

ODLUKA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE
broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023.
(Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u
Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora)

S A Ž E T A K

Ustavni sud na sjednici održanoj 7. veljače 2023., na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), pokrenuo je postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora ("Narodne novine" broj 116/99.; u daljnjem tekstu: ZIJIZ), te ga je ukinuo s time da ukinuti zakon prestaje važiti 1. listopada 2023.

Ustavni sud u ovoj je odluci pošao od svoje dosadašnje prakse, to jest načelnih stajališta izraženih u Izvješću broj: U-X-6472/2010 od 8. prosinca 2010. i rješenju broj: U-I-4780/2014 od 24. rujna 2015.

I. Načelna stajališta iz Izvješća Ustavnog suda od 8. prosinca 2010.

Ustavni sud, 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).

Pozivajući se na podatke Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske o broju birača po izbornim jedinicama na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor održanima 25. studenoga 2007. i činjenicu da, uslijed migracija, demografskih i drugih promjena u strukturi birača, dolazi do narušavanja načela jednake težine biračkog glasa, Ustavni sud naglasio je nužnost izmjene odnosno dopune ZIJIZ-a. Upozorio je 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. Tim više što 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. Stoga je zakonodavcu ukazao na nužnost da se izmjenama i dopunama ZIJIZ-a odrede nadležna tijela i propišu pravila za provođenje tzv. postupka delimitacije, to jest postupka za određivanje i usklađivanje područja i granica izbornih jedinica. Ustavni sud upozorio je također da bi se u predstojećim izmjenama ili dopunama ZIJIZ-a trebala uvažavati mjerila tzv. zemljopisne kartografije. Ta mjerila zahtijevaju da se granice izbornih jedinica trebaju, što je više moguće, podudarati s administrativnim granicama upravno-teritorijalnih jedinica, uz uvažavanje prirodnih granica.

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

Ustavni sud zaključno je naglasio da bi nepoštovanje prethodnih zahtjeva, pod određenim okolnostima, moglo dovesti do nezakonitosti izbora:

"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."

II. Načelna stajališta iz rješenja Ustavnog suda od 24. rujna 2015.

Rješenjem Ustavnog suda broj: U-I-4780/2014 od 24. rujna 2015. odbačen je prijedlog predlagatelja HRAST - Pokret za uspješnu Hrvatsku za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZIJIZ-a.

Odlučujući o dopuštenosti prijedloga, Ustavni sud utvrdio je 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:

"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.

(...)

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)."¹

Predlagatelj je svojim prijedlogom zapravo prigovorio združenim učincima članka 39. Zakon 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 Hrvatskog sabora o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti, koji je u odnosu na ZIJIZ Ustavni sud već proveo 2010. godine, uputivši Hrvatskom saboru Izvješće/2010.

Ustavni sud istaknuo je da u uređivanju izbornog zakonodavstva zakonodavac ima široku slobodu procjene s time da mora poštovati ustavni zahtjev o jednakom biračkom pravu:

¹ 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.).

"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 navršениh 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."

Ustavni sud također se pozvao na standarde Venecijanske komisije kada je riječ o jednakosti biračkog prava i višemandatnim izbornim jedinicama:

"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."

III. Primjena načelnih stajališta u odluci iz 2023. godine

U ovom ustavnosudskom postupku, Ustavni sud nije se opredijelio ponovno uputiti Hrvatskom saboru izvješće, već je ukinuo osporeni ZIJIZ (s odgodnim učinkom). Dva su ključna razloga zbog kojih je Ustavni sud tako postupio. Prvi se odnosi na duljinu proteka vremena tijekom kojeg Hrvatski sabor nije ispunio svoju pozitivnu obvezu iz članka 45. Ustava. Drugi se odnosi na uvjerljivost niza podataka koji tijekom duljeg razdoblja, u svakom slučaju od Izvješća Ustavnog suda iz 2010. godine, odnosno rješenja iz 2015. godine, upozoravaju na kontinuirani trend povećanja razlika u broju birača između deset izbornih jedinica, i to unatoč tome što se u skladu s preporukama Venecijanske komisije distribucija mjesta u predstavničkom tijelu mora nadzirati barem svakih deset godina (po mogućnosti izvan izbornog razdoblja).

Unatoč navedenom, Hrvatski sabor do sada nije poduzeo nikakve korake kako bi osigurao učinkovitu provedbu ustavnog jamstva iz članka 45. Ustava, pa je već time došlo do povrede pozitivne obveze inherentne potrebi učinkovite zaštite tog ustavnog jamstva.

U odnosu na drugi razlog, to jest na dugotrajni trend sve veće razlike u težini biračkoga glasa, a kako bi utvrdio egzaktno podatke, Ustavni sud uzeo je u obzir kao relevantne podatke iz dvaju službenih, međusobno neovisnih izvora.

Prvi izvor su, polazeći iz utvrđenja iz Izvješća/2010, podaci Registra birača koji je kao relevantan izvor ustrojen Zakonom o registru birača.

Drugi izvor su, polazeći od stajališta da se izborne jedinice usklađuju sa stvarnim stanjem kretanja populacijskih trendova barem svakih deset godina, podaci prikupljeni Popisom stanovništva iz 2021. godine.

Stoga je, za razliku od situacije iz 2010. odnosno 2015. godine, u ovom ustavnosudskom postupku Ustavni sud raspolagao podacima na temelju kojih je mogao provjeriti i ocijeniti usklađenost stvarnog stanja u izbornim jedinicama s ustavnim jamstvom jednake težine biračkog prava.

Ustavni sud je nedvojbeno 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 i to na izborima 2015., 2016. i 2020. godine. Štoviše, oba izvora jasno potvrđuju dugotrajni trend povećanja jaza te upozoravaju da će se u nekim njegovim aspektima taj trend nastaviti.

Stavljanjem u odgovarajući odnos podatke o broju birača razvrstane prema deset izbornih jedinica u Republici Hrvatskoj na izborima za Hrvatski sabor 2015., 2016. i 2020. godine izlučenih iz Registra birača (iznesenim u Tablicama 2. - 4. obrazloženja ove odluke) 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, u sva tri izborna ciklusa prisutne su velike razlike u broju birača između pojedinih izbornih jedinica koje nisu u skladu sa zakonskim pragom od +/- 5 %. Riječ je o vrlo visokim odstupanjima između većine izbornih jedinica u 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. Odstupanja od zakonski dopuštenog praga +/- 5 % osobito su očita kada se izborne jedinice međusobno stave u izravan odnos jedan-na-jedan.

U svrhu dodatne provjere uočenih 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 na listama birača za parlamentarne izbore koji se na temelju Zakona o registru birača formiraju zaključavanjem Registra na točno određen dan prije izbora. Posljedično, Ustavni sud se njima služio kao dodatnom provjerom trenda koji proizlazi iz službeno objavljenih podataka s parlamentarnih izbora.

Podaci prikupljeni iz Registra birača u prosincu 2022. potvrđuju opisane trendove, to jest 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 ovim 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 s ni 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.

Stoga ti podaci ukazuju na daljnje urušavanje vrijednosti biračkog prava glasa u značajnom broju izbornih jedinica. Urušavanje se prvenstveno ogleda 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. izornoj jedinici biračko pravo glasa nosi 31.36 % manju težinu u odnosu na isto pravo u IV. izornoj jedinici, dok u IX. izornoj jedinici ono nosi 33.5 % manju težinu od istog prava u IV. izornoj jedinici. Biračko pravo glasa ima najveću vrijednost u IV. izornoj jedinici. Uz navedeni odnos sa VII. i IX. izornom jedinicom, biračko pravo glasa u toj jedinici ima 27.5 % veću težinu u odnosu na X. izornu jedinicu odnosno 24.7 % veću težinu u odnosu na II. izornu jedinicu.

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.

Ustavni sud je podatke iz Popisa stanovništva iz 2021. godine koristio zasebno i odvojeno od podataka pribavljenih iz Registra birača. Analiza podataka iz Popisa stanovništva iz 2021. potvrdila je trendove i zaključke koji proizlaze iz ranije analize podataka o broju birača u pojedinim izbornim jedinicama izraženim u Registru birača. Primjerice, u IV. izornoj jedinici utjecaj biračkog prava na konačni ishod izbornog postupka bio je 26.7 % veći od onog koji na isti postupak ima biračko pravo u IX. izornoj jedinici.

Sve navedeno dovelo je Ustavni sud do zaključka da je, usprkos jasnim stajalištima i upozorenjima Ustavnog suda iz Izvješća/2010 i rješenja iz 2015. godine, hrvatski izborni sustav i dalje ostao bez ikakvog institucionalnog mehanizma koji bi imao jasnu odgovornost za uklanjanje značajnijih odstupanja od načela jednakog biračkog prava među izbornim jedinicama.

Međutim, za razliku od 2010. i 2015. godine, Ustavni sud je u ovom ustavnosudskom postupku na raspolaganju imao dva neovisna izvora podataka koje je bilo moguće odvojeno koristiti u svrhu stjecanja empirijski utemeljenog odnosno objektivnog i stabilnog uvida u stvarno stanje razlika u broju birača i njihovog utjecaja na težinu pojedinačnog glasa ovisno o geografskoj lokaciji na području Republike Hrvatske. Pri tome je Ustavni sud uočio i određene nedosljednosti koje je uzeo u obzir u svojoj ocjeni.

Naime, prema službenim podacima Ministarstva pravosuđa i uprave, odnosno Državnog izbornog povjerenstva, objavljenim na osnovi Registra birača za potrebe redovnih parlamentarnih izbora 2020. godine, ukupni broj birača za postojećih deset izbornih jedinica iznosio je 3.674.665 birača, dok je Popisom stanovništva iz 2021. godine utvrđeno da na području Republike Hrvatske uobičajeno mjesto stanovanja ima 3.871.833 stanovnika. Ti podaci stvaraju privid da čak 94,4 % ukupnog broja građana Republike Hrvatske ima biračko pravo.

Privid tako 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 državljana, što je za 496.925 manje od broja birača (punoljetnih državljana s prebivalištem) iz Registra birača.

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, naglasio je da uočene razlike u službenim podacima o broju birača ne smiju umanjiti povjerenje građana u zakonitost i demokratičnost 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.

Stoga, 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.

Na temelju svega navedenog, a polazeći od svojih ranijih načelnih stajališta i utvrđenja do kojih je došao u ovom ustavnosudskom postupku, Ustavni sud ponovo je naglasio temeljnu važnost koju jamstvo jednakosti prava glasa, zajamčeno člankom 45. Ustava, ima za legitimitet i redovno funkcioniranje demokratskog političkog sustava. Istovremeno, uvažavajući slobodu procjene koju je Ustav povjerio Hrvatskom saboru u odnosu na definiranje izbornog sustava, Ustavni sud je, počevši s Izvješćem iz 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. godine kada je naglasio da neće biti sklon proglašavati neustavnim tek jedan dio 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:

"44. Na kraju je potrebno podsjetiti da zakonodavcu uvijek ostaje otvorena pravna mogućnost da odabere i drugi mogući pristup, to jest da se umjesto mijenjanja područja i granica izbornih jedinica opredijeli za usklađivanje broja mandata s brojem birača u pojedinoj (fiksnoj) izornoj jedinici, na koju je mogućnost također upućeno u

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

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 koji mogu ugroziti primjenu jamstva jednakog 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 svoju 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.

Ustavni sud utvrdio je da utvrđene razlike u broju birača između velikog broja izbornih jedinica, koje razlike proizlaze iz neovisnih službenih izvora i koje su prisutne kroz dugo razdoblje, dovode u sumnju demokratski karakter cjelokupnih izbora s obzirom na očito odstupanje od supstancijalnog aspekta jamstva jednakog i općeg biračkog prava iz članka 45. Ustava. Štoviše, opseg odstupanja ukazuje na visoku vjerojatnost izravnog i neposrednog utjecaja na konačni ishod izbornog postupka ako bi on bio proveden prema postojećim zakonskim odredbama.

Suočen s navedenim činjenicama Ustavni sud zaključio je 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.

Slijedom navedenog, Ustavni sud je na temelju članka 56. stavka 2. Ustavnog zakona utvrdio da ZIJIZ nije u suglasnosti s člankom 45. Ustava, pa ga je stoga ukinuo.

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.