

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01. i 76/10.), na sjednici održanoj 20. prosinca 2013. donio je

## ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukida članak 42. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (»Narodne novine« broj 24/11., 61/11. i 27/13.).

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

### O b r a z l o ž e n j e

#### I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Socijaldemokratska partija Hrvatske (u daljnjem tekstu: predlagateljica), koju zastupa Vesna Alaburić, odvjetnica iz Zagreba, podnijela je prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 42. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (»Narodne novine« broj 24/11., 61/11. i 27/13.).

Kad se Ustavni sud u ovoj odluci referira na Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe u integralnom tekstu koji je danas na snazi, koristi se kraticom: ZoFPAIP.

2. Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe donio je 6. saziv Hrvatskog sabora na 22. sjednici održanoj 11. veljače 2011. (u daljnjem tekstu: ZoFPAIP/11). Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 24 od 23. veljače 2011. Stupio je na snagu 3. ožujka 2011.

2.1. Do donošenja ove odluke ZoFPAIP/11 izmijenjen je i dopunjen dva puta.

6. saziv Hrvatskog sabora donio je na 23. sjednici održanoj 20. svibnja 2011. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 61 od 3. lipnja 2011. Stupio je na snagu 11. lipnja 2011.

7. saziv Hrvatskog sabora donio je na 7. sjednici održanoj 22. veljače 2013. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (u daljnjem tekstu: ZID ZoFPAIP/13). Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 27 od 4.

ožujka 2013. Stupio je na snagu 12. ožujka 2013.

Odbor za zakonodavstvo 7. saziva Hrvatskog sabora utvrdio je na 45. sjednici održanoj 16. travnja 2013. pročišćeni tekst ZoFPAIP-a, koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 48 od 24. travnja 2013.

## II. OSPORENI ČLANAK 42. ZoFPAIP-a

3. Osporeni članak 42. nalazi se u glavi VIII. ZoFPAIP-a pod nazivom »Administrativne sankcije«. Članak 42. ZoFPAIP/11 glasio je:

»Članak 42.

Neovisno o prekršajnoj odgovornosti, politička stranka, nezavisni zastupnik, zastupnik nacionalnih manjina i nezavisni član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji u propisanom roku javno ne objave godišnje financijske izvještaje, sukladno članku 39. stavku 2. ovoga Zakona, gube pravo na redovito godišnje financiranje iz državnog proračuna, odnosno proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, za razdoblje od tri mjeseca.

Odluku o gubitku prava na redovito godišnje financiranje iz državnog proračuna za razdoblje od tri mjeseca, sukladno stavku 1. ovoga članka, na prijedlog Državnog ureda za reviziju donosi Odbor za Ustav, Poslovník i politički sustav Hrvatskoga sabora.

Odluku o gubitku prava na redovito godišnje financiranje iz proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje od tri mjeseca, sukladno stavku 1. ovoga članka, donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.«

3.1. Člankom 35. ZID-a ZoFPAIP/13 izmijenjen je članak 42. ZoFPAIP/11 tako da su iz stavka 1. brisani zarez i riječi »zastupnik nacionalnih manjina«. Sukladno tome, pročišćeni tekst članka 42. stavka 1. ZoFPAIP-a glasi:

»Članak 42.

Neovisno o prekršajnoj odgovornosti, politička stranka, nezavisni zastupnik i nezavisni član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji u propisanom roku javno ne objave godišnje financijske izvještaje, sukladno članku 39. stavku 2. ovoga Zakona, gube pravo na redovito godišnje financiranje iz državnog proračuna, odnosno proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, za razdoblje od tri mjeseca.

(...)

Stavci 2. i 3. članka 42. ZoFPAIP/11 do sada nisu mijenjani ni dopunjavani.

## III. PRIGOVORI PREDLAGATELJICE

4. Predlagateljica smatra da članak 42. ZoFPAIP-a nije u suglasnosti s člankom 16. Ustava u vezi s člancima 6. i 43. Ustava. Navodi da pravo na slobodu okupljanja i udruživanja pripada korpusu temeljnih ljudskih prava i sloboda. Ističe da je to pravo

izrijekom zajamčeno brojnim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima: »Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (čl. 22.), Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl. 11.) i Poveljom o temeljnim pravima Europske unije (čl. 12.)« te da obuhvaća pravo građana na slobodno udruživanje u političke stranke. Ističe da je pravo na slobodno udruživanje zajamčeno i Ustavom (člankom 43.), te da je Ustavom posebno zajamčeno i pravo građana na slobodno osnivanje političkih stranaka (člankom 6). U prijedlogu dalje navodi:

»1.1. Političke stranke od vitalnog su značaja za očuvanje i funkcioniranje moderne predstavničke demokracije. One su, zapravo, njen kamen temeljac. One obavljaju brojne iznimno važne društvene funkcije od kojih su svakako najznačajnije: okupljanje i mobiliziranje građana oko različitih pitanja od općeg i zajedničkog interesa, artikulacija interesa građana, te oblikovanje i posredovanje njihovih različitih političkih i svjetonazorskih opredjeljenja, omogućavanje građanima da izaberu između različitih političkih opcija i programa, oblikovanje javnih politika i njihova provedba, regrutiranje i osposobljavanje osoba za obnašanje javnih funkcija, organiziranje parlamenta i vlade. Stoga ne čudi da se pravo građana na udruživanje u političke stranke smatra jednim od esencijalnih sastavnica prava na slobodu udruživanja i jednim od najvažnijih prava na indeksu zajamčenih ljudskih prava i sloboda. Posebice stoga što je to pravo usko povezano i s brojnim drugim pravima i slobodama kao što su to, primjerice, pravo na javno okupljanje, pravo na slobodu misli, mišljenja i izražavanja i druga prava.«

Obrazlaže da relevantna judikatura međunarodnih sudova ovlaštenih za tumačenje i primjenu međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima, posebice Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) i Suda pravde Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU), nedvojbeno potvrđuje da svako ograničavanje nekog zajamčenog ljudskog prava i/ili slobode (uključujući pravo na slobodu udruživanja) da bi bilo opravdano u demokratskom društvu mora kumulativno ispuniti tri predujeta: biti propisano zakonom, imati legitimnu svrhu i biti neophodno i razmjerno za ostvarivanje te svrhe.

Predlagateljica napominje da vrlo bogata judikatura navedenih sudova svjedoči o iznimnom, konstitucionalnom značaju upravo načela razmjernosti. Nadalje obrazlaže da je načelo razmjernosti jedno od općih/univerzalnih pravnih načela. Ono osigurava pravičnost u primjeni i tumačenju zakona i omogućava, u specifičnim okolnostima svakog slučaja, posebice, uspostavljanje razborite i pravične ravnoteže između neke nametnute restriktivne mjere (sankcije) i težine i ozbiljnosti zabranjenog ponašanja/djela. Osobito je to načelo imperativno primjenjivo i važno u kontekstu međunarodnim ugovorima i domaćim ustavima zajamčenih temeljnih ljudskih prava i sloboda. Hrvatski ustavotvorac smatra to načelo toliko važnim da ga je *expressis verbis* inkorporirao u Ustav.

Dalje napominje da se s ustavnopravnog aspekta svaki zakon koji regulira djelatnost političkih stranaka, kao i svaka mjera, ograničenje ili sankcija nametnuta političkoj stranci, mora razmatrati u svjetlu i kontekstu zajamčenih ljudskih prava i sloboda, to jest prava na slobodu udruživanja.

Nedvojbenim smatra da su političke stranke dužne javno polagati račun o porijeklu svojih sredstava i imovine. To je, prema navodima predlagateljice, opravdano legitimnim javnim interesom za zakonitim i transparentnim funkcioniranjem političkih stranaka i čini

pravni standard u svim demokratskim zemljama, a hrvatski ga Ustav eksplicite ističe u članku 6. stavku 3.

4.1. Predlagateljica smatra da spomenuti gubitak prava političkih stranaka na financiranje iz proračuna, propisan člankom 42. ZoFPAIP-a, predstavlja ograničenje propisano zakonom radi zaštite legitimnog cilja. To ograničenje, međutim, prema stajalištu predlagateljice, predstavlja flagrantno kršenje načela razmjernosti, koje je imperativno u ovakvim i sličnim slučajevima. Zaključuje da ono nije razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. U prijedlogu navodi sljedeće obrazloženje:

»(i) Za razliku od administrativne sankcije propisane člankom 41. koja poštuje načelo razmjernosti, sporna zakonska odredba (čl. 42.), na način kako je formulirana, apsolutno onemogućava primjenu tog načela ovisno o težini propusta, te specifičnim okolnostima i činjenicama svakog pojedinog slučaja. Radi se o drastičnoj sankciji peremptorne naravi, obvezujućom za sve slučajeve bez razlike. Tijelo koje odlučuje o toj sankciji (saborski Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav) zapravo ne odlučuje ni o čemu, a njegova odluka o sankciji suštinski je tek deklaratorne naravi. Odboru nije omogućeno da primjenom načela razmjernosti odluči o svakom konkretnom slučaju ovisno o njegovim specifičnim okolnostima i težini prekršaja.

(ii) Sporna zakonska odredba ne razlikuje neobjavljivanje godišnjeg financijskog izvještaja od zakašnjenja objavljivanja izvještaja (objavljivanja po proteku Zakonom utvrđenog roka), pa propisuje istovjetnu administrativnu sankciju za obje situacije.

(iii) Sporna zakonska odredba ne razlikuje zakašnjenje u objavi godišnjeg financijskog izvještaja od nekoliko sati ili dana od višetjednog ili višemjesečnog zakašnjenja, pa propisuje istovjetnu administrativnu sankciju za svako zakašnjenje.

