

# USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

409

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci 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 u postupku za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 7. veljače 2023. donio je

## ODLUKU

I. 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) pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske i ukida se Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora (»Narodne novine« broj 116/99.).

II. Ukinuti Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora (»Narodne novine« broj 116/99.) prestaje važiti 1. listopada 2023.

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

## Obrazloženje

### I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Na temelju ovlasti propisane člankom 125. alinejom 5. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i člankom 104. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), Ustavni sud donio je na sjednici održanoj 8. rujna 2020. zaključak o pokretanju postupka praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti članka 2. – 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora (»Narodne novine« broj 116/99.; u daljnjem tekstu: ZIJIZ).

1.1. Ustavni sud zatražio je na temelju članka 25. Ustavnog zakona očitovanje od Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Državnog izbornog povjerenstva, Državnog zavoda za statistiku i organizacije civilnog društva GONG.

2. Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske dostavilo je očitovanje podneskom klasa: 013-01/21-01/37, urbroj: 514-07-03-02/01-21-02 od 15. listopada 2021. (u daljnjem tekstu: očitovanje Ministarstva pravosuđa i uprave od 15. listopada 2021.) i podneskom klasa: 012-01/22-01/16, urbroj: 514-07-03-02/01-22-02 od 13. prosinca 2022., Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: MUP) podneskom klasa: 220-01/22-01/1124, urbroj: 511-01-202-22-7 od 28. lipnja 2022. (u daljnjem tekstu: očitovanje MUP-a od 28. lipnja 2022.), Državno izorno povjerenstvo podneskom klasa: 008-02/21-01/43, urbroj: 507-02/01-21-2 od 29. rujna 2021. (u daljnjem tekstu: očitovanje DIP-a od 29. rujna 2021.) i podneskom klasa: 011-02/22-01/02, urbroj: 507-02/02-22-4 od 31. svibnja 2022. (u daljnjem tekstu: očitovanje DIP-a od 31. svibnja 2022.), Državni zavod za statistiku (u daljnjem tekstu: DZZS) podneskom klasa: 953-02/21-01/49, urbroj: 555-01-07-02-01-21-2 od 10. studenoga 2021. (u daljnjem tekstu: podnesak DZZS-a od 10. studenoga 2021.) te dopisima od 11. studenoga 2021., 31. siječnja 2022.,

13. svibnja 2022., 19. svibnja 2022., 30. rujna 2022. i 4. listopada 2022., dok je organizacija civilnog društva GONG dostavila svoje očitovanje podneskom od 4. listopada 2021.

3. Na temelju članka 49. stavka 2. Ustavnog zakona, sudac izvjestitelj sazvaio je savjetodavnu raspravu, koja je održana 2. i 3. lipnja 2022. Na njoj su sudjelovali:

– predstavnici Državnog zavoda za statistiku: gospođa Grozdana Stolnik, voditeljica Službe statistike stanovništva, Sektora demografskih i društvenih statistika i gospodin Petar Fijačko, stručni suradnik u Odjelu razvoja geoinformacijskog sustava, Sektor za statističke metodologije, kvalitetu i odnose s korisnicima,

– predstavnici Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske: gospodin Krešimir Orešković, načelnik Sektora za politički sustav i državnu upravu i gospođa Gordana Vidaković, voditeljica Službe za registar birača,

– mr. sc. Radovan Dobronić, predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske i predsjednik Državnog izbornog povjerenstva,

– prof. dr. sc. Kristian Sabo, Odjel za matematiku, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku,

– prof. dr. sc. Bojan Basrak, Matematički odsjek, Prirodoslovno-matematički fakultet, Sveučilište u Zagrebu,

– doc. dr. sc. Sven Marcelić, Odjel za sociologiju, Sveučilište u Zadru,

– prof. dr. sc. Nenad Zakošek, Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu,

– predstavnici organizacije civilnog društva GONG: prof. dr. sc. Berto Šalaj i izv. prof. dr. sc. Goran Čular, Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu,

– prof. dr. sc. Sanja Barić, Katedra za ustavno pravo, Pravni fakultet u Rijeci, Sveučilište u Rijeci,

– prof. dr. sc. Anita Blagojević, Katedra ustavnog i europskog prava, Pravni fakultet u Osijeku, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku,

– izv. prof. dr. sc. Đorđe Gardašević, Katedra za ustavno pravo, Pravni fakultet u Zagrebu, Sveučilište u Zagrebu.

Ustavni sud samostalno je pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIJIZ-a na temelju ovlasti iz članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona. U tijeku ustavnosudskog postupka Ustavni sud zaprimio je dva prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 2. – 11. ZIJIZ-a, odnosno ZIJIZ-a u cijelosti.

Prvi prijedlog od 27. lipnja 2022. podnio je Ivan Vilibor Sinčić iz Zagreba, koji osporava suglasnost članka 2. – 11. ZIJIZ-a s člankom 45. Ustava. U povodu navedenog prijedloga formiran je ustavnosudski spis broj: U-I- 3864/2022.

Drugi prijedlog od 12. prosinca 2022. podnijeli su zajednički Teo Klarić, Lovro Meštrović, Željko Vuko, Ivan Radić, Branka Krizmanić, Mate Pletikosić, Gordana Raos, Dalibor Cvitković, Lidija Stipica, Miroslava Perasović Bakić, Rozarija Tomičić, svi iz Splita, Željkan Jurin iz Kaštela, Kristina Jerčić i Tea Kocjančić, obje iz Podstrane, koji osporavaju suglasnost ZIJIZ-a (u cijelosti) s člankom 45. Ustava. U povodu navedenog prijedloga formiran je ustavnosudski spis broj: U-I-7166/2022.

Oba prijedloga podnesena su u odmakloj fazi postupka za ocjenu suglasnosti ZIJIZ-a s Ustavom koji je Ustavni sud samostalno pokrenuo i njima nisu otvorena nova pitanja o kojima bi Ustavni sud odlučivao povrh svoje ocjene donesene u okviru članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona.

## II. SADRŽAJ ZIJIZ-a

4. ZIJIZ donio je Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora na sjednici održanoj 29. listopada 1999. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 116 od 5. studenoga 1999., a stupio je na snagu 13. studenoga 1999.

4.1. Od dana stupanja na snagu 13. studenoga 1999. ZIJIZ nije do danas ni mijenjan ni dopunjavani, te je u proteklih dvadeset i tri godine primijenjen u sedam izbora za zastupnike u Hrvatski sabor (3. siječnja 2000., 23. studenoga 2003., 25. studenoga 2007., 4. prosinca 2011., 8. studenoga 2015., 11. rujna 2016. i 5. srpnja 2020.).

## 4.2. Odredbe ZIJIZ-a glase:

## »Članak 1.

Ovim se Zakonom određuje područje izbornih jedinica za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora.

## Članak 2.

I. izborna jedinica obuhvaća sjeverozapadni dio Zagrebačke županije te dio centra i zapada Grada Zagreba i to:

– sjeverozapadni dio Zagrebačke županije – gradovi i općine: Bistra, Brdovec, Dubravica, Jakovlje, Luka, Marija Gorica, Pušća, Zaprrešić,

– dio centra i zapada Grada Zagreba: Voćarska, Petrova, Ribnjak, Hrvatskih narodnih vladara, Antona Bauera, Matko Laginja, Pavao Šubić, Kralj Zvonimir, Petar Krešimir IV., Knez Mislav, Eugen Kvaternik, Maksimirska naselja, Ružmarinka, Peščenica, Šestine, Mlinovi, Gračani, Markuševac, Vidovec, Remete, Bukovec, Kozjak, Maksimir, Dobri Dol, Dinko Šimunović, Mašićeva, Dotrščina, Ban Keglević, Petar Zrinski, Stjepan Radić, Kraljevac, Ivan Kukuljević Sakcinski, Tuškanac, Gornji Grad, Nova Ves, August Cesarec, Zrinjevac, Cvjetni trg, Andrija Medulić, Ante Topić Mimara, Petar Svačić, August Šenoa, Gupčeva Zvijezda, Medveščak, Šalata, Samoborček, Podsused, Gornji Stenjevec, Perjavica-Borčec, Gornje Vrapče, Vrapče-centar, Vrapče-jug, Gornja Kustošija, Kustošija-centar, Sveti Duh, Medvedgrad, Šestinski Dol, Jelenovac, Matija Gubec, Rudeš, Ante Starčević, Ljubljanka, Ciglenica, Pongračevo, Nikola Tesla, Stara Trešnjevka, S.S. Kranjčević, Antun Mihanović, Bartol Kašić, Horvati-Srednjaci, Knežija, Trnjanska Savica, Martinovka, Poljane, Miramare, Cvjetnica, Marin Držić, Trnje, Cvjetno naselje, Veslačko naselje, Savski kuti, Staro Trnje, Hrvatskog književnika Mile Budaka, Sigečica.

## Članak 3.

II. izborna jedinica obuhvaća istočni dio Zagrebačke županije, Koprivničko-križevačku županiju, Bjelovarsko-bilogorsku županiju i istočni dio Grada Zagreba i to:

– istočni dio Zagrebačke županije – gradovi i općine: Bedenica, Brckovljani, Dubrava, Dugo Selo, Farkaševac, Gradec, Preseka, Rakovec, Sveti Ivan Zelina, Vrbovec,

– područje Koprivničko-križevačke županije u cijelosti,

– područje Bjelovarsko-bilogorske županije u cijelosti,

– istočni dio Grada Zagreba – naselja na području Sesveta: Adamovec, Belovar, Blaguša, Budenec, Cerje-Sesvete, Dobrodo, Drenčec, Dubec, Dumovec, Đurđekovec, Gajec, Gajišće, Glavnica Donja, Glavnica Gornja, Glavnica, Goranec, Jelkovec, Jesenovec, Kašina, Kašinska Sopnica, Kobiljak, Kučilovina, Kučanec, Luka Sesvete, Lužan, Markovo Polje, Moravče, Novo Brestje, Paruževina, Planina Donja, Planina Gornja, Popovec, Prekvršje, Prepuštovec, Sesvete-Centar, Sesvetska Sela, Sesvetska Selnica, Sesvetska Sopnica, Soblinec, Staro Brestje, Šašinovec, Šija Vrh, Šimunčevac, Vuger Selo, Vugrovec Donji, Vugrovec Gornji, Vurnovec, Žerjavinec, i naselja na dijelu područja Dubrava: Trnovčica, Studentski Grad i Poljanice, Granešina, Dankovec, Miroševac, Oporovec, Granešinski Novaki, Zeleni Brijeg, Čulinec, Stari Retkovec, Klaka, Dubrava-središte, Gornja Dubrava, Ivan Mažuranić, Novi Retkovec, Donja Dubrava, 30. svibnja 1990., Čučerje, Branovec-Jalšovec, Novo-selec.

## Članak 4.

III. izborna jedinica obuhvaća Krapinsko-zagorsku županiju, Varaždinsku županiju i Međimursku županiju i to:

– područje Krapinsko-zagorske županije u cijelosti,

– područje Varaždinske županije u cijelosti,

– područje Međimurske županije u cijelosti.

## Članak 5.

IV. izborna jedinica obuhvaća Virovitičko-podravsku županiju i Osječko-baranjsku županiju, i to:

– područje Virovitičko-podravске županije u cijelosti,

– područje Osječko-baranjske županije u cijelosti.

## Članak 6.

V. izborna jedinica obuhvaća Požeško-slavonsku županiju, Brodsko-posavsku županiju i Vukovarsko-srijemsku županiju, i to:

– područje Požeško-slavonske županije u cijelosti,

– područje Brodsko-posavske županije u cijelosti,

– područje Vukovarsko-srijemske županije u cijelosti.

## Članak 7.

VI. izborna jedinica obuhvaća jugoistočni dio Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačku županiju i jugoistočni dio Grada Zagreba i to:

– jugoistočni dio Zagrebačke županije – gradovi i općine: Ivanić Grad, Kloštar Ivanić, Kravarsko, Križ, Orle, Pokupsko, Rugvica, Velika Gorica,

– područje Sisačko-moslavačke županije u cijelosti,

– jugoistočni dio Grada Zagreba: Volovčica, Folnegovićevo naselje, Donje Svetice, Bruno Bušić, Borongaj-Lugovi, Vukomerec, Ferenšćica, Savica-Šanci, Žitnjak, Kozari Bok, Resnik, Kozari Putovi, Petruševac, Ivanja Reka, Trnava, Resnički Gaj, Kanal, Zapruđe, Utrine, Travno, Sopot, Siget, Slobošćina, Dugave, Središće.

## Članak 8.

VII. izborna jedinica obuhvaća jugozapadni dio Zagrebačke županije, Karlovačku županiju, istočni dio Primorsko-goranske županije i južni dio Grada Zagreba i to:

– jugozapadni dio Zagrebačke županije – gradovi i općine: Jastrebarsko, Klinča Sela, Krašić, Pisarovina, Samobor, Stupnik, Sveta Nedjelja, Zumberak,

– područje Karlovačke županije u cijelosti,

– istočni dio Primorsko-goranske županije gradovi i općine: Bakar, Brod Moravice, Čabar, Čavle, Delnice, Fužine, Jelenje, Kastav, Klana, Lokve, Mrkopalj, Novi Vinodolski, Ravna Gora, Skrad, Vinodolska općina, Viškovo, Vrbovsko,

– zapadni, jugozapadni i južni dio Grada Zagreba: Gajnice, Stenjevec, Malešnica, Špansko, Prečko, Vrbani, Jarun, Gajevo, Trnsko-Krešimir Rakić, Kajzerica, Savski Gaj, Remetinec, Blato, Jakuševac, Hrelić, Sveta Klara, Botinec, Brebernica, Brezovica, Buzin, Demerje, Desprim, Donji Čehi, Donji Dragonožec, Donji Trpuci, Drežnik Brezovički, Goli Breg, Gornji Čehi, Gornji Dragonožec, Gornji Trpuci, Grančari, Havidić Selo, Horvati, Hrašće Turopoljsko, Hrvatski Leskovac, Hudi Bitek, Ježdovec, Kupinečki Kraljevec, Lipnica, Lučko, Mala Mlaka, Odra, Odranski Obrež, Starjak, Strmec, Veliko Polje, Zadvorsko.

## Članak 9.

VIII. izborna jedinica obuhvaća područje Istarske županije i zapadni dio Primorsko-goranske županije, i to:

– područje Istarske županije u cijelosti,

– zapadni dio Primorsko-goranske županije – gradovi i općine: Baška, Cres, Crikvenica, Dobrinj, Kostrena, Kraljevica, Krk, Lovran, Mali Lošinj, Malinska – Dubašnica, Matulji, Mošćenička Draga, Omišalj, Opatija, Puntar, Rab, Rijeka, Vrbnik.

## Članak 10.

IX. izborna jedinica obuhvaća Ličko-senjsku županiju, Zadarsku županiju, Šibensko-kninsku županiju i sjeverni dio Splitsko-dalmatinske županije i to:

– područje Ličko-senjske županije u cijelosti,

– područje Zadarske županije u cijelosti,

– područje Šibensko-kninske županije u cijelosti,

– sjeverni dio Splitsko-dalmatinske županije – gradovi i općine: Dicmo, Dugopolje, Hrvace, Kaštela, Klis, Lećevica, Marina, Muć, Okrug, Otok, Prgommet, Primorski Dolac, Seget, Sinj, Trilj, Trogir, Vrlika.

Članak 11.

X. izborna jedinica obuhvaća južni dio Splitsko-dalmatinske županije i Dubrovačko-neretvansku županiju i to:

– južni dio Splitsko-dalmatinske županije – gradovi i općine: Baška Voda, Bol, Brela, Cista Provo, Dugi Rat, Gradac, Hvar, Imotski, Jelsa, Komiža, Lokvičići, Lovreč, Makarska, Milna, Nerežišća, Omiš, Podbablje, Podgora, Podstrana, Postira, Proložac, Pučišća, Runovići, Selca, Solin, Split, Stari Grad, Sućuraj, Supetar, Sutivan, Šestanovac, Šolta, Tučepi, Vis, Vrgorac, Zadvarje, Zagvozđ, Zmijavci,

– područje Dubrovačko-neretvanske županije u cijelosti.

Članak 12.

XI. izborna jedinica:

Zasebna izborna jedinica za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora koje biraju hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj.

Članak 13.

XII. izborna jedinica:

Pripadnici autohtonih nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, biraju svoje zastupnike u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora u jednoj izbornoj jedinici koju čini cjelokupno područje Republike Hrvatske.

Članak 14.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o izbornim jedinicama za Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske ('Narodne novine', br. 68/95., 77/95. i 82/95.).

Članak 15.

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

### III. IZVJEŠĆE USTAVNOG SUDA OD 8. PROSINCA 2010.

5. Ustavni sud Republike Hrvatske, na temelju ovlasti praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti, propisane člankom 125. alinejom 5. Ustava i člankom 104. Ustavnog zakona, uputio je Hrvatskom saboru Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. – 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora broj: U-X-6472/2010 od 8. prosinca 2010. (»Narodne novine« broj 142/10.; u daljnjem tekstu: Izvješće/2010).

6. Pozivajući se na podatke Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske o broju birača po izbornim jedinicama za izborima za zastupnike u Hrvatski sabor održanima 25. studenoga 2007. i činjenicu da, uslijed migracija, demografskih i drugih promjenama u strukturi birača, dolazi do narušavanja načela jednake težine biračkoga glasa, Ustavni sud ukazao je u svom Izvješću/2010 na nužnost izmjene odnosno dopune ZIJIZ-a. Pritom je napomenuo da se promjene u broju birača u općim izbornim jedinicama određenim ZIJIZ-om moraju stalno pratiti i, po potrebi, periodično usklađivati sa stvarnim brojem birača u njima. S tim u vezi je primijetio 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. Stoga je ukazao i na nužnost da se izmjenama i dopunama ZIJIZ-a jasno odrede nadležna tijela i propišu pravila za provođenje tzv. postupka delimitacije, to jest postupka za određivanje i usklađivanje područja i granica izbornih jedinica. 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.

7. Ustavni sud primijetio je zaključno da bi, pod pretpostavkom da je ostvarena jednaka težina biračkog glasa po izbornim jedinicama, nepoštovanje prethodno navedenih zahtjeva, pod određenim okolnostima, moglo dovesti do njihove nezakonitosti s obzirom na zahtjev propisan člankom 36. stavkom 2. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 116/99., 109/00., 53/03., 69/03. – pročišćeni tekst, 167/03., 44/06., 19/07. i 20/09.).

7.1. Ustavni sud primjećuje da Hrvatski sabor do danas nije ispoštovao zahtjeve sadržane u Izvješću/2010.

### IV. RJEŠENJE USTAVNOG SUDA

BROJ: U-I-4780/2014 OD 24. RUJNA 2015.

8. Rješenjem Ustavnog suda broj: U-I-4780/2014 od 24. rujna 2015. (u daljnjem tekstu: rješenje iz 2015.) odbačen je prijedlog predlagatelja HRAST – Pokret za uspješnu Hrvatsku za pokretanjem postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIJIZ-a. Predlagatelj HRAST – Pokret za uspješnu Hrvatsku osporio je ustavnost ZIJIZ-a te predložio njegovo ukidanje u cijelosti.

8.1. Odlučujući o dopuštenosti prijedloga, Ustavni sud je naveo da je već 2010. imao pravnu mogućnost pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te ukinuti ZIJIZ da je smatrao kako za to postoje pretpostavke, to jest ustavnopravna bit stvari o kojoj je moguće odlučivati u postupku apstraktne kontrole ustavnosti zakona. Međutim, umjesto toga Ustavni sud proveo je postupak iz članka 125. alineje 5. Ustava te uputio Hrvatskom saboru Izvješće/2010 o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti.

8.2. Ustavni sud zauzeo je u vezi s tim stajalište da je predmet uređenja ZIJIZ-a ograničen isključivo na određivanje područja i granica izbornih jedinica. Taj zakon ne uređuje broj zastupnika koji se u pojedinoj izbornoj jedinici bira, kao ni ostale elemente izbornog sustava koji utječu ili bi mogli utjecati na konačne rezultate izbora. Sve te elemente uređuju drugi zakoni, u prvom redu Zakon 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. i 19/15.), Zakon o registru birača (»Narodne novine« broj 144/12.) i Zakon o prebivalištu (»Narodne novine« broj 144/12. i 158/13.), čiju ustavnost predlagatelj HRAST – Pokret za uspješnu Hrvatsku nije osporio.

8.3. Ustavni sud je s tim u vezi primijetio da je predlagatelj HRAST – Pokret za uspješnu Hrvatsku svojim prijedlogom zapravo prigovorio združenim učincima članka 39. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor i članka 2. – 11. ZIJIZ-a koji potpadaju pod postupak praćenja ostvarivanja ustavnosti iz članka 125. alineje 5. Ustava i članka 104. Ustavnog zakona, odnosno postupak izvješćivanja Hrvatskoga sabora o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti, koji je u odnosu na ZIJIZ Ustavni sud već proveo 2010. godine, uputivši Hrvatskom saboru Izvješće/2010.

### V. POPIS STANOVNIŠTVA 2011.

9. U Republici Hrvatskoj proveden je od 1. do 28. travnja 2011. popis stanovništva, kućanstava i stanova (u daljnjem tekstu: Popis 2011.) prema stanju na dan 31. ožujka 2011.<sup>1</sup> Prema Popisu 2011.,

<sup>1</sup> Prema Metodološkom objašnjenju Popisa 2011., u popisu se, u skladu s međunarodnim statističkim standardima, za definiranje ukupnog stanovništva primijenio koncept uobičajenog mjesta stanovanja (*place of usual residence*). Prema tom konceptu ukupnim stanovništvom naselja odnosno zemlje smatraju se sve osobe koje u tom naselju odnosno zemlji imaju svoje uobičajeno

Republika Hrvatska imala je 4 284 889 stanovnika. U nastavku je prikazana tabela s podacima o broju stanovnika u pojedinim županijama, prema podacima Popisa 2011.

Tablica 1.: Broj stanovnika po županijama, prema konačnim rezultatima Popisa 2011.

| Županija                            | Ukupan broj stanovnika |
|-------------------------------------|------------------------|
| 1. Zagrebačka županija              | 317.606                |
| 2. Krapinsko-zagorska županija      | 132.892                |
| 3. Sisačko-moslavačka županija      | 172.439                |
| 4. Karlovačka županija              | 128.899                |
| 5. Varaždinska županija             | 175.951                |
| 6. Koprivničko-križevačka županija  | 115.584                |
| 7. Bjelovarsko-bilogorska županija  | 119.764                |
| 8. Primorsko-goranska županija      | 296.195                |
| 9. Ličko-senjska županija           | 50.927                 |
| 10. Virovitičko-podravska županija  | 84.836                 |
| 11. Požeško-slavonska županija      | 78.034                 |
| 12. Brodsko-posavska županija       | 158.575                |
| 13. Zadarska županija               | 170.017                |
| 14. Osječko-baranjska županija      | 305.032                |
| 15. Šibensko-kninska županija       | 109.375                |
| 16. Vukovarsko-srijemska županija   | 179.521                |
| 17. Splitsko-dalmatinska županija   | 454.798                |
| 18. Istarska županija               | 208.055                |
| 19. Dubrovačko-neretvanska županija | 122.568                |
| 20. Međimurska županija             | 113.804                |
| 21. Grad Zagreb                     | 790.017                |
| <b>UKUPNO</b>                       | <b>4 284 889</b>       |

## VI. IZBORI ZASTUPNIKA ZA HRVATSKI SABOR

10. U razdoblju od donošenja Izvješća/2010 do donošenja odluke Ustavnog suda broj: U-I-4089/2020 održana su četiri izbora za zastupnike u Hrvatski sabor: 4. prosinca 2011., 8. studenoga 2015., 11. rujna 2016. i 5. srpnja 2020.

10.1. Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: DIP) je nakon svakih provedenih izbora objavilo izvješća sa službenim rezultatima izbora. Izvješća DIP-a o provedenim izborima za zastupnike u Hrvatski sabor za 2015., 2016. i 2020. godinu sadržavala su, među ostalim, i podatke Ministarstva uprave Republike Hrvatske o ukupnom broju birača u popisu nakon zatvaranja registra birača, po izbornim jedinicama. U nastavku se iznosi tabelarni prikaz navedenih podataka za I. – X. izbornu jedinicu, koje će se u ovoj odluci nazivati »općim izbornim jedinicama«:

mjesto stanovanja. Uobičajenim mjestom stanovanja smatra se ono mjesto u kojem osoba provodi većinu svoga dnevnog odmora bez obzira na kratkotrajnu odsutnost iz tog mjesta (npr. zbog odlaska na odmor, putovanje, liječenje, u posjet i sl.).

U skladu s definicijom uobičajenog mjesta stanovanja, ukupan broj stanovnika obuhvaća:

– osobe koje uoči kritičnog trenutka popisa žive neprekidno u svome uobičajenom mjestu stanovanja barem 12 mjeseci

– osobe koje su tijekom 12 mjeseci uoči kritičnog trenutka popisa došle u svoje uobičajeno mjesto stanovanja s namjerom da u njemu ostanu barem godinu dana.

Tablica 2.: Broj birača u popisu nakon zatvaranja registra birača, 2015.

| Izborna jedinica | Broj birača      |
|------------------|------------------|
| I.               | 346.225          |
| II.              | 394.475          |
| III.             | 352.368          |
| IV.              | 332.101          |
| V.               | 363.569          |
| VI.              | 343.729          |
| VII.             | 410.988          |
| VIII.            | 384.987          |
| IX.              | 425.047          |
| X.               | 401.578          |
| <b>UKUPNO</b>    | <b>3.755.067</b> |

Tablica 3.: Broj birača u popisu nakon zatvaranja registra birača, 2016.

| Izborna jedinica | Broj birača      |
|------------------|------------------|
| I.               | 344.639          |
| II.              | 393.818          |
| III.             | 353.570          |
| IV.              | 329.852          |
| V.               | 359.120          |
| VI.              | 341.381          |
| VII.             | 410.664          |
| VIII.            | 383.943          |
| IX.              | 422.986          |
| X.               | 400.227          |
| <b>UKUPNO</b>    | <b>3.740.200</b> |

Tablica 4.: Broj birača u popisu nakon zatvaranja registra birača: 2020.

| Izborna jedinica | Broj birača      |
|------------------|------------------|
| I.               | 342.740          |
| II.              | 390.414          |
| III.             | 349.578          |
| IV.              | 317.760          |
| V.               | 343.203          |
| VI.              | 331.784          |
| VII.             | 410.576          |
| VIII.            | 376.147          |
| IX.              | 414.254          |
| X.               | 398.209          |
| <b>UKUPNO</b>    | <b>3.674.665</b> |

## VII. OČITOVANJE MINISTARSTVA PRAVOSUĐA I UPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE OD 13. PROSINCA 2022.

11. Ustavni sud je dopisom od 8. prosinca 2022. zatražio od Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske podatke o broju birača po pojedinim evidencijama na dan 8. prosinca 2022., razvrstane po izbornim jedinicama propisane ZIJIZ-om. Također su zatraženi podaci o broju punoljetnih državljana Republike Hrvatske s važećom osobnom iskaznicom na dan 8. prosinca 2022., razvrstani prema prijavljenom mjestu prebivališta, kao i podatak o broju birača koji su na zadnjim izborima za zastupnike u Hrvatski sabor (održanim 5. srpnja 2020.) bili upisani u registar birača, a kojima je rok važenja osobne iskaznice istekao do roka utvrđenog člankom 24. stavkom 1. Zakona o registru birača (»Narodne novine« broj 144/12., 105/15. i 98/19.).

**11.1.** Ustavni sud je u istom dopisu od 8. prosinca 2022. zatražio očitovanje o tome na koji je način regulirana hipotetska situacija kada, primjerice, osoba s biračkim pravom u Republici Hrvatskoj odseli u inozemstvo, gdje i premine, a o njezinoj smrti nisu službenim putem obaviještena nadležna tijela u Republici Hrvatskoj. Također je postavljeno pitanje mogu li birači s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, koji nemaju važeću osobnu iskaznicu, zatražiti od nadležnog tijela evidentiranje na popis birača za izbornu jedinicu prema adresi prebivališta koja je naznačena na nevažećoj osobnoj iskaznici.

**12.** Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske dostavilo je podneskom klasa: 012-01/22-01/16, urbroj: 514-07-03-02/01-22-02 od 13. prosinca 2022., Ustavnom sudu zatražene podatke iz kojih proizlazi da je na dan 13. prosinca 2022. u registru birača upisano ukupno 4.603.201 birača. U nastavku se iznosi tabelarni prikaz dostavljenih podataka.

Tablica 5.: Broj birača upisanih u registru birača na dan 13. prosinca 2022.

|                                 | Broj birača      |
|---------------------------------|------------------|
| Birači s prebivalištem u RH     | 3.655.057        |
| Birači s prebivalištem izvan RH | 948.032          |
| EU državljani                   | 112              |
| <b>UKUPNO</b>                   | <b>4.603.201</b> |

**12.1.** Broj birača razvrstan po izbornim jedinicama propisanim ZIJIZ-om na dan 13. prosinca 2022. je sljedeći:

Tablica 6.

| Izborna jedinica       | Broj birača      |
|------------------------|------------------|
| I. Izborna jedinica    | 341.398          |
| II. Izborna jedinica   | 389.400          |
| III. Izborna jedinica  | 346.016          |
| IV. Izborna jedinica   | 312.179          |
| V. Izborna jedinica    | 338.615          |
| VI. Izborna jedinica   | 330.764          |
| VII. Izborna jedinica  | 410.107          |
| VIII. Izborna jedinica | 371.866          |
| IX. Izborna jedinica   | 416.755          |
| X. Izborna jedinica    | 397.957          |
| XI. Izborna jedinica   | 948.032          |
| <b>UKUPNO</b>          | <b>4.603.089</b> |

**12.2.** Broj birača – punoljetnih državljana Republike Hrvatske s važećom osobnom iskaznicom na dan 13. prosinca 2022. prema prijavljenom prebivalištu u Republici Hrvatskoj i izvan Republike Hrvatske odnosno po izbornim jedinicama je sljedeći:

Tablica 7.

| Izborna jedinica       | Broj birača s važećom osobnom iskaznicom |
|------------------------|--|
| I. Izborna jedinica    | 337.218                                  |
| II. Izborna jedinica   | 385.555                                  |
| III. Izborna jedinica  | 344.137                                  |
| IV. Izborna jedinica   | 309.979                                  |
| V. Izborna jedinica    | 334.641                                  |
| VI. Izborna jedinica   | 327.276                                  |
| VII. Izborna jedinica  | 406.402                                  |
| VIII. Izborna jedinica | 369.758                                  |

|                      |                  |
|----------------------|------------------|
| IX. Izborna jedinica | 410.392          |
| X. Izborna jedinica  | 393.971          |
| XI. Izborna jedinica | 240.675          |
| <b>UKUPNO</b>        | <b>3.860.004</b> |

**12.3.** Broj birača koji su na zadnjim izborima za zastupnike u Hrvatski sabor (održanim 5. srpnja 2020.) bili upisani u registar birača, a nisu imali važeće osobne iskaznice odnosno kojima je rok važenja osobne iskaznice istekao do roka utvrđenog člankom 24. stavkom 1. Zakona o registru birača (»Narodne novine« broj 144/12., 105/15. i 98/19.) je sljedeći:

Tablica 8.

| Izborna jedinica       | Broj birača s nevažećom osobnom iskaznicom |
|------------------------|--|
| I. Izborna jedinica    | 14.895                                     |
| II. Izborna jedinica   | 9.318                                      |
| III. Izborna jedinica  | 5.028                                      |
| IV. Izborna jedinica   | 6.396                                      |
| V. Izborna jedinica    | 9.206                                      |
| VI. Izborna jedinica   | 8.700                                      |
| VII. Izborna jedinica  | 10.037                                     |
| VIII. Izborna jedinica | 6.851                                      |
| IX. Izborna jedinica   | 13.698                                     |
| X. Izborna jedinica    | 11.776                                     |
| <b>UKUPNO</b>          | <b>95.905</b>                              |

**13.** U odnosu na pitanje na koji način je regulirana hipotetska situacija kada, primjerice, osoba s biračkim pravom u Republici Hrvatskoj, odseli u inozemstvo, gdje i premine, a o njezinoj smrti nisu službenim putem obaviještena nadležna tijela u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske odgovorilo je sljedeće:

»(...) temeljem članka 17. stavka 1. Zakona o registru birača, iz registra birača brišu osobe koje su izgubile biračko pravo smrću ili prestankom hrvatskog državljanstva, a da se brisanje iz registra birača, temeljem članka 17. stavka 2. istoga Zakona obavlja na način da se u rubrici 'Primjedba' upiše bilješka odnosno pravna osnova na temelju koje je izvršeno brisanje. Brisanje iz registra birača, u slučaju prestanka biračkog prava smrću, provodi se na temelju službene obavijesti nadležnog tijela. (...)«

**13.1.** Nastavno na pitanje mogu li birači s prebivalištem u Republici Hrvatskoj koji su bez važeće osobne iskaznice zatražiti od nadležnog tijela da ih se evidentira na popis birača za izbornu jedinicu prema adresi prebivališta koja je naznačena na nevažećoj osobnoj iskaznici, Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske odgovorilo je kako slijedi:

»(...) Podsjećamo da se birači, temeljem članka 9. stavka 1. i članka 11. Zakona o registru birača, upisuju u registar birača odnosno u evidenciju birača hrvatskih državljana s prebivalištem u Republici Hrvatskoj prema mjestu prebivališta, a na temelju podataka koje nadležnom upravnom tijelu za vođenje registra birača dostavljaju policijske uprave ili postaje koje vode zbirke podataka o prebivalištu i boravištu. Dakle, svi birači su upisani u registar birača prema mjestu svog prebivališta bez obzira na to imaju ili ne važeću osobnu iskaznicu.

Za razliku od registra birača, popis birača se sastavlja posebno za svake izbore i u njega se upisuju samo birači koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj i važeću osobnu iskaznicu. Birači koji nisu upisani u popis birača za raspisane izbore jer nemaju važeću osobnu iskaznicu, mogu na dan izbora ostvariti svoje biračko pravo potvrdom za glasanje koje isključivo izdaje nadležno upravno tijelo koje vodi registar birača prema mjestu prebivališta samog birača.«

## VIII. POPIS STANOVNIŠTVA 2021.

14. U Republici Hrvatskoj je 2021. proveden popis stanovništva, kućanstava i stanova (u daljnjem tekstu: Popis 2021.) prema stanju na dan 31. kolovoza 2021.<sup>2</sup>

14.1. Prema konačnim rezultatima Popisa 2021., Republika Hrvatska ima 3.871.833 stanovnika, odnosno 9,64% (413.056 osoba) manje u odnosu na posljednji popis proveden 2011.

14.2. DZZS je tijekom predmetnog ustavnosudskog postupka dostavio Ustavnom sudu podatke iz Popisa 2021. o broju punoljetnih hrvatskih državljana po naseljima u Republici Hrvatskoj i gradskim četvrtima Grada Zagreba, s napomenom da podaci o stanovništvu, na teritorijalnim razinama nižim od naselja (na razini mjesne samouprave, statističkih i popisnih krugova) nisu još raspoloživi.

14.3. U nastavku je prikazana tabela s podacima Popisa 2021. o broju punoljetnih državljana Republike Hrvatske i ukupnom broju stanovnika Republike Hrvatske, po županijama.

Tablica 9.: Punoljetni državljani Republike Hrvatske i ukupni broj stanovništva po županijama

|     | Županija                        | Punoljetni državljani | Ukupni broj stanovništva |
|-----|---------------------------------|-----------------------|--------------------------|
| 1.  | Zagrebačka županija             | 244.398               | 299.985                  |
| 2.  | Krapinsko-zagorska županija     | 100.081               | 120.702                  |
| 3.  | Sisačko-moslavačka županija     | 116.562               | 139.603                  |
| 4.  | Karlovačka županija             | 94.026                | 112.195                  |
| 5.  | Varaždinska županija            | 131.429               | 159.487                  |
| 6.  | Koprivničko-križevačka županija | 83.210                | 101.221                  |
| 7.  | Bjelovarsko-bilogorska županija | 83.850                | 101.879                  |
| 8.  | Primorsko-goranska županija     | 222.697               | 265.419                  |
| 9.  | Ličko-senjska županija          | 35.954                | 42.748                   |
| 10. | Virovitičko-podravskaa županija | 57.993                | 70.368                   |
| 11. | Požeško-slavonska županija      | 52.594                | 64.084                   |
| 12. | Brodsko-posavska županija       | 107.034               | 130.267                  |
| 13. | Zadarska županija               | 130.268               | 159.766                  |
| 14. | Osječko-baranjska županija      | 213.927               | 258.026                  |
| 15. | Šibensko-kninska županija       | 80.799                | 96.381                   |
| 16. | Vukovarsko-srijemska županija   | 117.500               | 143.113                  |
| 17. | Splitsko-dalmatinska županija   | 344.794               | 423.407                  |
| 18. | Istarska županija               | 160.197               | 195.237                  |

<sup>2</sup> Iz Zakona o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u Republici Hrvatskoj 2021. godine («Narodne novine» broj 25/20. i 34/21.) proizlazi da se popisom stanovništva prikupljaju sljedeći podatci o stanovništvu: prezime i ime, spol, osobni identifikacijski broj (OIB), datum rođenja, bračno stanje; vrsta životne zajednice u kojoj osoba živi; broj živorođene djece; prebivalište/boravište; prisutnost u naselju popisa u trenutku Popisa; razlog odsutnosti/prisutnosti; vrijeme odsutnosti/prisutnosti; vrijeme namjere odsutnosti/prisutnosti; mjesto odsutnosti/mjesto stanovanja; mjesto rođenja; mjesto stanovanja majke u vrijeme rođenja osobe; mjesto iz kojeg se osoba doselila te godina i razlog doseljenja; strana zemlja u kojoj je osoba boravila godinu ili duže, godina doseljenja u Republiku Hrvatsku i razlog boravka u inozemstvu; državljanstvo; narodnost (nacionalna pripadnost); materinski jezik; vjerska pripadnost; postignuto obrazovanje; pohađanje škole/studija; ekonomska aktivnost, položaj u zaposlenju; zanimanje; djelatnost; glavni izvori sredstava za život; mjesto rada/školanja; učestalost vraćanja u mjesto stanovanja; sredstvo putovanja na posao/školu/studij. Također je jasno da fizičke osobe koje su državljani Republike Hrvatske, strani državljani i osobe bez državljanstva koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj te osobe koje u referentnom trenutku Popisa imaju boravište u Republici Hrvatskoj imaju zakonsku obvezu upisati se u Popis stanovništva.

|               |                                 |                  |                  |
|---------------|---------------------------------|------------------|------------------|
| 19.           | Dubrovačko-neretvanska županija | 92.820           | 115.564          |
| 20.           | Međimurska županija             | 84.283           | 105.250          |
| 21.           | Grad Zagreb                     | 623.324          | 767.131          |
| <b>UKUPNO</b> |                                 | <b>3.177.740</b> | <b>3.871.833</b> |

15. Budući da DZZS trenutačno ne raspolaže s podacima o punoljetnim državljanima u dijelovima Grada Zagreba koje čine I., II., VI. i VII. izborna jedinica, u nastavku se iznose podaci Popisa 2021. o broju punoljetnih državljana u županijama, naseljima i općinama koje čine III., IV., V., VIII., IX. i X. izbornu jedinicu.

Tablica 10.: Broj punoljetnih državljana u III. izornoj jedinici

| Županija                    | Broj punoljetnih državljana |
|-----------------------------|-----------------------------|
| Krapinsko-zagorska županija | 100.081                     |
| Varaždinska županija        | 131.429                     |
| Međimurska županija         | 84.283                      |
| <b>UKUPNO</b>               | <b>315.793</b>              |

Tablica 11.: Broj punoljetnih državljana u IV. izornoj jedinici

| Županija                        | Broj punoljetnih državljana |
|---------------------------------|-----------------------------|
| Virovitičko-podravskaa županija | 57.993                      |
| Osječko-baranjska županija      | 213.927                     |
| <b>UKUPNO</b>                   | <b>271.920</b>              |

Tablica 12.: Broj punoljetnih državljana u V. izornoj jedinici

| Županija                      | Broj punoljetnih državljana |
|-------------------------------|-----------------------------|
| Požeško-slavonska županija    | 52.594                      |
| Brodsko-posavska županija     | 107.034                     |
| Vukovarsko-srijemska županija | 117.500                     |
| <b>UKUPNO</b>                 | <b>277.128</b>              |

Tablica 13.: Broj punoljetnih državljana u VIII. izornoj jedinici

| Županija           | Općina/grad | Naselje              | Broj punoljetnih državljana |
|--------------------|-------------|----------------------|-----------------------------|
| Istarska županija  |             |                      | 160.197                     |
| Primorsko-goranska | Općina      | Baška                | 1.381                       |
| Primorsko-goranska | Grad        | Cres                 | 2.250                       |
| Primorsko-goranska | Grad        | Crkvenica            | 8.433                       |
| Primorsko-goranska | Općina      | Dobrinj              | 1.810                       |
| Primorsko-goranska | Općina      | Kostrena             | 3.578                       |
| Primorsko-goranska | Grad        | Kraljevica           | 3.452                       |
| Primorsko-goranska | Grad        | Krk                  | 5.416                       |
| Primorsko-goranska | Općina      | Lovran               | 2.999                       |
| Primorsko-goranska | Grad        | Mali Lošinj          | 6.288                       |
| Primorsko-goranska | Općina      | Malinska – Dubašnica | 2.614                       |
| Primorsko-goranska | Općina      | Matulji              | 8.872                       |
| Primorsko-goranska | Općina      | Mošćenička Draga     | 1.109                       |
| Primorsko-goranska | Općina      | Omišalj              | 2.449                       |
| Primorsko-goranska | Grad        | Opatija              | 8.953                       |
| Primorsko-goranska | Općina      | Punat                | 1.588                       |
| Primorsko-goranska | Grad        | Rab                  | 5.961                       |
| Primorsko-goranska | Grad        | Rijeka               | 91.928                      |
| Primorsko-goranska | Općina      | Vrbnik               | 979                         |
| <b>UKUPNO</b>      |             |                      | <b>320.257</b>              |

Tablica 14.: Broj punoljetnih državljana u IX. izbornoj jedinici

| Županija               | Općina/grad | Naselje         | Broj punoljetnih državljana |
|------------------------|-------------|-----------------|-----------------------------|
| Ličko-senjska županija |             |                 | 35.954                      |
| Zadarska županija      |             |                 | 130.268                     |
| Šibensko-kninska       |             |                 | 80.799                      |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina      | Dicmo           | 2.220                       |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina      | Dugopolje       | 2.922                       |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina      | Hrvace          | 2.637                       |
| Splitsko-dalmatinska   | Grad        | Kaštela         | 30.157                      |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina      | Klis            | 4.178                       |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina      | Lećevica        | 433                         |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina      | Marina          | 3.568                       |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina      | Muč             | 2.842                       |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina      | Okrug           | 2.553                       |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina      | Otok            | 3.975                       |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina      | Prgomet         | 457                         |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina      | Primorski Dolac | 574                         |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina      | Seget           | 3.706                       |
| Splitsko-dalmatinska   | Grad        | Sinj            | 19.021                      |
| Splitsko-dalmatinska   | Grad        | Trilj           | 6.651                       |
| Splitsko-dalmatinska   | Grad        | Trogir          | 10.111                      |
| Splitsko-dalmatinska   | Grad        | Vrlika          | 1.554                       |
| <b>UKUPNO</b>          |             |                 | <b>344.580</b>              |

Tablica 15.: Broj punoljetnih državljana u X. izbornoj jedinici

| Županija             | Općina/grad | Naselje     | Broj punoljetnih državljana |
|----------------------|-------------|-------------|-----------------------------|
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Baška Voda  | 2.154                       |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Bol         | 1.368                       |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Brela       | 1.361                       |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Cista Provo | 1.538                       |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Dugi Rat    | 5.555                       |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Gradac      | 2.062                       |
| Splitsko-dalmatinska | Grad        | Hvar        | 3.263                       |
| Splitsko-dalmatinska | Grad        | Imotski     | 7.109                       |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Jelsa       | 2.865                       |
| Splitsko-dalmatinska | Grad        | Komiža      | 1.219                       |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Lokvičići   | 564                         |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Lovreć      | 1.212                       |
| Splitsko-dalmatinska | Grad        | Makarska    | 10.717                      |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Milna       | 782                         |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Nerežišća   | 702                         |
| Splitsko-dalmatinska | Grad        | Omiš        | 11.391                      |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Podbablje   | 3.195                       |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Podgora     | 1.899                       |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Podstrana   | 8.125                       |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Postira     | 1.267                       |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Proložac    | 2.476                       |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Pučišća     | 1.604                       |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Runovići    | 1.615                       |
| Splitsko-dalmatinska | Općina      | Selca       | 1.380                       |
| Splitsko-dalmatinska | Grad        | Solin       | 19.318                      |

|                        |        |            |                |
|------------------------|--------|------------|----------------|
| Splitsko-dalmatinska   | Grad   | Split      | 132.187        |
| Splitsko-dalmatinska   | Grad   | Stari Grad | 2.295          |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina | Sućuraj    | 378            |
| Splitsko-dalmatinska   | Grad   | Supetar    | 3.567          |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina | Sutivan    | 781            |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina | Šestanovac | 1.431          |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina | Šolta      | 1.734          |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina | Tučepi     | 1.506          |
| Splitsko-dalmatinska   | Grad   | Vis        | 1.628          |
| Splitsko-dalmatinska   | Grad   | Vrgorac    | 4.609          |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina | Zadvarje   | 244            |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina | Zagvozd    | 792            |
| Splitsko-dalmatinska   | Općina | Zmijavci   | 1.342          |
| Dubrovačko-neretvanska |        |            | 92.820         |
| <b>UKUPNO</b>          |        |            | <b>340.055</b> |

15.1. Ako se usporede podaci DZZS-a iz Popisa 2021. o ukupnom broju punoljetnih državljana (vidi točku 14.3. ove odluke) s podacima iz Izvješća DIP-a za 2020.<sup>3</sup> (vidi točku 10.1. ove odluke) vidljivo je da su brojevi birača u izbornim jedinicama I. – X. znatno veći (496.925) od broja punoljetnih državljana u Republici Hrvatskoj. U nastavku iznosimo navedene podatke za III., IV., V., VIII., IX. i X. izbornu jedinicu.

Tablica 16.: Broj birača prema Izvješću DIP-a od 2020. i broj punoljetnih državljana prema Popisu 2021., za III., IV., V., VIII., IX. i X. izbornu jedinicu

| Izborna jedinica | (a) broj birača Izvješće DIP-a od 2020. | (b) broj punoljetnih državljana Popis 2021. | Razlika a-b    |
|------------------|---|---|----------------|
| III.             | 349.578                                 | 315.793                                     | 33.785         |
| IV.              | 317.760                                 | 271.920                                     | 45.840         |
| V.               | 343.203                                 | 277.128                                     | 66.075         |
| VIII.            | 376.147                                 | 320.257                                     | 55.890         |
| IX.              | 414.254                                 | 344.580                                     | 69.674         |
| X.               | 398.209                                 | 340.055                                     | 58.154         |
| <b>UKUPNO</b>    | <b>2.199.151</b>                        | <b>1.869.733</b>                            | <b>329.418</b> |

## IX. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA

16. Ustavni sud ocijenio je mjerodavnima sljedeće odredbe Ustava:

»Članak 1.

(...)

U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.

Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.«

»Članak 3.

Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 10.

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

<sup>3</sup> Izvješće o provedenim izborima za zastupnike u Hrvatski sabor 2020., broj birača objavljen od Ministarstva uprave, str. 113.

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

»Članak 45.

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.

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

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

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

## X. RELEVANTNE ODREDBE IZBORNOG ZAKONODAVNOG OKVIRA

17. Odredbe 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) koje je Ustavni sud uzeo u obzir u ovom postupku:

»Članak 1.

Ovim se Zakonom uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor (u daljnjem tekstu: izbori).

(...)«

»Članak 4.

Zastupnike u Sabor biraju, na temelju općeg i jednakoga biračkog prava, svi hrvatski državljani s navršenih 18 godina života (u daljnjem tekstu: birači).

(...)«

»Članak 7.

Birači koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj glasuju na biračkim mjestima na području Republike Hrvatske određenima prema njihovom prebivalištu.

Birači koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, a na dan održavanja izbora zateknu se na službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, birači koji se na dan izbora nalaze u mirovnim operacijama i misijama, birači koji se kao članovi posade pomorskih i riječnih brodova pod hrvatskom zastavom zateknu izvan njezinih granica, na plutajućim objektima u unutrašnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske, birači koji su smješteni u ustanovama socijalne skrbi te birači lišeni slobode, glasuju na posebnim biračkim mjestima određenima u skladu s odredbama ovoga Zakona.

Birači koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, a na dan izbora zateknu se izvan granica Republike Hrvatske glasuju u sjedištu diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske za zastupnike izborne jedinice prema svom prebivalištu na području Republike Hrvatske, uz prethodnu registraciju ili potvrdu radi glasovanja izvan mjesta prebivališta.

Članak 8.

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

»Članak 38.

(Članak 35.)

140 zastupnika u Sabor, ne računajući zastupnike nacionalnih manjina i zastupnike koje biraju hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, bira se tako da se područje Republike Hrvatske podijeli na deset izbornih jedinica te se u svakoj izbornoj jedinici bira 14 zastupnika u Sabor.

Zastupnici u Sabor biraju se po proporcionalnoj zastupljenosti i preferencijskom glasovanju.

(...)

Članak 39.

(Članak 36.)

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.«

»Članak 56.

(Članak 48.)

Državno izborno povjerenstvo:

1. brine o zakonitoj pripremi i provedbi izbora za zastupnike Sabora,

...

10. informira građane o provedbi izbora te mogućnosti ostvarenja zaštite biračkog prava u izbornom postupku ... (...)«

## XI. OCJENA USTAVNOSTI ZAKONA O IZBORNIM JEDINICAMA

### XI.A Načelna stajališta Ustavnog suda o temeljnom ustavnom pravu jednakog i općeg prava glasa

18. Ustav odredbama svog prvog članka jasno određuje prirodu političkog sustava u Republici Hrvatskoj jasno je definirajući kao demokratsku državu:

»Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država.

U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.

Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.«

Odredbe članka 1. Ustava određuju da se državna vlast, kao izraz narodne suverenosti, ostvaruje izravnim izborom predstavnika građana i građanki i njihovim neposrednim odlučivanjem. Ustav također jasno određuje temeljne odrednice postupka kroz koji se ustrojavaju predstavnička tijela državne vlasti na svim njezinim razinama.

18.1. S obzirom na to da su u Republici Hrvatskoj predstavnička tijela državne vlasti birana izravno, te izravno predstavljaju interese građana i građanki, ustavno jamstvo slobodnog i jednakog sudjelovanja u postupku izbora predstavničkih tijela predstavlja glavni kamen njezinog demokratskog sustava. Demokratski izbori stoga su uvršteni među najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske:

»Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

18.2. U Izvješću/2010 Ustavni sud utvrdio je da iz činjenice da demokratski višestranački sustav predstavlja jednu od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske iz članka 3. Ustava



proizlaze vrlo konkretni zahtjevi ustavnog legitimiteta bilo kojeg izbornog sustava za koji bi se Hrvatski sabor mogao opredijeliti ako bi taj sustav pretpostavljao određivanje posebnih izbornih jedinica u izborne svrhe.

