



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-I-4208/2020

Zagreb, 20. listopada 2020.

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

O D L U K U

- 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".

O b r a z l o Ź e n j e

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 predsjedava 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.

IV. OBRAZLOŽENJE KONAČNOG PRIJEDLOGA POSLOVNIKA

8. U obrazloženju Konačnog prijedloga Poslovnika navodi se sljedeće:

"Uz članak 1.

Odredbom se određuje Predsjedništvo Sabora kao nadležno tijelo za utvrđivanje početka i prestanka posebnog načina rada Sabora u slučaju proglašenja epidemije zarazne bolesti ili opasnosti od epidemije zarazne bolesti te pandemije zarazne bolesti.

Također, propisuje se poseban izračun radi ostvarivanja prava nazočnosti članova kluba zastupnika, zastupnika nacionalnih manjina te svih drugih zastupnika uz određivanje minimuma broja članova na sjednici Sabora. Pritom se za zastupnike nacionalnih manjina propisuje dodatna obveza obavijesti Tajništvu Sabora na temelju kojeg članstva (ili u klubu zastupnika nacionalnih manjina ili u klubu zastupnika čiji su članovi) će ostvariti pravo nazočnosti na sjednici Sabora, a u skladu s odredbom članka 30. stavka 3. ovoga Poslovnika, kako bi na vrijeme bio poznat broj članova pojedinog kluba radi posebnog izračuna.

Osim toga, propisuje se kako se odredbe o broju zastupnika pojedinog kluba zastupnika koji mogu nazočiti na sjednici Sabora ne primjenjuju na predsjednika odnosno potpredsjednika Sabora koji predsjedava sjednicom Sabora, imajući u vidu njihovu poslovničku ovlast predsjedanja sjednicama Sabora.

Nazočiti na sjednici Sabora po pojedinoj točki dnevnog reda može onaj broj zastupnika koji bude određen posebnim izračunom u skladu s odredbama ovoga članka, a obavijest o njihovim imenima i prezimenima dostavlja se Tajništvu Sabora u propisanom roku. Također, tako određeni zastupnici mogu se na sjednici Sabora tijekom pojedinačne rasprave izmjenjivati s drugim članovima kluba zastupnika, odnosno drugim zastupnicima (iz stavka 5.) Pravo na repliku zastupnici bi imali sukladno broju pripadajućih mjesta u sabornici. Time se omogućuje svim zastupnicima da govore na sjednici Sabora, u skladu s utvrđenim brojem zastupnika koji mogu nazočiti na sjednici Sabora, pritom posebno vodeći računa o zaštiti njihova zdravlja.

Osim toga, na drugačiji način se uređuje vrijeme za govor, vrijeme trajanja stanke, način glasovanja te način rada radnih tijela Sabora."

V. ODGOVOR ODBORA ZA USTAV

9. U odgovoru Odbora za Ustav navedeno je, između ostaloga, sljedeće (pri citiranju sadržaja izostavljen je poseban način označavanja teksta):

"3.5 Legitimni cilj dopune je bio propisati specifične uvjete rada Sabora u slučaju proglašenja pandemije, odnosno epidemije zarazne bolesti ili opasnosti od epidemije te pritom zaštititi zdravlje zastupnika. Kako se u konkretnom slučaju nedvojbeno radilo o nepredvidivom stanju posebnih okolnosti koje ugrožavaju život i zdravlje svih građana Republike Hrvatske pa tako i saborskih zastupnika, donošenjem Poslovnika nastojalo se omogućiti Saboru da u uvjetima proglašene globalne pandemije i nacionalne epidemije uzrokovane bolešću COVID - 19 nesmetano obavlja svoju zakonodavnu zadaću, pritom posebno vodeći računa o zaštiti zdravlja zastupnika, a uz potpuno ostvarenje načela razmjernosti.

3.6 Poštovanje navedenog načela posebno se ogleda u odredbi članka 293.a Poslovnika u dijelu kojim je propisano kako fizički nazočiti na sjednici Sabora po pojedinoj točki dnevnog reda može onaj broj zastupnika koji bude određen posebnim izračunom. Na izračun broja zastupnika pojedinog kluba zastupnika koji ima pravo odrediti najmanje jednog člana koji će nazočiti na sjednici Sabora na odgovarajući način primjenjuje se izračun propisan odredbom članka 132. stavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora.

(...)

Isto tako je određeno kako je u (pojedinačnoj) raspravi dopušteno njihovo izmjenjivanje s članovima kluba zastupnika, odnosno zastupnika koji nisu članovi

kluba zastupnika, a koji se za potrebe izračuna nazočnosti na sjednici Sabora iznimno smatraju klubom zastupnika.

Ovakvo uređenje poslovnike odredbe omogućava zastupnicima da se mogu na sjednici Sabora tijekom pojedinačne rasprave izmjenjivati s drugim članovima kluba zastupnika, odnosno drugim zastupnicima koji nisu članovi kluba zastupnika, a koji se za potrebe izračuna nazočnosti na sjednici Sabora iznimno smatraju klubom zastupnika. Pritom, propisani način omogućava svim zastupnicima ostvarenje prava na raspravu na sjednicama Sabora.

Znači, suštinski se ne radi o tome da zastupnici ne mogu sudjelovati na raspravi na sjednicama Sabora već se radi o tome da unatoč fizičkom ograničenju nazočnosti zastupnika u dvorani za sjednice Sabora, svi mogu sudjelovati na sjednicama Sabora što je omogućeno sustavom izmjenjivanja.

Sabor može uvijek promjenom Poslovnika Hrvatskoga sabora razraditi procese i načine rada na sjednicama Sabora pa tako i institut replike, stanke, povrede Poslovnika i slično. Tako je, u posebnim uvjetima rada kao što je ovom dopunom propisano, između ostalog, uređen i poseban način rada u odnosu na institut replike koji je obuhvaćen istim režimom kao i utvrđivanje broja zastupnika koji fizički mogu biti prisutni na sjednici Sabora.

3.7 S obzirom na navedeno, u takvim okolnostima pandemije i epidemije, Odbor smatra kako navedena ograničenja nisu dovela u pitanje samu bit prava zastupnika iz članka 14. Poslovnika Hrvatskoga sabora. Stoga se iznimno drugačije uređenje replike, stanke te skraćivanje vremena za govor zastupnika u raspravi za 5 minuta (u raspravi zastupnik može govoriti najdulje 5 minuta (redovno 10 minuta), predstavnici klubova zastupnika do 10 minuta (redovno 15 minuta), predlagatelj, tj. predstavnik predlagatelja kojeg on odredi, mogu govoriti u uvodnom izlaganju na početku rasprave i na kraju rasprave najdulje 20 minuta (redovno 30 minuta)), ne može smatrati da '...predstavlja ograničenja zastupnika da slobodno, osobno i javno iznose argumente u političkoj raspravi i ostvaruju temeljnu funkciju trodiobe vlasti...mogućnost parlamentarne kontrole izvršne vlasti te koncentraciju političke moći unutar izvršne grane vlasti...' i da je na taj način '...narušena demokratska procedura sudjelovanja zastupnika u raspravi s predlagateljem zakona te demokratski standardi vezani za sudjelovanje zastupnika/ica u raspravama s predlagateljem.'

Opisanim uređenjem navedene poslovnike odredbe svim zastupnicima je omogućeno na saborskim sjednicama (primjenjujući institut izmjenjivanja) '...slobodno, osobno i javno iznositi svoje argumente...', a što je vidljivo iz dosadašnje prakse rada Sabora, a nakon stupanja na snagu Poslovnika."

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

10. Ustavni sud je u odluci broj: U-II-1744/2001 od 11. veljače 2004. ("Narodne novine" broj 21/04.) izrazio pravno stajalište prema kojem Poslovnik Hrvatskog sabora ima pravnu snagu zakona. Mjerodavni dio obrazloženja odluke glasi:

"4. (...) Predmet ustavnosudske ocjene, u konkretnom slučaju, je propis koji mora biti u postupovnom i materijalnopravnom smislu suglasan s Ustavom i zakonom, odnosno Poslovnikom Hrvatskog sabora, koji, s obzirom na Ustavom propisani način donošenja i predmet uređenja, ima pravnu snagu zakona."

10.1. Odlučujući stoga o zahtjevu za ocjenu suglasnosti članka 293.a Poslovnika:81/13-53/20 s Ustavom, Ustavni sud ocijenio je mjerodavnim sljedeće odredbe Ustava:

"II. TEMELJNE ODREDBE

Članak 1.

(...)

U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.

Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem."

"Članak 3.

(...), vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

"Članak 70.

Hrvatski sabor je predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj."

"Članak 74.

Zastupnici u Hrvatskom saboru nemaju obvezujući mandat.

(...)"

"Članak 79.

(...)

Unutarnje ustrojstvo i način rada Hrvatskoga sabora uređuje se poslovnikom u skladu s Ustavom.

(...)"

"Članak 82.

Ako Ustavom nije drugačije određeno, Hrvatski sabor donosi odluke većinom glasova ukoliko je na sjednici nazočna većina zastupnika.

Zastupnici glasuju osobno."

11. U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana (članak 1. stavak 2. Ustava). Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem (članak 1. stavak 3. Ustava). Ustavom je dakle u Republici Hrvatskoj uveden sustav predstavničke vladavine kao temeljni oblik ostvarivanja narodne vlasti i suvereniteta. Demokratski višestranački sustav podignut je na razinu najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, kao i vladavina prava. Najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske temelj su za tumačenje Ustava.

Članak 70. Ustava definira Sabor kao predstavničko tijelo građana, dok članak 74. stavak 1. Ustava jamči zastupnicima/zastupnicama predstavnički mandat.

Ustavni sud je u rješenju broj: U-I-3789/2003 i dr. od 8. prosinca 2010. ("Narodne novine" broj 142/10.) u odnosu na predstavnički mandat zastupnika/zastupnica naveo sljedeće:

"Sustav predstavničke vladavine ustavnopravno se izražava kroz predstavnički mandat, a pravna priroda predstavničkog mandata izvodi se iz teorije o nedjeljivom narodnom suverenitetu. Predstavnički mandat znači takav odnos između birača i njihovih zastupnika prema kojem su zastupnici u svom djelovanju neovisni o stavovima birača koji su ih izabrali, pa ih stoga birači ne mogu ni opozvati. Izabrani

zastupnik nositelj je kolektivnog mandata kojeg je stekao izborom. On zastupa cijeli narod, a ne (samo) birače koji su ga izabrali ili izbornu jedinicu u kojoj je izabran."

12. Legitimitet Sabora stoga proizlazi iz poklonjenog povjerenja naroda. U tom smislu, zastupnici/zastupnice izabrani/e u Sabor imaju pravo i obvezu zastupati interese naroda pri odlučivanju o osnovnim društvenim i političkim pitanjima unutar države. Budući da izabrani predstavnici naroda (zastupnici/zastupnice u Saboru) nemaju obvezujući, nego predstavnički mandat (članak 74. Ustava), oni nisu pravno vezani u svom djelovanju i odlučivanju u Saboru. Zastupnik/zastupnica nije vezan/a ni stavovima stranke čiji je član ni stavovima kluba zastupnika te ima pravo iznositi svoja osobna stajališta.

Svoju funkciju zastupnik/zastupnica ostvaruje ponajprije sudjelovanjem na sjednicama Sabora i na njima raspravljanjem i glasovanjem o dnevnim redom određenim pitanjima (članak 14. stavak 1. Poslovnika:81/13-53/20).

13. Unutarnje ustrojstvo i način rada Sabora uređeni su Poslovníkom:81/13-53/20. Osporenim člankom 293.a Poslovnika:81/13-53/20 koji je donesen zbog proglašenja epidemije/pandemije bolesti COVID-19 ograničen je broj zastupnika/zastupnica koji mogu nazočiti sjednici Sabora na način da svaki klub zastupnika ima pravo odrediti najmanje jednog člana koji će nazočiti na sjednici Sabora (članak 293.a stavak 3. Poslovnika:81/13-53/20), dok se na izračun broja zastupnika/zastupnica pojedinog kluba zastupnika na odgovarajući način primjenjuje izračun propisan člankom 132. stavkom 3. Poslovnika:81/13-53/20 (broj članova pojedinog kluba podijeli se sa četiri, s tim da se pri izračunu rezultat 0,50 i više korigira na više). Iz navedenog proizlazi da sjednici Sabora može nazočiti 1/4 članova pojedinog kluba zastupnika.

Odredbe o ograničenju broja pojedinog kluba zastupnika koji mogu nazočiti na sjednici Sabora ne primjenjuju se na predsjednika, odnosno potpredsjednika Sabora koji predsjedava sjednicom Sabora te do dva zastupnika/zastupnice ako su oni predlagatelji ili predstavnici predlagatelja akta (članak 293.a stavak 7. Poslovnika:81/13-53/20).

13.1. Obavijest o imenima i prezimenima zastupnika/zastupnica koji će nazočiti sjednici Sabora mora se dostaviti Tajništvu Sabora prije početka rasprave o točki dnevnog reda sjednice na kojoj ti zastupnici/zastupnice imaju pravo nazočiti. Pritom je u pojedinačnoj raspravi dopušteno izmjenjivanje zastupnika/zastupnica čija imena i prezimena su dostavljena Tajništvu Sabora s članovima kluba zastupnika ili sa zastupnicima/zastupnicama koji nisu članovi kluba zastupnika (članak 293.a stavak 8. Poslovnika:81/13-53/20).

13.2. Vrijeme koje zastupnik/zastupnica u raspravi može govoriti skraćeno je na pet minuta, odnosno na deset minuta kod predstavnika klubova zastupnika (članak 293.a stavak 10. Poslovnika:81/13-53/20).

14. Ustavni sud utvrđuje da mjere sadržane u članku 293.a Poslovnika imaju legitiman cilj - zaštitu zdravlja i života saborskih zastupnika/zastupnica radi sprečavanja i suzbijanja širenja epidemije/pandemije COVID-19.

14.1. Podnositelji zahtjeva ne odriču legitimnost cilja tih mjera, no smatraju da su one pretjerane jer onemogućavaju zastupnike/zastupnice da u punom kapacitetu sudjeluju u radu Sabora, osobito da mogu slobodno iznositi svoja stajališta, uključujući i repliciranje predlagatelju zakona. Smatraju da se legitimni cilj može postići drugim mjerama, koje ne ograničavaju zastupnike/zastupnice u izvršavanju njihove funkcije, što dokazuje i organizacija glasovanja propisana osporenim člankom Poslovnika:81/13-53/20.

15. Osporenom odredbom ograničen je broj zastupnika/zastupnica koji mogu nazočiti sjednici Sabora na 1/4 članova pojedinog kluba zastupnika, na koji način je ostalim zastupnicima/zastupnicama onemogućeno nazočiti sjednicama Sabora i sudjelovati u raspravi. Broj zastupnika/zastupnica koji mogu nazočiti sjednici Sabora (1/4 članova pojedinog kluba zastupnika) je ispod obične većine (kvoruma) potrebnih prisutnih zastupnika/zastupnica za donošenje odluka, pa i za donošenje odluke o prihvaćanju dnevnog reda sjednice Sabora i početka sjednice Sabora. Naime, na samoj sjednici Sabora nije nužno da bude prisutna većina zastupnika/zastupnica, ali za početak sjednice Sabora potrebna je većina svih zastupnika/zastupnica. Taj kvorum se ne može mijenjati Poslovníkom:81/13-53/20 jer je člankom 82. stavkom 1. Ustava određeno da, ako nije Ustavom drugačije određeno, Sabor donosi odluke većinom glasova, a Ustavom takva mogućnost nije predviđena.

Izmjenjivanje članova kluba zastupnika na sjednici je dozvoljeno samo u slučaju pojedinačne rasprave. Međutim, izmjenjivanje zastupnika/zastupnica nije dozvoljeno tijekom izlaganja predlagatelja. Na taj način onemogućeno je zastupnicima/zastupnicama koji nisu nazočni/e na sjednici Sabora da predlagatelju kroz repliku postavljaju pitanja i da iznose svoja stajališta. Isto tako, osporenim odredbom skraćeno je vrijeme govora zastupnika/zastupnica u raspravi na pet minuta, odnosno na deset minuta ako govori predstavnik kluba zastupnika.

15.1. S druge strane, osporenim odredbom propisano je da glasanje može biti organizirano, osim u dvorani za sjednice Sabora, i elektroničkim putem i/ili dizanjem ruke u jednoj ili više prostorija izvan dvorane za sjednice Sabora.

Iz navedenog proizlazi da je nazočnost na sjednicama Sabora i sudjelovanje u raspravi zastupnika/zastupnica ograničeno zbog ograničenja broja zastupnika/zastupnica u sabornici i trajanja sjednice, dok je istovremeno svim zastupnicima/zastupnicama omogućeno glasovati o zaključenim točkama dnevnog reda, neovisno o tome jesu li u sabornici, elektroničkim putem i/ili dizanjem ruke u jednoj ili više prostorija izvan dvorane za sjednice Sabora u zgradi Sabora. Drugim riječima, očito postoje tehničke mogućnosti i za drugačiji način organiziranja rada Sabora u općepoznatim okolnostima koji ne ograničava prava i dužnosti zastupnika/zastupnica koja im izvorno po Ustavu pripadaju na osnovi ostvarenog i neobvezujućeg mandata.

Ni iz obrazloženja konačnog prijedloga osporene odredbe ni iz očitovanja Odbora za Ustav nije razvidno jesu li razmatrane mjere koje bi bile manje ograničavajuće za ostvarenje prava i dužnosti zastupnika/zastupnica da sudjeluju na sjednicama i na njima raspravljaju, odnosno zašto bi usvojene mjere bile opravdane, kraj situacije da već postoje tehničke mogućnosti koje omogućuju glasovanje svim zastupnicima/zastupnicama neovisno o tome jesu li u sabornici.

16. Polazeći od toga da su vladavina prava i demokratski višestranački sustav dvije od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava, svako ograničenje u izvršavanju prava i dužnosti zastupnika/zastupnica koja im po Ustavu pripadaju, mora imati objektivno i razumno opravdanje.

U navedenim okolnostima takvog opravdanja, za sada, Ustavni sud ne nalazi.

16.1. Slijedom navedenog, na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona, odlučeno je kao u točki I. izreke.

17. S obzirom na to da je o zahtjevu za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom odlučeno, prijedlog podnositelja zahtjeva na temelju članka 45. Ustavnog zakona Ustavni sud nije razmatrao.

18. Odluka o objavi temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka II. izreke odluke).

PREDSJEDNIK
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.