(iv) Tako definirana administrativna sankcija očigledno nema svrhu motivirati na ispunjenje propuštene obveze. Sporna odredba nije primjerena za zaštitu legitimne svrhe zbog koje je propisana. Ona objektivno, postiže upravo suprotan učinak, jer demotivira stranke/nezavisne zastupnike/članove predstavničkih tijela, koji iz bilo kojeg razloga (pa i opravdanoga) zakasne s objavom izvještaja, da uopće objave izvještaj na svojim web-stranicama. Potpuno je neprihvatljivo i krajnje nerazmjerno da se, primjerice, jednodnevno zakašnjenje u dostavi izvještaja nadležnom državnom tijelu koje kontrolira zakonitost financijskog poslovanja stranke (što je svakako primarni cilj Zakona) sankcionira obustavom isplate sredstava iz državnog proračuna srazmjerno jednome danu, dok se jednodnevno zakašnjenje s objavom izvješća na web-stranici stranke (što je, ipak, sekundarni cilj) sankcionira obustavom isplate za razdoblje od tri mjeseca, premda i jedna i druga sankcija služe zaštitu istog legitimnog cilja. Nema nikakvog razboritog opravdanja za tako različite administrativne sankcije.

(v) Visina propisane administrativne kazne, na način na koji je propisana, pa i za kašnjenje s objavom od jednoga dana, *prima facie* je nerazmjerna u odnosu na legitimnu svrhu koja se njome želi postići. Gubitak prava na redovito godišnje financiranje iz državnog proračuna, odnosno proračuna jedinice lokalne i regionalne samouprave, za razdoblje od tri mjeseca, u slučaju stranaka koje imaju najviše zastupnika u Saboru može predstavljati sankciju strožu i od maksimalne novčane kazne za prekršaj što je očito nerazmjerno naravi i težini propusta na koji se administrativna

sankcija odnosi. Takva sankcija može ozbiljno ugroziti djelovanje političke stranke ili pojedinca o kojima se radi. Propisana kazna stoga nije ni neophodna ni razmjerna u demokratskome društvu jer se zaštita legitimnog cilja kojemu služi može učinkovito postići i blažim sankcijama od propisane.

(...)

(vii) Najzad, sporna zakonska odredba, na način na koji je propisana, nije razmjerna zaštiti legitimne svrhe/cilja jer predstavlja kaznu, a ne poticaj za otklanjanje propusta (kao što to čini administrativna sankcija iz čl. 41. Zakona), a kako je isti propust neobjavlivanja financijskih izvještaja u datome roku prekršaj za koji se počinitelj kažnjava novčanom kaznom, proizlazi da se radi o kumulativnom kažnjavanju zbog istog propusta, što je u suprotnosti i s pravnim načelom non bis in idem.«

4.2. Predlagateljica predlaže da Ustavni sud osporeni članak 42. ZoFPAIP-a poništi (podredno ukine) zbog nesuglasnosti s Ustavom.

4.3. Budući da je predlagateljica svoje prigovore usmjerila samo na političke stranke, Ustavni sud je u ovom ustavnosudskom postupku razmatrao osporeni članak 42. ZoFPAIP-a s aspekta političkih stranaka. Naglašava, međutim, da se pravna stajališta utvrđena u ovoj odluci odgovarajuće primjenjuju i na nezavisne zastupnike i nezavisne članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u smislu članka 42. stavka 1. ZoFPAIP-a.

#### IV. MJERODAVNE USTAVNE I KONVENCIJSKE ODREDBE

5. Za ocjenu osnovanosti prijedloga predlagateljice mjerodavne su pojedine odredbe članka 3., 6., 16. i 43. Ustava, koje glase:

»Članak 3.

»... vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 6.

Osnivanje političkih stranaka je slobodno.

(...)

Stranke moraju javno polagati račun o porijeklu svojih sredstava i imovine.

(...)

Zakonom se uređuje položaj i financiranje političkih stranaka.«

»Članak 16.

Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem

u svakom pojedinom slučaju.«

»Članak 43.

Svakom se jamči pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve. ...

Pravo slobodnog udruživanja ograničeno je zabranom nasilnog ugrožavanja demokratskoga ustavnog poretka, te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske.«

5.1. Članak 11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 4/02., 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija) glasi:

»Članak 11.

## SLOBODA OKUPLJANJA I UDRUŽIVANJA

1. Svatko ima pravo na ... slobodu udruživanja s drugima, ...

2. Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj članak ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.«

## V. OCJENA USTAVNOG SUDA

6. Ustavni sud podsjeća da Ustav, za razliku od Konvencije, izriječno propisuje načelo razmjernosti (»Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.« – članak 16. stavak 2. Ustava). Slično zabrani diskriminacije (uređenoj člankom 14. Ustava i člankom 14. Konvencije), načelo razmjernosti nije »klasično« materijalno ili supstancijalno ustavno pravo. Više je riječ o načelu za interpretaciju ostalih materijalnih ustavnih prava, koje može biti povrijeđeno samo zajedno s nekim od tih prava, ali ne i zasebno.

Sukladno tome, prvo je potrebno odgovoriti potpada li osporeni članak 42. stavak 1. ZoFPAIP-a pod domašaj materijalnih ustavnih prava koja proizlaze iz članka 6. u vezi s člankom 43. Ustava.

1) Potpada li članak 42. stavak 1. ZoFPAIP-a pod domašaj članka 6. u vezi s člankom 43. Ustava?

7. Političke stranke i sloboda njihova osnivanja izraz su demokratskog višestranačkog sustava kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske u smislu članka 3. Ustava (članak 1. Zakona o političkim strankama).

Ustavni sud prihvaća ustaljena stajališta ESLJP-a o značenju političkih stranaka u

demokratskom društvu, koje ESLJP razmatra u svjetlu prava na slobodu udruživanja zajamčenog člankom 11. Konvencije. U predmetu *Selmouni protiv Francuske* (presuda, veliko vijeće, 28. srpnja 1999., zahtjev br. 25803/94) ESLJP je utvrdio: »Sve veći standard koji se traži u području zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda neizbježno zahtijeva čvršću odlučnost u procjenjivanju kršenja temeljnih vrijednosti demokratskih društava« (§ 101. presude). U predmetu *Ujedinjena komunistička partija Turske i drugi protiv Turske* (presuda, veliko vijeće, 30. siječnja 1998., zahtjev br. 19392/92) ESLJP je obrazložio značenje demokracije za tumačenje i primjenu Konvencije:

»45. Demokracija je bez sumnje temeljno obilježje europskog javnog poretka. To je razvidno u prvom redu iz preambule Konvencije koja utvrđuje vrlo jasnu vezu između Konvencije i demokracije potvrđujući da se održavanje i daljnja realizacija ljudskih prava i temeljnih sloboda najbolje osigurava, s jedne strane, kroz istinsku političku demokraciju i, s druge strane, kroz zajedničko razumijevanje i poštovanje ljudskih prava. Preambula dalje potvrđuje da europske države imaju zajedničko nasljeđe političke tradicije, ideala, sloboda i vladavine prava. Sud je primijetio da se u zajedničkom nasljeđu moraju tražiti duboko usađene vrijednosti Konvencije; nekoliko puta je istaknuo da je Konvencija sastavljena da održi i promovira ideale i vrijednosti demokratskog društva.

Uz to, članci 8., 9., 10. i 11. Konvencije zahtijevaju da se miješanje u uživanje prava iz tih članaka mora mjeriti kriterijem onog što je 'nužno u demokratskom društvu'. Jedini tip potrebe koji je kadar opravdati miješanje u neka od tih prava stoga je onaj koji može tvrditi da je iznikao iz 'demokratskog društva'. Demokracija tako izgleda kao jedini politički model koji Konvencija uzima u obzir i u skladu s tim jedino je s njom usuglašena.«

ESLJP opetovano naglašava da pravo na osnivanje i djelovanje političkih stranaka (the right of creation and operation of political parties) potpada pod zaštitu članka 11. Konvencije te da političke stranke u demokratskom društvu imaju specifične, pravno utemeljene funkcije u izbornim procesima i u oblikovanju javnih politika i javnog mnijenja (predmet *Vona protiv Mađarske*, presuda, 9. srpnja 2013., zahtjev br. 35943/10, § 56.).

7.1. Članak 6. stavak 5. Ustava propisuje da se zakonom uređuje financiranje političkih stranaka. Sukladno tome, ustavotvorac smatra da su materijalne osnove političkih stranaka bitne za njihovo djelovanje jer o političkim strankama ovisi ostvarenje demokratskog višestranačkog sustava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava). Budući da se članak 42. ZoFPAIP-a tiče financiranja političkih stranaka, on nesporno potpada pod domašaj članka 6. u vezi s člankom 43. Ustava. Ustavni sud je stoga nadležan ispitati suglasnost članka 42. ZoFPAIP-a s aspekta tih članaka Ustava, zasebno i/ili u svjetlu načela razmjernosti.

2) Predstavlja li članak 42. stavak 1. ZoFPAIP-a miješanje u prava političkih stranaka?

8. Osporenu zakonsku mjeru, propisanu člankom 42. stavkom 1. ZoFPAIP-a, zakonodavac je kvalificirao kao administrativnu sankciju koja pogađa političku stranku, nezavisnog zastupnika i nezavisnog člana predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji u propisanom roku javno ne objave godišnje

financijske izvještaje sukladno članku 39. stavku 2. ZoFPAIP-a, koji glasi:

»Objavljivanje financijskih izvještaja

Članak 39.

(...)

Političke stranke, nezavisni zastupnici i članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izabrani s lista grupe birača dužni su godišnje financijske izvještaje objaviti na svojim web-stranicama, najkasnije do 1. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu.

(...)

Administrativna sankcija, propisana osporenim člankom 42. stavkom 1. ZoFPAIP-a, sastoji se od gubitka prava na redovito godišnje financiranje iz državnog proračuna, odnosno proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: proračun), za razdoblje od tri mjeseca.

Sukladno tome, nesporno je da osporena zakonska mjera (administrativna sankcija koja se sastoji od gubitka prava na tromjesečni iznos novčanih sredstava iz proračuna) predstavlja miješanje u pravo političkih stranaka na godišnje financiranje u određenom iznosu koje im je priznato zakonom. Pribroji li se tome i prekršajna sankcija iz članka 43. ZoFPAIP-a (to jest novčana kazna koju politička stranka mora platiti zbog istog propusta za koji je već administrativno kažnjena – v. točku 12. obrazloženja ove odluke), čini se nedvojbenim da povreda članka 39. stavka 2. ZoFPAIP-a zapravo izravno utječe na materijalnu osposobljenost političke stranke da provodi svoj program i programske aktivnosti u punom opsegu (u mjeri u kojoj se njezine programske aktivnosti temelje na broju zastupnika u Hrvatskom saboru odnosno broju članova u predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kao mjerilu za utvrđivanje godišnjeg iznosa koji se pojedinoj političkoj stranci dodjeljuje iz proračuna, sukladno ZoFPAIP-u).

3) Je li osporena zakonska mjera iz članka 42. stavka 1. ZoFPAIP-a opravdana?

*a) Legitimni cilj*

9. U obrazloženju Prijedloga zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe PZ br. 544, klasa: 013-03/10-03/01, ur. broj: 5030109-10-1 od 6. svibnja 2010., koji je Vlada Republike Hrvatske dostavila Hrvatskom saboru na prvo čitanje (u daljnjem tekstu: PZ/10), između ostaloga je istaknuto:

»... evaluacija financiranja političkih stranaka u Republici Hrvatskoj, provedena je i od strane GRECO-a (*The Group of States Against Corruption*). Na plenarnom zasjedanju GRECO-a u Strasbourgu od 30. studenoga do 4. prosinca 2009. godine, usvojeno je završno Izvješće o provođenju III. kruga evaluacije GRECO-a za Republiku Hrvatsku, te je izdano 6 preporuka na temu financiranja političkih stranaka i to:

– da se osigura da godišnji računi političkih stranaka uključuju subjekte koji su izravno ili

neizravno povezani s političkom strankom ili su pod njenom kontrolom, uključujući potporu koju pružaju ti subjekti, kao i donacije pojedinim stranačkim kandidatima;

– da se zakonom jasno odrede rokovi za objavu godišnjih izvješća političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata;

– da se usklade odredbe o financiranju izborne kampanje sadržane u raznim izbornim zakonima, kao i da se usklade te odredbe sa normama utvrđenima Zakonom o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata iz 2006. godine, na taj način da obuhvate, između ostalog, razinu detaljnosti, učestalost izvješćivanja i objavljivanja donacija strankama, listama i kandidatima, uključujući i tijekom izborne kampanje;

– da se nadzor godišnjih financijskih izvješća političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata nadopuni specifičnim praćenjem financiranja njihove kampanje, koji će se izvršiti tijekom ili nedugo nakon predsjedničkih, parlamentarnih i lokalnih izbora;

– da se osigura uspostava neovisnih mehanizama/tijela za praćenje financiranja političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata i njihovih izbornih kampanja, te dade takvom mehanizmu /tijelima mandat, ovlasti kao i financijska i kadrovska sredstva za učinkovit i proaktivan nadzor takvog financiranja, za istraživanje navodnih kršenja propisa o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, kao i da se, prema potrebi, izreknu administrativne sankcije;

– da se uspostave, uz postojeće kaznene sankcije, a) fleksibilnije sankcije koje se odnose na povredu propisa o financiranju političkih stranaka nezavisnih lista i kandidata, uključujući administrativne sankcije i b) učinkovite, razmjerne i odvraćajuće sankcije za kršenje postojećih propisa i propisa koji se tek trebaju donijeti, a vezani su uz financiranje izbornih kampanja sukladno različitim izbornim zakonima.

Temeljem rezultata provedene analize i uočenih nedostataka u provedbi Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata i uvažavajući preporuke GRECO-a, ovim Prijedlogom zakona predlaže se unaprjeđenje sustava financiranja političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, nadogradnjom postojećih zakonskih rješenja u svim navedenim pitanjima koja su nedostavno uređena te kvalitetnijim i primjerenijim rješenjima pojedinih pitanja koja su značajna za zakonitost i pravilnost provedbe izbora.«

Cilj je ZoFPAIP-a, prema tome, unaprjeđenje sustava financiranja političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata te unaprjeđenje financiranja izborne promidžbe, ali i cjelovito uređenje tog pravnog područja radi sprečavanja koruptivnog ponašanja. U PZ/10 istaknuto je, naime, da je svrha ZoFPAIP-a i »jačanje povjerenja javnosti u političke procese« i »poboljšanje postojećeg sustava transparentnosti u financiranju političkih stranaka«.

U tom svjetlu, Ustavni sud utvrđuje da osporena zakonska mjera, propisana člankom 42. stavkom 1. ZoFPAIP-a, ima legitimni cilj u javnom interesu. To je poticanje pravne i financijske discipline političkih stranaka kad je riječ o njihovim zakonskim obvezama vezanim uz objavu izvora njihova financiranja i načina trošenja javnih sredstava.

*b) Razmjernost*

10. Ustavni sud primjećuje da je osporena zakonska mjera samo jedna u nizu »administrativnih sankcija« propisanih ZoFPAIP-om. Naime, glava VIII. ZoFPAIP-a pod nazivom »Administrativne sankcije« sadržava ukupno tri članka (40., 41. i 42.), kojima su propisane različite administrativne sankcije za povrede odredaba ZoFPAIP-a o ograničenju troškova izborne promidžbe te za nedostavljanje i neobjavljivanje financijskih izvještaja i izvješća o donacijama i troškovima izborne promidžbe. Istodobno, glava IX. ZoFPAIP-a pod nazivom »Prekršajne odredbe« (članci od 43. do 49.) sadržava odredbe o novčanim kaznama za prekršaje zbog povrede istih odredaba koje su ujedno i predmet administrativnih sankcija.

Proizlazi da se osporena zakonska mjera, sadržana u članku 42. stavku 1. ZoFPAIP-a, ne može promatrati izolirano, već u svjetlu cjelokupnog zakonskog okvira koji je relevantan za ocjenu o njezinoj razmjernosti u odnosu na cilj koji se njome nastojao postići. To su glave VIII. i IX. ZoFPAIP-a.

11. Ustavni sud prvo primjećuje da članak 41. ZoFPAIP-a propisuje drugačiji način određivanja administrativne sankcije od onog propisanog u osporenom članku 42. stavku 1. ZoFPAIP-a, iako je riječ o usporedivim situacijama. Članak 41. ZoFPAIP-a glasi:

»Članak 41.

Neovisno o prekršajnoj odgovornosti, obustavlja se isplata sredstava za redovito godišnje financiranje iz državnog proračuna, odnosno iz proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, političkoj stranci, nezavisnom zastupniku i članu predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izabranom s liste grupe birača koji ne dostave Državnom uredu za reviziju i Državnom izbornom povjerenstvu godišnji financijski izvještaj s propisanim priložima i u propisanom roku, sukladno članku 30. ovoga Zakona.

Isplata sredstava za redovito godišnje financiranje iz državnog proračuna, odnosno proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obustavlja se i političkoj stranci, nezavisnom zastupniku i članu predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izabranom s liste grupe birača koji ne objave podatke o donacijama primljenima tijekom godine, sukladno članku 26. ovoga Zakona.

Obustava isplate iz stavka 1. ovoga članka traje do dostave godišnjeg financijskog izvještaja Državnom uredu za reviziju i Državnom izbornom povjerenstvu, a obustava isplate iz stavka 2. ovoga članka traje do objave podataka o donacijama, a iznos isplate se umanjuje razmjerno vremenskom razdoblju zakašnjenja dostave, odnosno objave.

(...)

Sukladno tome, u slučaju iz članka 41. ZoFPAIP-a, administrativna sankcija za prekoračenje zakonskih rokova dostave izvještaja nadležnim tijelima odnosno objave traženih podataka sastoji se od »obustave isplate sredstava za redovito godišnje financiranje« iz proračuna. Obustava isplate traje do dostave izvještaja odnosno do objave podataka, pri čemu se iznos isplate »umanjuje razmjerno vremenskom razdoblju zakašnjenja dostave, odnosno objave«. Administrativna sankcija iz članka 41. ZoFPAIP-a, dakle, uvažava načelo razmjernosti.

Suprotno tome, osporena »administrativna sankcija«, propisana u članku 42. stavku 1. ZoFPAIP-a, ne poštuje taj ustavni zahtjev jer težinu sankcije ne čini ovisnom ni o okolnostima pojedinog slučaja ni o duljini trajanja formalne povrede zakona. Njome svako prekoračenje zakonskog roka za javnu objavu godišnjeg financijskog izvještaja iz članka 39. stavka 2. ZoFPAIP-a (v. točku 8. obrazloženja ove odluke) dovodi do uskrate novčanih sredstava iz proračuna (u iznosu na koji politička stranka ima pravo za razdoblje od tri mjeseca), neovisno o tome je li prekoračenje zakonskog roka za javnu objavu trajalo određeno (kraće ili duže) vrijeme ili je pak bila riječ o neobjavlivanju navedenog financijskog izvještaja.

11.1. Ustavni sud ne vidi nijedan objektivno opravdan i razuman razlog za razliku koja je učinjena u načinu propisivanja administrativnih sankcija u člancima 41. i 42. stavku 1. ZoFPAIP-a jer je riječ o usporedivim situacijama. Opravdanje koje bi bilo usmjereno na argument da je u članku 41. ZoFPAIP-a riječ o »obustavi isplate« određenog novčanog iznosa sredstava iz proračuna, a u članku 42. stavku 1. ZoFPAIP-a o »gubitku prava« na redovito godišnje financiranje u visini određenog novčanog iznosa sredstava iz proračuna, Ustavni sud ne bi mogao prihvatiti. Naime, očito je da nepovratna »obustava isplate« (novčanih sredstava) i »gubitak prava« (na novčana sredstva) u praksi proizvode istovjetan pravni učinak na pogođene adresate: i u jednom i u drugom slučaju oni ostaju bez određenog iznosa novčanih sredstava. Stoga je navedena razlika (obustava isplate vs. gubitak prava) samo terminološka, a mogla bi se tumačiti i kao nastojanje da se zamagli istovrsnost dviju različito uređenih pravnih situacija, za koje različito uređenje nema opravdanja.

12. Ustavni sud dalje primjećuje da je u osporenom članku 42. stavku 1. ZoFPAIP-a propisano kako se osporena administrativna sankcija određuje »neovisno o prekršajnoj odgovornosti«. Dosljedno tome, u članku 43., koji je sadržan u glavi IX. ZoFPAIP-a pod nazivom »Prekršajna odredbe«, propisano je:

»Članak 43.

Novčanom kaznom za prekršaj kaznit će se:

(...)

– politička stranka, nezavisni zastupnik, član predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izabran s liste grupe birača, nositelj nezavisne liste, odnosno nositelj liste grupe birača i kandidat koji u propisanom roku javno ne objave financijske izvještaje, sukladno odredbi članka 39. ovoga Zakona.

Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka politička stranka kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od 50.000,00 do 500.000,00 kuna.

(...)

13. U osnovi, i članak 42. stavak 1. i članak 43. ZoFPAIP-a propisuju novčane sankcije koje pogađaju političke stranke, pri čemu je kod (osporene) »administrativne sankcije« (članak 42. stavak 1.) riječ o trajnom i nepovratnom »gubitku prava« na novčana sredstva koja političkoj stranci pripadaju po zakonu, dok je kod »prekršajne kazne« (članak 43.) riječ o obvezi plaćanja novčane kazne u određenom iznosu. U točki

11.1. obrazloženja ove odluke već je rečeno da se razlike u opisu bića sankcija moraju smatrati isključivo terminološkima, budući da obje sankcije u praksi proizvode istovjetan pravni učinak na pogođene adresate.

Ipak, postoji razlika kad je riječ o poštovanju načela razmjernosti u propisivanju tih dviju sankcija.

Prekršajna (novčana) kazna u smislu članka 43. ZoFPAIP-a određuje se političkoj stranci u iznosu od 50.000,00 do 500.000,00 kuna, ovisno o okolnostima konkretnog slučaja, što je u skladu s ustavnim zahtjevom razmjernosti ovisno o »naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju« (članak 16. stavak 2. Ustava).

Suprotno tome, osporena »administrativna sankcija«, propisana u članku 42. stavku 1. ZoFPAIP-a, ne poštuje taj ustavni zahtjev jer težinu sankcije ne čini ovisnom ni o okolnostima pojedinog slučaja ni o duljini trajanja prekršaja, što je već objašnjeno u točki 11. obrazloženja ove odluke.

14. Ustavni sud u ovom postupku nije posebno ispitivao krije li se u opisanom zakonskom uređenju (to jest u kumulativnoj primjeni članka 42. stavka 1. i članka 43. ZoFPAIP-a) zapravo dvostruko kažnjavanje za isti propust u ispunjenju iste zakonske obveze.

Ustavni sud ograničava se na utvrđenje da je osporena zakonska mjera, propisana u članku 42. stavku 1. ZoFPAIP-a, nesuglasna s Ustavom zbog svoje očite nerazmjernosti u odnosu prema cilju koji se njome nastojao postići. Naime, administrativna sankcija iz članka 42. stavka 1. ZoFPAIP-a jednako pogađa političku stranku i onda kad je težina njezina propusta u smislu članka 39. stavka 2. ZoFPAIP-a neznatna (primjerice, zakašnjenje s objavom izvješća jedan dan) i onda kad je težina njezina propusta značajna (primjerice, kad uopće ne objavi izvješće), a ne otvara ni mogućnost procjene osobitih okolnosti svakog pojedinog slučaja. Prema tome, osporena zakonska mjera ne poštuje ustavni zahtjev da ograničenje zakonskog prava političkih stranaka na sredstva iz proračuna mora biti »razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju«, kako je to propisano u članku 16. stavku 2. Ustava.

Zbog toga je osporena zakonska mjera, sadržana u članku 42. stavku 1. ZoFPAIP-a, u nesuglasnosti s člankom 16. stavkom 2. u vezi s člancima 6. i 43. Ustava.

15. Zakonodavac je slobodan, u provedbi ove odluke, sam procijeniti opravdanost i svrsishodnost daljnjeg kumuliranja prekršajnih i administrativnih sankcija za iste povrede ZoFPAIP-a. Ustraje li Hrvatski sabor na takvom rješenju, Ustavni sud dužan je upozoriti na potrebu stroge razmjernosti kumulativnog (administrativnog i prekršajnog) sankcioniranja političkih stranaka za iste povrede zakona, ali i na neprihvatljivost propisivanja takvih »administrativnih sankcija« iza kojih bi se zapravo krila (još jedna) prekršajna kazna.

4) Članak 42. stavci 2. i 3. ZoFPAIP-a

16. U stavcima 2. i 3. članka 42. ZoFPAIP-a propisano je da odluku o gubitku prava na redovito godišnje financiranje iz državnog proračuna za razdoblje od tri mjeseca

donosi Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora na prijedlog Državnog ureda za reviziju. Slično tome, odluku o gubitku prava na redovito godišnje financiranje iz proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (v. točku 3. obrazloženja ove odluke).

17. Kad je riječ o stavcima 2. i 3. članka 42. ZoFPAIP-a, predlagateljica navodi:

»(vi) Sporna je zakonska odredba krajnje problematična s ustavnopravnog aspekta i zato što propisuje da odluku o sankciji donosi Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora, a ne neko nezavisno tijelo. To je eklatantno kršenje jednog od temeljnih načela prirodnog prava da nitko ne može suditi (odlučivati) u slučaju u kojem je stranka ili u kojem ima interes *friemo debet esse iudex in propria causa*/ To je načelo primjenjivo u svim slučajevima, jer pravda ne samo da mora biti zadovoljena, već i mora izgledati (ostavljati dojam) da je zadovoljena. Članovi spomenutog saborskog Odbora su i članovi političkih stranaka. Dakle, čak i da im sporna zakonska odredba omogućava diskrecijsko pravo da primjenom načela razmjernosti utvrđuju sankciju ovisno o okolnostima svakog slučaja (što im sporna norma ne omogućuje), njihova odluka teško da bi mogla ostaviti dojam pravičnosti (i nepristrane primjene načela razmjernosti) s obzirom da članovi Odbora imaju interes u stvari o kojoj se odlučuje (bilo kao pripadnici stranke o kojoj se radi ili njoj konkurentnih stranaka).«

18. Osim zbog toga što stavci 2. i 3. članka 42. ZoFPAIP-a ne mogu pravno egzistirati bez ukinutog stavka 1. tog članka jer su s njim organski povezani, Ustavni sud ocjenjuje da stavke 2. i 3. članka 42. ZoFPAIP-a treba ukloniti iz pravnog poretka i zbog njihove nedorečenosti, ali i zbog neizvjesnih pravnih učinaka do kojih bi u praksi mogla dovesti njihova primjena. Uz zakonska rješenja koja su propisana u članku 42. stavcima 2. i 3. ZoFPAIP-a, naime, nedostaju mehanizmi koji bi osigurali njihovu urednu provedbu u praksi, a posve je nejasan i put pravne zaštite koji bi političkim strankama osiguravao djelotvornu pravnu zaštitu protiv nezakonitog ili arbitrarnog odlučivanja nadležnih tijela o gubitku njihovih prava na redovito godišnje financiranje iz proračuna za razdoblje od tri mjeseca, što nije suglasno sa zahtjevima koji za zakone proizlaze iz vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

Ti su nedostaci posebno vidljivi na razinama područne (regionalne) i lokalne samouprave jer je nadležnost za odlučivanje o gubitku prava političkih stranaka (na financiranje iz proračuna) dana isključivo lokalnim predstavničkim tijelima. Prigovori predlagateljice u tom se svjetlu pokazuju osnovanima.

19. Sukladno navedenom, na temelju članka 55. stavka 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) odlučeno je kao u točki I. izreke.

20. Objava odluke (točka II. izreke) temelji se na članku 29. stavku 1. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-2986/2013

Zagreb, 20. prosinca 2013.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica

**dr. sc. Jasna Omejec, v. r.**