Ustavni sud je u rješenju iz 2015. nadalje precizirao da:

»26. S aspekta jednakosti biračkog prava, Ustav ne postavlja nikakve zahtjeve ni kad je riječ o odabiru samog izbornog sustava (razmjerni – većinski – mješoviti) ni kad je riječ o odabiru njihovih elemenata, što uključuje i tipove izbornih jedinica (jednomandatne – višemandatne), odnosno njihove veličine (to jest broj zastupnika koji se bira po izornoj jedinici), kao i odabir mjerila za raspodjelu mandata po izbornim jedinicama (to jest broj državljana, ili broj birača upisanih u popis birača, ili broj birača koji su glasovali, i sl.). Članak 45. stavak 1. Ustava u mjerodavnom dijelu glasi:

Članak 45.

Hrvatski državljani s navršenih 18 godina (birači) imaju ... jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor ..., u skladu sa zakonom.

(...)

Prema tome, Ustav zahtijeva samo to da se biračima osigura jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor, u skladu sa zakonom. Tako postavljen ustavni zahtjev za jednakim biračkim pravom ujedno određuje i granice nadležnosti Ustavnog suda *ratione materiae* u tom pitanju.«

**19. Temeljne postavke i uvjeti sudjelovanja u postupku izbora predstavničkih tijela državne vlasti određena su odredbama članka 45. Ustava:**

»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.

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

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

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

**19.1. 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.**

Posljedično, od temeljnog ustavnog prava slobodnog i jednakog biračkog prava iz odredbe članka 45. Ustava moguće je odstupati samo u izuzetnim okolnostima i u okviru najvišeg stupnja ustavnog nadzora razmjernosti u okviru članka 16. Ustava.

**20. Temeljno ustavno pravo općeg i jednakog biračkog prava ima svoj formalni i supstancijalni aspekt.**

**20.1. U svom formalnom aspektu članak 45. Ustava zahtijeva niz praktičnih zakonskih rješenja kojima se osiguravaju temeljni preduvjeti legitimnosti izbornog postupka. To se ponajprije odnosi**

na zahtjev zakonodavcu da svakoj osobi kojoj Ustav jamči biračko pravo osigura identični broj glasova koje može slobodno koristiti kako bi izrazila svoju političku volju tijekom izbornog postupka. Povrh jednakog broja glasova članak 45. Ustava ujedno traži da se svakom građaninu koji ima status birača osiguraju tehnički uvjeti da svoj glas iskoristi, primjerice da mu se osiguraju neophodni identifikacijski dokumenti; da bude uvršten u odgovarajući popis birača i da mu se osigura glasački listić; da mu se omogući glasanje izvan redovnog izbornog mjesta zbog opravdanih razloga kao što je zdravstveno stanje i sl.

Ustav kroz formalni aspekt članka 45. jamči široku slobodu pristupa izbornom postupku uz usku mogućnost korištenja uistinu nužnih ograničenja koja služe isključivo očuvanju legitimiteta izbornog postupka koji počiva na slobodi i ravnopravnosti onih koji na taj način ostvaruju vlast koja po Ustavu proizlazi iz naroda i pripada narodu.

**20.2. Formalni aspekt ustavnog jamstva općeg i jednakog biračkog prava je preduvjet pravičnosti izbora. Fokusirano je na strukturalne elemente samog postupka. Forma postupka nije apsolutni jamac pravičnosti ishoda, ali je jedan od njegovih bitnih faktora.**

**21. Načelo političke ravnopravnosti građana i građanki iz članka 1. Ustava izraženo je kroz supstancijalnu dimenziju općeg i jednakog biračkog prava zajamčenog člankom 45. Ustava.**

U svom supstancijalnom aspektu ustavno jamstvo općeg i jednakog biračkog prava ide korak dalje od mogućnosti slobodnog pristupa izbornom postupku i traži da svaki birač svojim glasom ujedno i ravnopravno utječe na sam ishod izbornog postupka (jednaka moć biračkog prava / težina glasa).

**21.1. Jamstvo jednake biračke moći svakog birača zahtijeva određenu razmjernost. Ono zahtijeva da svaki građanin odnosno građanka stoga ima podjednaku mogućnost ostvariti svoju političku volju koristeći svoje biračko pravo glasa na način koji jamči da u okviru izbornog postupka udio mandata onih predstavnika koji su zadobili njihovo povjerenje u ukupnom broju mandata konkretnog saziva predstavničkog tijela bude odraz njihove relativne biračke snage unutar cjelokupne zajednice.**

Ova vrsta razmjernosti izravna je posljedica ustavne postavke da vlast pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Ustavna vrednota osobne slobode zahtijeva poštovanje raznorodnosti osobnih političkih uvjerenja i stajališta na temelju puke činjenice da predstavljaju osobni izbor racionalnog pojedinca. Ustavna vrednota ravnopravnosti traži da raznovrsna politička uvjerenja uživaju jednakost u prilici da ih se javno izrazi i u konačnici ostvari kroz predstavničko tijelo.

Izborni postupak koji građanima ne pruža podjednaku mogućnost utjecaja na konačni sastav predstavničkog tijela koje se kroz taj postupak ustrojava ne jamči »slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnog tijela« (vidi rješenje broj: U-I-2695/2012 i dr. od 28. rujna 2015. godine)<sup>4</sup>. Takav postupak ne zadovoljava za-

<sup>4</sup> Ustavni sud naglasio je važnost razmjernosti zastupljenosti raznorodnih političkih stajališta građana u predstavničkom tijelu u svom rješenju broj: U-I-2695/2012 i dr. od 28. rujna 2015. (u daljnjem tekstu: rješenje broj: U-I-2695/2012). Razmatrajući dopuštenost prohibitive izborne klauzule u svjetlu ustavnog jamstva općeg i jednakog biračkog prava građana iz članka 45. Ustava, Ustavni sud je tada zauzeo načelno stajalište da, s obzirom na mogućnost pozitivnog utjecaja na stabilnost političkog odlučivanja u okviru predstavničkog tijela, izborni mehanizam prohibitive izbornog praga nije ustavno upitan *per se* već tek u mjeri u kojoj onemogućava ishod izbornog postupka koji je dovoljno reprezentativan da osigurava »slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnog tijela«.

htjev dovoljne reprezentativnosti predstavničkog tijela. S obzirom na to da sastav takvog tijela nije reprezentativan odraz odnosa između različitih političkih stajališta i mišljenja naroda čija raznorodnost proizlazi iz osobne slobode njegovih ravnopravnih građana, ono ne može predstavljati narod kao zajednicu ravnopravnih i slobodnih državljana.

**21.2.** Slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnog tijela nije moguće bez ustavne pretpostavke da glas svakog birača, kao ravnopravnog pripadnika naroda, mora imati podjednaku mogućnost utjecaja na sastav predstavničkog tijela koje u njegovo ime vrši vlast tijekom određenog razdoblja. Iz te pretpostavke dalje slijedi da je relativna težina svakog pojedinačnog glasa u okviru izbornog postupka određena brojnošću biračkog tijela koje u okviru te zajednice sudjeluje u samom postupku. Podjednaki broj birača unutar cjelokupnog biračkog tijela mora unutar saziva predstavničkog tijela biti predstavljen u osnovi podjednakim udjelom političkih predstavnika kojima su slobodno poklonili svoje povjerenje u okviru izbornog postupka.

**21.3.** Ovako određeno načelo jednake biračke moći (jednake težine glasa) svakog birača traži od zakonodavca da ustroji izborni sustav u kojem će broj zastupnika u sazivu predstavničkog tijela u osnovi biti razmjernan broju birača koji su im poklonili povjerenje. Broj predstavnika koji se biraju putem izbornih jedinica koje čine izborni sustav stoga mora biti razmjernan broju birača u svakoj od pojedinačnih izbornih jedinica. U svom je Izvješću/2010. Ustavni sud tako izričito naglasio da:

»2. (...) O ravnomjernoj raspodjeli broja birača po općim izbornim jedinicama (o kojoj raspodjeli neposredno ovisi jednakost težine biračkog glasa) stoga ovisi i zakonitost i opći demokratski karakter cjelokupnih izbora. Štoviše, o tome može ovisiti i ocjena o ustavnosti cjelokupnih izbora: oni bi bili nesuglasni Ustavu ako bi prekomjerno odstupanje u broju birača po pojedinim općim izbornim jedinicama izravno i neposredno utjecalo na izborni rezultat, to jest ako bi dovelo do različitih izbornih rezultata u situaciji kad bi svi ostali elementi izbornoga sustava bili odnosno ostali isti.«

Posljedično, pri svakom izboru zastupnika i zastupnica za Hrvatski sabor i Europski parlament odnosno pri odlučivanju u postupku državnog referenduma, opće i jednako biračko pravo zahtijeva da svakom biraču mora biti pružena jednaka mogućnost sudjelovanja u izbornom procesu, a kada su zastupnici predstavničkih tijela izabrani iz različitih izbornih jedinica svaka ta jedinica mora biti *uspostavljena na temeljima koji će osigurati, koliko god je to praktično izvedivo, da jednaki broj birača ima mogućnost izabrati razmjerno jednak broj zastupnika i zastupnica.*

**22.** Navedene vrijednosne postavke bile su temelj Izvješća/2010, kojim je Ustavni sud već upozorio Hrvatski sabor na potrebu sustavnog ujednačavanja izbornog utjecaja postojećih izbornih jedinica zbog odstupanja od uvjeta ravnomjerne raspodjele birača po izbornim jedinicama. Ustavni sud od svog Izvješća/2010 dosljedno naglašava stajalište da težina glasa svakog pojedinca koji je zadovoljio biračke uvjete propisane člankom 45. Ustava ne može ovisiti o zemljopisnim koordinatama na kojima prebiva unutar granica Republike Hrvatske:

**22.1.** Pri tome je Ustavni sud svjestan činjenice da društvene promjene koje se odvijaju unutar društva, ponekad i izuzetnom brzinom, neminovno utječu na funkcioniranje izbornog sustava. Stoga, kao što je naglašeno u Izvješću/2010, izborni sustav koji je bio uravnotežen i pravičan prilikom jednih izbora ne mora više imati iste karakteristike nakon jednog ili više izbornih ciklusa, neovisno o namjerama zakonodavca:

»5. (...)

Navedeni zaključak temelji se na službenim podacima Državnog izbornog povjerenstva o broju birača po pojedinim općim izbornim jedinicama na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor održanima 25. studenoga 2007. (točka 4. ovog izvješća), ali i na nespornoj činjenici da do odstupanja u broju birača po pojedinim izbornim jedinicama dolazi postupno, protekom vremena. Riječ je o prirodnoj pojavi uzrokovanoj migracijama i drugim promjenama u strukturi birača.

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.' (...)

Uzimajući u obzir navedenu činjenicu, Ustavni sud bio je oprezan u pogledu ocjene ustavnosti različitih aspekata izbornog sustava čiji učinci nerijetko ovise o promjenjivim kretanjima društvenih okolnosti koji nisu izravno uzrokovani postupcima zakonodavca ili koji dolaze do jasnog izražaja tek s duljim protekom vremena.

**22.2.** Ustavni sud jasno je naglasio da jamstvo iz članka 45. Ustava uz svoj negativni aspekt, koji traži suzdržanost u zadiranju u temeljno pravo pojedinca, ima i *pozitivni aspekt* koji od države traži da aktivno osigurava sve uvjete neophodne za praktičnu realizaciju ovog prava. 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. (...)

**22.3.** Svjesno ili sustavno zanemarivanje činjenice da su glasovi građana u jednom dijelu države kroz dulje razdoblje poprimili značajno veću težinu, a time i utjecaj u odnosu na glasove građana u drugom dijelu države nepobitno urušava povjerenja građana u pravičnost izbornog sustava odnosno njegovu demokracičnost. Izborni model koji ne uživa povjerenje građana u pogledu svoje pravičnosti i demokracičnosti nije održiv.

Prvo, Ustavni sud kroz svoju praksu ukazivao je da su načela objektivnosti, razumljivosti i transparentnosti izbornog sustava preduvjeti njegove usklađenosti s Ustavom:

»6. (...)

Ustavni sud u tom smislu podsjeća 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. 'črtanja 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 ZIJIZ-u, na terenu.

Navedeni zahtjevi proizlaze iz općeprihvaćenih pravnih standarda 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 (članak 3. Ustava). Ti su zahtjevi opće naravi i odnose se na konkretne izborne sustave koji su danas na snazi u Republici Hrvatskoj, ali i na bilo koji izborni sustav – na državnoj ili lokalnoj razini – za koji bi se Hrvatski sabor mogao opredijeliti u budućnosti,

ako bi taj sustav pretpostavljao određivanje posebnih izbornih jedinica u izborne svrhe.«

Drugo, Ustavni sud ukazao je tako na načelnu nepoželjnost fragmentacije ustaljenih administrativnih, prirodnih i drugih tradicionalnijih geografskih cjelina odnosno na poželjnost izbjegavanja iskrivljenih i nerazumljivih geometrijskih oblika:

»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 'črtaju' granice izbornih jedinica, a sadrže zahtjev da se te granice što je više moguće podudaraju s administrativnim granicama upravno-teritorijalnih jedinica (uz uvažavanje, po naravi stvari, i prirodnih granica stvorenih dominantnim topografskim obilježjima, kao što su planinski usjeci, rijeke ili otoci). S druge strane, za pravilnu provedbu delimitacijskog postupka važna su i mjerila koja se odnose na geometrijski oblik izborne jedinice, koji ne bi smio biti 'neprirodan' ili iskrivljen. Ta se mjerila odnose na kontinuitet granica jedne izborne jedinice i na kompaktnost njezina teritorija. Drugim riječima, granični dijelovi svake izborne jedinice morali bi biti međusobno povezani u jedinstvenu i neprekinutu cjelinu koliko god je to moguće, a da se pri tom ne naruši primarno mjerilo: jednaka težina biračkog glasa u svakoj izbornoj jedinici.«

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.

**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 pravičnosti i demokraciji izbornog sustava u okviru kojeg neposrednim izborom svojih predstavnika ostvaruju vlast koja pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Ustavni sud naglasio je u svom rješenju iz 2015. važnost stručne objektivnosti delimitacijskih kriterija, ali i njihove međusobne usklađenosti, kako bi se izborni sustav zaštitio od arbitrarnosti:

»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.

(...)

42. Venecijanska komisija je u svom Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima (Code of Good Practice in Electoral Matters), koje je prihvaćeno na njezinoj 51. plenarnoj sjednici (Venecija, 5. i 6. srpnja 2002.), ... postavila sljedeće pravne standarde kad je riječ o jednakosti biračkog prava i višemandatnim izbornim jedinicama:

(...)

2.2. Jednaku težina glasova (voting power): mjesta' (u predstavničkom tijelu – op. Ustavni sud) 'moraju biti podjednako (evenly) distribuirana među izbornim jedinicama.

i. To se u najmanju ruku mora primjenjivati u izborima za donje domove parlamenata i na regionalnim i lokalnim izborima:

ii. Ona' (jednaka težina glasova – op. Ustavni sud) 'obuhvaća jasnu i uravnoteženu distribuciju mjesta' (u predstavničkom tijelu – op. Ustavni sud) '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 moguće je i broj stanovnika koji stvarno glasuju. Može se predvidjeti i odgovarajuća kombinacija tih kriterija.

iii. U obzir se mogu uzeti geografski kriterij te administrativne, ili moguće čak i povijesne, granice.

iv. Dopustivo odstupanje od norme ne bi smjelo biti veće od 10%, a nikako ne bi smjelo prijeći 15%, osim u posebnim okolnostima (zaštita koncentrirane manjine, rijetko naseljena administrativna jedinica).

v. Kako bi se zajamčila jednaka težina biračkih glasova, distribucija mjesta' (u predstavničkom tijelu – op. Ustavni sud) 'mora se nadzirati barem svakih deset godina, po mogućnosti izvan izbornog razdoblja.

vi. U višemandatnim izbornim jedinicama poželjno je da se mjesta' (u predstavničkom tijelu – op. Ustavni sud) 'redistribuiraju tako da se ne redefiniiraju granice izbornih jedinica, koje bi trebale, gdje je to moguće, koincidirati s administrativnim granicama.'«

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 demokraciji izbornog sustava.

**22.5.** Apsolutna matematička istovjetnost u broju birača između jedinica koja obuhvaća teško razumljiva geografska područja neće biti dovoljan razlog koji bi uspješno odgovorio na zahtjevnost nadzora koji Ustavni sud u ovom kontekstu provodi u okviru načela razmjernosti iz članka 16. Ustava. Jednako tako, kriteriji podudaranja izbornih jedinica s administrativnim granicama upravno-teritorijalnih jedinica nije sam po sebi jamstvo usklađenosti sa zahtjevima koji proizlaze iz ustavnog jamstva općeg i jednakog biračkog prava.

**22.5.1.** Kriterij podudaranja granica ima dvostruku svrhu. S jedne strane on pridonosi lakšem razumijevanju funkcioniranja izbornog sustava od strane građana kojima taj sustav služi. S druge strane, kriterij podudaranja granica ujedno umanjuje i rizik iracionalnog postupanja u definiranju izbornog sustava. Delimitirajući izborne jedinice zakonodavac je dužan postupati prema biračima kao prema jednako vrijednima, neovisno o njihovim političkim stavovima i afilijacijama.

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 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«.

Insistiranjem 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 općenata 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.

**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. Ustavni sud podsjeća da je u Izvješću/2010 izričito ukazao na važnost uvida u pravo stanje stvari u pogledu broja birača u izbornim jedinicama:

»5. (...) 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.

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.«

Ustavni sud sada, a posebno u svjetlu kasnije izloženih činjenica o neskladu između podataka o broju birača iz dva službena, ali neovisna izvora, ponovo naglašava važnost mogućnosti uvida u stvarno stanje na temelju recentnih podataka o broju birača u općim izbornim jedinicama. Izborni sustav mora sadržavati vjerodostojne mehanizme kojima će građanima biti dostupan uvid u objektivan, stvaran broj osoba koje zadovoljavaju sva tri Ustavom propisana glasačka uvjeta – državljanstvo, punoljetnost i prebivalište – na području svake od izbornih jedinica koje čine neki izborni model. Nedoumice, nejasnoće i nedosljednosti vezane uz podatke o broju birača 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.

**24.** Ustav nije propisao određeni model izbornog sustava već je taj izbor povjerio Hrvatskom saboru u okviru svog članka 72. stavka 2. koji propisuje da se broj, uvjeti i postupak izbora zastupnika u Hrvatski sabor određuju zakonom.

Ustavnu ovlast odnosno obvezu konkretizacije izbornog sustava Hrvatski sabor ostvario je prvenstveno kroz ZIZHS koji propisuje broj biranih zastupnika i zastupnica, uvjete njihova sudjelovanja u izbornom postupku te najvažnije postavke samog postupka izbora. Time je ovim Zakonom Hrvatski sabor ispunio najveći dio

obveza iz članka 72. Ustava. Međutim, uz njega je trenutni izborni sustav Republike Hrvatske dodatno uređen i kroz nekoliko drugih zakonskih propisa kao što su Zakon o prebivalištu, Zakon o registru birača, Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu, pa tako i ZIJIZ pri čemu je njegova svrha određena odredbom članka 39. samog ZIZHS-a.

Prateći svoje Izvješće/2010 Ustavni sud u ovom se predmetu ograničio na pitanje ujednačene težine ustavnog jamstva jednakog biračkog prava na području čitave Republike Hrvatske. Kako je težina ustavnog jamstva jednakog biračkog prava prvenstveno određena brojem birača na području postojećih izbornih jedinica, kako su one trenutno zakonski delimitirane u zasebnom zakonskom aktu sukladno članku 39. ZIZHS-a, Ustavni sud usredotočio se na ZIJIZ kao dijelu izbornog sustava kojem je cilj osigurati učinkovitu provedbu izbornog modela određenog ZIZHS-om. Ustavni sud nije našao neophodnim ulaziti u ocjenu ustavnosti drugih zakonskih propisa, čime je ujedno uvažio slobodu izbora koju Hrvatski sabor uživa u okviru članka 72. stavka 2. Ustava.

Ustavni sud ovim ni na koji način ne ograničava ovlast Hrvatskog sabora da u širem opsegu izmjeni izborni model, što bi obuhvatilo i izmjene drugih zakonskih akata.

Spektar mogućih izbornih modela je širok, a izbor zakonodavca ograničen je opisanim temeljnim okvirom postavljenim kroz odredbe članka 1. i članka 45. Ustava. Odstupanja od izraženih stajališta koja čine ovaj temeljni okvir podložna su pažljivom i zahtjevnom ustavnom nadzoru u okviru primjene ustavnog načela razmjernosti propisanog člankom 16. Ustava.

**24.1.** Važnost koju Ustav daje ustavnom jamstvu općeg i jednakog biračkog prava ogledava se i u činjenici da je poštovanje zahtjeva koji proizlaze iz članka 45. Ustava moguće nadzirati u okviru tri vrste ustavnosudskih postupaka: ocjena ustavnosti izbornih zakona (Glava IV. Ustavnog zakona), izborni spor odnosno nadzor nad ustavnošću i zakonitošću izbora (Glava IX. Ustavnog zakona) te postupku u povodu ustavne tužbe pojedinaca (Glava V. Ustavnog zakona).

**24.1.1.** Ustavni sud je kroz raniju praksu ukazivao i na određene razlike između navedenih postupaka. U Izvješću/2010 naveo je da se u okviru postupka nadzora nad ustavnošću i zakonitošću izbora utvrđi da su provedeni izbori neustavni »ako bi prekomjerno odstupanje u broju birača po pojedinim općim izbornim jedinicama izravno i neposredno utjecalo na izborni rezultat, to jest ako bi dovelo do različitih izbornih rezultata u situaciji kad bi svi ostali elementi izbornoga sustava bili odnosno ostali isti.« U okviru »izbornog postupka« Ustavni sud usredotočen je na konkretne i empirijski potkrijepljene učinke koji po ishod izbornog postupka (raspodjela zastupničkih mandata) za konkretne političke sudionike izbora dokazano proizlaze iz činjenice da se u tom izbornom ciklusu nije poštovalo načelo jednake težine biračkog prava.

**24.1.2.** U postupku apstraktne ocjene ustavnosti izbornog zakonodavstva Ustavni sud nije primarno usredotočen na pitanje konačnog ishoda nekih već provedenih izbora, nego na objektivna odstupanja od jamstva općeg i jednakog biračkog prava zajamčenog člankom 45. Ustava do kojih dolazi zato što »jednom određene izborne jedinice po naravi stvari podliježu promjenama« na temelju čega Sabor ima pozitivnu ustavnu obvezu »promjene u broju birača u općim izbornim jedinicama, određenim ZIJIZ-om ... stoga stalno pratit«. U rješenju iz 2015. donesenom u povodu prijedloga za ocjenu ustavnosti ZIJIZ-a Ustavni sud, naglašavajući usku povezanost svih dijelova izbornog sustava uređenih kroz niz odvojenih zakonskih akata, ukazao je na važnost uvjerljivosti

i stabilnosti podataka o odstupanjima u pogledu uravnoteženosti broja birača prikupljenih kroz dulje razdoblje putem odgovarajućih vjerodostojnih izvora.

**24.1.3.** Ustavnih tužbi pojedinaca zbog utvrđenja povrede jamstva općeg i jednakog biračkog prava iz članka 45. Ustava do sada nije bilo.

**24.2.** Uvažavajući razlike između navedenih postupaka, Ustavni sud naglašava da svako ograničenje odnosno odstupanje od sastavnih postavki ustavnog jamstva općeg i jednakog biračkog prava, koje je podnositelj prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom odnosno podnositelj ustavne tužbe objektivnim i konkretnim navodima potkrijepio kao razumno moguće, 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.

### *XI.B Primjena načelnih stajališta na konkretan predmet ocjene ustavnosti ZIJIZ-a*

**25.** Ustavni sud ukazao je na potrebu izmjena ZIJIZ-a prije dvanaest godina, 8. prosinca 2010. (tri redovna izborna ciklusa), u okviru predmeta u povodu većeg broja prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 116/99., 109/00., 53/03., 69/03. – pročišćeni tekst, 167/03., 44/06., 19/07. i 20/09.), ZIJIZ-a, Zakona o popisima birača (»Narodne novine« broj 19/07.) i Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (»Narodne novine« broj 1/07.).

**25.1.** Ustavni sud je o ustavnosti ZIJIZ-a ponovo odlučivao u predmetu broj: U-I-4780/2014 iz rujna 2015.

**25.2.** Između odluke o upućivanju Izvješća/2010 i rješenja iz 2015. prošlo je nešto manje od pet godina tijekom kojih su održani izbori za Hrvatski sabor iz prosinca 2011. U oba je predmeta Ustavni sud odlučivao na temelju prijedloga građana i u oba se predmeta ograničio na upozorenje Hrvatskom saboru uvažavajući njegovu primarnu ustavnu ovlast da uređuje izborni sustav.

**26.** U rješenju iz 2015. Ustavni sud ocijenio je da nema dovoljno temelja za pokretanje postupka ocjene ustavnosti ZIJIZ-a. Međutim, Ustavni sud je ukazao na nekoliko činjenica.

**26.1.** Ustavni sud u konkretnom rješenju uvažio je činjenicu da izborni sustav čini složenu zakonodavnu cjelinu u kojoj nedostatnost jednog dijela sustava ne mora nužno voditi prema njegovoj neustavnosti s obzirom na njegovu ovisnost o ostalim dijelovima koji su te nedostatke moguće sposobni ispraviti:

»32. (...)

U tom smislu treba primijetiti da je Ustavni sud već 2010. imao pravnu mogućnost pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te ukinuti ZIJIZ da je smatrao kako za to postoje pretpostavke, to jest ustavnopravna bit stvari o kojoj je moguće odlučivati u postupku apstraktne kontrole ustavnosti zakona.

33. Međutim, Ustavni sud to nije učinio. On nije ocjenjivao suglasnost s Ustavom ZIJIZ-a u postupku iz članka 125. alineje 1. Ustava. Umjesto toga, proveo je postupak iz članka 125. alineje 5. Ustava (izvješćivanje Hrvatskog sabora o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti).

Razlog za to treba se tražiti u samom predmetu uređenja ZIJIZ-a (v. točku 7. obrazloženja ovog rješenja). Naime, predmet uređenja ZIJIZ-a ograničen je isključivo na određivanje područja i granica izbornih jedinica. Taj zakon ne uređuje broj zastupnika koji se u pojedinoj izbornoj jedinici bira, a upravo o tom elementu izbornog sustava izravno ovisi hoće li deset općih izbornih jedinica, određenih ZIJIZ-om, biti varijabilni ili fiksni element izbornog sustava.

Drugim riječima, ako bi u ZIZHS-u bilo propisano da broj zastupnika koji se bira u svakoj izbornoj jedinici ovisi o broju birača u toj jedinici (što znači da bi broj zastupnika bio varijabilni element), onda ne bi bilo potrebe za usklađivanjem samih izbornih jedinica (u smislu jednakog broja birača u njima). Taj primjer jasno pokazuje da ZIJIZ sam po sebi ne mora biti uzrok nejednake težine glasova birača na parlamentarnim izborima.

Osim što ne uređuje broj zastupnika koji se bira u svakoj izbornoj jedinici, ZIJIZ također ne uređuje ni ostale elemente izbornog sustava koji utječu ili bi mogli utjecati na konačne rezultate izbora, a koji su prethodno okvirno naznačeni. Sve te elemente uređuju drugi zakoni (u prvom redu ZIZHS, te ZoRegB i ZoPreb).

34. U takvoj zakonodavnoj situaciji, uzrok nejednake težine glasova birača na parlamentarnim izborima mora se tražiti u združenom učinku više zakona (u prvom redu ZIZHS-a i ZIJIZ-a, a zatim i ZoRegB-a i ZoPreb-a), a ne samo u ZIJIZ-u.

(...)

**26.2.** Uzimajući u obzir navedene kriterije s jedne strane, te ustavnu ovlast Hrvatskog sabora s druge strane, Ustavni sud je 2015. ocijenio da tada još nije bilo neophodno pokrenuti postupak ustavnosti ZIJIZ-a, tim više što je u istom rješenju naglasio i relevantnost vremenskog razdoblja koje je uobičajeno na raspolaganju zakonodavcu, ali koje je jednako važno i za sposobnost Ustavnog suda da u okviru apstraktne ocjene izbornog zakonodavstva svoju ocjenu utemelji na objektivnim i stabilnim podacima neophodnima za ocjenu ozbiljnosti odstupanja od ustavnog načela jednakog biračkog prava:

»42. Venecijanska komisija je u svom Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima (Code of Good Practice in Electoral Matters), koje je prihvaćeno na njezinoj 51. plenarnoj sjednici (Venecija, 5. i 6. srpnja 2002.), ... postavila sljedeće pravne standarde kad je riječ o jednakosti biračkog prava i višemandatnim izbornim jedinicama:

...

v. Kako bi se zajamčila jednaka težina biračkih glasova, distribucija mjesta' (u predstavničkom tijelu – op. Ustavni sud) 'mora se nadzirati barem svakih deset godina, po mogućnosti izvan izbornog razdoblja.«

**27.** Slijedom navedenih stajališta Ustavni sud naglašava dvije ključne okolnosti. Prva ključna okolnost odnosi se na duljinu proteka vremena tijekom koje Hrvatski sabor nije ispunio svoju pozitivnu obvezu iz članka 45. Ustava. Druga ključna okolnost odnosi se na uvjerljivost niza podataka koji s protekom duljeg razdoblja ukazuju na dugotrajan trend povećanja razlika u broju birača između postojećih deset izbornih jedinica koji opravdava zaključak da ustavno pravo glasa ima različitu težinu u različitim dijelovima Republike Hrvatske.

**28.** U odnosu na okolnost nepoštovanja pozitivne obveze koju članak 45. Ustava stavlja pred zakonodavnu vlast, Ustavni sud podsjeća da je još 2010. godine upozorio na urušavanje temeljnog jamstva općeg i jednakog biračkog prava u njegovom supstancijalnom aspektu. Ustavni sud prihvatio je u svom rješenju iz 2015. da Hrvatski sabor ima značajan prostor procjene i političkog postupanja u okviru svoje pozitivne obveze. U tom smislu treba razmatrati činjenicu da je od Izvješća/2010 do rješenja iz 2015. prošlo nešto manje od pet godina što nominalno pokriva jedan redovni izborni ciklus. U tom razdoblju održani su tek izbori za Hrvatski sabor u prosincu 2011. godine.

Međutim, od Izvješća/2010 do ove odluke prošlo je više od 10 godina. *Preciznije, prošlo je više od 12 godina što nominalno pokriva tri izborna ciklusa.* Štoviše, od 2015. godine održana su tri izbora za Hrvatski sabor, redovni izbori 2015. godine, izvanredni izbori 2016. godine i redovni izbori 2020. godine. Kroz svaka od tri izborna

ciklusa između pojedinih izbornih jedinica bila su jasno izražena odstupanja od načela jednakog izbornog prava.

**28.1.** Štoviše, Ustavni sud uzeo je u obzir činjenicu da je člankom 2. Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu (»Narodne novine« broj 44/06. i 19/07.) to tijelo određeno kao stalno i neovisno državno tijelo kojem je, sukladno ZIZHS-u, povjerena odgovornost nadzora zakonite pripreme i provedbe izbora za zastupnike Hrvatskog sabora odnosno informiranja građana o provedbi izbora te mogućnosti ostvarenja zaštite biračkog prava u izbornom postupku. Istovremeno, DIP je tijekom postupka Ustavnom sudu priložio službenu pisanu izjavu u kojoj je izrazio svoje stajalište da kao »provedbeno tijelo« nije nadležno upozoravati na potrebu izmjena postojećeg zakonodavnog okvira odnosno biti inicijator »izmjena niti izbornog zakonodavstva niti drugih propisa kojim se uređuje materija koja može imati utjecaja na težinu glasova birača u odnosu na osvojene mandate na parlamentarnim izborima«, već je dužno »provoditi izbore sukladno mjerodavnom zakonodavnom okviru«.

Iz ovakvog shvaćanja ovlasti nezavisnog državnog tijela koje je zakonodavac zadužio za nadzor zakonitosti izbora slijedi da osim redovne zakonodavne procedure u kojoj sudjeluju nadležna tijela izvršne i zakonodavne vlasti nije razvijen način uspješne provedbe zakonskog uvjeta usklađenosti broja birača u izbornim jedinicama s dopuštenim razlikama manjim od +/- 5%.

**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 jednakoosti 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 članka 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)<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

**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

<sup>5</sup> Vidi fn. 2.

<sup>6</sup> Tijekom savjetodavne rasprave održane u okviru ovog ustavnog postupka raspravljalo se i o dostupnosti uobičajenih metoda provjere i filtriranja podataka prikupljenih postojećom zakonom definiranom 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.

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.<sup>7</sup>

**33.1.** Primjerice, tijekom parlamentarnih izbora 2015. jasno se vidi da u pogledu odstupanja u broju birača koje nije veće od zakonskih +/- 5% ni jedna izborna jedinica nije bila u odnosu dopuštenog odstupanja s više od tri druge izborne jedinice.

**33.1.1.** Preciznije, šest izbornih jedinica (I., II., III., VI., VII. i X.) bilo je u odnosu unutar dopuštenih 5% odstupanja tek s neke druge tri izborne jedinice. Svaka od 10 izbornih jedinica bila je u izravnom (jedan na jedan) odnosu odstupanja koje znatno prelazi zakonski prag od +/- 5% s najmanje šest drugih izbornih jedinica. Od toga su dvije izborne jedinice (IV. i VIII.) bile u izravnom odnosu zakonski nedopuštenog odstupanja sa sedam drugih izbornih jedinica. Dok su dvije izborne jedinice (V. i IX.) bile u izravnom dopuštenom odnosu (manje od 5%) tek s po jednom od preostalih devet izbornih jedinica.

Iz analize podataka za izbore 2015. također je vidljivo da je u VII. i IX. izbornoj jedinici razlika u broju birača bila značajno ili čak izuzetno velika u odnosu na očitu većinu drugih izbornih jedinica. Nadalje, između izborne jedinice s najmanjim brojem birača (IV. jedinica) i one s najvećim brojem birača (IX. jedinica) razlika je iznosila čak 92.946 birača.

**33.1.2.** S obzirom da ustavno jamstvo jednakog i općeg biračkog prava u svom supstancijalnom aspektu jamči mogućnost podjednakog utjecaja svakog birača na izborni postupak, to jest jednakom težinu svakog glasa, Ustavni sud u svojoj se ocjeni nije ograničio na praćenje razlika u broju birača između izbornih jedinica već se primarno fokusirao na vrijednost koju glas ima u jednoj izbornoj jedinici u odnosu na ostale izborne jedinice.<sup>8</sup> Kada se službeni podaci

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Za potrebe ustavnosudske procjene umanjenja utjecaja biračkog prava između općih izbornih jedinica korištena je formula prema kojoj se ukupni broj birača u jednoj od dviju uspoređivanih jedinica podijelio s ukupnim brojem birača u drugoj jedinici. Na taj način se iskazalo koliko vrijednost jedan glas u jedinici (A) – manje, jednako ili više od 1 – predstavlja u cjelini jednog glasa u jedinici (B) i obratno. Postotni udio dobiven je formulom

o broju birača za izbore za Hrvatski sabor stave u odgovarajući odnos (Tablica 2.) jasno proizlazi da je došlo do značajnog umanjenja težine biračkog prava u većini od deset izbornih jedinica. Iz analize iznesenih podataka za izbore 2015. također je vidljivo da je u VII. i IX. izornoj jedinici težina biračkog prava bila značajno-prema-izuzetno umanjena u odnosu na očitu većinu drugih izbornih jedinica. Istovremeno, glas jednog birača u jedinici s najmanjim brojem birača (IV. izborna jedinica) bio je čak 27.9 % »utjecajniji« u odnosu na glas u IX. jedinici s najvećim brojem birača.

**33.2.** Podaci o broju birača na izborima 2016. godine (Tablica 3.) otkrivaju daljnje povećanje razlika u broju birača odnosno produblivanje jaza u snazi glasa između izbornih jedinica.

**33.2.1.** S jedne strane, tijekom izbora 2016. godine jedna izborna jedinica (I.) bila je u dopuštenom izravnom odnosu (koji nije prelazio zakonskih +/-5% odstupanja) s četiri druge izborne jedinice (II., IV., V. i VI.), što je i dalje manje od pola svih izbornih jedinica. S druge strane, dvije izborne jedinice (IV. i VIII.) bile su u odnosu koji je prelazio dopuštenih +/-5% odstupanja sa sedam drugih izbornih jedinica, dok je jedna izborna jedinica (IX.) bila u odnosu koji prelazi dopuštenih +/-5% odstupanja s čak osam od preostalih devet izbornih jedinica. Između izborne jedinice s najmanjim brojem birača (IV. jedinica) i one s najvećim brojem birača (IX. jedinica) razlika u broju birača se dalje povećala te je iznosila 93.134 birača (-28.2%/+21.86%).

**33.2.2.** Kada se stave u odgovarajući odnos podaci o broju birača na izborima 2016. godine jasno ukazuju na činjenicu da se jaz u broju birača, a time i u težini biračkog prava, među izbornim jedinicama dalje povećao u odnosu na izbore koji su bili održani godinu dana ranije, 2015. godine. To se posebno vidi na primjeru IX. izborne jedinice u kojoj je biračko pravo imalo iznad 20% manji utjecaj u odnosu na čak tri zborne jedinice (I., IV. i VI.), dok je u odnosu na III. izbornu jedinicu odnos bio tek nešto nižih 19.6%. Biračko pravo najveću težinu imalo je u najmalobrojnijoj IV. izornoj jedinici. Tako je biračko pravo u toj jedinici bilo 19.3% utjecajnije u odnosu na biračko pravo u II. izornoj jedinici; u odnosu na X. izbornu jedinicu 21.33%, a u odnosu na VII. izbornu jedinicu 24.5% utjecajnije. S obzirom da se povećala razlika u broju birača između izborne jedinice s najmanjim brojem birača (IV.) i one s najvećim brojem birača (IX.), glas jednog birača u jedinici s najmanjim brojem birača na tim izborima bio je 28.02% »utjecajniji« u odnosu na glas u jedinici s najvećim brojem birača.

**33.3.** Kako bi dobio cjelovitu sliku Ustavni sud se u analizi pomogao i praćenjem odstupanja pojedinih jedinica od nacionalnog prosjeka. Uz pomoć nacionalnog prosjeka Ustavni sud je pratio postojanost trenda povećanja odstupanja u pojedinačnim izbornim jedinicama kroz dulje razdoblje. Na ovaj je način Ustavni sud uočio da je na izborima 2016. godine došlo do određenog grupiranja izbornih jedinica. S jedne strane je došlo do grupiranja izbornih jedinica sa značajno manjim brojem birača od nacionalnog prosjeka (I., III., IV., V. i VI.), dok su se s druge strane grupirale izborne jedinice sa značajno većim brojem birača od nacionalnog prosjeka (II., VII., IX. i X.). Podaci pokazuju jasnu postojanost trenda povećanja jaza u broju birača, a time i u težini biračkog prava, između tih dviju skupina izbornih jedinica.

prema kojoj se razlika dobivena oduzimanjem ukupnog broja birača u većoj izornoj jedinici od ukupnog broja birača u manjoj jedinici podijelila s ukupnim brojem birača u istoj, nakon čega se dobiveni rezultat pomnožio sa 100 kako bi se iskazao kao postotak (formula umanjenja vrijednosti).

**33.4.** Podaci o redovnim parlamentarnim izborima održanima 2020. godine (Tablica 4.) jasno ukazuju na daljnji trend rasta razlika u broju birača, a time i rast već ionako velikih razlika u težini glasa između deset izbornih jedinica.

**33.4.1.** Kao što pokazuju ovi podaci nakon što su stavljeni u odgovarajući odnos na izborima održanim 2020. godine, nastavilo se daljnje produblivanje jaza među grupacijom jedinica s brojem birača koji je značajno niži od nacionalnog prosjeka i grupacije s brojem birača koji je značajno viši od nacionalnog prosjeka. Tako na tim izborima više ni jedna izborna jedinica nije bila u dopuštenom izravnom odnosu (koji nije prelazio zakonskih +/- 5% odstupanja) s četiri druge izborne jedinice. Pet izbornih jedinica (I., V., VI., VII. i X.) bile su u odnosu koji nije prelazio dopuštenih +/- 5% odstupanja s tri druge izborne jedinice odnosno sa šest njih su bile u odnosu koji je prelazio zakonski dopuštenih +/- 5% razlike. Čak tri izborne jedinice (II., III. i IX.) su na ovim izborima bile u odnosu koji je prelazio dopuštenu razliku u broju birača od +/- 5% sa sedam drugih jedinica. Isto tako, čak su dvije jedinice (IV. i VIII.) bile u odnosu koji je prelazio +/- 5% razlike u broju birača s osam od preostalih devet izbornih jedinica.

**33.4.2.** Iz službenih podataka izlučenih iz Registra birača za izbore iz 2020. godine uočava se još značajniji pad težine glasa u VII. i IX., ali i u II. i X. izornoj jedinici u odnosu na većinu ostalih izbornih jedinica. U VII. izornoj jedinici biračko pravo bilo je slabije za skoro jednu petinu u odnosu na izorno pravo u odnosu na I. izbornu jedinicu (19.8%) i V. izbornu jedinicu (19.63%), a još manje utjecajno u odnosu na biračko pravo u VI. izornoj jedinici (23.74%) i IV. izornoj jedinici (29.2%). Biračko pravo nosilo je najmanju težinu u IX. izornoj jedinici. Tako je primjerice biračko pravo u toj jedinici imalo 18.5% manji utjecaj u odnosu na III. jedinicu; u odnosu na biračko pravo u V. jedinici bilo je 20.7% slabije; u odnosu na I. jedinicu 20.86% slabije, dok je u odnosu na IV. izbornu jedinicu na ovim izborima ta razlika dosegla čak 30.36% jer je došlo do daljnjeg povećanja razlike između jedinice s najmanjim i najvišim brojem birača, koja je ovaj puta iznosila 96.494 birača. Podaci pokazuju da je na izborima 2020. biračko pravo ponovo imalo najveću vrijednost u IV. izornoj jedinici, što je posebno došlo do izražaja prema dvjema jedinicama u kontinentalnom dijelu oko Grada Zagreba (II. jedinica: 22.86% i VII. jedinica: 29.2%) odnosno prema dvjema jedinicama u priobalnom dijelu države (IX. jedinica: 30.36% i X. jedinica: 25.31%).

**33.5.** Opisani trend potvrđuju i podaci izneseni tijekom održane savjetodavne rasprave. Koristeći službene statističke podatke koje su objavili Ministarstvo pravosuđa i uprave, DIP i DZZS tijekom savjetodavne rasprave ukazano je na podatak o izornoj nejednakosti u Hrvatskoj u obliku Gini indeksa nejednakosti.<sup>9</sup> Dok članak 45. Ustava potiče što je više moguće potpunu jednakost glasa (koja bi koristeći ovaj matematički standard bila izražena indeksom 0) u Republici Hrvatskoj Gini indeks u kontekstu jednakosti glasa svakog birača na nacionalnoj razini iznosi 5,2. Radi usporedbe, Savezna Republika Njemačka ima Gini indeks od 1.4. Kada se ta razlika u nejednakosti prava glasa stavi u kontekst odnosa između pojedinih jedinica biračko pravo glasa u IX. i X. izornoj jedinici vrijedi tek 76% glasa u odnosu na IV. izbornu jedinicu.

<sup>9</sup> Podatak je iznio prof. dr. sc. Basrak (Prirodoslovno-matematički fakultet Zagreb). Gini indeks označava u kojoj mjeri distribucija nekog dobra među pojedincima unutar zajednice odstupa od savršeno jednake distribucije. Gini indeks 0 predstavlja savršenu jednakost, dok indeks 100 implicira savršenu nejednakost.



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.

Kako bi dodatno provjerio stabilnost tih trendova, Ustavni sud je u prosincu 2022. zatražio podatke o trenutnom stanju broja birača u Registru birača. Registar birača je službeni izvor podataka, s time da Ustavni sud naglašava da podaci prikupljeni u prosincu ne mogu predstavljati podatke izražene na listama birača za parlamentarne izbore koje se po snazi Zakona formiraju zaključavanjem Registra na točno određen dan prije izbora. Posljedično, Ustavni sud se njima služio kao dodatnom provjerom trenda koji proizlazi iz službenih objavljenih podataka s parlamentarnih izbora.

34.1. Podaci prikupljeni iz Registra birača u prosincu 2022. potvrđuju utvrđene i opisane trendove.

34.1.1. Podaci potvrđuju brz nastavak trenda širenja jaza u vrijednosti glasa između pojedinih izbornih jedinica. Broj izbornih jedinica koje se nalaze u zakonski propisanom međusobnom odnosu nastavio se smanjivati. Prema tim podacima iz Registra birača tek četiri izborne jedinice (I., III., V. i VI.) nalaze se u zakonski dopuštenom odnosu do +/- 5% odstupanja s najviše tri druge izborne jedinice. Drugim riječima, velika većina izbornih jedinica nalazi se u nezakonitom odnosu koji prelazi prag od dopuštenih +/- 5% odstupanja sa sedam ili više preostalih izbornih jedinica. Jedna izborna jedinica (IV.) više nije u zakonski dopuštenom odnosu odstupanja u pogledu ujednačenog broja birača ni s jednom od preostalih devet izbornih jedinica. Dok je jedna izborna jedinica (VIII.) u nezakonitom odnosu odstupanja u odnosu na osam od preostalih devet izbornih jedinica, to jest u zakonitom odnosu odstupanja do +/- 5% je tek s II. izbornom jedinicom.

34.1.2. Podaci iz Registra birača prikupljeni u prosincu 2022. ukazuju na daljnje urušavanje vrijednosti biračkog prava glasa u značajnom broju izbornih jedinica. Urušavanje se prvenstveno ogledava u činjenici da je prema ovim podacima težina biračkog prava umanjena za preko 30% u dvije izborne jedinice u odnosu na neku drugu izbornu jedinicu. U VII. izbornoj jedinici biračko pravo glasa nosi 31.36% manju težinu u odnosu na isto pravo u IV. izbornoj jedinici, dok u IX. izbornoj jedinici ono nosi 33.5% manju težinu od istog prava u IV. izbornoj jedinici. Biračko pravo glasa ima najveću vrijednost u IV. izbornoj jedinici. Uz navedeni odnos sa VII. i IX. izbornom jedinicom valja ukazati da biračko pravo glasa u toj jedinici ima 27.5% veću težinu u odnosu na X. izbornu jedinicu odnosno 24.7% veću težinu u odnosu na II. izbornu jedinicu.

Nadalje, prema podacima iz prosinca 2022. u čak pet izbornih jedinica (I., III., IV., V. i VI.) vrijednost biračkog prava glasa ima za više od 20% veću težinu u odnosu na isto pravo u nekoj drugoj izbornoj jedinici. Biračko pravo glasa ima naizgled najmanju težinu u IX. izbornoj jedinici (33.5% manje u odnosu na IV.; 26% manje u odnosu na VI.; 23.07% manje u odnosu na V.; 22.07% manje u odnosu na I.; 20.44% manje u odnosu na III.). Iza IX. izborne jedinice biračko pravo glasa ima očigledno nižu težinu u VII. izbornoj jedinici (31.36% manje u odnosu na IV.; 23.98% manje u odnosu na VI.; 21.11% manje u odnosu na V.; 20.1% manje u odnosu na I.), a zatim slijede X. izborna jedinica (27.5% manje u odnosu na IV.; 20.3% manje u odnosu na VI.) i II. izborna jedinica (24.7% manje u odnosu na IV.).

34.1.3. Navedeno dodatno potvrđuje uočeni trend progresivnog grupiranja izbornih jedinica u dvije suprotstavljene skupine. S

jedne se strane nalazi skupina koja obuhvaća I., III., IV., V. i VI. izbornu jedinicu s izuzetno ili značajno uvećanom težinom biračkog prava birača u tim jedinicama. S druge se strane nalazi skupina koja obuhvaća II., VII., IX. i X. izbornu jedinicu s izuzetno ili značajno umanjenom težinom glasa. Iako težina glasa u VIII. izbornoj jedinici nije umanjena za više od 20% u odnosu na bilo koju drugu izbornu jedinicu, ona je ipak bliža drugoj skupini što se ogledava i u činjenici da se nalazi u zakonski dopuštenom odnosu tek s II. izbornom jedinicom.

35. Tijekom razdoblja od dvanaest godina provedena su dva popisa stanovništva. Oba popisa jasno izražavaju društvene trendove koji objašnjavaju povećanje jaza u broju birača između izbornih jedinica. To je posebno slučaj sa zadnjim popisom stanovništva iz 2021. godine. Ustavni sud je stoga također usporedio podatke iz Popisa 2021. o broju birača razvrstanih u šest od deset izbornih jedinica. Ustavni sud zatražio je od DZZS-a da mu iz ukupnog broja stanovnika utvrđenog Popisom 2021. dostavi »pročišćene« podatke o broju državljana koji su u trenutku popisivanja bili punoljetni razvrstane po županijama i općinama. Time je Ustavni sud stekao uvid u prikupljene podatke o broju popisanih punoljetnih državljana koji imaju uobičajeno mjesto stanovanja na nekom konkretnom području Republike Hrvatske (Tablica 9.). S obzirom na to da zadovoljavaju kriterije punoljetnosti i državljanstva odnosno da je kriterij uobičajenog mjesta stanovanja u značajnoj korelaciji s kriterijem prebivališta, Ustavni sud je na taj način ostvario uvid u podatke koji ukazuju na broj birača koje je bilo moguće razvrstati po šest od deset izbornih jedinica.

Četiri izborne jedinice koje uključuju područja Grada Zagreba nije bilo moguće analizirati za vrijeme trajanja postupka s obzirom na to da niti više od godinu i pol dana po završetku Popisa 2021. DZZS-a prikupljene podatke nije razvrstao do najniže razine statističkog okruga. Bez te razine razvrstaniosti Ustavnom sudu nije omogućen uvid u stvarno stanje stvari u tzv. zagrebačkim jedinicama koje su međusobno razgraničene čak na razini pojedinih gradskih ulica. Ova činjenica predstavlja slikoviti primjer situacije u kojoj visoki stupanj fragmentacije ustaljenih geografskih cjelina, kao što su administrativne jedinice lokalne vlasti, u praksi dovodi do otežane primjene jamstva iz članka 45. Ustava, pa i na način da otežava objektivni nadzor nad bitnim posljedicama demografskih trendova koji neizbježno utječu na »težinu« glasa u određenom dijelu države.

35.1. Ustavni sud je podatke iz Popisa 2021. koristio zasebno i odvojeno od podataka pribavljenih iz Registra birača. Ovakvom dodatnom analizom podataka iz nezavisnog izvora bilo je moguće provjeriti postojanje trendova uočenih analizom podataka iz Registra birača. Analiza podataka iz Popisa 2021. potvrdila je trendove i zaključke koji proizlaze iz ranije analize podataka o broju birača u pojedinim izbornim jedinicama izraženih u Registru birača.

35.2. U pogledu veličine odstupanja između pojedinačnih izbornih jedinica podaci prikupljeni u okviru Popisa 2021. ukazuju da niti jedna od 6 izbornih jedinica za koje je bilo moguće izlučiti podatke iz Popisa 2021. nije unutar zakonom dopuštene razlike od (+/-) 5% s više od tek jedne od preostalih pet izbornih jedinica (vidi Tablice 9. – 15.). Preciznije, broj birača u III. izbornoj jedinici nalazi se unutar dopuštenih 5% odstupanja u izravnom odnosu na broj birača samo u VIII. izbornoj jedinici. Odstupanje broja birača III. izborne jedinice u odnosu na broj birača u svim ostalim izbornim jedinicama prelazi zakonom dopušten prag od (+/-) 5%. Isto tako, IV. izborna jedinica nalazi se unutar dopuštenih (+/-) 5% odstupanja u pogledu broja birača tek u izravnom odnosu s V. izbornom jedinicom, IX. izborna jedinica isključivo s X. izbornom jedinicom. Kada se usporede podaci o izbornim jedinicama s najvećim i najmanjim

brojem birača (punoljetnih državljana s uobičajenim mjestom stanovanja u određenom dijelu Republike Hrvatske) vidljivo je da razlika u broju birača između IV. i IX. izborne jedinice iznosi 72.660 birača. Drugim riječima, podaci prikupljeni u okviru Popisa 2021. ukazuju da je u IV. izbornoj jedinici utjecaj biračkog prava na konačni ishod izbornog postupka 26.7% veći od onog koji na isti postupak ima biračko pravo u IX. izbornoj jedinici.

**35.3.** Dodatnu potvrdu moguće je dobiti ako se prati odstupanje od nacionalnog prosjeka kojim je moguće pratiti postojanost i dugoročnost trenda širenja jaza u broju birača između izbornih jedinica. Prema prikupljenim podacima iz Popisa 2021. od šest izbornih jedinica za koje je tijekom postupka bilo moguće prikupiti potpune podatke o broju punoljetnih državljana po mjestu njihovog uobičajenog stanovanja, samo dvije izborne jedinice ne odstupaju za više od 5% od nacionalnog prosjeka (ukupni broj punoljetnih državljana s uobičajenim mjestom stanovanja u Republici Hrvatskoj podijeljen sa brojem /10/ redovnih izbornih jedinica). Od šest izbornih jedinica za koje je tijekom postupka bilo moguće izlučiti podatke iz Popisa 2021. IX. izborna jedinica ima 8.43% više birača od nacionalnog prosjeka, a X. izborna jedinica 7% više birača. Istovremeno, V. izborna jedinica ima 12.8% manje birača od nacionalnog prosjeka, a IV. izborna jedinica čak 14.6% manje birača od nacionalnog prosjeka. Ovakav veliki raspon odstupanja od nacionalnog prosjeka na jednu i drugu stranu predstavlja dodatnu i jasnu potvrdu neprihvatljive veličine ranije utvrđenih razlika u broju birača između pojedinih izbornih jedinica.

**36.** Široki spektar podataka osiguran Popisom 2021. omogućio je uvid u neke dodatne trendove koje je Ustavni sud uzeo u obzir u svojoj ocjeni. Uz opisane razlike u broju birača po pojedinim izbornim jedinicama i njihov učinak na umanjenje odnosno povećanje utjecaja biračkog prava u pojedinim jedinicama podaci prikupljeni Popisom 2021. također ukazuju na postojanje ustaljenih trendova koji će s visokom vjerojatnošću daljnjeg razvoja nastaviti poticati širenje jaza između ovako definiranih izbornih jedinica. U okviru održane savjetodavne rasprave ukazano je na dugotrajnost i ustaljenost trendova promjena u broju stanovništva s trendovima ekonomske regionalizacije odnosno urbanizacije Republike Hrvatske. Navedeni trendovi ukazuju da je vrlo vjerojatno kako će broj stanovnika u Republici Hrvatskoj rasti odnosno padati manje od nacionalnog prosjeka u onim dijelovima države u kojima se nalaze tri najveća grada – Zagreb, Split i Rijeka – odnosno u onim dijelovima – Zagreb, Istra i Dalmacija – koji imaju BDP *per capita* koji je viši od nacionalnog prosjeka. Iz utvrđenih trendova slijedi visoka vjerojatnost daljnje stagnacije odnosno rasta populacije u II., VII., VII., IX. i X. izbornoj jedinici i daljnje depopulizacije ostalih jedinica.<sup>10</sup>

Posljedično, velika je vjerojatnost da će težina glasa pojedinačnog birača ne samo nastaviti ovisiti o geografskoj lokaciji (mjestu prebivališta), već će se razlike u težini glasa nastaviti povećavati zbog utvrđenih ekonomsko-socioloških migracijskih trendova.

**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.

<sup>10</sup> Stručno očitovanje za potrebe savjetodavne rasprave doc. dr. sc. Svena Marčelića, »Savjetodavna rasprava« od 2. lipnja 2022.

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 protokom 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.

**36.3.1.** Ustavni sud pošao je u usporedbi podataka od nacionalne razine prema razini pojedinačnih izbornih jedinica. Prema službenim podacima Ministarstva pravosuđa i uprave, odnosno DIP-a, objavljenih na osnovi Registra birača za potrebe redovnih parlamentarnih izbora 2020., ukupni broj birača za postojećih deset izbornih jedinica iznosio je 3.674.665 birača (Tablica 4.). Prema posljednjim podacima Ministarstva pravosuđa i uprave (od 13. prosinca 2022.) taj je broj iznosio 3.655.057 birača. Taj broj uključuje sve punoljetne državljane Republike Hrvatske s prebivalištem u Republici Hrvatskoj bez obzira na njihovu nacionalnost. Istovremeno, izjašnjavanjem osoba o uobičajenim mjestom stanovanja u okviru Popisa 2021. utvrđeno je da na području Republike Hrvatske uobičajeno mjesto stanovanja ima 3.871.833 stanovnika.

Uvako izraženi službeni podaci stvaraju privid da čak 94,4% ukupnog broja građana Republike Hrvatske ima biračko pravo. Istovremeno, u drugim zemljama Europske unije udio birača u ukupnom broju stanovništva znatno je manji te u većini njih ne prelazi 90%. Primjerice, prema zadnjim dostupnim podacima, birači u Republici Sloveniji čine 80,6% od ukupnog broja stanovnika<sup>11</sup>, u Saveznoj Republici Njemačkoj 72,5%<sup>12</sup>, u Mađarskoj 84%<sup>13</sup>.

**36.3.2.** Privid uvako visokog udjela birača u ukupnom broju državljana osoba s uobičajenim mjestom stanovanja u Republici Hrvatskoj stvara prostor za sumnje građana u potpunost službenih podataka. Sumnje dodatno učvršćuje i podatak iz Popisa 2021. o punoljetnim državljanima iz kojeg proizlazi da u Republici Hrvatskoj s uobičajenim mjestom stanovanja ima 3.177.740 punoljetnih držav-

<sup>11</sup> <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/10268> i <https://www.gov.si/novice/2022-02-14-stevilo-volilnih-upravicencev-za-volitve-v-drzavni-zbor/>

<sup>12</sup> <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> i <https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021>

<sup>13</sup> [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/nep/hu/nep0002.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0002.html) i <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/valasztasi-informaciok/valasztopolgarok-szama>

ljana, što je za 496.925 manje od broja birača (punoljetni državljani s prebivalištem) iskazanog u Registru birača (vidi Tablica 9.).

Istovremeno, ako se u omjer stave podaci prikupljeni u okviru Popisa 2021., proizlazi da udio punoljetnih državljana koji imaju uobičajeno mjesto stanovanja u Republici Hrvatskoj u ukupnom broju stanovnika koji imaju uobičajeno mjesto stanovanja u Republici Hrvatskoj iznosi 82.07%. Takav udio ne bi odstupao od spomenutog prosjeka Europske unije.

37. Poredbene razlike u službenim podacima prisutne su i na razini pojedinačnih izbornih jedinica.

37.1. Primjerice, prema podacima DIP-a objavljenim nakon zadnjih parlamentarnih izbora 2020. proizlazi da je broj birača u III. izbornoj jedinici iznosio 349.578 birača (Tablica 4.). Istovremeno, prema podacima DZZS-a prikupljenih tijekom Popisa 2021. broj punoljetnih državljana na području te jedinice iznosio je 315.793 (Tablica 10.). Usprkos metodološkim razlikama ovako visoka razlika od 33.785 punoljetnih državljana manje stvara prostor za sumnju u potpunost podataka (Tablica 16.). Situacija je još slikovitija u ostalim izbornim jedinicama za koje je Ustavni sud uspio ishoditi relevantne podatke od DZZS-a. Prema podacima iz Registra birača za 2020. godinu IV. izborna jedinica imala je 317.760 birača (Tablica 4.). Istovremeno, prema podacima DZZS-a iz Popisa 2021. broj punoljetnih državljana na području te jedinice iznosio je 271.920 (Tablica 11.). Podaci ukazuju na vjerojatnost da na području te jedinice trajno živi značajan broj birača manje (45.840) od iskazanog u podacima DIP-a iz 2020. (Tablica 16.). Nadalje, prema podacima DIP-a iz 2020., VIII. izborna jedinica nosila je 376.147 birača (Tablica 4.). Istovremeno, prema podacima DZZS-a prikupljenih tijekom Popisa 2021. broj punoljetnih državljana na području te jedinice iznosio je 320.257 (Tablica 13.). Poredbena razlika za VIII. izbornu jedinicu tako iznosi 55.890 birača (Tablica 16.).

Poredbene razlike su posebno velike u izbornim jedinicama koje prema Registru birača imaju najveći i najmanji broj birača. Prema podacima DIP-a, V. Izborna jedinica nosila je na izborima 2020. godine 343.203 birača (Tablica 4.). Istovremeno, prema podacima DZZS-a, broj punoljetnih državljana na području te jedinice iznosio je 277.128 (Tablica 12.). Podaci stoga sugeriraju da na području te jedinice trajnije živi čak 66.075 punoljetnih državljana manje od birača koji su iskazani u podacima za parlamentarne izbore 2020. godine (Tablica 16.). Slično, prema podacima DIP-a objavljenim 2020. godine IX. izborna jedinica nosila je 414.254 birača (Tablica 4.). Istovremeno, prema podacima DZZS-a prikupljenih tijekom Popisa 2021. broj punoljetnih državljana na području te jedinice iznosio je 344.580 (Tablica 14.). Razlika unutar ova dva izvora podataka još je veća i iznosi 69.674 birača za IX. izbornu jedinicu (Tablica 16.). U X. izbornoj jedinici je slična situacija. Prema podacima DIP-a, X. izborna jedinica je na izborima 2020. godine imala 398.209 birača (Tablica 4.). Istovremeno, prema podacima DZZS-a broj punoljetnih državljana na području te jedinice iznosio je 340.055 (Tablica 15.). Podaci stoga sugeriraju da na području te jedinice živi čak 58.154 birača manje od broja iskazanog u podacima DIP-a za parlamentarne izbore 2020. (Tablica 16.).

38. Navedene razlike nisu zanemarive. Također nije ih moguće objasniti ni mogućim utjecajem XII. izborne jedinice, s obzirom na to da podaci iz oba službena, a nezavisna izvora uključuju punoljetne državljane neovisno o njihovoj nacionalnosti. Ustavni sud ocjenjuje kako su izražene razlike vjerojatno vezane uz činjenicu vanjskih migracija hrvatskog stanovništva.

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 pružati 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.

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 ZIJZ-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) 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, 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 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 svoj

pozitivnu obvezu kroz zakonodavne intervencije u izbornu 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 članka 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.** Slijedom navedenog, Ustavni sud je na temelju članka 56. stavka 2. Ustavnog zakona utvrdio da ZIJIZ nije u suglasnosti s člankom 45. Ustava.

**41.** Ustavni sud je na temelju članka 31. stavka 5. Ustavnog zakona odredio da je Hrvatski sabor dužan ispuniti obvezu iz članka 45. Ustava i osigurati provedbu ustavnog jamstva jednakog biračkog prava do 1. listopada 2023.

Objava ove odluke temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-4089/2020

U-I-3864/2022

U-I-7166/2022

Zagreb, 7. veljače 2023.

Predsjednik

**dr. sc. Miroslav Šeparović, 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), prilažem sljedeće

**IZDVOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE  
U ODNOSU NA ODLUKU USTAVNOG SUDA  
REPUBLIKE HRVATSKE  
BROJ: U-I-4089/2020, U-I-3864/2022 I U-I-7166/2022  
OD 7. VELJAČE 2023.**

Suglasan sam u cijelosti s izrekom i obrazloženjem Odluke broj U-I-4089/2020, U-I-3864/2022 i U-I-7166/2022 od 7. veljače 2023.

(u nastavku: Odluka). U svojem podupirućem izdvojenom mišljenju smatram potrebnim navesti i razloge iz područja znanosti ustavnoga prava koji podupiru argumente većinske Odluke i kontekst uređenja izbornih zakona vezanih uz izbor zastupnika u Hrvatskom saboru.

Prema članku 45. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01. 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka USRH) hrvatski državljani s navršениh 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.

Da bi se definirala jednakost biračkog prava o kojoj je riječ u ovoj Odluci, temeljno je pitanje s koliko glasova raspolaže birač, te imaju li glasovi birača jednaku vrijednost? Ustavopravno, normativistički gledano, ukoliko na izborima za parlament svi birači raspolažu istim brojem glasova (u pravilu s jednim), tada se radi o jednakom biračkom pravu. Ukoliko neke kategorije birača raspolažu s različitim brojem glasova, tada u takvom izbornom sustavu postoji nejednako biračko pravo. Međutim, do stvarne nejednakosti tek formalno i prividno jednakog biračkog prava može doći na posredan način ukoliko izborne jedinice s različitim brojem birača biraju jednak broj zastupnika. Tada izborne jedinice u kojima je broj birača manji realno imaju jače biračko pravo i njihov će glas vrijediti više. To se naziva *prikrivenom nejednakošću biračkog prava*.

Postojeći hrvatski izborni model razmjernog predstavništva s preferencijskim glasovanjem definiran je člankom 38. Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine«, br. 116/99, 109/00, 53/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 19/15, 104/15, 98/19) koji predviđa izbor 140 zastupnika koji se biraju u 10 izbornih jedinica, po 14 zastupnika u svakoj. U cilju očuvanja stvarne, a ne samo prividne jednakosti biračkog prava, prema članku 39. st. 1. ovog Zakona broj birača u izbornim jedinicama ne smije se razlikovati više od +/- 5%. Time se osigurava podjednak broj birača u svim redovitim izbornim jedinicama i podjednaka vrijednost njihovih glasova. Tako je 1999. člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora (»Narodne novine«, br. 116/99) teritorij Republike Hrvatske bio podijeljen na deset brojem birača tada podjednakih izbornih jedinica. Kasnijim migracijama stanovništva promijenio se broj birača koji sada među njima varira i preko 20%. Time je narušena stvarna jednakost biračkog prava birača u pojedinim izbornim jedinicama s većim brojem birača u odnosu na one s manjim. Zajedničkim učinkom obaju navedenih Zakona, s obzirom na današnji broj birača u svakoj izornoj jedinici, on rezultira povredom ustavnog načela o jednakosti biračkog prava iz članka 45. Ustava Republike Hrvatske.

Iz razloga što je Ustavni sud Republike Hrvatske Hrvatskom saboru već bio uputio Izvješće U-X-6472/2010 od 8. prosinca 2010. kojim ga je još tada upozorio na razlike u broju birača u pojedinim izbornim jedinicama, a do danas Hrvatski sabor nije propisao nove granice izbornih jedinica, valjalo je važeći Zakon o izbornim jedinicama ukinuti. Propisivanjem novih granica izbornih jedinica u kojima će se broj birača uskladiti prema navedenom kriteriju Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor i koji će tako biti podjednak, omogućit će se stvarna jednakost biračkog prava, a time i ustavnost i zakonitost idućih izbora za Hrvatski sabor.

Zagreb, 7. veljače 2023.

Sudac

**dr. sc. Mario Jelušić, 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 USTAVNOG SUDA  
REPUBLIKE HRVATSKE BROJ:  
U-I-4089/2020, U-I-3864/2022 I  
U-I-7166/2022 OD 7. VELJAČE 2023.**

U ovom predmetu većinom glasova sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske donesena je odluka kojom se ukida Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora (»Narodne novine« broj 116/99.) koji prestaje važiti 1. listopada 2023. S izrekom navedene odluke suglasan sam u cijelosti, ali razlozi zbog kojih sam glasovao za takvu odluku su značajno drugačiji od onih koji se navode u obrazloženju većinski izglasane odluke.

*1. Neke pogreške u metodi istraživanja*

**0.1.** Većinski izglasana odluka u pretežnom dijelu se bavi neupotrebljivim statističkim podacima o broju birača upisanih u registar birača od 2015. godine naovamo, što je potkrijepljeno s tablicama od 2. do 8., iako je notorna činjenica da su popisi birača toliko nesređeni jer je na njima upisano gotovo 500.000<sup>1</sup> birača više nego što Republika Hrvatska ima punoljetnih državljana koji imaju prijavljeno prebivalište u pojedinim izbornim jedinicama pa time i pravo glasa.

Statistički neupotrebljivi popisi birača ne mogu biti podloga zaključku da postoji prekomjerno odstupanje u broju birača između pojedinih izbornih jedinica koje dovodi do nejednakosti prava glasa u pojedinim izbornim jedinicama.

**1.1.** Unatoč dvodnevnoj savjetodavnoj raspravi većinska odluka nije uspjela doći do podatka o broju punoljetnih građana s pravom glasa prema popisu iz 2021. godine za prvu, drugu, šestu i sedmu izbornu jedinicu i utoliko je statističko istraživanje manjkavo. Jer da smo imali potpune podatke o broju punoljetnih državljana Republike Hrvatske s prijavljenim prebivalištem u svim izbornim jedinicama (istovremeno bi to bio i podatak o broju glasača) naši zaključci bi bili posve egzaktni.

*2. Neke pogreške u činjenično-pravnim zaključcima*

**2.1.** Većinski izglasana odluka poziva se na Izvješće Ustavnog suda od 8. prosinca 2010. i Rješenje broj: U-III-4780/2014 od 24. rujna 2015., a da pri tome uopće ne uočava da između njih postoji nepomirljiva i suštinska razlika. Naime, Izvješće iz 2010. godine decidirano polazi od teze da treba mijenjati granice izbornih jedinica kako bi se otklonio nerazmjer u težini glasa u pojedinim izbornim jedinicama, a da pri tome ne uočava mogućnost da se izmijeni Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor na način da broj zastupnika u pojedinoj izbornoj jedinici bude razmjernan sa brojem birača s pravom glasa.

Rješenje iz 2015. godine uočava takvu mogućnost, pa zaključuje da Zakon o izbornim jedinicama sam po sebi ne može biti protuustavan, već da se uzrok nejednakosti težine glasova birača mora tražiti u »zdrženom učinku više zakona«, pri čemu apostrofira da se ravnoteža u težini glasa može postići intervencijom u zakon koji uređuje broj zastupnika u pojedinoj izbornoj jedinici.

Većinska odluka u pretežnom dijelu obrazloženja bavi se Izvješćem iz 2010. godine te ga opširno citira, zaobilazeći stajalište iz rješenja od 2015. godine prema kojem predmetni zakon nije protuustavan. Naša odluka ne odgovara na pitanje zašto je sada protuustavan, a 2015. godine nije bio.

**2.2.** Većinski izglasana odluka u toč. 22.4. citira dijelove Kodeksa dobre izborne prakse Venecijanske komisije o dopustivom odstupanju od prosječne težine biračkog glasa koje ne bi smjelo biti veće od 10%, a nikako ne bi smjelo prijeći 15%, osim u posebnim okolnostima (zaštita koncentrirane manjine, rijetko naseljene administrativne jedinice i sl.) ali propušta baš takvu dobru praksu primijeniti na konkretnu statistiku. Dakle, kriterij odstupanja je prosječna težina glasa u cijeloj Hrvatskoj, a ne međusobna odstupanja između pojedinih izbornih jedinica, čemu je pribjegla većinska odluka.

U jednom od predferata bila je priložena tablica 8. prema kojoj je odstupanje od prosječnog broja birača u 2020. godini bilo iznad 10% u tri izborne jedinice (četvrtoj -13,52%, sedmoj + 11,73% i devetoj + 12,7%), u nijednoj preko 15%, što znači da su odstupanja u granicama tolerancije po Venecijanskoj komisiji. Je li ta tablica u konačnoj odluci ispuštena zato što ne podupire zaključke većinske odluke?

Ovo je tablica 8. pa neka javnost prosudi radi li se o tolerantnom odstupanju<sup>2</sup>.

| Izborna jedinica | 2015. | 2016. | 2020.  |
|------------------|-------|-------|--------|
| I                | -7,8  | -7,8  | -6,73  |
| II               | 5,05  | 5,29  | 6,24   |
| III              | -6,16 | -5,46 | -4,86  |
| IV               | -11,5 | -11,8 | -13,52 |
| V                | -3,18 | -3,98 | -6,6   |
| VI               | -8,46 | -8,72 | -9,7   |
| VII              | 9,44  | 9,79  | 11,73  |
| VIII             | 2,52  | 2,65  | 2,36   |
| IX               | 13,19 | 13,1  | 12,7   |
| X                | 6,94  | 7,0   | 8,4    |

A kada se već upustio u tako opsežni statistiku Ustavni sud je trebao analizirati i težinu glasa u jedanaestoj i dvanaestoj izbornoj jedinici kako bi slika bila potpuna.

*3. Zaključno*

Iako većinski izglasana odluka ima 47 stranica teksta ona nije dala odgovor na pitanje zbog čega bi upravo Zakon o izbornim jedinicama (a ne npr. Zakon o izboru zastupnika) bio neustavan niti obrazlaže zašto je u ovoj odluci Ustavni sud odstupio od svog stajališta iz 2015. godine.

Većinska odluka se nepotrebno bavi nesređenim biračkim popisima i na njima temelji svoje zaključke o težini glasa birača, što je pogrešno sve dok s njih ne izbrišu svih onih oko 500.000 birača koji su višak. Jedini relevantni podaci su oni iz popisa stanovništva iz 2021. godine.

Iz svega rečenog proizlazi da razlozi zbog kojih je većina ukinula predmetni zakon za mene nisu zasnovani na egzaktnim činjenicama, te da su neke odlučne činjenice dijelom pogrešno, a dijelom nepotpuno utvrđene, a zaobiđeno je i vrednovanje preporuka Venecijanske komisije te odstupljeno od stajališta Ustavnog suda iz 2015.

<sup>2</sup> Postotna odstupanja broja birača u općim izbornim jedinicama u odnosu prema prosječnoj izbornoj jedinici, 2015. – 2020.

<sup>1</sup> Preciznije 477.317

godine, iako se ništa bitno nije promijenilo, a da za to nisu dati razlozi, pa je utoliko većinska odluka manjkava u svom obrazloženju.

Za izreku odluke sam glasovao, ali moje opredjeljenje da je predmetni zakon neustavan (iako sam po sebi ustavnopravno neutralan) je upravo zbog »združenog učinka« sa Zakonom o izboru zastupnika u Hrvatski sabor, pa ako su neustavni »združeno«, neustavni su i pojedinačno.

A zašto je neustavan?

Zato što su izborne jedinice skrojene tako da je i statističarima gotovo nemoguće, koristeći filtere iz popisa stanovništva, utvrditi broj punoljetnih državljana Republike Hrvatske s prijavljenim prebivalištem u četiri izborne jedinice, pa je time i Ustavnom sudu onemogućena ocjena kolika je težina glasa u tim izbornim jedinicama, kao što je i zakonodavcu onemogućeno da izorno zakonodavstvo temeljem egzaktnih podataka uskladi sa stvarnim brojem stanovnika ili punoljetnih državljana u pojedinoj izbornoj jedinici.

Ukoliko želi otkloniti neustavnost zakonodavac svakako mora voditi računa o tome da se teritorijalni ustroj izbornih jedinica u što većoj mjeri poklapa s ustrojem jedinica lokalne samouprave (županija, gradova i općina), jer će se tako moći pratiti broj stanovnika, odnosno punoljetnih državljana po izbornim jedinicama, a kako bi se uopće mogla komparirati težina glasa u izbornim jedinicama u odnosu na prosječnu težinu i kako bi Ustavni sud mogao zaključivati jesu li odstupanja tolerantna.

Smatram da se prethodna savjetodavna rasprava koja je trajala dva dana dobrim dijelom bavila podacima koji su bili nepotrebni za donošenje odluke. Ustavnom sudu bilo je dostatno zatražiti statističke podatke o broju stanovnika i broju punoljetnih državljana Republike Hrvatske s prijavljenim prebivalištem po pojedinoj izbornoj jedinici prema popisu iz 2021. godine, te je bilo suvišno baviti se statistikama i analizama evidentno nesređenih popisa birača, s čime se posve promašeno u pretežnom dijelu bavi i većinska odluka, temeljeći se baš na tim podacima i statistikama.

Zagreb, 14. veljače 2023.

Sudac

**dr. sc. Branko Brkić, 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 PODUPIRUĆE MIŠLJENJE U ODNOSU NA ODLUKU USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

**BROJ: U-I-4089/2020, U-I-3864/2022, U-I-7166/2022  
OD 7. VELJAČE 2023.**

Suglasna sam u cijelosti s izrekom i obrazloženjem odluke broj: U-I-4089/2020, U-I-3864/2022, U-I-7166/2022 koja je donesena na 1. sjednici Ustavnog suda održanoj 7. veljače 2023.

U ovom svom izdvojenom podupirućem mišljenju smatram potrebnim istaknuti da ostvarenje prava građana na slobodne izbore ne podrazumijeva samo da svi građani imaju jednako pravo glasa, da svačiji glas jednako vrijedi, da ima jednaku težinu (aktivno biračko pravo), a što je povezano i s pasivnim biračkim pravom, tj da svaki politički takmac, naravno ovisno o broju učesnika mora ostvariti približno jednaki broj glasova da bi bio izabran (pasivno

biračko pravo) i da takva vrijednost ne smije ni na koji način, pa ni prikrivenim oblicima, biti ugrožena ili čak obezvrijeđena »izbornom geometrijom« ili općenito »izbornim inženjeringom«.

Pošteni izbori zahtijevaju da izbori budu proces tvorbe, a ne »pretvorbe« političke volje birača, a što je preduvjet demokratskog sadržaja svakih izbora.

Kakav će model zakonodavno tijelo odabrati jeste u njegovoj ingerenciji, ali krajnji cilj, da bi izbori bili odista pošteni tj. realni odraz glasovanja birača, njihovih preferencija, izborni zakoni moraju biti dizajnirani tako da ta volja birača bude u što većoj mjeri afirmirana, a ne umanjena.

Takvo pravo na slobodne izbore Europski sud za ljudska prava posebno naglašava u Vodiču o članu 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima kad u svojoj odluci *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva* navodi:

»6. Sa druge strane, glas svakoga glasača mora imati mogućnost da se odrazi na sastav zakonodavnog tijela, jer će, u suprotnom, pravo glasa, izborni proces i, u konačnici, sam izborni proces, biti lišeni svoje suštine (Riza i drugi protiv Bugarske, § 148). Prema tome, države u organizaciji glasanja uživaju širok stepen slobodne procjene. Revizija izbornih granica koja vodi do izbornih jedinica nejednakog broja stanovnika ne predstavlja kršenje člana 3 Protokola br. 1, pod uslovom da je slobodna volja naroda ispravno odražena (Bompard v. France (odl.)). I, konačno, odabir izbornog sistema kojim se osigurava slobodno iskazivanje mišljenja naroda u izboru zakonodavnih tijela – bilo da se zasniva na proporcionalnoj zastupljenosti, većinskom jednokružnom sistemu ili nekom drugom aranžmanu – pitanje je u kojem država uživa širok stepen slobodne procjene (Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva [VV], § 64).«

Pošteni izbori srž su predstavničke demokracije, te članak 3. Ustava Republike Hrvatske posebno, između ostalog, ističe i demokratski višestranački sustav kao najvišu vrijednost ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Izorno zakonodavstvo mora imati samo jedan cilj, afirmirati političku volju građana, a ne favorizirati određene političke takmace, jer se jedino tako može afirmirati pravo građana na slobodne izbore.

Izorno zakonodavstvo mora dakle biti koncipirano da realno održava volju birača bez obzira o kakvoj se trenutno političkoj konstelaciji radilo. Ipak od svih čimbenika izbornog procesa kreiranje, dizajniranje izbornih jedinica jedan je od najznačajnijih, najosjetljivijih i najprijeporniji dio u izbornom procesu.

Radi se o vrlo složenom i zahtjevnom djelu izbornog procesa, a težina zadaće i nemogućnost apsolutne objektivizacije, ne smije značiti posustajanje u naporu ostvarenja uvjeta poštenosti izbora, jer krajnji cilj mora biti jedino u što većoj mjeri ostvarenje volje birača. Pri tome – ostvarenju poštenih izbora – kao temeljnom cilju moraju se izbjegavati sva rješenja koja bi dovodila do nesrazmjera između ostvarenih glasova i ostvarenih mandata.

To nalaže pravednost i poštenost izbora. Dakle, učinci izbornog sustava da bi afirmirali ljudsko pravo na slobodne izbore moraju omogućiti potpunu afirmaciju ljudskog prava na slobodne izbore, afirmaciju volje birača, a ne favoriziranje određene političke garniture.

Samo tako organizirani izbori odnosno izbori po takvim pravilima doprinose jačanju povjerenja u demokratskost društva, većoj zainteresiranosti građana da sudjeluju u izbornim procesima, većem povjerenja u tako demokratski izabranu vlasti, pravednosti institucija i slobodnog pojedinca i općenito većoj konsolidaciji demokracije.

Namjerno »krojenje«, dizajniranje«, tj. određivanje granica izbornih jedinica, bilo da se neko biračko tijelo rasprši u više izbornih jedinica kako bi se smanjio njegov utjecaj u toj izbornoj jedinici ili

obrnuto, da se određeno biračko tijelo koncentrira samo u toj izbornoj jedinici kako bi se spriječio njegov utjecaj u ostalim izbornim jedinicama, nije jedina opasnost u afirmaciji prava na slobodne izbore.

Ostvarenje načela poštenja, pravičnosti izbora, jednakosti aktivnog i pasivnog biračkog prava, odnosno prava na slobodne izbore zahtijeva i sređene, ažurirane biračke spiskove.

Europski sud za ljudska prava u već citiranom vodiču o članu 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima – Pravo na slobodu izbora osvrće se i na upravljanje biračkim spiskovima kao značajnom elementu izbornog sustava, a u točki 52. navodi:

»52. Sud je stoga zauzeo stav da je pravilno upravljanje biračkim spiskovima predušlov za slobodne i poštene izbore. Djelotvornost prava na kandidiranje na izborima bez sumnje ovisi o poštenom ostvarenju prava na glasanje. Loše upravljanje biračkim spiskovima može umanjiti šanse kandidata da se pod jednakim i poštenim uslovima kandidiraju (Gruzijska laburistička stranka protiv Gruzije, §§ 82–83). U predmetu u kojem su pravila za sastavljanje biračkih spiskova neočekivano izmijenjena svega mjesec dana pred izbore, Sud je prihvatio da novi sistem registriranja nije bio savršen, ali je veći značaj pripisao činjenici da vlasti nisu učinile nikakav napor da nove izbore učine pravičnijim. Izborne vlasti su bile suočene sa izazovom ispravljanja očiglednih nedostataka u biračkim spiskovima u veoma kratkom roku u 'postrevolucionarnoj' političkoj situaciji te bi stoga očekivanje idealnog rješenja od vlasti predstavljalo prevelik i neostvariv zadatak. Na glasačima je bilo da provjere da li su registrirani i da, ukoliko je neophodno, zahtijevaju ispravke. Sud je utvrdio da je ovo potpadalo pod slobodnu procjenu države (ibid.).«

Manipulacija glasovima i zlouporaba čitavog izbornog postupka može dovesti i do izborne prevare, pa tako može postati i ustavno-pravni problem.

Od takve opasnosti za istinsku demokraciju nije, nažalost, imun niti jedan sustav. Još je davno talijanski politolog Giovanni Sartori izrekao čuvenu rečenicu: »Izborni sustavi su najmanipulativniji instrument politike.«

Međutim, u postizanju istaknutih ciljeva, a izbjegavanju napasti bilo kakve manipulacije, treba stoga imati na umu misao najvećeg talijanskog filozofa dvadesetog stoljeća Norberta Bobbia: »Demokracija je tamo gdje je pluralizam.«

Zagreb, 15. veljače 2023.

Sutkinja

**Ingrid Antičević Marinović**, 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) iznosim

## IZDVOJENO MIŠLJENJE

### 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.**

Iako je Odluka, usvojena uvjerljivom većinom glasova sudaca, s jedne strane, u širem kontekstu nesumnjivo dobra za ugled institucije jer opovrgava kritiku da Ustavni sud sjedi skrštenih ruku u situaciji u kojoj nešto fundamentalno nije u redu s hrvatskim izbornim sustavom, ona je, s druge strane, iz užeg ustavnosudskog vidika kao isključivog mjerila kojim sam se ravnao u ovoj stvari, metodološki pogrešno koncipirana te u očitom otklonu od jasnog, dobro promišljenog i iscrpno argumentiranog stajališta zauzetog u identičnoj stvari u rujnu 2015. godine (U-I-4780/2014). Kopernikanski obrat u pristupu istoj problematici i u posve nepromijenjenim normativnim

uvjetima (iste ustavne i zakonske odredbe), pritom ne samo da nije opravdan dostatnim, logički konzistentnim i uvjerljivim razlozima, nego je načinom argumentacije zapravo zamagljen.

1. Mislim da je inicijalno pogrešno pokrenuti postupak nadzora ustavnosti zakona vlastitom pobudom Suda na osnovi, u biti istih, razloga koji su u prethodnom odlučivanju u objektivno identičnom predmetu rezultirali odbacivanjem prijedloga zbog »nepostojanja ustavnopravne biti stvari«, odnosno zbog ocjene da je mogućnost meritornog odlučivanja o ustavnosti ZIJIZ-a problematična s gledišta *ratione materiae* nadležnosti Ustavnog suda.

Utoliko je, prema mojemu mišljenju, trebalo dosljedno ostati kod ranijeg stajališta da sporni zakon, *in abstracto* analiziran za sebe, po svom sadržaju nije ni po čemu intrinzično protuustavna normativna tvorba pa nema mjesta pokretanju postupka nadzora ustavnosti ni po prijedlogu ni *motu proprio*.

2. Intervencija Ustavnog suda zahtijeva postojanje relevantnog pitanja ustavnosti zakonskog modela i to se pitanje, kada je riječ o izbornom zakonodavstvu, s obzirom na ustavne odredbe koje se svode na formulacije općih načela (općeg, jednakog, tajnog i izravnog biračkog prava), odnosi na izborni sustav kao cjelinu koja bi ta načela trebala reflektirati, pa je, načelno, postupak apstraktne kontrole ustavnosti imalo smisla usmjeriti u tom pravcu.

S druge strane, ustavnost zakonskog modela izbornog sustava u kontekstu ovoga predmeta uopće nije provjerljiva *in abstracto* usporedbom ustavnih i zakonskih normi, nego je težište na dinamici i intenzitetu činjeničnih pokazatelja o razlikama u broju birača po izbornim okruzima. Dakle, za pitanje ustavnosti su odlučne okolnosti empirijske naravi koje bi, po naravi stvari, trebalo ispitivati *in concreto* u vezi s pojedinačnim konkretnim izborima u okviru normiranih institucionalnih mehanizama pravne i ustavnopravne zaštite biračkog prava (izborni sporovi i nadzor ustavnosti i zakonitosti izbora).

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.

Ovo neovisno o uočenoj metastazirajućoj tendenciji oscilacija u broju birača po izbornim okruzima, jer ih Ustav ne zabranjuje. Ni iz samoga sadržaja odredaba toga zakona ne slijedi da bi razlike u broju birača između pojedinih izbornih jedinica mogle ostvariti protuustavni učinak jer pitanje apsolutnog ili relativnog broja birača po izbornim jedinicama niti odnosa među njima po toj osnovi nije predmet zakonskog uređenja ZIJIZ-a.

3. Pitanje uzroka nejednake težine glasova birača na parlamentarnim izborima i posljedično povrede ustavnog jamstva jednakosti biračkog prava može se utemeljeno postaviti tek s obzirom na združeni učinak odredaba o područjima i granicama izbornih okruga i ključnog propisa o fiksnom broju od 14 parlamentarnih mandata po izbornom okrugu (U-I-4780/2014, 32. – 34.).

Notorno je i nesumnjivo da u okviru sustava podjele na izborne okruge kao bitnog konstruktivnog dijela globalnog izbornog modela, odredbe o područjima izbornih okruga čine smislenu organsku cjelinu s odredbama o (fiksnom ili varijabilnom) broju parlamentarnih mandata po okrugu.

U kontekstu argumentacijske linije većine u ovoj stvari, propis o istom broju mandata svake izborne jedinice neizostavno bi, zajedno s člancima 2. – 11. ZIJIZ-a, morao biti podvrgnut ustavnosudskom nadzoru jer je problematičan u smislu tzv. neizravne diskriminacije. Primjena naizgled neutralne odredbe o fiksnom – jednakom broju mandata svih izbornih okruga, u uvjetima izrazitih oscilacija broja birača po izbornim jedinicama, rezultira primjenom zakonskog standarda jednakosti na »različite stvarnosti« čime dovodi u pitanje mogućnost ostvarivanja općeg načela jednakosti koje nalaže »s različitim postupati različito«.

Propis o fiksnom broju parlamentarnih mandata po izornoj jedinici, istoga zakonskog ranga kao i odredbe ZIJIZ-a o teritoriju izbornih okruga, normativno je smješten u okvir drugoga zakona (ZIZHS), ustavnost kojega nije bila osporavana u predmetu U-I-4780/2014.

Zato je Ustavni sud u navedenom predmetu ocijenio kako, po pitanju osporavanja ustavnosti ZIJIZ-a, ne postoje formalne »... pretpostavke, to jest ustavnopravna biti stvari o kojoj je moguće odlučivati u postupku apstraktne kontrole ustavnosti zakona.« (32.).

Ovo zato što ZIJIZ s obzirom na svoj predmet normiranja koji je ograničen isključivo na određivanje područja i granica izbornih jedinica nije samostalni dostatni uzrok nejednake težine glasova birača na parlamentarnim izborima.

Kumulativno bitna pretpostavka za valjanu meritornu ustavnosudsku analizu poštovanja ustavnog jamstva jednakog prava glasa iz članka 45. Ustava je broj zastupnika koji se bira u svakoj izornoj jedinici.

Da je, naime, ZIZHS propisao jedinstveno za cijelu zemlju fiksnu relaciju »birači – mandati« (broj birača na koje otpada jedan parlamentarni mandat) – ono što heidelberški autoritet za elektoralna pitanja prof. Nohlen označava »ključem jednakog predstavnosti«, broj parlamentarnih mandata bio bi varijabilni element jer bi ovisio o broju birača u pojedinom izbornom okrugu (U-I-4780/2014, 33.). Po tom alternativnom scenariju otpada potreba za »delimitacijom« i natezanjima s izbornom geometrijom.

Zato je Ustavni sud u prethodnim osvrtima (2010. i 2015. godine) o dopustivom načinu korekcije postojećeg modela izbornih jedinica izričito upozorio na mogućnost da se problem učinkovito riješi bez potrebe mijenjanja područja i granica izbornih jedinica, odnosno bez interveniranja u ZIJIZ – izmjenama i dopunama ZIZHS-a s ciljem »usklađivanja broja mandata s brojem birača u pojedinoj (fiksnj) izornoj jedinici«, dakle, normativnim instaliranjem varijabilnog broja parlamentarnih mandata po izornoj jedinici (U-X-6472/2010, 5.; U-I-4780/2014, 44.).

Valja zaključiti – na osnovi sadržaja zakonskih odredaba o područjima i granicama izbornih okruga (bez obzira na podatke o odstupanjima broja birača po okruzima) ne može se izolirano ocjenjivati njihova ustavnost bez uzimanja u obzir broja parlamentarnih mandata po izbornom okrugu kao krucijalnog parametra ako je reguliran na istoj ispodustavnoj (zakonskoj) razini.

U prethodnoj odluci iz 2015. godine, Ustavni sud je deklarirao načelno stajalište koje nije ničim osporeno u ovoj odluci, prema kojemu, postupak ocjene suglasnosti zakona s Ustavom u osnovi nije propisan za situacije u kojima je riječ o posljedicama koje nastaju združenim učinkom više zakona, a koje potpadaju pod drugu vrstu ustavnosudskog nadzora, onu iz članka 125. alineje 5. Ustava to jest utvrđivanje izvješća Hrvatskom saboru o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti (U-I-4780/2014, 34.).

Slijedom izloženoga, stajalište većine držim pogrešnim.

4. Promjena načelnog pravnog pristupa za 180 stupnjeva zahtijevala bi jasnu i uvjerljivu argumentaciju koja je ovdje izostala.

Iako se u očitovanjima dijela stručne javnosti nametnulo gledište o potrebi ukidanja ZIJIZ-a kao protuustavnog u svrhu novoga krojenja izbornih jedinica i dobilo snažnu javnu podršku, ozbiljna analiza upozorava da stvari s intervencijom ustavnosudske instance stoje kompleksnije nego što se prezentira i da spomenuta podrška ukidanju ZIJIZ-a nije razmjerna snazi argumenata koji se mogu nametnuti u prilog takvoga gledišta.

Relevantni razlozi snažno konvergiraju u smjeru ranije zauzetog stajališta.

Argument združenog učinka ZIJIZ-a i ZIZHS-a (pri čemu nijedan od tih zakona nije sam po sebi, prema svom normativnom sadržaju, protuustavan) koji može, dakle, tek sinergijom učinaka oba navedena zakona dovesti do efekta konkretne povrede ustavnog načela jednakosti izbornog prava, nije jasno i obrazloženo doveden u pitanje u odluci većine i držim da je njegova točnost neosporna.

Zbog toga, s motrišta *lege artis* ustavnosudskog postupanja nije prihvatljiva intervencija Ustavnoga suda u samo jedan od tih zakona (ovdje konkretno ZIJIZ) i njegovo ukidanje. Takvo uređivanje po principu *pars pro toto* ovdje nije primjereno jer eventualna protuustavnost, s obzirom na istaknute osobitosti ove zakonske materije, može proizlaziti samo iz cjeline a ne samostalno iz pojedinih njezinih dijelova.

5. Utoliko su očigledno i nesumnjivo pogrešne konstatacije iz obrazloženja Odluke da je »... težina ustavnog jamstva jednakog biračkog prava prvenstveno određena brojem birača na području postojećih izbornih jedinica...« (24.), i da »... trenutni izborni sustav temeljen na deset izbornih jedinica određenih odredbama članka 2. – 11. ZIJIZ-a...« rezultira odstupanjem od načela jednakog biračkog prava koje jamči jednaku težinu svakog glasa (39.). Zbog toga je posljedično pogrešno i konačno objašnjenje da se Ustavni sud »... usredotočio na ZIJIZ... kojem je cilj osigurati učinkovitu provedbu izbornog modela određenog ZIZHS-om«, kao i da »... nije našao neophodnim ulaziti u ocjenu ustavnosti drugih zakonskih propisa čime je ujedno uvažio slobodu izbora koju Hrvatski sabor uživa u okviru članka 73. stavka 2. Ustava.« (24.).

Izloženo zaključivanje je, uz ono prethodno elaborirano, trostruko pogrešno.

Kao prvo, kvalificiranje ZIJIZ-a kao provedbenog propisa spram ZIZHS-a implicira njegovu inferiornost prema kriteriju razine propisa premda je riječ o zakonima istoga ranga pa se, sukladno beziznimnoj praksi Ustavnog suda, pitanje ustavnosti u vezi s relacijom »zakon – zakon« ni načelno ne postavlja.

Kao drugo, pitanje »ulaženja u ocjenu ustavnosti drugih zakonskih propisa« (misli se pritom poglavito na ZIZHS – op. M. Š.), ovdje ne može ovisiti o tome nalazi li diskrecijska prosudba Ustavnog suda takvo »ulaženje« neophodnim, nego o primjeni članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske koji svakoj fizičkoj i pravnoj osobi jamči pravo predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom. To, pak, obvezuje Ustavni sud da odluči o (ne)prihvatanju prijedloga te ovisno o tome, o pokretanju postupka i eventualnom ukidanju osporenog zakona (članci 43. i 55. Ustavnog zakona). Ovo napominjem jer je u zaglavlju Odluke istaknut kao obrađen i riješen predmet U-I-3864/2022 povodom prijedloga predlagatelja I. V. Sinčića. Spomenuti aplikant je izričito upirao i na neustavnost odredbe iz članka 38. ZIZHS-a o fiksnom broju parlamentarnih mandata po izornoj jedinici i predložio njezino ukidanje zajedno s člancima od 2. do 11. ZIJIZ-a, obrazlažući tezu o protuustavnosti članka 38. ZIZHS-a njegovim »presudnim



utjecajem« na raspodjelu jednakog broja mandata svim izbornim jedinicama unatoč znatnim odstupanjima u broju birača po jedinicama, što po predlagateljevom mišljenju rezultira »političkom nadpredstavljenošću odnosno podpredstavljenošću u Hrvatskom saboru«. Nadalje, ovaj predlagatelj je posebno obrazlagao kako osporene odredbe ZIJIZ-a, kao ni ona iz članka 38. ZIZHS-a, »same po sebi ne predstavljaju ustavnopravno neprihvatljive pravne norme«, nego protuustavni učinak na koji upozorava proizlazi iz »interferiranja« odredaba različitih zakona, jer je »izborni ishod ostvariv samo kroz primjenu svih izbornih propisa«.

Utoliko očito nije točna konstatacija da je prijedlogom od 27. lipnja 2022. predlagatelja I. V. Sinčića osporena suglasnost članaka 2. – 11. ZIJIZ-a kao i da njime »... nisu otvorena nova pitanja o kojima bi Ustavni sud odlučivao povrh svoje ocjene donesene u okviru članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona.« (3.). Navedena konstatacija selektivno izostavlja informacije sa suprotnim implikacijama jer je predlagatelj Sinčić izričito osporio i cit. odredbu ZIZHS-a o fiksnim parlamentarnim mandatima što posljedično nužno »otvara nova pitanja« o kojima bi Ustavni sud morao odlučivati povrh svoje ocjene donesene u okviru *proprio motu* poduzetog nadzora ustavnosti ZIJIZ-a.

Ovaj je prijedlog za ocjenu ustavnosti odredaba ZIZHS-a i ZIJIZ-a, u osloncu na stajalište iz predmeta U-I-4780/2014 o združenom učinku tih zakona kao »uzroku nejednake težine glasova birača na parlamentarnim izborima« (cit. predmet, 34.), pružio mogućnost, koja nije iskorištena, da se pitanje suglasnosti izbornog modela s Ustavom u kontekstu ustavno zajamčenog jednakog biračkog prava u cijelosti riješi na ustavnopravno prihvatljiv način.

Kao treće, adresiranje »krivnje« zbog nejednake glasačke moći svakog birača (kao supstancijalnog aspekta ustavnog načela jednakog biračkog prava) isključivo na ZIJIZ s posljedicom njegova ukidanja, ne samo da je opterećeno, ranije objašnjenim, neprihvatljivim monokauzalnim pristupom, nego i ugrožava logičku konzistentnost navedenog stajališta. Uzrok fenomena nejednake težine glasova birača je logički nekorektno identificiran. Ovdje, naime, naprosto nema one uzročno- posljedične veze za koju se u Odluci tvrdi da postoji jer opisana štetna posljedica s motrišta članka 45. Ustava, kako je to u uvodnom dijelu ovoga mišljenja iscrpno izloženo, ne proizlazi iz jednog, jednostavnog uzroka (područja izbornih jedinica određenih člancima 2. – 11. ZIJIZ-a), nego iz više povezanih uzroka i to poglavito kumulativno bitne okolnosti fiksnog broja jednakih parlamentarnih mandata po izbornim jedinicama (neovisno o međusobnim oscilacijama u broju birača). Zato je temeljna konstrukcija stajališta većine opterećena logičkom greškom »jednog uzroka« (kao podvrstom logičke greške *non causa pro causa*).

6. U okviru kritike stajališta većine u ovom predmetu smatram potrebnim posebno upozoriti na okolnost evidentne reinterpretacije ustavnosudskih odluka iz 2010. godine (U-X-6472/2010, Izvješće od 8. prosinca 2010.) i 2015. godine (U-I-4780/2014 od 24. rujna 2015.) koje su u argumentaciji Odluke prezentirane kao »prethodna upozorenja« zakonodavnoj vlasti o protuustavnosti ZIJIZ-a u smislu potrebe zakonskog noveliranja (prekrajanja) područja i granica izbornih jedinica, nakon kojih je, uslijed preduge zakonodavne šutnje, uslijedila ova odluka Ustavnog suda o ukidanju ZIJIZ-a kao logična i očekivana posljedica ranijih upozorenja.

Sadržaj citiranih ustavnosudskih akata, međutim, ne može biti valjana osnova za takve interpretacije.

Prije svega, u Izvješću iz 2010. godine Ustavni sud uopće nije doticao pitanje ustavnosti zakonskog uređenja izbornih okruga na apstraktnoj razini odnosa Ustav – ZIJIZ. Navedeno Izvješće je bilo

isključivo usmjereno i ograničeno na pojavu nezakonitosti (ne i neustavnosti) s obzirom na međusobne neusklađene relacije između pojedinih zakona od značaja za izbore (ZIZHS-a, ZIJIZ-a, kao i zakonskih propisa o registru birača i o prebivalištu). Takvo ustavnopravno određenje navedenog Izvješća kao izvješća o pojavama nezakonitosti, ne i neustavnosti, izričito je potvrđeno u Rješenju iz 2015. godine (U-I-4780/2014, 35. i 39.) donesenom u istom sastavu sudaca kao i Izvješće iz 2010. godine.

U pogledu Rješenja iz 2015. godine, već je iscrpno elaborirano da Ustavni sud nije ispitivao ustavnost ZIJIZ-a jer je odbacio prijedlog pokreta »Hrast« zbog nepostojanja ustavnopravne biti stvari, ali je iz tamo zauzetog stajališta posve jasno da se pitanje ustavnosti toga zakona uopće ne može izolirano ocjenjivati, to jest bez povezanosti s ključnim propisom (doktrina združenog učinka) o broju parlamentarnih mandata po izbornim jedinicama iz ZIZHS-a koji u tom predmetu nije bio osporen. Odbacivanje prijedloga zbog nepostojanja ustavnopravne biti stvari (U-I-4780/2014, 32., 36.) posve nedvojbeno ne dopušta interpretaciju iz većinskog stajališta, prema kojoj je »... Ustavni sud, tada 2015. ocijenio da nema dovoljno temelja za pokretanje postupka ocjene ustavnosti ZIJIZ-a« (26.), te nadalje da je »... Ustavni sud 2015. ocijenio da tada još nije bilo neophodno pokrenuti postupak ustavnosti ZIJIZ-a...« (26.2.).

