



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-VIIA-2931/2025

Zagreb, 8. lipnja 2025.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik Suda, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Sanja Bezbradica Jelavić, Dražen Bošnjaković, Ante Galić, Biljana Kostadinov, Lovorka Kušan, Maša Marochini Zrinski, Rajko Mlinarić, Goran Selanec, Frane Staničić i Miroslav Šumanović, odlučujući u izbornom sporu o žalbi Nike Silić Maroević iz Račišća, kandidatkinje za gradonačelnicu Grada Korčule, koju zastupa Siniša Babić, odvjetnik u Odvjetničkom društvu Babić, Brborović & partneri j.t.d. u Zagrebu, na sjednici održanoj 8. lipnja 2025. donio je

ODLUKU

Odbija se kao neosnovana žalba Nike Silić Maroević u postupku izbora za gradonačelnika/gradonačelnicu Grada Korčule, izjavljena protiv rješenja Županijskog izbornog povjerenstva Dubrovačko-neretvanske županije KLASA: 012-01/25-01/4, URBROJ: 2117-04-25-37 od 5. lipnja 2025.

Obrazloženje

1. Nika Silić Maroević, kandidatkinja za gradonačelnicu Grada Korčule (u daljnjem tekstu: žaliteljica), podnijela je 7. lipnja 2025. žalbu protiv rješenja Županijskog izbornog povjerenstva Dubrovačko-neretvanske županije (u daljnjem tekstu: ŽIP) KLASA: 012-01/25-01/4, URBROJ: 2117-04-25-37 od 5. lipnja 2025. (u daljnjem tekstu: osporeno rješenje).

2. Osporenim rješenjem ŽIP je odlučio o prigovorima žaliteljice (i o prigovorima Frana Jeričevića, također kandidata za gradonačelnika Grada Korčule) protiv odluke Gradskog izbornog povjerenstva Grada Korčule (u daljnjem tekstu: GIP) o rezultatima drugog kruga glasanja za izbor gradonačelnika Grada Korčule, održanog 1. lipnja 2025.

Djelomično je prihvatio prigovore žaliteljice i Frana Jeričevića, ocijenivši da je na rezultate izbora jedino utjecalo pogrešno stajalište biračkih odbora da su glasački listići serijskih brojeva 729 i 3705 nevažeći. Stoga je navedene glasačke listiće utvrdio važećima, jednog u korist žaliteljice i jednog u korist Frana Jeričevića, sukladno volji birača izraženoj na tim listićima.

Izreka i obrazloženje osporenog rješenja ŽIP-a glase:

"I. Djelomično se prihvaćaju prigovori Frana Jeričević i Nike Silić Maroević poništavaju točke I. i II. rezultata izbora za gradonačelnika Grada Korčule od 2. lipnja 2025.

II. Županijsko izborno povjerenstvo Dubrovačko-neretvanske županije utvrđuje da je na izborima održanim 1. lipnja 2025. za izbor gradonačelnika Grada Korčule od ukupno 4949 birača upisanih u popis birača, glasovanju pristupilo 3319 birača, odnosno 67,06%, od čega je prema glasačkim listićima glasovalo 3319 birača, odnosno 67,06%. Važećih glasačkih listića bilo je 3248, odnosno 97,86 %. Nevažećih glasačkih listića bilo je 71, odnosno 2,14%.

Županijsko izborno povjerenstvo Dubrovačko-neretvanske županije utvrđuje da je kandidat Frano Jeričević, Hrvatska demokratska zajednica - HDZ, Hrvatska seljačka stranka - HSS, Hrvatska stranka prava dr. Ante Starčević - HSP AS i Hrvatska stranka umirovljenika - HSU dobio 1626 glasova, a kandidatkinja Nika Silić Maroević, Socijaldemokratska partija Hrvatske - SDP dobila 1622 glasa.

III. Na snazi ostaje točka III. rezultata izbora za gradonačelnika Grada Korčule kojom je na osnovi članka 97. stavak 1. Zakona utvrđeno da je za gradonačelnika Grada Korčule izabran Frano Jeričević.

IV. U preostalom dijelu prigovori se odbijaju kao neosnovani.

Obrazloženje

1. Gradsko izborno povjerenstvo Grada Korčule (dalje GIP Korčula) utvrdilo je i objavilo rezultate drugog kruga glasovanja za izbor gradonačelnika Grada Korčule koji su provedeni 1. lipnja 2025. Za gradonačelnika Grada Korčule izabran je Frano Jeričević sa 1625 glasova.

2. Kandidati Frano Jeričević i Nika Silić Maroević, podnijeli su pravodobne prigovore na rezultate drugog kruga glasovanja za izbor gradonačelnika Grada Korčule.

3. Kandidat Frano Jeričević u svom prigovoru dovodi u sumnju valjanost šest određenih listića u drugom krugu lokalnih izbora za gradonačelnika Grada Korčule održanih 1. lipnja 2025. u Korčuli i to serijske brojeve 360, 373 i 212 sa biračkog mjesta broj 1, serijski broj 1037 sa biračkog mjesta broj 2, serijski broj 1840 sa biračkog mjesta broj 3 i serijski broj 4059 sa biračkog mjesta broj 7.

4. Kandidatkinja Nika Silić Maroević u svom prigovoru navodi da su nepravilno utvrđeni nevažeći i važeći glasački listići i to listić serijskog broja 0003705 koji je proglašen nevažećim iako je na njemu nedvojbeno zaokružen redni broj 2, listići serijskih brojeva 0003832, 0003787, 0003985, 0003566 i 0003482 na kojim je podcrtana odnosno zaokružena isključivo kratica 'HDZ' bez zaokruživanja rednog broja, imena kandidata ili naziva stranke te listić serijskog broja 0003840 na kojem je nacrtan krug lijevo od naziva Hrvatska demokratska zajednica, ali bez kontakta sa rednim brojem, koji su proglašeni važećim, a po stajalištu kandidatkinje ti listići nisu važeći. Ukazuje da je na biračkom mjestu broj 1 listić sa sličnim obilježjima (podcrtavanje jedne stranke bez zaokruživanja rednog broja kandidata proglašen nevažećim). Ističe da predsjednica GIP-a Korčula nije dopustila fotografiranje spornih listića niti je u zapisnik prilikom njihove kontrole upisala nepravilnosti na listićima. Ukazuje na nejednako postupanje GIP-a Korčula koje se sastoji u tome da je prilikom kontroliranja glasačkih listića na zahtjev kandidatkinje bio pozvan i protukandidat, a u obrnutoj situaciji ona nije pozvana na kontrolu listića traženu od strane protukandidata. Tvrdi da je na listićima serijskih brojeva 3566 i 3482 došlo do izmjene u odnosu na kontrolu od 2. lipnja 2025. tako što je na tim listićima bila zaokružena kratica 'HDZ' a na narednoj kontroli (03. lipnja 2025.) bio je zaokružen i redni broj ispred kandidata HDZ-a, dok je na listiću serijskog broja 3777 na kontroli 2. lipnja 2025. redni broj ispred kandidata HDZ bio prekriven, ali nije zaokružen, a na ponovnoj kontroli (3. lipnja 2025.) uočeno je i da je zaokružen redni broj. Smatra da su propusti u izbornom procesu bili i nezakonita dostava izbornih materijala sa dva biračka mjesta, jer su ih dostavili članovi povjerenstva, a ne članovi biračkih odbora, od kojih je jedan član proširenog sastava povjerenstva iz redova HDZ- a.

5. Na prigovore kandidata pismeno se očitovala predsjednica GIP-a Korčula, koja u bitnom navodi da su svi navodi prigovora o nepravilnostima tijekom izbornog procesa, neosnovani i ničim potkrijepljeni.

6. Prigovori su u pretežitom dijelu neosnovani, a samo djelomično su osnovani.

7. S obzirom na sadržaj prigovora, te činjenice da su rezultatima drugog kruga glasovanja za izbor gradonačelnika Grada Korčule utvrđena 73 nevažeća glasačka listića, ponovnim pregledom svih nevažećih glasačkih listića sa 7 biračkih mjesta na području Grada Korčule, utvrđen je nevažećim 71 glasački listić. Naime, dva glasačka listića i to serijskog broja 729 sa biračkog mjesta 1 jednoglasno je utvrđen važećim u korist kandidata Frana Jeričevića (zaokružen broj ispred imena kandidata pod rednim brojem 1, a na rednom broju 2 stavljena je oznaka x), kao i glasačkih listić serijskog broja 3705 sa biračkog mjesta broj 6 jednoglasno je utvrđen važećim u korist kandidatkinje Nike Silić Maroević (zaokružen broj ispred imena kandidatkinje pod rednim brojem 2, a ispod teksta napisano je 'ko plaća vodotoranj').

8. Protivno shvaćanju kandidatkinje Nike Silić Maroević listići serijskih brojeva 0003832, 0003787, 0003985, 0003566, 0003482 i 0003840, na kojima je podcrtana, odnosno zaokružena kratica HDZ, odnosno na kojem je nacrtan krug lijevo od imena prve stranke koja podržava kandidata, su važeći glasački listići jer se iz njih može nedvojbeno utvrditi volja birača (tako i Ustavni sud u odluci broj U-VII A-3069/2021 od 26. svibnja 2021.).

9. Podnositeljica prigovora ne dovodi u pitanje valjanost listića serijskog broja 3777, već tvrdi da je redni broj na tom listiću tijekom uvida 2. lipnja 2025. bio prekršten, a 3. lipnja 2025. bio i zaokružen, o čemu će se povjerenstvo nastavno očitovati u ovoj odluci.

10. Protivno shvaćanju kandidata Frana Jeričević da se na glasačkim listićima serijskih brojeva 360, 373, 212 (biračko mjesto 1), serijskog broja 1037 (biračko mjesto broj 2), serijskog broja 1840 (biračko mjesto broj 3) i serijskog broja 4059 (biračko mjesto broj 7), ne može na siguran i nedvojben način utvrditi za kojeg je kandidata birač glasovao, ponovnim pregledom tih listića je utvrđeno da su isti važeći listići, jer se iz njih može nedvojbeno utvrditi volja birača.

11. U odnosu na navode prigovora kandidatkinje Nike Silić Maroević da je naknadno dopisivano i zaokruživano na predmetna tri glasačka listića (serijskih brojeva 3566, 3482, 3777), valja reći da u dostupnim izbornim materijalima nema dokaza o tim činjenicama, a za podsjetiti je da sve tvrdnje o navodnim nepravilnostima i nezakonitostima u izbornom procesu moraju biti potkrijepljene odgovarajućim dokazima (tako i Ustavni sud U-VIIA-3313/2021 od 8. lipnja 2021., U-VII A-3065/13 od 28. svibnja 2013.).

12. Okolnost da su članovi gradskog izbornog povjerenstva preuzeli izborni materijal na dva biračka mjesta, po stajalištu ovog povjerenstva, ne predstavlja povredu izbornog procesa, niti je činjenica, što kandidatkinji nije dozvoljeno fotografiranje glasačkih listića, utjecala na rezultate izbora.

13. U vezi pregleda izbornog materijala na koji nije pozvan protukandidat dana 2. lipnja 2025. u 14,30 sati, za navesti je da tijela koja odlučuju o pravima i obvezama trebaju na jednak način postupati prema svim sudionicima izbornog procesa, no u konkretnom slučaju navedeni propust nije utjecao na rezultat izbora, niti se to izrekom tvrdi u prigovoru podnositeljice Nike Silić Maroević.

14. Tvrdnja kandidatkinje Nike Silić Maroević da je na biračkom mjestu broj 1 proglašen nevažećim listić na kojem je podcrtana jedna stranka bez zaokruživanja rednog broja kandidata, nije točna.

15. Dakle, na rezultate izbora jedino je utjecala pogrešna ocjena biračkih odbora da su glasački listići serijskih brojeva 729 i 3705 nevažeći, pa je zbog toga odlučeno kao u točki I. i II. izreke.

16. Utvrđenja iz točke II. izreke nisu utjecala na izbor gradonačelnika Grada Korčule, jer je kandidat Frano Jeričević dobio veći broj glasova, zbog čega je odlučeno kao u točki III. izreke."

3. U žalbi podnesenoj Ustavnom sudu žaliteljica navodi:

"Podnositeljica žalbom pobija Pobjano rješenje u cijelosti i to zbog bitnih povreda izbornog postupka, pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešno primijenjenog prava što je dovelo do povrede ranije izdvojenih ustavnih prava Podnositeljice.

3. ČINJENIČNI OPIS PREDMETA I PRAVNA ARGUMENTACIJA

3.1. Dana 1. lipnja 2025. godine omogućen je uvid u nevažeće glasačke listiće u sjedištu Gradskog izbornog povjerenstva u Korčuli.

DOKAZ: *Zapisnik s uvida od 1.6.2025. godine.*

Prilikom pregleda utvrđeno je da je glasački listić serijskog broja 0003705 proglašen nevažećim iako je na istome jasno i nedvojbeno zaokružen redni broj 2.

U odnosu na navedeno, Pobjanim rješenjem se pravilno utvrđuje navedeni listić glasački listić serijskog broja 0003705 važećim u korist Podnositeljice.

Nadalje, utvrđeno je da je na dva biračka mjesta došlo do nepravilnosti u pogledu dostave biračkog materijala. Na jedno mjesto je biračku kutiju samostalno preuzela zamjenica predsjednice izbornog povjerenstva, dok je na drugo mjesto isto učinio član proširenog izbornog povjerenstva, Petar Šain, predložen od strane HDZ-a. Ove činjenice su unesene u službeni zapisnik 1. lipnja (u prilogu), koji je potpisala predsjednica GIP-a.

Način dostave biračkih kutija nije u skladu s člankom 65. Zakona o lokalnim izborima, koji izričito nalaže da birački odbor mora dostaviti izborni materijal nadležnom izbornom povjerenstvu u roku od 12 sati nakon zatvaranja birališta.

Tvrđnja predsjednice izbornog povjerenstva da je ovlaštena samostalno uputiti članove povjerenstva po kutije nije pravno utemeljena te predstavlja kršenje zakonom propisane procedure.

U skladu s ustaljenom praksom Ustavnog suda, izborni proces je strogo formalne naravi, te svako kršenje zakonske procedure može predstavljati osnovu za poništenje izbora, a u ovom slučaju postoji visoki stupanj vjerojatnosti da je navedeni propust, između ostalih, izravno utjecao na rezultat izbora s obzirom na razliku u broju osvojenih glasova od samo 4 birača i činjenicu da je, između ostalog, biračku kutiju, protivno zakonu, samostalno preuzeo član proširenog izbornog povjerenstva, Petar Šain, predložen od strane HDZ-a kao stranke čiji je kandidat upravo protukandidat Podnositeljice.

Samim time, postavlja se pitanje potencijalnog postojanja i drugih nepravilnosti koje nisu uočene, a koje su mogle na sličan način biti opravdane.

Shodno tome, netransparentno je, protuzakonito i protuustavno da gospodin Petar Šain, kao član proširenog izbornog povjerenstva imenovan od strane HDZ-a, samostalno prevozi izborni materijal, a da predsjednica GIP-a u tome ne vidi ništa sporno, čime je vitalno ugrožen izborni proces u Gradu Korčuli.

Ujedno, na uvidu su bili kako je navedeno u Zapisniku, i članovi proširenog izbornog povjerenstva kao i članovi stranke HDZ.

3.2. Dana 2. lipnja 2025. u 12:30 sati, izvršen je uvid u cjelokupan izborni materijal na zahtjev Podnositeljice u dogovoru s Gradskim izbornim povjerenstvom. Uvidu su, osim članova proširenog GIP-a, nazočili i pojedini članovi biračkih odbora, predstavnici političkih stranaka, uključujući HDZ i SDP, te jedna članica stranke Možemo! Nije bilo primjedbi na sastav prisutnih osoba, što je zabilježeno u službenom zapisniku.

DOKAZ: *Zapisnik s uvida od 2.6.2025. godine.*

Tom prilikom utvrđene su sljedeće nepravilnosti:

Listić br. 0003840: Na listiću je nacrtan samo krug, ali bez kontakta s rednim brojem. Prema uputama DIP-a, važeći je listić na kojem je zaokružen redni broj ispred imena kandidata.

Nacrtni krug, bez jasne povezanosti s kandidatom ili rednim brojem, ne predstavlja valjano izraženu volju birača!

Listići br. 0003832, 0003787, 0003985, 0003566, 0003482: Na navedenim listićima podcrtana odnosno zaokružena je isključivo kratica "HDZ", bez zaokruživanja rednog broja, imena kandidata ili naziva svih stranaka unutar koalicije. Budući da kandidat nije bio isključivo kandidat HDZ-a, već kandidat koalicije (HDZ, HSP AS, HSS, HSU).

Takvo označavanje ne omogućuje jasno utvrđivanje volje birača. Osim toga, izraz moguće podrške samo HDZ-u ne može se automatski tumačiti kao podrška kandidatu cijele koalicije. Takvi listići ne ispunjavaju izričite zakonske uvjete za važeći glasački listić!

Nadalje, na izbornom mjestu br. 1 - Centar za kulturu, prema iskazu članova biračkog odbora i predsjednika BO, listić sa sličnim obilježjima (podcrtavanje jedne stranke bez zaokruživanja rednog broja kandidata) proglašen je nevažećim nakon konzultacija s predsjednicom izbornog povjerenstva.

Time je potvrđeno neujednačeno postupanje biračkih odbora, te je razvidno da je takvo nezakonito tretiranje listića br. 0003832, 0003787, 0003985, 0003566, 0003482 izravno utjecalo na rezultate ovih izbora imajući u vidu razliku od samo 4 glasa!

DOKAZ: *izjava člana biračkog odbora na izbornom mjestu br. 1 - Centar za kulturu Petra Milića.*

Članovi HDZ-a tijekom uvida nisu evidentirali serijske brojeve niti su bilježili konkretne nepravilnosti, već su samo nadzirali postupak. Nasuprot tome, članovi SDP-a su evidentirali sve sporne listiće, zapisali njihove serijske brojeve i opisali konkretne nepravilnosti za svaki od njih.

Prilikom sastavljanja zapisnika, predsjednica GIP-a nije dopustila fotografiranje spornih listića te je naloženo da se u zapisnik unesu isključivo serijski brojevi. Zašto nije dopušteno fotografiranje, nejasno je s obzirom da ni na koji način fotografiranje glasačkog listića ne predstavlja povredu privatnosti dok s druge strane omogućava sigurnost izbornog procesa.

Na upit Podnositeljice treba li opisivati nepravilnosti, predsjednica je odgovorila da to nije potrebno. Također treba istaknuti činjenicu da detaljan zapisnik također stvara pravnu sigurnost.

U zapisniku je zabilježeno da će Podnositeljica podnijeti prigovor na sve pobrojane listiće zbog njihove spornosti i dvojbene valjanosti što je i učinila, međutim istoj nije dozvoljeno da iste nepravilnosti konstatira na zapisnik čime se iznova postupilo protuzakonito.

Tim više se radi o nezakonitom postupanju imajući na umu da Pobijano rješenje navodi kako tvrdnje o navodnim nepravilnostima moraju biti potkrijepljene odgovarajućim dokazima, dok se istovremeno Podnositeljicu onemogućilo u pribavljanju konkretnih dokaza!

3.3. Dana 3. lipnja u jutarnjim satima, u medijima je objavljena informacija da je HDZ pronašao šest spornih listića te da će i oni podnijeti prigovor.

Budući da nije bilo jasno kada je HDZ imao uvid u izborni materijal, a da o tome nije obaviješten nitko, pa ni članovi proširenog izbornog povjerenstva iz redova SDP-a, niti stranka SDP, niti kandidatkinja SDP-a, Podnositeljica putem elektroničke pošte zatražila je od suda uvid u Zapisnik pregleda izbornog materijala, kao i ponovni uvid u sporne listiće koji su uneseni u Zapisnik tijekom uvida 2. lipnja.

Predsjednica Gradskog izbornog povjerenstva pozvala ju je na novi uvid istog dana, 3. lipnja, u 13 sati.

Na tom su uvidu bili prisutni članovi proširenog izbornog povjerenstva, članovi HDZ-a te kandidat HDZ-a, sve kako je navedeno u službenom Zapisniku.

DOKAZ: *Zapisnik s uvida od 3.6.2025. godine.*

Dakle i ovaj put su na zahtjev kandidatkinje SDP-a za uvid u izborni materijal, pozvani svi sudionici izbornog procesa. Iz samog Zapisnika od 3.6.2025. godine jasno je vidljivo da su članovi HDZ-a 2. lipnja u 14:30 h samostalno izvršili uvid u izborni materijal, o čemu nisu bili obaviješteni članovi proširenog izbornog povjerenstva, niti SDP, niti kandidatkinja SDP-a. Kod svakog zahtjeva SDP-a za uvid u izborni materijal pravodobno su obaviješteni svi članovi, uključujući i HDZ, od strane predsjednice GIP-a.

Štoviše, uvidom u Zapisnik od 2.6.2025. godine razvidno je kako je na isti **naknadno rukom nadopisana službena bilješka kako su u 14:30 u sjedište povjerenstva ponovno pristupili Jure Curać, Jakov Curać i Frano Jeričević** i zatražili da im se izdvoje serijski brojevi pregledanih listića u odnosu na koje imaju primjedbi

Takva selektivna praksa informiranja i postupanja u izbornom procesu kojom se dan nakon rukom nadopisuje Zapisnik, može se smatrati i jest diskriminacija, odnosno nejednako postupanje prema svim sudionicima izbornog procesa!

DOKAZ:

- *inicijalni Zapisnik s uvida od 2.6.2025. godine koji je predan Podnositeljici 2.6.2025. godine — u spisu;*

- *rukom nadopisani Zapisnik od 2.6.2025. godine.*

Nadalje, prilikom ponovnog uvida 3.6.2025. godine, utvrđeno je sljedeće:

- **Na listićima serijskih brojeva 3566 i 3482 došlo je do izmjene u odnosu na prethodni dan - sada je zaokružen redni broj ispred imena kandidata, dok dan ranije broj 1 nije bio zaokružen;**

- **Na listiću 3777, za koji su 2. lipnja Podnositeljica i ostali članovi SDP-a zapisali da je prekršten, ali nije zaokružen, u ponovnom uvidu 3. lipnja utvrđeno je da je na njemu naknadno zaokružen i broj 1;**

- **Konkretno za listić 3777, tijekom uvida 2. lipnja, na licu mjesta zaključeno je od članova SDP-a, da se neće unositi u Zapisnik niti se na njega treba žaliti, jer smatraju da je jasna volja birača, što je potvrdilo i više odluka Ustavnog suda RH.**

Ova saznanja ukazuju na moguće naknadne izmjene glasačkih listića, odnosno fizičke intervencije nakon zatvaranja birališta, što predstavlja ozbiljno kršenje integriteta izbornog procesa koje je utjecalo na same rezultate izbora.

Također, nužno je još jednom istaknuti da su na sve uvide u izborni materijal na zahtjev SDP- a od strane predsjednice izbornog povjerenstva bili pozvani svi sudionici izbora.

Podnositeljica ističe kako bi se listići 3777, 3566, 3482 grafološkim vještačenjem utvrdili kao listići na kojima se vršilo nadopisivanje rukom nakon zatvaranja birališta.

Podnositeljica iznova naglašava da su s obzirom na iznimno malu razliku u osvojenim glasovima (4 glasa), sve ovdje navedene i obrazložene nepravilnosti izravno utjecale na zakonitost izbornog postupka i konačan rezultat izbora.

3.4. Podnositeljica također ukazuje i na dodatnu činjenicu koja ukazuje na nepravilnosti ovog izbornog procesa (1.6.2025.), odnosno na to da je na BM 1. zbrajanje glasova održavano u zasebnim prostorijama istovremeno, odnosno promatrači i članovi su bili podijeljeni o čemu detaljno iskazuje gđa Marijane Šurković Davis u svojoj izjavi koju Podnositeljica prilaže.

DOKAZ: Obrazložena izjava gđe Marijane Šurković Davis o nepravilnostima na biračkom mjestu 1. na 1.6.2025. godine.

4. ZAKLJUČAK

Sumarno, ova ustavna žalba se temelji na sljedećim činjeničnim osnovama:

1. Nepravilno utvrđivanje nevažećih i važećih glasačkih listića (listići br. 0003832, 0003787, 0003985, 0003566, 0003482) koje je utjecalo na konačni rezultat izbora;

2. Nezakonita dostava biračkog materijala iz dva biračka mjesta od strane pojedinačnih članova izbornog povjerenstva, suprotno članku 65. Zakona o lokalnim izborima;

3. Sudjelovanje člana izbornog povjerenstva iz redova HDZ-a u prevoženju izbornog materijala, čime je kompromitirana nepristranost i integritet izbornog procesa;

4. Onemogućavanje dokumentiranja nepravilnosti tijekom uvida u izborne materijale (zabrana fotografiranja) dok se Pobijanim rješenjem istovremeno inzistira na postojanju dokaza, a Podnositeljica je u prikupljanju dokaza fotografiranjem bila spriječena;

5. Selektivna komunikacija i pozivanje stranaka na uvid u izborni materijal, ovisno o tome tko podnosi zahtjev, što predstavlja nejednakost u postupanju prema svim sudionicima u izbornom procesu.

Zaključno, temeljem utvrđenih činjenica i dokumentiranih nepravilnosti, ovim putem se podnosi Ustavna žalba protiv Rješenja Županijskog izbornog povjerenstva Dubrovačko-neretvanske županije od 5. lipnja 2025. godine, KLASA: 012-01/25-01/4, urbroj: 2117-04-25- 37, a sve zbog nezakonito provedenih lokalnih izbora za gradonačelnika Grada Korčule, održanih 1. lipnja 2025. godine.

5. Slijedom svega navedenog, Podnositeljica zbog naprijed opisanog postupanja u izbornom procesu, te zbog nezakonitosti Pobijanog rješenja, odnosno zbog povrede izbornog procesa koja je utjecala ili je mogla biti od utjecaja na rezultat izbora, sukladno članku 86. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske

predlaže

da Ustavni sud Republike Hrvatske ukine Rješenje Županijskog izbornog povjerenstva Dubrovačko-neretvanske županije od 5. lipnja 2025. godine, KLASA: 012-01/25-01/4, urbroj: 2117-04-25-37 i da poništi će sve izborne radnje i odluke te da naloži ponovno provođenje lokalnih izbora za izbor Gradonačelnika Grada Korčule."

Žalba nije osnovana.

4. Ustavni sud obavio je uvid u osporeno rješenje ŽIP-a, u zapisnike GIP-a o obavljanju uvida u izborni materijal od 1. lipnja 2025., 2. lipnja 2025. i od 3. lipnja 2025. te ostalu dokumentaciju dostavljenu po ŽIP-u.

Iz zapisnika GIP-a od 2. lipnja 2025. proizlazi da su svi zapisnici biračkih odbora uredno potpisani i bez bilo kakvih primjedbi.

5. Prvi prigovor žaliteljice odnosi se na sporni način dostave biračkih kutija sa biračkih mjesta u GIP.

Žaliteljica smatra da dostava nije bila u skladu s člankom 65. Zakona o lokalnim izborima ("Narodne novine" broj 144/12., 121/16., 98/19., 42/20., 144/20. i 37/21.; u daljnjem tekstu: ZoLI), koji izričito nalaže da birački odbor mora dostaviti izborni materijal nadležnom izbornom povjerenstvu u roku od 12 sati nakon zatvaranja birališta. Naime, žaliteljici je sporna činjenica što je član GIP-a Petar Šain, koji je dostavljao GIP-u izborni materijal s jednog od biračkih mjesta, predložen od strane HDZ-a.

Prema utvrđenju Ustavnog suda, u zapisniku GIP-a od 1. lipnja 2025. konstatirano je:

"Na poseban upit kandidatkinje Nike Silić Maroević potvrđuje se da je izborni materijal sa biračkih mjesta 001, 002, 003, 004 i 005 dostavljen od strane biračkog

odbora, dok je izborni materijal sa biračkog mjesta broj 007 dostavio član izbornog povjerenstva Petar Šain, a izborni materijal sa biračkog mjesta broj 006 također je dostavljen od članice izbornog povjerenstva odnosno zamjenice predsjednice Marije Gugić."

Na navedenu konstataciju žaliteljica nije imala primjedbi koje bi bile zapisnički konstatirane, ali ih je iznijela u prigovoru upućenom ŽIP-u, koji je u osporenom rješenju taj prigovor odbio, smatrajući kako okolnost da su članovi GIP-a preuzeli izborni materijal na dva biračka mjesta ne predstavlja povredu izbornog procesa.

Ustavni sud navedeni prigovor žaliteljice, ponovljen u žalbi, također ocjenjuje neutemeljenim, budući da sadržaj i svrha članka 65. ZoLI-a nije propisivanje načina na koji će se izborni materijali dostavljati sa biračkih mjesta nadležnim izbornim povjerenstvima, već je tom odredbom propisana obveza biračkih odbora da nadležnom izbornom povjerenstvu izborni materijal dostave u roku od 12 sati nakon zatvaranja birališta. Tu dostavu obavljaju birački odbori, ali nema zakonske zapreke niti povrede izbornog procesa ako dostavu obave i članovi drugih tijela ovlaštenih za provedbu izbora. Naime i ta su tijela, jednako kao i birački odbori, ovlaštena za provedbu izbora (a što i sam njihov naziv govori), a pritom valja imati u vidu činjenicu da su i članovi biračkih odbora također pripadnici političkih stranaka, uključujući i HDZ-a (v. članak 42. ZoLI-a).

Pored navedenog, žaliteljica nije prigovorila niti postoje dokazi da bi sadržaj izbornog materijala preuzet po članovima GIP-a bio kompromitiran i po bilo čemu različit od onoga koji je preuzet od biračkih odbora.

6. Prigovore žaliteljice u odnosu na listiće serijskih brojeva 0003832, 0003787, 0003985, 0003566, 0003482 i 0003840 (na kojima je podcrtana odnosno zaokružena kratica HDZ, odnosno nacrtan krug lijevo od imena prve stranke koja podržava kandidata) ŽIP je osporenim rješenjem otklonio, zauzimajući stajalište da je riječ o važećim glasačkim listićima iz kojih se može nedvojbeno utvrditi volja birača, što je u cijelosti sukladno pravnom stajalištu višekratno izraženom u odlukama Ustavnog suda (uključujući i u odluci broj: U-VIIA-3069/2021 od 26. svibnja 2021.; www.usud.hr, na koju ŽIP upućuje).

7. Žaliteljica također ponavlja prigovor da je na listićima serijskih brojeva 3566 i 3482 došlo do naknadnih izmjena u odnosu na kontrolu izbornog materijala od 2. lipnja 2025., kada je na tim listićima bila zaokružena kratica "HDZ", dok je na kontroli 3. lipnja 2025. bio zaokružen i redni broj ispred kandidata HDZ-a (isto je, kako navodi, uočeno i na listiću serijskog broja 3777, na kojem je na kontroli 2. lipnja 2025. redni broj ispred kandidata HDZ bio prekrižen, a na kontroli 3. lipnja 2025. i zaokružen, ali je žaliteljica u prigovoru ŽIP-u navela da ipak ne dovodi u pitanje valjanost tog listića).

ŽIP je u odnosu na ovaj prigovor naveo kako u dostupnim izbornim materijalima nema dokaza o ovim činjenicama, a da "sve tvrdnje o navodnim nepravilnostima i nezakonitostima u izbornom procesu moraju biti potkrijepljene odgovarajućim dokazima (tako i Ustavni sud U-VIIA-3313/2021 od 8. lipnja 2021., U-VIIA-3065/13 od 28. svibnja 2013.)".

Međutim, žaliteljica u svojoj žalbi ističe okolnost da joj prilikom uvida u izborne materijale 2. odnosno 3. lipnja 2025. nije bilo dopušteno fotografirati sporne listiće,

kako bi imala dokaz za svoje tvrdnje o naknadnim "intervencijama" na spomenutim glasačkim listićima, dok se sada u rješenju ŽIP-a ističe kako "nema dokaza" u čijem je pribavljanju spriječena.

Uvidom u zapisnik GIP-a od 2. lipnja 2025. Ustavni sud je utvrdio da je žaliteljica najavila podnošenje prigovora u pogledu listića serijskih brojeva 3566 i 3482 (i još pet drugih, čiju valjanost, međutim, kasnije nije osporavala). Zapisnikom od 3. lipnja 2025. konstatirano je u pogledu istih sedam listića da su žaliteljici, na njezin zahtjev, ponovo dani na uvid, kao i da ona "... izražava sumnju u odnosu na izgled listića tijekom jučerašnjeg dana i današnjeg dana, i to za brojeve 3566 i 3482". Osim te "sumnje", zapisnički nisu utvrđeni nikakvi konkretni prigovori žaliteljice u odnosu na navedena dva listića. Također, o zahtjevu za fotografiranje listića odnosno o navodnoj zabrani fotografiranja u dostavljenoj dokumentaciji nema pisanog traga.

Ustavni sud primjećuje da žaliteljica nije zatražila da se zapisnički zabilježi njezin zahtjev za fotografiranje spornih listića, kao i odbijanje tog zahtjeva, uključujući i razloge odbijanja. Pored toga, sama žaliteljica navodi kako su članovi SDP-a, koji su zajedno s njom nazočili prilikom svih uvida u izborne materijale, u svojim bilješkama opisali sve uočene nepravilnosti, ali žaliteljica ne navodi izrijekom, niti dokumentira, da bi sporna situacija oko navodnih naknadnih intervencija na dva glasačka listića odnosno oko navodne zabrane fotografiranja bila zabilježena makar i na takav način.

Ustavni sud napominje da ne postoji zakonom propisana obveza tijela ovlaštenih za provođenje izbora da omoguće fotografiranje glasačkih listića, međutim, žaliteljici je neprijeporno omogućeno zabilježiti serijske brojeve listića koje je smatrala spornima.

Stoga Ustavnom sudu preostaje jedino utvrditi, suglasno utvrđenju ŽIP-a, da u dostupnim izbornim materijalima doista nema dokaza o prethodno spomenutim okolnostima. Ustavni sud, međutim, ne drži suvišnim napomenuti kako se, sudeći prema opisu navodnih naknadnih izmjena na listićima serijskih brojeva 3566 i 3482, koji daje sama žaliteljica, radi o listićima koji su važeći glasački listići u korist kandidata HDZ-a, jer je izraženu volju birača moguće iz njih na nedvojben način utvrditi (na njima je, naime, i prema navodu same žaliteljice, bila zaokružena kratica "HDZ").

Ako je, dakle, uopće riječ o nepravilnosti, a što nije moguće utvrditi na nedvojben način, prema ocjeni Ustavnog suda ne radi se o nepravilnosti koja bi bitno utjecala ili mogla utjecati na rezultate izbora za gradonačelnika/gradonačelnicu Grada Korčule, u smislu članka 130. ZoLI-a.

8. Konačno, žaliteljica prigovara i zbog nejednakog odnosno diskriminatornog tretmana vezano uz njezine zahtjeve za uvid u izborne materijale, o čemu je, kako navodi, redovito bio obaviješten kandidat Frane Jeričević i pozvan da nazoči obavljanju uvida, dok je, naprotiv, taj kandidat 2. lipnja 2025. u 14,30 sati (nakon što je uvid u izborne materijale na zahtjev žaliteljice okončan u 14,00 sati u nazočnosti tog kandidata), ponovo, sa suradnicima, pristupio u sjedište GIP-a i zatražio serijske brojeve listića koje je smatrao spornima - a da o tome žaliteljica nije bila obaviještena, nije pozvana i nije tom prilikom bila nazočna u sjedištu GIP-a.

Uvidom u zapisnik GIP-a od 2. lipnja 2025. Ustavni sud je utvrdio da je iza teksta zapisnika o obavljenom uvidu na zahtjev žaliteljice dodana rukom pisana službena

bilješka o ponovnom dolasku kandidata Frane Jeričevića i još triju osoba u 14,30 sati, te je navedeno da su "zatražili da im se (nečitko - op.) serijski brojevi pregledanih listića u odnosu na koje imaju primjedbu". Službenu bilješku potpisala je predsjednica GIP-a Marija Skokandić.

U zapisniku GIP-a od 3. lipnja 2025. zabilježeno je sljedeće:

"... Kandidatkinja Nika Silić Maroević primjećuje da ovo povjerenstvo nema jednaka pravila prema svim sudionicima izbora, te zahtjeva zapisnik od jučerašnjeg dana navodeći da je saznala da su predstavnici HDZ-a odnosno kandidat Frano Jeričević vršili uvid u izborni materijal bez da je ona o tome obaviještena, odnosno bez da su o tome obaviješteni svi članovi proširenog sastava GIP-a. Na takvu primjedbu kandidatkinji se uručuje prijepis jučerašnjeg zapisnika na kojemu je stavljena službena zabilješka o dolasku kandidata Frana Jeričevića te člana proširenog sastava Jure Curać, kao i Jakova Curać i Krista Cebale u sjedište povjerenstva, a povodom zahtjeva da im se omogućiti zabilježiti serijske brojeve određenih glasačkih listića.

(...)

Kandidatkinja Nika Silić Maroević postavlja upit o tome tko je bio nazočan u sjedištu povjerenstva tijekom jučerašnjeg dana i to u 14:30 sati kada su u isto povjerenstvo pristupili Jure Curać, Jakov Curać, Kristo Cebalo i Frano Jeričević. Na takav upit potvrđuje se da je u tom trenutku u sjedištu povjerenstva i to u uredu predsjednice bio nazočan čitav sastav stalnog izbornog povjerenstva tj. predsjednica, zamjenica predsjednice, članice povjerenstva i zamjenice članica, točnije Marija Skokandić, Marija Gugić, Marina Radaić Martinović, Maja Skokandić Nobilo, Sanja Silić Terzić i Rina Šale, uz napomenu da je sutkinja Marina Radaić Martinović morala izaći zbog hitnosti u prekršajnom postupku.

(...)"

U odnosu na ovaj za žaliteljicu sporni događaj u osporenom rješenju ŽIP-a navodi se da "tijela koja odlučuju o pravima i obvezama trebaju na jednak način postupati prema svim sudionicima izbornog procesa, no da u konkretnom slučaju navedeni propust nije utjecao na rezultat izbora, niti se to izrjekom tvrdi u prigovoru podnositeljice Nike Silić Maroević".

Ustavni sud primjećuje da se sporni događaj dogodio u nazočnosti predsjednice i svih članica stalnog izbornog povjerenstva, koje su nestranačke osobe (v. članak 41. ZoLI-a), te da se zahtjev protukandidata žaliteljice odnosio samo na to da mu se omogućiti zabilježiti serijske brojeve određenih glasačkih listića.

Stoga Ustavni sud ocjenjuje prihvatljivim obrazloženje ŽIP-a i ne nalazi da bi se radilo o nepravilnosti koja bi bitno utjecala ili mogla utjecati na rezultate izbora, u smislu članka 130. ZoLI-a.

9. Slijedom navedenog, na temelju članka 125. alineje 9. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i članka 87. alineje 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) donesena je odluka kao u izreci.

PREDSJEDNIK

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

ANDREJ ABRAMOVIĆ
SANJA BEZBRADICA JELAVIĆ
prof. dr. sc. **BILJANA KOSTADINOV**
LOVORKA KUŠAN
izv. prof. dr. sc. **MAŠA MAROCHINI ZRINSKI**
dr. sc. **GORAN SELANEC**
suci Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) prilažemo sljedeće

IZDVOJENO MIŠLJENJE
U ODNOSU NA ODLUKE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U
PREDMETIMA BROJEVI: U-VIIA-2931/2025 i U-VIIA-2934/2025 OD 8. LIPNJA
2025.

U naslovu ovog izdvojenog mišljenja stoje odluke brojevi: U-VIIA-2931/2025 i U-VIIA-2934/2025 s obzirom na njihovu povezanost, no s obzirom na narav iznesenih prigovora u navedenim predmetima u ovom izdvojenom mišljenju referirat ćemo se na odluku većine u predmetu broj: U-VIIA-2931/2025. Podnositeljici u predmetu broj: U-VIIA-2931/2025 (u daljnjem tekstu: podnositeljica) je povrijeđeno Ustavom zajamčeno pravo na učinkovitu sudsku zaštitu svog pasivnog biračkog prava.

U središtu spora nalazi se nekolicina radnji nadležnih izbornih tijela, posebice Gradskog izbornog povjerenstva (GIP), kojima je izborni postupak ozbiljno kontaminiran, te je njima podnositeljica dovedena u nepovoljni položaj u odnosu na svog protukandidata u izbornom postupku. Izborna tijela su zakazala u svojoj dužnosti da osiguraju ravnopravnost položaja oba kandidata u izbornom postupku. Ustavni sud je zakazao u svojoj dužnosti da zaštiti njeno pasivno biračko pravo od učinaka neravnopravnog postupanja izbornih tijela prema podnositeljici.

Radnje kojima je podnositeljica dovedena u nepovoljni položaj tijekom izbornog postupka su sljedeće:

- 1) Izborni materijal, uključujući prebrojane i razvrstane izborne listiće, bio je jedno vrijeme u isključivom posjedu članova biračkih tijela koji su predstavnici njenog izbornog protivnika, odnosno van nadzora onih članova biračkih tijela koji predstavljaju njene interes, te van nadzora nezavisnih promatrača;
- 2) Postupak uvida u glasačke listiće proveden je suprotno Zakonu o lokalnim izborima i to na način da:
 - a. Gradsko izorno povjerenstvo nije niti na koji način dokumentiralo osporavane listiće pronađene tijekom postupka uvida u izborni materijal – niti je zapisnički opisalo osporavane listiće, niti je dopustilo ikakav drugi oblik njihove dokumentacije, kao što je primjerice fotografiranje;

- b. Gradsko izborno povjerenstvo nije se tijekom postupka uvida niti na koji način očitovalo, odnosno nije niti na koji način riješilo prigovor podnositeljice kojim je osporila određene listiće;
- c. Gradsko izborno povjerenstvo dopustilo je da se jedan od uvida u izborni materijal organizira isključivo za izbornog protivnika podnositeljice, to jest, bez da se podnositeljicu obavijesti o održavanju uvida, odnosno bez da joj se osigura prisutnost njenih predstavnika na uvidu - pri tome radnje poduzete tijekom tog uvida također nisu zapisnički opisane čime nije osiguran niti minimum transparentnosti postupka uvida.

Navedenim povredama jamstva ravnopravnosti stvoren je ozbiljan rizik mogućih nezakonitih intervencija u izborni materijal. Time je otvoren širok prostor sumnji da je u određenim fazama izbornog postupka bilo moguće, te da jest došlo do prepravljanja određenog broja glasačkih listića.

Podnositeljica je u svojoj pritužbi, odnosno žalbi ukazala na činjenicu da je izborni materijal s dva izborna mjesta, uključujući i prebrojane i razvrstane glasačke listiće, predan u posjed *samo jednoj osobi* kako bi ih svojim autom prevezla iz prostorija biračkog odbora do sjedišta Gradskog izbornog povjerenstva. Pri tome, osobe koje su prevozile izborni materijal u izbornim tijelima nisu predstavljale njene interese. Štoviše, bile su imenovane od suprotne strane. Drugim riječima, podnositeljica je tijekom žalbenog postupka isticala da tijekom perioda u kojem su glasački listići bili u isključivom posjedu osoba koje su predstavljale interese njenog protivnika, odnosno van ikakvog nadzora onih članova biračkog odbora koji su u to tijelo imenovani sukladno Zakonu o lokalnim izborima upravo kako bi štitili njene interese, te time bili zakonski jamac njenog ravnopravnog položaja u postupku, bila lišena ikakvog oblika zaštite od rizika naknadne intervencije u glasačke listiće.

Svjesni važnosti koje odluke Ustavnog suda u izbornim predmetima imaju za građane i njihovo povjerenje u izborni sustav, smatramo potrebnim biti što je više moguće preciznima prilikom isticanja ključnih dilema i argumenata oko kojih se Ustavni sud podijelio u svom pristupu. U tom smislu, nužno je jasno istaknuti ključna ustavnopravna pitanja koje je podnositeljica otvorila svojom tvrdnjom da je tijekom određenog vremenskog perioda – trajanje transporta izbornog materijala – lišena ikakvog oblika zaštite od rizika naknadne intervencije u glasačke listiće.

Prvo pitanje s kojim se suočio Ustavni sud bilo je pitanje *pretpostavljenog povjerenja* u članove izbornih tijela kao službene osobe. Drugo pitanje odnosilo se na dokazni teret, odnosno tko je i kojim dokaznim sredstvima bio dužan uvjeriti Ustavni sud da se rizik nezakonite manipulacije, koji nastaje kada izborni materijal ostaje bez ravnopravnog nadzora obje strane, ostvario tijekom spornog perioda. Dva pitanja su usko povezana, gotovo neodvojiva.

Što se više inzistira na *pretpostavljenom povjerenju* prema službenim osobama to je zahtjevniji *dokazni teret* onih koji pokušavaju uvjeriti Sud da je *rizik izborne prevare* kojem su bili izloženi dosegao razinu koja je neprihvatljiva s obzirom na učinak *urušavanja povjerenja* u pravičnost izbornog postupka i njegovog ishoda.

Radi se o vrlo ozbiljnim, ali jednako tako dobro znanim ustavnopravnim dilemama. Naš Ustavni sud nije jedini sud koji se suočio i nosio s ovim pitanjima. To što dileme nastaju

u okviru izbornog postupka, koji je po svojoj prirodi izuzetno politiziran, ne znači nužno da su postupanja ustavnih sudaca, te argumenti na kojima temelje svoje odluke politički uvjetovane. Kao i u svakoj drugoj vrsti predmeta, tako i u izbornim predmetima, u traženju odgovora na ove dileme vodili smo se isključivo snagom argumenta, a ne argumentom snage. Ovo izdvojeno mišljenje služi kao dokaz tome.

Za razliku od naših kolega koji čine većinu u ovoj odluci, smatramo da u konkretnom predmetu nema temelja za uvjet pretpostavljenog povjerenja. Većina u svojoj odluci inzistira na članku 65. Zakona o lokalnim izborima u kojem stoji:

"Zapisnik o radu i ostali izborni materijal birački odbor dostavlja nadležnom izbornom povjerenstvu najkasnije u roku od 12 sati od zatvaranja biračkog mjesta."

Većina tu odredbu tumači na način da je njena primarna, ali i jedina svrha, da birački odbor obveže da izborni materijal, uključujući i prebrojane, te klasificirane biračke listiće, dostavi izbornom povjerenstvu do propisanog roka. Većina smatra da se ovom odredbom, odnosno Zakonom uopće, niti na koji način određuju uvjeti pod kojima izborni materijal mora biti transportiran iz biračkog odbora u izbornu povjerenstvo. Većina smatra da je pitanje transporta izbornog materijala, pa onda i ispunjenih glasačkih listića, tek "*tehničko-provedbeno pitanje*" koje ovisi o "neformalnom dogovoru" članova biračkog odbora, odnosno koje ulazi u diskreciju konkretnog odbora. Ocjena da se radi o tehničko-provedbenom pitanju koje se rješava neformalnim, te često prešutnim dogovorom članova biračkog odbora, implicitno pretpostavlja da među članovima odbora postoji odnos kolegijalnog povjerenja. Stoga nije potrebna službena formalizacija tog dogovora, a on se potvrđuje njihovim potpisom zapisnika o radu biračkog odbora.

U konkretnom slučaju to bi značilo da suočena s činjenicom da su ispunjeni i klasificirani izborni listići neko vrijeme bili ostavljeni bez nadzora u posjedu njenih političkih suparnika, podnositeljica mora poći od činjenice da je to bio "neformalni dogovor" koji počiva na (navodnom) kolegijalnom povjerenju između članova biračkog odbora, te stoga i sama mora pokloniti određeno povjerenje osobi koja je bez nadzora bila u posjedu ispunjenih glasačkih listića. Drugim riječima, mogućnost zaštite njenog biračkog prava, te njena ravnopravnost u izbornom postupku, ovise pretežno o slobodnoj procjeni članova biračkog odbora. Drugim riječima, nema unaprijed definiranih i zakonom propisanih jamstava na koje se podnositeljica može osloniti kako bi se zaštitila od rizika manipulacije ispunjenim glasačkim listićima koji su njenim političkim protivnicima u izbornom procesu ostavljeni u posjed bez nadzora.

Posljedično, većina drži da su tvrdnje o povredi jamstva njene ravnopravnosti u izbornom postupku koje upiru na činjenicu da je tijekom određenog perioda za trajanje transporta do središta izbornog povjerenstva izborni materijal bio izložen riziku manipulacije od strane njenih političkih protivnika tek paušalne prirode. Sama činjenica da je materijal bio u posjedu bez nadzora je možda "nezgodna" ili "nesretna", ali je pravno irelevantna, te se temeljem nje ne može zaključivati o povredi njenih izbornih prava.

Za većinu slijedi da je tužiteljica bila dužna podastrijeti čvrste dokaze da je do manipulacije ispunjenim listićima uistinu i došlo. Drugim riječima, iako joj nije bio

osiguran nadzor nad postupanjem s izbornim materijalom tijekom njegova transporta, na podnositeljici je ležao teret da predloži dokaze kao što je primjerice da je prijevoz trajao dovoljno dugo da dođe do manipulacije, da se je osoba koja je imala posjed "nestala" na određeno vrijeme, da je negdje stala tijekom prijevoza i sl. Štoviše, većina smatra da je teret dokaza još i veći, a to temelji na "brojkama". Većina veliku težinu daje činjenici da iz zapisnika izbornog povjerenstva proizlazi da brojevi prebrojanih i klasificiranih glasačkih listića, uključujući i nevaljane listiće, koje je utvrdio birački odbor odgovara brojevima koje je potvrdilo Gradsko izorno povjerenstvo po primitku izbornog materijala. Drugim riječima, većina smatra da stoga jer je broj valjanih i nevaljanih listića preuzetih od biračkog odbora za potrebe transporta jednak broju valjanih listića koje je povjerenstvo navelo u svom zapisniku po njihovu preuzimanju, nema osnove za sumnju da je došlo do manipulacije tijekom prijevoza, te je podnositeljica čak dužna predložiti dokaze kojima bi ukazala na konkretne listiće kojima se manipuliralo.

Činjenica da podudarnost u broju preuzetih i zaprimljenih listića ne isključuje mogućnost da se taj broj naknadno korigira kao rezultat nekog nadzora nad ispravnošću listića, recimo putem naknadno zatraženog uvida, je za većinu, čini se, od zanemarivog značenja.

Takav pristup koji u svom zaključivanju koristi većina nije nam prihvatljiv i smatramo ga ustavnopravno neodrživim iz niza razloga.

Prije svega, ono počiva na pretpostavci koju nije moguće logički pomiriti s ustavnopravnom funkcijom temeljnih prava. Većina inzistira na stajalištu da podnositeljica u zaštiti svojih prava mora početi od uvjeta "pretpostavljenog povjerenja" u osobe kojima je povjeren izborni materijal bez nadzora zato jer to proizlazi iz neformalnog odgovora članova biračkog odbora temeljenog na njihovom međusobnom kolegijalnom povjerenju. Iz takvog stajališta slijedi da bi u slučaju da su članovi biračkog odbora prilikom svog "neformalnog dogovaranja" napravili pogrešku u procjeni, te materijal povjerali u posjed bez nadzora osobi koja je to povjerenje zloupotrijebila manipulirajući biračkim listićima, podnositeljica, zbog pretpostavke poklonjenog povjerenja, bila prisiljena na sebe preuzet štetne posljedice takve pogrešne procjene članova biračkog odbora. Temeljna prava zajamčena Ustavom, pa tako i jamstvo jednakog biračkog prava, štite građane kao autonomne i slobodne pojedince. Mogućnost provedbe ustavnog jamstva, odnosno ostvarenje ustavnog prava koje je dano konkretnoj osobi, kao što je podnositeljica, *ne može biti uvjetovano odlukama i postupcima drugih*. S obzirom da je ustavno pravo *njeno*, njime ne mogu raspolagati drugi, bez obzira na njihovu "službenu poziciju" u izbornom postupku.

No, naše neslaganje s većinom ide puno dalje od ove nedosljednosti.

Smatramo da pitanje posjeda izbornog materijala bez nadzora, pa tako i njegovog prijevoza bez nadzora, nije i ne može biti pitanje "tehničko-provedbeno" prirode koje je ostavljeno "neformalnom dogovoru" članova biračkog odbora. Upravo suprotno, pitanje učinkovite kontrole nad izbornim materijalom, *u svakom trenutku* izbornog procesa, predstavlja jedno od najvažnijih preduvjeta učinkovite zaštite biračkog prava, kako političkih kandidata, tako i samih birača. Sprječavanje izborne prevare ulazi u samu srž zaštite ustavnog jamstva slobodnog i jednakog prava glasa propisanog člankom 45. Ustava, odnosno člankom 128. Ustava. S obzirom na to da je od izuzetnog

značenja za zaštitu same biti ovog temeljnog prava, Ustav pred zakonodavca stavlja pozitivnu obvezu da to pitanje izričito uredi zakonom, odnosno da propiše učinkovite mehanizme suzbijanja rizika izborne prevare, pa tako onda i rizike manipulacije ispunjenim listićima u nečijem posjedu bez nadzora. Drugim riječima, Ustav ne dopušta da se pitanje od ovakve važnosti ostavlja u diskreciji pojedinih biračkih odbora, odnosno mogućnost da članovi izbornog odbora o tome odlučuju "neformalnim dogovorom" je Ustavu potpuno strana. Ustav nije popis dobrih namjera i lijepih želja već sustav kojim se ustrojava mogućnost učinkovite zaštite najvažnijih vrednota društvenog poretka što demokratski izbori temeljeni na jednakom biračkom pravu svih građana svakako jest.

Zakonodavac i jest odgovorio na svoju pozitivnu ustavnu dužnost, te je Zakonom o lokalnim izborima propisao mehanizme zaštite od rizika izborne prevare, uključujući i rizik manipulacije iskorištenim glasačkim listićima u bilo kojem trenutku tijekom izbornog postupka pa tako i tijekom njihovog transporta iz sjedišta biračkog odbora u sjedište izbornog povjerenstva.

Nije točno da članak 65. Zakona o lokalnim izborima isključivo propisuje vremenski rok u kojem izborni materijal mora biti dostavljen izbornom povjerenstvu. Članak 65. Zakona također ima i adresata te dužnosti. To je birački odbor. Istovremeno, članak 45. Zakona o lokalnim izborima propisuje da sva izborna tijela, pa tako i birački odbor odnosno izorno povjerenstvo, svoje odluke donose većinom glasova svih članova. To se odnosi i na pitanje zaduženja transporta izbornog materijala iz prostorija biračkog odbora u prostorije izbornog povjerenstva. Nadalje, članak 42. Zakona o lokalnim izborima propisuje da birački odbor ima deset članova od kojih 8 imenuju političke stranke po ključu četiri predstavnika vladajućih, te četiri predstavnika opozicijskih stranaka. Predsjednik i potpredsjednik biračkog odbora moraju biti nestranačke osobe, a imenuje ih nadležno gradsko ili općinsko izorno povjerenstvo.

Na sličan način je zakonski definirana i struktura izbornih povjerenstava. Gradska i općinska izborna povjerenstva imaju stalni sastav koji čine predsjednik, potpredsjednik i četiri člana, te prošireni sastav kojeg čine tri predstavnika većine i tri predstavnika oporbenih političkih stranaka. Članovi stalnog sastava ne smiju biti članovi političkih stranaka.

Zakonom određena struktura biračkih odbora, a sličnu strukturu imaju i ostala izborna tijela, ukazuje na neosnovanost stajališta većine kojim se inzistira na uvjetu "pretpostavljenog povjerenja". Upravo suprotno, Zakon polazi od životno realne pretpostavke nepovjerenja između političkih suparnika. Posljedično, u svim izbornim tijelima politički suparnici su zastupljeni u ravnomjernom odnosu. Jednako tako, politički imenovani članovi izbornih tijela nikad nisu u manjini u odnosu na one članove koji nisu politički određeni.

Time je vrlo jasno izraženo načelo da je ujednačena zastupljenost predstavnika političkih suparnika u radnjama tijekom izbornog postupka primarni mehanizam suzbijanja rizika pogodovanja nekom od politički suprotstavljenih natjecatelja u izbornom natjecanju.

Načelo ujednačene zastupljenosti pri izbornim radnjama izraženo je kroz gotovo svaku zakonsku i podzakonsku odredbu kojom se uređuje provedba neke izborne radnje. U

slučaju da Zakon ovlašćuje nekog člana izbornog tijela – u pravilu predsjednika tijela – da samostalno poduzima neku izbornu radnju to je tako i izričito propisano relevantnom zakonskom odredbom. U svim ostalim slučajevima Zakon dosljedno propisuje da izborne radnje poduzima izborno tijelo kao skup svojih ravnopravnih članova. Štoviše, kada odstupa od načelnog pravila da nadležno tijelo izborne radnje poduzima skupno Zakon ujedno i određuje sastav u kojem je tijelo dužno postupati.

Tako primjerice, Zakon jasno propisuje da na biračkom mjestu moraju neprekidno biti nazočni predsjednik ili potpredsjednik biračkog odbora te najmanje četiri člana biračkog odbora. Na ovaj način osigurano je da za radnje na biračkom mjestu nikad nisu zaduženi predstavnici samo jedne od suprotstavljenih političkih strana u izbornom postupku. Štoviše, Državno izborno povjerenstvo propisalo je obvezni obrazac Evidencije prisutnosti članova biračkog odbora na biračkom mjestu kojeg su članovi biračkog odbora dužni ispravno popunjavati kako bi bilo moguće nadzirati zakonitost rada odbora. Zbog provjere navedenog, propisana Evidencija sadrži tablicu u koju je potrebno upisati vrijeme prisutnosti predsjednika/potpredsjednika, te članova biračkog odbora na biračkom mjestu i to tako da se upiše svaki dolazak/odlazak predsjednika/potpredsjednika te člana biračkog odbora s biračkog mjesta. Na ovaj način moguće je utvrditi je li tijekom rada biračkog odbora *uvijek bila osigurana* prisutnost najmanje polovice članova odbora, ali i zastupljenost predstavnika suprotstavljenih političkih opcija. Svrha Evidencije je da kroz prikupljene podatke ukaže na razdoblja u radu biračkog odbora u kojima je *rastao rizik nezakonitog postupanja* tijekom izbornog postupka zbog nepoštivanja zakonskih odredbi o ispravnom sastavu biračkih odbora, a posebno rizik urušavanja jamstva ravnopravne zaštite interesa svih kandidata. To što su članovi biračkog odbora bili suglasnim s takvim izigravanjem zakonskih uvjeta, te u konačnici potpisali Zapisnik o radu biračkog odbora, ne poništava činjenicu da nisu poštovali Zakon. Posljedično, niti ne umanjuje pravo kandidata da se štite od štetnih posljedica koje je takvo postupanje članova biračkog odbora moguće imalo za njegov položaj u izbornom postupku.

Na istoj logici počivaju i odredbe Zakona o lokalnim izborima kojima se omogućava glasanje izvan službenog biračkog mjesta. Člankom 61. Zakona tako je propisano da predsjednik biračkog odbora određuje najmanje dva člana biračkog odbora koji će birača posjetiti u mjestu gdje se nalazi i omogućiti mu glasanje. Štoviše, kao i kod izbornih radnji na biračkom mjestu, predsjednik biračkog odbora dužan je osigurati vođenje evidencije izlazaka članova biračkog odbora, te je u tu svrhu DIP propisao obvezatni obrazac Evidencije izlazaka. Podaci prikupljeni putem Evidencije služe za kontrolu izlazaka članova biračkog odbora radi provedbe postupka glasanja izvan biračkog mjesta i broja preuzetih glasačkih listića. Ovaj zakonski uvjet, a time i podaci prikupljeni kroz Evidenciju izlazaka, postali bi besmisleni kada bi se članak 61. Zakona tumačio i primjenjivao na način da je za provedbu glasanja izvan biračkog mjesta dopušteno ovlastiti članove odbora imenovane od strane iste političke opcije. U tom slučaju bilo bi potpuno svejedno ovlašćuje li se za ovu izbornu radnju dvije ili jedna osoba.

Najbolji primjer zakonskog uvjeta skupne odgovornosti izbornog tijela kao što je birački odbor a koje počiva na načelu ravnomjerne zastupljenosti predstavnika suprotstavljenih političkih opcija nalazi se u odredbama Zakona kojima se uređuju obveze biračkog odbora nakon glasanja. U svim odredbama članaka 62. do 65.

Zakona o lokalnim izborim propisuje se da radnje poduzima birački odbor kao skupno tijelo ravnopravnih članova.

Posljedično, polazeći od činjenice da je suzbijanje izborne krađe, odnosno manipulacije voljom birača izraženoj kroz glasačke listiće, od neprikosnovene važnosti za zaštitu same biti ustavnog jamstva biračkog prava, Zakon o lokalnim izborima nije moguće tumačiti na način da njime nije propisan mehanizam učinkovite zaštite od rizika manipulacije glasačkih listića tijekom posjeda bez nadzora u bilo kojoj fazi izbornog postupka pa tako i tijekom njihovog transporta. Primarni mehanizam zaštite je jasno izražen kroz odredbe zakona: u svakoj izornoj radnji mora sudjelovati više članova izbornog tijela, te mora biti osigurana ravnomjerna zastupljenost predstavnika političkih suparnika u izbornom natjecanju. Primjerice, člankom 62. je propisano da će po završenom glasovanju birački će odbor najprije prebrojati neupotrijebljene glasačke listiće i staviti ih u poseban omot koji će zapečatiti. Nakon toga *birački odbor* utvrđuje ukupan broj birača koji su glasovali na tom biračkom mjestu prema izvatku iz popisa birača i potvrdama nadležnog tijela, a nakon utvrđivanja broja birača koji su glasovali, birački odbor pristupa otvaranju glasačke kutije, prebrojavanju glasačkih listića i broja glasova. Zakon dosljedno koristi pojam "birački odbor" baš kao što ga koristi u od većine potenciranom članku 65. kojim je propisano da zapisnik o radu i ostali izborni materijal *birački odbor* dostavlja nadležnom izbornom povjerenstvu najkasnije u roku od 12 sati od zatvaranja biračkog mjesta.

S obzirom da većina smatra kako je dostava izbornog materijala tek "tehničko-provedbena" radnja ostavljena neformalnom dogovoru članova odbora jednako tako bi se moglo tvrditi da je člankom 62. Zakona primarno propisana dužnost prebrojavanja glasova u biračkim kutijama dok je sam način otvaranja biračkih kutija, odnosno brojanja i klasificiranja biračkih listića tek "tehničko-provedbena" radnja koju je neformalnim dogovorom moguće ostaviti u zaduženje samo jednoj osobi. Niti je takvo tumačenje prihvatljivo niti odgovara temeljnoj svrsi i prirodi izbornog postupka. Možda najuvjerljiviji dokaz te ocjene predstavljaju provedbeni propisi koje je donijelo Državno izorno povjerenstvo. Tako je uputama DIP-a upućenim biračkim odborima određeno da "*cijeli postupak utvrđivanja rezultata glasovanja na biračkom mjestu (što uključuje utvrđivanje broja birača, broja glasačkih listića, otvaranje glasačkih kutija, odvajanje i brojenje važećih i nevažećih glasačkih listića te utvrđivanje broja glasova koje je osvojila pojedina kandidacijska lista odnosno pojedini kandidat) obavljaju zajedno svi članovi biračkog odbora (što uključuje i predsjednika i potpredsjednika biračkog odbora).*". Ovakva uputa temelji se na činjenicama da je 1) utvrđivanje rezultata glasanja jedna od temeljnih radnji izbornog postupka i 2) svi članovi biračkog odbora imaju jednaka prava i dužnosti u radu biračkog odbora. Štoviše, očigledno polazeći od činjenice da Zakon propisuje da na biračkom mjestu u nadležnosti biračkog odbora u svakom trenutku moraju biti prisutni predsjednik ili potpredsjednik odbora, te najmanje četiri člana odbora DIP je izdao uputu biračkim odborima da "*manje od pet članova biračkog odbora (što uključuje i predsjednika/potpredsjednika biračkog odbora) ne smije samostalno obavljati radnje utvrđivanja rezultata glasovanja.*".

S obzirom na to da se članak 65., jednako kao i članak 62. Zakona o lokalnim izborima, odnosi na izbornu radnju koju Zakon uređuje u dijelu koji je naslovljen "*Obveze biračkog odbora nakon glasovanja*" iz navedenog je prilično jasno, ako ne i očigledno, da dostava glasačkih listića izbornom povjerenstvu ne može biti povjerena jednoj osobi, a posebno ne osobi koja nije nezavisna od pojedine političke opcije, odnosno

nepristrana prema svim sudionicima izbornog natjecanja. Dapače, ako bi se pratile upute DIP-a za rad biračkih odbora proizlazilo bi da tijekom dostave materijala izbornom povjerenstvu trebalo biti prisutno najmanje pet članova biračkog odbora što uključuje i predsjednika/potpredsjednika. Tome treba pridodati i činjenicu da Zakon i promatračima jamči pravo praćenja izbornog materijala tijekom primopredaje.

U svjetlu navedenog ističemo da u konkretnom predmetu radnje dostave materijala s dva biračka mjesta uopće nisu bile provedene od strane nadležnih biračkih odbora već je predsjednica Gradskog izbornog povjerenstva samovoljno odredila osobe koje su od biračkih odbora preuzele izborni materijal i dostavile ga u prostorije Gradskog izbornog povjerenstva. Posljedično na jednom biračkom mjestu glasačke listiće preuzela je zamjenica predsjednice GIP-a dok je na drugom biračkom mjestu glasačke listiće preuzeo član proširenog sastava GIP-a imenovan na prijedlog izbornog kandidata koji je u konkretnom izbornom postupku politički suparnik podnositeljice.

Većina očigledno ne vidi ništa sporno da radnjom preuzimanja i prijevoza izbornog materijala, odnosno glasačkih listića upravlja predsjednica Gradskog izbornog povjerenstva koja pri tome tu zadaću povjerava osobama koje nisu članovi biračkog odbora. Za razliku od većine smatramo da je predsjednica GIP-a postupala očigledno izvan svojih zakonskih ovlasti. Ne postoji niti jedna odredba Zakona o lokalnim izborima iz koje bi proizlazilo da predsjednica GIP-a ima ikakvu nadležnost nad izbornom radnjom dostave izbornog materijala. Člankom 65. Zakona ta izborna radnja je jasno stavljena u nadležnost biračkog odbora. Člankom 53. Zakona izričito su izlistane ovlasti gradskog izbornog povjerenstva, te se jasno navodi da izborni povjerenstvo prikuplja i zbraja rezultate. Rezultate utvrđuje birački odbor sukladno članku 62. Zakona, te ih službeno navodi u obvezatnom obrascu Zapisnika o radu biračkog odbora sukladno članku 64. Zakona. Zapisnik o radu, kao i ostali izborni materijal, birački odbor dostavlja izbornom povjerenstvu u za to propisanom zakonskom roku iz članka 65. Zakona. Štoviše, sukladno članku 45. Zakona, gradska izborna povjerenstva odlučuju većinom glasova svih članova GIP-a. U niti jednoj odredbi Zakona nema niti spomena o samostalnoj ovlasti *predsjednika* GIP-a da određuje način dostave izbornog materijala koji je Zakonom dan u odgovornost biračkih odbora, odnosno da određuje osobe kojima su birački odbori dužni povjeriti dostavu izbornog materijala. Štoviše, uputama o radu biračkih odbora koje je izdao DIP, kao izborni tijelo koje je nesporno nadređeno gradskim izbornim povjerenstvima, određeno je da "zapisnike i ostali izborni materijal, uključujući i glasačke kutije, birački odbor dostavlja nadležnom općinskom, gradskom izbornom povjerenstvu odnosno Izbornom povjerenstvu Grada Zagreba *odmah po završetku rada na utvrđivanju rezultata glasovanja*". Kada bi GIP bio na bilo koji način ovlašten određivati dostavu izbornog materijala tada birački odbori ne bi bili dužni poštivati nalog da izborni materijal dostave odmah po utvrđenju rezultata i potpisivanju Zapisnika o radu već bi bili dužni čekati nalog predsjednice GIP-a.

Iz navedenog slijedi da je očigledno da su predsjednica GIP-a, a posredstvom i GIP kao skupno izborni tijelo, postupali izvan svojih ovlasti i suprotno odredbama Zakona o lokalnim izborima. Jednako je jasno da je omogućavanjem da neovlaštena osoba biračke listiće drži u posjedu bez ikakvog nadzora podnositeljica bila izložena značajnom riziku nezakonite manipulacije biračkim listićima na njenu štetu, te je štoviše dovedena u neravnopravni položaj u izbornom postupku u odnosu na svog

političkog suparnika. To je posebno slučaj s dostavom izbornih listića koji su odlukom predsjednice GIP-a stavljeni u posjed bez nadzora članu proširenog sastava GIP-a.

Nadalje, s obzirom da smatramo da uvjet "pretpostavljenog povjerenja" u službene osobe, na kojem inzistira većina, nema utemeljenja u Ustavu i Zakonu o lokalnim izborima, držimo da je sama činjenica da su glasački listići povjereni u posjed jedne (politički pristrane) osobe, a da pri tome nije osiguran ikakav nadzor od ostalih članova biračkog odbora izuzetno ozbiljna povreda biračkog prava podnositeljice. Takvim postupanjem GIP-a podnositeljica je lišena mogućnosti učinkovite zaštite svog položaja u izbornom postupku. Naime, time što nije osiguran ikakav nadzor nad posjedom koji je predstavnik njenog političkog suparnika imao nad glasačkim listićima, podnositeljici je oduzeta mogućnost *da zna* što se uistinu događalo s glasačkim listićima tijekom njihove dostave izbornom povjerenstvu, a posljedično i da dokaže da se njima manipuliralo.

Kao kod drugih oblika neravnopravnosti, tako i ovdje nije moguće očekivati od podnositeljice da dokazuje činjenice koje su odlučujuće za ocjenu predstavlja li određeno postupanje povredu njenog prava na jednak položaj u izbornom postupku, ako o njima realno nije mogla imati neophodna saznanja, odnosno ako je u tome bila onemogućena kao što je ovdje slučaj. Stoga se čvrsto protivimo inzistiranju većine da podnositeljica svoje tvrdnje o povredi jamstva ravnopravnosti u izbornom postupku nije mogla temeljiti tek na "nesretnoj i nespretnoj" činjenici da su glasački listići bili u nenadziranom posjedu službenih predstavnika njenog političkog suparnika, već ih je bila dužna poduprijeti konkretnim dokazima o tome da je tijekom spornog prijevoza glasačkih listića uistinu došlo do manipulacija, te je štoviše morala konkretnije identificirati tako pokvarene listiće.

Jednako tako nam nije prihvatljivo relativiziranje rizika manipulacije glasačkim listićima tijekom dostave tvrdnjama da je takvo što gotovo nemoguće tijekom tog perioda u takvim uvjetima kao što je vožnja automobilom. Većina kao da pretpostavlja da su tijekom vožnje glasački listići nalazili u zatvorenim biračkim kutijama zbog čega je vozaču bilo teško identificirati listiće koji bi bili lagano prepravljeni. U tom smislu upućujemo na upute o radu biračkih odbora koje je izdao DIP, a u kojima je određen postupak klasifikacije listića tijekom njihovog brojanja po otvaranju kutija, te je propisano da *"nevažeći glasački listići odvajaju se u posebne oмотnice, na kojima se zatim upisuje broj takvih glasačkih listića, kao i vrsta izbora na koje se glasački listići odnose ... nakon što je utvrdio koji su glasački listići važeći, birački odbor će važeće glasačke listiće razvrstati po glasovima za svaku pojedinu kandidacijsku listu odnosno za svakog pojedinog kandidata (razvrstati ih na onoliko skupina ('hrpica') koliko ima kandidacijskih lista odnosno kandidata)".* Štoviše, neke od uputa biračkim odborima su još preciznije pa navode: *"Nakon utvrđivanja rezultata glasovanja za pojedinu vrstu izbora razvrstane glasačke listiće za svaku pojedinu listu, odnosno kandidata odvojite arkom papira i spojite gumicom tako da se ne izmiješaju. Tako složene listiće (uz drugi izborni materijal) donesite u Izorno povjerenstvo."*

Iz navedenog je prilično jasno da zahvaljujući ovakvoj klasifikaciji glasačkih listića od strane biračkog odbora tijekom trajanja dostave nije pretjerano teško pronaći i prepraviti određeni broj glasačkih listića. Posljedično, sumnju s kojom podnositeljica prilazi činjenici da su glasački listići tijekom dostave bili u nenadziranom posjedu službenih predstavnika njenog političkog suparnika nije opravdavano relativizirati

dovodeći u pitanje samu mogućnost takve manipulacije. Potrebno je relativno malo vremena da se par valjanih listića intervencijom učini nevaljanim, odnosno da se iz listića koji su klasificirani kao valjani, ali bi ih potencijalno bilo moguće osporavati ukloni sumnja u valjanost. Jednako vrijedi i za nevaljane listić. Prazan nevaljan listić nije teško prepraviti u valjani. Jednako tako, ispunjen nevaljan listić moguće je odgovarajućim prepravkama učiniti potencijalno valjanim. Intervencije su moguće i u listiće koji su klasificirani kao nevaljani, ali su potencijalno podložni osporavanju. Takve listiće jednostavnom prepravkom moguće je učiniti nepodložnima potencijalnom osporavanju.

Poanta nije u tome jesu li nezakonite intervencije ove vrste uistinu počinjene, kako to tvrdi većina. Takvo što je nemoguće ili barem gotovo nemoguće dokazati. Uostalom, kada bi se dokazalo da je tijekom nenadziranog posjeda listića uistinu došlo do intervencije samo u jedan jedini listić izbori bi se na tom biračkom mjestu morali poništiti i ponoviti, a počinitelj bi bio izložen kaznenom progonu. Takva situacija bila bi u najmanju ruku na razini one iz članka 63. stavka 2. gdje Zakon propisuje automatsko ponavljanje glasanja na biračkom mjestu gdje je utvrđeno da u kutiji ima viška glasačkih listića. U toj situaciji ne traži se da itko dokaže tko je i kada ubacio sporni višak u biračku kutiju. Čak se ne utvrđuje odgovornost članova biračkog odbora. Samom činjenicom utvrđenog viška listića izbori su, po ocjeni zakonodavca, nepovratno kontaminirani. Čak nije niti dopušteno utvrđivati rezultat glasanja na tom izbornom mjestu. Niti je relevantno što je ukupna razlika u broju glasova između kandidata s drugih izbornih mjesta takva da ponovljeni izbori ne bi mogli promijeniti konačni ishod. Izbori se, bez obzira na sve, ponavljaju.

Zahtjevi na kojima većina inzistira u pogledu dokaznog praga koji podnositeljica mora zadovoljiti da opravda svoju tvrdnju da je dovedena u neravnopravan položaj tijekom izbornog postupka u pogledu mogućnosti nadzora nad postupanjem s glasačkim listićima, a čime su ukinuta jamstva ispravnosti izbornog rezultata, nisu realni. Ne postoji drugi način na koji podnositeljica može dokazivati svoju tvrdnju da je dovedena u diskriminirajući položaju u okviru izbornog postupka osim isticanja nesporne činjenice da glasački listići *uistinu jesu bili u nenadziranom posjedu neovlaštenih osoba*. Pri tome jedna od dvije neovlaštene osobe možda nije bila u odnosu političke povezanosti s političkim suparnikom podnositeljice, ali je zbog svog profesionalnog položaja morala biti upoznata s odredbama Zakona o lokalnim izborima prema kojima nije ovlaštena na poduzimanje radnje dostave glasačkih listića, a posebno ne radnje nenadzirane dostave. Usprkos toga poduzela je takvu radnju. Druga osoba jest bila u odnosu povezanosti s političkim suparnikom podnositeljice, a time i u jasnom sukobu interesa.

Smatramo da su navedene činjenice valjan i dostatan temelj za zaključak da je podnositeljici povrijeđeno ustavno pravo jednakosti pasivnog biračkog prava u izbornom postupku. Smatramo da je Ustavni sud morao utvrditi tu povredu.

Inzistiranje na nužnosti nekakvih drugih nerealnih dokaza podnositeljici se uskraćuje pristup učinkovitoj sudskoj zaštiti. Tako postavljen dokazni prag čini pretjerano teškom, odnosno gotovo nemogućom njenu mogućnost da pred Ustavnim sudom dokaže da je u izbornom postupku povrijeđeno njeno Ustavom zajamčeno pravo na jednakost položaja u izbornom postupku, te da je dovedena u neravnopravan položaj. Ovdje svjesno koristimo standard "*pretjerano teško, odnosno gotovo nemoguće*" koji je

razvijen kao dio načela učinkovite sudske zaštite prava koja građanima jamči EU pravni poredak u okviru članka 47. Povelje o temeljnim pravima, imajući u vidu i činjenicu da su lokalni izbori oblik demokratskog odlučivanja u kojima ravnopravno sudjeluju i državljani ostalih država članica Europske unije s boravištem u Hrvatskoj. To jasno slijedi iz članka 141.d Ustava, kao i članka 20. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Štoviše, to je jasno propisano i samim Zakonom o lokalnim izborima kroz odredbe članka 2. i članka 3. Posljedično, smatramo da je u svom odlučivanju Ustavni sud dužan usklađivati svoje standarde pravičnog suđenja sa standardima koji su razvijeni na razini zajedničkog pravnog poretka Europske unije.

Istovremeno, iz činjenice da je podnositeljica dovedena u nepovoljni položaj tijekom izbornog postupka *sama po sebi* nije dovoljna za proglašenje izbora na tim biračkim mjestima nevaljanim. Potrebno je razmotriti učinak koji su radnje kojima je podnositeljica bila dovedena u neravnopravan položaj imale odnosno mogle imati na konačni ishod izbora za konkretnu poziciju u jedinici lokalne vlasti.

U tom smislu posebno je važna činjenica da je razlika u konačnom broju svih glasova za poziciju gradonačelnika vrlo mala. Iznosi tek 4 glasa razlike. Istovremeno, bitno je uočiti da se zbog nepoštivanja odredbi Zakona o lokalnim izborima tijekom nenadziranog posjeda glasačkih listića *stvorila realna prilika* da dođe do ranije opisanih nezakonitih intervencija. Slično situaciji iz članka 63. Zakona o lokalnim izborima kada se u glasačkoj kutiji nađe višak listića, rizik kontaminacije izbora je izuzetno visok. Ta činjenica posebno dobiva na težini u okolnostima kada konačni ishod izbora pokazuje vrlo malu razliku između kandidata, kao što je ovdje slučaj. Tada realna mogućnost da se nezakonitom intervencijom tek u nekoliko listića moglo bitno utjecati na ishod izbora predstavlja činjenicu temeljem koje je Ustavni sud dužan poduzeti mjere kojima bi uklonio sumnju u zakonitost izbornog postupka i pravičnost izbornog ishoda.

To također proizlazi i iz recentne prakse Ustavnog suda. U odluci broj: U-VIIA-2822/2025 od 2. lipnja 2025. u predmetu *Baška Voda*, Ustavni sud je ocijenio da činjenica da nisu poštivani formalni uvjeti zakonitosti procedure glasanja izvan biračkog mjesta čime je došlo do potencijalne kontaminacije određenog broja glasačkih listića u okolnostima vrlo male razlike u ukupnom broju glasova između dva kandidata za poziciju načelnika. U konkretnom predmetu jedna od odlučujućih činjenica je bila i ta što je, slično okolnostima ovog predmeta, jedan od stranački određenih sudionika izbornog postupka u svom vozilu nenadzirano prevozio glasačke listiće ispunjene izvan službenog izbornog mjesta. U svojoj odluci broj: U-VIIA-2930/2025 u predmetu *Otočac*, donesenoj ranije na isti dan kad i ova odluka, Ustavni sud je potvrdio nužnost poštivanja propisanih koraka u izvođenju izborne radnje glasanja izvan službenog biračkog mjesta, te potvrdio ocjenu nadležnog ŽIP-a da je zbog činjenice da nije bio osiguran višechlani nadzor prilikom ulaska u domove glasača neophodno ponoviti glasanje "*radi otklanjanja svake sumnje u poštenost izbora i radi osiguravanja vanjskog dojma njihove demokratičnosti i transparentnosti*". U tom predmetu, inzistirajući na poštivanju propisane procedure izvođenja izborne radnje glasanja izvan službenog biračkog mjesta, a posebno osiguranja nadzora u kojem sudjeluje više članova biračkog odbora, Ustavni sud je upozorio da se "*ne radi o ikakvom insistiranju na idealnim, a kamoli laboratorijskim uvjetima, već o logičkim pretpostavkama poštivanja zakonom propisanih postupovnih uvjeta zakonitosti izbornog postupka*".

Sukladno ovim stajalištima iz odluka Ustavnog suda smatramo da je iz istih razloga bilo neophodno utvrditi povredu zakonskog uvjeta nužnosti višečlanog nadzora nad posjedom biračkih listića tijekom njihove dostave od strane neovlaštene osobe, te u okolnostima izuzetno male razlike u ukupnom broju glasova naložiti ponavljanje izbora na biračkim mjestima broj 6. i 7. radi otklanjanja svake sumnje u poštenost izbora i radi osiguravanja vanjskog dojma njihove demokratičnosti i transparentnosti.

Podnositeljica u žalbi upire na dodatnu povredu Zakona o lokalnim izborima koju također smatra povredom jamstva ravnopravnosti u izbornom postupku. Podnositeljica tako ističe da je dovedena u nepovoljniji položaj u pogledu mogućnosti nadzora nad ispravnošću klasifikacije prebrojanih glasačkih listića na svim izbornim mjestima jer je njenom izbornom suparniku GIP dopustio uvid u glasačke listiće o kojem ona nije obaviještena i na kojem nije mogla prisustvovati u bilo kakvoj ulozi. Također ističe da tijekom uvida na kojima je bila prisutna nije omogućena primjerena dokumentacija onih glasačkih listića koji su tijekom uvida identificirani kao sporno klasificirani. Posebno ističe činjenicu da joj GIP nije dopustio fotografiranje spornih listića, a da je istovremeno otklonjen njen prijedlog da se listići zapisnički opišu.

Nakon završetka glasovanja i objave privremenih rezultata izbora GIP je dopustio tri uvida u glasačke listiće. Prvi uvid u izborni materijal GIP je organizirao 1. lipnja 2025. na zahtjev podnositeljice i tijekom njega su prvo pregledani nevažeći listići. Tada je i najavljen nastavak pregleda svih ostalih listića. Temeljem tog zahtjeva GIP je 2. lipnja 2025. organizirao drugi uvid tijekom kojeg je nastavljeno pregledavanje listića s tim da se prešlo na pregled važećih listića na svim biračkim mjestima. Tijekom tog uvida podnositeljica je kao problematične istaknula sedam glasačkih listića. Na tom uvidu protukandidat podnositeljice izrazio je potrebu za pregledom važećih listića u korist podnositeljice. Drugi uvid završen je 2. lipnja u 14,00 sati. Treći uvid podnositeljica ističe kao sporan.

Treći uvid GIP je dopustio 2. lipnja 2025. u 14:30 sati na zahtjev protukandidata podnositeljice. Nije moguće utvrditi što se događalo tokom uvida jer nije sastavljen nikakav zapisnik već samo službena bilješka u kojoj je navedeno da su u 14,30 sati u sjedište povjerenstva pristupili predstavnici protukandidata podnositeljice te zatražili da im se izdaju serijski brojevi pregledanih listića u Korčuli na koje imaju primjedbe. Iako u zapisniku s drugog uvida, koji je održan nedugo prije no što su predstavnici protukandidata podnositeljice ponovo pristupili izbornom povjerenstvu, proizlazi da do tog trena nisu formalno pregledavali glasačke listiće, odnosno osporavali neke od njih, GIP nije našao shodnim zapisnički odrediti na koje točno listiće se referiralo u zahtjevu za uvidom u 14:30. Nije sporno da podnositeljica nije bila obaviještena o trećem uvidu, niti da je na tom uvidu prisustvovao itko od njenih predstavnika. Zbog izostanka zapisnika nije poznato koliko je trajao taj uvid i koje radnje su poduzimane tijekom uvida.

Četvrti uvid organiziran je 3. lipnja 2025. povodom zahtjeva podnositeljice da se izvrši ponovni uvid u izborni materijal. Podnositeljica je podnijela ovaj zahtjev jer je saznala da je treći uvid organiziran bez da je o tome bila obaviještena, te smatrala potrebnim ponovo pregledati stanje izbornog materijala nakon tog trećeg uvida. Iz zapisnika koji je sačinjen tijekom četvrtog uvida proizlazi da je podnositeljica izvršila uvid u ranije osporene sedam listića s biračkih mjesta 5. i 6. Također proizlazi da je njen protukandidat tada zatražio da se omogući ponovljeni uvid u glasačke listiće koji su

već pregledani dan ranije i čiji serijski brojevi su izdvojeni. Iz tog navoda proizlazi da su se na trećem uvidu pregledavali glasački listići, te da se određeni dio njih izdvojio kao podlozan osporavanju. Iz daljnjih navoda u zapisniku sa četvrtog uvida proizlazi da se radi o šest novih glasačkih listića koji do tog trenutka nisu bili osporavani tijekom ranijih uvida na kojima je sudjelovala podnositeljica. Isto tako iz zapisnika proizlazi da je protukandidat podnositeljice dodatno zatražio daljnji uvid u važeće listiće s biračkog mjesta br. 6. Iz zapisnika također proizlazi da je predlagateljica prigovorila činjenici da je dan ranije organiziran treći uvid bez da joj je omogućeno sudjelovanje, te ističe svoju ocjenu da "povjerenstvo nema jednaka pravila prema svim sudionicima izbora". Isto tako, za dva listića koja je ranije izdvojila kao sporno klasificirana tražila je da se zapisnički konstatira sumnja koju izražava "u odnosu na izgled listića tijekom jučerašnjeg dana i današnjeg dana".

Iz navedenih činjenica proizlazi da je odluka GIP-a da se dozvoli treći uvid u izborni materijal, a bez da je o tome obaviještena podnositeljica, odnosno bez da je osigurano da tijekom uvida budu prisutni i njeni predstavnici, otvoren prostor za mogućnost da se naknadno intervenira u pregledavane glasačke listiće na štetu podnositeljice. Štoviše, podnositeljica smatra da je identificirala tri glasačka listića čiji izgled nakon trećeg uvida moguće ne odgovara izgledu koji su imali nakon drugog uvida. Od toga je dva listića podnositeljica tijekom drugog uvida osporila kao pogrešno klasificirane listiće. Radi se o listićima koji su bili klasificirani kao valjani jer na njima bila podvučena crta ispod kratice stranke kojoj pripada njen protukandidat, odnosno zaokružena ta ista kratica. Kao takve ih je podnositeljica osporila tijekom drugog uvida. Tijekom četvrtog uvida, ponovnim pregledom, uvidjela je da je na tim listićima zaokružen i redni broj ispred imena kandidata. To je zapisnički naznačila. Tijekom, istog uvida uvidjela je i da je još jedan listić, kojeg je imala zabilježenog, ali ga nije osporavala tijekom prethodnih uvida, drugačijeg izgleda od onog kako je originalno zabilježila.

Ne slažemo se s većinom da opisano postupanje GIP-a, a posebno odluka da se organizira treći uvid samo za predstavnike jedne od strana u izbornom postupku, ne predstavlja povredu Zakona o lokalnim izborima, a time i povredu ravnopravnosti podnositeljice u izbornom postupku. Jednako tako se ne slažemo s ocjenom većine da su navodi podnositeljice oko sumnje u naknadnu intervenciju u glasačke listiće tijekom trećeg uvida "paušalni", te kao takvi ne dovode u sumnju ispravnost konačnog ishoda izbora.

U svjetlu navedenih činjenica, utvrđenih samim zapisnicima koje je GIP vodio tijekom tri od četiri organizirana uvida u izborni materijal, u svojoj ocjeni pošli smo od sljedećih odredbi Zakona o lokalnim izborima.

Odredbama članka 53. Zakona o lokalnim izborima propisano je da gradsko izborna povjerenstvo i općinsko izborna povjerenstvo izravno brine o zakonitoj provedbi izbora za općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika, te da nadzire rad biračkih odbora na biračkim mjestima. Odredbom članka 54. Zakona o lokalnim izborima propisano je da o svom radu izborna povjerenstva vodi zapisnik, te su određeni podaci koje zapisnik nužno mora sadržavati, odnosno propisano je da je DIP ovlašten odrediti formu zapisnika. Jednako tako je propisano da zapisnik o radu povjerenstva potpisuju svi njegovi članovi. Odredbom članka 45. propisano je da sva izborna tijela, pa tako i GIP, sve odluke donose većinom glasova svih članova.

Nadalje, člankom 118. stavkom 2. propisano je da pravo promatranja izbora obuhvaća promatranje cjelokupnog izbornog postupka, a naročito glasovanje, rad izbornih tijela i uvid u cjelokupni izborni materijal. Stavkom 2. članka 124. Zakona izričito je propisano da su izborna tijela dužna promatračima omogućiti promatranje i praćenje svog rada, te je sukladno toj dužnosti izbornih tijela stavkom 1. članka 123. zajamčeno pravo promatrača da bude nazočan radu nadležnog izbornog povjerenstva za vrijeme održavanja sjednica te upozorava na uočene nepravilnosti. Stavkom 2. članka 123. propisano je da je promatračima dopušteno stavljati obrazložene primjedbe na rad izbornog tijela, koje su dužni u pisanom obliku priložiti zapisniku o radu tog izbornog tijela. Nadalje, stavkom 1. članka 124. zapriječeno je izbornu tijelo čiji se rad promatra da isključi promatranje, a stavkom 4. je zajamčeno pravo promatranja cjelokupnog izbornog postupka i pravo uvida u cjelokupni izborni materijal sve do proglašenja službenih konačnih rezultata izbora.

Polazeći od ranije navedenih činjenice, iz navedenih odredbi Zakona o lokalnim izborima jasno proizlazi da je uskratost mogućnosti sudjelovanja u trećem uvidu održanom 2. lipnja 2025. godine samo za predstavnike njezina izbornog suparnika povrijeđeno njeno pravo na ravnopravnost u izbornom postupku. Nema spora da je GIP imao zakonsku obvezu obavijestiti podnositeljicu o održavanju trećeg uvida u izborni materijal, te uvid održati tek nakon što joj je bila pružena prilika da u njemu sudjeluje, bilo izravno ili neizravno posredstvom svojih promatrača. Povreda zakonom zajamčenog prava da nadzire rad izbornih tijela tim je ozbiljnija kad se uzme u obzir i činjenica da je GIP tijekom trećeg uvida nije vodio zapisnik čime je povrijedio zakonsku obvezu iz članka 54. Zakona o lokalnim izborima. Posljedično, postupak uvida u izborni materijal ostao je potpuno netransparentan. Nepoznate su ostale i osnovne činjenice kao što su koliko je uvid trajao ili koje točno radnje su se poduzimale tijekom uvida. S obzirom na to da nema zapisnika također nije moguće provjeriti niti je li ispravan navod da su tijekom trećeg uvida bili prisutni svi članovi GIP-a. U svakom slučaju, iz zapisnika sa četvrtog uvida proizlazi da se treći uvid nije odnosio "samo na to" da se protukandidatu podnositeljice omogući zabilježiti serijske brojeve određenih glasačkih listića kako to navodi većina u svojoj odluci. Radnje su bile znatno opširnije od pukog zapisivanja ranije utvrđenih i zabilježenih serijskih brojeva.

U svakom slučaju, nema spora da je također i ovakvim postupanjem GIP-a podnositeljici povrijeđeno temeljno pravo na jednakost postupanja tijekom izbornog postupka. Ustavni sud je to morao jasno utvrditi.

Nadalje, ne vidimo na čemu točno većina temelji svoju sigurnost s kojom kao ispravnu prihvaća ocjenu ŽIP-a da "navedeni propust nije utjecao na rezultat izbora".

Prije svega, primjećujemo da tijekom postupka uvida nisu poduzete radnje kojim bi se omogućio uvid u odlučujuće činjenice, te osigurala mogućnost učinkovite pravne zaštite sudionika izbornog postupka. GIP nije postupcima uvida pristupio u skladu s načelom da je izborni postupak strogo formalna postupak. To se posebice očitava u činjenici da niti jedan od osporavanih biračkih listića nije zapisnički opisan što je bila dužnost GIP-a sukladno članku 123. Zakona o lokalnim izborima. Uzimajući u obzir i odredbu DIP-ovih Obvezatnih uputa broj L VIII o pravima i dužnostima promatrača prema kojoj promatrači imaju pravo stavljati obrazložene primjedbe na rad izbornog tijela u zapisnik o radu izbornog tijela nismo ignorirali navod podnositeljice da joj je na njen upit predsjednica GIP-a odgovorila da nije potrebno zapisnički opisivati

nepravilnosti utvrđene tijekom uvida. Štoviše, podnositeljica navodi da je u zapisniku zabilježeno da će podnijeti prigovore na sve pobrojane listiće zbog njihove spornosti i dvojbene valjanosti, ali da joj pri tome nije bilo dozvoljeno da iste nepravilnosti konstatira na zapisnik sukladno obvezi iz stavka 2. članka 123. Zakona.

Zbog izostanka ove radnje ostalo je nemoguće znati kako točno su izgledali listići osporeni tijekom drugog uvida na dan 2. lipanj 2025. To uključuje i dva listića za koje je podnositeljica tijekom četvrtog uvida na dan 3. lipnja 2025. izrazila sumnju da im je promijenjen izgled u odnosu na prethodni dan. Da su listići bili zapisnički opisani kako je to bila dužnost GIP-a bilo bi moguće ocijeniti utemeljenost ovih tvrdnja podnositeljice. U tom smislu nije za zanemariti da GIP nije dopustio fotografiranje osporavanih listića, iako ono nije zabranjeno niti odredbama članka 125. Zakona o lokalnim izborima, niti odredbama iz Glave 4. Obvezatnih uputa broj L VIII.

Zbog opisane netransparentnosti u postupanju GIP-a tijekom održanih uvida, kako uskrate mogućnosti sudjelovanja u trećem uvidu, tako i izostanka primjerene dokumentacije osporavanih listića – podnositeljici je *de facto* onemogućeno da dokazuje svoju sumnju da je tijekom trećeg uvida došlo do intervencije u određeni broj biračkih listića. Činjenica da je mogućnost sumnje uzrokovao sam GIP svojim postupanjem, odnosno nepoštivanjem zakonom propisanih uvjeta svog postupanja, dovoljno je da se sumnju prihvati kao razumnu. Posljedično, nismo skloni odmaknuti sumnje koje podnositeljica iznosi u pogledu mogućih manipulacija glasačkim listićima za vrijeme uvida u izborni materijal kojeg nije izravno ili posredno sama nadzirala s istom lakoćom s kojom to čini većina pozivajući se na ocjenu ŽIP-a. Smatramo da su nadležna tijela, a u konačnici i sam Ustavni sud bili dužni poduzeti radnje kojima bi se utvrdila opravdanost te sumnje. To od njih zahtijeva Ustav koji propisuje da sudionici demokratskih izbora imaju pravo na djelotvornu pravnu zaštitu i pravično suđenje. U konkretnom slučaju, iako nije odgovorna za činjenicu da je netransparentnosti rada GIP-a dovela do sumnje u moguće manipulacije izbornim materijalom, podnositeljici nije ostao niti jedan način da provjeri opravdanost svojih sumnji nego da od Ustavnog suda zatraži sudsku zaštitu koja je mogla biti učinkovita samo da je većina odredila mjeru provjere spornih listića koji ukazuju na mogućnost da je tijekom trećeg uvida došlo do manipulacije izbornim materijalom. Većina nije niti razmotrila mogućnost izricanja takve mjere.

U tom smislu ističemo sljedeću činjenicu. Da je podnositeljica uspjela potvrditi opravdanost svoje sumnje, odnosno da je utvrđeno da je tijekom trećeg uvida na bilo kojem listiću došlo do nezakonite intervencije u sadržaj listića cijeli izborni postupak bio bi nepovratno kontaminiran. Nadležna izborna tijela, odnosno Ustavni sud bili bi dužni proglasiti izbore nevažećim i naložiti njihovo ponavljanje.

U Zagrebu 10. lipnja 2025.

SUDAC
Andrej Abramović, v. r.

SUTKINJA
Sanja Bezbradica Jelavić, v. r.

SUTKINJA
prof. dr. sc. Biljana Kostadinov, v. r.

SUTKINJA
izv. prof. dr. sc. Maša Marochini Zrinski, v. r.

SUTKINJA
Lovorka Kušan, v. r.

SUDAC
dr. sc. Goran Selanec, v. r.