NN 103/2018 (23.11.2018.), Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2502/2004 i dr. od 30. listopada 2018.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2028

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić i Goran Selanec, rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka 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 30. listopada 2018. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Odluke o dopuni Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru (»Narodne novine« broj 77/04.), Odluke o izmjeni i dopunama Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru (»Narodne novine« broj 138/06.) i Odluke o izmjeni odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru (»Narodne novine« broj 31/08.).

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatski sabor, na sjednici održanoj 3. listopada 2003., donio je Odluku o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru koja je istoga dana stupila na snagu, a objavljena je u »Narodnim novinama« broj 157/03. (u daljnjem tekstu: Odluka o proširenju/03).

Odluka o proširenju/03 u cijelosti glasi (točku 3., kao osobito relevantnu za konkretnu ustavnosudsku ocjenu, istaknuo Ustavni sud):

»HRVATSKI SABOR

Na temelju članka 1024. Pomorskog zakonika, a u svezi s člankom 55. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, Hrvatski sabor na sjednici održanoj 3. listopada 2003. donio je

ODLUKU
O PROŠIRENJU JURISDIKCIJE REPUBLIKE HRVATSKE NA
JADRANSKOM MORU

Na temelju Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora iz 1982. koja je uspostavila prava obalnih država na proglašenje isključivog gospodarskog pojasa, te je u Dijelu V. regulirala određena suverena prava i jurisdikciju obalne države, te prava i slobode drugih država u tom pojasu,

Polazeći od Pomorskog zakonika iz 1994. koji je u Glavi IV. (članci 33. do 42.) definirao gospodarski pojas Republike Hrvatske i suverena prava i jurisdikciju koju Republika Hrvatska može ostvariti u gospodarskom pojasu, te koji je u članku 1042. propisao da Sabor Republike Hrvatske donosi odluku o proglašenju gospodarskog pojasa Republike Hrvatske, navodeći da će se odredbe članka 33. do 42. primjenjivati kad Sabor Republike Hrvatske donese odluku o njegovom proglašenju,

Zabrinuti zbog velike ugroženosti živih morskih bogatstava u Jadranskom moru,

Vodeći računa da u zadnjih nekoliko godina sve više raste ribolovni pritisak ne-jadranskih i ne-sredozemnih država, uključujući i upotrebu tzv. brodova-tvornica,

Svjesni da se prekomjerno iskorištavanje živih morskih bogatstava Jadranskog mora, zbog nemogućnosti primjene mjera planiranja, ograničavanja i nadzora ribolova, u najvećoj mjeri odvija u dijelu Jadrana koji se nalazi u režimu otvorenog mora,

Ocjenjujući da nastavljanje ovakve prakse ugrožava održivo gospodarenje ribljim bogatstvom i njegovo održivo iskorištavanje, šteti interesima Republike Hrvatske i svih ostalih jadranskih država, te pogoduje ilegalnom, nereguliranom i neprijavljenom ribolovu,

Uzimajući u obzir da je Jadran more koje je prema definiciji Konvencije o pravu mora (članak 122.) zatvoreno ili poluzatvoreno more, te da bi zbog njegovih malih dimenzija posljedice zagađivanja morskog okoliša poprimile znatno veće razmjere nego u ostalim morima,

Svjesni da bi havarija, poput one tankera 1397967985Prestige', u Jadranu dovela do devastacije živih morskih bogatstva, što bi imalo vrlo teške društvene i gospodarske posljedice za obalno područje cijeloga Jadrana, ali i za nacionalno gospodarstvo Republike Hrvatske u cjelini, a posebice za hrvatski turizam,

Podržavajući multilateralne napore za uređivanje održivog ribolova u Sredozemlju, kao i glavna načela na kojima se priprema Ministarska konferencija o održivom ribolovu u Sredozemlju, koja će se održati u Veneciji u studenom 2003. godine, a osobito:

– suvereno pravo svake države da u skladu s međunarodnim pravom proširi svoju jurisdikciju na moru;

– proširenje nacionalne jurisdikcije kao način da se omogući i nadzire održivi ribolov,

– potrebu brzog djelovanja, kako u zaštiti ribljeg bogatstva tako i u zaštiti morskog okoliša,

– usklađivanje mjera svih obalnih država u istraživanju, upravljanju i nadzoru ribolova,

– korištenje multilateralnih mehanizama u ostvarivanju tih ciljeva,

Vjerujući da će širenje nacionalne jurisdikcije u Sredozemlju stvoriti uvjete za održivi ribolov, pridonijeti učinkovitom suzbijanju ilegalnoga, neprijavljenog i nereguliranog ribolova, te stvoriti temelje za učinkovitu bilateralnu i multilateralnu suradnju država u Sredozemlju,

Potvrđujući suverena prava i jurisdikciju koja pripadaju Republici Hrvatskoj i koja ona, sukladno međunarodnom pravu, već izvršava nad svojim epikontinentalnim pojasom,

Polazeći od interesa Republike Hrvatske da se u Jadranu sačuva tradicionalno ribarstvo kao jedan od glavnih preduvjeta razvoja turizma i zadržavanja lokalnog stanovništva na otocima,

Kao pretpostavka za dugoročno održivo i racionalno gospodarenje živim morskim bogatstvima i za odgovarajuću zaštitu morskog okoliša Jadranskog mora, u skladu s Dijelom V. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora iz 1982., a na temelju članka 1042. Pomorskog zakonika:

1. Hrvatski sabor ovime proglašava sadržaje isključivoga gospodarskog pojasa koji se odnose na suverena prava istraživanja i iskorištavanja, očuvanja i gospodarenja živim prirodnim bogatstvima voda izvan vanjske granice teritorijalnog mora, te jurisdikciju glede znanstvenog istraživanja mora i zaštite i očuvanja morskog okoliša, čime se s današnjim danom uspostavlja zaštićeni ekološko-ribolovni pojas Republike Hrvatske.

2. Hrvatski sabor pridržava pravo da po potrebi proglasi i ostale sadržaje iz Glave IV. Pomorskog zakonika, a u skladu s Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravu mora.

3. Primjena pravnog režima zaštićenoga ekološko-ribolovnog pojasa Republike Hrvatske započet će dvanaest mjeseci nakon njegovog uspostavljanja. S istim danom započet će i primjena članka 33., 34. stavka 1. točka a, članka 35., 41. i 42. Pomorskog zakonika – Glava IV. Gospodarski pojas. Razdoblje do početka primjene režima poslužit će za pripremu provedbenih mehanizama, te za moguće sklapanje sporazuma i aranžmana sa zainteresiranim državama i Europskom zajednicom.

4. Ne dirajući u suverena prava i jurisdikciju Republike Hrvatske, ovako zaštićeni ekološko-ribolovni pojas Republike Hrvatske ostaje morski prostor u kojem sve države uživaju međunarodnim pravom zajamčene slobode plovidbe, preleta, polaganja podmorskih kablova i cjevovoda i druge međunarodnopravno dopuštene uporabe mora.

5. Zaštićeni ekološko-ribolovni pojas Republike Hrvatske obuhvaća morski prostor od vanjske granice teritorijalnoga mora u smjeru pučine do njegove vanjske granice dopuštene općim međunarodnim pravom. Vanjske granice zaštićenoga ekološko-ribolovnog pojasa Republike Hrvatske utvrdit će se međunarodnim ugovorima o razgraničenju s državama čije obale leže sučelice ili bočno u odnosu na hrvatsku obalu.

6. Do sklapanja međunarodnih ugovora o razgraničenju, vanjska granica zaštićenoga ekološko-ribolovnog pojasa Republike Hrvatske privremeno će slijediti crtu razgraničenja epikontinentalnog pojasa uspostavljenu Sporazumom između SFRJ i Talijanske Republike o razgraničenju epikontinentalnog pojasa iz 1968. godine, a kod bočnog razgraničenja crtu koja slijedi smjer i nastavlja se na privremenu crtu razgraničenja teritorijalnih mora kako je to utvrđeno Protokolom o privremenom režimu uz južnu granicu između Republike Hrvatske i Srbije i Crne Gore iz 2001. godine.

7. Republika Hrvatska će tijesno surađivati sa svim jadranskim i ostalim zainteresiranim mediteranskim državama u naporima da se kroz usklađeno djelovanje zaštiti Jadran i Mediteran.

8. Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja.

Klasa: 302-01/03-01/02

Zagreb, 3. listopada 2003.

HRVATSKI SABOR

Predsjednik
Hrvatskoga sabora
Zlatko Tomčić, v. r.«

1.1. Na sjednici održanoj 3. lipnja 2004. Hrvatski sabor donio je Odluku o dopuni Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru, koja je istoga dana stupila na snagu, a objavljena je u »Narodnim novinama« broj 77/04. (u daljnjem tekstu: OD Odluke o proširenju/04).

OD Odluke o proširenju/04 u cjelini glasi (dio teksta osobito relevantan za konkretnu ustavnosudsku ocjenu istaknuo Ustavni sud):

»HRVATSKI SABOR

Na temelju članka 1042. Pomorskog zakonika (‘Narodne novine’, br. 157/03.), a u svezi s člankom 55. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 3. lipnja 2004., donio

ODLUKU

O DOPUNI ODLUKE O PROŠIRENJU JURISDIKCIJE REPUBLIKE HRVATSKE NA JADRANSKOM MORU

1. U Odluci o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru ('Narodne novine', br. 157/03.), u točki 3. dodaje se stavak 2. koji glasi:

Za zemlje članice Europske unije, primjena pravnog režima zaštićenog ekološko-ribolovnog pojasa Republike Hrvatske, započet će nakon sklapanja Ugovora o partnerstvu u ribarstvu između Europske zajednice i Republike Hrvatske.

2. Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja.

Klasa: 302-01/04-01/01

Zagreb, 3. lipnja 2004.

HRVATSKI SABOR

Predsjednik
Hrvatskoga sabora
Vladimir Šeks, v. r.«

1.2. Na sjednici održanoj 15. prosinca 2006. Hrvatski sabor donio je Odluku o izmjeni i dopunama Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru, koja je istoga dana stupila na snagu, a objavljena je u »Narodnim novinama« broj 138/06. (u daljnjem tekstu: OID Odluke o proširenju/06).

OID Odluke o proširenju/06 u cjelini glasi (dio teksta osobito relevantan za konkretnu ustavnosudsku ocjenu istaknuo Ustavni sud):

»HRVATSKI SABOR

Na temelju članka 1018. i članka 33. Pomorskog zakonika ('Narodne novine', br. 181/04.), a u svezi sa člankom 55. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, Hrvatski sabor je na sjednici 15. prosinca 2006., donio

ODLUKU

O IZMJENI I DOPUNAMA ODLUKE O PROŠIRENJU JURISDIKCIJE REPUBLIKE HRVATSKE NA JADRANSKOM MORU

1. U Odluci o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru ('Narodne novine', br. 157/03. i 77/04.), u točki 3. stavak 2. mijenja se i glasi: 'Za države članice Europske unije primjena pravnog režima Zaštićenog ekološkoribolovnog pojasa Republike Hrvatske započet će najkasnije s danom 1. siječnja 2008., od kada će se za ribarske i druge brodove Europske zajednice primjenjivati ribolovni i ekološki propisi Republike Hrvatske.' Iza stavka 2. dodaju se stavci 3. i 4. koji glase: 'Hrvatska će kroz partnerski odnos s državama članicama Europske unije i Europskom komisijom, sukladno svojem statusu države kandidatkinje koja pregovara o pristupanju u punopravno članstvo Europske unije i važnosti promicanja dobrosusjedskih odnosa, nastaviti dijalog o mjerama kojima se osiguravaju održivi ribolov i zaštita morskog okoliša u Jadranu, vodeći pritom računa o temeljnim načelima Zajedničke ribarske politike Europske zajednice, podacima i znanstvenim podlogama prikupljenim kroz nacionalne i međunarodne projekte (poput FAO-AdriaMed, MEDITS te DemMon projekta) te pozitivnim propisima Republike Hrvatske i zainteresiranim stranama.

Ova Odluka ni na koji način ne prejudicira rješavanje ostalih pitanja s državama članicama EU, koji će se nastaviti rješavati sukladno međunarodnom pravu, te u duhu prijateljskih odnosa i dobrih EU običaja.' 2. Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja. Klasa: 302-01/06-01/03

Zagreb, 15. prosinca 2006.

HRVATSKI SABOR

Predsjednik
Hrvatskoga sabora
Vladimir Šeks, v. r.«

1.3. Na sjednici održanoj 13. ožujka 2008. Hrvatski sabor donio je Odluku o izmjeni Odluke o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru, koja je istoga dana stupila na snagu, a objavljena je u »Narodnim novinama« broj 31/08. (u daljnjem tekstu: OI Odluke o proširenju/08).

OI Odluke o proširenju/08 u cjelini glasi (dio teksta osobito relevantan za konkretnu ustavnosudsku ocjenu istaknuo Ustavni sud):

»HRVATSKI SABOR

Na temelju članka 1018. i članka 33. Pomorskog zakonika ('Narodne novine', br. 181/04. i 76/07.), a u svezi sa člankom 55. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, Hrvatski sabor je na sjednici 13. ožujka 2008. donio

ODLUKU

O IZMJENI ODLUKE O PROŠIRENJU JURISDIKCIJE REPUBLIKE HRVATSKE NA JADRANSKOM MORU

I. U Odluci o proširenju jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru ('Narodne novine', br. 157/03., 77/04, i 138/06.), u točki 3. stavak 2. mijenja se i glasi:

'Zaštićeni ekološko-ribolovni pojas Republike Hrvatske privremeno se neće primjenjivati na države članice Europske unije od dana 15. ožujka 2008. godine, do iznalaženja zajedničkog dogovora u EU duhu.'

II. Republika Hrvatska, kao država kandidat u procesu pristupanja u članstvo u Europskoj uniji, nastavit će i dodatno ojačati dijalog s državama članicama i Europskom komisijom u cilju brzog postizanja dogovora koji će osigurati maksimalnu ekološku i ribolovnu zaštitu Jadrana, vodeći pritom računa o svim legitimnim interesima Republike Hrvatske.

III. Hrvatski ribari (sve fizičke i pravne osobe sa područja Republike Hrvatske, koje se bave ribolovom na Jadranskom moru) imaju isti status kao i ribari zemalja članica Europske unije, u području Zaštićenog ekološko-ribolovnog pojasa, do postizanja dogovora iz točke II. ove Odluke.

IV. Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja.

Klasa: 302-01/08-01/02
Zagreb, 13. ožujka 2008.

HRVATSKI SABOR

Predsjednik
Hrvatskoga sabora
Luka Bebić, v. r.«

2. Petar Marija Radelj iz Zagreba (u daljnjem tekstu: predlagatelj) podnio je 6. srpnja 2004. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom OD Odluke o proširenju/04., a podneskom od 18. travnja 2008. (dopunom prijedloga podnesenog 6. srpnja 2004.), te dvama novim samostalnim prijedlozima, podnesenima također 18. travnja 2008., predložio je pokretanje ustavnosudskog postupka i u odnosu na OID Odluke o proširenju/06, te u odnosu na OI Odluke o proširenju/08.

3. U smislu članka 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), Ustavni sud je zatražio, te od Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka dobio djelomično očitovanje o navodima prijedloga (klasa: 012-01/07-01/4, ur.broj: 530-04-07-2 od 28. svibnja 2007.). Također je zatražio, i dobio, stručno mišljenje predstojnika Katedre za međunarodno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu prof. dr. sc. Budislava Vukasa, od 10. lipnja 2007., o materijalnopravnim aspektima proširenja jurisdikcije Republike Hrvatske na Jadranskom moru odnosno o suspenziji tog proširenja.

4. Sukladno članku 27. stavku 6. Ustavnog zakona, od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzeli su se suci Ingrid Antičević Marinović i Josip Leko.

II. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

5. Predlagatelj je u odnosu na osporenu OD Odluke o proširenju/04 naveo da je Republika Hrvatska, na osnovi sukcesije bivše SFRJ, od 8. listopada 1991. članica Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora iz 1982. (»Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori« broj 1/86., »Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 11/95. i 9/00.; u daljnjem tekstu: Konvencija o pravu mora), a da je 27. siječnja 1994. donesen Pomorski zakonik (»Narodne novine« broj 17/94.; u daljnjem tekstu: PomZ/94), koji je stupio na snagu 22. ožujka 1994.

Člankom 1042. PomZ-a/94 propisano je da Sabor Republike Hrvatske donosi odluku o proglašenju gospodarskog pojasa Republike Hrvatske (stavak 1.), a da će se odredbe članaka od 33. do 42. PomZ-a/94 primjenjivati kada Sabor Republike Hrvatske donese odluku iz stavka 1. tog članka (stavak 2.). Slijedom navedenog, Hrvatski sabor je 3. listopada 2003. donio Odluku o proširenju/03, kojom su proglašeni sadržaji isključivog gospodarskog pojasa, čime su ostvarene pretpostavke za provedbu članka 1042. stavka 2. PomZ-a/94, to jest za primjenu članaka od 33. do 42. PomZ-a/94.

Kako je nadalje navedeno u prijedlogu, Hrvatski sabor je donošenjem osporene OD Odluke o proširenju/04 odgodio primjenu pravnog režima isključivog gospodarskog pojasa za države članice Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) i time onemogućio primjenu članaka od 33. do 42. PomZ-a/94, dovodeći tako do situacije da se praktično svatko tko registrira tvrtku u nekoj od država EU-a može »samoizuzeti« od jurisdikcije Republike Hrvatske te nesmetano u zoni gospodarskog pojasa izvoditi svakovrsne radove, obavljati istraživanja i iskorištavati prirodna bogatstva, pri čemu ne mora poštivati propise o suzbijanju onečišćenja mora te carinske, porezne, zdravstvene, sigurnosne, useljeničke, kaznene i druge propise Republike Hrvatske. Predlagatelj stoga smatra ustavnopravno nedopustivim da osporena OD Odluke o proširenju/04, kao podzakonski akt koji je donesen s ciljem provedbe odredaba PomZ-a/94, krši i sprečava provedbu tog zakonskog akta, kao pravnog akta »višeg ranga«.

Predlagatelj je istaknuo da je to u izravnoj suprotnosti s člankom 3., člankom 5., člankom 14. stavkom 2. i člankom 26. Ustava odnosno s najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske kao što su jednakost, nacionalna ravnopravnost, očuvanje prirode i čovjekova okoliša i vladavina prava te s ustavnim odredbama o općoj dužnosti pridržavanja Ustava i zakona te poštovanja pravnog poretka Republike Hrvatske, kao i s odredbama o jednakosti pred zakonom i jednakosti hrvatskih državljana i stranaca.

Predlagatelj smatra da je osporena OD Odluke o proširenju/04 u nesuglasnosti i s načelima međunarodnog javnog prava odnosno s međunarodnim aktima koji su po svojoj pravnoj snazi iznad zakona. U tom smislu navodi da je osporena OD Odluke o proširenju/04 neprihvatljiva i zbog činjenice da »prejudicira« sadržaj eventualnog budućeg međunarodnog ugovora o partnerstvu u ribarstvu te utvrđuje da će primjena pravnog režima isključivog gospodarskog pojasa započeti nakon sklapanja navedenog ugovora, pri čemu ispušta iz vida da međunarodni ugovori mogu stupiti na snagu i biti primjenjivani tek nakon dovršenog postupka ratifikacije, sukladno domaćem zakonodavstvu država ugovornica. Iznimku od navedenog pravila sadrži članak 25. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 16/93.; u daljnjem tekstu: Konvencija o pravu međunarodnih ugovora), koji propisuje mogućnost »privremene primjene« od trenutka potpisivanja do stupanja na snagu. Međutim, kako ističe predlagatelj, u osporenoj se OD Odluke o proširenju/04 ne navodi mogućnost privremene primjene, već »primjena koja će započeti«. Stoga