Sažeto, tvrdnje o »potrebi ponovne ocjene ustavnosti« ZIJIZ-a (29.) odnosno o »ponovnom preispitivanju ustavnosti ZIJIZ-a« (30.) zbog pasivnosti Hrvatskog sabora u razdoblju dužem od 12 godina (koje impliciraju postojanje kontinuiteta u ustavnosudskom pristupu ovim pitanjima te već ranije poduzeta meritorna upuštanja Ustavnog suda u ocjenu ustavnosti ZIJIZ-a) nemaju utemeljenja u prethodnim aktivnostima Ustavnog suda po ovom pitanju.

Ustavni sud, naime, ni 2010. ni 2015. godine nije ocjenjivao (preispitivao) ustavnost ZIJIZ-a, niti je ikada »prijetio« da će ga preispitivati na način proveden u ovome postupku te da će ga posljedično, izolirano od drugih bitnih izbornih propisa, i ukinuti.

Po pitanju ustavnosti, i 2010. i 2015. godine Ustavni sud je jasno upozorio na mogućnost da štetni sinergijski učinci propisa o područjima izbornih jedinica i o fiksnom broju jednakih mandata u svakoj izbornoj jedinici, u kontekstu rastućih oscilacija veličine biračkoga tijela po izbornim okruzima, u praksi uzrokuju neustavnost konkretnih parlamentarnih izbora koji bi bili »nesuglasni Ustavu ako bi prekomjerno odstupanje u broju birača po pojedinim općim izbornim jedinicama izravno i neposredno utjecalo na izborni rezultat...« (U-X-6472/2010, 2. i U-I-4780/2014, 35.). Na ovaj način formulirano upozorenje Ustavnog suda jasno implicira mogućnost da, pri postojećim neizmijenjenim izbornim propisima i njihovom opisanom združenom učinku, u slučaju dokazane konkretne povrede biračkog prava, uslijedi sankcija na planu odlučivanja o verifikaciji/potvrđivanju izbornih rezultata sukladno propisima o postupku nadzora nad ustavnošću i zakonitošću izbora i o izbornom sporu iz članaka 88. – 91. Ustavnog zakona. Drugim riječima, Ustavni sud je time »prijetio« svojim postupcima *in concreto* ali ne i *in abstracto*.

#### 7. Zaključno, uzimajući u obzir:

- ponovljena (2010., 2015. godine) jasna upozorenja na mogućnost nepriznavanja ustavnosti konkretnih izbora ako bi istaknuti problemi u vezi s izbornim jedinicama dokazano izravno utjecali na izborni rezultat,

- pravno-logički konzistentne objavljene razloge neupuštanja u apstraktnu kontrolu ustavnosti ZIJIZ-a, kao i

- činjenicu da nitko od kritičara iz političke i stručne (politološke i pravne) javnosti, u razdoblju do pokretanja postupka vlastitom pobudom Ustavnog suda, nije pokušao inicirati postupak ocjene

ustavnosti zakonskog modela izbora na osnovi vlastite argumentacije o kojoj bi Ustavni sud morao zauzeti određeni stav i donijeti odluku,

mišljenja sam da je neosnovana optužba kako Ustavni sud »stoji po strani« u situaciji u kojoj bi morao postupati (i to baš na način da ukine ZIJIZ).

Budući da takve kritike ne stoje, nije ih bilo potrebno ni opovrgavati donošenjem odluka, poput ove, s nekonzistentnom i logički manjkavom argumentacijom i uz odstupanje bez jasnog pravnog rezona od prethodnih kvalitetno obrazloženih stajališta Ustavnog suda u pravno identičnoj stvari.

#### 8. Na kraju ističem i sljedeće.

U obrazlaganju nužnosti reagiranja ukidanjem ZIJIZ-a većinsko stajalište se poziva na protek vremena od Izvješća iz 2010. godine i na progrediranje neprihvatljivog odstupanja u broju birača po izbornim okruzima s posebnim fokusom na posljednja tri izborna ciklusa (2015., 2016. i 2020. godine) i na pitanje njihovog demokratskog karaktera.

Kraj notorne činjenice da su rezultati svih spomenutih izbora valjano verificirani te da, u okviru za to propisane procedure, nije dokazana ni utvrđena iregularnost koja bi ih kompromitirala, skeptičan sam prema takvoj vrsti argumentacije u ustavnosudskom kontekstu koji je određen i limitiran zahtjevima formalnopravnog i institucionalnog okvira.

Pitanje reprezentativnosti predstavničkih demokratskih struktura odnosno razine demokratskog legitimiteta političke vlasti utemeljenog na rezultatima izbora s obzirom na karakteristike izbornoga modela, pitanje – producira li izborni sustav pravu ili iskrivljenu volju biračkog tijela, jesu li rezultati izbora izmanipulirani zbog prekoračenih granica tolerancije u odstupanjima od propisa o jednakosti biračkog prava, odnosno općenito problematika demokratskog karaktera izbora i izbornog procesa, glede načina na koji je izričito ili implicirano zahvaćena u većinskoj Odluci, iz moga vidika, ne pripada ustavnosudskom diskursu nego području politoloških i političkih analiza i rasprava koje dotiču i ustavnopravni kontekst ali ga ne određuju niti njime dominiraju ni metodološki ni supstancijalno.

Zbog izloženih razloga nisam se mogao složiti ni s izrekom ni s obrazloženjem Odluke pa sam glasovao suprotno većini.

Zagreb, 15. veljače 2023.

Sudac

Miroslav Šumanović, 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; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), prilazem sljedeće

## IZDOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE U ODNOSU NA ODLUKU

### BROJ: U-I-4089/2020 I DR. OD 7. VELJAČE 2023.

Suglasan sam s izrekom i obrazloženjem odluke broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. (u daljnjem tekstu: odluka), a u ovom podupirućem mišljenju želim istaknuti neke činjenice i okolnosti koje su, po mom mišljenju, važne za njezino razumijevanje pa ih stoga posebno ističem.

Podržao sam ovu odluku s obzirom da su prihvaćene sve moje sugestije i primjedbe, kao i većine sutkinja i sudaca Ustavnog suda,

te je prvobitni nacrt odluke temeljito izmijenjen, iz niže navedenih razloga koji slijede ranija stajališta i praksu Ustavnog suda.

Žao mi je što ovakva odluka nije donijeta još 2020. godine kada je Ustavni sud odlučio otvoriti novi predmet vezan uz ocjenu ustavnosti i zakonitosti postojećih izbornih jedinica, s obzirom na to da je riječ o relativno jednostavnom predmetu koji je mogao biti brzo riješen da su se tada pribavili podaci iz Registra birača i usporedili s podacima Državnog izbornog povjerenstva za izbore 2015., 2016. i 2020. godine. Naime, trendovi su već tada bili jasni i nije bilo nužno čekati rezultate Popisa stanovništva iz 2021. godine, jer je već tada bilo očigledno da Hrvatski sabor neće izvršiti svoju pozitivnu obvezu iz članka 45. Ustava na što je upozoren Izvješćem Ustavnog suda iz 2010. i rješenjem iz 2015. godine. Na taj način Ustavni sud postupio bi u skladu sa standardima Venecijanske komisije o jednakosti biračkog prava i višemandatnim biračkim jedinicama koji su prihvaćeni na njezinoj 51. plenarnoj sjednici od 5. i 6. srpnja 2002.:

»Kako bi se zajamčila jednaka težina biračkih glasova, distribucija mjesta' (u predstavničkom tijelu – op. Ustavni sud) 'mora se nadzirati barem svakih deset godina, po mogućnosti izvan izbornog razdoblja.«

Od početka rasprave u ovom predmetu zalagao sam se da se Zakon o izbornim jedinicama ukine i ostavi primjereni rok Hrvatskom saboru za donošenje novog zakona, te da izreka odluke bude u skladu s Ustavnim zakonom i dosadašnjom praksom Ustavnog suda, što je na kraju i prihvaćeno. Ovom ustavnosudskom odlukom Ustavni sud zakonodavcu je jasno poručio da službeni podaci o broju birača u pojedinim izbornim jedinicama moraju biti vjerodostojni. Međutim, ustavnosudske odluke ne smiju podsjećati na programe političkih stranaka ili nevladinih udruga koji bi bili upućeni Hrvatskom saboru (npr. prijedlog mogućeg izbornog modela o šest izbornih jedinica i dr.). Tako nešto ne bi bilo u skladu s ovlastima i ulogom Ustavnog suda propisanim Ustavom i Ustavnim zakonom.

Naime, ustavni suci, osim što se ne smiju baviti politikom (članak 16. Ustavnog zakona), ne smiju niti ostaviti dojam u javnosti da se bave politikom.

Dakle, Ustavni sud ne može kroz ocjenu Zakona o izbornim jedinicama ocjenjivati suglasnost s Ustavom drugih zakona, uključujući i predlaganje zakonodavnih modela, a što se odnosi i na izborne, s obzirom na granice nadležnosti Ustavnog suda. O tim granicama Ustavni sud očitovao se u više svojih ranijih rješenja (npr. broj: U-I-2921/2003 i dr. od 19. studenoga 2008. »Narodne novine« broj 137/08.; broj: U-I-5982/2012 od 25. veljače 2014.; broj: U-I-5612/2011 i dr. od 23. siječnja 2013., »Narodne novine« broj 13/13.; broj: U-I-2938/2011 i dr. i broj: U-I-5134/2016 i dr. oba od 23. travnja 2018.; broj: U-I-2065/2020 i dr. od 15. veljače 2022.). U tim rješenjima Ustavni sud naglašava da zakonodavac ima slobodu odlučivanja o javnim politikama (članak 2. stavak 4. alineja 1. Ustava), pri čemu uživa široku slobodu procjene, ali i isključivu odgovornost za svrsishodnost propisanih zakonskih mjera.

Isto tako, Ustavni sud u postupku apstraktne kontrole ustavnosti zakona nije nadležan ocjenjivati njegovu primjenu u postupcima pred sudovima i drugim državnim tijelima s javnim ovlastima. Primjena zakona u pojedinačnim slučajevima predmet je konkretne zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda koju Ustavni sud pruža u postupcima pokrenutim ustavnim tužbama. Navedeno stajalište Ustavni sud izrazio je u rješenju broj: U-I-1455/2001 od 24. studenoga 2004. (»Narodne novine« broj 175/04), te u rješenjima broj: U-I-2823/2002 od 28. siječnja 2004.; broj: U-I-671/2001 od 24. svibnja 2005., a ponovio i u brojnim drugim rješenjima, primjerice: broj: U-I-2478/2015 od 24. srpnja 2015.; broj: U-I-4741/2017 od 30. siječnja 2018.; broj: U-I-6698/2022 od 20. prosinca 2022.

Stoga je Ustavni sud pravilno postupio kada u ovom postupku nije ocjenjivao primjenu Zakona o prebivalištu i Zakona o registru birača, ali je jasno upozorio na nužnost vjerodostojnosti podataka u Registru birača.

Ako postoje problemi u primjeni Zakona o prebivalištu i Zakona o registru birača, a očito postoje, onda se ti problemi mogu i moraju otkloniti isključivo na zakonit način (a ne pozivom »na hajke, akcijama brisanja prebivališta i sl.«), a zakonodavac uvijek može izmijeniti zakone za koje smatra da je to potrebno.

U tom smislu pogrešno je pozivanje na odluku Ustavnog suda broj: U-III-1264/2020 od 12. srpnja 2022., što se u javnosti moglo čuti, kao dokaz da Ustavni sud smatra protuustavnim objavljivanje prebivališta rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova osobi za koju se terenskom provjerom utvrdi da stvarno ne živi na prijavljenoj adresi na temelju članka 12. Zakona o prebivalištu. Naime, kad je riječ o konkretnoj ustavnosudskoj kontroli, svaki slučaj je poseban i njegovo rješenje ovisi o osobitim okolnostima svakog pojedinog slučaja.

Međutim, bitna su načelna stajališta koja je Ustavni sud većinom glasova usvojio u toj odluci:

»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, ud 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.

(...)

Slijedom svega navedenog, Ustavni sud utvrđuje da je osporenim presudama podnositelju povrijeđeno pravo na slobodu kretanja i biračke boravišta zajamčeno člankom 32. stavkom 1. Ustava i člankom 2. stavkom 1. Protokola broj 4 uz Konvenciju.«

Stoga o tim načelnim stajalištima nadležna državna tijela moraju voditi računa kada donose rješenja o odjavi prebivališta i te osobe brišu se iz evidencije birača s prebivalištem u Republici Hrvatskoj primjenom Zakona o prebivalištu i Zakona o registru birača.

Prema tome, svojim izdvojenim podupirućem mišljenjem želim naglasiti kako ova odluka, dosljedno slijedeći Izvješće iz 2010. i rješenje iz 2015. godine, izražava sljedeća načelna stajališta:

1. s aspekta jednakosti biračkog prava, Ustav ne postavlja nikakve zahtjeve kad je riječ o odabiru samog izbornog sustava (razmjerni – većinski – mješoviti) ni kad je riječ o odabiru njihovih elemenata, što uključuje i tipove izbornih jedinica (jednomandatne – višemandatne), odnosno njihove veličine (to jest broj zastupnika koji se bira po izbornoj jedinici);

2. promjene u broju birača u općim izbornim jedinicama moraju se stalno pratiti i periodično usklađivati sa stvarnim brojem birača u njima, te je nužno zakonom odrediti nadležna tijela i propisati pravila za provođenje tzv. postupka delimitacije;

3. zakon treba uvažavati mjerila tzv. zemljopisne kartografije, što znači da se granice izbornih jedinica trebaju, što je više moguće, podudarati s administrativnim granicama upravno-teritorijalnih jedinica uz uvažavanje prirodnih granica;

4. zakonodavcu uvijek ostaje otvorena mogućnost da odabere 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;

5. službeni podaci u Registru birača moraju imati objektivno empirijsko utemeljenje i kao takvi pružati uvid u stvarno stanje o broju birača u izbornim jedinicama kako god one bile definirane zakonom.

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, osigurani i dr.

Na kraju držim da je ovakvom odlukom, a posebno njezinim obrazloženjem, Ustavni sud postupio sukladno svojoj Ustavom određenoj ulozi i pravilno se suzdržao od slanja poruka, sugestija i prijedloga zakonodavcu, izvan svojih Ustavom definiranih ovlasti.

Zagreb, 13. veljače 2023.

Sudac

**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

## **PODUPIRUĆE IZDVOJENO MIŠLJENJE U ODNOSU NA ODLUKU USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU**

**BROJ: U-I-4089/2020 I DR. OD 7. VELJAČE 2023.**

Podržavam izreku o ukidanju Zakona o izbornim jedinicama kao dio većine.

Jednako tako činimo dio većine podržavajući najveći dio obrazloženja na kojem se temelji izreka o ukidanju.

Međutim, za razliku od većine smatramo da je Ustavni sud propustio rijetku priliku da napravi dodatan, a bitan korak te se izravno suoči s korijenom problema koji je tek djelomično ispravljen ovom odlukom. U obrazloženju ove odluke Ustavni sud je s pravom naglasio važnost načela vjerodostojnosti i objektivnosti službenih podataka na temelju kojih se određuje vrijednost biračkog prava između pojedinačnih jedinica odnosno na temelju kojih se kroje same izborne jedinice sukladno broju birača u njima i/ili određuje broj zastupnika koji se bira u pojedinačnim jedinicama. No, Ustavni sud je odlučio propustiti priliku preciznije opisati trenutno stanje stvari nedostatkom kredibiliteta službenih podataka o broju birača u pojedinim izbornim jedinicama i postaviti jasnije okvire koje zakonodavac mora uvažiti u budućnosti bez obzira na koju opciju izmjena izbornog sustava se odluči nakon ove odluke.

Tijekom postupka koji je Ustavni sud pokrenuo samoinicijativno u okviru članka 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, prikupljen je vrlo široki spektar podataka o broju birača na području Republike Hrvatske iz nekoliko relevantnih izvora. Najveći udio ukupnih podataka prikupljen je iz Registra birača i Popisa 2021. Registar birača je službeni izvor podataka uspostavljen kao takav Zakonom o registru birača. Popis stanovništva je izvor puno šireg opsega podataka o ukupnom stanovništvu na području RH i kao takav uključuje niz podataka koji su izravno relevantni za uvid

u stvarno stanje stvari oko broja birača u različitim dijelovima Republike Hrvatske. Popis stanovništva je kao izvor podataka također uspostavljen zakonskim aktom (Zakon o popisu stanovništva 2021.). Štoviše, s obzirom da se podaci iz popisa koriste za službenu statistiku na razini Europske unije, Popis je metodološki usklađen sa sličnim izvorima podataka u ostalim državama članicama EU. Dva izvora su neovisna jedan o drugom, što je činjenica koju je Ustavni sud iskoristio kako bi se uvjerio u ispravnost zaključka o širini jaza u broju birača između pojedinih izbornih jedinica.

Štoviše, u obrazloženju izreke o ukidanju Zakona o izbornim jedinicama Ustavni sud ukazuje da je ta širina podataka, koju je imao na raspolaganju upravo zbog provedenog Popisa 2021. (odnosno zbog dostupnosti drugog nezavisnog izvora podataka relevantnih za saznanja o stvarnom stanju broja birača), ona činjenica koja čini razliku u odnosu na položaj Ustavnog suda u 2010. godini ili u 2015. godini kada nije prihvatio prijedlog ocjene ustavnosti istog Zakona o izbornim jedinicama. Uistinu, zbog dostupnosti podataka prikupljenih iz dva nezavisna izvora Ustavni sud je bio u poziciji steći vrlo jasan, objektivan i precizan uvid kako u postojeću veličinu razlika u broju birača između pojedinih izbornih jedinica, tako i u način nastanka tih razlika odnosno tendencije njihovog daljnjeg razvoja (trendove). Viši stupanj objektivnosti stečen ovim putem, a time i veća uvjerljivost podataka o razlikama o broju birača, to jest, težini biračkog prava u različitim dijelovima države dozvolile su Ustavnom sudu da otkloni sumnje u ispravnost odluke o ukidanju Zakona o izbornim jedinicama.

No, istovremeno, ista širina podataka stečena korištenjem dva nezavisna izvora podataka o broju birača jasno je ukazala na određena odstupanja u podacima koje u konačnici nije moguće objasniti razlikama u metodologiji prikupljanja podataka koje koriste ova dva nezavisna izvora.<sup>1</sup> Službeni podaci o broju birača u Republici Hrvatskoj raspodijeljeni prema postojećim izbornim jedinicama nerazmjerno su veći u usporedbi s podacima koje je moguće prikupiti iz Popisa 2021. U samom obrazloženju svoje odluke Ustavni sud i sam ukazuje na te razlike. Razlike u podacima koji se odnose na broj birača, a koji dolaze iz dva nezavisna izvora podataka – Registar birača i Popis 2021. – su takve da su neki od sudaca smatrali da Ustavni sud nije u poziciji donijeti odluku na temelju podataka

iz Registra birača jer je njihova vjerodostojnost postala vrlo upitna. To stajalište će vjerojatno preciznije obrazložiti u svojim izdvojenim mišljenjima, bilo da su podupiruća poput našeg ili osporavajuća prema izreci i obrazloženju.

U svakom slučaju taj prigovor je ozbiljan i ne smije ga se uzeti olako. U konačnici smatramo da je na njega moguće odgovoriti na način da se jasno ukaže na dvije činjenice. Prvo, čak i uz sumnju u preciznost brojeva o broju birača prikupljenih putem Registra birača ostaje činjenica da ako ih se promatra kroz dulje vremensko razdoblje, koje obuhvaća nekoliko izbornih ciklusa, ti podaci ukazuju na jasan *trend* pada brojnosti birača u pojedinim odnosno stagnacije ili sporijeg pada brojnosti birača u drugim jedinicama. Taj trend je potvrđen kroz podatke iz Popisa 2021. koji je nezavisan izvor relevantnih podataka. Drugo, podaci iz Popisa 2021. također ukazuju na široki jaz u broju birača između pojedinih izbornih jedinica. Štoviše, hijerarhija tih međusobnih odnosa je ista. Primjerice, i Registar i Popis potvrđuju da su razlike najmanje između II., IX. i X. izborne jedinice s jedne strane i IV. i V. s druge strane, a najveće između IX. ili II. jedinice s jedne strane i IV. i V. izborne jedinice s druge strane. No, dok Registar ukazuje da je razlika u težini glasa između IX. i IV. jedinice trenutno takva da biračko pravo ima 33% (za trećinu) umanjenu težinu u IX. izbornoj nego što je njegova težina u IV. jedinici, Popis 2021. ukazuje da je taj jaz nešto niži i iznosi oko 26%.

Za odluku Ustavnog suda nije odlučujuće je li glas u jednom dijelu države za trećinu ili četvrtinu teži/slabiji nego u nekom njenom drugom dijelu. Da su podaci pokazali da razlika u težini glasa iznosi jednu petinu (20%) Ustavni sud bi opet bio dužan zaključiti da je takav nesrazmjernost suprotan jamstvu jednake težine biračkog prava iz članka 45. Ustava. No, ova razlika nikako ne može biti zanemariva za ono što slijedi nakon ove odluke Ustavnog suda.

Ustavni sud je jasno naglasio da Hrvatski sabor ima pozitivnu obvezu brinuti o svim činjenicama koje mogu dovesti u pitanje učinkovitu provedbu ustavnog jamstva općeg i jednakog biračkog prava neovisno o tome kakve okolnosti su dovele do tih činjenica. Hrvatski sabor stoga ima obvezu ukloniti utvrđenu nejednakost biračkog prava u različitim dijelovima Republike. Način na koji će to ostvariti – prekranjem jedinica, prilagodbom biračkih lista ili nekako drugačije – stvar je njegove procjene odnosno političke vještine postizanja onog što je moguće. No, za svaku od mogućih izmjena bit će važno znati točan opseg nesrazmjera u težini glasa. Preciznije, kako bi ispunio svoju pozitivnu obvezu iz članka 45. Ustava Hrvatski sabor će morati utvrditi jesu li vjerodostojni podaci prema kojima trenutne razlike u broju birača u pojedinim dijelovima države sežu preko 33% ili podaci prema kojima su one nešto blaže i kreću se oko 26%. Koliko god izbornih jedinica činilo hrvatski izborni sustav, odnosno koliko koji god broj zastupnika se bira u pojedinim od tih jedinica, polazna točka svakog izbornog sustava uvijek će biti stvarno stanje stvari u pogledu broja birača na određenom geografskom području unutar Republike Hrvatske.

Nedostatan uvid u vjerodostojne podatke o stvarnom broju birača stoga predstavlja korijen problema nejednake težine biračkog prava.

Ustavni sud, kroz obrazloženje svoje odluke, naglašava da zakonodavac ima ustavnu obvezu osigurati primjerenu razinu transparentnosti ključnih postavki izbornog sustava kako bi se osiguralo barem minimalno povjerenje građana u objektivnost i nepristranost. Kako je naglašeno u obrazloženju odluke, Ustav zabranjuje političku arbitrarnost u pogledu izbora delimitacijskih kriterija. Kriteriji delimitacije izbornih jedinica moraju biti vrlo jasno izraženi i razumljivi građanima. No, obveza transparentnosti i objektivnosti ne odnosi se

<sup>1</sup> Tijekom savjetodavne rasprave održane na temelju članka 48. stavka 2. Ustavnog zakona raspravljalo se o stupnju mogućnosti izravne usporedbe podatke iz Registra birača i Popisa stanovništva. Upozorilo se na nekoliko metodoloških razlika u načinu prikupljanja i obrade koji tu mogućnost u određenoj mjeri ograničavaju. Dva razloga se posebno ističu. Prvi razlog odnosi se na definicije. Registar birača iskazuje podatke o državljanima koji imaju prijavljeno prebivalište na području određene izborne jedinice. Popis stanovništva iskazuje podatke o ljudima koji imaju uobičajeno mjesto stanovanja (dulje od 12 mjeseci) na određenom području što uključuje i nedržavljane odnosno državljane u inozemstvu. Drugi razlog odnosi se na metodologiju prikupljanja podataka. Registar birača iskazuje podatke koji su usklađeni s podacima koje nadležnom tijelu prosljeđuju druga upravna tijela, prije svega matice građana i MUP. Posljedično, kredibilitet podataka u Registru birača u najvećem dijelu ovisi o ažurnosti drugih upravnih tijela. Tijekom savjetodavne rasprave sudionici su raspravili i pitanje vjerodostojnosti odnosno upotrebljivosti podataka prikupljenih u okviru popisa stanovništva za procjenu usklađenosti broja birača u postojećim izbornim jedinicama. U tom smislu ukazano je na dostupnost uobičajenih metoda provjere i filtriranja podataka prikupljenih postojećom metodom popisivanja stanovništva. Iznesene su stručne ocjene da je korištenjem ustaljenih matematičko-statističkih metoda aproksimacije odnosno primjerenih «filtera» moguće dobiti vjerodostojne procjene broja (punoljetnih) državljana s trajnijim mjestom života na pojedinim dijelovima Republike Hrvatske odnosno procjene broja državljana koji su napustili državu na dulje vrijeme.

samo na razloge kojima se zakonodavac vodio pri kreiranju izbornih jedinica. Ona se jednakom snagom odnosi i na pitanje vjerodostojnosti podataka o broju birača. Podaci o broju birača su podloga za primjenu delimitacijskih kriterija. Kao takvi predstavljaju postavku svakog izbornog sustava koji polazi od ustavnog jamstva jednake snage svakog glasa. Izborni sustav mora sadržavati vjerodostojne mehanizme putem kojih će građanima uvijek biti dostupan uvid u objektivan, stvaran broj osoba koje zadovoljavaju sva tri Ustavom propisana glasačka uvjeta – državljanstvo, punoljetnost i prebivalište – na području svake od izbornih jedinica koje čine neki izborni model. Nadzor nad provedbom ustavnog jamstva jednakog biračkog prava zajamčenog člankom 45. Ustava nije moguć ako podatak o broju birača na određenom području nije vjerodostojan. Stoga nedoumice, nejasnoće i nedosljednosti vezane uz objektivnost ovog podatka prijete urušavanjem povjerenja građana u objektivnost, nepristranost i pravičnost izbornog sustava. U nedostatku određene razine preciznosti podatka o stvarnom broju birača izborni sustav postaje arbitraran i riskira svoje urušavanje.

