

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1197

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Miroslav Šeparović i Nevenka Šernhorst, odlučujući o zahtjevu za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 7. travnja 2010. godine, donio je

ODLUKU

I. Ukidaju se sljedeće odredbe Zakona o sigurnosti prometa na cestama (»Narodne novine« broj 67/08.):

– članak 199. stavak 3.;

– članak 199. stavak 7., u dijelovima koji glase:

– »vozač i«, i

– », kao i vozač iz stavka 3. ovoga članka, koji u organizmu ima alkohola do 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka, za zasebno prekršajno djelo«;

– članak 228. stavak 2.

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. Hrvatski sabor je na 4. sjednici održanoj 30. svibnja 2008. donio Zakon o sigurnosti prometa na cestama (u daljnjem tekstu: ZSPNC), poslije rasprave zaključene 28. svibnja 2008. Za prihvatanje ZSNPC-a glasovalo je 77 zastupnika, a 45 zastupnika bilo je protiv njegova prihvatanja.

ZSPNC je objavljen u »Narodnim novinama« broj 67 od 9. lipnja 2008. Odredbe ZSPNC-a koje su predmet ispitivanja u ovom ustavnosudskom postupku stupile su na snagu osmog dana od dana objave u »Narodnim novinama«, to jest 17. lipnja 2008. (članak 310. ZSPNC-a).

2. Na temelju članka 35. točke 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 20/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) šezdeset i četiri (64) zastupnika Hrvatskog sabora (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva) podnijela su 7. srpnja 2008. zahtjev za ocjenu suglasnosti s

Ustavom članka 199. stavka 3. u vezi sa stavkom 7. i članka 228. stavka 2. ZSPNC-a.

U skladu s člankom 44. stavkom 1. Ustavnog zakona, taj je ustavnosudski postupak pokrenut na dan primitka zahtjeva u Ustavnom sudu. Predmet se u Ustavnom sudu vodi pod brojem: U-I-3084/2008.

3. S. B. iz Z. podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članka 199. stavka 3. ZSPNC-a s Ustavom. Taj se predmet u Ustavnom sudu vodi pod brojem: U-I-3419/2008.

4. Osim članka 199. stavaka 3. i 7. i članka 228. stavka 2. ZSPNC-a, podnositelji zahtjeva osporavaju suglasnost s Ustavom i članka 221. ZSPNC-a. Taj je dio zahtjeva izdvojen u poseban predmet (broj: U-I-1545/2010) radi njegova ispitivanja zajedno s drugim pristiglim prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 221. ZSPNC-a.

Osim članka 199. stavka 3. ZSPNC-a, predlagatelj S. B. predlaže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i članaka 181., 282., 294. i 309. ZSPNC-a koji nisu predmet ispitivanja u ovom ustavnosudskom postupku. Ti su prijedlozi predlagatelja izdvojeni u zaseban predmet koji se u Ustavnom sudu vodi pod brojem U-I-1546/2010.

5. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je od Hrvatskog sabora zatražio i zaprimio: – Prijedlog Zakona o sigurnosti prometa na cestama s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 39, koji je Vlada Republike Hrvatske uputila Hrvatskom saboru dopisom klasa: 340-08/08-01/01, urbroj: 5030106-08-1 od 4. travnja 2008. (u daljnjem tekstu: Prijedlog ZSPNC-a); – Konačni prijedlog Zakona o sigurnosti prometa na cestama, P.Z.E. br. 39, koji je Vlada Republike Hrvatske uputila Hrvatskom saboru dopisom klasa: 340-08/08-01/01, urbroj: 5030109-08-4 od 15. svibnja 2008. (u daljnjem tekstu: Konačni prijedlog ZSPNC); – zapisnik i fonogram 4. sjednice 6. saziva Hrvatskog sabora, održane od 23. travnja do 30. svibnja 2008., u dijelu koji se odnosi na raspravu i glasovanje pri donošenju ZSPNC-a.

6. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je od Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske zatražio očitovanje o zahtjevu podnositelja i prijedlogu predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 199. stavka 3. ZSPNC-a. Ministarstvo pravosuđa svojim je dopisom, klasa: 703-01/09-01/118, urbroj: 514-05-02-01/09-2 od 14. travnja 2009. dopis prosljedilo Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: MUP RH). MUP RH pisano se očitovao o prijedlogu u neklasificiranom dopisu Ustavnom sudu, broj: 511-01-152-25554/2-09 od 7. svibnja 2009. (u daljnjem tekstu: očitovanje MUP RH).

