i uprave, pratiti kretanje broja birača u izbornim jedinicama i o tome redovito tromjesečno obavještavati Vla-

du. Ako utvrdi da je došlo do odstupanja u nekoj izornoj jedinici više od + – 5 % birača od osnove utvrđene u članku 14. ZIJIZ-a/23, o tome je dužno odmah, bez odgode obavijestiti Vladu. Vlada dva puta tijekom kalendarske godine, na kraju I. i III. tromjesečja, dostavlja Hrvatskome saboru izvješća o broju birača upisanih u registar birača i broju birača po izbornim jedinicama.

36.1. Zakonodavac je, dakle, 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.

Dužnost praćenja kretanja broja birača u izbornim jedinicama i tromjesečnog obavještavanja Vlade povjerena je Ministarstvu pravosuđa i uprave. Vlada je u očitovanju navela da Ministarstvo pravosuđa i uprave sukladno članku 52. stavku 1. Zakona o sustavu državne uprave ima čelnika koji predstavlja, upravlja i rukovodi tijelom državne uprave, brine o zakonitom i pravilnom izvršavanju propisa iz njegova djelokruga te obavlja i druge poslove prema posebnom zakonu.

Člankom 56. stavkom 1. istoga je zakona propisano da je čelnik tijela državne uprave koje je ustrojeno kao ministarstvo ministar, koji u skladu s ranije navedenim odredbama Ustava i Zakona o Vladi Republike Hrvatske čini zajedno s drugim članovima Vladu Republike Hrvatske, a kojoj je povjerenje iskazano od većine svih zastupnika u Hrvatskome saboru u suglasnosti s ustavnim i zakonskim odredbama, a koji zastupnici opet predstavljaju narod u suglasnosti s člancima 1., 71. i 72. Ustava.

Ministarstvo je dužno tromjesečno obavještavati Vladu, a bez odgode ako utvrdi da je došlo do odstupanja više od + – 5 %.

Vlada je kao tijelo izvršne vlasti dužna u okviru svojih ustavnih i zakonskih ovlasti poduzeti potrebne mjere uklanjanja značajnijih odstupanja od načela jednakog biračkog prava, tj. ako je ono više od + – 5 %, te Hrvatskome saboru, kao jedan od Ustavom ovlaštenih predlagatelja zakona (članak 85. Ustava), predložiti izmjene ZIJIZ-a/23. Uz to, Vlada je dužna redovito, dva puta tijekom kalendarske godine Hrvatskome saboru dostavljati izvješća o broju birača upisanih u registar birača i broju birača po izbornim jedinicama.

Prema članku 112. Ustava Vlada je odgovorna Hrvatskome saboru, a prema članku 80. alineji 11. Ustava Hrvatski sabor nadzire rad Vlade i drugih nositelja javnih dužnosti odgovornih Hrvatskome saboru u skladu s Ustavom i zakonima. Člankom 4. stavkom 3. ZI-ZHS-a propisano je da zastupnici imaju pravo uvida u registar birača za vrijeme dok obnašaju dužnost.

Slijedom navedenog, u konačnici, kontrola značajnog odstupanja broja birača u izbornim jedinicama od osnove propisane u članku 14. ZIJIZ-a/23 na Hrvatskom je saboru. U skladu s odredbama članka 85. Ustava pravo predlagati zakone, uz Vladu, ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika, te radna tijela Hrvatskoga sabora.

36.2. Slijedom navedenog, Ustavni sud ocjenjuje da je uspostavljenim mehanizmom kontinuiranog praćenja potrebnih podataka i nadzora ispunjena pozitivna obveza članka 45. Ustava.

37. Podnositelj zahtjeva i predlagatelj Most smatraju da se većina izbornih jedinica u novoizglasanoj ZIJIZ-u/23 »cijepa« na geografski teško razumljiva područja, pa se primjerice uz ranije »cijepanje« Grada Zagreba i još tri županije, sada dodatno dijele još tri županije. Smatraju da kreiranje izbornih jedinica kako je učinjeno člancima 2. – 11. ZIJIZ-u/23 nije u suglasnosti sa zahtjevom koji proizlazi iz odluka Ustavnog suda, posebice iz izvješća broj: U-X-6472/2010, da se trebaju »uvažavati mjerila tzv. zemljopisne kartografije, koja sadrže zahtjev da se granice izbornih jedinica trebaju,

što je više moguće, podudarati s administrativnim granicama upravo-teritorijalnih jedinica, uz uvažavanje prirodnih granica«. Posebno su istaknuli primjer VII. izborne jedinice kao primjer »krajnje iracionalne i arbitrarne konfiguracije«.

38. Postupajući po odluci od 7. veljače 2023. predlagatelj zakona je u Konačnom prijedlogu ZIJIZ-a istaknuo:

»Predloženim rješenjem uvažile su se i zakonske odredbe i sa- držaj Odluke Ustavnog suda u pogledu 'zemljopisne kartografije' na način da se 14 od 21 jedinice područne (regionalne) samouprave nalazi unutar jedne izborne jedinice te se kod određivanja izbornih jedinica vodilo računa i o prirodnim granicama.

Sukladno Ustavu, Republika Hrvatska je jedinstvena i nedjeljiva država u kojoj na izborima, pa tako i na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor, glasuju birači kojima se Ustavom jamči opće i jednako biračko pravo i da stoga te birače predstavljaju izabrani zastupnici koji se biraju u zakonom propisanim izbornim jedinicama te da ti izabrani zastupnici zastupaju birače, a ne primjerice jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.«

39. Vlada je u očitovanju uputila na članak 39. stavak 2. ZIZHS-a kojim je propisano da se pri određivanju izbornih jedinica mora, koliko je to najviše moguće, voditi računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Navela je da se u ZIJIZ-u kod određivanja izbornih jedinica, koliko je to najviše moguće, vodilo »računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj te se istovremeno vodilo računa i da se ne naruši primarno mjerilo: jednaka težina biračkog glasa u svakoj izornoj jedinici, a sve sukladno Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske«.

U točki 15.6. obrazloženja ove odluke i rješenja Vlada je detaljno obrazložila na temelju kojih je čimbenika formirana pojedina izborna jedinica. Primjerice, za I. izbornu jedinicu koja obuhvaća dio Grada Zagreba, gradske četvrti u središnjim i južnim dijelovima te južni dio Zagrebačke županije navedeno je da ta područja Grada Zagreba i Zagrebačke županije čine povezanu i sustavnu cjelinu čiji su dijelovi upućeni demografski, prostorno, geografski i sociološki jedan na drugi. U prilog povezanosti Grada Zagreba i Grada Velike Gorice istaknuto je da riječ je o prostorno kompaktnom području s izrazitim dnevnim migracijama u oba pravca uzrokovanim gospodarskim aktivnostima i općenito protokom ljudi i materijalnih sredstava.

U odnosu na VII. izbornu jedinicu koja je posebno apostrofirana u zahtjevu odnosno prijedlogu, navedeno je sljedeće:

»(...) Vezano za županije, gradove i općine koje su obuhvaćene tom izbornom jedinicom ističe se kako je u najvećem dijelu riječ o dinarskom brdsko- planinskom području hrvatskih regija (Lika, Gorski kotar, riječko zaleđe, Kordun, Banovina, dio Žumberka te velebitski dio sjeverne Dalmacije) koji ima vrlo slične sociološke, kulturološke i zemljopisne karakteristike te koji kao zajedničko obilježje ima i vrlo dugačku granicu s Bosnom i Hercegovinom u cijeloj dužini od Općine Dvor u Sisačko-moslavačkoj županiji pa sve do Općine Gračac u Zadarskoj županiji. Nadalje, riječ je o izornoj jedinici čija su područja (Ličko-senjska županija, Karlovačka županija, Sisačko-moslavačka županija te sjeverni dio Zadarske županije) u najvećoj mjeri bila izložena stradanjima u Domovinskom ratu te kao posljedicu toga imaju i slične probleme koji su posljedica toga (ratna razaranja, demografija, gospodarski razvoj), ali isto tako i prednosti budući da je riječ o krajevima s očuvanom prirodom i kulturnom baštinom pogodnom za razvoj turizma i drugih oblika gospodarstva zasnovanih na toj baštini. Na području VII. Izborne jedinice nalaze se i prometnice koje povezuju pojedine dijelove te izborne jedinice kao što su magistralne željezničke pruge Zagreb – Karlovac – Ogulin – Delnice – Rijeka te Zagreb – Karlovac – Ogulin – Gospić – Split, autoceste A1 i A6 te državne ceste D1 i D8 (Jadranska magistrala).

Vezano za navode podnositelja da »Tako u istoj izornoj jedinici glasuju primjerice birači iz Popovače i oni s Paga, kao i iz Gline, Karlov-

ca i otoka Vira« ističe sa ponovo kako je Republika Hrvatska sukladno slovu Ustava jedinstvena i nedjeljiva država u kojoj vlast proizlazi i pripada narodu i u kojoj narod u ovom slučaju vlast ostvaruje izborom svojih predstavnika (zastupnika) u Hrvatski sabor. Stoga se u izborima za Hrvatski sabor u izbornim jedinicama biraju zastupnici koji zastupaju cijeli narod, a ne županije, gradove i općine, odnosno neke druge cjeline kao su što pojedina područja u Republici Hrvatskoj.«

40. Ustavni sud polazi od činjenice da je izborni sustav složena cjelina koju nije jednostavno urediti na način koji će biti lišen ikakvih nedoumica (točka 39. obrazloženja odluke od 7. veljače 2023.). U toj je točki obrazloženja odluke od 7. veljače 2023. Ustavni sud također naveo:

»Utvrdene razlike u broju birača između vrlo velikog broja postojećih izbornih jedinica čije postojanje je objektivno dokazano podacima iz nezavisnih izvora kroz dovoljno dugo razdoblje dovode u sumnju demokratski karakter cjelokupnih izbora s obzirom na očiglednost odstupanja od supstancijalnog aspekta jamstva jednakog i općeg biračkog prava iz članka 45. Ustava. Stoviše, opseg odstupanja od načela jednake težine općeg i biračkog prava utvrđen u okviru ovog predmeta ukazuje na visoku vjerojatnost izravnog i neposrednog utjecaja na konačni ishod izbornog postupka koji bi bio proveden prema postojećim zakonskim odredbama.

Suočen s navedenim činjenicama, Ustavni sud zaključuje da trenutni izborni sustav temeljen na deset izbornih jedinica, određenih odredbama članaka 2. – 11. ZIJIZ-a, značajno odstupa od načela jednakog biračkog prava, prije svega u njegovom supstancijalnom aspektu, koji jamči jednaku glasačku moć svakog birača odnosno težinu svakog glasa.«

40.1. Prema tablici iz točke 15.4. obrazloženja ove odluke i rješenja, tablici broja birača u izbornim jedinicama prema Konačnom prijedlogu ZIJIZ-a (podaci iz registra birača na dan 22. kolovoza 2023.) razvidno je da je broj birača u svakoj izornoj jedinici u skladu sa zakonskim rasponom od + – 5 % od utvrđene osnove.

Iz obrazloženja Konačnog prijedloga ZIJIZ-a razvidno je da je »kod određivanja izbornih jedinica, koliko je to najviše moguće, vodeno (...) računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj te se 14 od 21 jedinice područne (regionalne) samouprave nalazi unutar jedne izborne jedinice«.

Sljedi da se dvije trećine svih jedinica područne (regionalne) samouprave nalazi unutar jedne izborne jedinice.

Iz obrazloženja Konačnog prijedloga ZIJIZ-a, te dostavljenog očitovanja Vlade, proizlazi da se pri određivanju područja izbornih jedinica istovremeno vodilo računa i o drugim 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 izornoj jedinici«, a kako bi se osigurala jednaka težina svakog biračkog glasa i ostvarenje ustavnog načela o pravu na opće i jednako biračko pravo zajamčeno člankom 45. Ustava.

40.2. U odluci od 7. veljače 2023. Ustavni sud izrazio je stajalište da apsolutna matematička istovjetnost u broju birača među jedinicama koja obuhvaća teško razumljiva geografska područja, kao i kriteriji podudaranja izbornih jedinica s administrativnim granicama upravo-teritorijalnih jedinica nisu sami po sebi jamstvo usklađenosti sa zahtjevima koji proizlaze iz ustavnog jamstva općeg i jednakog biračkog prava:

»22.5.1. (...) Baš kao i načelo matematičke ujednačenosti, kriterij podudaranja granica svoj smisao nalazi u osiguranju supstancijalnog aspekta ustavnog prava glasa, prije svega umanjnjem rizika arbitrarne delimitacije izbornih jedinica. Upravo stoga je Ustavni sud, kao dio zahtjeva ustavnosti izbornog sustava koji su 'inherentni demokratskim izborima, ustavnom temelju Republike Hrvatske (članak 1. stavak 3. Ustava), kao i demokratskom višestranačkom sustavu, najvišoj vrednoti ustavnog poretka Republike Hrvatske', utvrdio i 'pravila o nadzor-

nim tijelima i njihovim nadzornim ovlastima u postupku planiranja područja izbornih jedinica (to jest u postupku tzv. 'crtanja granica' izbornih jedinica), pravila o sudjelovanju javnosti u delimitacijskom postupku.»

40.3. Ustavni sud naveo je u odluci od 7. veljače 2023. i opisao je svoju nadležnost u tri vrste ustavnosudskih postupaka u okviru kojih Ustavni sud može nadzirati poštovanje zahtjeva koji proizlaze iz članka 45. Ustava (točke 24.1. – 24.2. obrazloženja te odluke). Podnositelji odnosno predlagatelji apstraktne kontrole nekog od izbornih zakona, koji se obraćaju Ustavnom sudu s prigovorom o ograničenju odnosno odstupanju od sastavnih postavki ustavnog jamstva općeg i jednakog biračkog prava, prigovor moraju potkrijepiti objektivnim i konkretnim navodima kao razumno mogućim, a »tijela državne vlasti dužna su pred Ustavnim sudom opravdati izuzetnim razlozima koji imaju, u najmanju ruku, jednaku ustavnu težinu kao i samo temeljno pravo glasa te koji su stvarno sposobni i neophodni za ostvarenje tog cilja.«

Podnositelji i predlagatelj naveli su da se dodatno dijele još tri županije, uz ranije tri županije i Grad Zagreb, da ne postoji nijedna izborna jedinica koja minimalno jednu županiju ne dijeli, te su radi ilustracije skrenuli pozornost na definirano područje VII. izborne jedinice. Iz obrazloženja Konačnog prijedloga ZIJIZ-a proizlazi da se 14 od 21 jedinice područne (regionalne) samouprave nalazi unutar jedne izborne jedinice.

Polazeći od navedenog opsega nadležnosti Ustavnog suda pri ocjeni ustavnosti granica pojedinih izbornih jedinica, a imajući u vidu prigovore, s jedne strane, i očitovanje Vlade i obrazloženje Konačnog prijedloga (v. točke 40.1. i 40.3. obrazloženja ove odluke i rješenja), s druge strane, Ustavni sud ocjenjuje da kod kreiranih izbornih jedinica nema očiglednih odstupanja od »socioloških, kulturoloških, zemljopisnih ili sličnih ustaljenih obrazaca organizacije svakodnevnih odnosa u hrvatskom društvu« (točka 22.3. obrazloženja odluke od 7. veljače 2023.). To znači da je zakonodavac uvažio mjerila tzv. zemljopisne kartografije na koju obvezuje članak 36. stavak 2. ZIZHS-a, a koja sadrže zahtjev da se granice izbornih jedinica, što je više moguće, podudaraju s administrativnim granicama upravno-teritorijalnih jedinica, uz uvažavanje prirodnih granica (v. točku 8. izvješća broj: U-X-6472/2010).

40.4. Ustavni sud nadalje primjećuje, kako to proizlazi iz očitovanja Vlade (točka 15.4. obrazloženja ove odluke i rješenja), da je »prije upućivanja Nacrta prijedloga zakona u proceduru Vlade Republike Hrvatske, Nacrt prijedloga zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor bio je na javnom savjetovanju u trajanju od 30 dana, od 25. svibnja do 24. lipnja 2023. na portalu e-Savjetovanja sukladno članku 11. Zakona o pravu na pristup informacijama ('Narodne novine', broj 25/13.) i članku 13. stavku 6. Zakona o procjeni učinaka propisa ('Narodne novine', broj 44/17.). U postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću svatko je, pa tako i predstavnici stručne javnosti, mogao dati komentar na Nacrt prijedloga zakona te je ukupno dano 39 komentara«, da je u Hrvatskome saboru proveden postupak u skladu s Poslovnikom, te da nijedan zastupnik nije zatražio podatke o broju birača, iako je člankom 4. stavkom 3. ZIZHS-a propisano da zastupnici imaju pravo uvida u registar birača za vrijeme dok obnašaju dužnost.

Prema ocjeni Ustavnog suda, zadovoljen je kriterij javnosti i demokratičnosti postupka određivanja granica izbornih jedinica.

41. Slijedom navedenog, Ustavni sud utvrđuje da zahtjev nije osnovan, te da nisu osnovni razlozi zbog kojih predlagatelji traže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 2. – 11. i 14. – 16. ZIJIZ-a/23.

42. Točka I. izreke odluke i rješenja temelji se na članku 44. stavku 1. Ustavnog zakona, dok se točke II. i III. temelje na članku 43. stavku 1. Ustavnog zakona. Točka IV. izreke temelji se na članku 32. u vezi s člankom 56. stavkom 2. Ustavnog zakona.

Odluka i rješenje o objavi (točka V. izreke) temelje se na članku 29. stavku 1. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-4116/2023

U-I-4423/2023

U-I-4599/2023

U-I-4961/2023

Zagreb, 6. veljače 2024.

Predsjednik

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) prilažemo sljedeće

IZDVOJENO MIŠLJENJE

U ODNOSU NA ODLUKU I RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU

BROJ: U-I-4116/2023, U-I-4423/2023, U-I-4599/2023 I U-I-4961/2023 OD 6. VELJAČE 2024.

UVOD

Ne odustajemo od stajališta na kojima se temelji odluka Ustavnog suda u predmetu U-I-4089/2020 od 7. veljače 2023. kojom je utvrđena neustavnost Zakona o izbornim jedinicama zbog neustavnog ograničenja ustavnog jamstva jednakog biračkog prava iz članka 45. Ustava Republike Hrvatske.

Smatramo da je ovom odlukom većina ovog sastava Ustavnog sud odustala od gotovo svih stajališta na kojima počiva odluka koju su podržali prije samo godinu dana.

Smatramo da je ovom odlukom većina:

i) očigledno odustala od stajališta da će svako ograničenje temeljenog jamstva jednakog biračkog prava iz članka 45. Ustava, uključujući odstupanja od jamstva jednake težine glasa svakog birača do kojeg dolazi neravnomjernom raspodjelom birača po izbornim jedinicama, biti predmet najvišeg stupnja ustavnosudske kontrole. Strogu primjenu ustavnog uvjeta razmjernosti ograničenja ovog ustavnog prava zamijenila je svojom blagonaklonošću prema zakonodavcu i izvršnoj vlasti;

ii) oslabila ustavnopravni standard zaštite ustavnog jamstva jednake vrijednosti prava glasa svakog građanina i građanke prihvativši širenje praga dopuštenosti razlika u broju birača uvođenjem nacionalnog prosjeka pri računanju razlika između pojedinačnih jedinica;

iii) odustala od zahtjeva objektivnosti i stvarne empirijske utemeljenosti podataka o broju birača evidentiranih u Registru birača svevši uvjet vjerodostojnosti službenih podataka o biračima na proceduralnu mogućnost građana da prijave izmjenu svojih osobnih podataka

iv) odustala od kriterija transparentnosti, objektivnosti, stručnosti i široke demokratičnosti postupka definiranja izbornih jedinica (delimitacijski postupak) kao proceduralnih jamstava njihove ustavnosti;

v) uvjet institucionalizacije stručnog i depolitiziranog delimitacijskog postupka svela na postupak učestalog prekrajanja izbornih

jedinica u potpunoj kontroli politički određenih tijela izvršne i zakonodavne vlasti povećavši rizik arbitrarne i iracionalne manipulacije postupkom delimitacije;

vi) omalovažila kriterije zemljopisne, sociološke i kulturološke koherentnosti izbornih jedinica kao jamstava učinkovite demokratske rasprave u izbornom postupku.

Očigledno je da imamo vrlo drugačije poimanje odluke Ustavnog suda o neustavnosti Zakona o izbornim jedinicama od 7. veljače 2023. Razlikujemo se kako u pogledu značenja i dosega stajališta koja su iznesena u obrazloženju te odluke, tako i pogledu dosega obveza koje za zakonodavnu i izvršnu vlast proizlaze iz te odluke. Također se razlikujemo u shvaćanju stajališta koja je Ustavni sud izražavao i kroz raniju praksu, kao što je primjerice Izvješće o izbornim jedinicama Hrvatskom saboru još iz 2010. godine.

Odluke Ustavnog suda su obvezujuće. Izbori za Hrvatski sabor se moraju provesti i nemaju alternativu u demokratskom poretku. Provest će se prema važećem izbornom zakonodavstvu.

Istovremeno, Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske obvezuje nas da obrazložimo razloge neslaganja s odlukom većine. Toj obvezi pristupili smo s izuzetnom odgovornošću uvjereni da odluka većine predstavlja ozbiljno nazadovanje u pogledu zaštite demokracije izbornog procesa u Hrvatskoj. Njome se nikako ne doprinosi promicanju povjerenja građana i građanki u racionalnu objektivnost i pravičnost izbornog procesa.

Izdvojeno mišljenje je strukturirano u tri dijela. U prvom dijelu iznosimo naše shvaćanje dosadašnje prakse Ustavnog suda u odnosu na izborne jedinice i ustavno pravo jednakog biračkog prava. Preciznije, kroz prvi dio ukazujemo na ključna ustavnopravna stajališta koja su do ove odluke činila okosnicu prakse Ustavnog suda. Izdvojili smo šest takvih stajališta, te izložili naše viđenje uloge svakog od njih pojedinačno u pristupu Ustavnog suda problemu ocjene ustavnosti izbornih jedinica. Na ovaj način smo dobili mogućnost jasno ukazati na dalekosežnost ove odluke, s obzirom da je njome većina odustala od svih šest. Tome je posvećen drugi dio izdvojenog mišljenja. U drugom dijelu iznosimo razloge zbog kojih smatramo da odluka predstavlja duboku promjenu u praksi Ustavnog suda kojom većine odustaje od temeljnih materijalnih i postupovnih mehanizama zaštite ustavnog jamstva jednakog biračkog prava koje je Ustavni sud s manje ili više uspjeha gradio od 2010. nadalje, do prošlogodišnje odluke iz veljače 2023. Ovom odlukom većina pobilja prošlogodišnju odluku u svim njenim bitnim dijelovima. Glavno obilježje novog pristupa, koje dolazi do izražaja u ovoj odluci, je blagonaklonost prema zakonodavcu i izvršnoj vlasti, te odustajanje od iole zahtjevnijeg nadzora nad budućim postupcima prekrajanja izbornih jedinica.

Prije nego što krenemo detaljnije izlagati razloge zbog kojih nismo podržali ovu odluku smatramo potrebnim ukazati da ovaj predmet, sa svojim ishodom, nije ograničen samo na pitanje izbornih jedinica i posljedica koje njihovo uređenje ima za ustavno jamstvo jednake težine glasa svih građana i građanki bez obzira gdje prebivali u Republici Hrvatskoj. Ovaj predmet se u jednakoj mjeri odnosi na pitanje odnosa Ustavnog suda prema svojim ovlastima i obvezama. Duboko se protivimo lakoći s kojom ovaj sastav Ustavnog suda odustaje od ranijih odluka Ustavnog suda. Jednako odlučno se protivimo načinu na koji se to čini. To nezadovoljstvo smo već iskazivali kroz izdvojena mišljenja u nizu drugih predmeta. Uspostavili smo se načinu na koji se odustaje od postupovnih pravila iz Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske i njihove promjene kroz interna pisana i nepisana pravila razvijena tijekom

prethodnog i ovog sastava Ustavnog suda. Protivimo se i načinu na koji se koriste stručne službe koje bi trebale biti na raspolaganju svim sucima i sutkinjama jednako.

Također nam je stran način na koji većina koristi komparativnu praksu drugih sudskih tijela u svrhu opravdanja svojih odluka. To se prije svega odnosi na praksu dva europska suda iz čije opsežne sudske prakse se probiru one presude, ili tek njihovi manji dijelovi, koje većina nalazi retorički korisnim za svoja obrazloženja. Istovremeno, većina ignorira kako specifični činjenički kontekst iz kojih te presude proizlaze, tako i njihov odnos prema jednako vrijednim presudama tih sudova s kojima zajedno čine doktrinarnu cjelinu i bez kojih je njihov značaj nepotpun. Odbacujemo takav pristup. U konkretnom predmetu takva metoda probiranja nije bila korištena samo u odnosu na komparativnu praksu drugih sudova, već je bila usmjerena i prema samoj praksi Ustavnog suda. Nije nam prihvatljivo da je u svakom trenu moguće odustati i promijeniti tu praksu temeljem tvrdnje da su stajališta koja je Ustavni sud izrazio u ranijim odlukama bila prvenstveno rezultat specifičnih okolnosti tih predmeta u prošlosti, koje su se u međuvremenu promijenile. To je *de facto* priznanje da Ustavni sud u biti nema sudske prakse. Ono nam nije prihvatljivo. Posebno nam je odbojno da se odustajanje od ranije prakse prikriva obilatom citatima iz ranije prakse Ustavnog suda, iako nemaju previše veze sa stajalištima kojima se ti citati prilažu kao navodno opravdanje.

Prvi dio: ključna stajališta iz dosadašnje ustavnosudske prakse

i) Višestruka ustavna vrijednost jamstva jednakog biračkog prava

Ustavni sud je prije godinu dana, svojom odlukom iz veljače 2023., ukinuo Zakon o izbornim jedinicama ocijenivši da su međusobna odstupanja u broju glasača između pojedinačnih izbornih jedinica prešla ustavno prihvatljivu razinu, čime je došlo do nerazmjernog ograničenja ustavnog jamstva jednakog biračkog prava iz članka 45. Ustava.

Ustavno pravo jednakog biračkog prava – jedna osoba jedan glas jednake vrijednosti – izričito je potvrđeno kao pravo pojedinca. Posljedično, svaka ocjena ustavnosti ograničenja tog prava nužno mora poći iz perspektive pojedinca. Položaj i interesi političkih stranaka, kao i njihove naklonosti specifičnim izbornim rješenjima, ne smiju biti mjerilo kroz koje Ustavni sud štiti temeljno demokratsko pravo svake građanke i građanina.

Broj izbornih jedinica, njihove teritorijalne granice, a s njima i usko vezane socijalne i kulturološke, društvene, prometne te regionalne specifičnosti, kao i broj stanovnika odnosno birača koji u njima zakonito prebiva, predstavljaju bitan, ako ne i odlučujući faktor u ocjeni ustavnosti mogućih odstupanja od ustavne idealne jednakosti biračkog prava građana i građanki. Ocjena ustavnosti bilo kakvog odstupanja od jednakog biračkog prava u svom središtu mora imati interes pojedinca, apstrahiranog od ikakve političke obojenosti.

Cilj ocjene ustavnosti izbornih pravila je što veći stupanj ujednačenosti u pogledu stvarne mogućnosti pojedinca da utječe na konačni ishod izbornog procesa. Ustav zahtijeva postizanje stvarne, supstancijalne jednakosti položaja svakog građanina i svake građanke u najvažnijem političkom procesu u demokratski uređenom društvu. Ustavno pravo jednake težine glasa ne može biti svedeno na puke legalizme, pravni formalizam i retoričke figure. U suprotnom izborni postupak u Republici Hrvatskoj neće biti sposoban zadovoljiti svoje osnovno strukturalno načelo: razmjernost izbornog sustava.

ii) Objektivnost i empirijska utemeljenost službenih podataka o broju birača

Ustavni sud je u svojoj odluci iz veljače 2023. ustvrdio da je u pitanje dovedena vjerodostojnost samih preduvjeta za učinkoviti nadzor ustavnosti postojećeg izbornog sustava.

Postojeći sustav se uz dvije posebne »ekstrateritorijalne« jedinice, s posebnim zastupničkim kvotama, sastoji od deset državnih izbornih jedinica na području Republike Hrvatske. Kroz njih se za potrebe konstituiranja sastava Hrvatskog Sabora bira po četrnaest narodnih zastupnika i zastupnica. Kako bi tako ustrojen sustav ostao lojalan ustavnom jamstvu jednakog biračkog prava svakog građanina/građanke pojedinačno, odnosno kako bi zadovoljio ustavno načelo razmjernosti izbornog sustava, svaki od izabranih narodnih zastupnika mora izboriti povjerenje podjednakog broja birača. Legitimnost ovako postavljenih uvjeta ovisi o dva preduvjeta. Prvo, svaka od deset izbornih jedinica mora sadržavati podjednaki broj osoba koje zadovoljavaju biračke uvjete propisane Ustavom. Drugo, svaki birač mora imati osiguranu jednaku mogućnost slobodno pristupiti biračkom mjestu i na njemu, svojom slobodnom voljom, izabrati političku opciju kojoj poklanja svoje povjerenje u raspolaganju ovlastima i odgovornostima zakonodavne, a posredno i izvršne državne vlasti.

Ono što jamstvu jednakog biračkog prava daje izuzetnu važnost, odnosno vrijednost koju Ustav štiti kroz to jamstvo su same osnove slobode izbora pojedinca, kao ravnopravnog pripadnika političke zajednice u kojoj vlast služi na dobrobit svih njenih građana i građanki, odnosno u javnom interesu. Da bi sloboda izbora imala stvarni smisao mora joj se osigurati konkretni učinak na rezultate izbornog postupka. Mogućnost utjecaja na ishod izbornog postupka određuje njenu stvarnu težinu. Zajednica koja stremlji ravnopravnosti svojih građana mora osigurati da se glas svakog njenog pripadnika i pripadnice jednako vrednuje.

Da bi postojeći izborni sustav zadovoljio ove temeljne uvjete ustavnosti neophodno je imati na raspolaganju vjerodostojni podatak o točnom broju osoba koje prebivaju i borave na teritoriju svake od postojećih deset izbornih jedinica. Nedostatak takvog podatka znači nemogućnost bilo kakvog, a kamoli učinkovitog, nadzora nad usklađenošću izbornog sustava s temeljnim ustavnim pretpostavkama. Uskrata takvog podatka, ciljana ili nehajna, vodi onemogućavanju Ustavnog suda da ostvari svoju primarnu funkciju zaštite pojedinca i njegovih temeljnih ustavnih prava i sloboda pred mogućim arbitrarnim postupanjem, zlouporabama i samovoljom onih koji u rukama drže poluge državne vlasti.

Još prije samo godinu dana, Ustavni sud je ustvrdio da su podaci o broju birača u Republici Hrvatskoj koji se crpe iz državnog Registra birača *upitne vjerodostojnosti*. Njihova vjerodostojnost dovedena je u pitanje u studenom 2022. godine objavom službenih podataka prikupljenih tijekom Popisa stanovništva 2021.

Tijekom postupka ocjene ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama u predmetu broj: U-I-4089/2020, Ustavni sud je od Državnog zavoda za statistiku prikupio službene podatke o broju punoljetnih državljana s dugotrajnom adresom stanovanja u deset izbornih jedinica na teritoriju Republike Hrvatske koji su bili posebno prilagođeni za potrebe tog postupka i kao takvi su bili dostupni primarno Ustavnom sudu. Prema prikupljenim podacima iz Popisa stanovništva 2021. u Republici Hrvatskoj živi (ima svoj dom duže od godinu dana) 3.177.740 punoljetnih državljana Republike Hrvatske. Ustavni sud je upozorio da ovaj broj po definiciji ne uključuje one punoljetne državljanke koji žive izvan Republike Hrvatske duže od godinu dana. Istovremeno, iz podataka o biračima iz Registra birača u prosincu

2022. godine proizlazilo je da je evidentirano 3.655.057 punoljetnih državljana s prebivalištem u Republici Hrvatskoj. Također je provedena savjetodavna rasprava na kojoj se, uz sudjelovanje akademskih predstavnika matematičke i statističarske struke, raspravio kredibilitet odnosno upotrebljivost tih podataka za potrebe konkretnog postupka. Navedeno je detaljno opisano u obrazloženju odluke Ustavnog suda iz veljače 2023. godine.

Okvirov provedenim postupkom Ustavni sud je utvrdio bitnu empirijsku činjenicu. Između Registra birača i Popisa stanovništva 2021. postoji očigledna razlika u relevantnim podacima koji se odnose na broj birača u deset izbornih jedinica na teritoriju Republike Hrvatske. Nakon što su podaci iz Popisa stanovništva na zahtjev Ustavnog suda dodatno filtrirani za potrebe ustavnosudskog postupka utvrđena je razlika od 477.317 birača više u Registru birača u odnosu na Popis stanovništva 2021.

Popis stanovništva se provodi po metodologiji koja je određena EU pravom (Uredbe (EZ) br. 763/2008) i jedinstvena je za sve države članice EU. Metodološka jedinstvenost je neophodna za komparativni statistički uvid u stvarno stanje stvari na čitavom području Europske unije. Komparativni statistički uvid je preduvjet formiranja zajedničkih EU politika. Statistički podaci prikupljeni kroz popise stanovništva koje sve države članice EU provode po istoj EU metodologiji osnova su Eurostat, to jest, zajedničkog statističkog ureda EU. Ova činjenica daje značajan kredibilitet podacima prikupljenim u okviru Popisa stanovništva 2021.

Istovremeno, u odluci Ustavnog suda iz veljače 2023. jasno je naglašeno da nije moguć automatizam u prevođenju podataka iz Popisa stanovništva 2021. u podatke o broju birača. Popis stanovništva koristi kriterij dugotrajnog boravišta (prebivanje u mjestu glavnog životnog interesa duže od godinu dana)¹, dok Ustav u stavku 2. članka 45. određuje prebivalište kao uvjet stjecanja biračkog prava glasa u izbornim jedinicama na teritoriju Republike Hrvatske propisujući da »u izborima za Hrvatski sabor birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj imaju pravo izabrati tri zastupnika, u skladu sa zakonom.«.

Pitanje statističkog prevođenja podataka iz Popisa stanovništva 2021. za potrebe uvida u stvarni broj birača u deset izbornih jedinica na području Republike Hrvatske bilo je predmet savjetodavne rasprave s akademskim predstavnicima matematičkih disciplina, predstavnicima Državnog zavoda za statistiku i predstavnicima Ministarstva pravosuđa u okviru prošlogodišnjeg postupka ocjene ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama. Utvrđeno je da zbog razlike u metodologiji prikupljanja podataka nema automatizma u prevođenju, ali da su na raspolaganju ustaljene i dobro poznate statističke metode filtriranja i matematičko-statističkih procjena, koje su sposobne pružiti vjerodostojan empirijski uvid u stvarno stanje stvari. Pri tome su uzete u obzir sljedeće bitne činjenice. Prvo, vjerojatnost da veliki udio punoljetnih državljana koji imaju dugotrajno stanovanje na specifičnom području ujedno tamo i zakonito prebiva je statistički značajna. Drugo, u obzir je uzeta i činjenica da su sukladno članku 2. Zakona o popisu stanovništva 2021. svi građani i građanke Republike Hrvatske koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj bili dužni sudjelovati u Popisu stanovništva 2021., bez obzira jesu li se u zakonskom periodu popisivanja stanovništva nalazili u Hrvatskoj. Zbog tako postavljene zakonske obveze Zakon je također omogućio građanima da svoje podatke pruže i putem web-obrasca.

¹ Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) »stanovništvo« znači nacionalno, regionalno i lokalno stanovništvo na svom uobičajenom boravištu na referentni datum;

Ova činjenica je bitna zbog toga što su Popisom stanovništva obuhvaćeni i oni građani koji dugotrajno borave u drugim državama, ali su zadržali prebivalište sukladno članku 3. Zakona o prebivalištu. U Popisu stanovništva nisu bili dužni sudjelovati oni hrvatski državljani koji su ostvarili dugotrajno boravište izvan teritorija Republike Hrvatske i nisu zadržali prebivalište.

Posljedično, podaci iz obje službene baze podataka – Registar i Popis – pružaju uvid u stanje stvari u pogledu broja birača u deset izbornih jedinica u Republici Hrvatskoj unatoč nedostatku automatizma u prevođenju. Posljedično, Ustavni sud nije mogao zanemariti činjenicu da između relevantnih podataka iz Registra birača s jedne strane, te Popisa stanovništva 2021. s druge strane, postoji očigledna matematička razlika u iznosu od 477.317 osoba. Ustavni sud je prihvatio da tako visoku brojčanu razliku nije moguće objasniti uobičajenim metodološkim ili razumljivim demografskim razlozima. Ona zahtijeva dubinsku stručnu analizu stvarnih objektivnih uzroka razlike. U odluci iz veljače 2023. Ustavni sud je također naglasio da se nije upuštao u daljnje detaljnije analize uzroka i preciznosti utvrđene razlike.

Istovremeno, Ustavni sud jest utvrdio da tako očigledno velika razlika u službenim podacima između dvije relevantne državne baze podataka dovodi u pitanje vjerodostojnost podataka izraženih u Registru birača i posljedično urušava povjerenje građana i građanki u pravičnost postojećeg izbornog sustava.

Naglašavamo, većina sudaca i sutkinja Ustavnog suda je prije samo godinu dana utvrdila da očigledno velika razlika između relevantnih podataka iz Registra birača i Popisa stanovništva 2021. pridonosi urušavanju povjerenja građana u postojeći izborni sustav.

Takav zaključak je uistinu teško izbjeći s obzirom na vrlo jednostavnu logičku činjenicu. Ako podaci temeljem kojih se određuju granice odnosno veličina izbornih jedinica ne zadovoljavaju uvjet primjerene vjerodostojnosti, tada građani i građanke ne mogu vjerodostojno ocjenjivati težinu svog glasa u određenoj izornoj jedinici u odnosu na težinu koju bi taj glas imao u drugoj izornoj jedinici.

Ako su podaci u Registru birača na bilo koji način nevjerodostojni odnosno metodološki korumpirani slijedi da će svaki pokušaj ustrojavanja izbornih jedinica biti upitan sa stajališta usklađenosti s ustavnim jamstvom jednake težine glasa svakog birača pojedinačno. Nadalje, ako su nadležna tijela državne vlasti postala svjesna činjenice da je vjerodostojnost Registra birača upitna, tada je svaki daljnji proces uređivanja izbornih jedinica, kojem nije prethodilo uvođenje reda u Registar birača, izraz neracionalnog odnosno arbitrarnog postupanja državne vlasti.

Suočen s ovakvim logičkim zaključkom Ustavni sud je u odluci iz veljače 2023. naložio zakonodavcu i nadležnim tijelima izvršne vlasti da ustanovi točne uzroke očiglednog nesklada između relevantnih podataka iz dvije službene državne baze podataka te ih precizno obrazloži kako bi spriječilo daljnje urušavanje povjerenja građana i građanki u postojeći sustav odnosno napravi sve što je potrebno kako bi se ti uzroci uklonili.

iii) Korijen problema: izostanak provedbe Zakona o prebivalištu od strane nadležnih tijela izvršne vlasti

Ustavni sud je tijekom postupka ocjene ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama utvrdio korijen problema. Na javnoj savjetodavnoj raspravi u lipnju 2022., na koju je Ustavni sud pozvao veći broj eminentnih stručnjaka matematičke, politološke, sociološke i pravne struke te predstavnike ključnih državnih institucija, utvrđeno je da korijen problema neodredivosti točnog broja birača leži u načinu prikupljanja i obrade relevantnih podataka temeljem kojih

se formira Registar birača, a prije svega podataka o prebivalištu i boravištu građana kako to propisuje Zakon o prebivalištu.

No, usprkos činjenici što je bio suočen s ovim utvrđenjem, Ustavni sud je u odluci iz veljače 2023. odlučio ne suočiti se s istim.

Većina Ustavnog suda je već u prošlogodišnjem postupku odlučila ne ulaziti u pitanje formiranja i prikupljanja službenih podataka vezanih uz prebivalište građana i građanki u (ne)skladu sa Zakonom o prebivalištu. Podaci prikupljeni tijekom postupka – kako od Ministarstva uprave i pravosuđa, tako i od Ministarstva unutrašnjih poslova – jasno su ukazivali da do razlike ponajviše dolazi zbog toga što nadležna tijela izvršne vlasti (navedena ministarstva) nisu osigurala poštivanje zakonom propisane obveze istinitog prijavljivanja prebivališta i boravišta. Iz podataka koji su korišteni za potrebe postupka, te su kao takvi redom navedeni u obrazloženju odluke, jasno se naslućivalo da je tako visoka razlika usko vezana uz neuspješnu provedbu Zakona o prebivalištu, a posebno njegovih odredbi iz članka 3. i 12. tog Zakona, vezano uz članke 17. i 18. Zakona o registru birača. Evidencija prebivališta i boravišta građana nije sposobna osigurati uvid u pravo stanje stvari kako je to propisano Zakonom o prebivalištu. Posljedično, činjenica da je Registar birača informatički uparen s Evidencijom prebivališta i boravišta, te automatizmom preuzima podatke iz takve baze podataka, u najvećoj mjeri pridonosi upitnosti vjerodostojnosti službenih podataka o broju birača.

Drugim riječima, izborni sustav Republike Hrvatske suočen je sa strukturalnim problemom nedostatka mehanizma onemogućavanja nezakonitog korištenja biračkog prava.

Ustavni sud je toga bio svjestan. No, odlučio se za suzdržan pristup te se u okviru postupka ocjene ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama zadovoljio već spomenutim nalogom zakonodavcu i izvršnoj vlasti da osigura povjerenje građana i građanki u izborni sustav i da poduzme sve što je potrebno za tu svrhu. Ova činjenica bila je glavni uzrok značajnog dijela podupirućih odnosno izdvojenih mišljenja. Posljedično, Ustavni sud je svjesno odlučio da u okviru tog postupka neće detaljnije razmatrati činjenicu da se uz pitanje poštivanja ustavnog jamstva na jednako biračko pravo svake pojedine osobe, zajamčeno stavkom 1. člankom 45. Ustava, tijekom postupka ujedno otvorilo i pitanje urušavanja ustavnih okvira izbornog sustava propisanih stavkom 2. člankom 45. Ustava. Dio sudaca je, štoviše, zastupao stajalište o postojanju unutrašnjeg nesklada između odredbe članka 1. Ustava i odredbe stavka 2. članka 45. Ustava, otvarajući tako pitanje stvarnog doseg te ustavne odredbe, koja je u Ustav uvedena njegovim izmjenama iz 2010. godine.

U kontekstu istih razmatranja, dio sudaca i sutkinja je bio sklon pristupu da se odluka Ustavnog suda ne treba baviti komparativnim pregledom sudske prakse Europskog suda za ljudska prava u vezi temeljnog prava jednake težine biračkog prava odnosno praksom srodnih ustavnih sudova drugih država, iako je ista ukazivala na visoku važnost kriterija prebivališta (domicila) za ustrojavanje izbornih sustava koji zadovoljavaju uvjet jednakog biračkog prava svakog pojedinca, odnosno uvjet razmjernosti izbornog sustava. Posljedično, iz razmatranja su također bila isključena i stajališta Venecijanske komisije koja su na problem neučinkovite kontrole zakonitosti prebivališta u hrvatskom izbornom sustavu ukazivala već 2008. godine.²

² Zajedničko mišljenje o prijedlogu Zakona o Registru birača, Venecijanska komisija i Ured OEES-a za demokratske institucije i ljudska prava (OEES/ODIHR) već 2007. identificira problem:

»9. Nacrtom zakona primjenjuju se ustavne i zakonske zaštite osobnih podataka u obradu popisa birača. Osobni identifikacijski brojevi birača ne bi bili uključeni u tiskane popise birača, a podaci o etničkoj pripadnosti bili bi uključeni samo ako bi određeni izbori zahtijevali korištenje takve informacije.

Jednako tako, Ustavni sud nije bio sklon razmatranju činjenice da je vjerodostojnost podataka o broju birača, uz značaj koji ima za onaj dio hrvatskog izbornog sustava koji se odnosi na nacionalne parlamentarne izbore, ujedno i od ključnog značenja za izbore za Europski parlament. Izbori za Europski parlament ovise o sposobnosti država članica da zakonski uspostave upravno-pravne mehanizme koji će jamčiti vjerodostojnost podataka o dugotrajnom boravištu građana, a u svrhu sprječavanja mogućnosti dvostruke registracije biračkog prava na izborima za Europski parlament. Državljeni koji, sukladno članka 3. Zakona o prebivalištu, svoju prijavu prebivališta nisu uskladili s činjenicom da su uspostavili dugotrajno boravište u drugoj državi članici, time nastavljaju raspolagati mogućnošću glasanja za Europski parlament na izborima u Republici Hrvatskoj, uz zajamčeno pravo glasanja za Europski parlament u onoj državi članici gdje imaju dugotrajno boravište.

Iako se u svojoj odluci iz veljače 2023. suzdržao od razmatranja navedenih okolnosti, Ustavni sud ih je bio svjestan jer se s njima suočio tijekom rasprave koja je prethodila odluci. Time su i ona mogla utjecati na formiranje stajališta većine sudaca i sutkinja u odluci da je potrebno inzistirati na obvezi zakonodavca i nadležnih tijela izvršne vlasti da u okviru postojećeg izbornog sustava učine sve što je neophodno poduzeti kako bi se uklonile ovakve dubioze i sumnje u vjerodostojnost osnovnih podataka kojih predstavljaju sam temelj ustrojstva tog sustava.

Ne vjerodostojnost podataka o broju birača predstavlja glavni uzrok urušavanja povjerenja građana i građanki u pretpostavku da postojeći izborni sustav jamči jednaku vrijednost njihovog biračkog prava bez obzira na kojem dijelu teritorija Republike živjeli, a u skladu s pozitivnim zakonskim propisima koji bi trebali biti dosljedno primjenjivani na sve građane i građanke jednako sukladno načelu vladavine prava.

Drugim riječima, nalog zakonodavcu i njemu odgovornim tijelima izvršne vlasti da poduzmu sve što je neophodno kako bi se osigurala vjerodostojnost podataka iz Registra birača nikako ne može biti svedena na dozvolu da se poduzmu isključivo »tehničke« prilagodbe granica izbornih jedinica. Takvo što pretpostavlja da Ustavni sud nije upoznat s osnovnim zakonima logike ili je voljan postupati u suprotnosti s istima.

iv) Metoda utvrđivanja realnih razlika u broju birača između pojedinačnih jedinica

Ustavni sud je od samog početka nadzora razlika u broju birača između izbornih jedinica, počevši s Izvješćem Hrvatskom saboru iz 2010., te razlike utvrđivao međusobno uspoređujući zasebne izborne jedinice. Taj pristup potvrdio je u svojoj odluci iz 2015. godine kada je odlučio da neće prihvatiti prijedlog ocjene ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama upozorivši Sabor da ispuni standarde koje je pred njega postavio u Izvješću 2010. Posljedično, odluka o neustavnosti Zakona o izbornim jedinicama iz veljače 2023. temeljila se na utvrđenjima razlika u broju birača između pojedinačnih (deset) izbornih jedinica na teritoriju Republike Hrvatske koje su proizlazile iz usporedbe podataka za jednu izbornu jedinicu s podacima za svaku od preostalih devet izbornih jedinica. Ovaj pristup proizlazi iz teksta odredbe članka 39. Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski Sabor:

10. Međutim, temeljenje registracije birača na drugim matičnim knjigama čini je podložnom nedostacima u te evidencije, posebice u pogledu migranata koji o tome nisu obavijestili nadležna tijela o njihovom novom prebivalištu, uključujući druge zemlje.»

»Izborne jedinice određuju se Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor tako da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od + – 5 %.

Pri određivanju izbornih jedinica mora se koliko je to najviše moguće voditi računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.«

Činjenica da je Ustavni sud od samog početka dosljedno prihvaćao tekst citirane odredbe, razvijajući svoj pristup utvrđivanja razlika u broju birača između svih deset izbornih jedinica međusobno, je od vrlo velikog značaja. Zbog takvog pristupa Ustavni sud je do ove odluke stajao na stajalištu da je razlika u broju birača između bilo koje dvije izborne jedinice koja prelazi prag od 5 % očigledno nezakonita, a time i ograničenje temeljnog jamstva jednakog biračkog prava iz članka 45. Ustava. S obzirom da se radi o ograničenju tako važnog ustavnog prava moguće ga je opravdati jedino izuzetno važnim razlozima u okviru najviše razine ispitivanja uvjeta razmjernosti iz članka 16. Ustava. Što je razlika između dvije pojedinačne jedinice bila veća od propisanih 5 % to ju je bilo teže prihvatiti kao ustavno opravdanu.

Zbog navedenog pristupa Ustavni sud je u svojoj odluci iz veljače 2023. dvotračno uspoređivao izborne jedinice međusobno kako bi utvrdio opseg razlika stvarne vrijednosti glasa između pojedinačnih izbornih jedinica. Na jednom kolosijeku je opseg razlika stvarne vrijednosti glasa između deset pojedinačnih izbornih jedinica računao koristeći podatke prikupljene iz Registra birača. Na drugom kolosijeku je u istu svrhu koristio filtrirane podatke iz Popisa stanovništva. Ovim dvotračnim pristupom Ustavni sud je bio u mogućnosti umanjiti posljedice utvrđene upitne vjerodostojnosti podataka iz Registra birača. Koristeći podatke iz Popisa stanovništva 2021. kao oblik dodatne kontrole onih utvrđenja do kojih je došao korištenjem podataka iz Registra birača, Ustavni sud je utvrdio dvije bitne stvari. Prvo, potvrdio je postojanje trenda ubrzanog rasta jaza u vrijednosti glasa između svih pojedinačnih izbornih jedinica. Drugo, potvrdio je da su razlike u vrijednosti glasa između biračkih jedinica toliko velike da ih nije moguće ustavno opravdavati.

Na ovaj način Ustavni sud je dobio čvrsti empirijski temelj za odluku kojom utvrđuje neustavnost Zakona o izbornim jedinicama. Podsjećamo da 2015. godine Ustavni sud isti Zakon nije našao neustavnim, iako je i tada na raspolaganju imao podatke iz Registra birača, koji su i tada ukazivali na velike razlike u vrijednosti glasa između pojedinačnih izbornih jedinica na teritoriju Republike Hrvatske. Štoviše, razlika je bila veća nego ona koju je Ustavni sud utvrdio za potrebe Izvješća 2010. U donošenju obje ove odluke iz 2010. i 2015. godine sudjelovao je i važan dio sudaca i sutkinja koji čine i ovaj sastav Ustavnog suda odnosno čine njegovu upravu.

Drugim riječima, ono što je omogućilo Ustavnom sudu da utvrdi neustavnost Zakona o izbornim jedinicama u veljači 2023., za razliku od 2015. godine kada to nije učinio, su prvenstveno podaci iz Popisa stanovništva 2021. To je jedina objektivna, ako već ne i stvarna, razlika između okolnosti u kojima je Ustavni sud donosio iz 2015. godine i okolnosti u kojima je donosio odluku prije godinu dana.

v) Najviša razina ustavnosudskog nadzora i test razmjernosti

Ustavni sud je u svojoj odluci iz veljače 2023. na vrlo izričit način zauzeo stajalište da su odstupanja od praga od zakonski dopuštenih 5 % podložna najvišem stupnju ustavnog sudskog nadzora temeljenom na strogom poštivanju ustavnog uvjeta razmjernosti.

Najviši stupanj ustavnosudskog nadzora poštivanja uvjeta razmjernosti pretpostavlja da je svako ograničenje Ustavom zajam-

čenog temeljnog prava moguće opravdati jedino ako je do njega došlo zbog izuzetno važnog razloga od javnog interesa. Puko deklariranje legitimnog cilja nije dostatno. Nadalje, moraju postojati uvjerljivi dokazi da je mjera koja je dovela do ograničenja sposobna ostvariti takav cilj s visokim stupnjem uspješnosti i učinkovitosti. Uz navedeno ista mjera mora biti dokazano nužna za postizanje specifičnog cilja. Drugim riječima, Ustavnom sudu se mora dokazati da ne postoji niti jedna druga mjera koja bi bila jednako uspješna u zaštiti takvog cilja, ali bi ujedno bila povoljnija u pogledu zaštite temeljnog prava koje se njome ograničava. Mjere koje nisu vrlo pažljivo osmišljene i krojene i zbog čega nedosljedno iz svog doseg ili izostavljaju one situacije koje nanose štetu deklariranom cilju, ili obuhvaćaju i one situacije koje nisu štetne za taj cilj, ne mogu zadovoljiti niti uvjet sposobnosti niti uvjet nužnosti. Jednako važno, u najvišem stupnju ustavnog nadzora teret dokaza je uvijek na državnoj vlasti koja uvodi mjeru kojom se ograničava temeljno pravo građana i građanki.

Visoki stupanj ustavnosudskog nadzora proizlazi iz značaja koje ustavno jamstvo jednakog biračkog prava iz članka 45. Ustava ima za funkcioniranje ustavne demokracije u okviru republikanskog oblika državnog ustrojstva. Kao što je već naglašeno, u temeljima ustavnog jamstva jednakog biračkog prava preklapaju se dvije temeljne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske: osobna sloboda izbora i osobna jednakost u odnosu na ostale jednakovrijedne pripadnike i pripadnice političke zajednice. Ovo čini jamstvo iz članka 45. Ustava najvažnijim političkim ustavnim pravom, rame uz rame sa slobodom izražavanja iz članka 38. Ustava.

Važnost ustavnog jamstva jednakog biračkog prava nadilazi njegov značaj za pojedinca. Ono je izravni izričaj vrijednosne postavke demokratskog političkog poretka izražene u odredbama članka 1. Ustava prema kojoj u Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana pri čemu narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem. U izbornom sustavu u kojem pojedinačni glas svake osobe koja zadovoljava Ustavom određene uvjete biračkog statusa nema jednaku vrijednost u svim izbornim jedinicama od kojih se sastoji, građani su dovedeni u neravnopravni položaj jer se razlikuju u stvarnoj mogućnosti da slobodno odaberu svoje predstavnike koji će ostvarivati državnu vlast u okviru Ustavom propisanih postupaka i ovlasti. Bez primjerenog razmjera između raznolikosti političkih uvjerenja koja neminovno proizlazi iz osobne slobode izbora svakog pojedinca s jedne strane i političke raznolikosti sastava narodnih predstavnika s druge strane, nije moguće ostvariti jamstvo jednakosti pred zakonom.

Hrvatska je određena kao republika. Republike počivaju na postavci da svi članovi zajednice imaju jednako i temeljno pravo sudjelovati u određivanju zajedničkog javnog interesa političke zajednice. Posljedično, demokracija kao oblik donošenja političkih odluka zahtijeva osnovnu razinu razmjernosti između političkih uvjerenja članova zajednice i narodnih predstavnika koji ta uvjerenja zastupaju u zakonodavnom postupku u okviru predstavničkog tijela. Iz zakonodavnog postupka u okviru predstavničkog tijela koje ne zadovoljava uvjet osnovne razmjernosti ne proizlaze akti koji ravnopravno uvažavaju politička uvjerenja svih građana i građanki unutar političke zajednice. Određenim političkim uvjerenjima i građanima koji ih zastupaju osiguran je povoljniji politički položaj u odnosu na ostatak njihovih sugrađana. Povjerenje građana u demokratski sustav se urušava, legitimitet pravnog poretka kopni, a u pitanje se dovodi sama ideja vladavine prava nasuprot vladavini samovolje.

vi) Uvjeti objektivnosti i demokratičnosti postupka uređenja izbornih jedinica

Ustavni sud je do ove odluke, a počevši sa svojim Izvješćem iz 2010., kroz svoje odluke naglašavao važnost visokog stupnja stručnosti i demokratičnosti postupka odlučivanja o ustrojstvu izbornog sustava uključujući i definiranje izbornih jedinica. Kroz Izvješće 2010. i odluku o neustavnosti Zakona o izbornim jedinicama iz veljače 2023. Ustavni sud je uspostavio listu uvjeta koje je potrebno zadovoljiti kako bi postupak odlučivanja o bitnim aspektima izbornog sustava, a definiranje izbornih jedinica to svakako jest, odražavao navedene temeljne vrednote koje leže u osnovi ustavnosti izbornog sustava.

U Izvješću 2010. Ustavni sud je tako naglasio:

»8. U predstojećim izmjenama i dopunama ZIJIZ-a u većoj bi se mjeri trebala uvažavati mjerila tzv. zemljopisne kartografije na koju obvezuje članak 36. stavak 2. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. Ona su usmjerena na fazu delimitacijskog postupka u kojoj se 'crtaju' granice izbornih jedinica, a sadrže zahtjev da se te granice što je više moguće podudaraju s administrativnim granicama upravo-teritorijalnih jedinica (uz uvažavanje, po naravi stvari, i prirodnih granica stvorenih dominantnim topografskim obilježjima, kao što su planinski usjeci, rijeke ili otoci). S druge strane, za pravilnu provedbu delimitacijskog postupka važna su i mjerila koja se odnose na geometrijski oblik izborne jedinice, koji ne bi smio biti 'neprirodan' ili iskrivljen. Ta se mjerila odnose na kontinuitet granica jedne izborne jedinice i na kompaktnost njezina teritorija. Drugim riječima, granični dijelovi svake izborne jedinice morali bi biti međusobno povezani u jedinstvenu i neprekinutu cjelinu koliko god je to moguće, a da se pri tom ne naruši primarno mjerilo: jednaka težina biračkog glasa u svakoj izornoj jedinici.«

U odluci o ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama 2015. Ustavni sud je nadogrudio stajališta iz Izvješća 2010.:

»41. ... Suprotno tome, izmjene i dopune ZIJIZ-a, koje se u Izvješću broj: U-X-6472/2010 zahtijevaju, primarno se odnose na obvezu Hrvatskog sabora da na cjelovit način zakonski uredi tzv. delimitacijski postupak utemeljen na pravilima struke, pri čemu se ta pravila dijelom i navode. Prema tome, izmjene i dopune ZIJIZ-a, koje se zahtijevaju u Izvješću broj: U-X-6472/2010, u prvom redu idu za tim da se određivanje i periodično usklađivanje područja i granica općih izbornih jedinica objektiviziraju pravnom normom te podrede pravilima struke i na taj način izuzmu iz isključive domene političkog odlučivanja. Izmjena postojećih područja i granica deset (10) općih izbornih jedinica bila bi samo objektivna posljedica uvođenja tog mehanizma.«

U odluci o neustavnosti Zakona o izbornim jedinicama iz veljače 2023. Ustavni sud je vrlo jasno istaknuo važnost načela objektivnosti i transparentnosti delimitacijskog postupka:

»Temeljna svrha delimitacijskih kriterija je da se određivanje i periodično usklađivanje područja i granica općih izbornih jedinica objektivizira i podredi pravilima struke te se na taj način izuzmu iz isključive domene političkog odlučivanja kako bi se umanjio rizik arbitrarnosti postupka delimitacije izbornih jedinica koji neminovno dovodi do urušavanja povjerenja građana u pravičnost i demokratičnost izbornog sustava.

...

Inzistiranjem na objektivnim kriterijima delimitiranja izbornih jedinica kao i na transparentnosti tog postupka umanjuje se rizik od arbitrarnog postupanja pri 'crtanju granica' kao što su: fragmentacija biračkog tijela političkih oponenta prebacujući dio inače njima tradicionalno naklonjenih birača u jedinice gdje gube na utjecaju (tzv. cijepanje); miješanje značajnih dijelova biračkog tijela oponentata sa značajnim dijelom vlastite biračke baze kako bi se (pre)složile jedinice koje će biti povoljnije (tzv. naslagivanje); ili koncentriranje birača sklonih političkim oponentima u jedinice u kojima će predstavljati prekomjernu većinu (tzv. pakiranje). U mjeri u kojoj se ciljano provode, takvi postupci predstavljaju povredu ustavnog jamstva jednakog biračkog prava.«

Ukratko, navedene postupovne pretpostavke predstavljale su oblik police osiguranja od arbitrarnog postupanja državne vlasti prilikom uređenja izbornog sustava.

Drugi dio: razlozi protivljenja većinskoj odluci

U prvom dijelu izdvojenog mišljenja izložili smo najvažnije sastavnice dosadašnje prakse Ustavnog suda koja se odnosi na pitanje ustavnosti načina na koji su formirane izborne jedinice u okviru postojećeg izbornog sustava, a posebno kako su izražene kroz odluku Ustavnog suda o neustavnosti Zakona o izbornim jedinicama iz veljače 2023. godine. U drugom dijelu ćemo iznijeti razloge na kojima temeljimo zaključak da je ovom odlukom većina ovog sastava Ustavnog suda prešutno napustila, pa čak i jednostavno pobila gotovo svaku od navedenih pretpostavki koje je do sada predstavljala kao okosnice ustavnosudske prakse vezane uz nadzor ustavnosti izbornog sustava.

Krenut ćemo s najočiglednijom razlikom u odnosu na dosadašnju praksu koja u sebi sadrži zabrinjavajući paradoks.

Većina u svom obrazloženju koristi pristup koji je postao uobičajen u predmetima apstraktne ocjene ustavnosti koji su popraćeni visokom nabijenošću sukobljenih političkih interesa. U osnovni tog pristupa leži visoka blagonaklonost Ustavnog suda prema razlozima koje Vlada, u svojoj ulozi predlagateljice osporavanih zakona, navodi kao njihovo formalno opravdanje. Na ograničenja temeljnih prava i ustavnih načela koja se uvode takvim osporavanim pravnim aktima ne primjenjuje se test razmjernosti niti u svom osnovnom obliku. Vladi se dopušta da jednostavno formalno deklarira legitimni cilj kojim opravdava mjeru, a koji se istovremeno prihvaća kao razuman čim ne postoji neki očigledan razlog zbog kojeg je nemoguće izbjeći zaključak da je deklarirani cilj na neki način arbitraran.

Slijedom ovakvog pristupa većina je u ovom predmetu prihvatila obrazloženje Vlade da se izmjenama Zakona o izbornim jedinicama na najuži mogući način provodi odluka Ustavnog suda iz veljače 2023., te da te izmjene stoga ne predstavljaju bitno sadržajno zadiranje u postojeći izborni sustav. Drugim riječima, izmjene nisu supstancijalne već »tehničke« – što je stajalište koje je Vlada iznosila tijekom čitavog postupka izmjena Zakona, a posebno kako bi opravdala činjenicu da su odluke o izmjenama granica izbornih jedinica donošene izrazito netransparentno. O tom aspektu odluke većine ćemo detaljniju pažnju posvetiti u kasnijem dijelu mišljenja. U ovom trenutku ćemo ukazati na sljedeću bitnu činjenicu.

Iz obrazloženja odluke većine jasno proizlazi kako je većina gotovo bespogovorno prihvatila činjenicu da je izmjenama Zakona o izbornim jedinicama uvedena potpuno nova metoda utvrđivanja razlika u broju birača između novo-skrojenih izbornih jedinica. Nisu se tek prilagođavale granice već se također izmijenio i dosadašnji način utvrđivanja razlika u broju birača (vidi ranije iv) stajalište).

Prema novoj odredbi članka 14. Zakona o izbornim jedinicama³ dopuštena razlika u broju birača sada je određena kao 5 % odstupa-

panja od nacionalnog prosjeka. Nacionalni prosjek utvrđuje se na način da se ukupni broj birača s prebivalištem u RH, to jest, zbroj birača u svih deset izbornih jedinica na području Republike Hrvatske, podijeli s nazivnikom deset (10).

Vrijednost prava glasa u pojedinoj izbornoj jedinici tako se više ne određuje međusobnom usporedbom broja birača u određenoj izbornoj jedinici sa svakom od preostalih devet izbornih jedinica, kao što je to bio slučaj zadnjih nekoliko desetljeća i koji je bio temeljni pristup određivanja težine glasa u praksi Ustavnog suda. Uvođenjem nacionalnog prosjeka matematički se širi obuhvat zakonom dopuštenih 5 % odstupanja čime on postaje sposoban pokriti one razlike u broju birača između pojedinačnih izbornih jedinica koje su prema dosadašnjoj metodi, temeljenoj na izričaju članka 39. Zakona o izboru zastupnika, bilo ne samo očigledno nezakonite već i gotovo sigurno neustavne.

Nakon osporavanih »tehničkih« izmjena Zakona o izbornim jedinicama vrijednost prava glasa određuje se temeljem odnosa između broja birača neke izborne jedinice i novo-konstruiranog nacionalnog prosjeka. Takva konstrukcija omogućava to da one razlike koje su do sada bile očigledno nezakonite – kao što je primjerice jaz od 6 %-7 % – to više nisu. Isto tako, one razlike koje je bilo moguće tek izuzetno opravdavati u okviru ocjene ustavnosti – kao što je primjerice jaz od 8 % do eventualno 10 % – sada postaju tek blaga odstupanja, ako ne već i zakonita odstupanja od upravo uvedenog nacionalnog prosjeka.

Smatramo da novouvedeni mehanizam uspoređivanja izbornih jedinica s »nacionalnim prosjekom« niti nomotehnički, niti logički ne odgovara standardu. Naime, moguće je uspoređivati samo isto s istim (a ne npr. kruške i jabuke), dakle treba uspoređivati izbornu jedinicu s izbornom jedinicom. Ako je jedna od njih 5 % veća od nacionalnog prosjeka, a druga 5 % manja, razlika između njih dvije je 10 %. Dakle, razlika biračkog prava i zastupljenosti između stanovnika tih dviju jedinica od 10 % ne može se nikako smatrati zanemarivom.

Drugim riječima, dio odstupanja koja su prema dosadašnjoj praksi Ustavnog suda bila ustavno neprihvatljiva putem novouvedene konstrukcije nacionalnog prosjeka konvertira se u novo-dozvoljenih 5 % ili u blago, a time i vjerojatno prihvatljivo odstupanje.

Zbog odgovornosti prema potpunosti argumentacije koju zastupamo dužni smo priznati činjenicu da Ustavni sud u svojoj dosadašnjoj praksi nikada nije izričito definirao postotni prag čijim prelaskom razlika u broju birača između pojedinačnih izbornih jedinica postaje teško prihvatljiva ili očigledno neustavna. Smatramo da se Izvješće 2010. i odluka iz veljače 2023. temelje na stajalištima koja pretpostavljaju da bi razliku u težini glasa koja iznosi deset i više posto bila ustavnopravno neprihvatljiva. Razlike koje bi bile izražene u jednoznačnim postocima zahtijevale bi opravdanje kroz vrlo uvjerljive ustavnopravne razloge, pri čemu bi teret dokaza takvog opravdanja u potpunosti ležao na državnoj vlasti. U prilog takvom shvaćanju ide i činjenica da je Ustavni sud u odluci iz veljače 2023. našao shodnim izričito naglasiti da će u pogledu nadzora ograničavanja ustavnog jamstva biračkog prava primjenjivati najviši stupanj ustavnosudskog nadzora i inzistirati na strogoj primjeni uvjeta razmjernosti.

Uvođenjem nacionalnog prosjeka kroz odredbe članka 14. Zakona o izbornim jedinicama zakonodavac je odlučio proširiti do sada dopuštenu razliku u težini glasa građana koji prebivaju u različitim dijelovima države. Time je umanjio dosadašnje ustavnopravne standarde zaštite razvijene kroz praksu Ustavnog suda. Bez obzira na to gdje se točno nalazi granica nakon koje razlika u težini glasa po-

³ Članak 14. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor glasi:

»(1) Osnova za određivanje područja 10 izbornih jedinica u kojima zastupnike biraju birači s prebivalištem u Republici Hrvatskoj prosječan je broj birača upisanih u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj.

(2) Osnova iz stavka 1. ovoga članka utvrđuje se na način da se ukupni broj birača upisanih u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj podijeli s brojem 10.

(3) Broj birača u pojedinoj izbornoj jedinici ne smije se razlikovati više od + – 5 % od osnove iz stavaka 1. i 2. ovoga članka sukladno odredbama zakona kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.«

staje vjerojatno ili očigledno neustavna, ta granica zaštite se razvodi kroz posredništvo nacionalnog prosjeka. Nacionalni prosjek funkcionira kao konvertor nečeg što je bilo neustavno u ustavno. Odgovornost za ovo ne leži isključivo na zakonodavcu već primarno na većini koja je ovakvu izmjenu prihvatila kao »izbor modela«.

Ključ ove primjedbe je sljedeće: takva izmjena ne može se okvalificirati kao tehnička izmjena postojećeg zakonskog okvira. Ona je uistinu promjena modela. Možda nije primjena modela na razini izmjene broja izbornih jedinica, ali nije puno manje ozbiljna toga. No, baš zato jer je promjena modela ona je duboko sadržajna (supstancijalna) u svojoj naravi. Slijedi da su i zakonodavac i izvršna vlast bili dužni osigurati transparentnost, stručnost i demokraciju postupka izmjene Zakona o izbornim jedinicama, kako u fazi izrade prijedloga izmjena (koja se i uobičajeno odvija u transparentno formiranim stručnim radnim skupinama nadležnih ministarstava, što ovdje nije bio slučaj), tako i u fazi rasprave i moguće dorade u okviru zakonodavnog postupka u Hrvatskom saboru sukladno standardima koje je Ustavni sud izrazio još u Izvješću 2010. godine.

Ovakvom izmjenom Zakona o izbornim jedinicama kojom se uvodi konstrukt nacionalnog prosjeka zakonodavac je odlučio uređiti pitanje koje je već uređeno postojećom odredbom članka 39. Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor. Kako je članak 39. Zakona o izboru zastupnika i dalje na snazi, osporavanom izmjenom Zakona o izbornim jedinicama izazvan je očigledni sukob između dvije zakonske odredbe koje reguliraju isto pitanje dopuštenosti razlike u broju birača između izbornih jedinica. U izborni sustav uveden je zakonodavni konflikt koji urušava pravnu sigurnost, a time dodatno urušava povjerenje građana u pravičnost sustava.

Slabljenju pravne sigurnosti zasigurno pridonosi i priznanje većine Ustavnog suda da je uvođenjem nacionalnog prosjeka u Zakon o izbornim jedinicama zakonodavac »izabrao model« utvrđivanja dopuštenosti razlika u broju birača. Ustavni sud je tako izričito utvrdio da je izmjenama Zakona o izbornim jedinicama zakonodavac u biti uveo novu metodologiju koja je različita od one koja se temelji na izričaju članka 39. Zakona o izboru zastupnika. Pri tome je većina zatvorila oči pred činjenicom da je time nastao konflikt između dvije zakonske odredbe te ga nije niti pokušala ukloniti.

Ponovo ističemo, narav ovakve izmjena postojećeg zakonodavnog okvira se teško može opisati kao »tehnička«. Ako se zakonskom izmjenom jednog zakona urušava odredba drugog već postojećeg zakona, a da se pri tome odbija izmijeniti postojeću odredbu tog drugog zakona, takvo postupanje je sve samo ne »tehničko«. Upravo suprotno, ono je u svojoj naravi vrlo supstancijalno i to na način koji je ustavno izuzetno suspektan jer sugerira arbitrarnost u postupanju izvršne i zakonodavne vlasti prilikom uređivanja najvažnijeg političkog prava koje Ustav jamči građanima i građankama Republike Hrvatske kao ravnopravnim pripadnicima hrvatskog naroda koji svoju suverenu vlast ostvaruje slobodnim izborom svojih narodnih predstavnika.

Kako je ovaj predmet usko vezan uz objektivne discipline matematiku i statistiku možda je ovaj fenomen u pristupu većine primjereno slikovito izraziti i na sljedeći način. Ustavni sud je, čini se, zaključio da »matematički skup koji se sastoji isključivo od izmjena tehničke naravi obuhvaća i izmjenu kojom se definira što u naravi čini tehničku izmjenu«. Prema našem shvaćanju to bi bio paradoks.

Kao ustavni suci i sutkinje lojalni smo isključivo Ustavu kao temeljnom pravnom aktu ustavnog poretka koji smo prisegnuli štiti. No, čak i mi moramo priznati da pravo koje smo dužni štiti u okviru ustavnog načela vladavine prava ne može nadvladati matematičke zakonitosti odnosno logička pravila zaključivanja. Štoviše,

s obzirom da inzistira na načelu razumnosti (racionalnosti) Ustav nam takvo što i izričito priječi.

Ostavljajući ironiju po strani, izražavamo sumnju da barem dobar dio većine nije bio svjestan ove nedosljednosti. Tome u prilog svjedoči i činjenica da se u kontekstu obrazloženja koje se odnosilo na prihvatljivost »novog modela« utvrđivanja dopuštenosti razlika u broju birača između izbornih jedinica prizivala i Venecijanska komisija. Preciznije, iznesena je tvrdnja da se smjernicama iz Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije o izbornim sustavima država članica Vijeća Europe dopuštaju i razlike u odstupanju u broju birača koje dosežu i 15 %. Ovako izražena ova tvrdnja nije točna. Ona je nepotpuna, što se primjerice jasno vidi i iz točke 41. odluke Ustavnog suda o neprihvatanju prijedloga ocjene ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama 2015., koja je *nota bene* ugrađena u obrazloženje odluke o neustavnosti Zakona o izbornim jedinicama iz veljače 2023., ali je nestala iz argumentacije koju većina koristi u ovoj odluci.

U smjernicama Venecijanske komisije stoji da dopustivo odstupanje od jednakog broja birača u izbornim jedinicama ne bi smjelo biti veće od 10 %. Sva odstupanja moraju imati opravdanje. Što je odstupanje izraženije razlozi moraju biti uvjerljiviji, a test razmjernosti stroži. Odstupanja veća od oko 10 % moraju biti opravdana izuzetno važnim razlozima, koji moraju biti stvarni, a ne tek deklaratorni, te kao takvi moraju zadovoljavati uvjet sposobnosti i nužnosti iz testa razmjernosti. Jedino čime je, prema smjernicama, moguće opravdati neka vrlo visoka i inače potpuno neprihvatljiva odstupanja (primjerice 15 %) je »zaštita koncentrirane manjine«. XII izborna jedinica u kojoj se biraju predstavnici nacionalnih manjina je vrsta takvog izuzetnog odstupanja od načela jednake vrijednosti glasa. Osim zaštite identiteta i društvenog položaja nacionalnih manjina ne postoji sličan razlog koji bi mogao opravdati bilo kakvu dvoznamenkastu razliku u težini glasa.

Većina i ovdje ignorira bitnu činjenicu. Venecijanska komisija ni na koji način ne spominje statistički mehanizam kao što je nacionalni prosjek. Smjernice izričito nabrajaju kriterije prema kojem je legitimno određivati težinu glasa: broj stanovnika, broj državljana koji prebivaju na području izborne jedinice (uključujući maloljetne osobe), broj registriranih birača, a moguće je i broj stanovnika koji stvarno glasuju. Štoviše, izričito navode da snaga utjecaja biračkog prava (*voting power*) mora biti ujednačeno podijeljena među svim izbornim jedinicama. Realnu snagu biračkog prava moguće je odrediti isključivo izravnom usporedbom svake izborne jedinice sa svakom od ostalih izbornih jedinica. Statistički instrumenti kao što je (nacionalni) prosjek mogu biti korisno analitičko sredstvo. No, ne mogu biti način računanja realne snage glasa. Uvođenjem takvog mehanizma zamagluje se stvarna slika o razlikama u broju birača između konkretnih pojedinačnih jedinica i prikriva stvarna težina glasa u konkretnim dijelovima države. Ono što je razlika od 10 % dobivena izravnom usporedbom stvarnog broja birača u dvije konkretne pojedinačne izborne jedinice, od ukupno njih deset, lako moguće postaje tek 6 % »zakonskog« odstupanja (od nacionalnog prosjeka) posredstvom nacionalnog prosjeka. Venecijanska komisija koristi koncept realnih razlika u snazi biračkog prava. Većina tu činjenicu ignorira. Iako su smjernice dobre prakse Venecijanske komisije iste od 2010. godine kada ih je Ustavni sud prvi put upotrijebio, čini se da se u zadnjih godinu dana promijenilo njihovo značenje u shvaćanju Ustavnog suda.

Da je većina zauzela stajalište da izmjene Zakona o izbornim jedinicama kojima se uvodi novi »izborni model« ne predstavljaju tek »tehničke« izmjene Zakona suočila bi se s potrebom da obrazloži zbog čega Vlada ipak nije bila dužna poštivati opsežnu listu uvjeta

koje je Ustavni sud, počevši s Izvješćem 2010., razvio kroz svoju raniju sudsku praksu, a koje je potrebno zadovoljiti kako bi postupak odlučivanja o bitnim aspektima izbornog sustava sadržavao jamstva da se državna vlast njime ne koristi arbitrarno. Na ove uvjete smo se izričito osvrnuli u prethodnom dijelu izdvojenog (Činjenična pretpostavka IV).

Štoviše, većina je bila svjesna činjenice da tijekom postupka izrade nacrtu izmjena Zakona o izbornim jedinicama ustavnopravna znanstvena zajednica izrazila duboko neslaganje s načinom na koji se odvijao taj postupak. U okviru Hrvatske udruge za ustavno pravo jedanaest profesora ustavnog prava sa sva četiri pravna fakulteta u Republici Hrvatskoj objavilo je 12. svibnja 2023. »Izjavu profesora ustavnog prava o smjernicama u izradi novog zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u hrvatski sabor i izmjena zakona o izborima zastupnika« u kojoj između ostalog navode:

»Ustavni sud je naložio donošenje novog Zakona najkasnije do 1. listopada 2023. godine. Međutim, imajući u vidu dosadašnju neaktivnost zakonodavca u postupku donošenja tog Zakona, posebice, neimenovanje radne skupine za izradu prijedloga Zakona od strane ovlaštenog zakonodavnog predlagatelja, nepostojanje stručne i javne rasprave, iznimno kratki rok u kojem je potrebno regulirati ovo pitanje, medijske napise o navodnim prijedlozima koji se formiraju izvan propisane procedure te o namjeri donošenja Zakona iza 1. listopada, smatramo svojom obavezom upozoriti sve sudionike ovog procesa, kako tijela državne vlasti, tako i političke stranke, a ujedno i javnost u cjelini, na nužnost poštivanja temeljnih načela i procedura ustavne demokracije. Ovo posebice u izradi izbornih zakona koji reguliraju pravila demokratskog natjecanja i presudno utječu na demokratski višestranaki poredak.

Ističemo sljedeće: postupak izrade novog Zakona o izbornim jedinicama mora biti transparentan, depolitiziran, izrađen na temelju stručnih analiza i prihvaćen u Hrvatskom saboru, ako je ikako moguće, širim konsenzusom parlamentarne većine i opozicije.

Preporuke Venecijanske komisije o povjeravanju tog posla posebnom stručnom povjerenstvu, uz moguće sudjelovanje predstavnika parlamentarne većine i opozicije treba prihvatiti u Hrvatskom saboru.

Sažeto, izrada novog zakona o izbornim jedinicama treba:

- slijediti načela transparentnosti, stručnosti i depolitizacije,
- uvažavati ustavno načelo jednakog biračkog prava,
- uvažavati mjerila tzv. zemljopisne kartografije, koja sadrže i zahtjev da se granice izbornih jedinica trebaju, što je više moguće, podudarati s administrativnim granicama upravno-teritorijalnih jedinica, uz uvažavanje prirodnih granica,
- slijediti preporuke Venecijanske komisije iznijete u Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima.«

Ustavni sud nije našao potrebnim osvrnuti se na razloge koji su potaknuli akademsku znanstvenu zajednicu da javno istupi na ovaj kritički način jer je to smatrao nepotrebnim s obzirom da je većina ipak prihvatila obrazloženje Vlade da se radilo o izmjenama »tehničke« naravi.⁴ Odbacujući ove prigovore kao nevažne za konkretni postupak ocjene ustavnosti većina je zauzela suprotno

stajalište prema kojem je uobičajeni zakonodavni postupak bio sasvim dostatan jamac demokratičnosti izmjena Zakona o izbornim jedinicama. U tom smislu, nasuprot načela visoke transparentnosti, stručnosti i depolitizacije postupka izmjene izbornih jedinica, na kojem je ustavnopravna struka inzistirala oslanjajući se na dosadašnju praksu samog Ustavnog suda, većina je naglasila dostatnost činjenice da je nacrt izmjena Zakona o izbornim jedinicama bio objavljen na mrežnim stranicama Ministarstva uprave i pravosuđa u periodu od trideset dana u svrhu javnog e-savjetovanja odnosno da je potom u okviru zakonodavnog postupka raspravljen i pred nadležnim saborskim odborom u kojem sudjeluju i predstavnici ustavnopravne struke kao vanjski članovi odbora.

Za razliku od većine smatramo da bilo kakvo mijenjanje granica izbornih jedinica ne može biti promjena koja je u naravi tehnička. Svako uređenje izbornih jedinica utječe na stvarnu mogućnost korištenja ustavnog jamstva jednakog biračkog prava i neminovno određuje vrijednost pojedinačnog glasa na različitim područjima Republike Hrvatske. Ono stoga uvijek predstavlja supstancijalnu promjenu.

Štoviše, ostajemo pri stajalištu iz odluke Ustavnog suda iz veljače 2023. gdje je naglašeno da se načelo jednakog biračkog prava ne može svesti na formalnu matematičku jednakost broja birača između pojedinačnih izbornih jedinica na teritoriju Republike Hrvatske. Uz to što moraju imati podjednak broj birača izborne jedinice moraju činiti racionalnu zemljopisnu, sociološku i kulturološku cjelinu. Ovo stajalište je izričito i vrlo jasno naglašeno u točki 23. odluke o neustavnosti Zakona o izbornim jedinicama iz veljače 2023.:

»izraženo stajalište upućuje na to da delimitacijski postupak 'crtanja' granica izbornih jedinica spajanjem dijelova državnog teritorija koje bi građanima bilo teško pojmljivo zbog očiglednih odstupanja od socioloških, kulturoloških, zemljopisnih ili sličnih ustaljenih obrazaca organizacije svakodnevnih odnosa u hrvatskom društvu ne bi bilo moguće pravdati potrebama matematičke ujednačenosti izbornih jedinica. Ilustracije radi, čak uz ostvarenje savršene matematičke jednakosti, izborna jedinica koja bi sadržavala primarno područja sjeverne Hrvatske, a kojima bi zbog matematičkog ujednačavanja prema drugim jedinicama bio priključen neki od otoka, teško da bi odagnala sumnju građana u iracionalnost i arbitrarnost izbornog sustava.«

Stajalište nije nastalo kao izraz naklonosti geografskoj estetici. Ono polazi od načela osnovne racionalnosti kao preduvjeta osnovnog povjerenja građana u izborni sustav u okviru kojeg ostvaruju svoju narodnu suverenost. Razlozi koji su odredili granice, a time i oblik izbornih jedinica građanima moraju biti razumljivi i moraju biti stvarni. Ne smiju biti paravan za partikularne političke interese predstavnika državne vlasti koji kontroliraju postupak delimitacije izbornih jedinica.

Transparentnost, razumljivost i objektivnost delimitacijskog postupka nužni su kako bi se ostvarilo povjerenje građana i izborni sustav kroz koji se nužno ostvaruje ustavna postavka.

S obzirom na to da je većina svoje odstupanje od prethodne prakse odlučila prekriti retorički upregnuvši načelo nacionalnog predstavništva prema kojem svaki izabrani zastupnik odnosno zastupnica predstavljaju sve građane i građanke Republike Hrvatske, a ne samo one koji su iz birali, dužni smo ukazati na sljedeće činjenice.

Prvo, naravno da svaki zastupnik ili zastupnica ustavno predstavljaju sve građane i građanke. No to nema puno veze s načelom jednakog biračkog prava odnosno preciznije jednake težine glasa svakog pojedinca. Ono s čim ima bitne i izravne koncepcijske veze je načelo jednakosti pred zakonom kao konstitucionalnom sastavnicom vladavine prava u ustavnoj demokratskoj republici. U demokratskim sustavima pravo, a ne partikularni interes i samovolja,

⁴ U tom smislu danas posebni značaj ima dio Izjave u kojem se navodi:

»Ukoliko navedena načela ne bi bila poštivana u izradi prijedloga zakona, Ustavni sud ostaje zadnji branik temeljnih ustavnih vrednota, a stoje mu na raspolaganju više mehanizama: od Upozorenja nadležnom tijelu koje bi izradilo i predložilo Nacrt zakona suprotno iznijetim načelima do pokretanja postupka ocjene ustavnosti i mogućnosti ukidanja budući da ova materija ne spada u domenu tzv. teorije političkih pitanja.«

može vladati isključivo ako je sposobno biti jednako i dosljedno primjenjivo na sve građane i građanke ustavne republike. To je teško ili gotovo nemoguće ako obvezujući pravni propisi, prije svega zakoni, nisu upregnuti u službu zajedničkom javnom interesu svih građana. Svaki zastupnik i zastupnica stoga ima ustavnu dužnost služiti realizaciji javnog interesa svih građana i građanki. Donoseći svoje odluke koje izravno utječu na živote građana i građanki dužni su postupati racionalno. Odluke bi trebale biti opravdane razlozima učinkovitog promicanja javnog interesa. U postupku racionalnog odlučivanja oni su samostalni. Sud o uvjerljivosti razloga na temelju kojih donose odluke je rezultat njihovog autonomnog promišljanja. No, mora se moći obrazložiti razlozima služenja javnom interesu koji nisu vidljivo besmisleni odnosno prijevartni. To je smisao načela ustavne reprezentativnosti svakog zastupnika.

Drugo, većina načelo ustavne reprezentativnosti svakog zastupnika upreže protivno njegovom osnovnom ustavnom smislu. Da bi imao stvarnu mogućnost donositi svoje odluke ravnajući se javnim interesom, a ne nečijem partikularnom interesu, uključujući i političkih skupina kojima nominalno pripada, Ustav svakom zastupniku jamči punu političku slobodu djelovanja u Hrvatskom saboru. Prije svega, člankom 74. Ustav jamči da zastupnici u Hrvatskom saboru nemaju obvezujući mandat. Nadalje, članak 75. im jamči visok stupanj imuniteta od progona, posebno od strane izvršne vlasti. Konačno, stavkom 2. člankom 82. Ustav ih štiti tražeći da glasaju isključivo osobno pri čemu u članku 84. Ustav izričito nalaže javnost sjednica Hrvatskog sabora. Ovakvo široko zajamčen prostor slobode odlučivanja očigledno služi cilju omogućavanja svakog pojedinačnog zastupnika da donosi odluke u službi javnog interesa temeljem svoje sposobnosti racionalnog prosuđivanja i formiranja vrijednosno-etičkih nazora.

Treće, ono što većina u ovoj odluci ne shvaća ili ne prihvaća je stvarno-životna demokratska podloga odluka narodnih zastupnika i zastupnica. Ništa, ali baš ništa, u Ustavu ne priječi zastupnika da prilikom slobodnog rasuđivanja dobrobiti svih građana i građanki pažljivo razmotre interes onih koji su mu konkretno poklonili povjerenje, za koje se izbio sudjelujući zajedno s njima u demokratskoj raspravi o boljitku njihova života do koje dolazi tijekom onog perioda izbornog procesa koji je prethodio samom činu izbornog glasanja, a koji Ustav uređuje člankom 73. kojim propisuje da se izbori moraju održati najkasnije u periodu od 60 dana nakon raspuštanja prethodnog saziva Sabora. Minimalni period za izbornu kampanju odredio je zakonodavac člankom 5. Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor i trenutno iznosi 30 dana.

Smisao izborne kampanje koja prethodi samom izbornom glasanju je upravo ono što većina u svojoj odluci implicitno negira pogrešno uprežući načelo ustavne reprezentativnosti svakog zastupnika za retoričke potrebe prekrivanja svog odstupanja od dosadašnje prakse. Izborna kampanja služi primarno tome da se građanima i građankama omogući da procjene koji zastupnici i zastupnice će u okviru svoje slobode političkog djelovanja u Saboru zastupati odnosno voditi posebnu pažnju o njihovim interesima i uvjerenjima. Svoje povjerenje im neće lagano pokloniti ako se ne uvjere u to da konkretni izborni kandidati i kandidatkinje vrlo dobro razumiju njihove interese, ciljeve i uvjerenja. To je sama bit izbornog procesa.

Izborna kampanja je u svojoj osnovi kritička javna rasprava o uspješnosti državne vlasti i planovima pravičnijeg i učinkovitijeg promicanja svih političkih oblika javnog interesa. Uspješnost i uvjerljivost političkih sudionika tog temeljnog demokratskog oblika javne rasprave mjeri se u velikom dijelu i ostvarenim ili obećanim učincima za područje kućnog praga svakog građanina i građanke koji planiraju iskoristiti svoje biračko pravo na svom biračkom mjestu u

izbornu nedjelju. Prometna povezanost, infrastrukturni projekti, bolja zdravstvena skrb, pristupačnija mreža socijalnih usluga ili samo pitanje osobne sigurnosti i policijske zaštite nisu apstraktni politički argumenti koji se odnose na bilo koje područje već svoju težinu imaju upravo stoga jer se dotiču svakodnevnih života pojedinaca na području gdje oni konkretno prebivaju i žive.

Primjerice, a nastavno na primjer iz odluke Ustavnog suda iz veljače 2023., biračima na sjevernu Hrvatske može biti drago, ali u konačnici u kontekstu izborne odluke politički potpuno nevažno, hoće li se na nekom otoku zatvoriti škola ili povećati broj trajektnih linija. Njih više interesira pitanje investicija u izgradnju prometnica, primjerice željezničke pruge, od glavnog grada do granice sa susjednom državom na sjevernoj granici države. Prema tome će vrlo konkretno vagati kome pokloniti povjerenje na izborima zastupnika za koje su svjesni da će biti narodni odnosno donositi odluke koje će utjecati na sve građane. Tu nema ništa kontradiktorno. Upravo suprotno, birači na sjeveru Hrvatske imaju potpunu slobodu biti uvjereni da bi realizacija nekih njihovih interesa u konačnici bila dobra za državu, kao što birači na jadranskim otocima imaju potpuno pravo biti uvjereni da propadanje institucionalizirane mreže osnovnih društvenih i socijalnih usluga na otocima duboko mijenja sam nacionalni identitet.

Stoga, nismo uvjereni da građani i građanke svoju mogućnost političkog izbora ravnaju prema slijepoj lojalnosti nekoj političkoj opciji ili simpatiji prema osobnosti njihovih političkih čelnika. Zasižno, značajan dio birača svoje povjerenje poklanja vodeći se prvenstveno simpatijama prema nekoj političkoj opciji. No i među tom skupinom birača postoji značajan dio onih koji pažljivo prate što politike koje ta politička opcija obećava nude njima s obzirom na područje u kojem žive, te koje ljude nudi u tom kontekstu u njihovoj izbornoj jedinici. Jednako tako postoji veliki dio birača koji svoju odluku o izbornom odabiru donose na puno složeniji način od onog kako to učestalo umišljaju profesionalni političari i nisu vezani lojalnošću političkoj opciji. Konkretni učinci na njihovu životnu okolinu i kućni prag biračima predstavljaju u najmanju ruku jednako važan faktor kao i svjetonazorske simpatije.

Opisano iz iskustva prepoznajemo kao realnu demokratsku perspektivu. Demokracija nije apstrakcija.

Većina u ovoj odluci demokraciju svodi na političku apstrakciju i u konačnici ne uvažava da je upravo javna rasprava radi realizacije vrlo konkretnih životnih učinaka ono što predstavlja kamen temeljac demokratskog ustrojstva političkog sustava. Oni koji ne žele uvažiti da je temelj izbornog postupka vrlo životna politička rasprava između vrlo konkretnih ljudi i njihovih interesa, te jednako tako konkretnih kandidata koji traže da im upravo takvi stvarni ljudi poklone svoje političko povjerenje i ovlaste ih za poziciju narodnog zastupnika, jednako tako neće uvažiti životnu realnost da će demokratska javna rasprava u okviru izbornog postupka biti znatno svrsishodnija i konkretnija u onim izbornim jedinicama u kojima su građani zemljopisno, sociološki i kulturološki povezani u koherentnije političke zajednice nego u onima u kojima su interesno raspršeni odnosno povezani pretežno općenitijim temama od općeg nacionalnog interesa. Posljedično birači koji prebivaju u zemljopisno, socijalno i kulturološki kompaktnijim jedinicama nalaze se u povoljnijem položaju od birača koji zbog iracionalnosti svojih izbornih jedinica dijele malo toga zajedničkog vezanog za njihovu neposrednu životnu okolinu.

Realno životno poimanje demokracije kao oblika političkog odlučivanja građana stoji u pozadini stajališta o važnosti objektivnih kriterija prema kojima je državna vlast ustavno obvezna oblikovati izborne jedinice u okviru delimitacijskog procesa. Ustavni sud je još u Izvješću 2010. zauzeo stajalište da:

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

S druge strane, za pravilnu provedbu delimitacijskog postupka važna su i mjerila koja se odnose na geometrijski oblik izborne jedinice, koji ne bi smio biti 'neprirodan' ili iskrivljen. Ta se mjerila odnose na kontinuitet granica jedne izborne jedinice i na kompaktnost njezina teritorija.

Drugim riječima, granični dijelovi svake izborne jedinice morali bi biti međusobno povezani u jedinstvenu i neprekinutu cjelinu koliko god je to moguće, a da se pri tom ne naruši primarno mjerilo: jednaka težina biračkog glasa u svakoj izornoj jedinici.«

U odluci o neustavnosti Zakona o izbornim jedinicama iz veljače 2023. Ustavni sud je dodatno naglasio da:

»... delimitacijski postupak 'crtanja' granica izbornih jedinica spajanjem dijelova državnog teritorija koje bi građanima bilo teško pojmljivo zbog očiglednih odstupanja od socioloških, kulturoloških, zemljopisnih ili sličnih ustaljenih obrazaca organizacije svakodnevnih odnosa u hrvatskom društvu ne bi bilo moguće pravdati potrebama matematičke ujednačenosti izbornih jedinica.

Ilustracije radi, čak uz ostvarenje savršene matematičke jednakosti, izborna jedinica koja bi sadržavala primarno područja sjeverne Hrvatske, a kojima bi zbog matematičkog ujednačavanja prema drugim jedinicama bio priključen neki od otoka, teško da bi odagnala sumnju građana u iracionalnost i arbitrarnost izbornog sustava.

22.4. Ustavni sud naglašava da ni jedan kriteriji delimitiranja izbornih jedinica nije sam sebi svrha. Svaki od njih zasebno, odnosno svi skupno, služe konačnom cilju održavanja povjerenja građana u pravičnost i demokraciju izbornog sustava u okviru kojeg neposrednim izborom svojih predstavnika ostvaruju vlast koja pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.«

Od tih stajališta većina je ovom odlukom odustala nakon samo godinu dana. U ovom tekstu zalažemo se za dosljednost dosadašnjoj praksi Ustavnog suda u istom slučaju. Pritom, naravno, ne negiramo mogućnost evolucije pravnih stajališta suda kroz godine. Ali radikalno odstupanje od ranije izglasanih pravnih stavova unutar istog sastava suda i u razdoblju kraćem od godinu dana isključuje razvoj pravne misli kao moguće objašnjenje. Tolika nedosljednost u tako kratkom roku je teško razumljiva razumnoj pojedincu. Štoviše, ne doprinosi autoritetu Ustavnog suda jer otvara prostor za spekulacije o njegovoj neozbiljnosti ili čak mogućoj pristranosti.

Odustajanje većine od stajališta na kojima je Ustavni sud inzistirao kroz svoje dosadašnje odluke svjedoči blagonaklonost većine prema razlozima kojima je Vlada pravdala novo skrojene granice izbornih jedinica. Primjerice, većini je možda uvjerljivo da je »neobičan zemljopisni oblik« VII izborne jedinice posljedica toga da:

»Vezano za županije, gradove i općine koje su obuhvaćene tom izbornom jedinicom ističe se kako je u najvećem dijelu riječ o dinarskom brdsko-planinskom području hrvatskih regija (Lika, Gorski kotar, riječko zaleđe, Kordun, Banovina, dio Žumberka te velebitski dio sjeverne Dalmacije) koji ima vrlo slične sociološke, kulturološke i zemljopisne karakteristike te koji kao zajedničko obilježje ima i vrlo dugačku granicu s Bosnom i Hercegovinom u cijeloj dužini od Općine Dvor u Sisačko-moslavačkoj županiji pa sve do Općine Gračac u Zadarskoj županiji. Nadalje, riječ je o izornoj jedinici čija su područja (Ličko-senjska županija, Karlovačka županija, Sisačko-moslavačka županija te sjeverni dio Zadarske županije) u najvećoj mjeri bila izložena stradanjima u Domovinskom ratu te kao posljedicu toga imaju i slične

probleme koji su posljedica toga (ratna razaranja, demografija, gospodarski razvoj), ali isto tako i prednosti budući da je riječ o krajevima s očuvanom prirodnim i kulturnom baštinom pogodnom za razvoj turizma i drugih oblika gospodarstva zasnovanih na toj baštini.

...

Vezano za navode podnositelja da 'Tako u istoj izornoj jedinici glasuju primjerice birači iz Popovače i oni s Paga, kao i iz Gline, Karlova i otoka Vira' ističe se ponovo kako je Republika Hrvatska sukladno slovu Ustava jedinstvena i nedjeljiva država u kojoj vlast proizlazi i pripada narodu i u kojoj narod u ovom slučaju vlast ostvaruje izborom svojih predstavnika (zastupnika) u Hrvatski sabor. Stoga se u izborima za Hrvatski sabor u izbornim jedinicama biraju zastupnici koji zastupaju cijeli narod, a ne županije, gradove i općine, odnosno neke druge cjeline kao su što pojedina područja u Republici Hrvatskoj.«

Uvjereni smo da biračima »s četiri strane svijeta« VII izborne jedinice blagonaklonost većine nije lako razumljiva. Geometrijski oblik ove jedinice je, koristeći riječi Ustavnog suda iz izvješća 2010., »neprirodan i iskrivljen«. U javnosti ju se opisuje kao »frankenštajnsku«. Njene granice se, ponovo koristeći riječi Ustavnog suda iz 2010., ne podudaraju s administrativnim granicama upravno-teritorijalnih jedinica, niti na razini općina, ali niti na razini županija. Sastoji se od pet županija, dvije cijele i čak tri cijepane županije, Sisačko-moslavačke, Primorsko-goranske i Zadarske županije. S obzirom da počinje kod otoka Vira, ide do Kastva, a na istoku se proteže do Kutine, te obuhvaća cijelu Ličku i Karlovačku županiju, jasno da se ne uvažavaju, kako to kaže Ustavni sud iz 2010., »prirodne granice« područja uključenih u tu jedinicu. Proizlazi da VII izborna jedinica nije zadovoljila niti jedan delimitacijski kriterij na kojem je Ustavni sud inzistirao još 2010. godine, osim eventualno matematičke ujednačenosti broja birača. Prema odluci Ustavnog suda od prije samo godinu dana to ne bi bilo dovoljno, jer, ponovo citiramo zato što je toga vrijedno, »delimitacijski postupak 'crtanja' granica izbornih jedinica spajanjem dijelova državnog teritorija koje bi građanima bilo teško pojmljivo zbog očiglednih odstupanja od socioloških, kulturoloških, zemljopisnih ili sličnih ustaljenih obrazaca organizacije svakodnevnih odnosa u hrvatskom društvu ne bi bilo moguće pravdati potrebama matematičke ujednačenosti izbornih jedinica«.

Većini je trebalo manje od godinu dana da odustane od tog stajališta, a s njim i od iole ozbiljnijeg nadzora »crtanja« izbornih jedinica od strane izvršne vlasti u delimitacijskom postupku.

Članovi većine koji su prije godinu dana podržali stajalište kako će bilo kakvo ograničenje ustavnog jamstva jednakog biračkog prava biti podvrgnuto najvišem stupnju ustavnog nadzora od strane Ustavnog suda ili nisu razumjeli doseg ovog stajališta ili su od njega odustali, ako su ga ikad uopće prihvaćali. Tome svjedoči blagonaklonost ove odluke zbog kojih većina ni na koji način ne ulazi u raspravu o čitavom nizu ustavno suspektih ili vidljivo problematičnih karakteristika novih izbornih jedinica koji su rezultat demokratski spornog delimitacijskog postupka.

Primjerice, većina prihvaća Vladin argument da je dvije trećine županija u njihovoj cjelovitosti obuhvaćeno izbornim jedinicama, ali elegantno izostavlja uzeti u obzir da je ovim »modelom« podijeljeno čak sedam od dvadeset jedne županije. To je tri više nego u starom modelu izbornih jedinica koji je Ustavni sud proglasio neustavnim. Ne zavarava nas niti tvrdnja da je »samo« petina birača promijenila izbornu jedinicu. Preciznije, ako se i zanemari pitanje vjerodostojnosti podataka o broju birača iz Registra birača, radi se o 22 % birača koji su promijenili izbornu jedinicu. Za izmjene koje se opravdava kao izmjene »manjeg opsega« odnosno kao »tehničke«, udio koji prelazi petinu i kreće se prema četvrtini ukupnog broja birača ne može se smatrati neznatnim. Radi se o značajnom udjelu birača koji je promijenio svoju izbornu jedinicu.

Nadalje, najstroži stupanj ustavnosudskog nadzora sigurno zahtijeva uvjerljivo obrazloženje činjenice da »novi model« izbornih jedinica sadrži niz naselja koja zemljopisno, sociološki kulturološki pa i povijesno *de facto* čine jednu životnu zajednicu, ali su sada razdvojena u različite izborne jedinice. Primjerice, naselja Islam Grčki i Islam Latinski predstavljaju jednu životnu zajednicu u zaleđu Grada Zadra, ali je jedan ostao u 9. izbornoj jedinici, zajedno s većinom Zadarske županije, a drugi je u 7. izbornoj jedinici, zajedno s dvjesto-pedesetak kilometara udaljenima Kutinom i Siskom. Iako se vidi sa splitske ponistre, polovica otoka Šolte je sada u istoj izbornoj jedinici kao i Knin. Time se Šolta pridružila Čiovu, koji je usprkos svoje dužine od 29 kilometara uspio završiti u dvije različite izborne jedinice. Grad Solin, koji se nalazi na samom ulazu u Split i s njim čini spoenu urbanu cjelinu svakodnevnog života stanovnika Splita, novom delimitacijom je odvojen od Splita, te smješten u IX izbornu jedinicu s Kninom ili Zadrom. Općina Matulji koja je administrativno naslonjena na Grad Rijeku i od nje se nalazi jednako udaljena kao od Istarske županije svoje narodne predstavnike bira zajedno sa stanovnicima iz Zadarske županije, ali i Sisačko-moslavačke županije. Grad Zagreb više nije podijeljen između četiri izborne jedinice, ali jest između tri. Pri tome se I izbornoj jedinici, koja obuhvaća samo središte Zagreba, u postupku delimitacije pripojio Grad Velika Gorica.

Navedene neobičnosti u očiglednoj su tenziji s objektivnim kriterijima delimitacije izbornih jedinica na kojima je Ustavni sud upirao u svojoj praksi još od 2010. godine. One same po sebi ne čine sustav izbornih jedinica neustavnim. No, najviši stupanj ustavnopravnog nadzora bez sumnja zahtijeva od Vlade da ih objasni objektivnim razlozima te opravda izuzetno važnim koristima za dobrobit izbornog sustava. Takvo vrstu opravdanja nismo vidjeli u ovom postupku, prvenstveno zbog toga jer ih većina u svojoj blagonaklonosti prema Vladi od nje nije niti tražila.

Ne slažemo se s takvom blagonaklonošću. Smatramo da su razlozi kao što su 1) teško razumljiv oblik nekih izbornih jedinica; 2) povećanje broja rascijepljenih županija; 3) isključenje struke i nedemokratskost delimitacijskog procesa i 4) značajan broj cijepanja lokalnih životnih zajednica zahtijevali najviši stupanj ustavnog nadzora od strane Ustavnog suda. U tom smislu, uzimajući u obzir dodatne tri županije koje su delimitacijski procesom teritorijalno rascijepjene i konkretne županije koje su uspjele sačuvati svoju cjelovitost, podsjećamo da je u odluci o neustavnosti Zakona o izbornim jedinicama iz veljače 2023. Ustavni sud u točki 22. naglasio:

»Inzistiranjem na objektivnim kriterijima delimitiranja izbornih jedinica kao i na transparentnosti tog postupka umanjuje se rizik od arbitrarnog postupanja pri 'crtanju granica' kao što su: fragmentacija biračkog tijela političkih oponenta prebacujući dio inače njima tradicionalno naklonjenijih birača u jedinice gdje gube na utjecaju (tzv. cijepanje); miješanje značajnih dijelova biračkog tijela oponenata sa značajnim dijelom vlastite biračke baze kako bi se (pre)složile jedinice koje će biti povoljnije (tzv. naslagivanje); ili koncentriranje birača sklonih političkim oponentima u jedinice u kojima će predstavljati prekomjernu većinu (tzv. pakiranje). U mjeri u kojoj se ciljano provode, takvi postupci predstavljaju povredu ustavnog jamstva jednakog biračkog prava.«

Iz dosad navedenog jasno je da smatramo da delimitacijski postupak uređivanja izbornih jedinica stoga nikada nije tek tehničke naravi. Njegovo otvaranje je ujedno uvijek i iznova nova prilika za ocjenu uspješnosti izbornih jedinica u postizanju jednako kvalitetne demokratske javne rasprave tijekom izbornog procesa na čitavom teritoriju Republike Hrvatske. Uz navedeno, provedeni delimitacijski postupak promjene granica izbornih jedinica nije mogao biti tehničke naravi, jer se u konačnici njime u biti promijenio i sam način

utvrđivanja dopuštenosti razlika između broja birača u pojedinačnim izbornim jedinicama.

Također je jasno da smatramo kako je većina ovog sastava Ustavnog suda napustila prethodnu sudsku praksu Ustavnog suda u dijelu u koji se odnosi na načelo visoke transparentnosti, objektivnosti i demokratičnosti delimitacijskog postupka (vidi ranije vi) stajalište). Obećanje o najvišem stupnju ustavnosudskog nadzora odstupanja od ustavom zajamčenog jednakog biračkog prava svakom građaninu i građanki dano prije godinu dana zamijenila je pristupom blagonaklonosti koji čak i uvjet legitimnosti cilja svodi na malo više od puke deklaratorne formalnosti.

U prilog ovim tvrdnjama navodimo i činjenicu da je većina kao nesporne prihvatila nove odredbe članka 15. Zakona o izbornim jedinicama. Tim odredbama se propisuje da će Ministarstvo pravosuđa i uprave obavještavati Vladu o odstupanjima koja prelaze prag od 5 % od nacionalnog prosjeka uvedenog istim Zakonom. Vlada će time dobiti opravdanje za pokretanje delimitacijskog postupka promjena granica izbornih jedinica prema istom spornom obrascu po kojem je provedena i ova izmjena Zakona o izbornim jedinicama. Većina smatra kako je time zadovoljen uvjet institucionalizacije delimitacijskog mehanizma koji je Ustavni sud kroz svoju raniju praksu navodio kao jedan od kriterija za ocjenu ustavnosti izbornih jedinica.

Posljedice ovog stajališta većine su dalekosežne.

Prvo, ako mehanizam iz članka 15. osporavanog Zakona o izbornim jedinicama predstavlja institucionalizaciju delimitacijskog mehanizma, kao što to proizlazi iz odluke većine, to je još jedan dokaz kako izmjene Zakona o izbornim jedinicama nisu bile tehničke naravi već predstavljaju vrlo ozbiljne strukturalne izmjene izbornog sustava. Po svojoj naravi odredbe o delimitacijskom postupku primjerenije su Zakonu o izboru zastupnika u Hrvatski sabor.

Drugo, u okviru savjetodavne rasprave, održane tijekom postupka o ocjeni ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama koji je završio odlukom iz veljače 2023., ukazano je da je postojeći izborni sustav, koji se temelji na deset izbornih jedinica, obilježen izrazitom nestabilnošću raspodjele broja birača po izbornim jedinicama. Nestabilnost je uzrokovana ubrzanom dinamikom migracijskih trendova i demografskih promjena koje utječu na sastav i raspored populacije na teritoriju Republike Hrvatske. Broj birača po izbornim jedinicama ne ostaje stabilan duže vrijeme.

Posljedično, odredbom članka 15. Zakona stvoren je temelj za prekrajanje granica izbornih jedinica svakih par godina, ako ne i na godišnjoj razini. Takvim učestalim prekrajanjem granica, bez visokog stupnja postupovne transparentnosti, te pod isključivom kontrolom vladajuće saborske većine, odnosno bez sudjelovanja nezavisnih stručnjaka i predstavnika konkurentnih političkih opcija, značajno se povećava rizik zlorabe delimitacijskog postupka u svrhe izbornog inženjeringa (tzv. gerrymandering).

Treće, široka blagonaklonost koju je pokazala prema Vladi čini vjerojatnim da je većina gotovo u potpunosti odustala od ustavnog nadzora delimitacijskog postupka izmjena izbornih jedinica. Nije nerazumno sumnjati da većina smatra kako će nakon osporavanja izmjena biti u mogućnosti delimitacijski proces i njegove ishode nadzirati samo u pogledu njegovih formalnih obilježja. Sve dok su ispunjeni koraci iz članaka 15. i 16. osporavanog Zakona o izbornim jedinicama većina će pitanje uređivanja izbornih jedinica vjerojatno tretirati samo kao još jednu u nizu politika u kojima zakonodavac ima »široku ustavnu diskreciju u pogledu izbora modela«.

Nadalje, odustajanje od visoke razine ustavnog nadzora očituje se i u odnosu većine prema podacima iz Registra birača koje je Vla-

da ponudila kao opravdanje rezultata delimitacijskog procesa koji je proveden u okviru postupka izmjene Zakona o izbornim jedinicama.

Unatoč stajalištima iz odluke iz veljače 2023. iz kojih jasno proizlazi da očigledne razlike između podataka iz Registra birača i Popisa stanovništva 2021. otvaraju pitanje vjerodostojnosti službenih podataka o broju birača u pojedinačnim izbornim jedinicama, većina sada, nakon godinu dana, nalazi uvjerljivim obrazloženje Vlade koja tvrdi da je razliku moguće objasniti činjenicom da Registar birača koristi kriterij prebivališta, dok Popis stanovništva 2021. koristi kriteriji dugotrajnog boravišta. Isto obrazloženje većina je razmatrala i tijekom prošlogodišnjeg postupka ocjene ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama, ali ga nije prihvatila kao dovoljno uvjerljivo. Već smo ukazali (vidi ranije iv) stajalište) da je u odluci iz veljače 2023. Ustavni sud prihvatio Popis stanovništva kao relevantan izvor podataka koji mu omogućava potpuniji uvid u pravo stanje stvari u pogledu broja birača u pojedinačnim izbornim jedinicama. Većina koja je prije samo godinu dana podržala tu odluku bila je svjesna istih ovih razlika u metodologiji prikupljanja podataka (vidi ranije ii) stajalište). To je vrlo jasno izraženo u obrazloženju odluke iz veljače 2023.

Štoviše, kao što smo ukazali ranije, dostupnost podataka iz Popisa stanovništva 2021., te savjetodavna rasprava tijekom koje su raspravljane njihova relevantnost i korisnost, predstavljaju jedine razlike u okolnostima u odnosu na postupak ocjene ustavnosti istog Zakona iz 2015. godine. U tom postupku iz 2015. godine Ustavni sud nije doveo u pitanje ustavnost Zakona o izbornim jedinicama, iako je raspolagao podacima iz Registra birača koji su već tada ukazivali na neprihvatljive razlike u broju birača između pojedinačnih izbornih jedinica. To mu 2015. godine nije bilo dovoljno da Zakon ocijeni neustavni. U neustavnost Zakona su ga 2023. godine uvjerali prvenstveno podaci iz Popisa stanovništva 2021. Njima je, s jedne strane, potvrđena kako ozbiljnost jaza u vrijednosti glasa u pojedinačnim izbornim jedinicama koja se očitovala i kroz podatke iz Registra birača, tako i trend daljnjeg širenja tog jaza. S druge strane, isti podaci su ukazali na teško objašnjive razlike u broju stanovnika i birača u odnosu na Registar birača. Time je otvoreno pitanje vjerodostojnosti službenih podataka o broju birača.

Ova razlika u činjeničnom supstratu bila je okolnost koja prevagnula u korist zaključka da se, za razliku od 2015. godine, utvrdi da je Zakon o izbornim jedinicama suprotan Ustavu jer je neupitno došlo do neprihvatljivog umanjenja vrijednosti težine glasa u većini izbornih jedinica.

Nakon samo godinu dana Ustavni sud je ovom odlukom promijenio svoj odnos prema Popisu stanovništva 2021. Usprkos razlikama koje i dalje postoje Ustavni sud je sada prihvatio podatke iz Registra birača kao vjerodostojne, iako u međuvremenu nadležna tijela nisu poduzela niti jednu radnju u svrhu utvrđivanja mogućih neispravnosti u sustavu prikupljanja i obrade podataka u Registru. Time se Ustavni sud *de facto* ponovo vratio blagonaklonosti koju je prema zakonodavcu i izvršnoj vlasti pokazao i u svojoj odluci iz 2015. godine.

Istovremeno, za razliku od većine, struka nastavlja ukazivati na nesklad između službenih podataka iz Registra o broju birača i podataka iz Popisa birača 2021. i u kontekstu novo-delimitiranih izbornih jedinica kroz raspravu koja se vodi u javnosti. Primjerice, tijekom perioda savjetovanja s javnošću o nacrtu izmjena Zakona o izbornim jedinicama u okviru mrežnih stranica Ministarstva uprave i pravosuđa, demograf dr. sc. Nenad Pokos sa Instituta Ivo Pilar ukazao je na nesklad između podataka o broju birača iz Registra i podataka o punoljetnim građanima iz Popisa stanovništva 2021.

u novo-delimitiranim izbornim jedinicama.⁵ Prema njegovoj usporedbi broj birača koji je bio evidentiran u Registru birača u svibnju 2023. navodio bi bio 13,8 % veći od broja punoljetnih stanovnika iz Popisa stanovništva 2021. Tijekom savjetovanja na mrežnim stranicama, kojem je većina dala značaj važnijeg jamstva demokratičnosti postupka izmjena Zakona o izbornim jedinicama, Vlada ove razlike nije osporila, niti opravdavala, već je na doprinos doc. dr. Pokosa odgovorila tek pukim citatom odredbi Zakona o registru birača.

Nadalje, prof. dr. Kristina Sabo i prof. emer. dr. sc. Rudolf Scitovski, s Fakulteta primijenjene matematike i informatike Sveučilišta J. J. Strossmayer, u znanstvenom radu »Nova metoda za definiranje izbornih jedinica u Hrvatskoj« (HKJU-CCPA, 23(4), 645-672) ukazuju da za razliku od drugih modela temeljenih na 10 izbornih jedinica, koji proizlaze iz objektivne matematičke metode, definirane na način da u što većem stupnju ostvari objektivne delimitacijske kriterije koje je kroz svoju praksu postavio Ustavni sud, nove izborne jedinice: »... (1) ne poštuje granice županija, (2) na temelju popisa stanovništva težine biračkih glasova po izbornim jedinicama međusobno se razlikuju za više od 13 %...«. U istom znanstvenom radu objektivnim matematičkim pristupom pokazano je da je bilo moguće ostvariti delimitaciju koja bi matematički ujednačila broj birača (koristeći podatke iz popisa stanovništva) u deset izbornih jedinica, a pri tome sačuvati granice županija.

Slično kao i u odnosu na upozorenja znanstvenika ustavnopravne discipline, većina se na ovakve navode akademske i stručne javnosti iz područja matematike, demografije i sociologije tijekom postupka nije niti osvrnula, a kamoli da ih je uzela u obzir ili barem našla shodnim odgovoriti na njih. Navedeno potvrđuje da je većina odustala od iole zahtjevnijeg nadzora ustavnosti izmjena izbornog zakonodavstva odnosno postupka delimitacije izbornih jedinica. Za razliku od prethodnog postupka ocjene ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama 2023., u okviru kojeg je provedena savjetodavna rasprava, tijekom ovog postupka većina nije ni na koji način uključila ili konzultirala struku. Većina je očigledno procijenila da u odnosu na postupak od prije samo godinu dana posjeduje dovoljno stručnog znanja, kako iz ustavnopravnog područja, tako i iz drugih znanstvenih disciplina kao što su matematika, statistika i demografija, da samostalno ocijeni objektivnost i uvjerljivost razloga koje je Ustavnom sudu predočila Vlada.

⁵ U svom prilogu u okviru postupka savjetovanja doc. dr. Pokos navodi sljedeće podatke:

»U I. izornoj jedinici broj birača iz svibnja 2023. veći je 10,4 % od broja punoljetnih stanovnika iz popisa 2021.

U II. izornoj jedinici broj birača iz svibnja 2023. veći je 14,0 % od broja punoljetnih stanovnika iz popisa 2021.

U III. izornoj jedinici broj birača iz svibnja 2023. veći je 8,6 % od broja punoljetnih stanovnika iz popisa 2021.

U IV. izornoj jedinici broj birača iz svibnja 2023. veći je 13,2 % od broja punoljetnih stanovnika iz popisa 2021.

U V. izornoj jedinici broj birača iz svibnja 2023. veći je 21,1 % od broja punoljetnih stanovnika iz popisa 2021.

U VI. izornoj jedinici broj birača iz svibnja 2023. veći je 9,0 % od broja punoljetnih stanovnika iz popisa 2021.

U VII. izornoj jedinici broj birača iz svibnja 2023. veći je 14,6 % od broja punoljetnih stanovnika iz popisa 2021.

U VIII. izornoj jedinici broj birača iz svibnja 2023. veći je 13,6 % od broja punoljetnih stanovnika iz popisa 2021.

U IX. izornoj jedinici broj birača iz svibnja 2023. veći je 18,9 % od broja punoljetnih stanovnika iz popisa 2021.

U X. izornoj jedinici broj birača iz svibnja 2023. veći je 15,6 % od broja punoljetnih stanovnika iz popisa 2021.«

U tom smislu nije razumno očekivati da će, u pogledu otvorenosti postupka izmjena izbornog zakonodavstva prema sudjelovanju nezavisnih stručnjaka u okviru delimitacijskog postupka iz članka 15. Zakona o izbornim jedinicama, većina od nadležnih tijela državne vlasti u skoroj budućnosti zahtijevati isto ono što niti sama nije voljna prihvatiti.

Nadalje, većina je također ocijenila da podatke o dopuštenim razlikama o broju birača u novo-delimitiranim izbornim jedinicama, koje je Vlada podastrla u okviru ovog postupka, nije potrebno razmotriti koristeći način utvrđivanja veličine jaza vrijednosti glasa koji je Ustavni sud koristio od 2010. godine sve do ove odluke. Većina je zaključila da takva provjera nije neophodna s obzirom da se izmjenama Zakona o izbornim jedinicama uveo novi način računanja razlika u broju birača između izbornih jedinica (od onog koji je još uvijek na snazi temeljem članka 39. Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor). Posljedično, podaci o razlikama u broju birača između izbornih jedinica iz prošlogodišnje odluke o neustavnosti Zakona o izbornim jedinicama nisu usporedivi s podacima o razlici u broju birača između izbornih jedinica iz ove konkretne odluke.

Nakon svega navedenog dužni smo posebnu pažnju posvetiti najvažnijem problemu. Blagonaklonost za koju se većina odlučila vjerojatno se najbolje odražava u njenim razmatranjima koja se odnose na problematičnost podataka o prijavi prebivališta sukladno Zakonu o prebivalištu. Kao što smo naglasili, trenutni način prikupljanja, obrade i nadzora podataka o zakonitom prebivalištu građana od strane nadležnih upravnih tijela predstavlja sam korijen problema nevjerođostnosti podataka o broju birača.

Podaci o prebivalištu, za čije prikupljanje i obradu je nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova, od ključne su važnosti za vjerodostojnost podataka o broju birača u Registru birača. Istovremeno, usprkos objektivnih empirijskih podataka koji su doveli u pitanje vjerodostojnost službenih podataka u Registru birača odnosno Evidenciji prebivališta i boravišta, većina se zadovoljila tvrdnjom Vlade da se Registar birača svakodnevno usklađuje s bazom podataka o prebivalištu građana. Preciznije, većina je pokazala vrlo široko razumijevanje prema izazovima zadatka prikupljanja podataka o prebivalištu građana te je prihvatila stajalište Vlade da primarna odgovornost za istinitost i ažurnost prijave o prebivalištu ne leži na Ministarstvu unutrašnjih poslova, koje je nadležno za tu bazu, već na samim građanima i građankama koji su dužni poštivati Zakon o prebivalištu. Drugim riječima, Vlada smatra da su njena upravnja tijela građanima dužna osigurati tek mogućnost prijave podataka o prebivalištu i boravištu. Sve dok je ustrojen postupak prijave, upravna tijela zadužena za prikupljanje podataka o prebivalištu i boravištu, a posredno i upravna tijela zadužena za prikupljanje podataka o biračima, ispunila su svoju dužnost. Njihova odgovornost svedena je na brigu za postupovnu formu, a odgovornost za sadržaj podataka prebačen je na građane. Većina je prihvatila ovakvu formalističku konstrukciju odgovornosti. Nije ju smatrala potrebnim kritički ispitati, iako se sadržajno svodi na stajalište »postupak je tu, pa tko se prijavi, prijavljen je«.

Svoju odluku da prihvati ovakvu konstrukciju raspodjele odgovornosti većina je obrazložila navodnim rizikom neprimjerene represije koja je, prema njenom mišljenju, inherentna sustavnim provjerama stvarnog stanja stvari. Pri tome je većina svjesno »stavila u stranu« sljedeće odredbe članka 12. Zakona o prebivalištu:

»Policajska uprava na čijem području osoba ima prijavljeno prebivalište po službenoj će dužnosti donijeti rješenje o odjavi prebivališta osobe ako se terenskom provjerom utvrdi da osoba stvarno ne živi na prijavljenoj adresi ili o tome bude obaviještena od strane tijela javne vlasti te drugih pravnih i fizičkih osoba.

Tijela javne vlasti koja u provođenju postupaka iz svoje nadležnosti dođu do saznanja da osoba ne živi na adresi prijavljenog prebivališta, dužna su o tome izvijestiti nadležnu policijsku upravu.

Prije donošenja rješenja o odjavi prebivališta osobe, nadležna policijska uprava mora utvrditi činjenice i okolnosti na temelju kojih se može nedvojbeno zaključiti živi li osoba na adresi prijavljenog prebivališta.

Nadležna policijska uprava će postupiti sukladno odredbama ovoga članka i u slučaju kada utvrdi da se osoba iselila s područja Republike Hrvatske, a nije odjavila prebivalište kod nadležnog tijela ili putem nadležne diplomatske misije – konzularnog ureda Republike Hrvatske u inozemstvu.

Iznimno od stavka 1. ovoga članka, nadležna policijska uprava neće donijeti rješenje o odjavi prebivališta osoba koje su imale prijavljeno prebivalište sukladno propisima važećim do stupanja na snagu ovoga Zakona ako su:

- napustile prebivalište radi privremenog odlaska izvan Republike Hrvatske i o tome obavijestile nadležno tijelo u skladu s odredbama članka 3. stavaka 5. i 6. ovoga Zakona, te su o razlozima privremenog odlaska priložile odgovarajuću dokumentaciju,

- obuhvaćene programom obnove ili stambenog zbrinjavanja, a nekretnina im još nije obnovljena, vraćena ili nisu na drugi način stambeno zbrinute u Republici Hrvatskoj.

Protiv rješenja iz stavaka 1. i 4. ovoga članka žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor.«

Iz citirane odredbe članka 12. jasno proizlaze dvije činjenice.

Prvo, policijska tijela Ministarstva unutrašnjih poslova imaju zakonsku dužnost nadzirati ispravnost i istinitost prijava prebivališta. Štoviše, sva tijela javne vlasti, to jest, kompletna državna uprava dužna je paziti na ispravnost prijave prebivališta, te je o uočenim nepravilnostima ili sumnjama na iste dužna obavijestiti nadležne policijske uprave. Nadležne policijske uprave dužne su provoditi terenske provjere.

Ovakva stroga zakonska obveza usko je vezana uz činjenicu da je prebivalište ustavni kriterij. Nakon izmjena Ustava iz 2010. godine, stavak 2. članka 45. izričito propisuje da u izbornim jedinicama u Hrvatskoj mogu glasati isključivo oni birači koji imaju prebivalište:

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

To prebiva li netko u Republici Hrvatskoj ili je svoj život zasnovao i vodi izvan nje predstavlja činjenicu od ustavnog značenja za hrvatski izborni sustav (kao i za EU izborni sustav). Kada bi bilo moguće prijavljivati prebivalište u Republici Hrvatskoj bez učinkovitog nadzora od strane države odnosno neovisno o tome živi li uistinu neka osoba na njenom području, dijeleći svoju svakodnevnicu i obveze s ostalim sugrađanima, odredba stavka 2. članka 45. Ustava izgubila bi svoj temeljni smisao. Štoviše, ustavna odredba bila bi *de facto* izmijenjena zakonskim propisom. To je izravno suprotno načelu ustavnosti iz stavka 1. članka 5. Ustava. Slično je i s nizom drugih prava i povlastica za pristup kojima je zakonito prebivalište zakonski preduvjet. To se prije svega odnosi na socijalna prava kao što su zdravstveno osiguranje, razni oblici obiteljske podrške i naknada za djecu, socijalna zaštita, itd. Sva ova prava financiraju se iz proračunskih sredstva i ovisе o poreznim davanjima koja su također usko vezana uz kriteriji prebivališta. Utemeljenost prijave prebivališta je od neprikosnovene važnosti za učinkovito funkcioniranje demokratskog izbornog sustava i socijalne države, oba sustava predstavljaju ustavne vrednote.

Drugo, iz članka 12. Zakona o prebivalištu jasno proizlazi da su nadležna policijska tijela znatno ograničena u svom postupanju. U slučaju sumnje na neistinitost odnosno neutemeljenost prijave prebivališta nadležna policijska tijela moraju provesti terensku pro-

vjeru kako bi prikupili relevantna saznanja kroz koja mogu utvrditi činjenice i okolnosti na temelju kojih se može nedvojbeno zaključiti živi li osoba na adresi prijavljenog prebivališta. Takva procjena podložna je upravnoj tužbi i nadzoru upravnih sudova. Ocjena većine da bi sustavnija provjera utemeljenosti prijava prebivališta značila neprimjereni stupanj represije ignorira pozitivne zakonske odredbe i uvelike je pretjerana. Većina koristi logičku manipulaciju »strašila«.⁶

U konačnici, ako uistinu smatra da sustavni nadzor poštivanja obveze prijave prebivališta propisan odredbom članka 12. Zakona o prebivalištu vodi k neprimjerenoj policijskoj represiji prema građanima, većina je bila dužna pokrenuti postupak ocjene ustavnosti Zakona o prebivalištu i ukinuti spornu odredbu. Imala je i više nego dovoljno prilika za to tijekom ovih nekoliko godina koliko se Ustavni sud suočava s pitanjem vjerodostojnosti službenih podataka o biračima, kako u postupcima koji se odnose na Zakon o izbornim jedinicama, tako i u postupcima koji su se odnosili na referendumске inicijative. S obzirom da to nije učinila odredbe članka 12. Zakona o prebivalištu predstavljaju pozitivno pravo koje je Vlada u cijelosti dužna poštivati.

Nadalje, ovakva formalistička konstrukcija raspodjele ovlasti za ispravnost evidentiranih podataka o prebivalištu i boravištu izravno je suprotna odredbama Zakona o registru birača.

Odredbom stavka 3. članka 17. Zakona o registru birača propisano je da u slučaju da nadležno upravno tijelo u provedenom postupku nesumnjivo utvrdi da su u evidenciju birača s prebivalištem u Republici Hrvatskoj upisane osobe koje su se s adrese prijavljenog prebivališta *za stalno iselile u inozemstvo, iste će brisati* iz evidencije birača s prebivalištem u Republici Hrvatskoj te će za njih zatražiti upis u evidenciju birača koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Iz izričaja ove odredbe jasno proizlazi da je dužnost upravnih tijela Ministarstva uprave i pravosuđa, u čijoj ingerenciji se nalazi Registar birača, da osiguraju ispravnost podataka o prebivalištu birača evidentiranu u Registru. Zakonodavac im je tu dužnost propisao u svrhu osiguranja vjerodostojnosti dvaju zasebnih i odvojenih evidencija birača unutar Registra: evidencija birača u izbornim jedinicama u Hrvatskoj i evidencija birača u izornoj jedinici u inozemstvu (XI izborna jedinica). Radi se izuzetno važnoj obvezi, jer joj je svrha osigurati vjerodostojnost preciznog broja birača evidentiranih u deset izbornih jedinica na teritoriju države i preciznog broja birača evidentiranih u izornoj jedinici za glasače u inozemstvu. To ovim odredbama Zakona o Registru birača daje ustavnu relevantnost jer su, baš kao i članak 12. Zakona o prebivalištu, od izravnog značaja za provedbu ustavnog jamstva iz stavka 2. članka 45. Ustava.

Istovremeno, s obzirom da su odredbom članka 12. Zakona o prebivalištu ovlasti nadzora ispravnosti prijave prebivališta dane po-

licijskim tijelima, proizlazi da upravna tijela MPIU-a mogu »nesumnjivo utvrditi« neuteemeljenost podatka o prebivalištu tek uz pomoć nadležnih policijskih tijela. Kada se u postupku propisanom člankom 12. Zakona o prebivalištu utvrdi da je osoba trajno napustila prijavljenu adresu prebivališta tada se u registar birača upisuje tako utvrđena promjena podatka. Takva osoba ne gubi svoje biračko pravo. Ono što se za nju mijenja je izborna jedinica u kojoj ga ostvaruje. Njeni birački podaci se premještaju u evidenciju birača koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj.

Iole odgovornija analiza odredaba članka 17. Zakona o Registru birača i članka 12. Zakona o prebivalištu odmah ukazuje na usku povezanost upravnih tijela MPIU-a nadležnih za Registar birača i policijskih tijela MUP-a nadležnih za evidenciju podataka o prebivalištu i boravištu građana. Sukladno uskoj povezanosti tih tijela istim odredbama raspoređene su ovlasti nadzora i provjere ispravnosti podataka o prebivalištu i boravištu. Primarna ovlast za nadzor ispravnosti prijave prebivališta i boravišta je u rukama policijskih tijela. Podaci koje prikupe policijska tijela u okviru svojih ovlasti iz Zakona o prebivalištu izraženi su u Evidenciji prebivališta i boravišta. Evidencija je zasebna baza podataka u vlasništvu MUP-a. Izuzetno važno je naglasiti sljedeću pravnu činjenicu. Činjenica da je ovlast nadzora ispravnosti prijava prebivališta i boravišta u rukama policijskih tijela nikako ne znači da odgovornost za nadzor ispravnosti podataka o biračima, uključujući i podatak o njihovom prebivalištu/boravištu, nije na upravnim tijelima MPIU-a. To ni na koji način ne proizlazi niti iz odredaba Zakona o registru birača, niti iz odredaba Zakona o prebivalištu. Upravo suprotno je istina.

Iz zakonskog izričaja članka 17. Zakona o Registru birača jasno proizlazi kako konačna odgovornost za ispravnost podataka o biračima u Registru leži na upravnim tijelima MPIU-a. U slučaju da steknu saznanja o nevjerojatnosti podatka o prebivalištu evidentiranog u Registru birača, upravna tijela MPIU-a imaju dužnost obavijestiti nadležno policijsko tijelo o takvim saznanjima. Prosljeđujući svoja saznanja o neispravnosti evidentiranog podatka o prebivalištu upravna tijela MPIU-a u biti podnose zahtjev za provođenjem upravnog postupka utvrđivanja stvarnog prebivališta iz članka 12. Zakona o prebivalištu. Prema Zakonu o prebivalištu policijska tijela su dužna provesti taj postupak čim zaprima saznanje o mogućoj neispravnosti evidentiranog prebivališta. Odgovornost upravnih tijela MPIU-a ne prestaje predajom saznanja policijskom tijelu. Kako prema odredbama Zakona o Registru birača konačna odgovornost za vjerodostojnost podataka u Registru leži upravo na njima, upravna tijela MPIU-a dužna su brinuti da nadležno policijsko tijelo ispoštuje svoju obvezu iz članka 12. Zakona o prebivalištu. Policijsko tijelo nema mogućnost ne provesti postupak nadzora iz članka 12. U slučaju da policijsko tijelo odbija provesti postupak nadzora iz članka 12. upravno tijelo MPIU je dužno samostalno postupiti temeljem svojih saznanja i provesti odgovarajuću promjenu podataka u Registru. Izričaj stavka 3. članka 17. jasno navodi »ako nadležno upravno tijelo u provedenom postupku nesumnjivo utvrdi ... iste će brisati ...«. Tumačenje odredaba Zakona o registru koje bi usprkos citiranom izričaju dopuštalo upravnim tijelima MPIU-a da izbjegnu svoju odgovornost njenim prebacivanjem na policijska tijela priječi učinkovitu provedbu odredbe stavka 2. članka 45. Ustava.

Navedeno nalazi potvrdu i u odredbi članka 18. Zakona o Registru. Ovom odredbom propisane su ovlasti i obveze upravnih tijela MPIU-a za situacije u kojima se dođe do saznanja o onim promjenama prebivališta odnosno adrese stanovanja *koja nisu vezana uz trajno napuštanje Hrvatske*. U tom smislu ova odredba je od posebne važnosti za situacije u kojima građani privremeno napuste Hrvatsku i u dru- goj državi ostvare dugotrajno boravište odnosno neku vrstu domicila.

⁶ Stoga smatramo izuzetno neodgovornim to što je kao opravdanje svoje blagonaklonosti prema Vladinom pristupu »slobodnih ruku« većina upregnula odluku Ustavnog suda u predmetu broj: U-III-1264/2020 iz srpnja 2022. Vrlo dobro smo upoznati s konkretnim postupkom. Vrlo aktivno smo doprinijeli njegovom ishodu te smo jako dobro svjesni odlučujućeg značenja njegovog specifičnog činjeničnog supstrata. U konkretnom predmetu nadležna policijska uprava je odjavila prebivalište tužitelja, iako je on obavijestio nadležna upravna tijela o zdravstvenim razlozima koji ga priječe da se svakodnevno uspinje stepenicama do svog unajmljenog stana na petom katu, zbog čega je privremeno boravio kod svoje obitelji, čekajući da se riješi njegov zahtjev da mu se osigura zamjenski stan. Iz točke 22. konkretne odluke jasno proizlazi kako su upravo navedene specifične okolnosti bile odlučujuće za usvajanje ustavne tužbe. Navoditi takav predmet kao bilo kakvu vrstu podrške konstrukciji da mjere sustavne provjere istinitosti prijave prebivališta predstavljaju neki oblik uvođenja »policijske države« nije primjereno bilo kojem sudu koji sebe smatra nezavisnim i nepristranim, a posebno ne Ustavnom sudu.

Zakon o prebivalištu je građanima i građankama pružio značajne mogućnosti prilagodbe obveze evidencije njihovih podataka o prebivalištu i boravištu njihovim stvarnim životnim potrebama. To je posebno izraženo kroz odredbe članka 3. Zakona o prebivalištu. Njima je građanima osigurana mogućnost privremenog izbjivanja iz države bez gubitka prebivališta u Republici Hrvatskoj. Oni koji privremeno žive izvan Republike Hrvatske u svrhu obrazovanja ili privremenog rada neće izgubiti prebivalište, a s njim niti prava i povlastice odnosno obveze koje su na njega vezana. Propisivanjem široko postavljenih uvjeta iz članka 3. Zakona o prebivalištu zakonodavac je, sukladno Ustavu, građanima osigurao mogućnost da dokažu svoj interes za dugoročnim sudjelovanjem u život društvene i političke zajednice Republike Hrvatske. U okviru postupka prijave privremenog izbjivanja policijskim tijelima sukladno članku 3. Zakona o prebivalištu državljani Republike Hrvatske koji borave izvan nje, a posebno oni koji borave u drugoj državi članici EU, bez većih poteškoća mogu dokazati da zadržavaju dugoročne životne i bliske veze sa svojom zemljom usprkos svog izbjivanja iz Hrvatske.

Zadržavajući prebivalište ti građani zadržavaju čitav niz prava, ali i obveza (kao što je primjerice i obveza pravovremenog i točnog reguliranja mjesta stanovanja ili sudjelovanje u popisu stanovništva). Posljedično, na njih i dalje izravno utječe mnoštvo zakona koji se primjenjuju i na njihove sugrađane u zemlji. Na taj način, iako privremeno odsutni s njenog teritorija, oni u bitnome ostaju dio svakodnevnog života društvene i političke zajednice u Republici Hrvatskoj, kako kroz svoje dugoročne planove, tako i kroz ravnopravno ispunjavanje svojih obveza s ostalim sugrađanima. Blagodat zadržavanja prebivališta i u slučaju dugotrajnog izbjivanja iz Republike Hrvatske odraz je vrijednosne činjenice da Ustav Republike Hrvatske ne gleda blagonaklono na zakone koji potiču građane na odlazak, kao što jednako tako ne gleda blagonaklono na zakone koji umanjuju njihov položaj u njenom pravnom poretku stavljajući ih u potpuno ravnopravan položaj s onima koji ne nose jednak teret obveza svakodnevnice života u Republici Hrvatskoj. U jednakoj mjeri ona odražava i činjenicu da je Ustav lojalan vrijednostima pravnog poretka EU, uključujući i pravo slobode kretanja građana Europske unije.

Istovremeno, mogućnost zadržavanja prebivališta iz članka 3. Zakona o prebivalištu uvjetovana je pravovremenom i istinitom prijavom dugotrajnog izbjivanja iz Hrvatske odnosno evidentiranjem nove adrese stanovanja izvan Republike Hrvatske. Pravovremena prijava nadležnim policijskim tijelima je zakonski preduvjet zadržavanja prebivališta.

Odredbe članka 18. Zakona o prebivalištu odnose se upravo na takve situacije. Njima je propisano da za one birače koji promijene prebivalište odnosno adresu stanovanja nadležno upravno tijelo ima obvezu bilješkom unijeti tu promjenu podatka u Registar birača. Nije propisano da je o tome dužno obavijestiti policijska tijela, kao što je to slučaj s odredbama članka 17. koje se odnose na trajno napuštanje Hrvatske. Posljedično, iz izričaja odredba članke 18. Zakona o Registru birača proizlazi da u slučaju da stekne saznanje o činjenici da je osoba ostvarila dugotrajno boravište u drugoj državi ima zakonsku obvezu zabilježiti taj podatak u Registru birača ako već nije primjereno evidentiran. Kasnije ćemo detaljnije ukazati da ova obveza upravnog tijela ima važne posljedice i za implementaciju relevantnog EU prava. Za sada je dovoljno napomenuti da u slučaju da tijela javne vlasti drugih država članica EU evidentiraju dugotrajni boravak hrvatskog državljanina i o tome prosljede informaciju hrvatskim vlastima, upravna tijela MPIU-a dužna su taj podatak zabilježiti u Registru birača neovisno o tome je li on ujedno evidentiran u Evidenciji prebivališta i boravišta.

No, to nije jedina, niti najvažnija, obveza odnosno ovlast koja je člankom 18. Zakona o Registru birača dana upravnim tijelima MPIU-a. Sama činjenica da podatak o dugotrajnom boravištu koji je upravnom tijelu prosljeđen iz druge EU države već nije evidentiran u Registru birača *predstavlja dokaz da osoba nije ažurirala svoje podatke o prebivalištu i boravištu sukladno Zakonu o prebivalištu*. To ima automatske zakonske posljedice za prijavu njenog prebivališta. Osoba koja je ostvarila dugoročno boravište u drugoj državi, a da u tom vremenu nije ispunila svoju zakonsku obvezu prijave te činjenice nadležnim policijskim tijelima Republike Hrvatske, kako je na to obvezuje Zakon o prebivalištu, nije ostvarila pravo na privremeno izbjivanje temeljem kojeg može zadržati prebivalište u skladu s člankom 3. Zakona o prebivalištu. Pravovremena prijava je preduvjet ostvarivanja prava iz članka 3. Zakona o prebivalištu. Osoba koja je ostvarila dugotrajni boravak u drugoj državi, a da to nije evidentirala u postupku pred nadležnim policijskim tijelom sukladno Zakonu o prebivalištu izgubila je prebivalište u Republici Hrvatskoj po sili zakona.

Posljedično, sama činjenica da je osoba ostvarila dugotrajno boravište u drugoj državi, a da to istovremeno nije evidentirano u Registru birača, koji je informatički uparen s MUP-ovom Evidencijom prebivališta i boravišta, predstavlja zakonski dokaz promjene prebivališta i boravišta.

U takvom slučaju upravna tijela MPIU-a dužna su postupiti sukladno stavku 3. članka 18. Zakona o registru birača kojim im je izričito naloženo da u slučaju odjave prebivališta u Republici Hrvatskoj tu osobu brišu iz evidencije birača s prebivalištem u Republici Hrvatskoj te zatraže upis u evidenciju birača koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Drugim riječima, upravna tijela MPIU-a dužna su osobe kod kojih je utvrđen gubitak prebivališta zbog trajnog boravka izvan Hrvatske premjestiti iz evidencije birača u Republici Hrvatskoj (deset izbornih jedinica) u evidenciju birača u inozemstvu (XI izborna jedinica). Premještanjem takve osobe iz jedne evidencije u drugu evidenciju unutar Registra birača ona ne gubi biračko pravo, ali ga sada ostvaruje u XI izornoj jedinici sukladno stavku 2. članku 45. Ustava Republike Hrvatske.

Odluka o promjeni podataka i premještanju iz jedne u drugu evidenciju unutar Registra birača predstavlja upravni akt. O takvom upravnom rješenju konkretna osoba mora biti obaviještena sukladno Zakonu o upravnom postupku kako bi mogla zaštititi svoje interese u okviru upravnog postupka, ali i odlučiti na koji način će dalje regulirati svoja biračka prava odnosno pitanje svog prebivališta i boravišta pred nadležnim policijskim tijelima. Ne radi se o nepovratnom gubitku prebivališta. Onog trena kada ispuni svoje obveze evidentiranja ažurnih podataka o svom mjestu života sukladno odredbama Zakona o prebivalištu ostvarit će mogućnost zadržavanja prebivališta iz članka 3. Zakona. Takva promjena bit će tada ponovo evidentirana u Evidenciju prebivališta i boravišta, a time i u Registru birača.

Analiza zakonskog teksta odredbi članka 17. i članka 18. Zakona o registru jasno upućuje na nekoliko činjenica. Prvo, uspješno prikupljanje i obrada podataka za potrebe Registra birača zahtijeva međusobnu suradnju odnosno razmjenu službenih podataka između različitih upravnih tijela, prije svega upravnih tijela MPIU-a i policijskih tijela MUP-a. Drugo, mogućnost održavanja ažurnosti podataka o biračima u Registru birača zahtijeva učinkovitu provedbu postupka nadzora ispravnosti prijave prebivališta sukladno ovlastima i obvezama koje su u tu svrhu dana policijskim tijelima člankom 12. Zakona o prebivalištu. To se posebno odnosi na situacije kada građani trajno napuštaju Republiku Hrvatsku, a da pri tome nisu evidentirali tu promjenu prebivališta sukladno Zakonu o

prebivalištu. Sabotiranje postupka nadzora iz članka 12. Zakona o prebivalištu korumpira podatke o biračima u Registru, a time i vjerodostojnost podatka o broju birača u izbornim jedinicama. Treće, upravna tijela MPIU-a imaju jasnu zakonsku obvezu, kao i odgovarajuću ovlast, ažuriranja podataka o prebivalištu i boravištu birača koji su evidentirani u Registru. Svako formalno saznanje o promjeni prebivališta i boravišta mora biti zabilježeno u Registru neovisno o tome je li evidentirano u nekoj drugoj evidenciji. Četvrto i ključno, činjenica da su u svrhu održavanja vjerodostojnosti Registra birača upravna tijela MPIU-a usko povezana s policijskim tijelima nikako ne znači da su njihove odgovornosti međusobno uvjetovane. Upravna tijela MPIU-a u konačnici su uvijek odgovorna za potpunost i ispravnost podataka u Registru birača, kao što su policijska tijela MUP-a u konačnici uvijek odgovorna za potpunost i ispravnost podataka u Evidenciji prebivališta i boravišta. Ove dvije baze podataka mogu biti informatički uparene radi učinkovitijeg ažuriranja podataka u Registru birača, ali njihova uparenost nikako ne može služiti kako bi se upravna ili policijska tijela oslobodila svoje odgovornosti. Nažalost, većina je ovom odlukom dopustila upravo to.

O nedostatnoj volji učinkovite provedbe postupka nadzora iz članka 12. Zakona o prebivalištu detaljno smo raspravljali ranije. Učinkovita provedba tog postupka nadzora ispravnosti podataka o prebivalištu od velikog je značaja za vjerodostojnosti službenih podataka o broju birača u Registru birača, kao što proizlazi iz članka 17. Zakona o Registru birača. Svojom konstrukcijom o povećanom riziku represije većina slabi mogućnost održavanja vjerodostojnosti službenih podataka o broju birača u Registru. U mjeri u kojoj policijska tijela neće postupati u skladu sa svojim obvezama terenske provjere ispravnosti prebivališta vjerodostojnost podataka o broju birača u Registru ostat će duboko upitna.

Istovremeno, Vlada je u oba postupka ocjene ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama pred Ustavnim sudom inzistirala na tvrdnji da se Registar birača svakodnevno usklađuje s Evidencijom prijava prebivališta i boravišta. Svaka promjena podatka o prebivalištu i boravištu osobe u Evidenciji MUP-a automatski se odražava i u Registru birača. Štoviše, samo Ministarstvo uprave i pravosuđa je u svojim očitovanjima tvrdilo da zbog informatičke uparenosti dviju baza nadležnost za utvrđivanje ispravnosti podataka prebivališta i boravišta građana leži na policijskim tijelima. Drugim riječima, ako policijska tijela nisu evidentirala neki podatak u Evidenciji prebivališta i boravišta građana taj podatak ne može biti evidentiran u Registru birača. Time se upravna tijela MPIU-a *de facto* ekskulpiraju od ikakve odgovornosti za nepotpunost i neispravnost podataka o prebivalištu i boravištu birača evidentiranih u Registru, a time i za moguću nevjerodostojnost podataka o broju birača.

Ovaj odmak od odgovornosti ilustrira i činjenica da je tijekom prethodnog prošlogodišnjeg postupka ocjene ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama MPIU čak tvrdilo da u slučaju saznanja o smrti neke osobe nema ovlasti ukloniti njene podatke iz Registra birača ukoliko o tome nije dobilo službenu potvrdu kroz bazu podataka Matice umrlih. Posljedično, birači koji više ne žive u Republici Hrvatskoj, a preminu u drugoj državi, gdje bivaju i sahranjeni, ostaju upisani u Registru birača sve dok neko službeno tijelo te druge države nije formalno notificiralo nadležni matični ured odnosno upravna tijela MPIU-a.⁷ MPIU-a odbija shvaćanje koje proizlazi iz samog

izričaja zakonskih odredbi koje reguliraju ovlasti i odgovornosti upravnih tijela za potpunost i ispravnost podataka evidentiranih u Registru birača. Svaki put kada steknu saznanje o mogućoj promjeni evidentiranog podatka koji utječe na stvarno stanje stvari u Registru birača, a time i na stvarni broj birača, upravna tijela MPIU-a dužna su utvrditi njegovu vrijednost, bilo samostalno ili uz službenu pomoć nekog drugog tijela.

Iz prethodne analize odredbi Zakona o Registru birača jasno proizlazi da takva ekskulpacija upravnih tijela od odgovornosti nema čvrsto uporište u odredbama Zakona o registru birača. Zakon nalaže upravo suprotno. Štoviše, iz analize proizlazi da, iako donekle nezgrapna, zakonska rješenja ipak definiraju sustav prikupljanja podataka o biračima kroz koji je moguće osigurati primjerenu razinu njihove ažurnosti i vjerodostojnosti. Zakon o registru birača i Zakon o prebivalištu osigurali su raspodjelu ovlasti i dogovornosti upravnih tijela MPIU-a s jedne strane, te policijskih tijela s druge strane, koja omogućava funkcioniranje tog sustava. Zakonska rješenja stoga nisu izvor problema, barem ne u njegovoj glavnini. Bit problema s vjerodostojnošću službenih podataka o prebivalištu birača evidentiranih u Registru, a time i vjerodostojnošću službenog podatka o broju birača u pojedinim izbornim jedinicama, je u nedostatnoj provedbi pozitivnih zakonskih rješenja. Pretpostavljamo da je nedostatna provedba zakonskih rješenja prikupljanja podataka o biračima, prije svega izbjegavanje odgovornosti policijskih tijela za uvođenje reda u Evidenciju prebivališta i boravišta iz kojih se informatički povlače podaci u Registar birača, motivirana strahom od političkih posljedica koje bi mogle slijediti iz neminovne činjenice da će kod značajnog dijela osoba doći do promjene statusa, a time i gubitka povlastica.

Svojim blagonaklonim pristupom prema Vladi i zakonodavcu većina je omogućila nastavak izbjegavanja odgovornosti za osiguravanje potpunosti i ispravnosti podataka u Registru birača. Štoviše, svojim konstrukcijama, kao što je ona da se sustavnim provjerama ispravnosti prijava prebivališta iz članka 12. Zakona o prebivalištu riskira rast policijske represije prema građanima, većina je propustila iskoristiti ovlasti koje joj stoje na raspolaganju i razmotriti mogućnost da Vlada već ima na raspolaganju podatke pomoću kojih je moguće identificirati prijave prebivališta koje su neutemeljene ili koje kao sumnjive zahtijevaju ciljanu provjeru. Ništa nije priječilo Ustavni sud da ispita stoje li Vladi na raspolaganju i druge baze podataka uz pomoć kojih bi bilo moguće povećati vjerodostojnost podataka u MUP-ovoj Evidenciji prebivališta i boravišta građana odnosno u Registru birača u vlasništvu MPIU-a. Postojanje takvih tehnoloških informatičkih mogućnosti uklonile bi bilo kakvu potrebu za raspravom o nekakvom apstraktnom represivnom riziku.

Kao što su informatički uparene ove dvije baze podataka ili Državna matica rođenih i umrlih s Registrom birača, tako je bilo neophodno ispitati mogućnost uparivanja Registra birača s drugim postojećim bazama podataka. To se prije svega odnosi na Registar poreznih obveznika (RPO) koji sadrži dvije kategorije podataka uz pomoć kojih je moguće dobiti uvid u razloge temeljem kojih je moguće pretpostaviti da prijava prebivališta nije ažurirana sukladno obvezi propisanoj Zakonom o prebivalištu. To su podaci o poreznoj rezidentnosti odnosno njenoj odjavi i podaci o prijavi boravišta u

⁷ Tijekom rasprave koja se u javnosti vodi oko kvalitete nove delimitacije izbornih jedinica, doc.dr. Nenad Pokos, s Instituta «Ivo Pilar» je izrazio sumnju podatke o broju birača iz Registra ukazujući da je prilikom predstavljanja novih izbornih jedinica (19. svibanj 2023.) Ministarstvo uprave i pravosuđa koristilo podatak o 3,646,636 birača što je tek 0.4 % (13.529)

manje u odnosu na broj birača u Registru iz svibnja 2021. godine kada su provedeni zadnji (lokalni) izbori. Istovremeno, prema podacima Državnog zavoda za statistiku između svibnja 2021. i svibnja 2023. godine preminulo je oko 117,000 punoljetnih stanovnika dok je punoljetnost doseglo oko 80,000. Uz navedenu razliku ukazuje i na podatke Državnog zavoda za statistiku prema kojima se trend iseljavanja u tom periodu pojačavao.

inozemstvu radi izbjegavanja dvostrukog oporezivanja, koji su pri tome razvrstani u odvojene razred prema dužini trajanja odsustva iz Republike Hrvatske. Uz ovu bazu podataka koja je u vlasništvu Ministarstva financija od interesa bi mogla biti i baza podataka u vlasništvu Zavoda za zapošljavanje u kojoj su evidentirani podaci o osobama koje su formalno prijavljene kao tražitelji zaposlenja, ali im se ne isplaćuje naknada s obzirom da se nisu redovito javljali Zavodu, kako je to uvjetovano odgovarajućim pravnim propisima.

Većina nije našla shodnim ulaziti u razmatranje ovakvih mogućnosti tako da ne raspoložemo konkretnim podacima već samo našim osobnim saznanjima. Koliko nam je poznato ove baze podataka trenutno nisu umrežene. Posljedično, MUP i MPIU nemaju pristup podacima iz RPO baze podataka Ministarstva financija ili bazi podatka Zavoda za zapošljavanje. Razumno je pretpostaviti kako bi se primjerenim informatičkim uparivanjem ovih baza, u svrhu pribavljanja podataka koji su relevantni za ocjenu utemeljenosti prijave prebivalištu i boravištu građana, dobio bolji uvid u stvarno stanje stvari oko broja birača u Republici Hrvatskoj. Podsjećamo da je člankom 12. Zakona o prebivalištu jasno propisano da su sva javna tijela, pa tako i vlasnici ovih trenutno neumreženih baza podataka, dužni upozoriti nadležna policijska tijela na podatke koji ukazuju na sumnju u utemeljenost prijave prebivališta. Time bi policijska tijela dobila konkretizirane podatke koji bi provjere iz članka 12. Zakona o prebivalištu činili vrlo ciljanima. Štoviše, sva ta tijela sastavni su dio Vlade. Posljedično, nije moguće tvrditi da MUP nije mogao revnije pristupiti provjeri prijave prebivališta jer su baze podataka koje bi mu za to bile potrebne u vlasništvu drugih upravnih tijela.

U svojoj odluci iz veljače 2023. Ustavni sud je na vrlo jasan i izričit način naložio zakonodavcu i nadležnim tijelima izvršne vlasti da poduzmu sve što im je na raspolaganju kako bi ispitali uzroke i uklonili sumnje u vjerodostojnost službenih podataka o broju birača. Ustavni sud je tada smatrao da je to neophodno kako bi se spriječilo *urušavanja povjerenja građana u pravičnost postojećeg izbornog sustava*. Ostajemo pri tom stajalištu. Ocjenjujemo da Sabor i Vlada nisu poduzeli niti osnovne mjere koje su im bile na raspolaganju kako bi osigurale primjerenu razinu vjerodostojnosti podataka u Registru birača. Smatramo da je bilo neophodno ispitati i razmotriti korisnost umrežavanja navedenih baza podataka u vlasništvu različitih tijela izvršne vlasti. Činjenica da većinu njih – RPO, Registar birača, Maticе – održava Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama (APIS) samo nam ukazuje da umrežavanje vjerojatno ne bi bilo niti suviše komplicirano odnosno dugotrajno. U svakom slučaju, smatramo kako je to jedna od mjera koja je stajala na raspolaganju Vladi radi ispunjavanja obveze provjere vjerodostojnosti službenih podataka o broju birača u izbornim jedinicama u Republici Hrvatskoj. Vlada tu mogućnost nije niti spomenula u postupku ocjene ustavnosti izmjena Zakona o izbornim jedinicama. Nama ostaje nejasno zašto većina Ustavnog suda nije smatrala korisnim ispitati svrhovitost ove vrste mjera provjere vjerodostojnosti podataka o broju birača.

Ako postoji šansa da bi uparivanjem navedenih baza podataka dobili jasniji uvid u stvarnu sliku te razlike od 13.8 % odnosno 477.317 osoba između ukupnog broja punoljetnih državljana s prebivalištem u Registru birača i ukupnog broja punoljetnih državljana s dugotrajnim boravištem iz Popisa stanovništva 2021., tada je Ustavni sud bio dužan ispitati mogućnost umrežavanja postojećih baza kako bi ocijenio je li Vlada ispunila zahtjev da poduzme sve kako bi uklonila utvrđene sumnje u vjerodostojnost službenih podataka o broju birača. Razlika od 477.317 osoba zasigurno uključuje i one koji mogu koristiti pravo privremenog izbjivanja iz članka 3. Zakona o prebivalištu. No, bez sumnje uključuje i one koji su

dugoročno napustili Hrvatsku i više ne prebivaju u njoj, ali i dalje koriste povlastice koje su vezane uz status prebivališta, istovremeno ostavljajući obveze onima koji su u njoj ostali. Podsjećamo u tom smislu i na činjenicu da se pred Ustavnim sudom vodi i predmet ocjene ustavnosti Zakona o zdravstvenom osiguranju kojim su iz baze zdravstvenih osiguranika izbrisani mnogi građani i građanke upravo zbog sumnje da zlorabe ovaj oblik socijalne zaštite, istovremeno ne sudjelujući ravnopravno u podmiranju njegovih izuzetnih troškova.

Nedostatak volje da se utvrdi točan broj onih koji nezakonito koriste prebivalište ili onih koji ovdje u biti nikad ni nisu prebivali, već svoju svakodnevnicu grade izvan granica Republike Hrvatske, ozbiljno urušava smisao stavka 2. članka 45 Ustava i posljedično onemogućava uspostavu stvarne jednakosti težine glasa onih građana i građanki koji zakonito prebivaju u Republici Hrvatskoj ispunjavajući sve obveze prema njoj i poštujući zakone koji vrijede na njenom teritoriju. Pristup blagonaklonosti koji preferira većina omogućava izbjegavanje suočavanja s nedostatkom volje da se osigura stvarna jednakost građana u pogledu težine njihovog biračkog prava koje odgovara njihovom odnosu prema političkoj zajednici u kojoj ga ostvaruju, a time i puno poštivanje odredbi članka 45. Ustava kako u prvom, tako i njegovom drugom stavku. Odras je odustajanja većine od temeljne uloge Ustavnog suda u području od najviše ustavne važnosti: demokratsko uređenje političkog odlučivanja u društvenoj zajednici ustrojenoj na stvarnoj ravnopravnosti njenih građana i građanki.

Na kraju, nakon svega navedenog, još nam ostaje dužnost ukazati i na činjenicu da izostanak ozbiljnog ustavnosudskog nadzora nad dužnošću Vlade da osigura vjerodostojnost podataka u Registru birača ima izravne posljedice i na izborni proces koji se odnosi na izbor narodnih predstavnika u Europski parlament. Sam Ustav u odredbi članka 141.b propisuje da su građani Republike Hrvatske neposredno zastupljeni u Europskom parlamentu gdje putem svojih izabраниh predstavnika odlučuju o stvarima iz njegove nadležnosti. U odredbama članka 14.d Ustav također jamči da su državljani Republike Hrvatske građani Europske unije i uživaju prava koja im jamči pravna stečevina Europske unije, a osobito slobodu kretanja i nastanjanja na području svih država članica, te o tome ovisno aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima u drugoj državi članici, sukladno propisima te države članice.

Većina je bila svjesna i te činjenice, ali je i nju odlučila ignorirati.

U predmetu C-403/03 *Schempp* (vidi točku 19.) Sud EU je ustvrdio da u slučajevima kada neko pitanje spada u nadležnost država članica – kao što je definiranje sastava biračkog tijela za nacionalne izbore – države članice svejedno moraju izvršavati tu nadležnost u skladu s pravom EU-a, posebno odredbama Ugovora o pravu svakog građanina EU-a da se slobodno kreće i boravi unutar teritorija država članica, a posebno izbjegavati bilo kakvu otvorenu ili prikrivenu diskriminaciju na temelju nacionalnosti. Ustav odredbama članka 141.c jasno propisuje obvezu usklađenosti domaćeg zakonodavstva s relevantnim pravom EU kao što jasno propisuje da državna tijela izravno primjenjuju pravo Europske unije, uključujući i njeno izborno zakonodavstvo.

U tom smislu, iako u regulatornoj nadležnosti Hrvatskog sabora, propisi kojima se uređuje pitanje biračkog prava, uključujući i pitanje registracije birača u Registar birača odnosno vjerodostojnost službenih podataka o broju birača, ne smiju biti takvi da se njima dovodi u pitanje ujednačena i učinkovita provedba EU prava

na čitavom teritoriju Europske unije. U kontekstu ovog predmeta, preciznije, u kontekstu pitanja ostvarivanja biračkog statusa upisom u Registar birača, te pitanja vjerodostojnosti upisa prebivališta, hrvatski zakonodavni okvir ne smije dovesti u pitanje provedbu pravnih propisa kojima se uređuje mogućnost korištenja biračkog prava na demokratskim izborima za Europski parlament.

Aktom o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima (Izborni akt EU) propisano je odredbama članka 9. da nitko ne smije glasovati više od jedanput na bilo kojim izborima za članove u Europskom parlamentu, te da države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da dvostruko glasovanje na izborima za Europski parlament bude podložno »učinkovitim, proporcionalnim i odvrćajućim kaznama.«.

U onoj mjeri u kojoj ne postoji volja učinkovitog nadzora utemeljenosti odnosno istinitosti upisa prebivališta i boravišta, kao jednog od ključnih kriterija upisa u Registar birača, ne postoji realna mogućnost sprječavanja povrede članka 9. Izbornog akta.

Građani koji su napustili državu i ostvarili dugotrajno prebivalište u drugoj EU državi članici, a da pri tome u Hrvatskoj nisu uredili pitanje svog prebivališta i boravišta sukladno Zakonu o prebivalištu, ostaju upisani u Registar birača bez ikakve naznake da su ostvarili dugotrajno prebivalište u drugoj državi članici, a time i mogućnost sudjelovanja na EU izborima u toj državi članici. Posljedično, biračima koji su ostvarili upis u evidenciju birača za EU izbore u drugoj EU državi pružena je prilika iskoristiti svoje biračko pravo u toj državi, a onda također i u Republici Hrvatskoj. Mogućnost dvostrukog glasa određene skupine hrvatskih birača posljedica je izostanka učinkovitog mehanizma kontrole neispravnosti i promjene takvih podataka o biračima u Registar birača. Štoviše, bez učinkovite kontrole otvara se mogućnost da nezakonitim korištenjem prebivališta u Republici Hrvatskoj, na EU izborima glasaju i oni birači koji ne žive i nikad nisu živjeli u Europskoj uniji.

S obzirom da većina nije htjela razmatrati posljedice koje sustav evidencije podataka o biračima u okviru Registra birača ima za zakoniti način korištenja biračkog prava, kako u okviru nacionalnih, tako i u okviru europskih parlamentarnih izbora, Ustavni sud nije imao prilike pribaviti empirijske podatke koji bi pružili uvid u raširenost ove vrste nezakonitog korištenja biračkog prava. Osobno nismo skloni vjerovati da se do sada radi o raširenoj pojavi. Bez konkretnih pokazatelja suprotnog, skloniji smo uvjerenju da najveći dio birača svoja prava koristi prije svega etično. No, u okviru ocjene ustavnosti zakonskih rješenja podaci o raširenosti moguće zlouporabe nemaju odlučujući značaj. Ono što jest odlučujuće u našoj ocjeni je činjenica da postojeći zakonski okvir koji regulira biračko pravo i način njegova korištenja omogućava značajnom broju birača dvostruko glasovanje na EU izborima. U tom smislu naša analiza usredotočena je na zakonske odredbe, njihovu nedorečenost i međusobne kontradiktornosti, te sustavnu neučinkovitost postojećih mehanizama osiguravanja vjerodostojnosti osnovnih preduvjeta za poštivanje ustavnog jamstva jednakog biračkog prava.

Vezano na ranija razmatranja o mogućnosti informatičkog upravljanja različitim baza podataka, kojim bi bilo moguće dobiti bolji uvid u stvarno stanje stvari o utemeljenosti upisa prebivališta, ukazujemo i na odredbe članka 9.b. Izbornog akta Europske unije kojima je propisano da države članice određuje kontaktno tijelo odgovorno za razmjenu podataka o biračima i kandidatima s istovrsnim tijelima u drugim državama članicama, te da su tim tijelima dužne započeti slati podatke navedene o građanima Unije koji su upisani na popis birača ili se kandidiraju u državi članici čiji nisu državljani najkasnije šest tjedana prije prvog dana izbornog razdoblja. Iz navedenog proizlazi dvije stvari.

Prvo, zakonodavac ima nespornu obvezu ustrojiti učinkoviti mehanizam sprječavanja dvostrukog prava glasa na EU izborima. Izborni akt EU obvezuje države da razmjenjuju podatke o građanima koji su se registrirali u njihovim biračkim evidencijama temeljem osnove dugotrajnog boravišta u tim državama. Kako se radi o podatku o kojem ovisi mogućnost korištenja biračkog prava taj podatak iz članka 9.b. Izbornog akta bi u Republici Hrvatskoj morao biti primjereno evidentiran u okviru Registra birača. Registar birača trebao bi sadržavati mehanizam ažuriranja u njemu sadržanih evidencija putem kojeg bi se unosili podaci o osobama koje su se odlučile da će na EU izborima svoje biračko pravo ostvariti u drugoj državi članici.

U Zakonu o registru birača nije izričito regulirano pitanje one-mogućavanja dvostrukog prava glasa na EU izborima. No, iz ranije analize odredbi Zakona o Registru birača proizlazi da upravna tijela MPIU-a imaju zakonsku obvezu evidentirati podatke o dugotrajnom boravištu hrvatskih državljana iz članka 9.b. Izbornog akta EU, ali i primjerene ovlasti koje mogu koristiti kako bi se onemogućilo dvostruko glasanje na izborima za EU parlament. To se prije svega odnosi na dužnosti i ovlasti upravnih tijela MPIU-a iz članka 18. Zakona o Registru birača. Podatak o dugoročnom boravištu u drugoj državi članici, koji je upravnim tijelima prosljeđen iz drugih EU država temeljem članka 9.b. Izbornog akta, može se odmah upisati u Registar birača u obliku bilješke. Štoviše, sama činjenica da podatak o dugotrajnom boravištu koji je upravnom tijelu prosljeđen iz druge EU države temeljem članka 9.b. Izbornog akta već *nije evidentiran* u Registru birača *predstavlja dokaz da osoba nije ažurirala* svoje podatke o prebivalištu i boravištu sukladno Zakonu u prebivalištu. To ima automatske zakonske posljedice za prijavu njenog prebivališta. Činjenica da je osoba ostvarila dugotrajno boravište u drugoj državi, čemu svjedoči obavijest od nadležnog tijela te države iz članka 9.b. Izbornog akta, a da to istovremeno nije evidentirano u Registru birača, koji je informatički uparen s MUP-ovom Evidencijom prebivališta i boravišta, predstavlja *zakonski dokaz promjene prebivališta i boravišta*. O tome je dužno brinuti upravno tijelo MPIU-a samostalno i za to ima na raspolaganju zakonske ovlasti.

Ustavni sud se s pitanjem vjerodostojnosti službenih podataka o broju birača gotovo neprestano suočavao nekoliko zadnjih godina kroz dva uzastopna postupka ocjene ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama. Tijekom oba ova postupka nismo od Ministarstva uprave i pravosuđa, odnosno Vlade, dobili niti jedan podatak iz kojeg bi bilo moguće pretpostaviti, a kamoli zaključiti da postupak razmjene podataka iz članka 9.b. Izbornog akta EU funkcionira, odnosno da se pribavljeni podatak o dugotrajnom boravku primjereno evidentira u Registru birača ili u Evidenciji prebivališta i boravišta. S obzirom da je teret dokaza u postupku ocjene ustavnosti zakona na državnoj vlasti ova činjenica dokazuje dvije stvari.

Prvo, Republika Hrvatska nije osigurala učinkovitu primjenu dužnosti sprječavanja nezakonitog korištenja izbornog prava koje dovodi do realne mogućnosti dvostrukog glasanja na izborima za Europski parlament. To je izravna posljedica činjenice da postojeći sustav evidentiranja biračkog prava u okviru Registra birača ne sadrži učinkovit mehanizam provjere vjerodostojnosti podataka o biračima. Većina je imala priliku razmotriti ovaj oblik kršenja EU prava koje se odnosi na zajednički izborni sustav. To je trebala učiniti čim je postala svjesna da postoji sumnja u vjerodostojnost podataka u Registru birača s obzirom da ustavno jamstvo jednakog biračkog prava iz članka 45. Ustava istom snagom vrijedi za izbore za Hrvatski sabor sukladno članku 71. Ustava, kao i za izbore za Europski parlament sukladno članku 141.d Ustava. Većina se svjesno odrekla ove mogućnosti. Štoviše, iz nacrtu odluke o neustavnosti Zakona o izbornim jedinicama iz veljače 2023. ciljano je isključen

čitav dio obrazloženja kojim bi Ustavni sud upozorio zakonodavca na ovu činjenicu.

Drugo, prikazano nefunkcioniranje sustava evidencije podataka o biračima u kontekstu EU obveze sprječavanja dvostrukog glasanja predstavlja još jedan u nizu uvjerljivih dokaza da postojeći sustav evidencije podataka o biračima nije sposoban spriječiti manipulacije osnovnim pretpostavkama za zakonito korištenje biračkim pravom. Posljedično, nije realno prihvatiti pretpostavku da su podaci u Registru birača vjerodostojni odnosno da zaslužuju stupanj povjerenja koji otklanja potrebu za najvišom razinom ustavnosudskog nadzora.

U nedostatku povjerenja u objektivnost podataka o broju birača evidentiranih u Registru nije moguće donositi ozbiljnije zaključke o usklađenosti odnosno odstupanjima u broju birača između pojedinačnih izbornih jedinica. Pitanje stvarne težine glasa je jedno od ustavnopravnih pitanja koje svoj odgovor traži u dobrom dijelu kroz empiriju. Bez objektivnih brojki koje su rezultat empirijskih metoda utvrđivanja nije moguće ocijeniti jesu li odstupanja od jednake težine glasa ustavno opravdana ili neprihvatljiva.

ZAKLJUČAK

Sukladno iznesenim razlozima ocjenjujemo da je Ustavni sud imao obvezu osigurati puno višu razinu zaštite ustavnog jamstva jednakog biračkog prava, uključujući i njegov aspekt jednake težine glasa svake osobe koja svoje biračko pravo ostvaruje u izbornim jedinicama na području Republike Hrvatske. Izneseni razlozi uvjerljivo ukazuju da je Ustavni sud bio dužan provesti najvišu razinu ustavnosudskog nadzora kako samog postupka delimitacije izbornih jedinica, tako i razloga kojima su zakonodavac, odnosno izvršna vlast, pravdali nova zakonska rješenja uvedena izmjenama Zakona o izbornim jedinicama koji je bio predmet ocjene ustavnosti u ovom postupku. Ustavni sud to nije učinio. Većina se odlučila za pristup blagonaklonosti, koji se u osnovi svodi tek na deklariranje razloga kojima se formalno opravdavaju zakonska rješenja, a koje većina, bez supstancijalnog propitkivanja, prihvaća kao razumne.

Takvim pristupom većina ne pridonosi ostvarenju načela »održavanja povjerenja građana u pravičnosti i demokraciji izbornog sustava u okviru kojeg neposrednim izborom svojih predstavnika ostvaruju vlast koja pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana« odnosno uklanjanja »rizik arbitrarnosti postupka delimitacije izbornih jedinica koji neminovno dovodi do urušavanja povjerenja građana u pravičnosti i demokraciji izbornog sustava« koje je sama postavila kao osnovno mjerilo ustavnosti postupaka zakonodavne i izvršne vlasti u kontekstu uređenja demokratskog izbornog procesa.

Ustavni sud je u odluci o neustavnosti Zakona o izbornim jedinicama iz veljače 2023. naložio zakonodavcu i nadležnim tijelima izvršne vlasti da poduzmu sve što im je na raspolaganju kako bi uklonili uočene nedostatke postojećeg izbornog sustava, uključujući i utvrđene sumnje u vjerodostojnost službenih podataka o broju birača. Zakonodavac je na raspolaganju imao niz mogućnosti koje nisu bile ograničene tek na prekrajanje postojećih izbornih jedinica. Zakonodavac je nalog Ustavnog suda mogao i može ostvariti izmjenom odredaba drugih zakona koje čine izborni sustav. Također je očigledno da je za to imao i dovoljno stručne podrške, kao i dovoljno vremena. Činjenica da je izmjenama Zakona o izbornim jedinicama *de facto* prekrajavao ne samo granice izbornih jedinica, već i odredbe drugih zakona, kao što je Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor, potvrđuje ovu ocjenu.

Stoga, smatramo da razlozi izneseni kroz izdvojeno mišljenje pokazuju da je većina odustala od svih ključnih stajališta koje je kroz svoje ranije odluke navodila kao uvjete ustavnosti, kako provedbe

postupka delimitacije izbornih jedinica, tako i zakonskih rješenja koja su ishod takvog postupka. Ostajući uvjereni u ispravnost tih ranijih stajališta ocjenjujemo kako Ustavnom sudu nisu predstavljani uvjerljivi razlozi koji su sposobni opravdati zaključak da su: 1) zakonodavac, odnosno nadležna tijela izvršne vlasti, poduzeli sve što im je bilo na raspolaganju kako bi, sukladno nalogu iz odluke Ustavnog suda iz veljače 2023., uklonili sve prepreke punom ostvarenju ustavnog jamstva jednake težine glasa svake osobe i 2) izmjene Zakona o izbornim jedinicama sukladne odredbama članka 45. Ustava Republike Hrvatske i relevantnim stajalištima Ustavnog suda o jednakoj težini glasa svake osobe.

Zagreb, 12. veljače 2024.

Sudac
Andrej Abramović, v. r.

Sudac
Lovorka Kušan, v. r.

Sudac
dr. sc. Goran Selanec, v. r.

* * *

Na temelju članka 27. stavka 4. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) iznosim

IZDVOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE U ODNOSU NA ODLUKU I RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU BROJ: U-I-4116/2023 I DR. OD 6. VELJAČE 2024.

Načelno sam suglasan s neprihvatanjem zahtjeva odn. prijedloga aplikanta, ali ne iz onih razloga kojima se rukovodila većina.

Mislim da se ustavnost osporenoga zakona ne može ustavnopravno valjano ocjenjivati izolirano od pitanja ustavnosti Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.

Taj zakon, naime, sadrži ključnu odredbu o broju parlamentarnih mandata po izbornom okrugu.

Argumente kojima sam to pokušao opravdati iscrpno sam izložio u Izdvojenom mišljenju od 15. veljače 2023. (predmet U-I-4089/2020 i dr.) pa ovime na isto upućujem radi izbjegavanja suvišnog ponavljanja.

Zagreb, 8. veljače 2024.

Sudac
Miroslav Šumanović, v. r.

* * *

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) prilažem sljedeće

IZDVOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE U ODNOSU NA ODLUKU I RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE BROJ: U-I-4116/2023, U-I-4423/2023, U-I-4599/2023 I U-I-4961/2023 OD 6. VELJAČE 2024.

U ovom predmetu većinom glasova sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske donesena je odluka kojom se odbija zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 114/23. i 125/23.).

S izrekom navedene odluke suglasan sam u cijelosti, a razlozi zbog kojih sam glasovao za takvu odluku ukratko su sljedeći:

Ustavni sud ima ovlast osigurati opće i jednako biračko pravo hrvatskim državljanima sa navršenih 18 godina života koje je zajamčeno člankom 45. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

Sukladno općeprihvaćenoj (dobroj) praksi država članica europskog civilizacijskog kruga to znači da izborni sustav mora biti tako uređen da glas svakog birača vrijedi približno jednako.

Osporenim zakonom zakonodavac je osigurao da odstupanja u vrijednosti pojedinačnog glasa ne prelazi 5 % što je u skladu i sa preporukama Venecijanske komisije koja je savjetodavno tijelo Vijeća Europe specijalizirano za ustavna i izborna pitanja.

S obzirom na to da broj izbornih jedinica, njihova veličina i oblik nisu sa ustavnopravnog aspekta uopće relevantni to se niti prigovori podnositelja u tom pogledu ne mogu prihvatiti.

Ukoliko zakonodavac u odabiru izbornih modela prkosi logici ili općeprihvaćenom javnom mnijenju to može rezultirati određenom prednosti u političkom nadmetanju vladajuće koalicije i oporbenih stranaka, ali nikako ustavnopravnim uplitanjem.

Na ovo podupiruće mišljenje potaknut sam činjenicom da su već počela prozivanja političara da je Ustavni sud ovu odluku donio motiviran nastojanjem da udovolji vladajućima, a naštetiti oporbi iako je trenutna oporba bila vladajuća kad je imala mogućnost skrojiti izborne jedinice na način za koji se zalaže.

Zagreb, 12. veljače 2024.

Sudac

dr. sc. Branko Brkić, v. r.

* * *

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), prilažem

**IZDVOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE
U ODNOSU NA ODLUKU I RJEŠENJE
USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE BROJ:
U-I-4116/2023, U-I-4423/2023,
U-I-4599/2023 i U-I-4961/2023
OD 6. VELJAČE 2024.**

Suglasan sam s izrekom naprijed navedene Odluke, ali bih zbog pojašnjenja svog mišljenja želio navesti argumente za koje držim da je bilo potrebno dodatno istaknuti u njenom obrazloženju.

Ustavni je sud Republike Hrvatske u više navrata raspravljao i odlučivao o pitanju određivanja izbornih jedinica i njihovoj usklađenosti s Ustavom Republike Hrvatske. Posljednji je put to učinio 7. veljače 2023., kada je donio Odluku broj: U-I-4089/2020 i dr. kojom je pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora (u daljnjem tekstu: ZIJIZ) te ukinuo taj zakon s prestankom važenja 1. listopada 2023.

Posljednja odluka rezultat je propitivanja ustavnosti ZIJIZ-a koje je Ustavni sud pokrenuo na vlastitu inicijativu s obrazloženjem postojanja zakonom nedopustivih razlika u broju birača po izbornim jedinicama, a koje razlike dovode do nejednake težine biračkog prava u odnosnim izbornim jedinicama. Sugerirajući ove okolnosti kao moguće probleme za buduću provedbu izbora za Sabor Republike Hrvatske prema najvišim demokratskim standardima, Ustavni je sud

utvrdio da ZIJIZ nije u suglasnosti s člankom 45. Ustava, ukinuo je taj zakon i odredio Hrvatskom saboru dužnost ispunjenja obveze iz članka 45. Ustava i osiguranje provedbe ustavnog jamstva jednakog biračkog prava do 1. listopada 2023. Ova je odluka Ustavnog suda posebno važna iz nekoliko razloga koje je neophodno navesti prije osvrta na novu Odluku povodom koje iznosim ovo izdvojeno podupiruće mišljenje, a kojom je odbijen zahtjev te nisu prihvaćeni prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 114/23. i 125/23.).

1. Kako je već navedeno, Ustavni je sud koristeći se mogućnošću iz članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02.) na vlastitu inicijativu pokrenuo postupak ocjene suglasnosti ZIJIZ-a s Ustavom Republike Hrvatske. Uočene poteškoće u provedbi izbornog zakonodavstva i izražavane sumnje u regularnost izbornog procesa bile su već predmetom odlučivanja pred Ustavnim sudom 2010. i 2015. godine, o čemu je Ustavni sud izvijestio Hrvatski sabor (Izješće broj: U-X-6472/2010 od 8. prosinca 2010.), ali nije ukidao ZIJIZ jer očito za to nije našao valjanu argumentaciju. Naime, niti jedna odredba tada, kao ni sada važećeg Zakona o izbornim jedinicama nije ustavnopravno problematična, jer se radi o normama zemljopisnog određivanja izbornih jedinica s obzirom na naselja, općine, gradove i županije koje se raspoređuju u jednu od deset izbornih jedinica. Te norme nisu niti mogu biti sadržaja koji bi na bilo koji način dovodio u pitanje njihovu usklađenost s Ustavom, niti se takav odnos prema ustavnim normama može postulirati. Kako to navodi i sudac Miroslav Šumanović u svom izdvojenom mišljenju u odnosu na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu broj: U-I-4089/2020, U-I-3864/2022 i U-I-7166/2022 od 7. veljače 2023. »S obzirom na to da je ZIJIZ-om regulirano samo pitanje područja (teritorijalnog određenja) i granica izbornih jedinica, a Ustav, kako je već istaknuto, osim okvirne formule o općem i jednakom biračkom pravu (»one man, one vote, one value«) te neposrednog i tajnog glasovanja ne postavlja nikakve zahtjeve po pitanju izbornog sustava (većinski ili razmjerni sustav, izborni okruzi i broj mandata po okrugu, modus pretvaranja glasova u mandate, pravila izbornog nadmetanja, prohibitivna klauzula i dr.), ne postoji valjana osnova za tezu o njegovoj protuustavnosti na osnovi *in abstracto* analize usmjerene izolirano na taj zakonski tekst.«

Sasvim je jasno da ZIJIZ promatran sam za sebe ni strukturno ni sadržajno nije u suprotnosti s Ustavom niti njegova primjena dovodi u pitanje jednakost biračkog prava ili bilo koju drugu vrijednost koju izorno zakonodavstvo ima štititi. Zbog toga je Ustavni sud u ovoj materiji inaugurirao novi princip nepoznat u ustavnosudskoj praksi apstraktne ocjene zakona. Pri odlučivanju o ustavnosti ZIJIZ-a uzeo je u obzir odredbe drugog zakona, Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 116/99., 109/00., 53/03., 69/03., 167/03., 44/06., 19/07., 20/09., 145/10., 24/11., 93/11., 120/11., 19/15., 104/15. i 98/19; u daljnjem tekstu: ZIZHS) koji sadrži odredbu o veličini izbornih jedinica, odnosno o dopuštenoj razlici u broju birača pojedine izborne jedinice (članak 39.). Tom je odredbom ZIZHS-a propisano da se izborne jedinice određuju Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor tako da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od + – 5 %. Povezujući ovu odredbu ZIZHS-a s odredbama ZIJIZ-a koje su zemljopisno odredile svih deset izbornih jedinica, zaključeno je da sinergijski učinak ova dva zakona dovodi do nedozvoljenog odstupanja u broju birača između pojedinih izbornih jedinica i time do nejednakosti biračkog prava, odnosno, različite težine ili vrijednosti biračkog glasa u pojedinim izbornim jedinicama, pa time i do povrede članka 45. Ustava.

Ovaj je zaključak točan, iako je upitna metodologija i način utvrđivanja konkretne protuustavnosti. S obzirom na to da je Ustavni sud odlučio na vlastitu inicijativu pokrenuti postupak ocjene ustavnosti, mišljenja sam da je bilo potrebno, moguće i ustavno-pravno točnije ocjenjivati ustavnost svih zakona koji se odnose na biračko pravo kako je ono određeno člankom 45. Ustava. Tek bi sagledavanje čitave materije izbornog zakonodavstva i zakona koji se na izbore odnose uklonilo potrebu fragmentarnih rješenja kakva se nude ovakvim postupanjem.

2. Potreba za ocjenu ustavnosti izbornih zakona nastala je iz dobro poznatih činjenica o velikoj razlici u broju birača po izbornim jedinicama, kako je to i obrazloženo u Odluci Ustavnog suda broj: U-I-089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. Donošenju Odluke prethodile su ranije aktivnosti Ustavnog suda, rasprave u političkoj javnosti, stručni sastanci u okviru Ustavnog suda, izjave stručnjaka ustavnog prava te savjetodavna rasprava održana na Ustavnom sudu. Kao podloge za rasprave korištene su različite metodologije, evidencije i statistički podaci, sve sa ciljem donošenja argumentiranih zaključaka. Kao najčešći parametri za dokazivanje pojedinih teza, korišteni su podaci iz registra birača, popisa stanovništva, podaci o migracijama, iseljavanju, prebivalištu, izdanim osobnim iskaznicama i sl. Bombastične izjave nekih političara i stručnjaka o tome da na izborima glasuju umrle osobe, da imamo više birača nego stanovnika, da u nekim izbornim jedinicama ima više birača nego punoljetnih građana, stvarale su dojam potpunog kaosa u službenim evidencijama koje bi mogle dovesti do neregularnosti u izborima i upitnih izbornih rezultata. Povlađivanje takvim prikazima, bez stvarne stručne podloge za razumijevanje čitavog izbornog procesa, dovodi do sumnje u čitav izborni proces i njegove rezultate.

A, kao i obično, vrug je u detaljima. Kako bi se pojasnilo odnose podataka iz različitih evidencija, a osobito često sučeljavane rezultate registra birača i popisa stanovništva potrebno je navesti sljedeće:

Registar birača je službena evidencija koju vode tijela državne uprave i on se uređuje stalno, a vodi se na dnevnoj bazi. To primjere znači, da se registru birača dnevno šalju podaci o svim osobama koje imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj i navršile su osamnaest godina života (stekle biračko pravo). Istovremeno, iz matica umrlih šalju se podaci o preminulim osobama kako bi se brisale iz registra birača. Sve upisane osobe ostaju trajno upisane u registar dok od nadležnog tijela ne dobiju obavijest o smrti. Ako upisana osoba odseli iz Republike Hrvatske i ne odjavi svoje prebivalište, što uglavnom i ne čini, ostaje upisana u registar. Ako takva osoba premine u inozemstvu, a o tome obavijest ne stigne u matični ured prebivališta (što je najčešći slučaj), osoba ostaje upisana u registar birača. Bez odgovarajuće dokumentacije nitko nije ovlašten takvu osobu brisati iz registra birača.

Popis stanovništva evidencija je koja se provodi jednom u deset godina i prikuplja ne samo osobne već i čitav niz drugih podataka propisanih Zakonom o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u Republici Hrvatskoj 2021. godine. Člankom 17. stavkom 2. tog Zakona propisano je da službeni rezultati Popisa nisu osnova za uspoređivanje s drugim državnim evidencijama koje se vode o osobnim stanjima građana, dakle niti s podacima iz Registra birača. Prema Metodološkim objašnjenjima iz Zakona o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u Republici Hrvatskoj 2011. koja je usklađena s Preporukama Konferencije europskih statističara za popise stanovništva i stanova 2010. te uredbama 763/2008 i 1201/2009 Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije, osobe koje nisu uključene u ukupan broj stanovnika Republike Hrvatske su osobe:

- koje u Republici Hrvatskoj imaju prebivalište, a u kritičnom trenutku Popisa odsutne su dulje od jedne godine ili namjeravaju biti odsutne dulje od jedne godine, a u Republiku Hrvatsku ne dolaze tjedno. Iznimka su diplomatsko i vojno osoblje Republike Hrvatske zajedno s članovima njihovih obitelji, bez obzira na trajanje odsutnosti u inozemstvu

- koje u Republici Hrvatskoj imaju boravište kraće od jedne godine i ne namjeravaju ostati u Republici Hrvatskoj dulje od jedne godine

- studenti koji studiraju u inozemstvu bez obzira na učestalost dolaska u Republiku Hrvatsku, s iznimkom studenata koji svakodnevno prelaze granicu.

Uz ove kategorije potrebno je navesti da popisom stanovništva nisu obuhvaćene ni osobe koje u vrijeme popisa nisu zatečene na adresi prebivališta niti su se kasnije javile nadležnim službama za uvrštavanje u popis. S obzirom na sva ova ograničenja razumno je zaključiti da popisom stanovništva 2021. godine nije obuhvaćen velik broj ljudi za koje se često koristi sintagma »radnici na privremenom radu u inozemstvu« i čiji se broj kreće u stotinama tisuća, premda o tome ne postoji precizna evidencija. Kada se sve te kategorije uzmu u obzir prigodom određivanja konačnog broja popisanih stanovnika, jasno je da mora doći do većih razlika u usporedbi s registriranim brojem birača. Te su činjenice potpuno zanemarene pri donošenju zaključaka o težini izbornog glasa u pojedinim izbornim jedinicama.

3. Za preciznije razumijevanje svih poslova koji će dovesti do konačnog broja birača koji će imati pravo glasa na raspisanim izborima za Hrvatski sabor potrebno je navesti sljedeće:

Zakonom o registru birača utvrđuje se ustroj, sadržaj i način vođenje registra birača, postupak upisa, ispravka, brisanja, zaključivanje, izrada izvadaka i izdavanja isprava te način obrade podataka za potrebe izbora i referenduma. Registar birača zbirka je osobnih podataka, među ostalim, o svim biračima hrvatskim državljanima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj (članak 3.). Birač može ostvariti svoje biračko pravo tek nakon što je upisan u registar birača (članak 4.). Registar birača vodi se po službenoj dužnosti, a temelji se na načelu stalnosti (članak 8.). Unutar grada odnosno općine registar birača vodi se po naseljima, ulicama i trgovima, a adresni podaci temelje se na registru prostornih jedinica, u skladu s posebnim zakonom (članak 8. stavak 2.). Za vođenje registra birača, tj. za upis u registar birača, ispravke, dopune, promjene podataka i dr., nadležno je upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba (članak 6.). Upisivanje u registar birača obavlja se na temelju podataka iz evidencije o državljanstvu, zbirke podataka o prebivalištu i boravištu i evidencije putnih isprava (članak 11.). Policijske uprave ili postaje koje vode zbirku podataka o prebivalištu i boravištu, te druga nadležna tijela, dužna su odmah nadležnom upravnom tijelu prema mjestu prebivališta birača dostaviti podatke koji su bitni za registar birača (članak 14.). Nadležna tijela ovlaštena za obavljanje pojedinih radnji iz Zakona o registru birača odgovorna su za pravodobno izvršavanje obveza u skladu s utvrđenim rokovima (članak 63. stavak 1.).

Člankom 3. istog zakona propisano je sljedeće:

»Pojedini izrazi u ovom Zakonu imaju sljedeće značenje:

1. Registar birača je zbirka osobnih podataka o svim biračima hrvatskim državljanima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj i hrvatskim državljanima koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj te državljanima država članica Europske unije koji ostvaruju biračko pravo u Republici Hrvatskoj.

2. Evidencija birača je dio registra birača u koju je upisana jedna od kategorija birača iz točke 1. ovoga članka.

3. Popis birača je dio registra birača koji se sastavlja nakon zatvaranja registra, a sastoji se od podataka iz evidencije hrvatskih dr-

žavljana s prebivalištem u Republici Hrvatskoj koji imaju važeće osobne iskaznice, evidencije privremeno upisanih birača, birača kojima je izdana potvrda za glasovanje izvan mjesta prebivališta, evidencije prethodno registriranih birača, popisa aktivno registriranih hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj i evidencije državljana država članica Europske unije koji ostvaruju biračko pravo u Republici Hrvatskoj te služi kao temelj za glasovanje na dan izbora odnosno referendumu.

4. Aktivna registracija je postupak kojim se birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj upisuju u posebni popis aktivno registriranih birača na izborima za Hrvatski sabor, predsjednika Republike Hrvatske, državni referendum i izbor zastupnika iz Republike Hrvatske u Europski parlament.

5. Prethodna registracija je postupak kojim se biračima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, koji na dan izbora ili državnog referendumu borave u inozemstvu, omogućava glasovanje u inozemstvu na izborima za Hrvatski sabor, predsjednika Republike Hrvatske, državnom referendumu i izbor zastupnika iz Republike Hrvatske u Europski parlament, bez pribavljanja potvrde o upisu u popis birača u Republici Hrvatskoj.

6. Privremeni upis je postupak kojim se biračima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj omogućava privremeni upis u popis birača drugog grada ili općine u Republici Hrvatskoj, ovisno o mjestu gdje će se zateći na dan izbora ili državnog referendumu.

7. Opći izvadak iz popisa birača je izvadak na kojem se nalaze svi birači koji glasuju na određenom biračkom mjestu, neovisno o nacionalnosti.«

Primjenom ovdje navedenih odredbi Zakona o registru birača potrebno je naznačiti da se za svake raspisane izbore, na temelju registra birača sastavlja popis birača koji će imati pravo glasovanja na predstojećim izborima. U skladu s člankom 3. jasno je da se na popisu birača neće nalaziti osobe koje nemaju valjanu osobnu iskaznicu odnosno čija valjanost je istekla. Primjena ove odredbe u suprotnosti je s člankom 45. Ustava Republike Hrvatske koji glasi:

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

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

(...)«

Ustavom je zagantirano opće i jednako biračko pravo svim hrvatskim državljanima s navršених 18 godina života. To pravo nije ničim uvjetovano pa tako razumijevamo i završetak norme koja glasi »u skladu sa zakonom«. Mišljenja sam da se riječi »u skladu sa zakonom« ne mogu tumačiti na način da se opće i jednako biračko pravo može ičim uvjetovati nego da je njegovo ostvarivanje ograničeno postupkom propisanim zakonom. Kako se to navodi i u obrazloženju odluke Ustavnog suda broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. »Jamstvo slobodnog i jednakog biračkog prava iz odredbe članka 45. sadrži temeljno pravo svakog pojedinca koji zadovoljava biračke uvjete propisane tom odredbom. Ustavni značaj odnosno težina biračkog prava zajamčenog člankom 45. Ustava je neprikosnoven. Neprikosnovenost ovog ustavnog prava izravni je odraz činjenice da su izbori ustavno određeni kao najvažniji oblik ostvarivanja vlasti u zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana te kao takvi imaju status najviše ustavne vrednote.« Iz ovako shvaćene vrijednosti biračkog prava jasno proizlazi da njegovo ostvarivanje ne može biti uvjetovano dodatno propisanim administrativnim uvjetima, kao što je na primjer posjedovanje važeće osobne iskaznice. Uvjet da se osoba koja ima biračko pravo briše iz popisa birača zbog nevažeće osobne iskaznice suprotan je Ustavom zagantiranom biračkom pravu, a osobito s obzirom na činjenicu mogućnosti dokazivanja identiteta i drugim valjanim ispravama. Ovo je primjer kako se zakonskim odredbama na nedopustiv način interveniralo u Ustavom zagantirano biračko pravo koje pripada svim punoljetnim hrvatskim državljanima.

Pitanje ostvarivanja biračkog prava kako je ono određeno člankom 45. stavkom 1. Ustava dodatno je opterećeno stavkom 2. istog članka Ustava koji određuje participaciju u Hrvatskom saboru birača koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Bez obzira na njihov broj ili izlaznost u pojedinim izborima oni imaju pravo izabrati tri zastupnika u Hrvatski sabor, međutim čak i ta sužena participacija iseljenih državljana uvjetovana je odredbama članaka 28. do 33. Zakona o referendumu. Navedene odredbe propisuju obvezu birača koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj da se registriraju pri diplomatsko konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske prije svakih raspisanih izbora za Hrvatski sabor. Iako je njihovo biračko pravo opće i jednako, takvu obvezu nemaju birači u Republici Hrvatskoj čije je biračko pravo garantirano Ustavom na isti način.

4. Sve ove navedene činjenice ukazuju na potrebu da je Ustavni sud, rješavajući pitanje ustavnosti reguliranja biračkog prava na vlastitu inicijativu morao u svojoj ocjeni procijeniti čitav niz propisa koji utječu na ostvarivanje biračkog prava, a tek potom odlučiti o ustavnosti pojedinih zakonskih normi.

Sve naprijed navedeno ticalo se odluke Ustavnog suda broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. ali je u potpunosti istovjetno i neophodno da bi se iznijelo mišljenje o odluci Ustavnog suda broj: U-I-4116/2023 i dr. od 6. veljače 2024. kojom je Ustavni sud odbio zahtjev i nije prihvatio prijedloge za ocjenu suglasnosti Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, te obustavio 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.

Kako je već naprijed naznačeno zahtjev i prijedlozi za ocjenu ustavnosti ZIJIZ-a nemaju utemeljenja ni u pravnoj niti u logičkoj argumentaciji jer se radi o zakonu čija ustavnost nije upitna, već je većinsko mišljenje da njegova primjena u sinergiji s odredbama ZIZHS-a proizvodi protuustavne učinke na jednakost i težinu biračkog prava po izbornim jedinicama. S obzirom na to da su i novi zahtjev i prijedlozi u svojoj suštini istovjetni ranijima, o kojima je već odlučeno, Ustavni je sud mogao i odbaciti zahtjev i prijedloge za ocjenu ustavnosti predmetnog zakona. Kako se u navedenim aktima radilo i o prigovorima procesne prirode, koje je ova odluka odbacila uz detaljno obrazloženje, nije bilo potrebe da se u ovom izdvojenom mišljenju osvrćemo na taj dio prigovora.

Zagreb, 13. veljače 2024.

Sudac
Davorin Mlakar, v. r.

Na temelju članka 27. stavka 4. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02., 49/02. – pročišćeni tekst) i članka 50. stavka 2. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13. i 2/15.), dajem

IZDVOJENO MIŠLJENJE U ODNOSU NA ODLUKU I RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE BROJ: U-I-4116/2023, U-I-4423/2023, U-I-4599/2023, U-I-4961/2023 OD 6. VELJAČE 2024.

Protivim se izreci i obrazloženju odluke i rješenja broj: U-I-4116/2023, U-I-4423/2023, U-I-4599/2023, U-I-4961/2023 donešenog na 1. sjednici Ustavnog suda održanoj 6. veljače 2024., te smatram da je zahtjev 33 zastupnika 10. saziva Hrvatskog sabora,

te prijedlog 8 zastupnika Hrvatskog sabora – zastupnika MOST-a predlagatelja trebalo usvojiti i pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor («Narodne novine» broj 114/23. i 125/23.).

Smatram da u novom zakonskom rješenju nisu ostvareni svi oni kriteriji i vrijednosti, a koji su navedeni u ukidnoj odluci Ustavnog suda.

Izborni zakon pa i izborni sustav u cjelini ne smije biti prikriiven oblik manipulacije, već osiguranje temeljnih vrijednosti demokracije.

Izborni sustavi koji ne poštuju tako visoke kriterije mogu se pretvoriti u najmanipulativniji instrument politike koji dovode do ugrožavanja temeljnih načela demokracije.

Cilj ovog zakona mora biti osiguranje poštene izborne utakmice i njegova djelotvornost u bilo kojoj i bilo kakvoj političkoj konstelaciji.

Nakon odluke Ustavnog suda novim zakonom trebalo je osigurati formiranje izbornih jedinica kako bi se udovoljilo svim kriterijima – zahtjevima koji su došli do izražaja u toj odluci, a ne samo brojčanim pokazateljima.

Sve je to u domeni zakonodavne vlasti, ali ako se takvi zahtjevi negiraju ili zanemaruju, onda u svojoj ukupnosti zaista postaju prvorazredno ustavnopravno pitanje.

Čuveni talijanski politolog Giovanni Sartori u svojoj knjizi Stranke i stranački sustavi navodi da su izborni sustavi najmanipulativniji instrument politike. Dalje navodi da kako bi se izbjegla takva napast, u kreiranju i donošenju izbornog zakona, da je potrebno pronaći model kojim će se najpravednije pretvoriti glasovi birača u mandate. Ističe također da svako rješenje, niti pojedinačno, niti u svojoj ukupnosti, ne može biti apsolutno objektivno, ali da se ono tom cilju treba što više približiti.

Sređivanje popisa birača obveza, njihova učestala aktualizacija, definiranje izbornih jedinica kako bi se postigla jednaka težina glasa ali i koja bi udovoljavala i povijesnim i geografskim kriterijima postizanjem što većeg konsenzusa u parlamentu, sve bi to činilo temeljne preduvjete poštenih izbora i najpravednijem pretvaranju glasova birača u mandate, i sve su to prvorazredna ustavna pravna pitanja.

Pretjerana koncentracija ili frangmentizam mogu predstavljati prikriveni oblik izborne manipulacije, a što je također već istaknuto u spomenutoj ustavnoj odluci.

Kada se radi o izbornom zakonu, onda sama procedura njegovog donošenja – nužnost demokratičnosti takvog postupka, jednako je važna kao i sam sadržaj takvog zakona. U tom smislu profesori ustavnog prava javno su izrazili svoju zabrinutost još tijekom izrade Zakona smatrajući da postupak donošenja zakona mora biti »transparentan, depolitiziran, stručan i prihvaćen što širim konsenzusom«. Također u svom otvorenom pismu navode preporuke Venecijanske komisije »o povjeravanju tog posla posebnom stručnom povjerenstvu uz moguće sudjelovanje predstavnika parlamentarne većine i opozicije«. Dalje navode da »izrada novog zakona o izbornim jedinicama treba slijediti načela transparentnosti, stručnosti i depolitizacije, uvažavati ustavno načelo jednakog biračkog prava, uvažavati mjerila tzv. zemljopisne kartografije koja sadrži i zahtjev da se granice izbornih jedinica trebaju, što je više moguće, podudarati s administrativnim granicama upravno-teritorijalnih jedinica, uz uvažavanje prirodnih granica i slijediti preporuke Venecijanske komisije u Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima«. S obzirom na geografski položaj – oblik državne granice zaista postoje objektivne poteškoće u zadovoljenju svih tih parametara, ali onda

je na zakonodavcu da iznađe drugačiji izborni model kako bi mogao zadovoljiti sve neophodne kriterije. Stoga su profesori ustavnog prava još posebno istaknuli »da temeljna ustavna vrednota i načela ne smiju biti ugrožena pod izlikom kratkoće vremena«, naglašavajući da se to vrijeme »kontinuirano skraćuje upravo samim nedjelovanjem, netransparentnošću ovog postupka«. Profesori zaključuju da je njihova »obveza kao profesora i profesorica ustavnog prava zaštititi proceduru i temeljne ustavne vrednote apriorno ne dajući prednost niti jednom posebnom izbornom modelu odlučni da ukazemo na ustavne granice političke utakmice i života u zajednici koju svakodobni nositelji vlasti moraju poštivati«.

U donošenju ovog Zakona nisu poštivani demokratski standardi, ili kako to i prof. Đorđe Gardašević ističe: »prilikom pisanja nacrtu Zakona trebalo je osigurati depolitizaciju i transparentnost, raditi na temelju stručnih analiza kao i koristeći posebno stručno povjerenstvo, uz moguće sudjelovanje predstavnika parlamentarne većine i opozicije«. Zaključuje kako je prije javne rasprave trebalo provesti ozbiljnu, stručnu, znanstvenu raspravu, te »kako je izbornopravo temeljno ljudsko pravo, a tako ističe i Ustavni sud, kod izbornog zakonodavstva potrebno je razmotriti različita stajališta i postići što je moguće veći stupanj konsenzusa«.

Kako se radi o takvoj vrsti zakona, da ako je i u kojem drugom to potrebno, onda postići konsenzus u ovakvoj stvari postaje imperativ. Trebalo bi nužno poštivati takvu potrebu za što širim konsenzusom kako bi sustav funkcionirao u punini svoje demokratičnosti neovisno o političkoj konstelaciji onih na vlasti ili onih u opoziciji.

Dobroj vladavini potrebna je demokracija u još većoj mjeri nego onima koji na tu vladavinu pretendiraju.

Točno je da novi zakon omogućava praćenje promjena broja birača, »No bitno je pitanje može li takva delimitacija izdržati test vremena ako znamo da je Hrvatska snažno pod utjecajem demokratskih i migracijskih promjena. Stoga je sasvim smislena i otvorena rasprava o tome treba li možda mijenjati broj izbornih jedinica ili pak broj saborskih mandata koji se u njima biraju«, ističe prof. Đorđe Gardašević.

S pravom upozorava prof. Mato Palić »... u prijedlogu zakona se po prvi puta u hrvatskom izbornom zakonodavstvu uspostavlja mehanizam praćenja promjena u broju birača u deset izbornih jedinica, uz obvezu Vlade Republike Hrvatske da o tim promjenama na kraju prvog i trećeg tromjesečja obavijesti Hrvatski sabor. Takav mehanizam bi trebao prevenirati buduće otklone u broju birača različitih izbornih jedinica i omogućiti Hrvatskom saboru da pravovremenom intervencijom u zakon onemogući narušavanje ustavnog načela jednakosti biračkog prava. Svojevrstan problem u određivanju granica izbornih jedinica bi mogla predstavljati činjenica da su te granice dizajnirane temeljem podataka iz registra birača u kojem se nalazi gotovo 500 000 birača više nego što u Republici Hrvatskoj, a temeljem podataka koji su prikupljeni i objavljeni u okviru popisa stanovništva iz 2021. godine, ima punoljetnih državljana. Naime, ukoliko je ta razlika u broju prisutna onda se može postaviti pitanje jesu li točni izračuni temeljem kojih su određene granice izbornih jedinica. Nastavno, ukoliko broj birača ne odgovara stvarnom broju punoljetnih državljana onda nije jasno kako je moguće tvrditi da su razlike u broju birača unutar zakonski propisanih razlika od +/- 5 %. Međutim, predložene izborne jedinice su, osim jednog primjera, unutar zakonskog raspona i ukoliko se kao kriterij uzima broj stanovnika prema podacima popisa stanovništva, a ne broj birača kako je to definirano u Zakonu o izboru zastupnika u Hrvatski sabor. U kontekstu prijedloga Zakona moglo bi se postaviti pitanje kako je objektivnim i racionalnim

razlozima moguće argumentirati činjenicu da su, primjerice, grad Pag na otoku Pagu i grad Kutina koji je zemljopisno u središnjoj Hrvatskoj u istoj izbornoj jedinici. Stajalište Ustavnog suda prema kojem se takav dizajn granica izbornih jedinica ne bi mogao opravdati isključivo matematičkim razlozima treba uzeti u obzir vrlo ozbiljno.»

Predlagatelji su opravdano upozorili na nelogičnosti da su se grad Pag i grad Kutina našli u istoj izbornoj jedinici. Na takvu nelogičnost upozorava i prof. Mato Palić te je suprotan vrijednostima i kriterijima koji moraju biti ispoštovani prema odluci Ustavnog suda.

Sve te vrijednosti i kriterije istaknute u ukidnoj odluci Ustavnog suda trebalo je ispoštovati prilikom donošenja osporenog zakona kako bi se osigurala transparentnost u njegovom donošenju kako prema političkim oponentima tako i prema općoj javnosti. Samo takav način osigurava povjerenje građana u demokratske institucije

i u same izbore, a što rezultira veći odaziv na izborima, a stoga i veću legitimnost pobjednika. Sve istaknuto od osobite je važnosti, pogotovo u vremenima velike apstinencije na izborima, poljujlanog povjerenja građana u demokraciju i njezine institucije, pa stoga i nužnost da se to povjerenje građana povrati – uzvisi, a ne da se još unizi.

Sve je to bilo potrebno osigurati, a naročito postići što veći konsenzus kako stručne javnosti tako i svih političkih takmaca, jer kako ističe Norbert Bobbio, jedan od najistaknutijih filozofa XX. stoljeća u svom djelu Komparativni ustavni inženjering »Demokracija je tamo gdje je pluralizam«.

Zagreb, 14. veljače 2024.

Sutkinja
Ingrid Antičević Marinović, v. r.

NARODNE NOVINE

SLUŽBENI LIST REPUBLIKE HRVATSKE

Glavna urednica: Zdenka Pogarčić
10000 Zagreb, Trg sv. Marka 2, telefon: (01) 4569-244
NAKLADNIK: Narodne novine d.d., 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 6
Predsjednica Uprave: doc. dr. sc. Darija Prša
Nakladnička djelatnost, 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 6
Direktor: Ostap Graljuk, v. d.
Izvršna urednica: Gordana Mihelja – telefon: (01) 6652-855
TISAK I OTPREMA NOVINA: Narodne novine d.d., 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 13, telefon: (01) 6502-759, telefon/telefaks: (01) 6502-887.
Reklamacije za neprimljene brojeve primaju se u roku od 20 dana.
Poštarina plaćena u pošti 10000 Zagreb.
Novine izlaze jedanput tjedno i prema potrebi.

Internetsko izdanje – www.nn.hr

PRIMANJE OGLASA I PRETPLATA: Narodne novine d.d. – Nakladnička djelatnost, 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 6

Primanje oglasa: telefon: (01) 6652-870, telefaks: (01) 6652-871,
e-adresa: oglasi@nn.hr. Cjenik objave oglasa dostupan je na www.nn.hr.

MALI OGLASNIK – oglasi za poništenje isprava: telefon: (01) 6652-888, telefaks: (01) 6652-897, e-adresa: oglasi.gradjana@nn.hr.

Oglasi za Mali oglasnik plaćaju se osobno u maloprodajama Narodnih novina d.d. ili uplatom na žiroračun (upute dostupne na www.nn.hr).

Pretplata i prodaja novina: telefon: (01) 6652-869, telefaks: (01) 6652-897, e-adresa: pretplata@nn.hr. Pretplata za 2024. godinu iznosi 340,80 EUR, bez PDV-a, za inozemne pretplatnike iz Europe 781,00 EUR, bez PDV-a, a izvan Europe 973,00 USD, bez PDV-a. Pretplatnicima koji se pretplate tijekom godine ne možemo osigurati primitak svih prethodno izašlih brojeva.

O promjeni adrese pretplatnik treba poslati obavijest u roku od 8 dana.

Žiroračun kod Privredne banke Zagreb: IBAN: HR3623400091500243194/ SWIFT: HPBZHR2X. Cijena ovog broja je 6,00 EUR.