Ustavni sud je na očigledne institucionalne probleme s izvorima podataka o stvarnom broju birača upozorio već u svom Izvješću/2010:

»5. Ustavni sud je od Ministarstva uprave Republike Hrvatske za tražio podatke o popisu birača po svakoj izornoj jedinici na dan 1. studenoga 2010. Ministarstvo uprave je svojim dopisom klasa: 013-01/10-01/22, ur.broj: 515-03-01-02/1-10-2 od 11. studenoga 2010. odgovorilo da ne raspolaže traženim podacima. ... 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.

... 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.

Ustavni sud u tom smislu podsjeća 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 ZIJIZ-u, na terenu.«

Citirano stajalište ističe važnost činjenice da nadležna tijela izvršne vlasti nisu raspolagala potpunim i vjerodostojnim podacima o broju birača. Vodeći se njime smatrali smo da je bilo neophodno istaknuti da se tijekom ovog postupka ocjene ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora, koji se odvijao dvanaest godina nakon citiranog Izvješća/2010, također utvrdilo niz problematičnih aspekata prikupljanja i nadzora ispravnosti podataka o broju birača u Registru birača.

Tijekom postupka otvorilo se pitanje ažurnosti podataka o broju birača u Registru birača. Iz činjeničnog opisa koje čini dio obrazloženja odluke Ustavnog suda vidljivo je da je od Ministarstva pravosuđa i uprave zatraženo očitovanje vezano uz pitanje usklađivanja podataka u Registru s promjenama u broju umrlih državljana. U odnosu na pitanje na koji način je regulirana hipotetska situacija kada, primjerice, osoba s biračkim pravom u Republici Hrvatskoj, odseli u inozemstvo, gdje i premine, a o njezinoj smrti nisu službenim putem obavijestena nadležna tijela u Republici Hrvatskoj,

Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske odgovorilo je sljedeće:

»(...) temeljem članka 17. stavka 1. Zakona o registru birača, iz registra birača brišu osobe koje su izgubile biračko pravo smrću ili prestankom hrvatskog državljanstva, a da se brisanje iz registra birača, temeljem članka 17. stavka 2. istoga Zakona obavlja na način da se u rubrici 'Primjedba' upiše bilješka odnosno pravna osnova na temelju koje je izvršeno brisanje. Brisanje iz registra birača, u slučaju prestanka biračkog prava smrću, provodi se na temelju službene obavijesti nadležnog tijela. (...)«

Iz očitovanja proizlazi da brisanje preminulih osoba iz Registra birača ovisi o nadležnim tijelima druge države u kojoj je osoba preminula. Preciznije mogućnost brisanja ovisi o tome jesu li nadležna tijela druge države službenim putem obavijestila nadležna tijela u Hrvatskoj da je osoba preminula, odnosno o tome je li službena potvrda o smrti na neki drugi način dostavljena nadležnom matičnom uredu. U nedostatku takve službene obavijesti osoba ostaje upisana u Registar birača. Iako ova činjenica ne utječe na legitimnost samih izbora (s obzirom da će glasački listić namijenjen toj osobi ostati neiskorišten) ona iskrivljuje stvarno stanje stvari o broju birača. Tijekom predmeta nije utvrđeno koji je točan broj takvih situacija niti postoje naznake da se radi o nekom značajnijem broju. No, sama činjenica da unutar sustava Registra ne postoji mehanizam kojim se ova pojava može spriječiti odnosno putem kojeg se može preciznije utvrditi njen opseg dovoljna je da dovede u sumnju njegovu objektivnost.

Nadalje, Ustav odredbom stavka 2. članka 45. izričito uvodi prebivalište kao kriteriji raspodjele birača u izborne jedinice. Prebivalište je zakonodavac definirao Zakonom o prebivalištu.<sup>2</sup> Prema odredbi članka 12. Zakona o prebivalištu MUP je zadužen za nadzor nad ispunjavanjem obveze odjave prebivališta zbog trajnog iseljenja odnosno za nadzor trajanja i opravdanosti razloga na temelju kojih je zakonodavac dopustio privremeno izbjivanje bez odjave prebivališta. Posljedično, MUP ima izuzetno važnu odgo-

<sup>2</sup> Zakon o prebivalištu (»Narodne novine« broj 144/12., 158/13. i 115/14.) definira pojam prebivališta kao mjesto i adresu u Republici Hrvatskoj na kojoj se osoba trajno nastanila radi ostvarivanja svojih prava i obveza vezanih za životne interese kao što su obiteljski, profesionalni, ekonomski, socijalni, kulturni i drugi interesi. Prebivalište i boravište obvezno se prijavljuje policijskoj upravi ili postaji MUP-a, nadležnoj prema mjestu u kojem osoba ima prebivalište ili boravište. Osoba koja se iseljava iz Republike Hrvatske radi trajnog nastanjenja u drugoj državi dužna je odjaviti prebivalište. Ako osoba napušta prebivalište u trajanju duljem od godinu dana radi privremenog odlaska izvan Republike Hrvatske u svrhu obrazovanja, obavljanja poslova koji nisu trajnog karaktera i vezani su za određeno vremensko razdoblje, dugotrajnog liječenja i drugih razloga dužna je to prijaviti nadležnom tijelu na čijem području ima prijavljeno prebivalište, neposredno ili putem nadležne diplomatske misije – konzularnog ureda Republike Hrvatske u inozemstvu, uz prilaganje odgovarajuće dokumentacije o razlozima privremenog odlaska. Iz navedenih odredbi proizlazi da je zakonodavac odredio da privremeno izbjivanje osobe iz Republike Hrvatske ne znači gubitak prebivališta pod uvjetom da njeno izbjivanje nije trajnog karaktera odnosno da je vezano za određeno vremensko razdoblje koje je osoba dužna pobliže odrediti odgovarajućom dokumentacijom o zakonom određenim razlozima privremenog odlaska. Zakonodavac je također odredio da privremeno izbjivanje traje do 5 godina nakon čega je osoba koja ima potrebu produžiti svoje privremeno izbjivanje na daljnje 3 godine dužna dokazati nadležnom upravnom tijelu da ono nije trajnog karaktera. Nadalje, osobe koje trajno ili privremeno napuštaju državu u svojoj prijavi nadležnom tijelu moraju navesti mjesto i adresu prebivališta s koje se odjavljuje radi iseljavanja iz Republike Hrvatske te zemlju i mjesto u koje se useljava odnosno mjesto i adresu prebivališta koju napušta kao i zemlju i mjesto izvan Republike Hrvatske u koje privremeno odlazi, na koje vrijeme i razlog odlaska.

vornost i u pogledu osiguranja ispravnosti i ažurnosti podataka na kojima se temelji Registar birača.<sup>3</sup> Istovremeno, iz očitovanja koje je MUP uputio Ustavnom sudu proizlazi da postupak nadzora vjerodostojnosti podataka o prebivalištu građana nije detaljnije određen odnosno sam nadzor se ne obavlja redovno. MUP je u svom očitovanju Ustavnom sudu naveo kako se terenske provjere prijavljenog prebivališta ne provode preventivno nego isključivo u slučaju postojanja sumnje u danu izjavu o prijavi prebivališta (članak 10. Zakona o prebivalištu) odnosno da se provjere postojećih podataka o prebivalištu (članak 12. Zakona o prebivalištu) provode tek u slučajevima zaprimanja obavijesti od strane tijela javne vlasti te druge pravne ili fizičke osobe da konkretna osoba ne živi na prijavljenoj adresi. Iz takvog shvaćanja ovlasti iz članka

<sup>3</sup> Kako bi se rasvijetlile utvrđene razlike između podataka o broju birača iz Registra birača s jedne strane i Popisa 2021. s druge strane tijekom postupka pribavljeni su i službeni podaci DZZS-a o vanjskoj migraciji stanovništva Republike Hrvatske. Podaci ukazuju na jasan dugogodišnji trend negativnog migracijskog salda hrvatskih državljana. Prema podacima za razdoblje 2013. – 2021. godine ukupan broj stanovnika Republike Hrvatske smanjio se kroz vanjsku migraciju za 187.480 državljana. Dvije trećine tih državljana migriralo je u države Europske unije. Udio punoljetnih osoba u ukupnom broju ovih državljana očekivano nadmašuje maloljetne osobe. Istovremeno, podaci za isto razdoblje koje je Ustavnom sudu dostavio MUP u svom očitovanju iz lipnja 2022. ukazuju na značajno veći broj prijava privremenog odlaska u inozemstvo sukladno odredbi članka 3. stavka 5. Zakona o prebivalištu. Tako je prema podacima MUP-a tijekom 2013. godine prijavljeno 26.577 privremenih odlazaka dok je 2014. godine taj broj naglo porastao na 98.582 prijave. Tijekom 2015. godine kada su održani redovni parlamentarni izbori broj prijava privremenih odlazaka iznosio je 21.267, a tijekom 2016. godine kada su održani izvanredni parlamentarni izbori iznosio je 36.740. U razdoblju do sljedećih redovnih parlamentarnih izbora broj prijava privremenog odlaska sukladno članku 3. stavku 5. Zakona o prebivalištu iznosio je 46.167 za 2017. godinu, 36.162 za 2018. godinu te 40.633 za 2019. godinu. Tijekom 2020. godine kada su održani redovni parlamentarni izbori broj prijava iznosio je 25.361. Tijekom 2021. godine broj prijava iznosio je 29.147. Isti podaci ukazuju na značajnu vjerojatnost da se visoki udio ovih građana nije vratio u Republiku Hrvatsku niti nakon 5 godina izbjivanja. Primjerice, iz očitovanja MUP-a tako također proizlazi da je tijekom 2014. godine 29.730 građana prijavilo privremeni odlazak u inozemstvo na razdoblje od 5 godina. Istovremeno, po isteku tog razdoblja, tijekom 2019. godine MUP je zabilježio 13.368 prijava produljenja dok je iz podataka DZZS-a o vanjskoj migraciji vidljivo da se tijekom te iste godine u Hrvatsku vratilo odnosno doselilo 9.882 državljana. Sagledavajući te podatke otvara se pitanje statusa za najmanje 6.480 građana koji su tijekom 2014. godine prijavili privremeni odlazak kako bi usprkos izbjivanja iz države zadržali prebivalište. Ova ocjena nalazi daljnju potvrdu i u dostupnim službenim podacima za naredne godine. Iz očitovanja MUP-a tako proizlazi da je tijekom 2015. godine 21.267 građana prijavilo privremeni odlazak od čega ih je 14.459 prijavilo odlazak na razdoblje od 5 godina. Istovremeno, po isteku tog razdoblja, tijekom 2020. godine MUP je zabilježio 8.790 prijava produljenja dok je iz podataka DZZS-a o vanjskoj migraciji vidljivo da se tijekom te iste godine u Hrvatsku vratilo odnosno doselilo 8.460 državljana od čega ih je 4.575 migriralo nazad iz EU. Tijekom 2016. godine 36.740 građana je prijavilo privremeni odlazak od čega ih je 23.198 prijavilo odlazak na razdoblje od 5 godina. Istovremeno, po isteku tog razdoblja, tijekom 2021. godine MUP je zabilježio 16.199 prijava produljenja dok je iz podataka DZZS-a o vanjskoj migraciji vidljivo da se tijekom te iste godine u Hrvatsku vratilo odnosno doselilo 10.622 državljana od čega ih je 6.151 migriralo nazad s područja EU.

Navedeni podaci o vanjskim migracijama hrvatskih državljana mimo okvira propisanih Zakonom o prebivalištu otvaraju prostor ozbiljnim sumnjama u ažurnost evidencija od kojih se sastoji Registar birača, a koja je neophodna za učinkovitu provedbu temeljnog jamstva jednakog biračkog prava zajamčenog člankom 45. Ustava.

12. Zakona o prebivalištu proizlazi da MUP ne provodi sustavne terenske provjere ispravnosti podataka o prebivalištu u Republici Hrvatskoj.<sup>4</sup> Naglašavamo kako ažurnost podataka u Registru birača ovisi o postupanjima i kredibilitetu podataka koja prikupljaju različita državna tijela, prije svega MUP. Istovremeno iz očitovanja koje je MUP uputio Ustavnom sudu tijekom ovog predmeta moguće je zaključiti da nije ustrojen postupak nadzora vjerodostojnosti razloga na temelju kojih je osoba prijavila prebivalište u Republici Hrvatskoj iako stvarno živi u nekoj drugoj državi odnosno razloga na temelju kojih je prijavila privremeno izbjivanje iz Republike Hrvatske uz zadržavanje prebivališta unatoč dugotrajnom odsustvu iz države.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Istovremeno, službeno očitovanje MUP-a odstupa od podataka prikupljenih tijekom održane savjetodavne rasprave. Iz podataka koje su tijekom savjetodavne rasprave iznijeli predstavnici Ministarstva pravosuđa i uprave, a koji prikazuju usporedni prikaz razlika između Registra birača i Popisa birača u razdoblju 2013. – 2021. proizlazi da je u vrijeme parlamentarnih izbora održanih u listopadu 2015. razlika između ukupnog broja svih birača u Registru birača i Popisa (liste) birača koji se formirao za potrebe parlamentarnih izbora te godine iznosila 63.826 osoba dok je ta ista razlika u vrijeme izvanrednih parlamentarnih izbora iz rujna 2016. iznosila 38.324 osobe. Štoviše, dok je u vrijeme parlamentarnih izbora 2015. godine broj svih birača u Registru iznosio 3.818.893 birača, on se u periodu od tek godine dana smanjio za 40.369 i iznosio 3.778.524 birača. Tijekom savjetodavne rasprave ukazano je da ovu razliku u broju birača unutar perioda od godine dana dijelom objašnjava činjenica da je u periodu od ožujka do kolovoza 2016. godine MUP proveo široku terensku provjeru ispravnosti podataka o prebivalištu (84.232 terenska pregleda).

Tijekom postupka također je uočeno da podaci koje je MUP predočio Ustavnom sudu kroz svoje očitovanje iz lipnja 2022. pokazuju da broj odjava prebivališta po službenoj dužnosti (na temelju terenske provjere) tijekom 2016. godine očigledno odskae od ostalih godina. Primjerice broj ovakvih odjava iznosio je 20.519 tijekom 2014. godine odnosno 8.337 tijekom 2015. godine. Usporedbe radi broj odjava prebivališta po službenoj dužnosti tijekom 2016. godine iznosio je čak 45.163. Već sljedeće 2017. godine iznosio je duplo manje tj. 22.063 odjave, a tijekom 2018. godine iznosio je 8.810 odjava. Tijekom 2020. godine, kada su održani redovni izbori, broj odjava po službenoj dužnosti bio je 5.471, a 2021. godine iznosio je 3.612.

Navedeni podaci ukazuju da je tijekom 2016. godine održana široka terenska provjera zakonitosti prijave prebivališta. Takva provjera ispravnosti podataka o prebivalištu, koja je u okviru članka 12. Zakona o prebivalištu zadnji, a moguće i jedini put provedena 2016. godine, odstupa od trenutnog shvaćanja ovlasti iz konkretne zakonske odredbe koje je u okviru ovog postupka iznio MUP

<sup>5</sup> Komparativni pristup problemu ukazuje da se pitanje kredibiliteta podataka o broju stanovnika ili birača na temelju kojeg se određuje komparativna snaga biračkog prava u različitim jedinicama javlja i u drugim EU državama. To se posebno odnosi na one države unutar Europske unije koje se suočavaju sa sličnim izazovima koje migracija njihovih građana predstavlja za učinkovitu provedbu načela jednake težine biračkog prava odnosno za određivanje ujednačene snage izbornih jedinica. Tijekom održane savjetodavne rasprave ukazano je da se pri rješavanju ovog izazova većina europskih država oslanja na popise stanovništva (cenzuse) ili određene oblike registra stanovnika. Specifična metodološka obrada, filtriranja i sažimanja prikupljenih podataka ove izvore podataka čini statistički stabilnim pokazateljima stvarnog stanja. Pri tome imaju i određene pragmatične prednosti. Prvo, zahvaljujući EU zakonodavstvu popisi stanovništva su u velikoj mjeri metodološki ujednačeni u državama članicama EU. Drugo, provode se u redovnim ciklusima od deset godina što zakonodavcu pruža dovoljno vremena da zadovolji svoju obvezu ujednačavanja izbornih jedinica. Značajan dio sudionika savjetodavne rasprave složilo se u ocjeni da postojeći izborni sustav koji počiva na podacima o broju birača prikupljenih u okviru Registra birača nije dovoljno transparentan i razumljiv prosječnim građanima, pri čemu se većina usuglasila kako bi transparentnost i razumljivost određivanja realnog i ažurnog broja birača unutar pojedinih izbornih jedinica mogla biti unaprijeđena kada bi se ili

Odgovornost nije isključivo na MUP-u. Kao što smo istakli ranije, ne postoji autonomna kontrola ažurnosti podataka od strane upravnih tijela koja su nadležna za vođenje Registra birača unutra sustava Ministarstva pravosuđa i uprave. No, uz podijeljenu odgovornost dvaju ministarstava smatramo da treba istaknuti i suodgovornost Državnog izbornog povjerenstva.

Ustavni sud je kroz obrazloženje ove odluke u nekoliko narvata naglasio važnost povjerenja građana u sposobnost izbornog modela da osigura učinkovitu zaštitu njihovog ustavnog prava na jednako biračko pravo. Naglasio je također da je hrvatski izborni sustav i dalje obilježen nedostatkom ikakvog institucionalnog mehanizma koji bi imao jasnu odgovornost uklanjati značajnija odstupanja od načela jednakog biračkog prava između izbornih jedinica usprkos njegovom jasnom upozorenju iz 2010. godine, koje je ponovljeno 2015. godine. U tom svjetlu valja istaknuti da sukladno pozitivnim odredbama postojećeg zakonodavnog okvira odgovornost nadzora zakonite pripreme i provedbe izbora za zastupnike Sabora odnosno informiranja građana o provedbi izbora te mogućnosti ostvarenja zaštite biračkog prava u izbornom postupku (članak 48. Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor) povjerenja je DIP-u kao stalnom i neovisnom državnom tijelu (članak 2. Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu). Unatoč navedenom DIP je tijekom postupka izrazio svoje stajalište da nema ovlasti nadzora međusobne usklađenosti izborne snage izbornih jedinica. DIP je Ustavnom sudu priložio službenu pisanu izjavu u kojoj je izrazio svoje stajalište da kao »provedbeno tijelo« nije nadležno upozoravati na potrebu izmjena postojećeg zakonodavnog okvira odnosno biti inicijator »izmjena niti izbornog zakonodavstva niti drugih propisa kojim se uređuje materija koja može imati utjecaja na težinu glasova birača u odnosu na osvojene mandate na parlamentarnim izborima« već je dužno »provoditi izbore sukladno mjerodavnom zakonodavnom okviru«.

Slažemo se da je osnovna svrha DIP-a »provoditi izbore sukladno mjerodavnom zakonodavnom okviru«. Obveza usklađenosti izbornih jedinica unutar praga od +/- 5% je nesporno bitan dio tog zakonodavnog okvira. Propisana je Zakonom o izboru zastupnika u Hrvatski sabor. Unatoč tome DIP niti jednom nije javno istupio kako bi upozorio na važnost poštivanja te zakonske obveze odnosno poštivanja stajališta koje je Ustavni sud izrazio kroz Izvješće/2010. Isto tako, DIP nije proveo niti jednu kampanju osvješćivanja građana o mogućnostima zaštite svog prava na opće i jednako biračko pravo. Obje ovlasti stavljene su na raspolaganje DIP-u, ali nisu korištene.<sup>6</sup> Pitanje vjerodostojnosti podataka u Re-

uveo redovno ažuriran registar stanovnika ili kada bi se kao polazište uzeo Popis stanovništva koji pruža veću pouzdanost zbog ažuriranja koje se vrši svakih 10 godina.

<sup>6</sup> Iz očitovanja koje je DIP predao Ustavnom sudu u okviru održane savjetodavne rasprave proizlazi da su do redovnih parlamentarnih izbora 2020. godine hrvatski državljani iz redova nacionalnih manjina bili isključivani s glavnih lista birača dostavljenih biračkim mjestima u svih deset »redovnih« izbornih jedinica i segregirani u zasebnu XII. izbornu jedinicu neovisno o adresi svoga prebivališta usprkos činjenici što su na Popisu birača raspoređeni od I. do X. izborne jedinice sukladno adresi svog prebivališta. Očitovanje sugerira da je takva praksa bila uobičajena do 2020. godine. DIP je očigledno bio svjestan njenog postojanja i tada. No, usprkos tomu DIP zauzima stajalište da takva praksa nije u skladu s pozitivnim zakonskim odredbama neposredno prije izbora 2020. godine. U svom očitovanju DIP tako navodi da: »Sukladno čl. 51. Zakona o registru birača pripadnici nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj koji imaju pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru iskazuju se na općem izvatku iz popisa birača. Iz zaključenog popisa birača izrađuju se izvaci iz popisa birača sukladno utvrđenim biračkim mjestima,

gistu birača je također uređeno postojećim mjerodavnim zakonodavnim okvirom. DIP je mogao i morao biti svjestan svih opisanih nedostataka u pogledu ažuriranja Registra birača. Usprkos tomu nije iskoristio svoje zakonske ovlasti i pokušao osigurati da se ti nedostaci uklone kako ne bi prijetili urušavanjem zakonitosti demokratskih izbora.

Slijedom navedenog zaključujemo da mehanizmi postojećeg izbornog sustava i nadležna državna tijela koja su za njih odgovorna nisu preuzela odgovornost za prilagodbu neuravnoteženosti biračkog prava između postojećih izbornih jedinica zbog čega se neuravnoteženost biračkog prava građana koji žive u različitim dijelovima Republike Hrvatske nastavila razvijati i produbljivati tijekom više od jednog desetljeća, te je posljedično postala sustavnog karaktera. Štoviše, opisane nedosljednosti odnosno nedostatnosti mehanizama nadzora usklađenosti službenih evidencija u sklopu Registra birača sa stvarnim stanjem stvari, u onim okvirima koje je postavio Zakona o prebivalištu, ozbiljno urušavaju povjerenje u objektivnost i vjerodostojnost Registra birača kao službenog izvora podataka o broju birača. Posljedično, u mjeri u kojoj nije moguće s dovoljnom preciznošću utvrditi stvarno stanje broja birača u postojećim izbornim jedinicama dolazi do urušavanja same smislenosti biračkih uvjeta – punoljetnost, državljanstvo, prebivalište – izričito propisanih članom 45. Ustava.

Ovaj predmet je za Ustavni sud bio rijetka prilika da precizno utvrdi opisane nedostatke te zauzme jasna stajališta koja bi osigurala njihovo uklanjanje odnosno spriječila njihove negativne učinke u budućnosti. U tom zalaganju nismo uspjeli dobiti podršku većine Ustavnog suda. Prilika je propuštena. Utvrđeni rizici koje ti nedostaci stvaraju za izborni sustav su i dalje prisutni usprkos ovoj odluci Ustavnog suda. Preostaje nam nadati se da, za razliku od Ustavnog suda, Hrvatski sabor neće propustiti svoju priliku koju mu otvara ova odluka te da će pristupiti njihovom uklanjanju. Potičemo Hrvatski sabor da pri rješavanju ovog izazova uključi širi krug stručnjaka, prije svega iz znanstvenih područja matematike i statistike odnosno sociologije i politologije. Tijekom ovog predmeta uvjerali smo se u vrijednost njihovog znanja i svjedočili njihovoj spremnosti da svoj znanstveni kapital i vrijeme stave u službu javnog interesa. Uvjereni smo da bi svako povjerenje koje bi im bilo poklonjeno bilo vraćeno jačanjem povjerenja građana u izborni sustav.

Zagreb, 7. veljače 2023.

Sutkinja  
Lovorka Kušan, v. r.  
Sudac  
dr. sc. Goran Selanec, v. r.

koji se izvaci dostavljaju na pojedino biračko mjesto i koji služe kao osnova za utvrđivanje biračkog prava pristupjelog birača. Iz navedenog slijedi da je intencija zakonodavca i bila da su birači pripadnici nacionalne manjina primarno birači izborne jedinice kojoj pripadaju prema mjestu svog prebivališta, a što je i Državno izborni povjerenstvo i potvrdilo svojim zaključkom vezano za izbore za Hrvatski sabor 2020.

S obzirom na prije navedeno zakonsko uređenje, ne postoji drugi način evidencije birača pripadnika nacionalne manjine.«

Primjećujemo da je do ove promjene prakse od strane DIP-a došlo bez ikakvih promjena u izbornom zakonodavstvu. Promjena prakse rezultat je promjene u tumačenju postojećih zakonskih odredbi koje je DIP izrazio u formi »zaključka«. Isti ili sličan pristup korištenju svojih ovlasti DIP nije koristio niti u kontekstu zakonskog uvjeta usklađenosti izbornih jedinica u okviru praga od +/- 5% niti u kontekstu zakonskog uvjeta potpunosti i vjerodostojnosti podataka u Registru birača.