6.1. Ustavni sud je u ovom postupku zatražio i mišljenje Hrvatskog autokluba, koje mu je u pisanom obliku dostavljeno 8. svibnja 2009. pod brojem: 5072.

7. ZSPNC pripada skupini zakona kojima Republika Hrvatska usklađuje nacionalno zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije i pravnim aktima Vijeća Europe, kao što su direktive 2003/20/EZ, 1573/2000/EU, 2006/126/EZ i 2003/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća. Iz izjave o usklađenosti ZSPNC-a s pravnom stečevinom Europske unije i pravnim aktima Vijeća Europe, koja je sastavni dio

Prijedloga ZSPNC-a, razvidno je da osporeni članak 199. stavci 3. i 7 i članak 228. stavak 2. ZSPNC-a ne pripadaju pravnim pitanjima koja podliježu obvezi usklađivanja.

8. Zbog različitog sadržaja odredbi ZSPNC-a ustavnost kojih se osporava u ovom ustavnosudskom postupku, prigovori podnositelja zahtjeva i predlagatelja, mjerodavno pravo, kao i sadržaj samih osporenih članaka ZSPNC-a navode se u odgovarajućim odjeljcima obrazloženja ove odluke.

II. ČLANAK 199. STAVCI 3. I 7. ZSPNC-a

9. Osporene odredbe članka 199. stavaka 3. i 7., zajedno s njima povezanim, ali neosporenim stavkom 2. istog članka ZSPNC-a, glase:

»(...)

(2) Vozač vozila kategorije A1, A2, A, B, B+E, F, G i M ne smije upravljati vozilom na cesti niti početi upravljati vozilom ako u organizmu ima opojnih droga ili alkohola iznad 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka.

(3) Iznimno, vozač iz stavka 2. ovoga članka, koji u organizmu ima alkohola do 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka, kaznit će se u stjecaju za svaki prekršaj utvrđen ovim Zakonom s time da će se upravljanje vozilom s količinom alkohola u organizmu do 0,50 g/kg, odnosno odgovarajućim iznosom miligrama u litri izdahnutog zraka smatrati zasebnim prekršajnim djelom.

(...)

(7) Novčanom kaznom u iznosu od 700,00 kuna kaznit će se za prekršaj (...) vozač iz stavka 3. ovoga članka, koji u organizmu ima alkohola do 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka, za zasebno prekršajno djelo.

(...).«

A. Prigovori podnositelja zahtjeva i predlagatelja

10. Polazeći od članka 199. stavka 2. ZSPNC-a, podnositelji zahtjeva smatraju da je člankom 199. stavkom 3. ZSPNC-a propisana iznimka koja nema prihvatljivo ustavnopravno opravdanje. Iznimka se odnosi na vozača koji počini bilo koji prekršaj utvrđen ZSPNC-om i ujedno u organizmu ima alkohola do 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka.

Podnositelji zahtjeva iznose da članak 199. stavak 3. ZSPN-a čini neprihvatljivu nejednakost među vozačima, jer se na temelju te zakonske odredbe neke vozače kažnjava zbog iste količine alkohola u organizmu (do 0,50 g/kg), a neke ne, ovisno o tome jesu li u stjecaju počinili prekršaj utvrđen ZSPNC-om. Podnositelji zahtjeva imaju u vidu da navedena količina alkohola u organizmu »nije definirana kao samostalni prekršaj, barem ne na uobičajeni nomotehnički način kako se to čini kod kaznenih djela i prekršaja«, pa stoga smatraju da je osporeni članak 199. stavak 3. u vezi sa stavkom

7. ZSPNC-a u nesuglasnosti s načelom jednakosti pred zakonom, načelom zakonitosti delikta i kazne, te načelom *lex certa*.

Predlagatelj Slavko Brođanac smatra da je kažnjavanje u stjecaju vozača koji imaju do 0,50 g/kg alkohola, propisano člankom 199. stavkom 3. ZSPC-a, u nesuglasnosti s ustavnim jamstvom jednakosti pred zakonom. Pri tome navodi konkretne primjere mogućih prekršaja u prometu koji ukazuju na učinke članka 199. stavka 3. ZSPNC-a, a koje predlagatelj smatra neustavnim.

B. Mjerodavno domaće i međunarodno pravo

11. Za ocjenu ustavnosti članka 199. stavka 3. ZSPC-a mjerodavni su članci 3. i 14. Ustava te članak 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 14/02.; u daljnjem tekstu: P12-1 uz Konvenciju) u vezi sa zakonskim pravom vozača da upravljaju vozilom na cesti ili počnu upravljati vozilom ako u organizmu imaju opojnih droga ili alkohola ispod 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka, koje im pravo priznaje članak 199. stavak 2. ZSPNC-a.

Članak 3. Ustava, u dijelu kojim je vladavina prava utvrđena jednom od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temeljem za tumačenje Ustava.

Članak 14. Ustava glasi:

Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki.

P12-1 uz Konvenciju glasi:

Članak 1.

OPĆA ZABRANA DISKRIMINACIJE

1. Uživanje svih prava određenih zakonom osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Nitko ne smije biti diskriminiran od strane javnih tijela na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavku 1.

C. Ocjena Ustavnog suda

12. Ustavni sud utvrđuje da članak 199. stavak 2. ZSPNC-a priznaje pravo određenim kategorijama vozača da upravljaju vozilom na cesti ili počnu upravljati vozilom ako u

organizmu imaju opojnih droga ili alkohola ispod 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka. Navedena količina opojnih droga ili alkohola u organizmu (ispod 0,50 g/kg) ne dovodi do prekršajne odgovornosti vozača koji upravljaju vozilima kategorije A1, A2, A, B, B+E, F, G i M.

Za vozače koji upravljaju vozilima kategorije A1, A2, A, B, B+E, F, G i M iz članka 199. stavka 2. ZSPNC-a, a koji su ujedno i adresati osporenog članka 199. stavka 3. ZSPNC-a, u daljnjem će se tekstu ove odluke koristiti kratica »vozač«.

13. Osporeni članak 199. stavak 3. ZSPNC-a pravi iznimku od općeg pravila o dopuštenosti vozača da upravljaju vozilom na cesti ili počnu upravljati vozilom ako u organizmu imaju alkohola ispod 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka, koje je propisano u članku 199. stavku 2. ZSPNC-a. Takvi će se vozači, naime, smatrati prekršajno odgovornim i bit će kažnjeni u stjecaju:

- za svaki prekršaj utvrđen ZSPNC-a, a ujedno i
- za zasebni prekršaj zbog upravljanja vozilom s količinom alkohola u organizmu do 0,50 g/kg, odnosno odgovarajućim iznosom miligrama u litri izdahnutog zraka.

Sukladno tome, Ustavni sud je u ustavnosudskom postupku morao ispitati je li zakonska razlika u postupanju prema vozačima iz članka 199. stavka 2. i onima iz članka 199. stavka 3. ZSPNC-a ustavnopravno opravdana, odnosno postoji li opravdanje da se skupina vozača iz osporenog članka 199. stavka 3. stavi u nepovoljniji zakonski položaj od one iz članka 199. stavka 2. ZSPNC-a?

Nepovoljniji zakonski položaj vozača iz članka 199. stavka 3. ZSPNC-a očituje se u njihovoj prekršajnoj odgovornosti, a time i novčanom kažnjavanju, zbog upravljanja vozilom s količinom alkohola u organizmu do 0,50 g/kg, odnosno odgovarajućim iznosom miligrama u litri izdahnutog zraka, naspram povoljnijeg položaja vozača iz članka 199. stavka 2. ZSPNC-a koji se očituje u njihovoj prekršajnoj neodgovornosti zbog upravljanja vozilom s količinom alkohola u organizmu do 0,50 g/kg, odnosno odgovarajućim iznosom miligrama u litri izdahnutog zraka.

13.1. Budući da je ispitivanje diskriminacije moguće samo ako se jedna skupina vozača usporedi s drugom skupinom vozača koja se nalazi u usporedivom ili analognom položaju, Ustavni sud je u prvom redu morao odgovoriti na pitanje: postoji li u konkretnom slučaju »usporediva situacija« između skupine vozača iz članka 199. stavka 2. i skupine vozača iz osporenog članka 199. stavka 3. ZSPNC-a?

