NN 126/2021 (24.11.2021.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2073/2019 od 16. studenoga 2021.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2151

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o zahtjevu 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 16. studenoga 2021. donio je

ODLUKU

I. Utvrđuje se da je članak 102. Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma (»Narodne novine« broj 29/19. i 98/19.) u razdoblju od 24. ožujka 2019. do 31. ožujka 2019. bio u nesuglasnosti s člankom 90. stavkom 3. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 23. ožujka 2019. donio Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma (u daljnjem tekstu: ZFPAIPR), koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 29 od 23. ožujka 2019.

Sukladno članku 102., ZFPAIPR je stupio na snagu prvoga dana od dana objave, to jest 24. ožujka 2019.

2. Četrdeset zastupnika u Hrvatskom saboru (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva) podnijeli su 10. svibnja 2019. zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 102. ZFPAIPR-a.

U smislu članka 35. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) zahtjev je dopušten, budući da četrdeset zastupnika u Hrvatskom saboru čine više od jedne petine ukupnog broja (151) zastupnika 9. saziva Hrvatskog sabora.

3. ZFPAIPR je nakon podnošenja zahtjeva mijenjan Zakonom o izmjenama Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma (»Narodne novine« broj 98/19.; stupio na snagu 1. siječnja 2020.), što nema utjecaja na smisao podnesenog zahtjeva.

4. Ustavni sud je od Ministarstva uprave Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) zatražio očitovanje o podnesenom zahtjevu, te je Ministarstvo svoje očitovanje dostavilo aktom klasa: 022-01/19-01/33, urbroj: 515-05-01-01/1-19-2 od 29. svibnja 2019.

5. Tijekom ustavnosudskog postupka Ustavni sud izvršio je uvid u:

– Prijedlog Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma (P.Z. 519), klasa: 022-03/18-01/81, urbroj: 50301-25/06-18-7 od 16. studenoga 2018.;

– Konačni prijedlog Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma (P.Z. 519), klasa: 022-03/18-01/81, urbroj: 50301-25/06-19-15 od 8. ožujka 2019.;

– Izvješće Odbora za zakonodavstvo Hrvatskog sabora o Konačnom prijedlogu Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma (P.Z. 519), klasa: 022-03/18-01/234, urbroj: 6521-2-19 od 20. ožujka 2019.

II. OSPORENA ODREDBA ZFPAIPR-a

6. Članak 102. ZFPAIPR-a glasi:

»Članak 102.

Ovaj Zakon stupa na snagu prvoga dana od dana objave u 'Narodnim novinama'.«

6.1. Ustavni sud utvrđuje da se sadržaj osporenog članka 102. ZFPAIPR-a iscrpljuje u određivanju stupanja zakona na snagu, uslijed čega je njegov pravni učinak proizveden jednokratno, stupanjem zakona na snagu, te je u vrijeme donošenja ove odluke riječ o zakonskoj odredbi koja je na snazi, ali više ne proizvodi pravne učinke.

Sukladno navedenom, Ustavni sud ocijenio je opravdanim u odnosu na takvu zakonsku odredbu postupati odgovarajućom primjenom članka 56. stavka 2. Ustavnog zakona.

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA ZAHTJEVA

7. Podnositelji zahtjeva smatraju da osporena odredba ZFPAIPR-a nije u suglasnosti s člankom 3. i člankom 90. stavkom 3. Ustava. U zahtjevu ističu:

»Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma (Narodne novine br. 29/2019), kojeg je Hrvatski sabor donio 23. ožujka 2019., istoga dana je proglašen od strane predsjednice Republike Odlukom o proglašenju Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma, objavljen je također istoga dana, 23. ožujka 2019. u 'Narodnim novinama', br. 29/2019, a sve iz razloga kako bi navedeni Zakon stupio na snagu prije donošenja i stupanja na snagu Odluke o raspisivanju izbora za članove u Europski parlament iz Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 30/2019. od 26. ožujka 2019.

Konačnim prijedlogom Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma, kojeg je Vlada Republike Hrvatske dana 8. ožujka 2019. uputila u saborsku proceduru, bilo je predviđeno u članku 102. da Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u Narodnim novinama. Konačni prijedlog zakona raspravljen je na sjednici Sabora 20. ožujka 2019. Istoga dana, a prije početka rasprave na plenarnoj sjednici, Konačni prijedlog zakona raspravljen je na sjednici Odbora za zakonodavstvo Hrvatskog sabora. S obzirom na to da je Konačni prijedlog zakona trebao biti raspravljen i donesen neposredno prije raspisivanja izbora za zastupnike iz Republike Hrvatske u Europski parlament, a stupio bi na snagu nakon raspisivanja izbora ... na Odboru za zakonodavstvo postavljeno je pitanje primjene navedenog Zakona na predstojeće izbore s obzirom da u prijelaznim i završnim odredbama nedostaju odredbe da se Zakon ne primjenjuje na izbore u tijeku, tj. raspisane izbore za zastupnike u Europski parlament. Kao odgovor na taj upit predsjednica Odbora za zakonodavstvo je rekla kako će sam Odbor predložiti da Zakon stupi na snagu prvoga dana od dana objave u Narodnim novinama i da će na taj način Zakon stupiti na snagu prije raspisivanja izbora. Takav amandman potom je predložen i prihvaćen na Odboru za zakonodavstvo, a kasnije ga je prihvatila i Vlada Republike Hrvatske kao predlagatelj zakona te je postao sastavnim djelom Konačnog prijedloga zakona kojeg je Sabor prihvatio 23. ožujka 2019.

U Izvješću o Konačnom prijedlogu Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma P.Z. 519 Odbora za zakonodavstvo uz amandman na članak 102. kojim se predlaže izmjena roka stupanja zakona na snagu navedeno je vrlo kratko obrazloženje koje glasi: 'Dorađuje se izričaj kako bi se odredbe ovoga Zakona mogle primjenjivati što prije s obzirom na sadržaj koji uređuju.'

(...)

... Obrazloženje hitnosti stupanja zakona na snagu sadržano u jednoj rečenici – 'dorađuje se izričaj kako bi se odredbe ovoga Zakona mogle primjenjivati što prije s obzirom na sadržaj koji uređuju' – nije osobito opravdan razlog u smislu odredbe članka 90., stavka 3. Ustava.

Naime, ukoliko bi Ustavni sud Republike Hrvatske odlučio da je takvo obrazloženje dostatno kao 'osobito opravdani razlog' za stupanje zakona na snagu u kraćem razdoblju od osmog dana od dana njegove objave tada bi zakonodavac svaki puta u obrazloženju mogao jednostavno napisati da se kraće razdoblje za stupanje zakona na snagu predlaže kako bi se odredbe tog zakona mogle primjenjivati što prije s obzirom na sadržaj koji uređuju. Ali tada bi iznimka postala pravilom, što nije intencija Ustava i ne bi smjelo biti dopušteno.

Pri tom valja ukazati i na formulaciju da se amandmanom 'dorađuje izričaj', iako je nedvojbeno da se ne radi o nikakvom izričaju, nego bitnoj promjeni koja se odnosi na rok stupanja na snagu zakona.«

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA

8. U očitovanju Ministarstva navodi se:

»(...) u članku 196. stavku 1. Poslovnika Hrvatskog sabora ('Narodne novine' broj 81/13, 113/16, 69/17 i 29/18) propisano je da prijedlog za izmjenu ili dopunu konačnog prijedloga zakona podnosi se pisano u obliku amandmana s obrazloženjem, a člankom 202. stavkom 2. propisano je da amandman prihvaćen na sjednici Sabora postaje sastavni dio konačnog prijedloga zakona o kojem se odlučuje.

(...)

Osobito opravdane razloge za stupanje na snagu navedenog Zakona prvoga dana od dana objave utvrdio je Odbor za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora, amandmanom na članak 102. Zakona.

Budući da su navedene pretpostavke ispunjene, smatramo da članak 102. Zakona nije suprotan članku 90. stavku 3. Ustava Republike Hrvatske.

Ujedno, Ministarstvo uprave se u okviru svoje nadležnosti ne može očitovati na navode iz obrazloženja podnositelja zahtjeva, da obrazloženje hitnosti stupanja zakona na snagu sadržano u jednoj rečenici (obrazloženju amandmana) nije osobito opravdani razlog u smislu odredbe članka 90. stavak 3. Ustava. Prema Poslovniku Hrvatskoga sabora, Odbor za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora je radno tijelo Hrvatskoga sabora, koje sukladno članku 62. Poslovnika Hrvatskoga sabora, upravo, pored ostalog, razmatra prijedloge zakona i drugih akata koje donosi Sabor glede njihove usklađenosti s Ustavom Republike Hrvatske.«

V. OBRAZLOŽENJE ZAKONSKOG PRIJEDLOGA (P.Z. 519)

9. Obrazlažući razloge za donošenje ZFPAIPR-a Vlada Republike Hrvatske je, u bitnome, navela:

»Financiranje političkih aktivnosti i izborne promidžbe uređeno je Zakonom o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Narodne novine, br. 24/11, 61/11, 27/13, 48/13 – pročišćeni tekst, 2/14 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 96/16 i 70/17; u daljnjem tekstu: Zakon). Zakonom je uređeno financiranje izborne promidžbe političkih stranaka, nezavisnih lista, odnosno lista grupe birača i kandidata te proračunsko financiranje političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izabranih s lista grupe birača. Utvrđeni su izvori financiranja, uređen je način financiranja putem donacija, uređeno je pitanje zabrane financiranja i pogodovanja, provedbe nadzora i revizije, javnog objavljivanja financijskih izvještaja, izvješća o donacijama i o troškovima izborne promidžbe, o cijenama medijskog oglašavanja izborne promidžbe te su utvrđene administrativne i prekršajne sankcije za kršenje odredbi Zakona.

Iako je Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, od stupanja na snagu osnovnog teksta Zakona (Narodne novine, broj 24/11) izmijenjen i dopunjen nekoliko puta – Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (»Narodne novine«, broj 61/11), Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Narodne novine, broj 27/13), Zakonom o izmjeni Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Narodne novine, broj 96/16) i Zakonom o izmjenama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Narodne novine, broj 70/17), kojima je unaprijeđen sustav financiranja političkih aktivnosti i izborne promidžbe, u daljnjoj provedbi Zakona, uočeni su određeni problemi i nedostaci, koji zahtijevaju daljnja poboljšanja i cjelovitije uređenje zakonodavstva.

S obzirom na opsežnost potrebnih promjena u području financiranja političkih aktivnosti i izborne promidžbe, kojima se uvelike mijenja priroda dosadašnjih odnosa, a ujedno se reguliraju nova područja, predlaže se donošenje cjelovitog novog Zakona kojim se na jedinstven i sustavan način uređuje pitanje financiranja političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma.

(...)

...izrađen je Prijedlog zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma, kojeg je Hrvatski sabor prihvatio u 1. čitanju, na sjednici održanoj 8. veljače 2019. godine, a sve primjedbe, prijedlozi i mišljenja izneseni u raspravi upućeni su predlagatelju. Sukladno primjedbama i izraženim mišljenjima sa rasprave o Prijedlogu zakona u Hrvatskom saboru, izrađen je Konačni prijedlog zakona ...«

9.1. Uvidom u prijedlog (budućeg) ZFPAIPR-a, koji je bio podnesen Hrvatskom saboru 16. studenoga 2018. (a o kojem je raspravljano 8. veljače 2019.), utvrđeno je da je njime bio predviđen članak 102. koji je glasio:

»Članak 102.

Ovaj Zakon objavit će se u Narodnim novinama, a stupa na snagu 1. siječnja 2019. godine.«

9.2. Uvidom u konačni prijedlog ZFPAIPR-a, koji je bio podnesen Hrvatskom saboru 8. ožujka 2019. (o kojem je raspravljano 23. ožujka 2019.), utvrđeno je da je njime bio predviđen članak 102. koji je glasio:

»Članak 102.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u Narodnim novinama.«

9.3. Uvidom u Izvješće Odbora za zakonodavstvo Hrvatskog sabora o Konačnom prijedlogu Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma (P.Z. 519) od 20. ožujka 2019. utvrđeno je da je na članak 102. (budućeg) ZFPAIPR-a podnesen (i prihvaćen) amandman koji glasi:

»U članku 102. riječi: 'osmoga dana' zamjenjuju se riječima: 'prvi dan'.

Obrazloženje:

Dorađuje se izričaj kako bi se odredbe ovoga Zakona mogle primjenjivati što prije s obzirom na sadržaj koji uređuju.«

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

10. U svojoj dosadašnjoj praksi Ustavni sud je u odluci broj: U-I-3845/2006 i dr. od 23. siječnja 2013. (»Narodne novine« broj 12/13.) izrazio sljedeće stajalište:

»8. Članak 90. stavak 3. Ustava propisuje da 'zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave ...' Samo iznimno dopušta mogućnost zakonodavcu (Hrvatskom saboru) da *vacatio legis* zakonom drugačije odredi 'zbog osobito opravdanih razloga'. Za dopuštenost te iznimke Ustav propisuje sljedeće pretpostavke:

– da je riječ o uređenju stupanja na snagu zakona, a ne drugog propisa,

– da se iznimka od redovitog vakacijskog razdoblja ('osmi dan od dana njegove objave') određuje za zakon, a ne za drugi propis,

– da je iznimka propisana zakonom,

– da je zakon objavljen u 'Narodnim novinama',

– da postoje osobito opravdani razlozi za tu iznimku, to jest za drugačiji *vacatio legis* od onog koji je ustavno pravilo u smislu prvog dijela rečenice članka 90. stavka 3. Ustava.

2) Određivanje *vacatio legis* u zakonodavnoj praksi

9. Ustavni izraz 'ako nije drukčije određeno' iz članka 90. stavka 3. Ustava otvara zakonodavcu dvije iznimne mogućnosti:

– prvo, da *vacatio legis* produlji na razdoblje dulje od sedam dana,

– drugo, da *vacatio legis* skrati na razdoblje kraće od sedam dana.