

Praksa Ustavnog suda u vezi s lokalnim izborima

Često se smatra da je značenje lokalnih izbora manje od značenja nacionalnih izbora. Tendencija prenošenja težišta na jedinice lokalne samouprave nameće pitanje na koji način dolaze na funkcije oni koji obnašaju vlast u tim jedinicama. Prikazuje se praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske vezana uz izbore za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) jedinice – općinska i gradska vijeća te županijske skupštine i skupštinu Grada Zagreba.

U zaštiti izbornog prava Ustavni je sud Republike Hrvatske nadležan na temelju odredbe čl. 128/1. al. 9. Ustava, kojom je određeno da Ustavni sud nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova. Ta je ovlast nešto detaljnije regulirana odredbama čl. 87. i 89. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Ustavni zakon; NN 99/99, 29/02. i 49/02 – pročišćeni tekst). Odredbom čl. 89. propisano je: *Kad se utvrdi da sudionici u izborima postupaju protivno Ustavu ili zakonu, Ustavni sud će o tome obavijestiti javnost putem sredstava javnog priopćavanja, po potrebi upozoriti nadležna tijela, a u slučaju povrede koja je utjecala ili je mogla biti od utjecaja na rezultat izbora, poništiti će sve ili pojedine izborne radnje i odluke, koje su prethodile takvoj povredi.*

1. Izborni sporovi

I. Odluka U-VII-23/93 od 26. siječnja 1993.

Ovom odlukom Ustavni je sud usvojio žalbu Hrvatske socijalnoliberalne stranke, Ogranka Šibenik, protiv rješenja Županijske izborne komisije XV. Županije šibenske, klasa 013-01/93-01-1, ur. br. 2182-03-01-93-26 od 22. siječnja 1993., i predmet vratio na nadležni postupak.

Ustavni sud je obrazložio:

»Županijska izborna komisija XV. Županije šibenske je u izreci i u obrazloženju svog rješenja utvrdila da o prigovoru Hrvatske socijalnoliberalne stranke od 22. siječnja 1993. neće rješavati.

Protiv navedenog rješenja Hrvatska socijalnoliberalna stranka, Ogranak Šibenik, podnijela je žalbu ovom sudu.

Žalba je podnesena u roku.

U žalbi se navodi da su 'HDS i HKDS svojim ujedinjenjem formirale Hrvatsku kršćansku demokratsku uniju (HKDU) i da je posve razvidno da podružnice HDS i HKDS u Šibeniku nisu mogle ovlašteno predlagati kandidate za Gradsko vijeće Grada Šibenika, odnosno da se ne vidi način na koji bi navedeni ogranci, tj. podružnice dobile ovlaštenja – punomoć za potpisivanje prijedloga kandidatura od rukovodstva nepostojeće stranke HDS'«.

Ustavni sud Republike Hrvatske usvojio je žalbu iz sljedećih razloga.

Prema odredbama čl. 57.–59. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 90/92), prigovore zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja članova općinskog i gradskog vijeća rješava županijska izborna komisija.

Iz tih zakonskih odredaba slijedi da županijska izborna komisija ne može otkloniti rješavanje o uložnim prigovorima, nego da te prigovore usvaja, odbija odnosno odbacuje.

Iz navedenoga proizlazi da Županijska komisija mora riješiti o izjavljenom prigovoru u skladu sa Zakonom. Kako je u konkretnom predmetu Županijska komisija protivno zakonu odlučila da neće rješavati o prigovoru, valjalo je osporeno rješenje ukinuti i vratiti Županijskoj komisiji na rješavanje.«

II. Rješenje U-VII-24/1993

Ovim rješenjem odbijena je žalba podnesena protiv rješenja Županijske izborne komisije (XVIII) Županije istarske sa sjedištem u Pazinu.

Ustavni je sud to rješenje obrazložio:

»Prema čl. 15. st. 1. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave potpisi birača u postupku kandidiranja za člana predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave te njihovih zamjenika prikupljaju se na propisanom obrascu.

Člankom 29. Zakona utvrđeno je da Izborna komisija Republike Hrvatske propisuje obrasce u postupku i provođenju izbora i donosi obvezatne upute za rad izbornih komisija.

Temeljem te odredbe Izborna je komisija Republike Hrvatske propisala Obvezatne upute OLS-I o obrascima za provođenje izbora za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave (NN 2/93).

Točkom 1. Obvezatnih uputa OLS-1 propisano je da će se pripreme i provođenje izbora za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave te njihovih zamjenika obavljati isključivo na obrascima utvrđenim tim uputama, a točkom 4. utvrđeno je da se prijedlog kandidata za člana predstavničkog tijela obavlja na obrascu OLS-1.

Budući u konkretnom slučaju podaci za kandidate za članove Općinskog vijeća Općine Medulin nisu u zakonskom roku dostavljeni Općinskoj izbornoj komisiji na propisanom obrascu OLS-1, kandidiranje nije bilo pravovaljano predloženo te Općinska izborna komisija nije spomenute kandidate uvrstila u listu kandidata u izbornim jedinicama Općine Medulin.«

III. Odluka U-VIIA-1236/2001

Ovom je odlukom¹ usvojena žalba Hrvatske socijalnoliberalne stranke, Županijskog vijeća Zadarske županije, podnesena protiv rješenja Županijskog izbornog povjerenstva Zadarske županije br. 28/01 od 23. svibnja 2001., te su poništeni izbori za članove Gradskog vijeća Grada Zadra, Gradskog vijeća Grada Biograda na Moru i Općinskog vijeća Općine Pakoštane. Gradskom izbornom povjerenstvu Grada Zadra, Gradskom izbornom povjerenstvu Grada Biograda na Moru i Općinskom izbornom povjerenstvu Općine Pakoštane naloženo je da poduzmu sve potrebne radnje za ponovnu provedbu izbora.

Ustavni je sud utvrdio da na dan izbora redni brojevi pod kojima su navedene kandidacijske liste HSLS-a i HSS-a na glasačkim listićima za izbor članova Gradskog vijeća Grada Zadra, Gradskog vijeća Grada Biograda na Moru i Općinskog vijeća Općine Pakoštane nisu bili istovjetni rednim brojevima pod kojima su iste liste prethodno navedene i objavljene na zbirnim listama kandidacijskih lista navedenih izbornih jedinica.

Nadalje, u ustavnosudskom postupku nesporno je utvrđeno da je temeljem zbirnih lista kandidacijskih lista koje su nadležna izborna povjerenstva službeno objavila u javnim glasilima 3. svibnja 2001. HSLS svoju promidžbu u dvotjednom razdoblju predizborne promidžbe temeljio na tome da se kandidacijska lista HSLS-a za Gradsko vijeće Grada Zadra

¹ Odluka od 28. svibnja 2001. objavljena je u NN 49/01, 52/01 – ispr., u Službenom glasilu Zadarske županije i na www.usud.hr.

nalazi pod rednim brojem 7. na glasačkom listiću, da se kandidacijska lista HSLS-a za Gradsko vijeće Grada Biograda na Moru nalazi pod rednim brojem 4. na glasačkom listiću, a kandidacijska lista HSLS-a za Općinsko vijeće Općine Pakoštane pod rednim brojem 3. na glasačkom listiću.

Na izričit zahtjev Ustavnog suda u kojem se tražilo očitovanje Županijskog izbornog povjerenstva o eventualnom pravodobno provedenom postupku ispravljanja pogrešno sastavljenih i objavljenih zbirnih lista kandidacijskih lista za izbor članova navedenih gradskih vijeća, u kojima je redosljed kandidacijskih lista stranaka bio pogrešno naveden, jer se nije poštovala zakonska obveza sastavljanja zbirnih lista prema abecednom redu punog naziva političke stranke, Županijsko izborna povjerenstvo odgovorilo je pisanim očitovanjem br. 42/2001 od 28. svibnja 2001. da nitko nije osporavao objavljene zbirne liste kandidacijskih lista. Iz navedenog očitovanja razvidno je da nadležna izborna povjerenstva nisu ni po službenoj dužnosti provela postupak i ispravila prvotno objavljene nevaljane zbirne liste niti su do dana izbora iznova objavila valjane zbirne liste kandidacijskih lista u javnim glasilima. Budući da to nisu učinila, nadležna izborna povjerenstva neposredno su povrijedila zakonsku odredbu čl. 17. Izbornog zakona.

Ustavni je sud utvrdio da je postupak provođenja izbora strogo formalni postupak, u kojem se moraju poštovati sve odredbe zakona o načinu i vremenu provođenja pojedinih izbornih radnji te sadržaju izborne dokumentacije, u koju pripada i redosljed kandidacijskih lista na zbirnoj listi kandidacijskih lista, s kojim redosljedom mora biti usklađen i redosljed lista na glasačkim listićima.

Sukladno navedenom, Ustavni je sud utvrdio da navođenje rednog broja (redosljed) pojedine liste na glasačkom listiću koji nije istovjetan s rednim brojem (redosljedom) iste liste na prethodno objavljenoj zbirnoj listi kandidacijskih lista, a bez pravodobnog ispravka nevaljane zbirne liste u javnim glasilima (koji ispravak mora biti objavljen u roku koji osigurava zakonito održavanje izbora na dan za koji su raspisani), predstavlja neposrednu povredu odredbe čl. 36/2. Izbornog zakona, koja bitno utječe na rezultate izbora u izbornoj jedinici.

Sličnu je odluku Ustavni sud donio i pod br. U-VII-1336/2001,² kojom je usvojio žalbu HSLS-a, Županijskog vijeća Primorsko-goranske županije, podnesenu protiv rješenja Županijskog izbornog povjerenstva Primorsko-goranske županije, te je poništio izbore za članove Općinskog vijeća

² Odluka od 11. lipnja 2001. objavljena je u NN 53/01 i 57/01 – ispr., u Službenom glasilu Primorsko-goranske županije i na www.usud.hr.

Općine Lokve i Općinskom izbornom povjerenstvu Općine Lokve naložio provedbu svih potrebnih radnji za ponovnu provedbu izbora.³

IV. Odluka U-VII-1244/01

Ovom odlukom⁴ Ustavni je sud usvojio žalbu Hrvatske seljačke stranke, Općinske organizacije Brestovac, izjavljenu protiv rješenja Županijskog izbornog povjerenstva Požeško-slavonske županije br. ŽLSPr-3/01 od 26. svibnja 2001., te poništio rješenje Županijskog izbornog povjerenstva Požeško-slavonske županije i odluku Općinskog izbornog povjerenstva Općine Brestovac o rezultatima izbora provedenih dana 20. svibnja 2001. za izbor članova u Općinsko vijeće Općine Brestovac od 21. svibnja 2001., kao i odluku Općinskog izbornog povjerenstva Općine Brestovac o utvrđivanju izabranih kandidata (sastavu članova) Općinskog vijeća Općine Brestovac od 21. svibnja 2001.

Ustavni je sud u cijelosti prihvatio utvrđenje nadležnog Povjerenstva da u konkretnom slučaju rezultati glasovanja na području Općine Brestovac nisu sporni, već je sporna metodologija po kojoj je izračun broja mandata proveden.

Provođenjem kontrolnog postupka preračunavanja glasova u mandate, sukladno čl. 23/2. Zakona o izborima, Ustavni je sud utvrdio da se u konkretnom slučaju, u dijelu postupka preračunavanja glasova u mandate u kojem se broj važećih dobivenih glasova svake kandidacijske liste dijeli sa zajedničkim djeliteljem (tj. s brojem 107), u izborima za 15 članova Općinskog vijeća Općine Brestovac pojavio poseban pravni problem tzv. prekomjernog mandata.

³ U žalbi je navedeno da je u Novom listu od 3. svibnja 2001. kandidacijska lista HSLŠ-a za izbore u Općini Lokve bila objavljena pod rednim brojem 3. te da je tijekom izborne promidžbe podnositelj pozivao glasače da glasaju upravo za listu pod tim rednim brojem, dok je na dan izbora lista podnositelja na glasačkom listiću bila navedena pod rednim brojem 4. U žalbi je navedeno da je opisana radnja dovela u zabludu birače, prouzročivši pogrešno očitovanje volje glasačkog tijela, te da je naznačena nezakonita radnja izbornog povjerenstva u postupku glasovanja bitno utjecala na rezultate izbora. Ustavni sud ocijenio je žalbu osnovanom, istaknuvši, kao i u odluci navedenoj pod III., da je postupak provođenja izbora strogo formalan postupak. Ustavni sud je ocijenio osnovanim razlogom za poništenje izbora pravnu situaciju u kojoj sudionik u predizbornoj promidžbi, između ostalog, poziva birače glasovati za listu koja se treba na glasačkom listiću nalaziti pod unaprijed utvrđenim brojem, a taj na dan izbora bude izmijenjen.

⁴ Odluka od 29. svibnja 2001. objavljena je u NN 50/01, Službenom glasilu Požeško-slavonske županije i na www.usud.hr.

Prekomjerni mandati pojavljuju se kad je zbroj svih mandata koje su dobile pojedine kandidacijske liste u postupku raspodjele mandata veći od broja mjesta u predstavničkom tijelu. Konkretno, u Općinsko vijeće Općine Brestovac bira se ukupno 15 vijećnika, ali je zbroj mandata koje su dobile kandidacijske liste u postupku preračunavanja dobivenih glasova u mandate veći od tog broja (16).

Budući da hrvatsko zakonodavstvo ne poznaje i ne priznaje institut prekomjernih mandata, odnosno ne dopušta promjenu broja mjesta u predstavničkom tijelu, Ustavni sud utvrđuje da se u konkretnom slučaju pojave prekomjernog mandata za izbor članova Općinskog vijeća Općine Brestovac točan broj mandata koji pripada svakoj kandidacijskoj listi utvrđuje primjenom općih pravila D'Hondtove metode za preračunavanje glasova u mandate. Ta je metoda ozakonjena u nacionalnom izbornopravnom poretku Republike Hrvatske.

V. Odluka U-VIIA-1226/2001

Ovom odlukom⁵ Ustavni je sud usvojio žalbu HDZ Općine Brdovec i poništio izbore za članove Općinskog vijeća Općine Brdovec. Navedeno je:

»Uvidom u izbornu dokumentaciju spisa Županijskog izbornog povjerenstva Zagrebačke županije Ustavni sud je utvrdio da je na glasačkom listiću za izbor članova Općinskog vijeća Općine Brdovec pod rednim brojem 7. pravilno naveden naziv liste Socijaldemokratske partije Hrvatske – SDP, ali je pogrešno navedeno osobno ime nositelja liste, na način da je umjesto osobnog imena nositelja liste Velimira Huline otiskano ime Vladimira Huline.

Županijsko izborno povjerenstvo Zagrebačke županije u osporenom je rješenju zauzelo stajalište da se u konkretnom slučaju ne radi o povredi koja bi bitno utjecala na rezultat izbora. Ustavni sud Republike Hrvatske ne prihvaća stajalište Županijskog izbornog povjerenstva Zagrebačke županije.«

Ustavni je sud obrazložio da je odredbom čl. 36/1. Izbornog zakona izrijekom propisano da glasački listić mora sadržavati naziv liste, *ime i prezime nositelja liste* te serijski broj. Ime i prezime sastojnice su osobnog imena svake osobe. Postupak određivanja, postupak promjene, kao i način sluzenja osobnim imenom u pravnom prometu uređeni su posebnim Za-

⁵ Odluka od 26. svibnja 2001. objavljena u NN 49/01, Službenom glasniku Zagrebačke županije i na www.usud.hr.

konom o osobnom imenu (NN 69/92). U čl. 2/1. tog zakona izrijekom je propisano da se osobno ime sastoji od imena i prezimena. U čl. 1/2. propisano je da svaki građanin ima pravo i dužnost služiti se svojim imenom, iz čega proizlazi i posebna deliktna odgovornost osobe u slučaju da upotrijebi tuđe osobno ime kao svoje (čl. 14.). Pravo na osobno ime je apsolutno subjektivno javno pravo svake osobe iz kojega proizlazi obveza svih ostalih (trećih osoba) na pravilnu uporabu i njegovo poštovanje u pravnom prometu.

Ustavni je sud ocijenio da su u konkretnom postupku izbora, koji je proveden na temelju glasačkog listića na kojem je bilo pogrešno otisnuto osobno ime nositelja liste, istodobno povrijeđene odredbe dvaju mjerodavnih zakona. S jedne strane, na glasačkom listiću pogrešno je navedeno ime nositelja liste, što je suprotno odredbi Izbornog zakona kojom je propisano da glasački listić mora sadržavati *ime* i prezime nositelja liste. S druge strane, navođenjem pogrešnog imena na glasačkom listiću nadležno izborno povjerenstvo neposredno je povrijedilo i Zakon o osobnom imenu, jer je učinjenom pogreškom protuzakonito promijenilo bitnu sastavnu odrednicu identiteta nositelja liste. Time je povrijeđen objektivni pravni poredak Republike Hrvatske, a osobito izbornopravni postupak uređen odredbama Izbornog zakona.

