

Analiza odluke Ustavnog suda o ukidanju Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom hrvatskoga državnog sabora i njezinih posljedica

HRVOJE MATIĆ*

Stručni rad

UDK: 342.828(497.5)

324:351.8(497.5)

Sažetak:

Za svaku je demokratsku državu nužno postojanje metode pretvorbe glasova na demokratskim izborima, kao izraza volje naroda, u mandate. Činjenica je da se demokracija gotovo uvijek provodi na način da narod ne ostvaruje neposredno vlast već ju on povjerava predstavnicima, a ti se predstavnici biraju na izborima. Formiranje metode pretvorbe glasova jako je kompleksno te se ono sastoji od mnogih elemenata, između ostalog, i od izbornih jedinica. Svaki element, uključujući i izborne jedinice, mora biti takav da se volja naroda što točnije odražava. Kada to nije slučaj, dolazi do demokratskog deficita i neusklađenosti sa ustavnim poretkom. Hrvatska je do 2023. imala izborne jedinice za parlamentarne izbore koje nisu kvalitetno pretovarale glasove birača u mandate za Hrvatski sabor. Ovaj se rad bavi Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske iz 2023. kojom je ukinut Zakon koji je određivao te izborne jedinice. Analiziraju se razlozi ukidanja, razmišljanje Suda vezano za Odluku te se detaljno razrađuju nedostaci zbog kojih su same izborne jedinice bile nedovoljno kvalitetne. Analiziraju se i posljedice te Odluke, nedostaci novog zakona koji uređuje izborne jedinice, ukazuje se na probleme koji bi se mogli pojaviti, a predlažu se i moguća rješenja istih.

Ključne riječi: *izborne jedinice, Ustavni sud Republike Hrvatske, mandat, biračko pravo, izbori*

* **Hrvoje Matić**, student Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.
E-mail: hrvoje.matic@student.pravo.hr.

A. UVOD

Demokratski se izbori u suvremenom svijetu provode uz pomoć izbornih jedinica. One čine dio izbornog sustava bez kojeg je nemoguće održavati izbore. Pomoću njih se, iako ne savršeno, predočava volja naroda. Kako bi se ta volja što točnije predočila, bitno je imati kvalitetno skrojene izborne jedinice. Hrvatska je, sve donedavno, imala velikih problema sa svojim izbornim jedinicama. Zbog toga su 2023. odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: USUD) i ukinute dotadašnje izborne jedinice, a ta je Odluka broj: U-I-4089/2020 od 7. veljače 2023. (Narodne novine br. 24/23, u daljnjem tekstu: Odluka iz 2023.) i glavna tema ovoga rada.

Prvi dio rada općenito definira izborni sustav te ulogu izbornih jedinica u njemu te analizira postupanje USUD-a prije Odluke iz 2023. Dalje se analizira sama Odluka iz 2023. i razlozi zbog kojih je ona i donesena. Drugi dio rada se fokusira na posljedice Odluke iz 2023. Analizira se novi zakon o izbornim jedinicama, njegovi problemi te odluka USUD-a glede novog zakona. Rad se zatim osvrće na rezultate parlamentarnih izbora 2024., koji su provedeni u novim izbornim jedinicama. Na kraju rada autor komentira tematiku i iznosi svoje stavove vezane za istu. Glavni je izvor rada sama Odluka iz 2023., a uz nju i drugi akti USUD-a, relevantni stručni radovi te pravni propisi. U radu će se koristiti i poneki nepravni izvori koji, iako nestručni, pomažu pri analizi teme ovog rada.

I. Općenito o izbornom sustavu

Izborni je sustav „institucionalni modus unutar kojega birači izražavaju svoje političke preferencije u obliku glasova i unutar kojega se ti glasovi pretvaraju u mandate.“¹ Taj je sustav cjelina, koja se sastoji od više strukturnih elemenata koji su međusobno povezani. Elemenata je više, ali ću za potrebe ovoga rada analizirati dva: izborne okruge (jedinice) i postupak pretvaranja glasova u mandate.

Izborni je okrug teritorijalna jedinica u kojoj birači glasuju za kandidate ili liste i u kojoj se ti glasovi pretvaraju u mandate.² (pogledat) Tipološki se dijele na jednomandatne i višemandatne, drugim riječima: one u kojima se bira samo jedan politički predstavnik i one u kojima se bira više predstavnika.

Postupci pretvaranja glasova u mandate, u suštini, jesu različiti matematički postupci u kojima se ukupan broj glasova pokušava na matematički što precizniji način, predočiti kao broj mandata (zastupnika) u predstavničkom tijelu.

Svaka zemlja ima drugačiji izborni sustav, gdje se drugačije kombiniraju spomenuti, ali i drugi elementi koji taj sustav čine. Općenito pak, izborni se sustavi dijele na većinske izborne sustave i sustave razmjernog predstavništva.

Većinski je izborni sustav model u kojem je „država u kojoj se provode izbori podijeljena na mali broj izbornih jedinica u kojoj se bira po jedan zastupnik prema vrlo jednostavnom izračunu: tko

¹ HRVATSKA ENCIKLOPEDIJA, *izbori*, poglavlje 3., <https://www.enciklopedija.hr/clanak/izbori#poglavlje3>, [pristup: 17.svibnja 2025.]

² SMERDEL, B.; *Ustavno uređenje europske Hrvatske, II. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Narodne novine, Zagreb 2020., str.168.-170.

dobije najviše glasova pobjeđuje.“³ Treba naglasiti kako ovaj sustav ima više oblika ali, za potrebe ovog rada, oni nisu relevantni.

Sustav razmjernog predstavnštva (proporcionalni sustav) je sustav u kojem je državno područje podijeljeno na velike izborne jedinice u kojima se bira više kandidata. Činjenica da se bira više kandidata zahtijeva kompleksnije i zahtjevnije matematičko rješenje od onog u većinskim sustavima. Zbog toga i postoje različite metode proračunavanja rezultata u takvim izbornim jedinicama. Najpoznatije su metode izbornog količnika i takozvani „D'Hondtov sustav“.⁴

Valja napomenuti da nema savršenog izbornog sustava. Svaki od njih ima svoje prednosti i mane te ih je gotovo nemoguće objektivno rangirati.

II. Hrvatski izborni sustav

Republika Hrvatska ima više različitih izbornih sustava. Za potrebe ovog rada fokusirati ću se na izborni sustav koji je uspostavljen radi provođenja izbora zastupnika u Hrvatski sabor. Taj je pak izborni sustav više puta suštinski mijenjan od uspostave višestranačja 1990. godine. Prva njegova inačica uspostavljena je iste te godine i primjenjivan je sustav apsolutne većine u malim izbornim jedinicama koji se provodio u dva kruga. Već 1992. dolazi do promjene gdje se uvodi mješoviti većinsko-razmjerni sustav. Tada se polovica zastupnika⁵ birala relativnom većinom a druga polovica razmjernim sustavom uz primjenu D'Hondtove metode.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Hrvatski je sabor od proglašenja Božićnog Ustava do promjene Ustava 2001. bio dvodoman. Tako da se podaci o izboru zastupnika iz tog razdoblja odnose na izbore za Zastupnički dom tadašnjeg Hrvatskog sabora

Od 1995. se oko 75% članova biralo D'Hondtovom metodom, a oko 25% biralo se relativnom većinom.

1999. prestaje se koristiti većinski sustav te je uveden razmjerni sustav u deset izbornih jedinica.⁶ U svrhu provedbe ove reforme donose se i novi zakoni. Jedan od najbitnijih bio je „Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora“. Ovaj je zakon bio na snazi sve dok ga Ustavni sud Republike Hrvatske nije ukinuo 1. listopada 2023. Upravo je ta Odluka iz 2023. i glavna tema ovoga rada.

B. ODLUKA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE BROJ: U-I-4089/2020 OD 7. VELJAČE 2023.

Dana 7. veljače 2023. USUD je u punom sastavu na sjednici donio Odluku broj: U-I-4089/2020 u kojoj je ukinuo Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora, (Narodne novine br.116/99, u daljnjem tekstu: ZIJIZ). Učinio je to na vlastitu inicijativu koristeći se člankom 38. stavkom 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH koji mu daje ovlaštenje da sam pokrene postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom.

Za vrijeme trajanja ustavnosudskog postupka USUD je primio dva prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom. Iako USUD zaključuje kako tim prijedlozima nisu otvorena nova pitanja, jedan od ta dva prijedloga, podnesen od strane Ivana Vilibora Sinčića,⁷ ima svoj značaj *infra*.⁸

⁶ Izvor svih podataka ovog potpoglavlja: SMERDEL, B.; *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, str. 384. i 385.

⁷ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka br. U-I-4089/2020 od 7. veljače 2023., Narodne novine br. 24/23, t. 3.

⁸ Vidi *infra*: „Mišljenja sudaca u odnosu na Odluku“

A. Pravorijeci USUD-a prije Odluke iz 2023.

Odluka iz 2023. nije donesena naglo, već se nadovezuje na dva ranija akta USUD-a. Ti su akti već prije same Odluke ukazivali na probleme tadašnjeg pravnog uređenja izbornih jedinica. Sama Odluka iz 2023. spominje te prijašnje akte te time USUD, između ostalog, opravdava ukidanje dotadašnjeg zakona o izbornim jedinicama. Koji su to akti, odnosno pravorijeci te zašto su relevantni, analizira se u ovome potpoglavlju.

1. *Izvoješće Ustavnog Suda br. U-X-6472/2010 od 8. prosinca 2010. (u daljnjem tekstu: Izvoješće iz 2010.)*

Na određene nedostatke izbornih jedinica USUD je prvi put upozorio još u prosincu 2010. godine. On nalazi kako je glavni problem ZIJIZ-a taj da postoji nejednaka težina biračkog prava u izbornim jedinicama. To je u suštini značilo da izborne jedinice s različitim brojem birača biraju jednak broj zastupnika. Kako to pogoduje izbornim jedinicama s manjim brojem birača i zašto je to problematično, analizira se *infra*.⁹ USUD je tada djelovao ograničeno te je, koristeći članak 129. alineju 5 Ustava Republike Hrvatske, (Narodne novine br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010 - pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustav) i članak 104. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, (Narodne novine br. 99/99, 29/02, 49/02 - pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon o Ustavnom sudu) samo izvijestio Hrvatski sabor o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti. Takvo izvješće za Sabor ne stvara nikakvu obvezu, ali može dati opravdanje USUD-u da kasnije

⁹ Vidi *infra*: „Problematika nejednakog biračkog prava“

reagira konkretnijom mjerom ukoliko Sabor ne ispoštuje sadržane zahtjeve, što se i dogodilo, a više o tome *infra*.¹⁰

USUD je u Izvješću iz 2010. naveo kako se slijedeći izbori za zastupnike u Hrvatski Sabor moraju održati najkasnije 11. ožujka 2012.¹¹ No, prema članku 5. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske, (Narodne Novine br. 121/10 – pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon za provedbu Ustava), zakoni kojima se uređuju izbori zastupnika za Hrvatski sabor moraju se donijeti „najkasnije godinu dana prije održavanja redovitih izbora za zastupnike Hrvatskoga sabora.“¹² Tako da je Hrvatski Sabor, ukoliko je želio udovoljiti USUD-u time da donese novi zakon o izbornim jedinicama, imao rok do 11. ožujka 2011. godine. No inicijativa za donošenje novog zakona došla je tek nakon isteka roka, krajem ožujka 2011. godine. Nadalje, u javnost su procurile informacije zbog kojih je cijela inicijativa potpala pod stroge kritike. Prva kritika je već spomenuta protuzakonitost jer bi novi zakon o izbornim jedinicama, ukoliko bi se donio, bio u suprotnosti s člankom 5. Ustavnog zakona za provedbu Ustava, odnosno bio bi donesen nakon zakonski propisanog roka.

Drugi problem na koji je javnost i struka obraćala pozornost je činjenica da su sami prijedlozi upućivali na mogući izborni inženjering jer su nove izborne jedinice, u velikoj mjeri narušile važno načelo u oblikovanju izbornih jedinica, koje se odnosi na

¹⁰ Vidi *infra*: „Ratio za promjenu stava USUD-a“

¹¹ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Izvješće br. U-X-6472/2010 od 8. prosinca 2010., Narodne novine br. 142/10, t. 1.

¹² Radi razjašnjenja, ova je odredba prema riječima USUD-a: „prijelaznog karaktera koja je propisivala jednokratnu obvezu zakonodavca da u određenom roku, to jest najkasnije godinu dana prije održavanja redovitih izbora za 7. saziv Hrvatskog sabora (taj je saziv bio 2011. godine), uskladi izbornu zakonodavstvo.“ To znači da se spomenuti članak 5. ne odnosi na sve kasnije izbore, tako ni na izbore koji su glavna tema ovog rada.

poštovanje upravnih granica županija i gradova.¹³ Naime, izborne se jedinice trebaju oblikovati na način da „u što je moguće većoj mjeri slijede upravnu podjelu i prirodne granice, ponajprije županija, odnosno Grada Zagreba“,¹⁴ što kod tih prijedloga nije bio slučaj.

Zbog navedenih kritika te zbog činjenice da vladajuća stranka oko ovog pitanja nije postigla suglasnost sa svojim najvažnijim koalicijskim partnerom, novi zakon o izbornim jedinicama na kraju nije bio ni predložen.¹⁵

2. Rješenje Ustavnog suda od 24. rujna 2015.

Od Izvješća iz 2010. do rujna 2015. Hrvatski sabor, osim pokušaja o kojemu je bilo riječi *supra*,¹⁶ nije poduzeo nikakve konkretne korake da promjeni postojeći ili donese novi ZIJIZ. Bez obzira na to, 2015. godine Rješenjem broj: U-I-4780/2014 od 24. rujna 2015., (Narodne novine br.104/15, u daljnjem tekstu: Rješenje iz 2015.) Ustavni je sud odbacio prijedlog predlagatelja Pokreta HRAST za ukidanje ZIJIZ-a u cijelosti. Za takvo postupanje navodi dva razloga. Prvi je taj što je USUD još 2010. godine imao pravnu mogućnost pokrenuti postupak za ukidanje ZIJIZ-a ali je smatrao da za to ne postoje ustavnopravne pretpostavke. Stoga valja zaključiti kako je USUD 2015. godine još uvijek računao na to kako će Hrvatski sabor donijeti novi zakon o izbornim jedinicama te je

¹³ PODOLNJAK, R., Suvremeni hrvatski izborni inženjering kao sofisticirani oblik izborne manipulacije, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 63, br. 1., str. 182.

¹⁴ EURACTIV, INTERVJU: ROBERT PODOLNJAK, pravni stručnjak: Izmjene izbornih zakona su nužne, ali potrebno je poticati veću izlaznost, <https://euractiv.hr/politika/a1823/Pravni-strucnjak-Robert-Podolnjak-Izmjene-izbornih-zakona-nuzne-potrebno-poticati-izlaznost.html>, [pristup: 19.svibnja 2025.]

¹⁵ PODOLNJAK, R., *Suvremeni hrvatski izborni inženjering kao sofisticirani oblik izborne manipulacije*, str. 182.

¹⁶ Vidi *supra*: „Izvješće Ustavnog Suda br. U-X-6472/2010 od 8. prosinca 2010.“

odlučio suzdržati se od daljnjeg postupanja, što bi u ovom konkretnom slučaju značilo pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZIJIZ-a s Ustavom. Drugi je pak argument za odbacivanje prijedloga bio taj kako je osporavanje jedino ZIJIZ-a nedovoljno za pokretanje postupka jer taj zakon ne uređuje „ostale elemente izbornog sustava koji utječu ili bi mogli utjecati na konačne rezultate izbora“.¹⁷ Takvi su rezultati uređeni drugim zakonima, a ne samo ZIJIZ-om. Ovaj je drugi argument zanimljiv budući da USUD u svojoj odluci od 7. veljače 2023. jasno odstupa od takvog pristupa, jer u toj odluci ukida samo ZIJIZ, a ostali zakoni ostaju nepromijenjeni. Na takvo odstupanje od vlastite sudske prakse posebno je zamjerio sudac USUD-a Miroslav Šumanović, detaljnije o tome *infra*.¹⁸

3. *Proorbitna pasivnost USUD-a*

Glavni argument USUD-a za ukidanje ZIJIZ-a bila je činjenica kako iz njega proizlazi nejednako biračko pravo. Postavlja se pitanje zašto USUD nije reagirao ranije? Naime nejednako biračko pravo između izbornih jedinica bilo je prisutno i prije 2023. Činjenica jest da je USUD mogao već 2010. pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti, ali to namjerno nije učinio. Godine 2010., prema Sudu, još nije bilo neophodno pokrenuti postupak ustavnosti ZIJIZ-a. Taj stav potvrđen je i 2015. odbacivanjem prijedloga za ukidanje Zakona. Kao razlog neophodnosti USUD navodi kako je ustavna ovlast Hrvatskog sabora mijenjanje ili donošenje novog izbornog sustava. U samoj Odluci je navedeno kako Sabor ima široku diskreciju odrediti kada i kako će izmijeniti zakone koji čine cjelokupni izborni sustav.¹⁹ Stoga valja zaključiti da je USUD

¹⁷ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka br. U-I-4089/2020 od 7. veljače 2023., Narodne novine br. 24/23, t. 8.2

¹⁸ Vidi *infra*: „Mišljenja sudaca u odnosu na Odluku“

¹⁹ *Ibid.*, t. 24.

računao kako će Hrvatski sabor samoinicijativno izmijeniti postojeći ili donijeti novi zakon o izbornim jedinicama. Ali do 2023. Sabor to nije učinio.

Dio struke smatra kako se ZIJIZ trebao ukinuti već 2010. čime zapravo ne odobrava pasivno držanje USUD-a do 2023. Smatra kako se manjkavost ZIJIZ-a ne svodi samo na razlike u broju birača u pojedinim izbornim jedinicama već i na sam oblik izbornih jedinica. ZIJIZ u velikoj mjeri nije poštivao načelo po kojem se izborne jedinice trebaju što više poklapati sa administrativnim granicama. Kao primjer se navodi Grad Zagreb koji je „umjetno i potpuno neprirodno podijeljen u četiri izborne jedinice, iako bi prema broju birača mogao biti podijeljen u, primjerice, najviše dvije izborne jedinice.“ Napominje se i kako neke jedinice „obuhvaćaju dio grada Zagreba i protežu se do Jadranskog mora, što ih čini potpuno neprirodnim cjelinama.“²⁰ Po mišljenju struke bi ZIJIZ, i da je imao jedinice sa ujednačenim brojem birača, trebao biti otprije ukinut zbog samih jedinica koje nisu kvalitetno oblikovane.

