

# USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1459

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Petar Klarić, predsjednik Suda, te suci Marijan Hranjski, Mario Kos, Ivan Matija, Ivan Mrkonjić, Jasna Omejec, Željko Potočnjak, Agata Račan, Smiljko Sokol, Nevenka Šernhorst, Vice Vukojević i Milan Vuković, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 11. svibnja 2004. godine, donio je

## ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izboru predsjednika Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 22/92, 42/92 – ispravak i 71/97), te se ukidaju odredbe:

– članka 44. stavaka 1. i 2.,

– članka 47. stavka 1. u dijelu koji glasi: »kao i kandidat za predsjednika Republike koji je nezadovoljan takvom odlukom«.

II. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom cijelog Zakona iz točke I. ove izreke.

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

### Obrazloženje

1. GONG, udruga iz Zagreba, zastupana po izvršnoj direktorici Aleksandri Kuratko (u daljnjem tekstu: predlagateljica) podnijela je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 44. stavaka 1. i 2. Zakona o izboru predsjednika Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 22/92, 42/92– ispravak i 71/97, u daljnjem tekstu: Zakon o izboru predsjednika).

Predlagateljica je uz navedeni prijedlog podnijela i alternativni prijedlog za pokretanje postupka i ukidanje cijelog Zakona o izboru predsjednika.

Na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 49/02 – pročišćeni tekst), Ustavni sud je sam pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 47. stavka 1. Zakona o izboru predsjednika.

### I.

2. Osporene odredbe članka 44. stavaka 1. i 2. Zakona o izboru predsjednika glase:

»Članak 44. (stavci 1. i 2.)

Politička stranka, dvije ili više političkih stranaka, odnosno birači koji su predložili kandidata za predsjednika Republike Hrvatske kao i kandidati za predsjednika Republike Hrvatske mogu podnijeti prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja.

Prigovor zbog nepravilnosti u postupku izbora može podnijeti samo ona politička stranka, dvije ili više političkih stranaka i birači o čijim se kandidatima glasovalo na izborima za predsjednika Republike kao i sami kandidati za predsjednika Republike o kojima se glasovalo«.

3. Predlagateljica smatra da osporeni članak 44. stavci 1. i 2. Zakona o izboru predsjednika nisu u suglasnosti s odredbom članka 91. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, jer iz odredbe članka 91. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske proizlazi širi krug osoba ovlašten na pokretanje postupka radi zaštite izbornog prava negoli je to propisano odredbama Zakona o izboru predsjednika.

Nadalje, predlagateljica se poziva na članak 47. Zakona o izboru predsjednika koji

propisuje da protiv rješenja izbornog povjerenstva podnositelj prigovora kao i kandidat za predsjednika Republike koji je nezadovoljan takvom odlukom imaju pravo žalbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Predlagateljica navodi da se prema odredbi članka 91. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske žalba podnosi putem nadležnog izbornog povjerenstva u roku 48 sati od dana kad je *primljeno* pobijano rješenje kojim je riješeno o prigovoru. Osporenim odredbama Zakona o izboru predsjednika, međutim, biračima uopće nije omogućeno sudjelovanje u postupcima koji prethode donošenju rješenja, pa oni to rješenje ne mogu niti primiti, čime im je uskraćeno pravo na ulaganje žalbe Ustavnom sudu.

*Prijedlog je osnovan.*

4. Neposredno mjerodavne za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 44. stavaka 1. i 2. Zakona o izboru predsjednika jesu odredbe članka 5. stavka 1., članka 83. stavka 2. i članka 131. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske, koje propisuju:

»Članak 5. (stavak 1.)

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi s Ustavom i sa zakonom.

Članak 83. (stavak 2.)

Zakone (organski zakoni) kojima se razrađuju (...) izborni sustav (...) Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika.

Članak 131. (stavak 2.)

Ustavni zakon donosi se po postupku određenom za promjenu Ustava«.

5. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske je po sili članka 131. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske propis koji ima pravnu snagu samog Ustava, jer se donosi i mijenja u postupku u kojem se donosi i mijenja Ustav Republike Hrvatske.

Nasuprot tome, Zakon o izboru predsjednika je po osnovi članka 83. stavka 2. Ustava organski zakon koji se donosi većinom glasova svih zastupnika, pa ima nižu pravnu snagu od Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Sukladno navedenom, uvažavajući odredbu članka 5. Ustava Republike Hrvatske, Zakon o izboru predsjednika mora biti u suglasnosti s Ustavom, ali i s mjerodavnim odredbama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske koji ima snagu Ustava.

6. U postupcima vezanim uz izbore nadležnost Ustavnog suda utvrđena je člankom 128. alinejom 8. Ustava, koji propisuje da Ustavni sud nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske u odredbama glave IX. (članci 87. do 96.) razrađuje nadležnost Ustavnog suda određenu člankom 128. alinejom 8. Ustava.

Člankom 91. stavkom 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske propisano je:

»Članak 91. (stavak 1.)

(1) Političke stranke, kandidati, najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača izborne jedinice u kojoj se provode izbori imaju pravo protiv rješenja nadležnoga izbornog povjerenstva u zaštiti izbornog prava podnijeti žalbu Ustavnom sudu (izborni spor)«.

Prema navedenoj odredbi, pravo podnijeti žalbu Ustavnom sudu protiv rješenja nadležnog izbornog povjerenstva u zaštiti izbornog prava imaju:

- 1) političke stranke,
- 2) kandidati,
- 3) najmanje 100 birača, ili
- 4) najmanje 5% birača izborne jedinice u kojoj se provode izbori.

Nasuprot tome, osporena odredba članka 44. stavka 1. Zakona o izboru predsjednika propisuje da pravo podnijeti prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja, imaju:

- 1) politička stranka koja je predložila kandidata za predsjednika,
- 2) dvije ili više političkih stranaka koje su predložile kandidata za predsjednika,
- 3) birači koji su predložili kandidata za predsjednika,
- 4) kandidati za predsjednika.

Nadalje, osporena odredba članka 44. stavka 2. Zakona o izboru predsjednika propisuje da pravo podnijeti prigovor u postupku izbora imaju:

- 1) samo ona politička stranka odnosno dvije ili više političkih stranaka o čijem se kandidatu glasovalo na izborima,
- 2) samo birači o čijim se kandidatima glasovalo na izborima,
- 3) samo kandidati za predsjednika o kojima se glasovalo.

U oba navedena slučaja zakonodavac je propisao uži krug ovlaštenika prava na podnošenje prigovora od onog propisanog mjerodavnom odredbom članka 91. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, kojim je pravo žalbe dano širem krugu ovlaštenika, i to:

- 1) svakoj političkoj stranci, a ne samo političkoj stranci ili političkim strankama koja je ili koje su predložile kandidata za predsjednika, odnosno ne samo onoj ili onima o čijem se kandidatu glasovalo na izborima,
- 2) svakom kandidatu za predsjednika,
- 3) biračima, pod uvjetom da je prigovor odnosno žalbu podnijelo najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača u izbornoj jedinici u kojoj se provode izbori, a ne onim biračima koji su predložili kandidate za predsjednika odnosno o čijim se kandidatima glasovalo na izborima.

Ustavni sud napominje da dio osporene odredbe članka 44. stavka 2. Zakona o izboru predsjednika kojim se pravo na podnošenje prigovora u postupku izbora daje samo kandidatima za predsjednika »o kojima se glasovalo« ne isključuje pravo nijednog kandidata za predsjednika da podnosi prigovor prema odredbi članka 91. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. To stoga što se »kandidatom« uvijek mora smatrati samo onaj izborni natjecatelj o kojemu se na izborima glasuje. Sukladno tome, u prvom krugu glasovanja za predsjednika kandidatima se moraju smatrati svi pravovaljano predloženi natjecatelji koje je nadležno izorno povjerenstvo uvrstilo u listu kandidata iz članka 11. Zakona o izboru predsjednika. U drugom krugu glasovanja kandidatima se moraju smatrati samo dvoje natjecatelja koji su u prvom krugu glasovanja dobili najviše glasova (članak 17. stavak 2. Zakona o izboru predsjednika). Ostali natjecatelji iz prvog kruga koji se nisu uspjeli kvalificirati u drugi krug glasovanja po prirodi stvari u drugom krugu više nisu niti se mogu smatrati kandidatima. Stoga dio odredbe članka 44. stavka 2. Zakona o izboru predsjednika kojim se pravo na podnošenje prigovora u postupku izbora daje samo kandidatima za predsjednika »o kojima se glasovalo« sadržajno nije nesuglasan odredbi članka 91. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, ali predstavlja nepotrebno opterećenje zakonskog teksta koje može dovesti do nesporazuma u tumačenju pojma »kandidat«.

Nadalje, dijelovi odredaba članka 44. stavaka 1. i 2. Zakona o izboru predsjednika koji propisuju da pravo na podnošenje prigovora imaju »birači koji su predložili kandidata za predsjednika Republike« odnosno »birači o čijim se kandidatima glasovalo na izborima« ne bi se mogli smatrati suprotnim odredbi članka 91. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, jer je pravo na podnošenje prigovora imanentno svim ovlaštenim predlagateljima kandidata u izbornom postupku, pa je zakonodavac bio ovlašten to pravo predvidjeti i u slučaju izbora za predsjednika Republike. Priznavanje prava na pokretanje izbornog spora biračima koji su predložili kandidata na izborima ne isključuje, međutim,

obvezu zakonodavca da to pravo prizna i ostalim biračima pod uvjetima propisanim člankom 91. stavkom 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, to jest pod uvjetom da prigovor i žalbu podnese najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača izborne jedinice u kojoj se provode izbori.

Ustavni sud utvrđuje da ovlaštenici prava na podnošenje prigovora nadležnom izbornom povjerenstvu (kao prvostupanjskom tijelu nadležnom za rješavanje izbornih sporova) moraju biti istovjetni ovlaštenicima prava na podnošenje žalbe Ustavnom sudu (kao drugostupanjskom tijelu nadležnom za rješavanje izbornih sporova), jer se radi o jedinstvenom pravnom postupku i jedinstvenom krugu ovlaštenika na podnošenje sredstava pravne zaštite u izbornim sporovima.

Navedeno stajalište Ustavni sud je izrazio u Odluci broj: U-VII-226/2004 od 23. siječnja 2004. godine (»Narodne novine«, broj 11/2004), kojom je usvojio žalbu žalitelja (100 birača) utvrdivši da su oni ovlašteni u izbornom sporu podnijeti kako prigovor, tako i žalbu na rješenje o prigovoru.

Slijedom navedenog, osporene odredbe članka 44. stavaka 1. i 2. Zakona o izboru predsjednika suprotne su odredbi članka 91. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, jer propisuju uži krug subjekata ovlaštenih na podnošenje prigovora i žalbe u postupku zaštite izbornog prava od onog propisanog u članku 91. stavku 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Stoga Ustavni sud utvrđuje da osporene odredbe članka 44. stavaka 1. i 2. Zakona o izboru predsjednika nisu u suglasnosti s načelom ustavnosti i zakonitosti propisanim člankom 5. Ustava Republike Hrvatske, pa ih je iz navedenih razloga ukinuo.

8. Za razliku od Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske koji ne razlikuje ovlaštenike prava na podnošenje (prigovora i) žalbi u izbornim sporovima ovisno o fazi izbornog postupka, Zakon o izboru predsjednika razlikuje ovlaštenike prava na izjavljivanje prigovora (i žalbe) u zaštiti izbornog prava ovisno o tome je li nepravilnost učinjena u postupku kandidiranja ili u postupku izbora.

Prema stajalištu Ustavnog suda, obveza je zakonodavca da u Zakonu o izboru predsjednika omogući pravo prigovora i žalbe u izbornim sporovima svim pravnim subjektima kojima to omogućuje Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske neovisno o fazi izbornog postupka.

Ta obveza, međutim, ne isključuje pravo zakonodavca da u Zakonu o izboru predsjednika propiše pravila kojima se uređuje način predstavljanja ovlaštenih podnositelja prigovora i žalbe, uključujući i način zaprimanja rješenja nadležnih tijela, u slučajevima kada prigovor i žalbu podnosi skupina birača neovisno o tome radi li se o skupini birača kao ovlaštenom predlagatelju kandidata iz članka 7. stavka 1. Zakona o izboru predsjednika ili o najmanje 100 birača odnosno najmanje 5% birača izborne jedinice u kojoj se provode izbori.

## II.

9. Odredbom članka 47. stavka 1. Zakona o izboru predsjednika propisano je tko su ovlaštenici prava na podnošenje žalbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske protiv rješenja nadležnog izbornog povjerenstva.

Odredba članka 47. stavka 1. Zakona o izboru predsjednika glasi:

»Članak 47. (stavak 1.)

Protiv rješenja Izbornog povjerenstva Republike Hrvatske podnositelji prigovora kao i kandidat za predsjednika Republike koji je nezadovoljan takvom odlukom, imaju pravo žalbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske«.

Rješavanje izbornih sporova koji nisu u nadležnosti sudova Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ustrojeno je u dva stupnja. U prvostupanjskom postupku

koji se pokreće prigovorom zbog nepravilnosti u izbornom postupku o prigovoru rješava nadležno izborno povjerenstvo. U drugostupanjskom postupku koji se pokreće žalbom protiv prvostupanjskog rješenja nadležnog izbornog povjerenstva o žalbi rješava Ustavni sud Republike Hrvatske.

Navedeni dvostupanjski postupak rješavanja izbornih sporova predstavlja jedinstveni pravni postupak. To znači da su ovlaštenici prava na podnošenje žalbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske kao drugostupanjskom tijelu samo oni ovlašteni subjekti koji su prethodno podnijeli prigovor nadležnom izbornom povjerenstvu kao prvostupanjskom tijelu. Nepodnošenje prigovora protiv nepravilnosti u izbornom postupku nadležnom izbornom povjerenstvu isključuje pravo na podnošenje žalbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Nasuprot tome, u članku 47. stavku 1. Zakona o izboru predsjednika pravo na podnošenje žalbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske dano je – osim ovlaštenim podnositeljima žalbe (to jest, prethodnim podnositeljima prigovora) – i kandidatu za predsjednika Republike koji je nezadovoljan konkretnom odlukom nadležnog izbornog povjerenstva, iako taj kandidat nije bio podnositelj prigovora u povodu kojega je doneseno osporavano rješenje.

Osporenom je odredbom, prema tome, pravo žalbe dano kandidatu za predsjednika protiv rješenja nadležnog izbornog povjerenstva donesenog u postupku koji kandidat nije niti pokrenuo niti je u tom postupku bio stranka.

Ustavni sud utvrđuje da se i u postupku zaštite izbornog prava (izbornom sporu) moraju poštivati načela objektivnog pravnog poretka, a osobito načela jedinstvenosti postupka i stranačke legitimacije, jer su ona temelj općeg postupovnog prava Republike Hrvatske i jamac pravne sigurnosti. Ni posebna važnost izbornog postupka za predsjednika Republike Hrvatske, koju je Ustavni sud uzeo u obzir u ovom ustavnosudskom predmetu, ne može opravdati sporni dio odredbe članka 47. stavka 1. Zakona o izboru predsjednika. Pri tome se osobito mora uvažiti i činjenica da je svaki kandidat za predsjednika zakonom ovlašten na podnošenje prigovora i na pokretanje postupka zaštite svoga izbornog prava, a time i na podnošenje žalbe Ustavnom sudu protiv rješenja nadležnog izbornog povjerenstva s kojim je nezadovoljan.

Stoga – unatoč važnosti pitanja koje uređuje članak 47. stavak 1. Zakona o izboru predsjednika – propuštanje otvorene zakonske mogućnosti na podnošenje prigovora dovodi i u slučaju kandidata za predsjednika Republike Hrvatske do postupovne nemogućnosti podnošenja žalbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Iz navedenih je razloga Ustavni sud ukinuo dio odredbe članka 47. stavka 1. Zakona o izboru predsjednika koji glasi: »kao i kandidat za predsjednika Republike Hrvatske koji je nezadovoljan takvom odlukom«, jer je taj dio odredbe u nesuglasnosti s načelom vladavine prava kao najvišom vrednotom ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenom u članku 3. Ustava Republike Hrvatske.

Odredba članka 47. stavka 1. Zakona o izboru predsjednika, nakon ukidanja dijela nesuglasnog Ustava Republike Hrvatske, glasi: »Protiv rješenja Izborne komisije Republike Hrvatske podnositelji prigovora imaju pravo žalbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske.«

10. U skladu s odredbama članka 55. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, odlučeno je kao u točki I. izreke.

### III.

11. Predlagateljica je Ustavnom sudu podnijela i alternativni prijedlog za pokretanje postupka i ukidanje cjelokupnog Zakona o izboru predsjednika i Zakona o lokalnim izborima.

U prilog alternativnom prijedlogu predlagateljica ističe svoje stajalište »da ne treba ukidati samo pobijane odredbe izbornih zakona nego da su zbog njihove iznimne važnosti i utjecaja na druge odredbe spomenutih izbornih zakona spomenuti izborni zakoni u cijelosti neustavni.

Radi se o permanentnom kršenju prava preko tri milijuna birača u Republici Hrvatskoj koje traje već 12 godina jer postojeće odredbe o zaštiti izbornog prava predstavljaju samo reprodukciju odredaba koje su postojale u svim izbornim zakonima donesenima od 1990. godine pa do danas«.

Ustavni sud nije prihvatio alternativni prijedlog predlagateljice. U ustavnosudskom postupku utvrdio je da osporene i ukinute odredbe članka 44. stavaka 1. i 2. i dio odredbe članka 47. stavka 1. Zakona o izboru predsjednika koji glasi: »kao i kandidat za predsjednika Republike koji je nezadovoljan takvom odlukom« čine zasebnu normativnu cjelinu kojom se uređuje pitanje aktivne legitimacije za podnošenje sredstava pravne zaštite u izbornim sporovima. Stoga razlozi zbog kojih je u ovom ustavnosudskom postupku utvrđena njihova nesuglasnost s člankom 91. stavkom 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske nisu mjerodavni za ostale odredbe Zakona o izboru predsjednika.

12. U skladu s člankom 27. stavkom 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, odlučeno je kao u točki II. izreke.

Objava ove Odluke u »Narodnim novinama« temelji se na članku 29. stavku 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Broj: U-I-2495/2002

Zagreb, 11. svibnja 2004.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik

**dr. sc. Petar Klarić**, v. r.