Ustavni sud odgovor na postavljeno pitanje smatra nespornim: skupine vozača iz članka 199. stavaka 2. i 3. ZSPNC-a jesu usporedive, jer je i kod jedne i kod druge riječ o vozačima koji upravljaju vozilom s količinom alkohola u organizmu do 0,50 g/kg, odnosno odgovarajućim iznosom miligrama u litri izdahnutog zraka.

14. Mjerilo koje je zakonodavac ustanovio za stavljanje u različit pravni položaj vozača u usporedivoj pravnoj situaciji, to jest vozača u istovjetnom stanju (vezanom uz dopuštenu količinu alkohola u organizmu) iz članka 199. stavaka 2. i 3. ZSPNC-a, svodi se na pitanje: je li vozač iz članka 199. stavka 2. ZSPNC-a počinio neko prekršajno djelo propisano ZSPNC-om ili nije?

Sukladno tom mjerilu, jednu skupinu čine vozači koji u organizmu imaju alkohola do 0,50 g/kg i ne počine prekršaj utvrđen ZSPNC-om. Konzumiranje alkohola u navedenoj količini u tom se slučaju ne smatra prekršajnim djelom.

Drugu skupinu čine vozači koji u organizmu također imaju alkohola do 0,50 g/kg, ali počine neki prekršaj utvrđen ZSPNC-om. Neovisno o tome je li počinjeni prekršaj u bilo kakvoj uzročnoj vezi s (inače dopuštenom) količinom alkohola u organizmu vozača, vozač u tom slučaju odgovara i za počinjeni prekršaj, ali (zasebno) i za količinu alkohola do 0,50 g/kg u organizmu, koja se u takvoj pravnoj situaciji »pretvara« u prekršajno djelo.

Iz navedenog proizlazi zaključak da ZSPNC istovjetno stanje vozača (vezano uz dopuštenu količinu alkohola u organizmu) jednom kvalificira kao zakonom dopušteno, a drugi put kao zakonom zabranjeno i prekršajno kažnjivo. Razlika u postupanju prema vozačima u istovjetnom stanju ovisi o tome jesu li oni počinili neki prekršaj propisan ZSPNC-om.

15. Ustavni sud je s tim u vezi morao odgovoriti na pitanje: ima li mjerilo, propisano člankom 199. stavkom 3. ZSPNC-a (počinjenje prekršajnog djela kao osnova za »pretvaranje« zakonom dopuštenog stanja vozača u zakonom zabranjeno i kažnjivo stanje vozača), legitiman cilj?

15.1. Opće je pravilo da razlozi zbog kojih se predlaže uvođenje pojedinih zakonskih mjera trebaju biti sadržani u prijedlogu zakona. U Prijedlogu ZSPNC, međutim, nisu navedeni razlozi zbog kojih se predlaže razlikovanje dviju skupina vozača u istovjetnom stanju (vezanom uz dopuštenu količinu alkohola u organizmu) u odnosu na postojanje njihove prekršajne odgovornosti. U odjeljku pod nazivom »II. Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proistjeći« navedeno je:

»Upravljanje vozilima pod utjecajem alkohola posredno je najčešći uzrok prometnih nesreća, a naročito onih najtežih. Pojavljuje se gotovo uvijek u korelaciji s brzinom i nerezonskim ponašanjem vozača u raznim prometnim situacijama. (...)

U gornjoj tablici su prikazane prometne nesreće koje su prouzrokovali vozači pod utjecajem alkohola. U tim nesrećama stradava gotovo 27% svih poginulih, 26% teško i više od 22% svih lako ozlijeđenih. Nadalje, uzmemo li u obzir da je udio gornjih nesreća u njihovom ukupnom broju oko 15%, s tendencijom rasta te da je broj alkoholiziranih sudionika prometnih nesreća u ukupnom broju nešto veći od 8%, jasno je o kakvom se problemu radi.

Također, lako je uočljivo smanjenje udjela prometnih nesreća i stradavanja koje su prouzrokovali vozači s 0,5 i manje promila alkohola i to uz stalno povećanje ukupnog broja prometnih nesreća.

Nadalje, udio smrtno stradalih u prometnim nesrećama u kojima su sudjelovali vozači koji su u organizmu imali alkohola do 0,5 g/kg u blagom je padu, tako je u 2005. godini smrtno stradalo 15 osoba, dok je u 2007. godini smrtno stradalo 13 osoba. Međutim, važno je napomenuti da je udio smrtno stradalih u prometnim

nesrećama u kojima su sudjelovali vozači koji su u organizmu imali alkohola od 0,5 – 1,5 g/kg u porastu, tako je u 2006. godini smrtno stradalo 62 osobe, dok je u 2007. godini smrtno stradalo 74 osoba.» (str. 4. – 5.)

Nadalje, ni u Obrazloženju Prijedloga ZSPNC-a (str. 118.) nije sadržano posebno objašnjenje razloga zbog kojih je uvedeno razlikovanje između dviju skupina vozača u odnosu na njihovu prekršajnu odgovornost u situaciji istovjetne količine alkohola u organizmu. U skupnom je obrazloženju uz članke 196. do 199. Prijedloga ZSPNC-a navedeno:

»Podpoglavlje »Uvjeti za upravljanje vozilom« (članci 196. do 199.)

Odredbama navedenih članaka definirani su neki uvjeti za upravljanje vozilom u prometu na cesti. Vožnja pod utjecajem alkohola stupnjevano se kažnjava, ovisno koliko vozač ima alkohola u organizmu. Uvedena je odredba o nekažnjavanju vozača kategorija A1, A2, A, B, B+E, F, G i M ako u organizmu ima alkohola do 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka a pri tome nije počinio i neki drugi prekršaj.«

Sukladno navedenom, iz Prijedloga ZSPNC-a nije moguće utvrditi cilj koji je zakonodavac želio postići člankom 199. stavkom 3. ZSPNC-a, a time ni ocijeniti njegovu legitimnost u svjetlu ustavnih vrednota.

15.2. Ni u očitovanju MUP-a RH, dostavljenom Ustavnom sudu, nije sadržano obrazloženje cilja koji se člankom 199. stavkom 3. ZSPNC-a želio postići. Smatrajući neosnovanim sve prigovore podnositelja zahtjeva, MUP RH u očitovanju posebno ističe:

»... Mišljenja smo da su svi prekršaji koji su utvrđeni odredbama Zakona o sigurnosti prometa na cestama, propisani na jasan, nedvosmislen i određen način i u potpunosti zadovoljavaju načelo lex certa, na koje se referira i predlagatelj u svojem prijedlogu.

Nadalje, mišljenja smo sa se za niti jedan prekršaj vozača ne može kazniti sukladno načelu objektivne odgovornosti za prekršaj, već jedino, sukladno hrvatskom prekršajnom pravu, koje poznaje samo subjektivnu odgovornost vozača za prekršaje koje počini, ukoliko je kriv za taj konkretni prekršaj.

Također, za počinjenje prekršaja u stjecaju nije opće potrebno niti bitno da oni budu u ikakvoj vezi (osim da počinitelj s jednom ili više radnji počini više prekršaja za koje mu se istodobno sudi, a sukladno općeprihvaćenim načelima kaznenog i prekršajnog prava) te stoga nije jasno zašto bi drugi prekršaj počinjen u stjecaju s upravljanjem vozilom pod utjecajem alkohola do 0,50 g/kg, odnosno odgovarajućim iznosom miligrama u litri izdahnutog zraka, trebao biti u 'uzročno-posljedičnoj vezi' s 'činjenicom konzumacije alkohola', kako navodi predlagatelj.«

Navedene tvrdnje ne sadrže razloge koji bi eventualno rasvijetlili cilj propisivanja osporenog pravila iz članka 199. stavka 3. ZSPNC-u. One ne pokazuju da napravljena razlika između dviju skupina vozača (onih iz članka 199. stavka 2. i onih iz članka 199. stavka 3. ZSPNC-a u odnosu na njihovu prekršajnu (ne)odgovornost za istovjetnu

količinu alkohola u organizmu) ima legitiman cilj, čime bi i sama razlika u postupanju – pod uvjetom da je razmjerna – eventualno mogla biti ocijenjena opravdanom i neproturječnom zabrani diskriminacije, propisanoj člankom 14. Ustava i P12-1 uz Konvenciju.

U tom svjetlu, Ustavni sud ocjenjuje neprihvatljivom činjenicu da se među vozačima koji upravljaju vozilom s količinom alkohola u organizmu do 0,50 g/kg u nepovoljniji položaj stavljaju oni iz članka 199. stavka 3. ZSPNC-a u odnosu na one iz članka 199. stavka 2. ZSPNC-a, a da međusobno razlikovanje vezano uz njihovu prekršajnu (ne)odgovornost, koje ovisi o (ne)počinjenju prekršajnog djela propisanog ZSPNC-om, nije ni na koji način obrazloženo niti se iz naravi stvari može razabrati njegovo opravdanje.

Stoga zakonom ustanovljena razlika u postupanju prema skupini vozača iz članka 199. stavka 3. u odnosu prema skupini vozača iz članka 199. stavka 2. ZSPNC-a nije u suglasnosti s člankom 14. Ustava i P12-1 uz Konvenciju, jer prvu skupinu vozača (onu iz članka 199. stavka 3. ZSPNC-a) stavlja, bez razvidnog cilja i razumnog opravdanja, u nepovoljniji položaj u vezi sa zakonskim pravom da upravljaju vozilom na cesti ili počnu upravljati vozilom ako u organizmu imaju alkohola ispod 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka.

15.3. U nedostatku jasno izraženog cilja osporene zakonske mjere, sadržane u članku 199. stavku 3. ZSPNC-a, Ustavni sud se ograničava na ocjenu da nije ustavnopravno prihvatljivo prekršajnu odgovornost vozača za inače dopuštenu količinu alkohola u organizmu (do 0,50 g/kg) učiniti ovisnom o počinjenom prekršaju koji nije u uzročnoj vezi s utvrđenom količinom alkohola u organizmu.

Kvalificiranje inače dopuštene količine alkohola u krvi (do 0,50 g/kg) kao prekršajnog djela, koje za sobom povlači i prekršajno kažnjavanje, samo zato što je vozač učinio neki prekršaj propisan ZSPNC-a koji po svojoj naravi ne mora imati nikakve veze s konzumiranjem alkohola, a ne mora biti ni počinjen u vrijeme konzumacije alkohola, predstavlja prekomjerno opterećenje za vozače, za koje nema nikakvog razumnog opravdanja. Ustavni sud, naime, ne vidi mogućnost ustavnopravnog opravdanja prekršajnog kažnjavanja vozača koji ima inače dopuštenu količinu alkohola u krvi (do 0,50 g/kg) samo zato što je vozač, primjerice, učinio neki prekršaj propisan ZSPNC-om i prije no što se uključio u promet (primjerice, zato što u vozilu nije imao jedan dio propisane opreme – članak 236. stavak 1. ZSPNC-a) ili na vozilu otprije ima postavljen nekakav uređaj za davanje svjetlosnih znakova koji je ZSPNC-om zabranjen (članak 42. ZSPNC-a) ili je pak zbog prometne nesreće vozač prisiljen vozilo zaustaviti na kolniku i kretati se izvan vozila, ali u vozilu nema reflektirajući prsluk (članak 79. stavak 2. ZSPNC-a), itd.

Navedeni primjeri jasno pokazuju da kvalificiranje inače dopuštene količine alkohola u krvi (do 0,50 g/kg) kao zasebnog prekršajnog djela u situaciji počinjenja bilo kojeg prekršajnog djela propisanog ZSPNC-a – bez ustanovljene uzročno-posljedične veze između količine alkohola u organizmu i bića prekršajnog djela koje se vozaču stavlja na teret – na vozače stavlja prekomjeran i nerazborit teret, za kojeg nema ustavnopravno prihvatljivo opravdanja.

Sukladno navedenom, osporeno je zakonsko rješenje suprotno općim pravnim načelima

o određivanju kažnjivih djela, što ga čini nesuglasnim sa zahtjevima koji proizlaze iz načela vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđene u članku 3. Ustava.

16. Iz razloga navedenih u točkama 14. i 15. obrazloženja ove odluke, Ustavni sud donio je odluku kao u točki I. alineji 1. izreke.

17. Članak 199. stavak 7. ZSPNC-a propisuje:

(7) Novčanom kaznom u iznosu od 700,00 kuna kaznit će se za prekršaj vozač i instruktor vožnje iz stavka 1. ovoga članka ako u organizmu ima alkohola do 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka, kao i vozač iz stavka 3. ovoga članka, koji u organizmu ima alkohola do 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka, za zasebno prekršajno djelo.

Navedena je zakonska odredba o novčanom kažnjavanju uslijed počinjenja prekršajnog djela, u dijelu koji se odnosi na vozače iz članka 199. stavka 3. ZSPNC-a, egzistencijalno i sadržajno vezana uz članak 199. stavak 3. ZSPNC-a koji je u prethodnoj točki Ustavni sud ocijenio nesuglasnim s člankom 14. Ustava i P12-1 uz Konvenciju u vezi sa zakonskim pravom vozača da upravljaju vozilom na cesti ili počnu upravljati vozilom ako u organizmu imaju alkohola ispod 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka, koje im pravo priznaje članak 199. stavak 2. ZSPNC-a.

Stoga su sljedeći dijelovi članka 199. stavka 7. ZSPNC-a morali biti brisani iz pravnog poretka po naravi stvari: *»vozač i«, te », kao i vozač iz stavka 3. ovoga članka, koji u organizmu ima alkohola do 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka, za zasebno prekršajno djelo«.*

Preostali dio odredbe članka 199. stavka 7. ZSPNC-a, koji glasi: *»(7) Novčanom kaznom u iznosu od 700,00 kuna kaznit će se za prekršaj instruktor vožnje iz stavka 1. ovoga članka ako u organizmu ima alkohola do 0,50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog zraka.«*, ostaje na snazi.

Iz navedenih je razloga Ustavni sud donio odluku kao u točki I. alineji 2. izreke.

III. ČLANAK 228. STAVAK 2. ZSPNC-a

18. Članak 228. stavak 2. ZSPNC-a glasi:

(2) Međunarodna vozačka dozvola izdaje se s rokom važenja od pet godina od dana izdavanja, odnosno do dana važenja vozačke dozvole, ukoliko je do isteka njene važnosti manje od pet godina.

A. Prigovori podnositelja zahtjeva

19. Obrazlažući taj dio zahtjeva, podnositelji zahtjeva navode da je bečka Konvencija o cestovnom prometu od 8. studenoga 1968. dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a da iz te Konvencije proizlazi »da se međunarodna dozvola izdaje na vrijeme od najduže 3 godine.«

Podnositelji zahtjeva zbog toga smatraju da je članak 228. stavak 2. ZSPNC-a u nesuglasnosti s člankom 14. stavkom 1. i člankom 140. Ustava, načelom vladavine prava i bečkom Konvencijom o cestovnom prometu od 8. studenoga 1968.

B. Mjerodavno domaće i međunarodno pravo

20. Članak 140. Ustava glasi:

Članak 140.

Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.

20.1. Međunarodnu konvenciju o prometu na cestama, sa završnim dokumentom (u daljnjem tekstu: Konvencija o cestovnom prometu) ratificiralo je Savezno izvršno vijeće bivše SFRJ Uredbom o ratifikaciji Međunarodne konvencije o prometu na cestama, sa završnim dokumentom (»Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori« broj 6 od 16. kolovoza 1978.).

Na temelju članka 23. stavka 3. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 41/90., 8/91., 14/92., 53A/91., 9/92. i 55/92.), na sjednici održanoj dana 30. rujna 1993. Vlada Republike Hrvatske donijela je Odluku o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacije o sukcesiji (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 12 od 15. listopada 1993.)

Tom je odlukom utvrđeno:

»Notifikacijama o sukcesiji Republika Hrvatska stranka je, od 8. listopada 1991. sljedećih mnogostranih međunarodnih ugovora:

(...)

52. Konvencija o cestovnom prometu od 8. studenog 1968. (Beč, 8. studenoga 1968.), Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 6/1978.«

Konvencija o cestovnom prometu do sada nije objavljena u »Narodnim novinama«, službenom listu Republike Hrvatske, pa se službenim prijevodom na hrvatski književni jezik ima smatrati tekst Konvencije objavljen u »Službenom listu SFRJ – Međunarodni ugovori« broj 6 od 16. kolovoza 1978.

U članku 2. Konvencije o cestovnom prometu, pod nazivom »Prilozi uz Konvenciju«, propisano je:

»Prilozi uz ovu konvenciju:

(...)

Prilog 7: Međunarodna vozačka dozvola

sastavni su dio ove konvencije.«

Prilog 7. Konvencije o cestovnom prometu nosi naziv »Međunarodna vozačka dozvola«, a uz tekstualni dio sadrži i obrasce ispod kojih su navedene upute za popunjavanje u njima zahtijevanih podataka.

Stranica br. 1. obrasca (lice prve stranice omota) objavljena je na stranici 402. »Službenog lista SFRJ – Međunarodni ugovori« (broj 6/78.), a uz rubriku: »Važi do« sadržana je sljedeća uputa:

»2. Tri godine nakon datuma izdavanja ili datuma proteka važenja nacionalne vozačke dozvole, ovisno o tome koji je rok bliži.«

C. Ocjena Ustavnog suda

21. Na temelju članka 228. stavka 2. ZSPNC-a, međunarodna vozačka dozvola izdaje se s rokom važenja od pet godina od dana njezina izdavanja, odnosno do dana važenja vozačke dozvole, ukoliko je do isteka njezine važnosti manje od pet godina.

U Prijedlogu ZSPNC-a nije sadržano nikakvo obrazloženje vezano uz članak 228. stavak 2. ZSPNC-a. Međutim, iz Konačnog prijedloga ZSPNC-a razvidno je da Vlada Republike Hrvatske, kao predlagateljica zakona, nije prihvatila prijedloge pojedinih zastupnika da se rok izdavanja međunarodne vozačke dozvole skрати s 5 godina na 3 godine. U točki IV. Konačnog prijedloga ZSPNC-a pod nazivom »Razlike između rješenja koja se predviđaju Konačnim prijedlogom zakona u odnosu na rješenja iz Prijedloga zakona, te objašnjenja razloga iz kojih pojedine primjedbe nisu usvojene«, predlagateljica zakona navodi:

»Prijedlog se ne prihvaća, budući je najkraći mogući rok, sukladno prijedlogu Zakona, na koji se izdaje vozačka dozvola 5 godina i to za vozila kategorije C, C+E, D i H. Vozačka dozvola za vozila B kategorije izdaje se do 80. godine života vozača, a mijenja se svakih 10 godina. Nadalje, ističemo da države članice Europske Unije priznaju valjanost hrvatske vozačke dozvole te za iste nije niti potrebno izdavati međunarodnu vozačku dozvolu. Također, u trenutno važećem Zakonu, propisan je rok od 5 godina.« (str. 123.)

Nadalje, u očitovanju dostavljenom Ustavnom sudu MUP RH navodi:

»Mišljenja smo da Ustav niti jednom svojom odredbom ne regulira rok važenja vozačke dozvole, već je to u potpunosti prepušteno na dispoziciju zakonskim odredbama. Sukladno odredbama Zakona o sigurnosti prometa na cestama, najkraći rok na koji se izdaje vozačka dozvola je upravo pet godina (...) te je zakonodavac odlučio da taj rok bude i rok važenja međunarodne vozačke dozvole.«

Ustavni sud ne prihvaća iznesene navode Vlade Republike Hrvatske u svojstvu predlagateljice ZSPNC-a i MUP-a RH.

22. Prema članku 140. Ustava, međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka

Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Stoga članak 228. stavak 2. ZSPNC-a, koji propisuje razdoblje na koje se izdaje međunarodna vozačka dozvola, mora biti usklađen s Konvencijom o cestovnom prometu od 8. studenoga 1968.

Nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorom izražena je u odluci broj: U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000. (»Narodne novine« broj 112/00.).

Kao što je razvidno iz točke 19.1. obrazloženja ove odluke, Konvencija o cestovnom prometu određuje da se međunarodna vozačka dozvola izdaje na vrijeme od najduže tri (3) godine, odnosno do datuma protoka važenja nacionalne vozačke dozvole ako taj rok prvi istječe.

Stoga je članak 228. stavak 2. ZSPNC-a u nesuglasnosti s člankom 140. Ustava, a time i s vladavinom prava, najvišom vrednotom ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

23. Ustavni sud na kraju napominje da ukidanje članka 228. stavka 2. ZSPNC-a ne uzrokuje zakonsku prazninu u pravnom poretku Republike Hrvatske. Do usklađivanja ZSPNC-a s mjerodavnim međunarodnim ugovorom neposredno se primjenjuje pravilo o važenju međunarodne vozačke dozvole propisano u Prilogu 7. Konvencije o cestovnom prometu od 8. studenoga 1968.

Načelo pravne sigurnosti zahtijeva da međunarodne vozačke dozvole koje su izdane do donošenja ove odluke Ustavnog suda, na vrijeme od pet godina, ostaju na snazi do isteka roka važenja.

24. Sukladno utvrđenjima sadržanim u točkama 21. i 22. obrazloženja ove odluke, odlučeno je kao u točki 1. alineji 3. izreke.

25. Objava ove odluke temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-3084/2008

U-I-3419/2008

Zagreb, 7. travnja 2010.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

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