4. *Ratio za promjenu stava USUD-a*

Ustavni sud ipak mijenja pristup te 2023. donosi Odluku o ukidanju ZIJIZ-a te naglašava dvije ključne okolnosti zbog kojih je promijenio stajalište. Prva okolnost je sam protok vremena. Od zadnjeg djelovanja USUD-a (odbacivanje prijedloga 2015.) prošlo je čak 8 godina. U tom su razdoblju održana tri izbora za Hrvatski sabor: redovni izbori 2015., izvanredni izbori 2016. i redovni izbori 2020. U svim tim izborima bila su jasno izražena odstupanja od

²⁰ EURACTIV, INTERVJU: ROBERT PODOLNJAK, pravni stručnjak: Izmjene izbornih zakona su nužne, ali potrebno je poticati veću izlaznost, <https://euractiv.hr/politika/a1823/Pravni-strucnjak-Robert-Podolnjak-Izmjene-izbornih-zakona-nuzne-potrebno-poticati-izlaznost.html>, [pristup: 19.svibnja 2025.]

načela jednakog biračkog prava. S protekom se vremena formirao i sve veći pritisak javnosti i struke. USUD je očigledno izgubio strpljenje, te je odlučio djelovati samoinicijativno. Drugi je razlog taj kako, prema USUD-u, podaci jasno ukazuju da postoji dugotrajni trend povećanja razlika u broju birača između izbornih jedinica.²¹ Drugim riječima, biračka se nejednakost kontinuirano povećava. Detaljnije o tome *infra*.²²

II. Obrazloženje Odluke

Odluke i rješenja, kao akti USUD-a, moraju sadržavati izreku i obrazloženje. Izreka je dio odluke koji sadrži stav suda o meritumu stvari o kojoj je odlučivao. U ovome slučaju, izreka je ukidanje ZIJIZ-a. Obrazloženje je pak dio odluke ili rješenja u kojem se izlažu razlozi zbog kojih je odlučeno kao u izreci²³. Obrazloženja su gotovo uvijek najopsežniji dio ustavnosudskog akta, što vrijedi i u slučaju ove Odluke. U njezinom obrazloženju glavni razlog koji USUD navodi jest činjenica da je dotadašnji ZIJIZ značajno odstupao od Ustavom zajamčenog prava jednakog i općeg prava glasa. To se pravo u pitanje dovodilo na način da je zbog demografskih promjena nastao veliki nerazmjer u broju glasača u izbornim jedinicama. Detaljnije o tome *infra*.²⁴

1. Nesuglasnost ZIJIZ-a s Ustavom i drugim zakonima

Kako bi USUD mogao ukinuti neki zakon, mora utvrditi njegovu nesuglasnost s Ustavom. Glede ovog slučaja, utvrđeno je

²¹ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka br. U-I-4089/2020 od 7. veljače 2023, t. 27.

²² Vidi *infra*: „Problematika nejednakog biračkog prava“

²³ SMERDEL, B.; *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, str. 477.

²⁴ Vidi *infra*: „Problematika nejednakog biračkog prava“

kako ZIJIZ značajno odstupa od načela jednakog biračkog prava koji svoj pravni temelj sadrži u Ustavu.²⁵ USUD je to pravo temeljio na nekoliko ustavnih odredbi, odnosno utvrdio je mjerodavne odredbe Ustava glede tog jamstva. Te su odredbe članak 1., 3., 10. i 45. Ustava RH. Članak 45. naročito je bitan jer USUD u svojoj Odluci izričito navodi nesuglasnost ZIJIZ-a s tim člankom.²⁶ Članak 45. navodi kako svi hrvatski državljani s navršениh 18 godina života imaju opće i jednako biračko pravo.

USUD to ustavno jamstvo dijeli na formalni i supstancijalni aspekt. Formalni aspekt tog jamstva fokusira se na strukturalne elemente izbornog postupka i zahtijeva mogućnost slobodnog pristupa svim biračima s ispunjenim uvjetima.²⁷ U ovom pogledu do kršenja Ustava nije došlo. Međutim problem se pojavljuje kod supstancijalnog aspekta ustavnog jamstva. On ide korak dalje te zahtijeva da svaki birač svojim glasom ravnopravno utječe na sam ishod izbornog postupka; drugim riječima zahtijeva da svaki birač ima jednaku moć biračkog prava. U ovome aspektu tadašnji ZIJIZ nije bio u suglasnosti s člankom 45. Ustava. Detaljnija matematička razrada te nejednake biračke moći nalazi se *infra*.²⁸

Nadalje, USUD naglašava kako jamstvo iz članka 45. ima svoj negativni i pozitivni aspekt. Negativni aspekt zahtijeva da se država suzdrži od zadiranja u temeljno pravo pojedinca. Kršenje bi ovog zahtijeva predstavljala situacija u kojoj bi država aktivnim djelovanjem otežavala ili onemogućavala stanovništvo da, npr., pristupi izborima, što u ovoj situaciji nije bio slučaj. Propust dolazi kod pozitivnog aspekta spomenutog jamstva u kojem se zahtijeva od države da aktivno osigura sve uvjete za realizaciju jednakog

²⁵ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka br. U-I-4089/2020 od 7. veljače 2023., Narodne novine br. 24/23, t. 39. i 40.

²⁶ *Ibid.*, t. 40.

²⁷ Ti su uvjeti državljanstvo, punoljetnost i prebivalište, *Ibid.*, t. 23.

²⁸ Vidi *infra*: „Problematika nejednakog biračkog prava“

biračkog prava. USUD izričito spominje Sabor i njegovu dužnost da preispituje „odredbe zakonodavnog okvira kojim se uređuje izborni proces”.²⁹ U ovome aspektu definitivno dolazi do problema budući da Sabor nije preispitao ZIJIZ od njegova donošenja 1999. Nadalje, Sabor nije ništa poduzeo i nakon Izvješća USUD-a iz 2010.

USUD dodatno napominje kako ZIJIZ nije u skladu s drugim zakonima koji uređuju cjelokupni izborni sustav. Ponajviše se to odnosi na odredbe Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (Narodne novine br. 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 66/15, 104/15, 98/19 - pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: ZIZHS). Najviše se spominje članak 39. tog Zakona koji određuje da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od +5%, što 2022. definitivno nije bio slučaj. USUD smatra kako je svrha ZIJIZ-a određena člankom 39. ZIZHS-a te da, posljedično, on mora biti u skladu s tom odredbom.³⁰ S ovim stavom kako je, u suštini, ZIJIZ provedba ZIZHS-a neće se složiti svi suci.

2. Problematika nejednakog biračkog prava

Značajan dio obrazloženja presude je objašnjenje i analiza zašto je činjenica da se jednaki broj zastupnika bira u izbornim jedinicama koje imaju međusobno različiti broj birača toliko problematična i zašto je to protuustavno. Problematičnost proizlazi iz toga što takvo uređenje pogoduje izbornim jedinicama s manjim brojem glasača, a nedovoljno zastupa jedinice s većim brojem glasača.

Uzmimo kao primjer podatke za izbore 2015. godine. Prema tim podacima, IV. izborna jedinica ima u popisu registra 332101 glasača.

²⁹ *Ibid.*, t. 22.2

³⁰ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka br. U-I-4089/2020 od 7. veljače 2023., Narodne novine br. 24/23, t. 24.

Uzmimo pak sada IX. izbornu jedinicu sa svojih 425047 birača.³¹ IX. izborna jedinica ima 92946 birača više negoli IV. izborna jedinica ili, izraženo u postocima, cca 28% više birača. Bez obzira na tako dramatičan nerazmjer i jedna i druga izborna jedinica bira 14 zastupnika u Sabor. To znači da, pod pretpostavkom da je izlaznost ista ili vrlo slična, cca 5 glasova u IX. izbornoj jedinici vrijedi jednako koliko i 4 glasa u IV. izbornoj jedinici. U ovom primjeru ovakav izračun definitivno vrijedi budući da je izlaznost 2015. u IV. izbornoj jedinici bila veća za neznatnih 1%.³² Drugim riječima, biračka je moć u IV. izbornoj jedinici 28% jača nego u IX.

Ne moramo uzeti najradikalniji primjer kako bi se dočarao nerazmjer između izbornih jedinica. Primjerice, 2020. je godine biračko pravo u VII. jedinici bilo 19.8% slabije u odnosu na I. izbornu jedinicu.³³ Načelno, došlo je do grupiranja izbornih jedinica sa značajno manjim brojem birača od nacionalnog prosjeka (I., III., IV., V. i VI.), dok su se s druge strane grupirale izborne jedinice sa značajno većim brojem birača od nacionalnog prosjeka (II., VII., IX. i X.).³⁴

Sama problematika nejednakog biračkog prava još je značajnija zato što se već poremećena vrijednost biračkog glasa dalje urušava. Tako da, ako ponovno usporedimo IX. i IV. izbornu jedinicu u 2022. godini, ispada da IX. Izborna jedinica ima 33.5% više birača nego IV. Izborna jedinica.³⁵ Dakle, između 2015. i 2022. već vrlo visoki nerazmjer između jedinica se povećao za dodatnih 5.5%. Ovaj

³¹ *Ibid.*, t. 10.1, tablica 2.

³² DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO (DIP), Izbori za zastupnike u hrvatski sabor (08.11.2015.)

<https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/#/app/parlament-2015>, [pristup: 17.svibnja 2025.]

³³ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka br. U-I-4089/2020 od 7. veljače 2023., Narodne novine br. 24/23, t. 33.4.2

³⁴ *Ibid.*, t. 33.3

³⁵ *Ibid.*, t. 12.1, tablica 6.

primjer nije iznimka, pojava povećanja jaza između broja birača prisutna je i između dviju grupacija o kojima je bilo riječi *supra*.

Valja naglasiti kako visoka odstupanja glede biračke moći nisu sama po sebi protuustavna. Ona mogu biti opravdana, odnosno imati svoj pravni temelj. Odličan je primjer naš izborni sustav glede izbora zastupnika nacionalnih manjina. Prema popisu stanovništva 2021. godine, nacionalne manjine³⁶ čine 6.2% stanovništva RH.³⁷ Ako primijenimo hrvatski prosjek prema kojemu je 82% stanovništva RH punoljetno³⁸ dolazimo do izračuna kako u RH u 2021. godini ima cca 196 843 punoljetnih hrvatskih državljana koji su pripadnici nacionalne manjine, odnosno birača koji imaju pravo glasa u XII. izornoj jedinici. Bez obzira na to, u XII. se izornoj jedinici bira 8 saborskih zastupnika. Usporedimo to s IX. izornom jedinicom, koja bira 14 zastupnika, ali ima 416 755 birača. Izračunom se dolazi do toga da je biračko pravo u XII. izornoj jedinici cca 21% jače nego u IX. Međutim ovakvo odstupanje ima svoje pravno opravdanje. Naime, članak 19. stavak 2. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo da biraju najmanje pet, a najviše osam zastupnika. Budući da je spomenuti zakon organski zakon koji se donosi dvotrećinskom većinom svih zastupnika,³⁹ on je nadređen ZIZHS-u prema općem pravnom načelu *lex superior derogat legi inferiori*.⁴⁰ Tako da za taj zakon ne vrijedi odredba članka 39. ZIZHS-a koja zabranjuje odstupanje veće od +5% između izbornih

³⁶ Pod pojam nacionalne manjine u ovom tekstu smatram etničke skupine i narode koje Ustav RH smatra nacionalnim manjinama, vidi: USTAV REPUBLIKE HRVATSKE, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010 - pročišćeni tekst, I. Izvorišne osnove

³⁷ DRŽAVNI ZAVOD ZA STATISTIKU, Objavljeni konačni rezultati Popisa 2021. <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>, [pristup: 17.svibnja 2025.]

³⁸ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka br. U-I-4089/2020 od 7. veljače 2023., Narodne novine br. 24/23, t. 36.3.2

³⁹ SMERDEL, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, str. 72

⁴⁰ GUASTINI, R.; *Sintaksa prava, III. izdanje*, Naklada Breza, Zagreb, 2019., str. 276.

jedinica. Nadalje, sam Ustav u članku 15. pripadnicima nacionalnih manjina jamči posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor, koje se u praksi realizira preko XII. izborne jedinice. To je jamstvo prema istome članku zasebno uz opće biračko pravo, tako da se može protumačiti kako se na takve izbore mogu primjenjivati drugačije odredbe.

Ovakva i slična odstupanja koja imaju valjani pravni temelj nisu nikada ni bila sporna. Problem su odstupanja prisutna u prvih deset izbornih jedinica, koja nemaju niti valjani *ratio legis* niti pravni temelj. Ovakav nerazmjer najprije predstavlja „svjesno ili sustavno zanemarivanje da su glasovi građana u jednom dijelu države kroz dulje razdoblje poprimili značajno veću težinu“.⁴¹

Takvo uređenje prvih deset jedinica nepravedno je s lokalne i regionalne razine jer su određena područja RH zastupljenija u Hrvatskom saboru nego što bi trebala biti (poput Slavonije, na primjeru IV. i IX. jedinice), a druga su pak područja nedovoljno zastupljena (u primjeru Dalmacija). To znači da neki dijelovi Hrvatske imaju pravo na isti broj mandata bez obzira na činjenicu što u njima ima manje birača. Ta činjenica je itekako značajna jer različiti dijelovi Hrvatske imaju svoje specifične potrebe i razlikuju se po mnogim pitanjima. Tako da je u interesu svakog dijela Hrvatske da bude što pravednije zastupljen u Saboru, koji u mnogim slučajevima pomaže u rješavanju regionalnih problema.

Treba naglasiti da takvo uređenje dovodi u pitanje i neke druge vrijednosti proklamirane u Ustavu. Kao prvo, dovodi se u pitanje članak 1. Ustava koji RH definira kao demokratsku državu i koji navodi kako u RH vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu. Činjenica da postoje situacije u kojima se u dvije izborne jedinice bira jednaki broj zastupnika bez obzira na to što jedna ima 28% više

⁴¹ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka br. U-I-4089/2020 od 7. veljače 2023., Narodne novine br. 24/23, t. 22.3

birača nego druga svakako ove vrijednosti čine upitnima. Takvo uređenje isto tako nije u skladu s člankom 3. Ustava koji navodi kako je demokratski višestranački sustav jedna od najviših vrednota hrvatskog ustavnog poretka.

Nadalje, ovakvo zakonsko rješenje može utjecati na zastupljenost određenih političkih stranaka u Saboru. Političke stranke koje imaju značajnu podršku u izbornim jedinicama koje su prezastupljene mogu nakon provedenih izbora imati veći broj mandata u Saboru bez obzira na to što imaju razmjerno manju podršku na nacionalnoj razini. Valja ponoviti kako su izborne jedinice samo jedan od elemenata koji čine izborni sustav. Međutim, ako je nerazmjer biračkog prava između pojedinih jedinica toliko velik to uistinu može utjecati na rezultate izbora i razmjestaj mandata u Saboru.

Zaključno, ova odstupanja izbornog sustava urušavaju povjerenje građana u pravičnost izbornog sustava odnosno njegovu demokratičnost⁴². Time se dodatno gubi povjerenje građana prema državnoj vlasti te, posljedično, u cjelokupni pravni poredak.

3. Nerazmjer u broju birača i broju punoljetnih državljana

U Odluci je utvrđen dodatni nerazmjer koji dodatno ugrožava biračko pravo. Naime, utvrđeno je nepoklapanje broja punoljetnih državljana prema popisu stanovništva naspram takvog broja u registru birača. Taj je nerazmjer utvrđen u svim izbornim jedinicama, ali uzmimo kao primjer III. izbornu jedinicu. Prema popisu stanovništva iz 2021., u toj jedinici živi 315793 punoljetnih državljana. U istoj toj jedinici, broj birača koji je upisan u registar birača 2022. iznosi 346016. Ta bi se dva broja, u teoriji, trebala preklapati, jer su birači upisani u registar birača isto tako punoljetni

⁴² *Ibid.*

državljeni. Međutim ova dva iznosa razlikuju se za čak 9.5%.⁴³ Popis stanovništva provodi se vrlo strogo te su ti podaci u pravilu vrlo precizni. USUD je, vrlo vjerojatno, prvobitno smatrao kako je registar birača taj koji sadrži pogrešan broj birača. To valja zaključiti na temelju toga što sam USUD nije tražio očitovanje Državnog zavoda za statistiku koji provodi popis stanovništva. No s druge je strane tražio očitovanje Ministarstva pravosuđa i uprave, koje održava broj birača u registru. USUD je, pomoću postavljanja hipotetske situacije želio saznati na koji način spomenuto ministarstvo održava broj birača u registru. U hipotetskoj se situaciji osoba s biračkim pravom u RH odseli u inozemstvo, gdje i premine, a o njezinoj smrti nisu službenim putem obaviještena tijela u RH.⁴⁴ USUD je zanimalo kako bi ministarstvo postupilo u takvoj situaciji. Ministarstvo je odgovorilo kako se brisanje birača iz registra provodi na temelju službene obavijesti nadležnog tijela.⁴⁵ Time je ono potvrdilo kako u hipotetskoj situaciji takvu osobu neće izbrisati iz registra. Osobe koje, zato što su trajno iselile u inozemstvo, više nemaju prebivalište u RH. Time one gube pravo glasa u prvih 10 izbornih jedinica te, ukoliko zadrže državljanstvo, imaju jedino pravo glasa u XI. izbornoj jedinici.⁴⁶ Međutim, te osobe svejedno postoje u registru birača u jednoj od prvih 10 izbornih jedinica ukoliko nisu odjavile prebivalište odnosno ako ministarstvo nije obaviješteno od nadležnog tijela države u koju se je osoba iselila. To je veliki problem jer u Hrvatskoj postoji tisuće takvih slučajeva. Razlika podataka na temelju popisa stanovništva i registra birača to potvrđuje.

⁴³ *Ibid.*, t. 12.1, tablica 6. i 14.3, tablica 10.

⁴⁴ *Ibid.*, t. 11.1

⁴⁵ *Ibid.*, t. 13.

⁴⁶ XI. izborna jedinica je zasebna izborna jedinica za izbor zastupnika u Hrvatski sabor koje biraju hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj.

Takva razlika podataka da naslutiti kako je nerazmjer birača između izbornih jedinica još i veći. Razlog je taj što su svi postotci i razlike o kojima se govori u Odluci i koji su analizirani *supra*⁴⁷ utemeljeni na brojkama iz registra birača. To znači da se već utvrđeni nerazmjer izbornih jedinica temelji na podacima koji su, u najmanju ruku, dubiozni. Ovo će pitanje posebno biti predmet kontroverze glede novog zakona o izbornim jedinicama. Detaljnije o tome *infra*.⁴⁸

4. Mišljenja sudaca u odnosu na Odluku

Svaki sudac USUD-a ima pravo izdvojiti svoje mišljenje i objaviti ga. Jasno, sudac je u takvu slučaju dužan pismeno obrazložiti svoje mišljenje. Mišljenja se u praksi dijele na ona u kojima sudac prihvaća odluku većine o meritumu, ali nije suglasan s razlozima na kojima je odluka utemeljena, drugim riječima, ne slaže se s obrazloženjem (*concurring opinion*). S druge strane, sudac se može protiviti i odluci o meritumu i obrazloženju (*dissenting opinion*).⁴⁹ Kod akata USUD-a, *concurring opinion* naziva se Podupiruće izdvojeno mišljenje, a *dissenting opinion* Izdvojeno mišljenje.

U ovom slučaju načelno je postojao konsenzus. Odluka iz 2023. sadrži pet „Izdvojenih podupirućih mišljenja“ i jedno „Izdvojeno mišljenje“. To zapravo znači da se je samo jedan sudac protivio izreci Odluke.

Izdvojena podupiruća mišljenja uglavnom prigovaraju na činjenicu kako se USUD u svojoj Odluci koristi podacima iz registra birača. Sudac Branko Brkić smatra kako je nepotrebno baviti se nesređenim biračkim propisima sve dok se s njih ne izbrišu oko 500

⁴⁷ Vidi: 2.2.2 „Problematika nejednakog biračkog prava“

⁴⁸ Vidi: 3.1.3 „Kontroverza oko načina određivanja područja izbornih jedinica“

⁴⁹ SMERDEL, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, str. 477.

000 birača koji su višak te smatra kako su jedini relevantni podaci oni iz popisa stanovništva 2021. godine.⁵⁰

Jedini sudac koji se protivio odluci bio je sudac Miroslav Šumanović. On je smatrao da USUD ne bi trebao odstupati od svoje ranije prakse što se, prema njemu, dogodilo donošenjem ove Odluke. Sudac se poziva na Izvješće iz 2010., te na Rješenje iz 2015. u kojemu je USUD odbacio prijedlog za ukidanje ZIJIZ-a. On smatra kako bi argumenti koji su bili prezentirani u tim postupcima trebali ostati mjerodavni i u odluci iz 2022. Glavni je argument USUD-a za odbijanje prijedloga iz 2015. bio taj da USUD, kada preispituje izborni sustav, mora uzeti u obzir sinergijski učinak ostalih zakona koji taj izborni sustav čine.⁵¹ Šumanović posebno naglašava združeni učinak ZIJIZ-a i ZIZHS-a. Posljedično, do povrede Ustava može doći tek kada ta dva zakona zajedno stvore protuustavni efekt.⁵² 2015. se smatralo kako je nedovoljno samo pokrenuti postupak ustavnosti ZIJIZ-a, jer on samo uređuje jedan aspekt izbornog sustava, a to su granice izbornih jedinica. Šumanović se slaže s ovim stavom te smatra kako nije prihvatljiva izreka Odluke koja ukida samo jedan zakon, u ovom slučaju ZIJIZ.

Nadalje, argument kako je ZIJIZ protuzakonit jer odstupa od članka 39. ZIZHS-a, koji zabranjuje odstupanje broja birača u izbornim jedinicama veće od +5%, Šumanović smatra nevaljanim. On smatra kako su to zakoni jednakoga ranga te kako se USUD u praksi ne bavi pitanjima ustavnosti na relaciji zakon-zakon.⁵³ Tako da se i po ovome pitanju sudac ne slaže s Odlukom koja ZIJIZ smatra provedbom članka 39. ZIZHS-a.⁵⁴

⁵⁰ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka br. U-I-4089/2020 od 7. veljače 2023., Narodne novine br. 24/23, t. 3., str. 40.

⁵¹ *Ibid.*, t. 8.2

⁵² *Ibid.*, t. 4., str. 43.

⁵³ *Ibid.*, t. 5., str. 43.

⁵⁴ *Ibid.*, t. 24.

Dalje u svom izdvojenom mišljenju, sudac Šumanović naglašava kako je USUD imao priliku 2022. pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i ZIJIZ-a i ZIZHS-a. Navodi kako je 27. lipnja 2022. prijedlog I.V. Sinčića osporio ne samo ZIJIZ već i članak 38. ZIZHS-a koji propisuje fiksni broj mandata u izbornim jedinicama.⁵⁵ Ovu mogućnost za ocjenu ustavnosti oba zakona USUD nije iskoristio.

Šumanović napominje kako nije problem kada USUD promijeni pravni pristup u vezi nekog pitanja. Ali smatra kako, kada se to dogodi, mora postojati jasna i uvjerljiva argumentacija. Argumenti koji su bili prezentirani u Odluci te koji su se analizirali u ovome potpoglavlju nisu bili po njemu dovoljno kvalitetni.⁵⁶ Zbog toga je sudac Šumanović glasovao suprotno većini.

C. DOGAĐAJI NAKON UKIDANJA ZIJIZ-A

I. Nove izborne jedinice, nove kontroverze

Novi Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, (Narodne novine br. 114/23, 125/23 – pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: ZIJIZ/23) nije riješio mnoga pitanja na koja je upućivala struka i sam USUD. Zbog toga je izazvao val kritika od strane javnosti, struke i oporbe. Kritiziran je i USUD zbog toga što nije pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti ZIJIZ/23-a s Ustavom. Svoje razloge za nepokretanje postupka obrazložio je u Odluci i Rješenju broj: U-I-4116/2023 i dr. od 6. veljače 2024., (Narodne novine br. 20/24, u daljnjem tekstu: Odluka i Rješenje iz 2024.) Oko novog zakona postoje tri temeljne kontroverze.

⁵⁵ *Ibid.*, t. 5., str. 44

⁵⁶ *Ibid.*, t. 4., str. 43

1. *Kontroverza oko stupanja na snagu*

USUD je, u izjavi Odluke iz 2023., odredio kako dotadašnji ZIJIZ prestaje važiti 1. listopada 2023. Zbog toga je Hrvatski sabor morao donijeti novi Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, (Narodne novine br. 114/2023, u daljnjem tekstu: Prvi ZIJIZ/23) što je i učinjeno na sjednici Hrvatskog sabora održanoj 28. rujna 2023. Prvi ZIJIZ/23⁵⁷ je proglašen i objavljen u Narodnim Novinama nakon roka koji je odredio USUD, 4. listopada 2023. No, bez obzira što je sam zakon proglašen i objavljen 4. listopada, u članku 18. Prvog ZIJIZ/23-a piše kako on stupa na snagu 1. listopada. To znači da je Prvi ZIJIZ/23 stupio na snagu prije nego što je uopće proglašen ili objavljen u Narodnim Novinama. Takvo postupanje je u suprotnosti sa člankom 90. Ustava koji izričito propisuje kako se svi zakoni objavljuju u Narodnim Novinama prije nego što stupe na snagu. Time je Prvi ZIJIZ/23 bio formalno protuustavan jer zakonodavac nije poštivao Ustavom predviđeni postupak donošenja zakona.⁵⁸Ovakva protuustavnost je apsolutno neprihvatljiva, čega je bio svjestan i zakonodavac, te je donošenjem ZIJIZ/23-a obrisao dio članka 18. Prvog ZIJIZ/23-a koji se odnosi na datum stupanja na snagu (1. listopada 2023.), te je propisano da ZIJIZ/23 stupa na snagu osmog dana od dana objave u "Narodnim novinama", a to je 3. studenoga 2023.⁵⁹

⁵⁷Radi razjašnjenja: „Prvi ZIJIZ/23“ PREDSTAVLJA ZAKON O IZBORNIM JEDINICAMA ZA IZBOR ZASTUPNIKA U HRVATSKI SABOR, Narodne novine br. 114/2023 koji je bio formalno protuustavan i koji je trebao stupiti na snagu 1. listopada. 2023. Zakon koji je popravio tu neustavnost jest ZAKON O IZBORNIM JEDINICAMA ZA IZBOR ZASTUPNIKA U HRVATSKI SABOR, Narodne novine br. 114/23, 125/23 – pročišćeni tekst, koji je stupio na snagu 3. studenog 2023. i koji će se u ovome tekstu skraćeno oslovljavati kao „ZIJIZ/23“

⁵⁸ HRVATSKA ENCIKLOPEDIJA, *ustavno sudovanje*, <https://enciklopedija.hr/clanak/ustavno-sudovanje>, [pristup: 17.svibnja 2025.]

⁵⁹ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka i Rješenje br. U-I-4116/2023 od 6. veljače 2024., Narodne novine br. 20/24, t. 24.

Ovaj je problem riješio sam zakonodavac te je USUD, smatrajući da je „zakonodavac bio ovlašten sam izmijeniti neustavnu odredbu o stupanju na snagu ranijeg propisa.“⁶⁰ odlučio obustaviti postupak glede ovog pitanja.

Jedan od problema koji je nastao je i činjenica da je ZIJIZ prestao važiti 1. listopada 2023., a ZIJIZ/23 je stupio na snagu 3. studenog 2023. Time je nastala pravna praznina. USUD je prihvatio tu činjenicu, ali je naglasio kako je ta pravna praznina relativno kratko trajala te da u „konkretnom slučaju nisu, niti su mogle nastupiti štetne pravne posljedice za adresate tog zakona, jer se u tom razdoblju nisu provodili, ali niti planirali raspisati i provesti izbori za zastupnike u Hrvatski sabor.“⁶¹

Neovisno o spomenutoj kontroverzi, postoji još jedan problem vezan za vrijeme stupanja na snagu ZIJIZ/23-a. On je naime donesen samo nekoliko mjeseci prije održavanja izbora, što je protivno dobroj parlamentarnoj praksi koja se sastoji u suzdržanosti Hrvatskog sabora „da donosi, mijenja ili dopunjuje izbornu zakonodavstvo godinu dana prije održavanja redovitih parlamentarnih izbora.“⁶² Ta je praksa uspostavljena od strane USUD-a te bi ju, iako ne vuče za sobom pravne posljedice, svakako bilo poželjno poštivati jer, prema riječima USUD-a: „Takva parlamentarna praksa jača stabilnost izbornog prava i unapređuje demokratsko okruženje izbornih procesa.“⁶³ Zanimljivo je kako se ista vladajuća stranka pozivala na tu istu dobru parlamentarnu praksu prije održavanja parlamentarnih izbora 2020. godine,⁶⁴ samo da bi

⁶⁰ *Ibid.*, t. 25.1

⁶¹ *Ibid.*

⁶² USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka i Rješenje br. U-I-1397/2015 od 24. rujna 2015., Narodne novine br. 104/15, t. 27.

⁶³ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Izvješće br. U-X-6670/2010 od 8. prosinca 2010., Narodne novine br. 142/10, t. 5.2.

⁶⁴ JUTARNJI LIST, VLADA ODBILA IZMJENE ZAKONA Izbori za Pantovčak i Sabor bit će po starim pravilima, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vlada->

ju prekršila za slijedeće. Dio odgovornosti zbog ovog propusta pada na Vladu, odnosno nadležno ministarstvo, koje je moglo brže krenuti u postupak formiranja radnih skupina za izradu novog zakona. Odgovornost pada i na sam USUD jer je Odluka iz 2023. koja je ukinula ZIJIZ „jako zakašnjela, jer je njome ostavljen kratak rok zakonodavcu za donošenje novoga zakona.“⁶⁵ Naravno, samom činjenicom što donosi zakone, odgovoran je i Hrvatski Sabor.

2. *Kontroverza oko oblika izbornih jedinica*

Na probleme oko oblika novih izbornih jedinica počinje se ukazivati i prije donošenja samog ZIJIZ/23-a. Jedanaest profesora ustavnog prava sa svih katedri pravnih fakulteta u Republici Hrvatskoj u svojoj su zajedničkoj izjavi upozorili kako novi prijedlog zakona „možda uvažava kriterij matematičke jednakosti biračkog prava građana u pojedinim izbornim jedinicama, ali pada na testu zemljopisnog izgleda tih izbornih jedinica.“⁶⁶ Ipak, novi je zakon stupio na snagu i uglavnom se temeljio upravo na prijedlogu koji su profesori kritizirali. Zbog toga je od dobrog dijela struke, javnosti i oporbe ZIJIZ/23 smatran protuustavnim. Radi toga je USUD dobio zahtjev jedne petine ukupnog broja zastupnika Sabora za ocjenu suglasnosti ZIJIZ/23-a s Ustavom jer se, po njima, smatralo kako je on protivan članku 45. Ustava. Argument je taj

odbila-izmjene-zakona-izbori-za-pantovcak-i-sabor-bit-ce-po-starim-pravilima-9511952, [pristup: 17.svibnja 2025.]

⁶⁵ EURACTIV, INTERVJU: ROBERT PODOLNJAK, pravni stručnjak: Izmjene izbornih zakona su nužne, ali potrebno je poticati veću izlaznost, <https://euractiv.hr/politika/a1823/Pravni-strucnjak-Robert-Podolnjak-Izmjene-izbornih-zakona-nuzne-potrebno-poticati-izlaznost.html>, [pristup: 19.svibnja 2025.]

⁶⁶ PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU, Temeljni razlozi ukidanja i smjernice u izradi novog zakona, <https://www.pravo.unizg.hr/novosti/odrzan-okrugli-stol-sa-temom-odluka-ustavnog-suda-republike-hrvatske-broj-u-i-4089-2020-od-7-veljace-2023-o-ukidanju-zakona-o-izbornim-jedinicama-za-izbor-zastupnika-u-zastupnicki-dom-hrvat/>, [pristup: 19.svibnja 2025.]

kako nove izborne jedinice značajno odstupaju od administrativnih, povijesnih i geografskih granica hrvatskih županija. Nadalje, naglašeno je kako neke izborne jedinice imaju nerazumljive geometrijske oblike. Podnositelj zahtjeva i predlagatelj Most navodi kako novi ZIJIZ/23 „cijepa“ izborne jedinice na geografski teško razumljiva područja.⁶⁷ USUD je izričito napomenuo u Odluci iz 2023.,⁶⁸ ali i Izvješću iz 2010⁶⁹ kako takvo određivanje granica izbornih jedinica valja izbjevati.

Teško je ne primijetiti neobičnost oblika izbornih jedinica i činjenicu da ZIJIZ/23 nije uvažio mnoge primjedbe koje su postojale gledano za ZIJIZ. Uzmimo kao primjer VII. izbornu jedinicu ZIJIZ-a koja je često bila objekt kritike javnosti i struke, kako zbog svojeg oblika tako i zbog činjenice da su se u njoj nalazile mjesta koja su prostorno i interesno bila jako udaljena. Ta je izborna jedinica primjerice spajala neke dijelove Zagreba i neke dijelove Primorja⁷⁰, područja koja su međusobno prilično udaljena i koja se interesno jako razlikuju. Prema ZIJIZ/23-u, problem je isti, ako ne i naglašeniji u vezi te iste izborne jedinice. Sada, iako više ne obuhvaća dijelove Zagreba, VII. se izborna jedinica proteže od istočnog dijela Sisačko-moslavačke županije sve do Primorja, te se proteže od granice sa Slovenijom u Karlovačkoj županiji sve do dijelova Zadarske županije. Nadalje, VII. je izborna jedinica po ZIJIZ-u obuhvaćala, dijelom ili u cijelosti, četiri županije,⁷¹ dok po ZIJIZ/23-u obuhvaća

⁶⁷ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka i Rješenje br. U-I-4116/2023 od 6. veljače 2024., Narodne novine br. 20/24, t. 37.

⁶⁸ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka br. U-I-4089/2020 od 7. veljače 2023., Narodne novine br. 24/23 t. 22.3 i 22.4

⁶⁹ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Izvješće br. U-X-6472/2010 od 8. prosinca 2010., Narodne novine br. 142/10, t. 8.

⁷⁰ Otvoreno: Izborne jedinice, <https://www.youtube.com/watch?v=95A22Nk8XnE>, [pristup: 17.svibnja 2025.], 7:45-8:12min

⁷¹ To su slijedeće županije: Grad Zagreb, Zagrebačka županija, Karlovačka županija i Primorsko-goranska županija, ZAKON O IZBORNIM JEDINICAMA ZA IZBOR ZASTUPNIKA

čak pet županija.⁷² Ta pojava, iako najaglašenija u VII. izbornoj jedinici, postoji kod ostalih jedinica. Zbog toga valja zaključiti kako ZIJIZ-23 u nekim izbornim jedinicama još više odstupa od pravila da se izborne jedinice trebaju što više poklapati sa administrativnim granicama negoli ZIJIZ. Isto su naglasili i profesori ustavnog prava u svojoj izjavi: „i u tom pogledu (govoreći o izgledu izbornih jedinica) prijedlog je još gori od sadašnje (ZIJIZ-ove) konfiguracije izbornih jedinica.“⁷³ Budući da je dio struke već i prije smatrao kako su izborne jedinice ZIJIZ-a bile oblikovane sasvim neprihvatljivo,⁷⁴ teško je prihvatiti nove izborne jedinice koje po obliku odstupaju još i više od starih.

Vlada je u svojem očitovanju opravdala nove oblike jedinica tako što se je fokusirala na sociološke, kulturološke i geografske razloge. Tako je primjerice za VII. jedinicu Vlada navela kako je u njoj „u najvećem dijelu riječ o dinarskom brdsko-planinskom području hrvatskih regija“ te kako je riječ o „izbornoj jedinici čija su područja u najvećoj mjeri bila izložena stradanjima u Domovinskom ratu te imaju i slične probleme koji su posljedica toga“.⁷⁵ USUD je očigledno prihvatio te navode jer je posljedično ocijenio da je zakonodavac uvažio zahtjev da se granice izbornih jedinica, što je više moguće, podudaraju s administrativnim

U ZASTUPNIČKI DOM HRVATSKOGA DRŽAVNOG SABORA, Narodne novine br.116/99, članak 8.

⁷² To su slijedeće županije: Karlovačka županija, Ličko-senjska županija, Sisačko-moslavačka županija, Primorsko-goranska županija i Zadarska županija, ZAKON O IZBORNIM JEDINICAMA ZA IZBOR ZASTUPNIKA U HRVATSKI SABOR, Narodne novine br. 114/23, 125/23 – pročišćeni tekst, članak 8.

⁷³ PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU, Temeljni razlozi ukidanja i smjernice u izradi novog zakona, <https://www.pravo.unizg.hr/novosti/odrzan-okrugli-stol-sa-temom-odluka-ustavnog-suda-republike-hrvatske-broj-u-i-4089-2020-od-7-veljace-2023-o-ukidanju-zakona-o-izbornim-jedinicama-za-izbor-zastupnika-u-zastupnicki-dom-hrvat/>, [pristup: 19.svibnja 2025.]

⁷⁴ O tome je bilo riječi *supra*: „Prvobitna pasivnost USUD-a“

⁷⁵ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka i Rješenje br. U-I-4116/2023 od 6. veljače 2024., Narodne novine br. 20/24, t. 15.6.

granicama upravno-teritorijalnih jedinica, uz uvažavanje prirodnih granica.⁷⁶

Iako bi razloge koje je navela Vlada svakako trebalo, u određenoj mjeri, uzimati u obzir, oni ne bi trebali biti odlučujući i ići nauštrb ostalih elemenata koji se trebaju razmatrati kada se određuje oblik izbornih jedinica. To se prvenstveno odnosi na sam geometrijski oblik jedinica, koji ne bi trebao biti iskrivljen, i na zahtjev za što većim mogućim podudaranjem izbornih jedinica s administrativnim granicama upravno-teritorijalnih jedinica. Ta su dva elementa, koja je USUD u prijašnjoj praksi najviše i spominjao,⁷⁷ potpuno zanemarena u oblikovanju nekih izbornih jedinica.

Dobar dio javnosti nije bio zadovoljan s ovakvim postupanjem USUD-a. Nezadovoljni su bili i neki ustavni suci. U zajedničkom izdvojenom mišljenju sudaca Andreja Abramovića, Gorana Selaneca i sutkinje Lovorke Kušan naglašava se kako USUD nije dovoljno kvalitetno nadzirao postupak za određivanje i usklađivanje područja i granica izbornih jedinica. Na tu dužnost USUD-a da nadzire nadležna tijela koja izrađuju i predlažu Nacrt zakona upozoravali su i ranije profesori ustavnog prava u već spomenutoj izjavi. Uređenje izbornog prava bi uvijek trebalo podlijevati striktnoj kontroli ustavnog suda. To je iz razloga što, „upravo kod izbornog zakonodavstva postoji opasnost da se određena većina u parlamentu ne rukovodi razmišljanjima od općeg dobra već ciljem očuvanja vlastite moći.“⁷⁸ Kada takva većina nije pod ustavnosudskim nadzorom, nego je slobodna u postupanju, gotovo je i prirodno zaključiti da će postupati sebi u

⁷⁶ *Ibid.*, t. 40.3.

⁷⁷ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Izvješće br. U-X-6472/2010 od 8. prosinca 2010., Narodne novine br. 142/10, t. 8.

⁷⁸ PALIĆ, M., *Značaj odluke Ustavnog suda o ukidanju Zakona o izbornim jedinicama*, Iusinfo, 15. ožuljak 2025. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/znacaj-odluke-ustavnog-suda-o-ukidanju-zakona-o-izbornim-jedinicama-54237>, [pristup: 19.svibnja 2025.]

korist. Rezultat te slobode u slučaju ZIJIZ/23-a je izgled izbornih jedinica, čiji je oblik nelogičan i očigledno arbitrarno skrojen od strane vladajućih.

Nadalje, ustavni suci navode kako se kriterij podudaranja izbornih jedinica s administrativnim granicama nije uvažio jer je „ovim »modelom« (ZIJIZ/23-om) podijeljeno čak sedam od dvadeset jedne županije. To je tri više nego u starom modelu izbornih jedinica (ZIJIZ-u) koji je Ustavni sud proglasio neustavnim.“⁷⁹ Isto tako navode kako je geometrijski oblik nekih jedinica neprihvatljiv. Pri tome se posebno osvrću na već spomenutu VII. izbornu jedinicu: „geometrijski oblik ove jedinice (VII.) je, koristeći riječi Ustavnog suda iz izvješća 2010., »neprirodan i iskrivljen«. U javnosti ju se opisuje kao »frankenštajnsku«.“⁸⁰

3. Kontroverza oko načina određivanja područja izbornih jedinica

Daljnja kontroverza oko ZIJIZ/23-a je činjenica da je, prema članku 14. tog zakona, osnova za određivanje područja deset izbornih jedinica prosječan broj birača upisanih u registar birača koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Podnositelj zahtjeva i predlagatelj Most smatra te podatke nevjerodostojnima⁸¹ i prigovara kako se time posljedično ne ostvaruje jamstvo jednakog biračkog prava. O tome zašto je broj birača upisan u registar birača potencijalno nevjerodostojan, detaljno se analiziralo *supra*,⁸² ali, ukratko rečeno, problem je slijedeći. U registru birača se nalazi gotovo 500 000 birača više nego što u Republici Hrvatskoj, temeljem podataka koji su prikupljeni i objavljeni u okviru popisa

⁷⁹ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka i Rješenje br. U-I-4116/2023 od 6. veljače 2024, Narodne novine br. 20/24, str. 48.

⁸⁰ *Ibid.*, str. 47.

⁸¹ *Ibid.*, t. 30

⁸² Vidi *supra*: „Nerazmjernost u broju birača i broju punoljetnih državljana“

stanovništva iz 2021. godine, ima punoljetnih državljana. Ukoliko je ta razlika u broju prisutna onda se može postaviti pitanje jesu li točni izračuni temeljem kojih su određene granice izbornih jedinica.⁸³ Negodovanje su izrazili i profesori ustavnog prava te su, još prije donošenja ZIJIZ/23-a, poručili „da se umjesto broja birača odabere drugi kriterij kod definiranja izbornih jedinica, odnosno broja zastupnika koji će se u njima birati.“⁸⁴

USUD je prihvatio osnovu ZIJIZ/23-a za određivanje područja izbornih jedinica te otklonio primjedbe nevjerodostojnosti navodeći kako „službeni podaci u registru birača moraju biti vjerodostojni i moraju pružati uvid u stvarno stanje o broju birača u izbornim jedinicama.“ On nadalje zaključuje kako je posao praćenja broja birača u registru povjeren državnim tijelima. Međutim, primjena i izvršavanje pojedinih radnji takvih nadležnih tijela, po USUD-u, „nisu i ne mogu biti predmet ustavnosudske ocjene u okviru ovog ustavnosudskog predmeta.“ Time je USUD i oko ovog pitanja odlučio kako neće pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti ZIJIZ/23-a s Ustavom.

Zaključak USUD-a kako su podaci iz registra vjerodostojni ne bi bio kontroverzan kada bi se utvrdilo kako nadležna tijela ažurno prate broj birača koji su upisani u registar. Međutim, u Odluci iz 2023. utvrđeno je kako to nije slučaj, o čemu se govorilo *supra*.⁸⁵ Upravo se u javnosti zamjeralo USUD-u takva promjena sudske prakse, jer je naime postupio drugačije negoli u Odluci iz 2023. To naglašavaju i suci Andrej Abramović, Goran Selanec i sutkinja

⁸³ PALIĆ, M., *Novi Zakon o izbornim jedinicama – neki ustavnopravni aspekti*, Iusinfo, 13. lipanj 2023. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/novi-zakon-o-izbornim-jedinicama-neki-ustavnopravni-aspekti-55375>, [pristup: 19.svibnja 2025.]

⁸⁴ PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU, *Temeljni razlozi ukidanja i smjernice u izradi novog zakona*, <https://www.pravo.unizg.hr/novosti/odrzan-okrugli-stol-sa-temom-odluka-ustavnog-suda-republike-hrvatske-broj-u-i-4089-2020-od-7-veljace-2023-o-ukidanju-zakona-o-izbornim-jedinicama-za-izbor-zastupnika-u-zastupnicki-dom-hrvat/>, [pristup: 19.svibnja 2025.]

⁸⁵ Vidi *supra*: „Nerazmjer u broju birača i broju punoljetnih državljana“

Lovorka Kušan u svome izdvojenom mišljenju: „još prije samo godinu dana, Ustavni sud je ustvrdio da su podaci o broju birača u Republici Hrvatskoj koji se crpe iz državnog Registra birača upitne vjerodostojnosti.“⁸⁶ USUD je ipak odlučio u Odluci i Rješenju iz 2024. kako se ti podaci moraju smatrati vjerodostojnima iako se način praćenja tih podataka nije promijenio u tih godinu dana.

II. Izbori zastupnika u Hrvatski sabor 2024.

Bez obzira na kontroverze, ZIJIZ/23 je ostao na snazi te su 17. travnja 2024., nakon gotovo 25 godina, u RH održani parlamentarni izbori u novim izbornim jedinicama. Bez obzira na nove jedinice, do nerazmjera između broja glasova i broja zastupnika je došlo i na ovim izborima. Primjerice, platforma je Možemo! s oko 23 tisuće osvojenih glasova više od stranke Most dobila jedan mandat manje.⁸⁷ Ovaj je raskorak zasigurno djelomični produkt neujednačenosti novih izbornih jedinica, ali je i produkt drugih faktora na koje je jako teško ili nemoguće utjecati. Primjerice, glasači platforme Možemo! koncentrirani su u izbornim jedinicama u kojima je izlaznost vrlo visoka. Zbog toga u tim izbornim jedinicama stranka dobiva manji broj mandata bez obzira na to što je dobila relativno velik broj glasova. Primjerice, platforma Možemo! je u I. izbornoj jedinici, sa 45 831 glasom, uspjela osvojiti 3 mandata. U V. je pak izbornoj jedinici stranci Domovinski pokret za 3 mandata bilo dovoljno 30 816 glasova. U vezi ove diskrepancije, nije presudan broj birača u izbornim jedinicama. Naime, I. izborna jedinica ima samo 1.3% više birača od V. Glavni je razlog takvog

⁸⁶ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Odluka i Rješenje br. U-I-4116/2023 od 6. veljače 2024, Narodne novine br. 20/24, str. 37.

⁸⁷ HRT, Možemo! i Fokus s više glasova od Mosta i NP Sjevera osvojili manje mandata, <https://vijesti.hrt.hr/hrvatska/mozemo-i-fokus-s-vise-glasova-od-mosta-i-np-sjevera-osvojili-manje-mandata-11476458>, [pristup: 17. svibnja 2025.]

nerazmjera činjenica da je izlaznost u I. izbornoj jedinici bila veća za čak 14.6% negoli u V.⁸⁸ Izlaznost birača je nešto na što država u pravilu ne bi trebala utjecati jer se time ugrožava negativni aspekt općeg i jednakog biračkog prava.⁸⁹

D. ZAKLJUČAK

Izborni je sustav jedna jako kompleksna i, uistinu, multidisciplinarna tema. Ona u sebi inkorporira pravo, matematiku, politologiju, sociologiju i mnoge druge prirodne i društvene znanosti. Na izborni sustav isto tako utječe vrlo velik broj elemenata, od onih jasnih do sasvim nepredvidljivih. Valja također ponoviti kako je svaki izborni sustav nesavršen. Do nerazmjera između broja glasača i rasporeda mandata u predstavničkom tijelu dolazi redovito tako da ovu pojavu u određenim slučajevima treba tolerirati. Ono što ne bi trebalo tolerirati su neopravdana odstupanja izazvana političkom inercijom, samovoljom i manipuliranjem. Naravno, to treba suzbijati kako bi izbori bili što kompetitivniji i pravedniji.

Po mom mišljenju USUD je dobro postupio u svojoj Odluci iz 2023. jer je ukinuo ZIJIZ koji je imao neopravdana odstupanja. S time je suglasna i struka.⁹⁰ Smatram također da je Sud mogao i malo bolje obrazložiti Odluku i bolje je usuglasiti sa svojom prijašnjom praksom. Mišljenja sam kako eliminacija jednog nevaljanog elementa izbornog sustava ipak nadjačava inzistiranje na savršeno usklađenoj sudskoj praksi. Kada bismo inzistirali na takvoj praksi,

⁸⁸ DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO (DIP), Konačni rezultati-grafički prikaz <https://izbori.hr/sabor2024/rezultati/>, [pristup: 17.svibnja 2025.]

⁸⁹ Iznimke svakako postoje. Primjerice, Australija utječe na izlaznost svojih birača tako što propisuje novčane kazne za one birače koji ne izađu na izbore. Radi toga, izlaznost se na australskim savezним izborima kreće između 89 i 94%.

⁹⁰ PALIĆ, *Značaj odluke Ustavnog suda o ukidanju Zakona o izbornim jedinicama*

možda ne bi ni došlo do ukidanja ZIJIZ-a te bi ostao *status quo*. To bi, po meni, bio najgori scenarij.

Što se tiče ZIJIZ/23-a, smatram kako on ne ispunjava mnoge zahtjeve koji zakoni koji određuju izborne jedinice jednostavno moraju ispunjavati. Zbog toga mislim da bi on trebao biti što prije ukinut, kako bi se slijedeći parlamentarni izbori mogli održati u novim, kvalitetnije skrojenim izbornim jedinicama. Iako USUD nije najbolje postupio u Odluci i Rješenju iz 2024. kojom je ZIJIZ/23 ostao na snazi, smatram kako bi drugačija odluka USUD-a otvorila mogućnost nastanka ustavne krize. Naime, da je ZIJIZ/23 stvarno ukinut u veljači 2024. godine, hrvatski pravni poredak bi ostao bez zakona o izbornim jedinicama. Budući da bi zasigurno trebalo nekoliko mjeseci za donošenje novog zakona, pitanje je bi li se nadolazeći izbori uopće mogli održati u redovitim okolnostima. Međutim, USUD se, po meni, sam doveo u tu situaciju. Naime, on nije provodio gotovo nikakav nadzor u tijeku izrade ZIJIZ/23-a te se, umjesto da je na vrijeme upozorio radna tijela da otklone nedostatke prijedloga zakona, doveo u situaciju da je u vrijeme donošenja Odluke i Rješenja iz 2024. bio praktički onemogućen ukinuti ZIJIZ/23 koji očigledno ima značajne nedostatke. Slikovito rečeno, USUD se mogao voditi logikom „bolje spriječiti nego liječiti“ pa unaprijed otkloniti nedostatke ZIJIZ/23-a. Međutim, nije ništa „spriječio“, pa je na snazi ostao ZIJIZ/23 sa svim nedostacima koji se nisu mogli otkloniti, jer nije ostalo dovoljno vremena za njegovo ukidanje i donošenje novog.

Zaključno, mišljenja sam kako je, s obzirom na okolnosti, opravdano da je ZIJIZ/23 ostao na snazi za parlamentarne izbore 2024., ali ponavljam da bi do održavanja slijedećih izbora trebao biti donesen novi zakon. Pritom smatram da bi po novom zakonu trebao biti smanjen broj izbornih jedinica. Naime, istraživanja su utvrdila kako podjela Hrvatske na šest izbornih jedinica kvalitetnije

prati granice županija, a da pritom i uspostavlja ujednačeno biračko pravo između samih jedinica.⁹¹

Iako je Odluka iz 2023. i ZIJIZ/23 djelomično ublažio problem nejednakog biračkog prava, smatram da je ovim postupanjem problem samo privremeno riješen. Naime, sasvim je izvjesno kako će ZIJIZ/23, ukoliko ne bude ranije ukinut zbog problema o kojima je bilo riječi *supra*⁹², nakon određenog vremena imati iste probleme nejednakog biračkog prava kao i ukinuti ZIJIZ, budući da se demografske promjene i migracijski procesi u Hrvatskoj nastavljaju. Također smatram kako nije dugoročno rješenje da USUD ukida zakone koji reguliraju izborne jedinice svakih par desetljeća tek kada oni postanu u potpunosti protuustavni i demokratski neprihvatljivi. Treba uspostaviti sustav koji će puno ažurnije mijenjati izborne jedinice, primjerice za svake slijedeće parlamentarne izbore ili barem čim demografske promjene stvore nuždu za to. Na potrebu uspostavljanja takvog sustava USUD je ukazao već u Izvješću iz 2010.: „Promjene u broju birača u općim izbornim jedinicama, određenim ZIJIZ-om, moraju se stoga stalno pratiti. Postoji li potreba, njihova se područja i granice moraju periodično, u primjerenom vremenu pred održavanje sljedećih parlamentarnih izbora, usklađivati sa stvarnim stanjem birača u njima.“⁹³ Takav sustav je prisutan i u razvijenim zapadnim demokracijama. Primjerice u Sjedinjenim se Američkim Državama, prema izričitoj ustavnoj obvezi, broj članova Predstavničkog doma svake savezne države prilagođava svakih 10 godina broju stanovništva same savezne države.⁹⁴ Međutim, takav sustav u

⁹¹ SABO, K., SCITOVSKI, R.; Nova metoda za definiranje izbornih jedinica u Hrvatskoj, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Vol. 23, br. 4, 2023., str. 663. i str. 666.-668.

⁹² Vidi *supra*: „Nove izborne jedinice, nove kontroverze“

⁹³ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, Izvješće br. U-X-6472/2010 od 8. prosinca 2010., Narodne novine br. 142/10, t. 5.

⁹⁴ US SENATE, CONSTITUTION OF THE UNITED STATES, članak 1., stavak 2. <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>, [pristup: 17.svibnja 2025.]

Hrvatskoj još nije uspostavljen. Po mome mišljenju, problem nejednakog biračkog prava mogao bi biti dugoročno riješen tek kada se uspostavi takav sustav koji će kontinuirano mijenjati izborne jedinice. Za uspostavu takvog sustava svakako je potrebna bolja informiranost o ovoj problematici, ali i puno političke volje.

Analysis of the Constitutional court's decision to abolish the Law on electoral districts for the election of members to the Chamber of deputies of the Croatian national parliament and its consequences

HRVOJE MATIĆ

Summary:

For every democratic state, it is essential to have a method for converting votes in democratic elections, that is, an expression of the will of the people, into mandates. It is a fact that democracy is almost always implemented in such a way that the people do not exercise power directly, but rather entrust it to representatives, and those representatives are elected in elections. The formation of a method for converting votes is highly complex and consists of many elements, including electoral districts. Each element, including the electoral districts, must reflect the will of the people as accurately as possible. When this is not the case, a democratic deficit occurs and there is a misalignment with the constitutional order. For a long time, Croatia had electoral districts for parliamentary elections that did not adequately convert votes into mandates for the Croatian Parliament. This paper deals with the Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia from 2023. that abolished the Law which defined those electoral districts. The reasons for the abolishment are analyzed, along with the Court's reasoning behind the Decision. The shortcomings that made the electoral districts insufficiently effective are examined in detail. The consequences of the Decision and the shortcomings of the new law regulating electoral districts are also analyzed, potential future issues are identified, and possible solutions for those issues are proposed.

Keywords: *electoral districts, Constitutional Court of the Republic of Croatia, mandate, voting right, elections*