NN 119/2020 (30.10.2020.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4208/2020 od 20. listopada 2020.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2337

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 20. listopada 2020. donio je

ODLUKU

I. Ukida se članak 293.a Poslovnika Hrvatskog sabora (»Narodne novine« broj 81/13., 113/16., 69/17., 29/18. i 53/20.).

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Poslovnik Hrvatskog sabora donio je 7. saziv Hrvatskog sabora na 8. sjednici održanoj 28. lipnja 2013. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 81 od 29. lipnja 2013., a stupio je na snagu 1. srpnja 2013.

Na dan donošenja ove odluke na snazi je Poslovnik Hrvatskog sabora s izmjenama i dopunama (»Narodne novine« broj 81/13., 113/16., 69/17., 29/18. i 53/20.; u daljnjem tekstu: Poslovnik:81/13-53/20).

2. Na temelju članka 35. alineje 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), trideset i pet zastupnika/zastupnica (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva) 10. saziva Hrvatskog sabora (u daljnjem tekstu: Sabor) podnijeli su 21. rujna 2020. Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. Poslovnika o dopuni Poslovnika Hrvatskog sabora (»Narodne novine« broj 53/20.) koji je donio 9. saziv Sabora na temelju članka 80. Ustava na sjednici održanoj 30. travnja 2020. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 53 od 30. travnja 2020., a stupio je na snagu 1. svibnja 2020. (u daljnjem tekstu: Poslovnik:53/20).

Navedeni zahtjev dopušten je u smislu članka 35. alineje 1. Ustavnog zakona, jer ga je podnijelo trideset i pet zastupnika/zastupnica koji u 10. sazivu Sabora čine više od jedne petine ukupnog broja zastupnika/zastupnica (151).

3. Podnositelji zahtjeva smatraju da članak 1. Poslovnika:53/20 predstavlja oblik suspendiranog rada Sabora koji nije predviđen Ustavom te predlažu ukidanje osporene odredbe.

Osporenim člankom 1. Poslovnika:53/20 iza članka 293. Poslovnika Hrvatskog sabora (»Narodne novine« broj 81/13., 113/16., 69/17. i 29/18.) dodan je članak 293.a.

Sukladno tome, ima se smatrati da podnositelji zahtjeva osporavaju suglasnost s Ustavom članka 293.a Poslovnika:81/13-53/20.

4. Na temelju članka 42. Ustavnog zakona, Ustavni sud od Sabora zatražio je očitovanje o navodima podnositelja iz zahtjeva. Dopisom Sabora klasa: 021-21/20-01/11, ur. broj: 6541-20-02 od 25. rujna 2020. zaprimljenim 28. rujna 2020. dostavljen je Ustavnom sudu Prijedlog Poslovnika o dopuni Poslovnika s Konačnim prijedlogom Poslovnika o dopuni Poslovnika Hrvatskog sabora (u daljnjem tekstu: Konačni prijedlog Poslovnika) i fonogram 16. sjednice održane 29. i 30. travnja 2020., u dijelu koji se odnosi na raspravu i glasovanje o donošenju Poslovnika:53/20.

4.1. Dopisom predsjednika Sabora klasa: 021-21/20-10/08, ur. broj: 6511-20-04 od 1. listopada 2020. zaprimljenim 2. listopada 2020. dostavljen je Ustavnom sudu odgovor Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav (u daljnjem tekstu: Odbor za Ustav) utvrđen na 4. sjednici Odbora za Ustav održanoj 1. listopada 2020.

II. OSPORENA I DRUGE MJERODAVNE ODREDBE

a) osporena odredba Poslovnika:81/13-53/20

5. Članak 293.a Poslovnika:81/13-53/20 glasi:

»Rad Sabora u slučaju proglašenja epidemije zarazne bolesti ili opasnosti od epidemije zarazne bolesti te pandemije zarazne bolesti

Članak 293.a

U slučaju proglašenja epidemije zarazne bolesti ili opasnosti od epidemije zarazne bolesti te pandemije zarazne bolesti, koju proglašava nadležno tijelo u skladu s posebnim zakonom, Sabor nastavlja s radom u skladu s odredbama Ustava Republike Hrvatske i ovoga Poslovnika.

Početak i prestanak posebnog načina rada Sabora u slučaju iz stavka 1. ovoga članka može utvrditi Predsjedništvo Sabora sukladno odluci nadležnog tijela određenog posebnim zakonom, i o tome izvješćuje zastupnike.

Svaki klub zastupnika ima pravo odrediti najmanje jednog člana koji će nazočiti na sjednici Sabora.

Na izračun broja zastupnika pojedinog kluba zastupnika iz stavka 3. ovoga članka na odgovarajući način primjenjuje se izračun propisan odredbom članka 132. stavka 3. ovoga Poslovnika.

Svi zastupnici koji nisu članovi kluba zastupnika za potrebe izračuna nazočnosti na sjednici Sabora iznimno se smatraju klubom zastupnika te se na njih primjenjuje odredba stavaka 3. i 4. ovoga članka.

Zastupnici nacionalnih manjina ostvaruju pravo nazočnosti na sjednici Sabora ili na temelju članstva u klubu zastupnika nacionalnih manjina ili na temelju članstva u drugom klubu zastupnika čiji su članovi u skladu s odredbom stavaka 3. i 4. ovoga članka, o čemu su obvezni obavijestiti Tajništvo Sabora najkasnije 24 sata prije početka sjednice Sabora.

Odredbe ovoga članka o broju zastupnika pojedinog kluba zastupnika koji mogu nazočiti na sjednici Sabora ne primjenjuju se na predsjednika, odnosno potpredsjednika Sabora koji predsjeda sjednicom Sabora te do dva zastupnika ako su oni predlagatelji ili predstavnici predlagatelja akta.

Pravo nazočiti na sjednici Sabora po pojedinoj točki dnevnog reda imaju oni zastupnici koji su određeni u skladu sa stavcima 3. do 6. ovoga članka, a obavijest o njihovim imenima i prezimenima dostavlja se Tajništvu Sabora prije početka rasprave o točki dnevnog reda sjednice na kojoj imaju pravo nazočiti. Pritom je u (pojedinačnoj) raspravi dopušteno njihovo izmjenjivanje s članovima kluba zastupnika, odnosno zastupnika iz stavka 5. ovoga članka. Pravo na repliku po raspravi ima svaki klub zastupnika, odnosno zastupnici iz stavka 5. ovoga članka, sukladno broju pripadajućih mjesta u sabornici.

Zastupnik u raspravi može govoriti najdulje pet minuta, a predstavnici klubova zastupnika do deset minuta.

Predlagatelj, odnosno predstavnik predlagatelja kojeg on odredi može govoriti u uvodnom izlaganju na početku rasprave i na kraju rasprave najdulje 20 minuta.

U slučaju zahtjeva za stankom, u skladu s odredbom članka 248. ovoga Poslovnika, predsjedatelj ju može odobriti u trajanju do pet minuta.

Sjednice radnih tijela Sabora mogu biti održane elektroničkim putem, odnosno audio i/ili videokonferencijskim putem.

Osim u dvorani za sjednice Sabora, glasovanje može biti organizirano elektroničkim putem i/ili dizanjem ruke u jednoj ili više prostorija izvan nje.

Na pitanja koja nisu posebno uređena ovim člankom na odgovarajući način primjenjuju se ostale odredbe ovoga Poslovnika.«

b) druge mjerodavne odredbe Poslovnika:81/13-53/20

6. Članak 14. stavak 1. Poslovnika:81/13-53/20 u mjerodavnom dijelu glasi:

»Članak 14.

Zastupnik ima prava i dužnosti:

– sudjelovati na sjednicama Sabora i na njima raspravljati i glasovati

– podnositi prijedloge i postavljati pitanja

– postavljati pitanja predsjedniku Vlade i članovima Vlade

(...)«

6.1. Članak 132. stavak 3. Poslovnika:81/13-53/20 glasi:

»Članak 132.

(...)

Broj pitanja koja mogu postaviti zastupnici pojedinog kluba zastupnika određuje se razmjerno broju članova pojedinog kluba u odnosu na ukupan broj zastupnika tako da se broj članova pojedinog kluba podijeli sa četiri, s tim da se pri izračunu rezultat 0,50 i više korigira na više.

(...)«

6.2. Članak 233. stavci 1. i 2. Poslovnika:81/13-53/20 glase:

»Vrijeme određeno za govor

Članak 233.

Zastupnik u raspravi, u pravilu, može govoriti najdulje 10 minuta, a predstavnici klubova zastupnika do 15 minuta. Iznimno zbog važnosti teme, Sabor može odlučiti da pojedini predstavnik kluba zastupnika ili zastupnik može govoriti i dulje.

Predlagatelj, odnosno predstavnici predlagatelja koje on odredi, mogu govoriti u uvodnom izlaganju na početku rasprave najdulje 30 minuta, u izlaganju na kraju rasprave najdulje 30 minuta, a prigodom svakog davanja objašnjenja tijekom rasprave najdulje pet minuta.

(...)«

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA ZAHTJEVA

7. U svom zahtjevu podnositelji ističu da osporena odredba u praksi predstavlja oblik suspendiranog rada Sabora koji nije predviđen Ustavom. Navode da Ustav predviđa dvije mogućnosti (čak i kod proglašenja izvanrednog stanja), da se Sabor može sastajati i raditi u punom kapacitetu ili se Sabor ne može sastajati u kojem slučaju se primjenjuje članak 17. Ustava. Budući da u Republici Hrvatskoj uslijed epidemije COVID-19 nije proglašeno izvanredno stanje, podnositelji zahtjeva smatraju da se Sabor može sastajati i da ne postoji mogućnost suspenzije oblika djelovanja zastupnika/zastupnica u Saboru, niti radnih tijela Sabora.

Podnositelji zahtjeva slažu se s potrebom da se u Saboru primjenjuju epidemiološke mjere i preporuke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske koje se tiču osiguranja fizičke udaljenosti i korištenja maske u zatvorenom prostoru, ali smatraju da se mjere mogu primjenjivati i bez ograničenja mogućnosti zastupnika/zastupnica da u punom kapacitetu sudjeluju u radu Sabora, te osobito da mogu osobno i slobodno iznositi svoja stajališta, uključujući i repliciranje predlagatelju zakona.

U tom smislu u zahtjevu ističu:

»Navedenim dopunama Poslovnika, a posebno u dijelu koji onemogućuje repliciranje svih zastupnika/ica predlagatelju zakona, ograničenju dužine trajanja iznošenja stajališta i onemogućavanju sudjelovanja stručne i opće javnosti u radu radnih tijela sabora (tematske sjednice) ograničava se Hrvatskom sabora da obavlja cjelinu svojih funkcija koje su mu povjerene Ustavom, a posebice mogućnost parlamentarne kontrole izvršne vlasti čime je narušeno načelo diobe vlasti, te se omogućuje koncentracija političke moći unutar izvršne grane vlasti. Usporedno, rad najvišeg tijela izvršne vlasti Vlade RH ne podliježe nikakvim sličnim ograničenjima u radu: Vlada se sastaje u punom sastavu, u istoj prostoriji, bez osiguranja fizičke distance među prisutnima, s primjenom mjere nošenja maske u zatvorenom prostoru što je vidljivo iz video i foto zapisa sjednica Vlade RH održanih u rujnu 2020.g. Jednako tako, predstavnicima Vlade izmjenama Poslovnika nije skraćeno vrijeme predviđeno za uvodna izlaganja i davanja objašnjenja koja su regulirana člankom 233. st. 3 Poslovnika.«

7.1. Ističu da je pravo svakog zastupnika/zastupnice da bude nazočan na sjednici Sabora na svakoj točki dnevnog reda i da aktivno sudjeluje u raspravi jer se jedino tako može ostvariti cjelina nadležnosti koja je Ustavom dana Saboru. Pritom navode da je izmjenjivanje članova kluba na sjednici dozvoljeno samo za slučaj pojedinačne rasprave, dok isto nije dozvoljeno za slučaj izlaganja predlagatelja tijekom kojeg se predlagatelju kroz repliku mogu postavljati pitanja i iznositi stajališta.

Navode da je pitanje osiguranja fizičke distance zastupnika/zastupnica na sjednici Sabora tehničko pitanje koje se može riješiti primjenom mjera koje manje zadiru u prava i obveze zastupnika/zastupnica u pogledu nazočnosti na sjednici, poput mjera koje se primjenjuju za postupak glasanja kada su zastupnici/zastupnice raspoređeni u više prostorija. Budući da je omogućeno prebrojavanje glasova u svakoj od zasebnih prostorija, smatraju da je na taj način moguće organizirati i prikupljanje zahtjeva za repliku.

7.2. Ističu da je mandat zastupnika/zastupnice osoban te se u tom smislu pozivaju na odluku Ustavnog suda broj: U-VIIA-2006/2005 d 10. svibnja 2005. (»Narodne novine« broj 61/05.). Navode da je nositelj predstavničkog mandata izabrani zastupnik/zastupnica, a ne stranka ili klub zastupnika, slijedom čega je osporena odredba neustavna jer samo 1/4 zastupnika pojedinog kluba može sudjelovati na sjednici, a uz to samo nazočni na sjednici imaju mogućnost repliciranja predlagatelju zakona. Mogućnost zastupnika/zastupnice da osobno iznose svoja stajališta osnova je slobode političkog govora i djelovanja, jer zastupnik/zastupnica nije vezan/a niti stavovima svoje stranke niti kluba zastupnika. Smatraju da osporena odredba predstavlja nerazmjerno ograničenje zastupničkog mandata, ali i slobode govora i iznošenja političkih stajališta zastupnika/zastupnica.

7.3. U odnosu na smanjenje vremena predviđenog za pojedinačne govore i govore predstavnika klubova zastupnika navode da je zastupnicima/zastupnicama onemogućeno da, kao cjelina koju čini sto pedeset i jedan zastupnik/zastupnica, odlučuju o tome kako će odrediti vrijeme rasprave, a »parlamentarna većina« se svodi na »većinu u Predsjedništvu Sabora«, što nikako nije i ne smije biti isto. U tom smislu navode da članak 234. Poslovnika:81/13-53/20 omogućava preraspodjelu vremena rasprave, ali da to predsjedništvo Sabora može samo predložiti, a odluku o preraspodjeli vremena rasprave donose svi zastupnici/zastupnice. Predsjedništvo Sabora ne utvrđuje samo početak posebnog režima rada Sabora po članku 293.a Poslovnika:81/13-53/20, nego ima ovlasti i utvrditi kada taj poseban režim rada prestaje. Drugim riječima, Predsjedništvo Sabora, a ne svi saborski zastupnici/zastupnice, mogu odlučiti koliko će poseban režim rada Sabora trajati. To rješenje, dakle, ne podliježe nikakvoj vrsti nadzora Sabora kao cjeline. Navode da takva koncentracija moći u rukama većine predstavlja značajnu opasnost za temeljne vrijednosti parlamentarnih demokracija, narušava načelo vladavine prava, trodiobe vlasti i mogućnost reprezentiranja različitih političkih stajališta i uvjerenja izabranih od građana na izborima.

7.4. Podnositelji zahtjeva predlažu da Ustavni sud ukine članak 293.a Poslovnika:81/13-53/20 te da do donošenja konačne odluke, na temelju članka 45. Ustavnog zakona, privremeno obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi osporene odredbe.