

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2036

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 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 24. rujna 2015. jednoglasno je donio

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 19/15.) te se ukidaju odredbe ili dijelovi odredaba tog zakona, kako slijedi:

1) u članku 8., kojim se izmijenio i dopunio članak 9. 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.), ukida se:

– novi stavak 4.(2.) točka 3., koja glasi: »3. kaznena djela iz glave XXVIII. Kaznenog zakona (»Narodne novine« br. 125/11. i 144/12.) protiv službene dužnosti: zloupotrebe položaja i ovlasti«;

2) u članku 12., kojim se izmijenio i dopunio članak 20. 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.), ukidaju se:

– novi stavak 4. članka 20. u cijelosti, koji glasi: »Političke stranke predlažu liste na temelju pravovaljano prikupljenih potpisa birača. Za pravovaljanost prijedloga liste izborne jedinice za izbor zastupnika u Sabor potrebno je prikupiti najmanje 1500 potpisa birača.«;

– novi stavak 7. članka 20. u dijelu koji glasi: »odnosno ako nije ispunjena pretpostavka iz stavka 4. ovoga članka,«;

3) u članku 13., kojim se izmijenio i dopunio članak 21. 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.), ukida se:

– izmjena u članku 21. stavku 2. u cijelosti, kojom su riječi: »najmanje 500 potpisa« bile zamijenjene riječima: »najmanje 1500 potpisa«;

4) u članku 14., kojim je Zakon 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.) dopunjen novim člankom 21.a, ukida se:

– posljednja rečenica članka 21.a stavka 2., koja glasi: »Lista na kojoj nije zastupljeno najmanje 40 % pripadnika svakog spola nije pravovaljana.«.

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

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 19/15.), kako slijedi:

1) članak 8., članak 12., članak 13. i članak 14. u dijelovima koji nisu ukinuti točkom I.1), točkom I.2), točkom I.3) i točkom I.4) izreke odluke Ustavnog suda broj: U-I-1397/2015;

2) članak 22.

II. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 19/15.) u cjelini.

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. Demokratska stranka žena iz Zagreba (u daljnjem tekstu: predlagateljica), koju zastupa predsjednica Marija Jelinčić, podnijela je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 19/15.; u daljnjem tekstu: ZID ZIZHS/2015) u cjelini, a posebno članaka odnosno dijelova članaka 8., 12., 13., 14. i 22. ZID-a ZIZHS-a/2015.

2. ZID ZIZHS/2015 donio je sedmi saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 13. veljače 2015. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 19 od 20. veljače 2015., a stupio je na snagu osmog dana od dana objave u »Narodnim novinama«, to jest 28. veljače 2015.

Riječ je o posljednjima u nizu izmjena i dopuna 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).

3. Pročišćeni tekst ZIZHS-a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 66/15. S obzirom na to da su u tom tekstu vjerodostojno i nomotehnički valjano prenesene sve dosadašnje izmjene i dopune ZIZHS-a i da su brojčane oznake članaka pravilno utvrđene i prate izvorni tekst ZIZHS-a, ne postoje zapreke da se Ustavni sud u ovoj i predstojećim odlukama, te rješenjima u kojima se poziva na ZIZHS ne koristi službenim pročišćenim tekstom ZIZHS-a iz 2015.

3.1. S obzirom na to da je u razdoblju između dvaju pročišćenih tekstova ZIZHS-a, to jest od pročišćenog teksta ZIZHS-a iz 2003. (»Narodne novine« broj 69/03.) do pročišćenog teksta ZIZHS-a iz 2011. (»Narodne novine« broj 120/11.), postojalo odstupanje u označavanju brojčanih oznaka članaka ZIZHS-a (zbog pogrešno izrađenog pročišćenog teksta ZIZHS-a iz 2003.), u ustavnosudskoj, sudskoj i administrativnoj praksi u tom se razdoblju također odstupalo od izvornog teksta ZIZHS-a kad je riječ o brojčanom označavanju članaka tog zakona. Sukladno tome, kad se bude pozivao na praksu koja se temelji na pročišćenom tekstu ZIZHS-a iz 2003. godine, Ustavni sud će se u svojim odlukama i rješenjima iznimno koristiti i ovom oznakom (primjer): »članak 39. (36. – PT/03)«, gdje je prva brojčana oznaka članka ona pravilna iz izvornog teksta ZIZHS-a, a brojčana oznaka članka u zagradi ona iz pročišćenog teksta iz 2003. godine (kratica: PT/03).

4. Ustavni sud primjećuje da u članku 8. ZID-a ZIZHS-a/2015, kojim je članak 9. ZIZHS-a dopunjen novim stavcima, postoji nomotehnički propust jer su ispod riječi: »Iza stavka 3. dodaje se stavak 4. ...« navedena dva stavka, a ne jedan. Stoga se ti novi stavci članka 9. ZIZHS-a u ovoj odluci označavaju ovako:

– prvi među njima označava se kao članak 9. »stavak 4.(1)« (taj stavak započinje riječima: »Birači i političke stranke ne smiju kandidirati osobe koje su pravomoćnom sudskom odlukom osuđene na bezuvjetnu kaznu zatvora ...«);

– drugi među njima označava se kao članak 9. »stavak 4.(2.)« (taj stavak započinje riječima: »Birači i političke stranke ne smiju kandidirati osobe za koje u trenutku stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora nisu protekli rokovi rehabilitacije ...«, a sadržava i tri točke).

5. Kad se u tekstu ove odluke i rješenja upućuje na točke, pretežito na način: »(v. točku XY.)«, riječ je o točkama obrazloženja ove odluke i rješenja.

6. Radi preglednosti, članci odnosno dijelovi članaka ZID-a ZIZHS-a/2015, kojih je ustavnost predlagateljica osporila u ovom ustavnosudskom postupku, u obrazloženju ove odluke i rješenja označavaju se i kao članci ZIZHS-a, i to:

– osporeni dijelovi članka 8. ZID-a ZIZHS-a/2015 označavaju se i kao članak 9. stavak 4.(1) i stavak 4.(2.) (v. točku 4.) ZIZHS-a,

– osporeni dio članka 12. ZID-a ZIZHS-a/2015 označava se i kao članak 20. stavak 4. ZIZHS-a,

– osporeni dio članka 13. ZID-a ZIZHS-a/2015 označava se i kao članak 21. stavak 2. ZIZHS-a,

– osporeni članak 14. ZID-a ZIZHS-a/2015 označava se i kao članak 21.a ZIZHS-a,

– osporeni dio članka 22. ZID-a ZIZHS-a/2015 označava se i kao članak 30. stavak 1. ZIZHS-a.

6.1. Polazeći od prijedloga predlagateljice, u ovom se ustavnosudskom postupku ocjenjuje, s proceduralnog aspekta, i suglasnost s Ustavom ZID-a ZIZHS-a/2015 u cjelini.

7. Ustavni sud je o prijedlogu predlagateljice zatražio i 16. rujna 2015. zaprimio očitovanje Kluba zastupnika Socijaldemokratske partije Hrvatske (SDP) kao predlagatelja osporenog ZID-a ZIZHS-a/2015, koje je potpisao gospodin Igor Dragovan, predsjednik (u daljnjem tekstu: očitovanje predlagatelja ZID-a ZIZHS-a/2015).

8. Zbog objektivne spriječenosti da prisustvuje sjednici Ustavnog suda na kojoj je donesena odluka u ovom predmetu, sudac dr. sc. Miroslav Šeparović dao je svoj glas za ovu odluku posebnom izjavom, što je zapisnički konstatirano.

II. OPĆI OKVIR I SADRŽAJ PRIJEDLOGA PREDLAGATELJICE

9. Predlagateljica je u svom podnesku obrazložila opće razloge i okolnosti zbog kojih je podnijela prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZID-a ZIZHS-a/2015 s Ustavom, navodeći:

»Podnositelj prijedloga, Demokratska stranka žena, ne podnosi ovaj prijedlog zbog sebe i svojih parcijalnih interesa /jer je već izašla na nekoliko parlamentarnih izbora i realno zna kakvi su joj izgledi i na ovim predstojećim izborima/, već zbog osjećaja odgovornosti prema demokraciji i budućnosti RH i osobito naših mladih, te očekuje od Ustavnog suda RH da preuzme svoj dio odgovornosti, koji je daleko veći od naše i da sagledavajući sve navedene činjenice, donese u interesu budućnosti demokracije i budućnosti ove zemlje odgovarajuće odluke.

Kako je jedna od temeljnih ovlasti i zadaća Ustavnog suda RH da štiti temeljna ljudska prava jednakosti, ravnopravnosti, te višestranačje koje se zajamčuje Ustavom RH, od donošenja ovakvih Zakona kojima se direktno krše i narušavaju ta prava, očekujemo od Ustavnog suda RH da temeljito prouči sve odredbe Zakona, koje smo naveli u ovom našem Prijedlogu, a koje nisu u skladu s Ustavom RH.

Ako Ustavni sud RH, odluči da ovakav Zakon može ostati na snazi, onda će zasigurno RH uskoro biti zemlja sa 1,500.000 umirovljenika i 800000 zaposlenih u javnom sektoru, od toga ogroman broj /kaste uhljeba/ koje su/će zaposliti /uhljebiti/ vlastodršci $(X=Y)=X$, sa totalno upropaštenim realnim sektorom, sa preko 300000 nezaposlenih, te 300000 mladih koji već masovno napuštaju ili će tek pobjeći iz RH i koji nemaju gotovo nikakvu priliku da demokratskim putem, na slobodnim i poštenim demokratskim izborima stvore pretpostavke za promjene koje će im osigurati budućnost, a pogotovo nakon donošenja ovakvog Zakona kojim se zatire i gubi svaki smisao demokracije i na mala vrata ukida višestranačje u RH, te definitivno uvodi diktatura jedne oligarhije koju se neće moći smijeniti demokratskim putem.

Slijedom svega navedenog, razvidno je da:

- je Ustavni sud nadležan za ocjenjivanje suglasnosti ovog Zakona s Ustavom RH,
- je obrazloženje za donošenje ovog Zakona u suprotnosti s ciljevima koji se navode kao razlog za njegovo donošenje,
- je netransparentan postupak donošenja Zakona, te izostanak šire društvene rasprave,
- je s obzirom na vrijeme donošenja Zakona, njegovog stupanja na snagu, te mogućeg prijevremenog roka primjene isti donesen u roku izvan uobičajenih demokratskih standarda,
- je skraćen postupak donošenja Zakona,
- je diskriminatorski, eliminatorski i lustracijski sadržaj ovoga Zakona,
- su odredbe članka 8., 12., 13., 14. i 22. Zakona u suprotnosti s temeljnim načelima Ustava RH – čime su narušene odredbe članaka 1., 3., 5., 14., 22. i 45 Ustava RH /osobito su narušena temeljna načela slobode, pravičnosti, jednakosti, ravnopravnosti, jedinstvenosti, opće biračko pravo i dr./ odnosno da Zakon u cjelini nije u skladu s Ustavom RH.«

10. Predlagateljica predlaže Ustavnom sudu da pokrene postupak za ocjenu suglasnosti ZID-a ZIZHS-a/2015 s Ustavom i da na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) do donošenja konačne odluke privremeno obustavi izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na osnovi osporenog zakona »jer bi primjenom i provođenjem istog nastupile teške i nepopravljive posljedice«.

11. Također predlaže da na temelju članka 55. Ustavnog zakona Ustavni sud donese jednu od alternativno navedenih odluka koje bi, prema mišljenju predlagateljice, trebale glasiti:

»I. Ukida /ili poništava/ se Zakon o izmjenama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (‘Narodne novine’, broj 19/15) zbog toga što njegove odredbe u članku 8., 12., 13., 14. i 22. nisu suglasne s odredbama članka 1., 3., 5., 14., 22. i 45 Ustava Republike Hrvatske, te se isti uklanja iz pravnog poretka Republike Hrvatske, jer se njime narušavaju temeljna načela Ustava RH i remeti jedinstvenost i suglasnost cjelokupnog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj.

ili

II. Utvrđuje se da odredbe članka 8., 12., 13., 14. i 22. Zakona o izmjenama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (‘Narodne novine’, broj 19/15) nisu suglasne s odredbama članaka 1., 3., 5., 14., 22. i 45 Ustava Republike Hrvatske, te se navedene odredbe ukidaju / ili poništavaju/.«

12. U ovoj se odluci i rješenju prvo razmatraju prigovori predlagateljice vezani uz postupak donošenja ZID-a ZIZHS-a/2015 odnosno njegovu nesuglasnost s Ustavom u cjelini iz proceduralnih razloga.

S obzirom na to da predlagateljica osporava suglasnost s Ustavom i više različitih odredaba ZIZHS-a, ti se prigovori predlagateljice nakon toga razmatraju zasebno, prema redoslijedu osporenih članaka.

III. POSTUPAK DONOŠENJA ZID-a ZIZHS-a/2015

1) Prigovori predlagateljice

13. Predlagateljica smatra ZID ZIZHS/2015 u cijelosti nesuglasnim s Ustavom zbog nepoštovanja demokratske procedure pri njegovu donošenju. U prijedlogu navodi:

»Navedeni ciljevi u obrazloženju prijedloga Zakona su: uvođenjem preferencijalnog glasovanja omogućiti veću participaciju i utjecaj građana u izbornim procesima – postizanje uravnoteženog sudjelovanja žena i muškaraca u političkom i javnom životu – modernizacija i racionalizacija izborne promidžbe.

Međutim, predlađač Zakona različitim proceduralnim manipulacijama, hitnim postupkom te unošenjem u zadnji trenutak pojedinih odredbi u konačni prijedlog Zakona, pa i izmjenama u tom konačnom prijedlogu u posljednji trenutak prije njegova izglasavanja, zapravo je postigao da je pravi rezultat bio donošenje Zakona koji je duboko nedemokratski i diskriminatorski s ciljem eliminacije i prikrivene lustracije političkih protivnika, (kao što su male stranke, nezavisni i nepodobni kandidati ili nove političke grupacije), te su ostvarene pretpostavke za stvaranje političkog monopola. Zakon je zbog svoje diskriminatornosti u velikoj mjeri izazvao negativnu reakciju šire društvene javnosti a i cjelokupne parlamentarne oporbe koja je u trenutku njegova izglasavanja kompletna napustila sabornicu /iako objektivno taj Zakon nije čak niti bio usmjeren protiv njih).

Uzimajući u obzir obrazloženje, skraćeni i izmanipulirani postupak donošenja, vrijeme njegova donošenja /neposredno godinu dana prije izbora ili čak i kraće ako se izbori raspišu ranije/ te cilj i diskriminatorski sadržaj Zakona, čime su narušene odredbe članaka 1., 3., 5., 14., 22. i 45 Ustava RH /osobito su narušena temeljna načela slobode, pravičnosti, jednakosti, ravnopravnosti, jedinstvenosti i suglasnosti izbornog sustava, opće biračko pravo i dr./ smatramo da Zakon u cjelini nije u skladu s Ustavom RH.«

2) Očitovanje predlagatelja ZID-a ZIZHS-a/2015 (Kluba zastupnika SDP-a)

14. U očitovanju upućenom Ustavnom sudu, predlagatelj ZID-a ZIZHS-a/2015 podrobno je obrazložio svoje viđenje postupka donošenja tog zakona. U očitovanju je navedeno: