

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2038

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović i Duška Šarin, u povodu prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 28. rujna 2015. jednoglasno je donio

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 10. točke 2. i članka 41. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 116/99., 109/00., 53/03., 167/03., 44/06., 19/07., 20/09., 145/10., 24/11. i 93/11.).

II. Odbacuje se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 4. stavka 1. u dijelu koji glasi: »osim onih koji su pravomoćnom sudskom odlukom lišeni poslovne sposobnosti« i članka 9. stavka 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 116/99., 109/00., 53/03., 167/03., 44/06., 19/07., 20/09., 145/10., 24/11. i 93/11.).

III. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 4. stavka 1. u dijelu koji glasi: »osim onih koji su pravomoćnom sudskom odlukom lišeni poslovne sposobnosti«, te članka 10. točke 2. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 116/99., 109/00. – vjerodostojno tumačenje članka 12. stavka 3., 53/03., 167/03. – odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 4. u vezi s člancima 15. i 16., 44/06. – članak 27. stavak 1. Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, 19/07., 20/09. – vjerodostojno tumačenje članka 13. stavka 1., 145/10., 24/11. – članak 52. stavak 3. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe i 93/11. – odluka Ustavnog suda broj: U-I-120/2011 i dr. od 29. srpnja 2011.; u daljnjem tekstu: ZIZHS/99-11) podnijeli su:

- Anka Slonjšak, Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom, Savska c. 41/3, Zagreb;
- Sjaj – udruga za društvenu afirmaciju osoba s duševnim smetnjama iz Zagreba, Medulićeva 13, OIB: 59590027908, koju zastupa koordinator Kristijan Grđan;
- Udruga za samozastupanje, Bleiweisova 15, Zagreb, OIB: 50598106243, koju zastupa izvršni direktor Damjan Janjušević;
- GONG, Trg bana J. Jelačića 15/IV, Zagreb, OIB: 61867710134, koji zastupa izvršni direktor Dragan Zelić;
- Centar za mirovne studije, Selska cesta 112a, Zagreb, OIB: 08770925700, koji zastupa Gordan Bosanac;

- B.a.B.e – Budi aktivna, budi emancipirana! Selska 112a, Zagreb, OIB 84490583679, koje zastupa predsjednica Sanja Sarnavka;
- CESI – Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje, Nova cesta 4, Zagreb, OIB: 81873549225, koji zastupa izvršna direktorica Gordana Obradović-Dragišić;
- Koalicija udruga u zdravstvu, Iblerov trg 9/6, Zagreb, OIB: 26206584885, koju zastupa predsjednica dr. sc. Mensura Dražić;
- Forum za slobodu odgoja, Kralja Držislava 12/1, Zagreb, OIB: 07853602203, koji zastupa predsjednica Vesna Mihoković Puhovski;
- Autonomna ženska kuća Zagreb, p.p. 19., Zagreb, OIB 25904655993, koju zastupa koordinatorica Neva Tolle, i
- Kuća ljudskih prava Zagreb, Selska cesta 112a i c, Zagreb, OIB: 84554015070, koju zastupa predsjednica Upravnog odbora Sanja Sarnavka.

Predmet se u Ustavnom sudu vodi pod brojem U-I-2695/2012, a predlagatelji se u ovom ustavnosudskom postupku označavaju skraćenim nazivom: skupina predlagatelja.

1.1. Ustavni sud je o prijedlogu skupine predlagatelja zatražio i 11. ožujka 2013. zaprimio očitovanje ministra uprave Republike Hrvatske.

2. Politička stranka Hrvatski laburisti – stranka rada, koju zastupa predsjednik Dragutin Lesar (u daljnjem tekstu: Hrvatski laburisti), podnijela je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 9. stavka 1. ZIZHS-a/99-11.

Predmet se u Ustavnom sudu vodi pod brojem U-I-2392/2013.

2.1. Istim su podneskom Hrvatski laburisti predložili i pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 89. Zakona o lokalnim izborima (»Narodne novine« broj 144/12.). Taj je dio podneska predlagatelja izdvojen u zaseban ustavnosudski predmet koji se vodi pod brojem U-I-2391/2013.

3. Hrvatska stranka reda, koju zastupaju Darko Duga i Ana Živko (u daljnjem tekstu: Stranka reda), podnijela je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 41. ZIZHS-a/99-11.

Predmet se u Ustavnom sudu vodi pod brojem U-I-2831/2014.

3.1. Istim je podneskom Stranka reda predložila i pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 25. Zakona o izboru članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 92/10., 23/13. i 143/13.), pri čemu se pozvala na stari naziv zakona (Zakon o izborima zastupnika iz Republike Hrvatske u Europski parlament). Taj je dio podneska izdvojen u zaseban ustavnosudski predmet koji se vodi pod brojem U-I-3707/2015.

3.2. Stranka reda također je predložila i pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 84. stavka 1. Zakona o lokalnim izborima (»Narodne novine« broj 144/12.). Taj je dio podneska izdvojen u zaseban ustavnosudski predmet koji se vodi pod brojem U-I-3708/2015.

4. Svi predlagatelji osporavaju suglasnost s Ustavom ZIZHS-a/99-11, to jest izbornog zakona u tekstu koji je bio na snazi prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 19/15.; u daljnjem tekstu: ZID ZIZHS/2015), koji je stupio na snagu 28. veljače 2015.

5. S obzirom na to da predlagatelji osporavaju suglasnost s Ustavom više različitih odredaba ZIZHS-a/99-11, Ustavni sud objedinio je postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom svih tih odredaba i o njima donio jednu odluku. Prigovori predlagatelja u ovoj se odluci razmatraju prema redosljedu osporenih članaka.

6. Zbog objektivne spriječenosti da prisustvuje sjednici Ustavnog suda na kojoj je doneseno rješenje u ovom predmetu, sudac dr. sc. Miroslav Šeparović dao je svoj glas za ovo rješenje posebnom izjavom, što je zapisnički konstatirano.

II. AKTIVNO BIRAČKO PRAVO OSOBA LIŠENIH POSLOVNE SPOSOBNOSTI

(članak 4. stavak 1. ZIZHS-a/99-11)

1) Članak 4. stavak 1. ZIZHS-a/99-11

7. U vrijeme podnošenja prijedloga koji se vodi pod brojem U-I-2695/2012 (3. svibnja 2012.), članak 4. stavak 1. ZIZHS-a/99-11 je glasio:

»Članak 4.

Zastupnike u Sabor biraju, na temelju općeg i jednakoga biračkog prava, svi hrvatski državljani s navršenih 18 godina života, osim onih koji su pravomoćnom sudskom odlukom lišeni poslovne sposobnosti (u daljnjem tekstu: birači).

(...)«

2) Prigovori predlagatelja

8. Skupina predlagatelja osporila je članak 4. stavak 1. ZIZHS-a/99-11 u dijelu koji glasi: »osim onih koji su pravomoćnom sudskom odlukom lišeni poslovne sposobnosti«.

9. U prijedlogu je istaknut diskriminatorni učinak te odredbe u odnosu prema »općoj populaciji punoljetnih hrvatskih državljana« koji mogu ostvariti »puno aktivno ili pasivno biračko pravo«. Također je upozoreno da »iz takvog zakonodavnog uređenja proizlazi stigmatizirajuća društvena poruka da veće pravo na političku participaciju imaju osuđenici nego što to imaju osobe s invaliditetom«.

10. Osim odredaba Ustava i Obiteljskog zakona, u prijedlogu su navedeni različiti međunarodni pravni izvori koje skupina predlagatelja smatra mjerodavnima za ocjenu suglasnosti osporenog dijela članka 4. stavka 1. ZIZHS-a/99-11 s Ustavom.

3) Ocjena Ustavnog suda

11. Osporeni članak 4. stavak 1. ZIZHS-a/99-11 izmijenjen je člankom 3. ZID-a ZIZHS-a/2015, koji glasi:

»Članak 3.

U članku 4. stavku 1. riječi: ', osim onih koji su pravomoćnom sudskom odlukom lišeni poslovne sposobnosti' brišu se.

(...)«

12. Članak 4. ZIZHS-a, u tekstu koji je danas na snazi, glasi:

»Članak 4.

»Zastupnike u Sabor biraju, na temelju općeg i jednakoga biračkog prava, svi hrvatski državljani s navršenih 18 godina života (u daljnjem tekstu: birači).«

13. Sukladno tome, dio članka 4. stavka 1. ZIZHS-a/99-11, koji je skupina predlagatelja osporila zbog neustavnosti, izmijenio je sam zakonodavac tako da je osporeni dio brisao.

14. Za vrijeme važenja osporene odredbe, Ustavni sud nije pokrenuo postupak za ocjenu njezine suglasnosti s Ustavom, u skladu s člankom 44. stavkom 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), koji glasi:

»Članak 44.

(...)

(2) Postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i drugih propisa s Ustavom i zakonom u povodu prijedloga smatra se pokrenutim na dan donošenja rješenja o pokretanju postupka.«

15. Člankom 32. Ustavnog zakona propisano je:

»Članak 32.

»Ustavni sud će rješenjem odbaciti ... prijedlog ... kad ne postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari.«

S obzirom na navedenu izmjenu članka 4. stavka 1. ZIZHS-a/99-11, prestale su postojati pretpostavke za odlučivanje o biti stvari.

16. Na temelju članka 32. Ustavnog zakona riješeno je kao u točki II. izreke rješenja.

IV. (NE)SPOJIVOST DUŽNOSTI ZASTUPNIKA I OPĆINSKIH NAČELNIKA TE
GRADONAČELNIKA I NJIHOVIH ZAMJENIKA

(članak 9. ZIZHS-a/99-11)

1) Članak 9. stavak 1. ZIZHS-a/99-11

17. U vrijeme podnošenja prijedloga koji se vodi pod brojem U-I-2392/2013 (podnesen 25. travnja 2013., zaprimljen u Ustavnom sudu 26. travnja 2013.), članak 9. ZIZHS-a/99-11 je glasio:

»NESPOJIVOST DUŽNOSTI, MIROVANJE I PRESTANAK

ZASTUPNIČKOG MANDATA, TE ZAMJENJIVANJE ZASTUPNIKA

Članak 9.

Zastupnik istodobno s obnašanjem zastupničke dužnosti ne može biti: sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske, sudac, državni odvjetnik, zamjenik državnog odvjetnika, pučki pravobranitelj, zamjenik pučkog pravobranitelja, predsjednik ili potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske, ministar ili drugi član Vlade Republike Hrvatske, državni tajnik, pomoćnik ministra, ravnatelj državne upravne organizacije, zamjenik i pomoćnik ravnatelja državne upravne organizacije, tajnik Vlade Republike Hrvatske, tajnik ministarstva, predstojnik ureda i ravnatelj agencije Vlade Republike Hrvatske, predstojnik Ureda Predsjednika Republike, predstojnik Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, veleposlanik, generalni konzul, župan ili podžupan, gradonačelnik ili zamjenik gradonačelnika Grada Zagreba, djelatne vojne osobe, službenici i namještenici u Oružanim snagama, član uprave trgovačkog društva, ustanove i izvanproračunskog fonda u pretežitom državnom vlasništvu te čelnik pravne osobe koja je Saboru obvezna po zakonu podnositi izvješće.

Za vrijeme trajanja mandata zastupnik može prihvatiti obnašanje dužnosti koja se prema odredbama ovoga Zakona smatra nespojivom.

Za vrijeme obnašanja nespojive dužnosti njegov će mandat biti u mirovanju, a zamjenjivat će ga zamjenik u skladu s odredbama ovoga Zakona.«

18. Članak 9. ZIZHS-a/99-11 djelomično je izmijenjen člankom 8. ZID-a ZIZHS-a/2015. Mjerodavni dio članka 8. ZID-a ZIZHS-a/2015 glasi:

»Članak 8.

U članku 9. stavku 1. riječi: 'državni tajnik' zamjenjuju se riječima: 'zamjenik ministra', iza riječi: 'ravnatelj državne upravne organizacije, zamjenik' riječi: 'i pomoćnik' brišu se, ispred riječi: 'tajnik Vlade Republike Hrvatske' dodaje se riječ: 'glavni', ispred riječi: 'tajnik ministarstva' dodaje se riječ: 'glavni', a riječ: 'podžupan' zamjenjuje se riječima: 'zamjenik župana'.

U stavku 2. riječ: 'prema' zamjenjuje se riječima: 'u skladu s', a iza riječi: 'smatra nespojivom' dodaje se riječ: 'dužnosti'.

Iza stavka 3. dodaje se stavak 4. koji glasi:

(...)«

19. Pročišćeni tekst članka 9. stavaka 1. do 3. ZIZHS-a, koji je danas na snazi, glasi:

»NESPOJIVOST DUŽNOSTI, MIROVANJE I PRESTANAK
ZASTUPNIČKOG MANDATA, TE ZAMJENJIVANJE ZASTUPNIKA

Članak 9.

Zastupnik istodobno s obnašanjem zastupničke dužnosti ne može biti: sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske, sudac, državni odvjetnik, zamjenik državnog odvjetnika, pučki pravobranitelj, zamjenik pučkog pravobranitelja, predsjednik ili potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske, ministar ili drugi član Vlade Republike Hrvatske, zamjenik ministra, pomoćnik ministra, ravnatelj državne upravne organizacije, zamjenik ravnatelja državne upravne organizacije, glavni tajnik Vlade Republike Hrvatske, glavni tajnik ministarstva, predstojnik ureda i ravnatelj agencije Vlade Republike Hrvatske, predstojnik Ureda Predsjednika Republike, predstojnik Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, veleposlanik, generalni konzul, župan ili zamjenik župana, gradonačelnik ili zamjenik gradonačelnika Grada Zagreba, djelatne vojne osobe, službenici i namještenici u Oružanim snagama, član uprave trgovačkog društva, ustanove i izvanproračunskog fonda u pretežitom državnom vlasništvu te čelnik pravne osobe koja je Saboru obvezna po zakonu podnositi izvješće.

Za vrijeme trajanja mandata zastupnik može prihvatiti obnašanje dužnosti koja se u skladu s odredbama ovoga Zakona smatra nespojivom dužnosti.

Za vrijeme obnašanja nespojive dužnosti njegov će mandat biti u mirovanju, a zamjenjivat će ga zamjenik u skladu s odredbama ovoga Zakona.

(...)«

Iako izmijenjen ZID-om ZIZHS-a/2015, članak 9. stavak 1. ZIZHS-a/99-11 nije izmijenjen u dijelu koji Hrvatski laburisti u svom prijedlogu osporavaju s aspekta više odredaba Ustava. Budući da je u osporavanom dijelu zakonsko rješenje ostalo isto, članak 9. stavak 1. ZIZHS-a/99-11 u ovom se rješenju označava kao: članak 9. stavak 1. ZIZHS-a.

2) Prigovori predlagatelja

20. Hrvatski laburisti u prijedlogu su naveli da iz članka 9. stavka 1. ZIZHS-a proizlazi nespojivost dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru i dužnosti župana te gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika Grada Zagreba, dok te nespojivosti nema kad je riječ o dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru i općinskih načelnika, te ostalih gradonačelnika i njihovih zamjenika.

Drugim riječima, općinski načelnici i gradonačelnici, te njihovi zamjenici imaju pravo u isto vrijeme obnašati dužnost saborskog zastupnika i »čelnika izvršne vlasti« u jedinicama lokalne samouprave, što Hrvatski laburisti smatraju nespojivim dužnostima, a članak 9. stavak 1. ZIZHS-a u tom dijelu nesuglasnim s člankom 1. stavkom 3., člankom 4., člankom 70. stavkom 1., člankom 74. i člankom 83. stavkom 2. Ustava. U prijedlogu navode: