

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

683

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Antun Palarić i Miroslav Šumanović, 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., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 7. ožujka 2017. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukida Zakon o pravobranitelju za djecu (»Narodne novine« broj 96/03.).

II. Ukinuti Zakon o pravobranitelju za djecu prestaje važiti 1. kolovoza 2017.

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o pravobranitelju za djecu donio je Hrvatski sabor na sjednici održanoj 29. svibnja 2003. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 96 od 10. lipnja 2003., a stupio je na pravnu snagu 18. lipnja 2003.

1.1. Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 21. listopada 2011. donio Zakon o pučkom pravobranitelju, koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 125/11. Tim zakonom bilo je propisano sljedeće:

»Stupanje na snagu Zakona
Članak 49.

(1) Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaju važiti:

- Zakon o pučkom pravobranitelju ('Narodne novine' br. 60/92.),
- Zakon o pravobranitelju za djecu ('Narodne novine' br. 96/03.),
- odredbe članka 19. – 26. i članka 42. stavka 1. Zakona o ravnopravnosti spolova ('Narodne novine' br. 82/08.) koje se odnose na pravobranitelja za ravnopravnost spolova,
- Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom ('Narodne novine' br. 107/07.), te
- Uredba o osnivanju Centra za ljudska prava ('Narodne novine' br. 65/05. i 19/10.).

(2) Podzakonski propisi i opći akti doneseni na temelju propisa iz stavka 1. ovoga članka ostaju na snazi do donošenja podzakonskih propisa i općih akata na temelju ovoga Zakona, osim ako nisu u suprotnosti s odredbama ovoga Zakona.

(3) Pučki pravobranitelj donijet će Poslovnik o radu i Pravilnik o unutarnjem redu prema odredbama ovoga Zakona u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 50.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona svi poslovi koji su posebnim zakonima stavljeni u djelokrug pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, pravobraniteljice za djecu i pravobraniteljice za osobe s invaliditetom prelaze u nadležnost pučkog pravobranitelja.«

Članak 51.

Predmeti zaprimljeni u uredima pučkog pravobranitelja, pravobraniteljice za djecu, pravobraniteljice za ravnopravnost spolova i pravobraniteljice za osobe s invaliditetom do 30. lipnja 2012. dovršit će se po odredbama:

- Zakona o pučkom pravobranitelju ('Narodne novine' br. 60/92.),
- Zakona o pravobranitelju za djecu ('Narodne novine' br. 96/03.),
- Zakona o ravnopravnosti spolova ('Narodne novine' br. 82/08.) te
- Zakona o pravobranitelju za osobe s invaliditetom ('Narodne novine' br. 107/07.).

Članak 52.

Ovaj Zakon stupa na snagu 1. srpnja 2012., a objavit će se u »Narodnim novinama«.

Slijedom navedenog, s danom stupanja na snagu citiranog Zakona o pučkom pravobranitelju (u daljnjem tekstu: ZoPP/11) prestao bi važiti Zakon o pravobranitelju za djecu, a svi poslovi pravobranitelja za djecu prešli bi u nadležnost pučkog pravobranitelja.

1.2. Odlukom broj: U-I-5654/2011 od 15. veljače 2012. (»Narodne novine« broj 20/12.) Ustavni sud je utvrdio da ZoPP/11 nije donesen u postupku koji je propisan člankom 83. stavkom 2. Ustava te da ne može stupiti na snagu. Time ne mogu stupiti na snagu prijelazne i završne odredbe zakona niti odredbe o prestanku važenja onih zakona (ili dijelova zakona) kojima je uređen djelokrug, način rada i uvjeti izbora odnosno razrješenja tzv. posebnih pravobranitelja.

Slijedom navedenog, na snagu nije stupila ni odredba ZoPP-a/11 o prestanku važenja Zakona o pravobranitelju za djecu (članak 49. stavak 1. alineja 2. ZoPP-a/11) i Zakon o pravobranitelju za djecu nije prestao važiti.

1.3. Hrvatski sabor je 29. lipnja 2012. donio Zakon o pučkom pravobranitelju (»Narodne novine« broj 76/12.; u daljnjem tekstu: ZoPP/12), koji je stupio na pravnu snagu 9. srpnja 2012.

ZoPP-om/12 nije propisan prestanak važenja zakona (ili dijelova zakona) kojima je uređen djelokrug, način rada i uvjeti izbora odnosno razrješenja tzv. posebnih pravobranitelja (među njima i pravobranitelja za djecu), niti »integracija« posebnih pravobranitelja i pučkog pravobraniteljstva. Propisana je njihova međusobna suradnja uz zadržavanje postojeće institucionalne samostalnosti. Člankom 1. ZoPP-a/12 propisano je:

»Članak 1.

Ovim se Zakonom uređuju djelokrug i način rada, uvjeti za izbor i razrješenje pučkog pravobranitelja i njegovih zamjenika te suradnja s pravobraniteljem za djecu, pravobraniteljem za ravnopravnost spolova i pravobraniteljem za osobe s invaliditetom (u daljnjem tekstu: posebni pravobranitelji).«

Slijedom navedenog, u vrijeme donošenja ove odluke Zakon o pravobranitelju za djecu je na pravnoj snazi.

2. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o pravobranitelju za djecu, zbog formalne nesuglasnosti s Ustavom, podnio je Petar Marija Radelj iz Zagreba (u daljnjem tekstu: predlagatelj).

3. Ustavni sud je izvršio uvid u obrazloženje Prijedloga Zakona o pravobranitelju za djecu i u Konačni prijedlog Zakona o pravobranitelju za djecu (P.Z. 551) kojeg je Vlada Republike Hrvatske 24. ožujka 2003. uputila Hrvatskom saboru, kao i u preslike fonograma rasprave i glasovanja na sjednici Hrvatskog sabora održanoj 29. svibnja 2003., na kojoj je taj zakon donesen.

4. Sukladno članku 27. stavku 6. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99. 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzela se sutkinja Ingrid Antičević Marinović te sudac Josip Leko.

II. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

5. Predlagatelj smatra da je Zakon o pravobranitelju za djecu organski zakon u smislu članka 83. stavka 2. Ustava, zbog čega su za njegovo donošenje u 4. sazivu Hrvatskog sabora (2. veljače 2000. – 17. listopada 2003.), koji je brojio ukupno 151 zastupnika, bili potrebni glasovi 76 zastupnika. Tvrdi da je osporeni zakon donesen »običnom« većinom od 62 glasa »za«, uz 38 glasova »protiv« i 2 suzdržana.

Zbog toga drži da je osporeni zakon donesen manjim brojem glasova od broja potrebnog za donošenje organskih zakona i predlaže pokretanje ustavnosudskog postupka i ukidanje zakona u cijelosti.

III. OCJENA USTAVNOG SUDA

6. Kad je Ustavni sud u predmetu broj: U-I-5654/2011 ocjenjivao formalnu suglasnost ZoPP-a/11 s Ustavom, radi zauzimanja stajališta o spornom ustavnopravnom pitanju (Je li ZoPP/11 organski zakon?) – odgovorio je na dva prethodna pitanja:

1) Razrađuje li ZoPP/11 Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode?

2) Razrađuje li ZoPP/11 ustrojstvo, djelokrug i način rada državnog tijela?

Analizirajući ta pitanja Ustavni sud je pošao od sadržaja članka 83. stavka 2. Ustava, koji glasi:

»Članak 83.

(...)

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.

(...)«

6.1. U odluci broj: U-I-5654/2011 od 15. veljače 2012. (»Narodne novine« broj 20/12.), te odgovarajući na prvo pitanje (Razrađuje li ZoPP/11 Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode?) Ustavni sud je utvrdio da ZoPP/11 u članku 1. uređuje djelokrug i način rada te uvjete za izbor i razrješenje pučkog pravobranitelja i njegovih zamjenika – i zauzeo je

stajalište da ZoPP/11 u aspektu razrade Ustavom utvrđenih ljudskih (osobnih i političkih) prava i temeljnih sloboda, nema obilježja organskog zakona u smislu članka 83. stavka 2. Ustava.

6.2. Odgovarajući na drugo pitanje (Razrađuje li ZoPP/11 ustrojstvo, djelokrug i način rada državnog tijela?), nakon prikaza ustavnog razvitka institucije pučkog pravobranitelja od 1990. do 2012., Ustavni sud je istaknuo:

»11.1. Iz prethodnog je prikaza razvidno da je Promjenom Ustava/2010 bitno promijenjen ustavni položaj institucije pučkog pravobranitelja u Republici Hrvatskoj.

Kao opunomoćenik Hrvatskog sabora, pučki pravobranitelj danas ima zaštitnu, ali i novu, aktivnu ulogu 'promicatelja' ljudskih prava i sloboda utvrđenih ne samo Ustavom i domaćim zakonima, nego i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska.

Uz njegovu novu ustavnu ulogu 'promicatelja' ljudskih prava i sloboda, istodobno je otvorena ustavna mogućnost da se zakonom, radi zaštite temeljnih ustavnih prava, pučkom pravobranitelju 'mogu povjeriti i određene ovlasti u odnosu na pravne i fizičke osobe'. Time je otvorena zakonodavna mogućnost da se pučkom pravobranitelju, primjerice, prizna ovlast pokretanja postupaka radi ispitivanja povreda ustavnih i zakonskih prava, ovlast predlaganja pokretanja kaznenog, prekršajnog ili disciplinskog postupka utvrdi li on da su u konkretnom slučaju povrijeđena prava podnositelja pritužbe, i slično.

Nadalje, područje rada pučkog pravobranitelja, koje je početno obuhvaćalo samo tijela državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti (u koja su od 2001. izrijekom uvrštena i tijela lokalne i područne /regionalne/ samouprave), proširilo se Promjenom Ustava/2010 na sva 'državna tijela'.

Pučkom pravobranitelju se Promjenom Ustava/2010 prvi put, na ustavnoj razini, priznala 'samostalnost i neovisnost u radu'.

Konačno, Promjenom Ustava/2010 pučkom se pravobranitelju prvi put, na ustavnoj razini, priznao 'imunitet kao i zastupnicima u Hrvatskom saboru'.

11.2. Ustavni sud nadalje primjećuje ... da se osporenim Zakonom o pučkom pravobranitelju predviđa sveobuhvatno preustrojstvo pučkog pravobraniteljstva u Republici Hrvatskoj. Tako se danom stupanja na snagu tog zakona bitno mijenja sadašnji pravni položaj pravobraniteljice za djecu, pravobraniteljice za ravnopravnost spolova i pravobraniteljice za osobe s invaliditetom te njihovih zamjenika ... Na dan stupanja na snagu Zakona o pučkom pravobranitelju prestaju važiti svi mjerodavni zakoni koji su danas na snazi, to jest Zakon o pučkom pravobranitelju ('Narodne novine' broj 60/92.), Zakon o pravobranitelju za djecu ('Narodne novine' broj 96/03.), odredbe ... Zakona o ravnopravnosti spolova ('Narodne novine' broj 82/08.) koje se odnose na pravobranitelja za ravnopravnost spolova, Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom ('Narodne novine' broj 107/07.) te Uredba o osnivanju Centra za ljudska prava ('Narodne novine' broj 65/05. i 19/10.) (članak 49. Zakona), a svi poslovi koji su tim posebnim zakonima stavljeni u djelokrug pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, pravobraniteljice za djecu i pravobraniteljice za osobe s invaliditetom prelaze u nadležnost pučkog pravobranitelja (članak 50. Zakona).

11.3. Polazeći od prethodnih činjenica, Ustavni sud utvrđuje da je pučki pravobranitelj državno tijelo osnovano Ustavom. Osporeni Zakon o pučkom pravobranitelju donesen je poslije Promjene Ustava/2010 kojom su bitno izmijenjene ustavne ovlasti pučkog pravobranitelja i izrijekom je utvrđena njegova samostalnost i neovisnost u radu. Osim toga, sam osporeni Zakon o pučkom pravobranitelju razrađuje ustrojstvo, djelokrug i način rada tog državnog tijela na način kojim se bitno mijenja sadašnji položaj pučkog pravobraniteljstva u Republici Hrvatskoj.

Stoga se osporeni Zakon o pučkom pravobranitelju mora smatrati 'organskim', to jest takvim koji uređuje ustrojstvo, djelokrug i način rada državnog tijela u smislu članka 83. stavka 2. Ustava. Drugim riječima, za pravovaljano donošenje osporenog Zakona o pučkom pravobranitelju bila je potrebna 'većina glasova svih zastupnika' u smislu članka 83. stavka 2. Ustava.

12. Ustavni sud podsjeća da je za Zakon o pučkom pravobranitelju glasovalo 76 zastupnika, a da je 'većina glasova svih zastupnika' u 6. sazivu Hrvatskog sabora iznosila 77 (...)

Ustavni sud je, dakle, zauzeo stajalište da je ZoPP/11 organski zakon jer uređuje ustrojstvo, djelokrug i način rada državnog tijela u smislu članka 83. stavka 2. Ustava, što znači da je pučki pravobranitelj državno tijelo u smislu članka 83. stavka 2. Ustava.

7. Dajući takvu ocjenu o instituciji pučkog pravobranitelja (odnosno o zakonu kojim je ta institucija uređena), Ustavni sud je ustanovio mjerila koja mogu biti primjenjiva i kod prosudbe pravne naravi institucija tzv. posebnih pravobranitelja – time i za prosudbu pravne naravi zakona kojima je uređen djelokrug, način rada i uvjeti izbora odnosno razrješenja tih pravobranitelja, među njima i pravobranitelja za djecu.

Stoga je u ovom ustavnosudskom postupku i u razmatranju spornog ustavnopravnog pitanja konkretnog slučaja: Je li osporeni Zakon o pravobranitelju za djecu organski zakon koji uređuje ustrojstvo, djelokrug i način rada državnog tijela u smislu članka 83. stavka 2. Ustava? – Ustavni sud imao u vidu stajališta izražena o pravnoj naravi institucije pučkog pravobranitelja u predmetu broj: U-I-5654/2011.

7.1. Ustavni sud napominje da je nakon odluke o ZoPP-u/11 uslijedilo donošenje ZoPP-a/12, koji je, za razliku od prethodnog zakona, napustio koncept »integracije« posebnih pravobranitelja u pučko pravobraniteljstvo. Posebni pravobranitelji su zadržali svoju samostalnost uz obvezu suradnje s pučkim pravobraniteljem na osnovi sporazuma o međuinstitucionalnoj suradnji sukladno načelima komplementarnosti, međusobnog uvažavanja i djelotvornosti u zaštiti i