

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

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

**IZDOJENO MIŠLJENJE U ODNOSU NA ODLUKU
USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE
U PREDMETU BROJ: U-VIIA-2820/2025 OD 2. LIPNJA 2025.**

Ne možemo se složiti s mišljenjem većine da se u ovom ustavnosudskom predmetu odbije žalba protiv rješenja Županijskog izbornog povjerenstva Zadarske županije klasa 012-07/25-01/3, ur. broj 2198-10-25-80 od 29.05.2025. god.

Odluka većine temelji se na zaključku (toč. 7. obrazloženja) da uredno i nedvosmisleno zaokružen glasački listić u principu nije valjan ako na njemu birač napiše i neke druge oznake, osim ako te oznake dopuštaju da bi listić ipak bio važeći.

To je pogrešan pristup problemu, i predstavlja proizvoljni konstrukt većine. U zakonu za takav stav nema uporišta. Odluka većine ujedno predstavlja zaokret u praksi Ustavnog suda. Doduše, nije jasno hoće li se ovaj smjer tumačenja kriterija valjanosti glasačkog listića primjenjivati i na buduće izbore ili je on aktualan samo za ovaj konkretan izborni ciklus.

Pristup koji koristi većina počiva na novom shvaćanju Ustavnog suda prema kojem i najmanja sumnja u namjeru birača koji putem listića izražava svoju volju čini taj listić nevaljanim. Pri tome o sumnji većina odlučuje u svakom pojedinačnom slučaju zasebno. Nema jasnih kriterija što određeni dodatak na listiću (adendum), kao što je primjerice simbol, skraćenica, skup slova, parola, pjesnički stih, čini takvim da u sumnju dovodi volju birača koja je jasno izražena činom označivanja, najčešće zaokruživanjem, broja ispred kandidacijske liste odnosno imena liste ili nositelja liste. Što je adendum koji je sposoban umanjiti inače jasno izraženu volju birača ocjenjuje u konačnici trinaest sudaca koji tu odluku donosi većinom glasova.

To nikako ne proizlazi niti iz Ustava Republike Hrvatske, niti iz Zakona o lokalnim izborima.

Podsjećamo da je Ustavom već prvim odredbama Ustava sadržanim u članku 1. utvrđeno da u Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana, te da **narod ostvaruje vlast izborom** svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.

Izlazak na izbore, te izražavanje svoje političke volje neposrednim sudjelovanjem u demokratskom izboru predstavnika predstavlja jedan od temeljnih oblika slobode izražavanja i samu bit građanske ravnopravnosti. Ustav jamči slobodu mišljenja i izražavanja misli, a mogućnost izražavanja osobne političke volje neposrednim sudjelovanjem u izbornom procesu je temeljni izraz te slobode. Demokracija počiva na slobodi izražavanja. U izbornom postupku građani svoju političku volju u osnovi izražavaju putem biračkog listića. Posljedično, iz ustavnog jamstva slobode izražavanje slijedi da birači slobodno mogu izražavati svoju volju putem biračkog listića u onim okvirima koje je propisao zakonodavca sukladno Ustavu. Ako zakonodavac Zakonom nije zabranio izražavanje volje građana dopisivanjem raznih dodataka na glasačkom listiću onda su takvi dodaci načelno dopušteni. Listić koji sadrži adendum je valjan sve dok iz tog dopisanog dodatka na jasan način ne proizlazi da je birač protestno namjeravao učiniti listić nevaljanim. Kako se i ostali srodni sustavi ustavne demokracije susreću sa sličnim dilemama istakli bi da su u razvijenim parlamentarnim demokracijama utvrđene smjernice za utvrđivanje nevažećih listića, primjerice stavljanje simbola koju predstavljaju neustavne organizacije ili dodataka koji mogu ugroziti tajnost glasanja (osobno ime i prezime birača, telefonski broj i sl.).

To u ovom konkretnom predmetu nikako nije slučaj. To jasno slijedi iz samih odredbi Zakona o lokalnim izborima kojima je Sabor postavio kriterije ocjene valjanosti glasačkog listića, a time i okvire unutar kojih se mora ocjenjivati razina sumnje u njegovu valjanost.

Važeći glasački listić jest onaj iz kojega se na siguran i nedvojben način može utvrditi za koju je kandidacijsku listu ili kandidata birač glasovao. (čl. 72. ZoLI), a nevažeći je (vidi čl. 73. ZoLI) samo onaj koji je 1. neispunjen, ili 2. glasački listić popunjen na način da se ne može sa sigurnošću utvrditi za koju je kandidacijsku listu ili kandidata birač glasovao, ili 3. na kojem je glasano za više kandidacijskih lista, odnosno kandidata.

U konkretnom slučaju, sporni glasački listić 0006336 nije neispunjen. On sadrži uredno - u skladu s uputama na njemu otisnutim - zaokruženu jednu (7. po redu) od kandidacijskih lista. Dakle, jasno je za koju kandidacijsku listu je birač glasao. Na listiću nisu označene i druge kandidacijske liste, te slijedi da njime nije glasano za više kandidacijskih lista.

Time su ispunjeni svi uvjeti valjanosti određeni kriterijima propisanih člancima 72. i 73. Zakona o lokalnim izborima. Drugim riječima, snagom zakona je stvorena jasna pretpostavka da je birač jasno izrazio svoju političku volju na demokratskim izborima. Vlast proizlazi iz naroda, a ustrojava se slobodnim sudjelovanjem ravnopravnih građana upravo na ovaj način.

Jednom kada je uspostavljena pretpostavka da je volja jasno izražena nju je moguće osporiti samo dokazima koji su nedvojbeni, uvjerljivi i jasni.

U tom smislu pored toga što je na listiću jasno zaokružen broj 7. Ispred kandidacijske liste on sadrži i nečitak tekst na dnu cijelog listića, dakle ispod sviju kandidacijskih lista (tj. ispod 10. liste) koji, prema ocjeni ŽIP-a, znači "neće", "ne može" ili nešto slično. Iz njega je nemoguće zaključiti da je to uopće riječ, a ne škrbotina. Gatati da se u tom

adendumu može razaznati slova N i E je subjektivna ocjena. U biti uopće nije jasno radi li se o slovima N i E. Čak da to jest slučaj činjenica je da nakon tih simbola slijedi dio koji je u potpunosti nečitak, a o njemu ovisi značenje i smisao navodnih simbola N i E. Iz adenduma je nemoguće razaznati njegovo značenje, ako ga uopće ima, jer je jednako vjerojatno da se radi o jednostavnom aktu šaranja po listiću.

S obzirom na izreku da slika govori tisuću riječi smatramo korisnim u izdvojeno mišljenje uključiti samu sliku listića o kojem je Ustavni sud odlučivao:

REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO REPUBLIKE HRVATSKE
GRADSKO IZBORNO POVJERENSTVO
GRADA ZADRA

GLASAČKI LISTIĆ

ZA IZBOR ČLANOVA
GRADSKOG VIJEĆA
GRADA ZADRA

Važna napomena:

Glasački listić popunjava se tako da se zaokruži redni broj ispred naziva samo jedne kandidacijske liste.

- | | |
|---|---|
| <p>1. AKCIJA MLADIH - AM
MOST
ANTE RUBEŠA - nositelj kandidacijske liste</p> <p>2. DOM I NACIONALNO OKUPLJANJE - DOMINO
HRVATSKI SUVERENISTI
HRVATSKA STRANKA PRAVA - HSP
DAMIR BILOGLAV - nositelj kandidacijske liste</p> <p>3. DOMOVINSKI POKRET - DP
STRANKA HRVATSKOG ZAJEDNIŠTVA - SHZ
VLATKO MARUŠIĆ - nositelj kandidacijske liste</p> <p>4. FOKUS
LUCIAN PERIĆ - nositelj kandidacijske liste</p> <p>5. HRVATSKA DEMOKRATSKA ZAJEDNICA - HDZ
HRVATSKA DEMOKRŠĆANSKA STRANKA - HDS
HRVATSKA STRANKA PRAVA DR. ANTE STARČEVIĆ - HSP AS
HRVATSKA STRANKA UMIROVLJENIKA - HSU
NARODNA STRANKA - REFORMISTI - REFORMISTI
STRANKA UMIROVLJENIKA - SU
UMIROVLJENICI ZAJEDNO - POLITIČKA PLATFORMA -
UMIROVLJENICI ZAJEDNO
ŠIME ERLIĆ - nositelj kandidacijske liste</p> | <p>6. NEZAVISNI
HRVATSKA NARODNA STRANKA - LIBERALNI
DEMOKRATI - HNS
HRVATSKA SOCIJALNO - LIBERALNA STRANKA - HSLHS
HRVATSKA SELJAČKA STRANKA - HSS
DEMOKRATSKA STRANKA UMIROVLJENIKA - DSU
HOĆEMO PRAVEDNO - HOĆEMO
IVICA ŽUVELA - nositelj kandidacijske liste</p> <p>7. PRAVO I PRAVDA
ROBERT MODRIĆ - nositelj kandidacijske liste</p> <p>8. RIČARD NEZAVISNI
ENIO MESTROVIĆ - nositelj kandidacijske liste</p> <p>9. SOCIJALDEMOKRATSKA PARTIJA HRVATSKE - SDP
MOŽEMO! - POLITIČKA PLATFORMA - MOŽEMO!
"DALLJA OREŠKOVIĆ I LJUDI S IMENOM I PREZIMENOM"
"DO I SP"
DANIEL RADETA - nositelj kandidacijske liste</p> <p>10. STRANKA ZA ZADAR! - ZZJ
NEZAVISNA LISTA MLADIH - NLM
MATE LUKIĆ - nositelj kandidacijske liste</p> |
|---|---|

NE NE

Serijski broj: 0006336



Napomena:
Izrazi na ovom Obzircu koji imaju rodno značenje odnosno se jednako na muški i ženski rod bez obzira u kojem su rodu navedeni.

Smatramo da adendum nema niti minimum uvjerljivosti koja je potreban da bi se dovela u pitanje inače jasno izražena volja birača. Ni čemu to ne može biti nevažeci glasački listić. Jasno je za koju je listu glasač glasao. Ni po čemu nije jasno niti izvjesno da je uredno položeni glas demantirao.

Da se glasač predomislio i naknadno poželio demantirati jasno i precizno izraženi glas, mogao je to učiniti na bezbroj jasnijih i izričitijih načina: npr. precrtavanjem (već) zaokružene liste, ili dopisivanjem jasne negacije odmah uz tu (već) zaokruženu listu, ili jednostavno nebacivanjem listića u kutiju itd.

U tom smislu korisno je ukazati i na prethodnu praksu Ustavnog suda koja se odnosi na pitanje utvrđivanja valjanosti listića. Primjerice, u predmetu Ustavni sud je na sljedeći način proveo ocjenu valjanosti listića:

"Uvidom u sporne glasačke listiće Ustavni sud utvrdio je: 1) da je listić broj: 0002096 popunjen na način da je zaokružen redni broj ispred imena kandidata Ivana Đurina i da je pokraj prezimena tog kandidata napisan znak X; 2) da je listić broj: 0001939 popunjen na način da je zaokruženo prezime Đurina i u nastavku prezimena napisan (neraspoznatljiv) znak; 3) da je listić broj: 0002094 popunjen na način da je zaokruženo ime i prezime kandidata Ivana Đurine i 4) da je listić broj: 0002345 popunjen na način da je zaokružena točka iza rednog broja 1, pod kojim je naveden kandidat Ivan Đurina."

Kada bi se citirano stajalište primijenilo na konkretan listić u okviru kojeg su građani Grada Zadra birali svoje predstavnike u Gradskom vijeću slijedi da bi glasački listić sljedećeg izgleda bio valjan:

REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO REPUBLIKE HRVATSKE
GRADSKO IZBORNO POVJERENSTVO
GRADA ZADRA

GLASAČKI LISTIĆ

ZA IZBOR ČLANOVA
GRADSKOG VIJEĆA
GRADA ZADRA

Važna napomena:

GLASAČKI LISTIĆ POPUNJAVA SE TAKO DA SE ZAOKRUŽI **redni broj ispred naziva samo jedne kandidacijske liste.**

- | | |
|---|---|
| <p>1. AKCIJA MLADIH - AM
MOST
ANTE RUBEŠA - nositelj kandidacijske liste</p> <p>2. DOM I NACIONALNO OKUPLJANJE - DOMINO
HRVATSKI SUVERENISTI
HRVATSKA STRANKA PRAVA - HSP
DAMIR BILOGLAV - nositelj kandidacijske liste</p> <p>3. DOMOVINSKI POKRET - DP
STRANKA HRVATSKOG ZAJEDNIŠTVA - SHZ
VLATKO MARUŠIĆ - nositelj kandidacijske liste</p> <p>4. FOKUS
LUCIAN PERIĆ - nositelj kandidacijske liste</p> <p>5. HRVATSKA DEMOKRATSKA ZAJEDNICA - HDZ
HRVATSKA DEMOKRŠĆANSKA STRANKA - HDS
HRVATSKA STRANKA PRAVA DR. ANTE STARČEVIĆ - HSP AS
HRVATSKA STRANKA UMIROVLJENIKA - HSU
NARODNA STRANKA - REFORMISTI - REFORMISTI
STRANKA UMIROVLJENIKA - SU
UMIROVLJENICI ZAJEDNO - POLITIČKA PLATFORMA -
UMIROVLJENICI ZAJEDNO
ŠIME ERLIĆ - nositelj kandidacijske liste</p> | <p>6. NEZAVISNI
HRVATSKA NARODNA STRANKA - LIBERALNI
DEMOKRATI - HNS
HRVATSKA SOCIJALNO - LIBERALNA STRANKA - HSL
HRVATSKA SELJAČKA STRANKA - HSS
DEMOKRATSKA STRANKA UMIROVLJENIKA - DSU
HOĆEMO PRAVEDNO - HOĆEMO
IVICA ŽUVELA - nositelj kandidacijske liste</p> <p>7. PRAVO I PRAVDA
ROBERT MODRIĆ - nositelj kandidacijske liste</p> <p>8. RIČARD NEZAVISNI
ENIO MEŠTROVIĆ - nositelj kandidacijske liste</p> <p>9. SOCIJALDEMOKRATSKA PARTIJA HRVATSKE - SDP
MOŽEMO! - POLITIČKA PLATFORMA - MOŽEMO!
"DALJA OREŠKOVIĆ I LJUDI S IMENOM I PREZIMENOM" -
"DO I SVP"
DANIEL RADETA - nositelj kandidacijske liste</p> <p>10. STRANKA ZA ZADARI - ZZI
NEZAVISNA LISTA MLADIH - NLM
MATE LUKIĆ - nositelj kandidacijske liste</p> |
|---|---|

Ako je ovakav (hipotetski) listić valjan sukladno praksi Ustavnog suda onda nije jasno zašto jednako tako nije valjan i stvarni sporan listić o kojem smo odlučili ovom odlukom. Za ostale primjere načina na koji je Ustavni sud do ovog predmeta ocjenjivao valjanost izbornih listića na kojima su birači koristili neki dodatak moguće je konzultirati odluke kao što su U-VII-356/1997 od 18. travnja 1997.; U-VII-381/1997 od 23. travnja 1997., U-VIIA-2838/2009 od 6. lipnja 2009 ili U-VIIA-2819/2009 od 10. lipnja 2009. Sve ove odluke Ustavni sud je redovito potvrđivao ili koristio kroz svoju kasniju praksu kao što je primjerice U-VIIA-3366/2021 od 5. lipnja 2021. godine.

Princip koji većina pokušava uvesti kroz ovaj izborni predmet može predstavljati opasan presedan. Ovisno od osobnih nazora i elastičnosti onih koji prosuđuju, svaki bi dodani tekst mogao anulirati listić - bilo zbog nejasnoće, bilo zbog neozbiljnosti, ili iz nekog drugog razloga.

Izborna povjerenstva, kao i Ustavni sud RH kao žalbeno tijelo u izbornim sporovima, nisu tu da sude glasačima, nego listićima. Glasači su ljudi, a ljudi ima svakojake. Međutim, od ukupnosti svih takvih ljudi sastoji se društvo, i glas svakoga se uvažava. I onih koji su kršili zakon, i onih koji su psihički bolesni itd. Svaki taj listić, ako je ikako moguće, treba uvažiti, a iznimke tretirati restriktivno, kao što se i inače one u pravu tretiraju.

Ovakva praksa, tj. da je dopisani listić principijelno nevaljan dok se ne odluči drugačije, otvara vrata mnogim mogućim zloupotrebama, kao i mnogim nezakonitim uskraćivanjima aktivnog biračkog prava.

Na kraju smatramo potrebnim istaknuti i neslaganje s načinom na koji se na izborne predmete ove vrste primjenjuju postupovna jamstva, kao što je primjerice ustavno postupovno pravilo da je Ustavni sud dužan donijeti odluku o žalbi u roku od 48 sati od dana njezina primitka. Ustavni sud je kroz svoju praksu razvio tumačenje da ovo postupovno jamstvo, koje služi zaštiti interesa stranaka u postupku – dopušta Ustavnom sudu da rok računa ne od dana i sata u kojem je žalba zaprimljena, već da rok od 48 sati počinje teći od ponoći kada počinje sljedeći dan, odnosno čak od trenutka kada je Ustavnom sudu dostavljen neki materijal kojeg je zatražio od izbornih tijela. Drugim riječima, ako je žalba zaprimljena u ponedjeljak, a Ustavni sud je zatražio dodatno očitovanje od izbornih tijela u utorak navečer, rok od 48 sati počinje teći u srijedu u ponoć. I tako iznova sa svakim novim očitovanjem na zahtjev Ustavnog suda.

Kako je u izbornim predmetnim Ustavni sud jedina sudska instanca pred kojom je sudionicima izbora dostupna zaštita pred nezavisnim i nepristranim sudom, odnosno žalbena raspravna instanca pune jurisdikcije smatramo da se na njega u potpunosti primjenjuju zahtjevi koji proizlaze iz jamstva pravičnog suđenja u članku 29. Ustava. Posljedično, Ustavni sud je kao raspravni sud dužan strogo poštivati postupovna jamstva koja strankama omogućavaju pristup učinkovitoj sudskoj zaštiti. Ovakvo tumačenje postupovnog jamstva kojim je propisan rok za odlučivanje u izbornim postupcima to sigurno nije. Ako je zakonodavac propisao da se rok broji u satima ne vidimo temelja da kreće u ponoć sljedećeg dana te da se broji u danima. Naime, s obzirom na mogućnost da se rok od 48 sati kreće računati sa svakim novim očitovanjem izbornih tijela gotovo je nemoguće predvidjeti kada će nadležno vijeće

Ustavnog suda održati svoju raspravu i donijeti odluku, a još je manje moguće predvidjeti kada će to učiniti Sjednica suda ako nadležno vijeće ne postigne propisanu jednoglasnost. Iz tog razloga nije moguće u razumnom vremenu obavijestiti stranke u izbornom sporu o tome kada će ustavni sud odlučivati o njihovom predmetu, odnosno pred kojim sudačkim tijelom će biti održana rasprava i odlučivanje.

Na taj način su stranke u izbornim sporovima ograničena u nekim od svojih temeljnih prava koja proizlaze iz jamstva pravičnog suđenja, kao što je primjerice pravo da prisustvuju raspravi, da budu pozvani očitovati se o činjenicama koje je utvrđivao Ustavni sud, a o kojima se nisu ranije očitovali ili da zatraže izuzeće nekih od članova vijeća ili Sjednice suda. To su sve redom zahtjevi koje pred Ustavni sud stavlja načelo nezavisnog i nepristranog suda.

U Zagrebu 2. lipnja 2025.

SUCI

Andrej Abramović, v. r.

Sanja Bezbradica Jelavić, v. r.

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

Lovorka Kušan, v. r.

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

dr. sc. Goran Selanec, v. r.

Suglasnost ovog otpisa s izvornikom ovjerava
Pomoćnica glavne tajnice Ustavnog suda
za ustavnosudsko poslovanje