Suprotno ocjeni Županijskog izbornog povjerenstva Zagrebačke županije, Ustavni sud utvrdio je da navedene povrede dvaju mjerodavnih zakona ujedno predstavljaju i povrede koje su mogle bitno utjecati na rezultat izbora članova Općinskog vijeća Općine Brdovec. Ustavni sud nije prihvatio obrazloženje Povjerenstva, prema kojem činjenica pogrešno otisnutog imena nositelja liste na glasačkom listiću nije mogla promijeniti biračku volju glasača zbog toga što oni time nisu dovedeni u zabludu, jer je riječ o manjoj sredini s relativno malim brojem birača gdje se mnogi ljudi međusobno poznaju. Propusti u radu nadležnog izbornog povjerenstva, odnosno njegovo protupravno postupanje u konkretnom slučaju, kako je to Ustavni sud ocijenio, ne mogu se opravdati subjektivnim vrijednosnim stavovima Povjerenstva o društvenoj okolini u kojoj su se izbori održavali. Naime, Sud je ocijenio da je iz obrazloženja osporenog rješenja razvidno da se teret ispravljanja pogreške nadležnog izbornog tijela u navođenju identiteta sudionika u izbornom natjecanju (nositelja liste na glasačkom listiću) svjesno prebacio na birače, što predstavlja nedopušteno postupanje u izbornopravnom postupku.

Ustavni sud je utvrdio da su članovi biračkog odbora, koji su tijekom provedbe samog postupka glasovanja na biračkom mjestu usmeno

obavještavali birače o pogrešci u navođenju osobnog imena nositelja liste pod rednim brojem 7. na glasačkom listiću, prekoračili svoje zakonom propisane ovlasti, jer nitko nema pravo u tijeku provedbe glasovanja na biračkom mjestu birače upozoravati na postojanje drugačijih činjenica od onih koje su navedene na glasačkom listiću.

VI. Odluka U-VIIA-1222/2001

Ovom odlukom⁶ Ustavni sud također je usvojio ustavnu tužbu te je poništio izbore.⁷ U konkretnom slučaju Ustavni je sud utvrdio da je Gradsko izborno povjerenstvo Grada Gline 21. svibnja 2001., prilikom utvrđivanja rezultata glasovanja za izbor članova Gradskog vijeća na biračkom mjestu broj 2. DIP Glina, utvrdilo da se u glasačkoj kutiji tog biračkog mjesta nalazi jedan glasački listić više od broja birača koji su glasovali. S obzirom na utvrđenu nepravilnost, to je povjerenstvo izvršilo kontrolu izbornog materijala, usporedilo popis birača za Gradsko vijeće i za Županijsku skupštinu. Utvrdilo je da je jedna osoba glasovala za članove obaju predstavničkih tijela, ali je zaokružena samo u izvodu popisa birača za Županijsku skupštinu, dok je u izvodu popisa birača za Gradsko vijeće to propušteno.

Osporenim rješenjem navedeni je propust ocijenjen kao propust biračkog odbora koji je otklonjen uz suglasnost članova stalnog i proširenog sastava Gradskog izbornog povjerenstva Grada Gline i promatrača (o čemu je sastavljen zapisnik) te da taj propust nije mogao biti od utjecaja na izborni rezultat Nezavisne gradske liste.

Ustavni sud je ocijenio:

»Međutim, veći broj glasačkih listića u biračkoj kutiji od broja birača koji su pristupili glasovanju nužno upućuje na veći broj glasova od broja birača koji su pristupili na izbore. To je najčešći znak izbornih manipulacija, čak i u slučajevima kad se radi o nevažećim listićima, jer upozorava na mogućnost da je netko imao pristup glasačkim listićima i glasačkim kutijama.

Stoga, upravo radi zaštite zakonitosti izbora, u svakom slučaju kad se u glasačkoj kutiji nađe više listića od broja birača koji su pristupili izborima,

⁶ Odluka od 26. svibnja 2001. objavljena u NN 49/01, Novom sisačkom tjedniku i na www.usud.hr.

⁷ Izbori za članove Gradskog vijeća Grada Gline održani na biračkom mjestu broj 2. DIP Glina, Žrtava domovinskog rata 69.

bez obzira na to o kojem se broju listića radi, mora se postupiti sukladno odredbi čl. 43/4. Zakona o izboru.«

Isto pravno stajalište Ustavni sud izrazio je u Odluci U-VII-427/1997 od 25. travnja 1997.

VII. Odluka U-VII-1207/2001

Ustavni sud ovdje je⁸ odbio žalbu HDZ, Općinskog odbora Seget, utvrdivši:

»Prema odredbi čl. 23/2. Zakona o izboru, broj članova predstavničkog tijela jedinice koji će biti izabran sa svake kandidacijske liste utvrđuje se na način da se ukupan broj važećih glasova koje je dobila kandidacijska lista jedinice (biračka masa liste) dijeli s brojevima od 1 do zaključno broja koliko se članova predstavničkog tijela jedinice bira na izborima. Od svih dobivenih rezultata posljednji rezultat po redu jest zajednički djelitelj kojim se dijeli ukupan broj glasova svake kandidacijske liste (biračka masa liste). Svaka kandidacijska lista dobit će onoliko mjesta u predstavničkom tijelu koliko puta ukupni broj njezinih dobivenih glasova (biračka masa) sadržava zajednički djelitelj.

U konkretnom je slučaju sporno je li zajednički djelitelj 175 ili 176, jer je s decimalama točan broj 175,6666667. Navedena odredba ne daje izričit odgovor na to pitanje, ali je Ustavni sud u svojoj praksi već prije zauzeo stajalište da se kao zajednički djelitelj uzima cijeli broj bez decimala (npr. U-VII-365/1997, U-VII-387/1997 i U-VII-404/1997). Iz navedenog proizlazi da je nadležno izborno povjerenstvo pravilno utvrdilo da žalitelju pripada sedam mjesta u Općinskom vijeću Općine Seget.«

VIII. Odluka U-VII-913/2001

Ustavni sud usvojio je žalbu u kojoj je žalitelj smatrao da mu Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije ograničeno pravo da kao ovlašteni predlagatelj nezavisne liste bude i kandidat na listi te da ga u tom smislu ne mogu obvezivati eventualna mišljenja odnosno tumačenja koja nisu nigdje objavljena, a pogotovo ako su protivna zakonu. Naveo je da njegova lista sadržava 162 valjana potpisa birača te da su time ispunjeni uvjeti propisani čl. 12/1. al. 2. Zakona.

⁸ Odluka od 25. svibnja 2001. objavljena u NN 50/01 i na www.usud.hr.

Ustavni sud je u ocjeni osnovanosti navedene žalbe uzeo u obzir odredbu čl. 12/1. Zakona kojom je propisano da kad birači, kao ovlašteni predlagatelji, predlažu nezavisnu kandidacijsku listu, za pravovaljanost kandidacijske liste dužni su prikupiti 150 potpisa za gradsku listu. Odredbom čl. 12/2. propisano je da su podnositelji prijave nezavisne kandidacijske liste prva tri po redu potpisnika nezavisne liste. Člankom 13. propisano je da se potpisi birača prikupljaju na propisanom obrascu u koji se unosi ime i prezime, adresa i matični broj za svakog potpisanog predlagatelja.

Ustavni je sud ocijenio da, sukladno navedenim zakonskim odredbama, ne postoji zakonska zapreka da kandidati na listi istodobno budu i ovlašteni predlagatelji liste iz čl. 12. Zakona. Naime, ocjena je Suda da je zakonodavac želio ograničiti pravo birača da budu ovlašteni predlagatelji kandidacijske liste na kojima su ujedno i kandidati, to bi izrijeком bio uređio. Budući da to nije učinio, tj. niti jednom odredbom Zakona nije ograničio pravo birača da predlažu nezavisnu kandidacijsku listu (pa bila to i ona na kojoj su oni istaknuti kao kandidati), Ustavni sud je utvrdio da je žalba žalitelja osnovana.

IX. Rješenje U-VIIA-4638/2005

Navedeno rješenje⁹ značajno je kao pokazatelj ustavnosudske prakse glede izbora za vijeća mjesnih odbora. Ustavni sud je obrazložio:

»Prema odredbama čl. 57. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, mjesni odbor osniva se statutom jedinice lokalne samouprave kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana. Čl. 61. propisuje da su tijela mjesnog odbora vijeće mjesnog odbora i predsjednik vijeća mjesnog odbora. Vijeće mjesnog odbora biraju građani s područja mjesnog odbora koji imaju biračko pravo, neposredno i tajnim glasanjem, a na postupak izbora shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave.

Prema čl. 128. al. 9. Ustava, Ustavni sud nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova. Dakle, nadležnost Ustavnog suda propisana je Ustavom i odredbama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, prema čijim odredbama Ustavni sud nije nadležan pružati ustavnosudsku zaštitu u postupku izbora za vijeća mjesnih odbora. Slijedom nave-

⁹ Rješenje od 29. studenog 2005. objavljeno u NN 143/05 i na www.usud.hr.

denog Ustavni sud napominje da se odredbe Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave shodno primjenjuju na postupak izbora za vijeća mjesnih odbora, a ne na ustavnosudsku zaštitu.«

X. Odluka U-VIIA-2259/2005

Ovom odlukom¹⁰ Ustavni je sud odlučivao o izbornom sporu glede pristupa biralištu. Naime, Županijsko izborno povjerenstvo Istarske županije (ŽIP), odlučujući o prigovoru žalitelja, utvrdilo je saslušanjem članova biračkog odbora da je tijekom glasovanja biračko mjesto broj 13 bilo nedostupno biračima u vremenu duljem od 30 minuta, tj. od 14,00 do 14,45 minuta. Biračko mjesto nalazilo se u osnovnoj školi koja ima sustav automatskog zaključavanja pa su se vrata lancem pričvršćivala uza zid da se ne bi sama zatvorila. U jednom trenutku netko je skinuo lanac i vrata su se automatski zaključala. No, zaključak je ŽIP-a da biračima nije bilo onemogućeno glasovanje, jer su svi birači mogli pozvoniti na zvono koje se nalazi kraj ulaznih vrata i na taj način zatražiti ulazak do biračkog mjesta. Isto tako, utvrđeno je da tijekom glasovanja nitko od birača telefonski ili na drugi način nije prijavio da nije mogao ostvariti svoje biračko pravo zbog privremeno zatvorenih vrata. Nadležni ŽIP je nakon tako provedenog postupka utvrdio da nisu utvrđene nepravilnosti koje bi bitno utjecale na rezultat izbora, određene na temelju čl. 59. Zakona o lokalnim izborima te je odbio prigovor.

Ustavni je sud utvrdio da je u provedenom postupku nedvojbeno utvrđeno da je biračko mjesto broj 13 bilo privremeno nedostupno biračima od 14,00 do 14,45 sati, ali ne krivnjom članova biračkog odbora. Sud je ocijenio da na taj način nije došlo do nepravilnosti koje bi bitno utjecale na ishod izbora, jer u postupku nije utvrđeno da su neki birači time onemogućeni u glasovanju.

XI. Odluka br. U-VIIA-2303/2005

Ustavni je sud ovom odlukom¹¹ usvojio žalbu¹² te je obrazložio:

»Ustavni sud nespornom utvrđuje činjenicu da je Anton Tadić, kandidat na Nezavisnoj općinskoj listi nositelja Ive Blažanovića (žalitelja), na dan održanja

¹⁰ Odluka od 24. svibnja 2005. objavljena na www.usud.hr.

¹¹ Odluka od 24. svibnja 2005. objavljena u NN 66/05 i na www.usud.hr.

¹² Riječ je bila o žalbi Ive Blažanovića, nositelja Nezavisne općinske liste za izbor članova Općinskog vijeća Općine Donji Kukuruzari.

vanja lokalnih izbora za članove Općinskog vijeća Općine Donji Kukuruzari 15. svibnja 2005. imao prebivalište u Općini Donji Kukuruzari te je na dan donošenja odluke nadležnog OIP-a o utvrđivanju i objavljivanju rezultata glasovanja za izbor predstavnika (vijećnika) Općine Donji Kukuruzari i odluka Povjerenstva o zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina Općinskog vijeća Općine Donji Kukuruzari (16. svibnja 2005.) pravovaljano utvrđen izabranim članom Općinskog vijeća Općine Donji Kukuruzari.

Ustavni sud nespornom utvrđuje i činjenicu da prva, konstituirajuća sjednica Općinskog vijeća Općine Donji Kukuruzari još nije sazvana u skladu s čl. 67/1. Zakona o lokalnim izborima (pročišćeni tekst) pa članovima izabranim na lokalnim izborima održanim 15. svibnja 2005. mandat još nije potvrđen.

Čl. 7. al. 4. Zakona o lokalnim izborima propisuje da članu predstavničkog tijela mandat prestaje prije isteka redovitog četverogodišnjeg mandata, između ostaloga, kad odjavi prebivalište s područja jedinice, danom odjave prebivališta.

Činjenica odjave prebivališta izabranog člana Antona Tadića iz Općine Donji Kukuruzari postat će pravno relevantna nakon što se Općinsko vijeće Općine Donji Kukuruzari konstituira, a najranije na samoj konstituirajućoj sjednici kad će nadležno tijelo Općinskog vijeća Općine Donji Kukuruzari po službenoj dužnosti utvrditi i objaviti pravovaljane mandate izabranih vijećnika.

Ustavni sud smatra da u razdoblju između dana održavanja izbora i dana konstituiranja predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izborna povjerenstva nisu tijela koja bi mogla biti nadležna za donošenje odluka u slučaju ostvarenja pretpostavki iz čl. 7. Zakona.

Ustavni sud na kraju napominje da pisana izjava Antona Tadića, kojom izjavljuje da je promjenu prebivališta morao izvršiti pod prisilom, može biti osnova za postupanje nadležnog državnog odvjetništva, a ne predmet izbornog spora.«

XII. Odluka U-VIIA-2247/2005

Ovom odlukom¹³ Ustavni je sud odbio žalbu u izbornom sporu glede predizborne šutnje. Naime, u prigovoru žalitelja je navedeno da je kršena predizborna šutnja, jer se u *Slobodnoj Dalmaciji* od 14. svibnja 2005. pisalo u članku pod naslovom *Split prvi upola jeftiniji* i razgovaralo na radio-

¹³ Odluka od 23. svibnja 2005. objavljena na www.usud.hr.

postaji o trgovačkom društvu kojeg je vlasnik odnosno suvlasnik kandidat na jednoj od lista.

Ustavni sud citirao je odredbu čl. 24. (pročišćenog teksta) Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koja glasi:

»Na dan koji prethodi danu održavanja izbora i na dan održavanja izbora do zatvaranja birališta u 19 sati zabranjena je svaka izborna promidžba i svako objavljivanje privremenih rezultata ili njihovih procjena.

Ispitivanje javnog mnijenja i opredjeljenja birača o glasovanju dopušteno je i za vrijeme trajanja izbora, a rezultati ispitivanja ne smiju se objavljivati do zatvaranja birališta.«

Prema ocjeni Ustavnog suda, sporni novinski članak i razgovor na radio-postaji o trgovačkom društvu kojeg je vlasnik ili suvlasnik kandidat na jednoj od lista nisu mogli utjecati na rezultate izbora.

XIII. Odluka U-VIIA-2194/2005

Ustavni sud odbio je žalbu Hrvatske kršćanske demokratske stranke, Podružnica Split, ocijenivši u navedenoj odluci¹⁴ razloge žaliteljice, koja je smatrala neprihvatljivim obrazloženje nadležnog ŽIP-a koji je odbijajući njezin prigovor ustvrdio da to što biračko mjesto nije prilagođeno invalidnim osobama »ipak nije okolnost koja je u bitnom utjecala na rezultate izbora«. Žaliteljica misli da je neorganiziranjem prilagođenog pristupa invalidnih osoba biračkim mjestima u bitnome povrijeđena ravnopravnost invalidnih osoba u političkom suodlučivanju te da je time došlo do bitne povrede izbornog prava.

Prema ocjeni Ustavnog suda, okolnost što navodno na biračkim mjestima (koje žaliteljica ne navodi) nije bio prilagođen pristup invalidnim osobama nije okolnost koja bi utjecala na rezultate izbora, osobito imajuću u vidu navedene odredbe čl. 42. stavaka 1. i 2. Zakona o lokalnim izborima, kojima je propisan postupak za glasovanje osoba koje zbog teže bolesti, tjelesnog oštećenja ili nemoći nisu u mogućnosti pristupiti na biračko mjesto. Stoga je Ustavni sud prihvatio stajalište izraženo u osporenom rješenju te zaključio da u konkretnom slučaju nisu učinjene nepravilnosti u postupku izbora.

¹⁴ Odluka od 20. svibnja 2005. objavljena na www.usud.hr.

2. Nadzor nad ustavnošću i zakonitošću izbora¹⁵

I. Rješenje U-VII-116/1993

Ovim rješenjem¹⁶ Ustavni je sud odbacio, kao nepravodoban, zahtjev Hrvatske demokratske zajednice, Općinske organizacije Pazin, za utvrđivanje odgovornosti oko načina donošenja rješenja Županijske izborne komisije od 12. veljače 1993. Sud je obrazložio:

»Prema članku 39. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske političke stranke, kandidati, najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača izborne jedinice u kojoj se provode izbori ovlašteni su tijekom izbora, odnosno najkasnije do isteka roka od mjesec dana od dana objavljivanja rezultata izbora, zatražiti od Ustavnog suda da u izvršavanju nadzora nad ustavnošću i zakonitošću izbora poduzima odgovarajuće mjere, ako se te aktivnosti provode suprotno Ustavu i zakonu.

Tijekom postupka utvrđeno je da su rezultati izbora održanih 7. veljače 1993. bili objavljeni 10. veljače 1993. Kako je zahtjev za nadzor podnesen Sudu 19. ožujka 1993., dakle nakon proteka roka navedenog u čl. 39. Ustavnog zakona, riješeno je kao u izreci na temelju čl. 26. Ustavnog zakona.«

II. Odluka U-VII-1271/2001¹⁷

Provodeći nadzor ustavnosti i zakonitosti izbora, Ustavni sud poništio je odluku Općinskog izbornog povjerenstva Općine Karlobag br. 34/2001 od 21. svibnja 2001. o izboru članova u Općinsko vijeće Općine Karlobag s općinskih kandidatskih lista i utvrdio¹⁸ da je na izborima za članove

¹⁵ Ta nadležnost Suda u novije se vrijeme označuje signaturom U-VII, za razliku od izbornih sporova koji se označavaju sa U-VIIA. Prije toga izborni sporovi označavali su se U-VII. Uz odluke i rješenja koje Sud donosi u provedbi nadzora ustavnosti i zakonitosti izbora nalazimo i odgovore podnositeljima u obliku pisama, priopćenja i sl.

¹⁶ Rješenje Ustavnog suda broj U-VII-116/93 od 9. lipnja 1993. objavljeno je u Narodnim novinama, broj 61/93.

¹⁷ Odluka od 6. lipnja 2001. objavljena je u NN 52/01, Županijskom glasniku Ličko-senjske županije i na www.usud.hr.

¹⁸ Provođenjem kontrolnog postupka preračunavanja glasova u mandate, sukladno čl. 23/2. Zakona o izborima, Ustavni je sud utvrdio da se u konkretnom slučaju u dijelu postupka preračunavanja glasova u mandate u kojem se broj važećih dobivenih glasova svake kandidacijske liste dijeli sa zajedničkim djeliteljem (tj. s brojem 44) u izborima za 11 članova Općinskog vijeća Općine Karlobag pojavio pravni problem tzv. prekomjernog mandata.

Općinskog vijeća Općine Karlobag provedenima 20. svibnja 2001. Hrvatska demokratska zajednica osvojila pet vijećničkih mjesta, Hrvatska seljačka stranka pet vijećničkih mjesta i Socijaldemokratska partija jedno vijećničko mjesto.¹⁹

III. Rješenje U-VII-1816/2001

Ovim rješenjem²⁰ Ustavni je sud odbacio prijedlog za izvršenje nadzora nad ustavnošću i zakonitošću provođenja izbora za Gradsko vijeće Grada Dubrovnika koji će se održati 16. rujna 2001.

Ustavni sud je utvrdio: »Odredbom čl. 85. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu propisano je da su tijekom provođenja izbora (odnosno najkasnije do isteka roka od 30 dana od dana objavljivanja rezultata izbora) predlaganje izvršavanja nadzora nad ustavnošću i zakonitošću provođenja izbora od strane Ustavnog suda, kao i provođenje odgovarajućih mjera ako se te aktivnosti provode suprotno Ustavu i zakonu, ovlašteni zatražiti: političke stranke, kandidati, najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača izborne jedinice u kojoj se provode izbori.

U ustavnosudskom postupku, uvidom u dostavljenu zbirnu gradsku listu za izbore koji će se za Gradsko vijeće Grada Dubrovnika održati 16. rujna 2001., koju je Gradsko izborno povjerenstvo Grada Dubrovnika objavilo 13. kolovoza 2001., Sud je utvrdio da na njoj nije prihvaćena i uvrštena Nezavisna gradska lista koje bi nositelj ili eventualno predloženi kandidat bio predlagatelj. Budući da nisu ispunjene pretpostavke propisane odredbom čl. 85. Ustavnog zakona, stajalište je Suda da u konkretnom slučaju ne postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari.«

IV. Odgovori podnositeljima

Pri lokalnim izborima održanim 2001. Ustavni je sud pismima podnositeljima odgovorio u predmetima U-VII-937/01 od 11. svibnja 2001., U-VII-948/2001 od 14. svibnja 2001., U-VII-949/01 od 14. svibnja 2001., U-VII-950/01 od 14. svibnja 2001., U-VII-1347/01 od 14. lipnja 2001.²¹ i dr.

¹⁹ Odluku o poništenju odluke Općinskog izbornog povjerenstva Ustavni sud donio je i u postupku provođenja nadzora u predmetu U-VII-1483/01 od 4. srpnja 2001. (odluka objavljena u NN 61/01, Službenom glasniku Brodsko-posavske županije i na www.usud.hr).

²⁰ Rješenje od 11. rujna 2001. objavljeno je na www.usud.hr.

²¹ Ustavni sud je podnositelju odgovorio: »Ustavni sud Republike Hrvatske je dana 8. lipnja 2001. primio Vaš podnesak kojim od Ustavnog suda tražite 'ocjenu ustavnosti prigovora', nalazeći da su 'građani Republike Hrvatske uskraćeni za Ustavom Republike

Pri lokalnim izborima održanim 2005. u predmetima U-VII-2253/05 od 31. svibnja 2005., U-VII-2255/05 od 31. svibnja 2005. i U-VII-2474/05 od 29. lipnja 2005. podnositeljima je također odgovoreno pismom Ustavnog suda.²²

Hrvatske zajamčena prava i dovedeni u neravnopravan položaj, zato što dana 20. svibnja 2001. pritvorenici u okružnom zatvoru Bilice u Splitu nije bilo omogućeno glasovanje, rezultat kojeg bi glasovanja, prema Vašem mišljenju, bitno utjecao na ishod proteklih lokalnih izbora.

Na temelju ovlasti iz čl. 84. i 85. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu i članka 51. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Ustavni sud na sjednici održanoj 14. lipnja 2001. nije našao osnove za postupanje te Vas o tome obavještava.

Naime, odredbom čl. 29. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela, općinska i gradska izborna povjerenstva, između ostalog, brinu se za zakonitu pripremu i provođenje izbora za članove općinskog odnosno gradskog vijeća. Županijsko izborna povjerenstvo, sukladno odredbi čl. 31. istog zakona, brine se za zakonitu pripremu i provođenje izbora za članove županijske skupštine te nadzire rad općinskih i gradskih izbornih povjerenstava. Prema odredbi čl. 53/1. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela, prigovore zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja i izbora članova općinskog i gradskog vijeća rješava županijskog izborna povjerenstvo.

Imajući u vidu navedene zakonske odredbe, ovim Vas obavještavamo da u konkretnom slučaju nisu ispunjene pretpostavke iz čl. 85. Ustavnog zakona.«

²² Npr. odgovor Suda u predmetu U-VII-2255/05: »Dana 21. svibnja 2005. zaprimljen je Vaš prijedlog za obavljanje nadzora ustavnosti i zakonitosti izbora članova predstavničkog tijela Grada Komiže. U svom prijedlogu navodite da Vam je primjenom propisa neusuglašenih s Ustavom i zakonima i ustrajnim izbjegavanjem primjene zakona uskraćeno pravo dokazivanja sumnji u pravilnost izbornog postupka za izbor predstavničkog tijela Grada Komiže. Također, ističete da Vam je nezakonitom uskratim uvida u cjelokupni izborni materijal onemogućeno dokazivanje nepravilnosti u tijeku izbora za članove Gradskog vijeća Grada Komiže. Slijedom navedenoga izbore članova predstavničkog tijela Grada Komiže smatrate neregularnim.

Čl. 87. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu ističe da Ustavni sud nadzire ustavnost i zakonitost izbora. Sukladno odredbi sadržanoj u čl. 55. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Ustavni sud Republike Hrvatske obavlja opći nadzor ustavnosti i zakonitosti izbora članova predstavničkih tijela jedinica i rješava sporove u skladu s odredbama ovoga zakona. Čl. 89. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu glasi:

Kad se utvrdi da sudionici u izborima postupaju protivno Ustavu ili zakonu, Ustavni sud će o tome obavijestiti javnost putem sredstava javnog priopćavanja, po potrebi upozoriti nadležna tijela, a u slučaju povrede koja je utjecala ili je mogla biti od utjecaja na rezultat izbora, poništiti će sve ili pojedine izborne radnje i odluke, koje su prethodile takvoj povredi.

U Vašem prijedlogu navedeni prigovori po svojoj su naravi osporavajući razlozi koje sudionici u izborima ističu tijekom postupka zaštite izbornog prava. Uvidom u izborni materijal dostavljen od strane Županijskog izbornog povjerenstva Splitsko-dalmatinske županije utvrđeno je da ste iz istih osporavajućih razloga podnijeli prigovor zbog nepravilnosti u postupku izbora članova Gradskog vijeća Grada Komiže. Rješenjem Županijskog izbornog povjerenstva Splitsko-dalmatinske županije, klasa 013-01/05-01/02, ur. br. 2181/1-15-05-43 od

* * *

Ustav Republike Hrvatske iz 1990. kao jednu od temeljnih odredbi ističe da narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposredanim odlučivanjem. Istodobno, jedna od najviših vrednota ustavnog poretka države je demokratski višestranački sustav. Demokratski višestranački izbori provode se u Republici Hrvatskoj od 1990., dok je zemlja još uvijek bila članica bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Tijekom vremena mijenjali su se izborni modeli za izbore zastupnika u Hrvatski sabor, ali i izborni modeli za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Posljednja je važna promjena najavljena donošenjem zakona kojim se uređuje neposredan izbor općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, a koji će se prvi put primijeniti 2009.

Iz pregleda ustavnosudske prakse proizlazi različitost razloga koji se pojavljuju u žalbama u izbornim sporovima i postupcima nadzora nad provedbom izbora. U svakom slučaju vidi se veće značenje lokalnih izbora, u okviru cjelokupne modernizacije lokalne samouprave.

*Priredila Sandra Marković**

18. svibnja 2005., Vaš prigovor ocijenjen je neosnovanim. Ovosudnim rješenjem br. U-VIIA-2245/05 od 24. svibnja 2005. Vaša žalba izjavljena protiv navedenog rješenja odbačena je kao nepravodobna. Pregledom zapisnika o radu biračkih odbora za izbor članova Gradskog vijeća Grada Komiže utvrđeno je da su na svim glasačkim mjestima bili promatrači koji nisu imali prigovora na rad biračkih odbora. Na tijek izbora nije zapisnički konstatiran niti jedan prigovor članova biračkih odbora.

Zaključno, Sud utvrđuje kako u svom prijedlogu niste naveli niti dokazali postojanje okolnosti koje bi dovodile u sumnju da sudionici u izborima postupaju protivno Ustavu ili zakonu, što je u odredbi sadržanoj u čl. 89. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu propisano kao pretpostavka za provođenje nadzora nad ustavnošću i zakonitošću izbora. Slijedom svega navedenog Ustavni sud je na sjednici održanoj dana 31. svibnja 2005. utvrdio da u konkretnom slučaju nisu ispunjene pretpostavke za postupanje na temelju odredbe sadržane u čl. 89. Ustavnog zakona.«

* Sandra Marković, sudska savjetnica Ustavnog suda Republike Hrvatske, studentica doktorskog studija javnog prava i javne uprave na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (court advisor at the Constitutional Court of the Republic of Croatia, PhD student in public law and public administration at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia)