

Ustavni sud Republike Hrvatske

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju (Narodne novine, broj 90/05)

1. UKIDA SE ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNOM OKUPLJANJU ZBOG FORMALNE PROTUUSTAVNOSTI (NIJE DONESEN POTREBNOM VEĆINOM GLASOVA ZASTUPNIKA).

2. ZAKONOM O JAVNOM OKUPLJANJU RAZRAĐUJU SE USTAVOM UTVRĐENA LJUDSKA PRAVA I TEMELJNE SLOBODE IZ GLAVE III. ODJELJKA 2. USTAVA (OSOBNJE I POLITIČKE SLOBODE I PRAVA), TO JE ZA DONOŠENJE IZMJENA I/ILI DOPUNA TOG ZAKONA, PREMA ODREDBAMA ČLANKA 82. STAVKA 2. USTAVA, POTREBNA VEĆINA GLASOVA SVIH ZASTUPNIKA U HRVATSKOM SABORU, ODNOSNO NAJMANJE SEDAMDESET I SEDAM (77) ZASTUPNIKA.

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-3307/2005, U-I-3309/2005, U-I-3346/2005, U-I-3359/2005 od 23. studenoga 2005.)

Iz obrazloženja:

»1. Podnositelji zahtjeva (U-I-3307/2005) smatraju da je osporeni Zakon organski zakon te da je za njegovo donošenje, u skladu s odredbom članka 82. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske, bila potrebna većina glasova ukupnog broja zastupnika Hrvatskog sabora.

Obrazlažući svoje stajalište o pravnoj naravi Zakona, podnositelji zahtjeva ističu: 'Ustav Republike Hrvatske u članku 42. navodi: 'Svako me

se priznaje pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed u skladu sa zakonom'. Pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed uređeno je u Ustavu Republike Hrvatske u okviru materije zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, osobnih i političkih sloboda i prava. Pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed nesumnjivo, i prema Ustavu Republike Hrvatske, i prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članak 11. ('Narodne novine', broj 18/1997), a i prema političkim doktrinama, spada u korpus temeljnih ljudskih prava i sloboda.'

Zahtjev i prijedlozi su osnovani.

7. Tijekom ustavnosudskog postupka od Hrvatskog sabora zatražena je dostava zapisnika i fonograma 15. sjednice, održane 29. i 30. lipnja te 1., 6., 7., 8., 12., 13. 14. i 15. srpnja 2005. godine.

Iz zapisnika i fonograma slijedi da je Hrvatski sabor Zakon donio u hitnom postupku, većinom glasova nazočnih zastupnika, jer je sedamdeset i šest (76) zastupnika glasovalo za donošenje Zakona, dvadeset i šest (26) zastupnika glasovalo je protiv i jedan (1) zastupnik je bio suzdržan.

Ustavni sud je nadalje utvrdio da je Hrvatski sabor u vrijeme donošenja osporenog Zakona imao stotinu pedeset i dva (152) zastupnika pa je za donošenje zakona, za koje se traži većina glasova svih zastupnika, bilo potrebno sedamdeset i sedam (77) glasova zastupnika.

8. Prema odredbi članka 82. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske, zakone (organski zakoni), kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave, Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika. Ocjenjujući pravnu narav Zakona, Ustavni sud je imao u vidu članak 42. Ustava Republike Hrvatske, koji glasi:

Svakom se priznaje pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed u skladu sa zakonom.

9. U razmatranju osnovanosti zahtjeva za ocjenu suglasnosti Zakona sa Ustavom s aspekta njegove formalne ustavnosti, Ustavni sud pošao je i od stajališta izraženog u odluci broj: U-I-2566/2003, U-I-2892/2003 od 27. studenoga 2003. godine (...).

U toj odluci Ustavni sud je utvrdio mjerila od kojih polazi pri ocjeni koji je zakon, čijim se odredbama razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, organski zakon, te pri tome naveo:

'Polazeći od izloženog, organskim zakonom kojim se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode u smislu prvog dijela rečenice članka 82. stavka 2. Ustava ima se smatrati samo onaj zakon kojemu su temeljni predmet uređenja pojedino ili pojedina Ustavom utvrđena osobna i politička prava i slobode čovjeka. Jesu li ispunjene pretpostavke za utvrđenje određenog zakona organskim u smislu prvog dijela rečenice članka 82. stavka 1. Ustava ispituje se – u slučaju sumnje – zasebno u svakom konkretnom slučaju.'

10. Ustavni sud ocjenjuje da se Zakonom o javnom okupljanju razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode iz Glave III. odjeljka 2. Ustava (osobne i političke slobode i prava), to je za donošenje izmjena i/ili dopuna tog Zakona, prema odredbama članka 82. stavka 2. Ustava, potrebna većina glasova svih zastupnika u Hrvatskom saboru, odnosno najmanje sedamdeset i sedam (77) zastupnika.

Stoga Ustavni sud utvrđuje da osporeni Zakon, uslijed izostanka Ustavom propisane većine pri njegovom donošenju, nije donijet u skladu s člankom 82. stavkom 2. Ustava (...).«

Napomena priređivača: U točki II. izreke Odluke Ustavni sud je odredio da Zakon prestaje važiti 31. ožujka 2006. Hrvatski sabor je prije propisanog roka potrebnom većinom glasova prihvatio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju u istovjetnom sadržaju (Narodne novine, broj 150 od 21. prosinca 2005.)

Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine, broj 96/03)

1. NE PRIHVAĆA SE PRIJEDLOG ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM ČLANKA 15. STAVKA 3. ZAKONA O ZAŠTITI POTROŠAČA.

2. SREDSTVA KOJA TRGOVAC ULOŽI U IZRADU AMBALAŽE KOJA IMA LOGOTIP I/ILI NAZIV PROIZVOĐAČA ILI TRGOVCA PREDSTAVLJAJU SREDSTVA KOJA JE ON ULOŽIO U SVOJU PROMIDŽBU, PA I TROŠKOVE TREBA SAM SNOSITI. ČLANAK 15. STAVAK 3. ZAKONA U

FUNKCIJI JE ZAŠTITE KUPACA KAO POTROŠAČA OD PREBACIVANJA TROŠKOVA PROMIDŽBE S TRGOVCA NA NJIH.

(Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj:
U-I-3655/2003 od 21. prosinca 2005.)

Iz obrazloženja:

»2. Osporena odredba članka 15. stavka 3. Zakona glasi:

‘(3) Ambalaža u obliku vrećica i torbi koje imaju logotip i/ili naziv proizvođača ili trgovca, smatra se promidžbenim sredstvom. Takvu ambalažu trgovac ne smije naplatiti.’

Predlagatelj navodi da je ambalaža za čiju je nabavku morao uložiti svoja sredstva njegovo vlasništvo koje osporene odredbe ograničavaju na način koji nije suglasan odredbama članka 16. Ustava, jer se ne radi o ograničavanju koje bi bilo uzrokovano razlozima iz odredbe stavka 1. toga članka, niti je razmjerno naravi potrebe ograničenja iz stavka 2. toga članka, pa smatra da je time povrijeđena i njegova poduzetnička sloboda iz članka 50. stavka 2. Ustava.

Prijedlog nije osnovan.

3. Sadržaj osporenih odredaba jest da trgovac ne smije naplaćivati vrećice ili torbe sa svojim logotipom ili nazivom, jer se takva ambalaža smatra njegovim promidžbenim sredstvom. Sredstva koja trgovac uloži u izradu takve ambalaže predstavljaju sredstva koja je on uložio u svoju promidžbu, pa i troškove treba sam snositi.

Naplaćivanjem vrećica i torbi kao ambalaže koja je ujedno i trgovčevo promidžbeno sredstvo, prebacuje se trošak njegove promidžbe na kupca.

Osporavane odredbe u funkciji su zaštite kupaca kao potrošača od prebacivanja troškova promidžbe s trgovca na njih.

4. Ustavni sud ocjenjuje da osporavane odredbe nisu u nesuglasnosti s odredbama članka 48. stavka 1. Ustava, jer trgovac ambalažu u svojem vlasništvu može naplatiti ako na njoj nije istaknut njegov logotip ili znak. S obzirom da nije sporno da isticanje trgovčevog logotipa ili znaka na ambalaži služi isključivo njegovoj promidžbi, ne može on troškove te promidžbe prebacivati na kupca, pa kada osporene odredbe to uređuju na način da on to ne smije učiniti, nije to u nesuglasnosti s ustavnim jamstvom prava vlasništva, ni s dužnošću nositelja vlasničkog

prava da pridonose općem dobru, kako to propisuje stavak 2. članka 48. Ustava.«

Zakon o putnim ispravama hrvatskih državljana (Narodne novine, broj 77/99, 133/02 i 48/05)

1. NE PRIHVAĆA SE PRIJEDLOG ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM ČLANKA 41. STAVKA 1. TOČKE 2. ZAKONA O PUTNIM ISPRAVAMA HRVATSKIH DRŽAVLJANA.

2. OGRANIČENJE USTAVOM ZAJAMČENE SLOBODE KRETANJA KOJE SE SASTOJI U ODUZIMANJA PUTNE ISPRAVE U SLUČAJEVIMA PROPISANIM U ČLANKU 41. STAVKU 1. TOČKI 2. ZAKONA O PUTNIM ISPRAVAMA, PODUZETO JE RADI OSTVARENJA LEGITIMNOG CILJA TE JE RAZMJERNO NARAVI POTREBE ZBOG KOJE JE PROPISANO, A TO JE RADI ZAŠTITE PRAVNOG PORETKA TE PRAVA I SLOBODA DRUGIH.

3. PRIMJENA ZAKONA ILI POJEDINIH NJEGOVIH ODREDBI MOŽE BITI PREDMETOM ISPITIVANJA SAMO U POSTUPKU KOJI SE PRED USTAVNIM SUDOM POKREĆE USTAVNOM TUŽBOM, GDJE ĆE SE U SVAKOM KONKRETNOM SLUČAJU MOĆI OCJENJIVATI JE LI TO OGRANIČENJE IZVRŠENO U SKLADU SA ZAKONOM I JE LI BILO NUŽNO RADI ZAŠTITE PRAVNOG PORETKA ILI ZDRAVLJA, PRAVA I SLOBODA DRUGIH.

(Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-1448/2001 od 21. prosinca 2005.)

Iz obrazloženja:

»2. Odredbe članka 41. stavka 1. točke 2. Zakona o putnim ispravama glase:

Zahjev za izdavanje putne isprave i vize odbit će se podnositelju za kojega se opravdano sumnja da će:

(...)

2. *izbjeci izvršiti dospjelu imovinsko-pravnu obvezu iz bračnog odnosa ili odnosa roditelja i djece, poreznu obvezu ili drugu zakonom utvrđenu imovinsko-pravnu obvezu za koju postoji izvršni naslov - na zahtjev nadležnog suda,*

(...)

3. U prijedlogu predlagatelj upire na konkretan slučaj u kojem mu je na zahtjev suda (...) oduzeta putovnica iz razloga jer nije platio troškove kaznenog postupka. Smatra da je '... već Zakonom o ovrsi osigurana naplata, pa ovaj stavak u svezi sa drugim Zakonima o namirenju dugova dodatna kazna i apsolutno protuustavna'.

U dopuni prijedloga od 29. siječnja 2002. godine, predlagatelj ističe kako je osporena odredba suprotna odredbi članka 22. Ustava Republike Hrvatske. Smatra da se oduzimanjem putovnice ograničava čovjekova sloboda i osobnost te ograničava sloboda kretanja.

Prijedlog nije osnovan.

6. Osporenim odredbom članka 41. stavka 1. točke 2. Zakona o putnim ispravama ograničava se pravo na izdavanje putne isprave osobama koje izbjegavaju izvršiti dospjelu imovinskopravnu obvezu iz bračnog ili odnosa roditelja i djece, poreznu ili drugu zakonom utvrđenu imovinskopravnu obvezu za koju postoji izvršni naslov i zahtjev nadležnog suda, odnosno odredbom članka 42. stavka 1. propisuje se oduzimanje putne isprave ukoliko su ispunjeni navedeni razlozi.

Svrha navedenog ograničenja je zaštita prava i sloboda drugih te zaštita pravnog poretka.

7. Odredbom članka 32. stavka 2. Ustava zajamčuje se sloboda kretanja, dok je odredbom stavka 3. istog članka propisano da se ona može iznimno ograničiti zakonom ako je to nužno radi zaštite pravnog poretka ili zdravlja, prava i sloboda drugih.

Slijedi da slobode i prava zajamčena Ustavom nisu apsolutna. Zakonodavac ima pravo ograničiti slobode ili prava, ali to ograničenje mora biti učinjeno radi ostvarenja legitimnog cilja propisanog Ustavom i razmjerno cilju koji se ograničenjem želi postići (članak 16. Ustava). Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud ocjenjuje da ograničenje Ustavom zajamčene slobode kretanja propisane odredbom članka 32. stavka 2. Ustava, koje se sastoji u propisivanju oduzimanja putne isprave u slučajevima propisanim u članku 41. stavku 1. točki 2. Zakona o put-

nim ispravama, poduzeto radi ostvarenja legitimnog cilja propisanog odredbom članka 16. stavka 1. Ustava, te da je ono razmjerno naravi potrebe zbog koje je propisano, a to je radi zaštite pravnog poretka te prava i sloboda drugih.

8. Primjena zakona ili pojedinih njegovih odredbi može biti predmetom ispitivanja samo u postupku koji se pred Ustavnim sudom pokreće ustavnom tužbom, gdje će se u svakom konkretnom slučaju moći ocjenjivati je li to ograničenje izvršeno u skladu sa zakonom i je li bilo nužno radi zaštite pravnog poretka, ili zdravlja, prava i sloboda drugih. Ustavni sud u postupku tzv. apstraktne kontrole suglasnosti zakona s Ustavom nije nadležan ocjenjivati njegovu primjenu u postupcima pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti.«

Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 33/02, 58/02 – ispravak, 175/03)

1. NE PRIHVAĆA SE PRIJEDLOG ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM ČLANKA 11. STAVKA 5. ZAKONA O SLUŽBI U ORUŽANIM SNAGAMA REPUBLIKE HRVATSKE.

2. PRAVO NA SINDIKALNO ORGANIZIRANJE U ORUŽANIM SNAGAMA REPUBLIKE HRVATSKE NIJE APSOLUTNO USTAVNO PRAVO. USTAV U ČLANKU 59. STAVKU 3. DOPUŠTA OGRANIČENJE SINDIKALNOG ORGANIZIRANJA U ORUŽANIM SNAGAMA AKO JE ONO PROPISANO ZAKONOM. SINDIKALNO ORGANIZIRANJE DJELATNIH VOJNIH OSOBA OGRANIČENO JE ZAKONOM U SKLADU S NAČELOM RAZMJERNOSTI ZBOG LEGITIMNOG I USTAVOM PREDVIĐENOG CILJA.

(Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-1111/2003 od 21. prosinca 2005.)

Iz obrazloženja:

»1. Osporena odredba članka 11. stavka 5. Zakona glasi:

Djelatnim vojnim osobama nije dopušteno sindikalno organiziranje.

2. Prema mišljenju predlagatelja, članak 11. stavak 5. Zakona u suprotnosti je sa 'odredbama Ustava RH koje određuju temeljne slobode i prava čovjeka (...). Zabranom sindikalnog organiziranja djelatnih vojnih osoba radi zaštite gospodarskih i socijalnih interesa svoga članstva, ograničavaju se njihova Ustavom zajamčena prava te ih se dovodi u neravnotežan položaj s ostalim građanima RH, odnosno egzistiranjem ove odredbe dolazi do povrede prava na jednakost pred zakonom'.

Prijedlog nije osnovan.

5. U razmatranju razloga predlagatelja Ustavni sud pošao je od članka 7. Ustava, kojim je utvrđen i istaknut poseban značaj Oružanih snaga Republike Hrvatske.

Razmatrajući navode predlagatelja kojima se osporava suglasnost s Ustavom odredbe članka 11. stavka 5. Zakona, prema kojoj djelatnim vojnim osobama nije dopušteno sindikalno organiziranje, Sud zauzima stajalište da je ograničenje prava na sindikalno organiziranje osporenim zakonskom odredbom uređeno u skladu s člankom 16. Ustava, radi ostvarenja legitimnog i Ustavom predviđenog cilja, to jest radi zaštite vrijednosti zaštićenih člankom 16. stavkom 1. Ustava.

Zakonom propisano ograničenje prava na sindikalno organiziranje treba se temeljiti na načelu razmjernosti. Ustavni sud je stoga utvrđivao je li osporenim člankom 11. stavkom 5. Zakona postignuta razmjernost između Ustavom zajamčenog prava na sindikalno organiziranje djelatnih vojnih osoba u Oružanim snagama Republike Hrvatske, koje je Zakonom ograničeno, i javnog interesa, koji se njime želi ostvariti.

Poseban značaj i uloga Oružanih snaga Republike Hrvatske utvrđeni su Ustavom i Zakonom o obrani ('Narodne novine', broj 33/02., 58/02.). Služba u Oružanim snagama Republike Hrvatske je državna služba koja zahtijeva održavanje vojne stege.

Pripadnici Oružanih snaga Republike Hrvatske su vojne osobe te službenici i namještenici.

Sindikalno organiziranje pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske uređeno je Zakonom i ograničeno na način da ono, na temelju odredbe članka 11. stavka 5. Zakona, nije dopušteno samo djelatnim vojnim osobama.

Prema izričitoj odredbi članka 11. stavka 6. Zakona, sindikalno organiziranje dopušteno je službenicima i namještenicima, u skladu s općim propisima o radu.

Imajući u vidu odredbama članka 7. Ustava ureden položaj Oružanih snaga Republike Hrvatske, Ustavni sud ocjenjuje da je zakonodavac ovlašten pravo na sindikalno organiziranje u Oružanim snagama Republike Hrvatske urediti propisivanjem iznimke od općeg načela propisanog člankom 59. stavkom 1. Ustava, prema kojem se zaposlenima jamči pravo osnivati sindikate. To stajalište Ustavni sud temelji na odredbi članka 59. stavka 3. Ustava, kojom je propisano da se u oružanim snagama zakonom može ograničiti sindikalno organiziranje. Prema stajalištu Ustavnog suda, pravo na sindikalno organiziranje u Oružanim snagama Republike Hrvatske stoga nije apsolutno ustavno pravo, jer Ustav u odredbi članka 59. stavka 3. dopušta ograničenje sindikalnog organiziranja. Budući da je sindikalno organiziranje djelatnih vojnih osoba ograničeno u skladu s načelom razmjernosti zbog legitimnog i Ustavom predviđenog cilja, Ustavni sud je zauzeo stajalište o neosnovanosti prijedloga.«

Priredila:

*Jasna Omejec**

* Prof. dr. sc. Jasna Omejec, zamjenica predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske i izvanredna profesorica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu