

Broj: Br.01-70-17
Podgorica, 18.05.2017.godine
MBMB

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu čl. 41 st.1 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sluzbeni list Crne Gore" br.42/11 i 32/14) i člana 40 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sluzbeni list Crne Gore" br.53/14) nakon završenog ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda, po pritužbi XX iz Herceg Novog, na rad Privredne Komore Crne Gore daje

MIŠLJENJE

I UVOD

Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, XX iz Herceg Novog, podnio je pritužbu na rad Privredne Komore Crne Gore.

U pritužbi u bitnom navodi da je Statutom Privredne Komore Crne Gore ustanovljeno obavezno članstvo u Privrednoj Komori svih privrednih subjekata danom registracije u Centralni registar privrednih subjekata. Smatra da je propisivanje ove obaveze protivustavno, jer Zakonom o privrednoj Komori Crne Gore, nije propisano obavezno članstvo, pa se sa tog razloga ne može Statutom, kao nižim pravnim aktom propisivati imperativno članstvo u Komori. Sporna odredba u suprotnosti je sa odredbama čl.53 i 59 Ustava Crne Gore, kojima se garantuje pravo na slobodu udruživanja i preduzetništva, te odredbom čl.139 Ustava Crne Gore, kojim se garantuje sloboda preduzetništva i konkurencije i samostalnost privrednih subjekata. Takodje, sporna odredba nije u saglasnosti sa odredbom čl.20 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, čl. 11 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i čl.1 Protokola uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i čl. 5 Evropske socijalne povelje.Ovo sa razloga što pravo na slobodu udruživanja, pored prava na izbor da se pripada nekom udruženju podrazumijeva i pravo da se niko ne može primorati da pripada nekom udruženju. Ukazuje da se obavezanim plaćanjem članarine, vrijedja pravo na mirno uživanje imovine,koje je zagantovano članom 17 Opšte deklaracije o pravima čovjeka i čl.1 Protokola uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i sloboda . Konačno je predloženo da Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore ispita navedeno kršenje ljudskih prava i sloboda i u okviru svojih ovlašćenja preduzme, zakonom propisane mjere zaštite privrednih subjekata i zaposlenih.

II POSTUPANJE ZAŠTITNIKA

Radi sprovođenja postupka po ovoj pritužbi Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Privredne Komore Crne Gore.

Privredna Komora u svom izjašnjenju u bitnom navodi da je odredbom čl.1 Zakona o Privrednoj Komori, utvrđeno da preduzeća, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i preduzetnici (članovi Komore), koji obavljaju djelatnost sa sjedištem na teritoriji Crne Gore, zajedničke interese ostvaruju u Privrednoj komori Crne Gore. Stoga je u skladu sa navedenom odredbom te odredbom čl. 12 Zakona o Privrednoj Komori Crne Gore, kojim je utvrđena nadležnost Skupštine Komore da utvrđuje visinu članskog doprinosa, obaveza plaćanja koja je propisana Statutom utvrđena pravilno i zakonito. Ističe i to da se Privredna Komora osniva zakonom u opštem interesu, da je istoj povjereno vršenje javnih ovlašćenja (izdavanje javnih isprava, uvjerenja, potvrda, dozvola i sl.), što znači da je riječ o udruženju u javnom, a ne privatnom pravu, pa propisivanje obaveznog članstva nije u suprotnosti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava. S tim u vezi ukazano je na dvije odluke suda u Strazburu L Compte van Leuven i de Mayer protiv Belgije i Singudur Sigorjonsson protiv Islanda. Konačno je predloženo da Zaštitnik ljudskih prava i sloboda utvrdi da u konkretnom nije došlo do narušavanja prava i sloboda privrednih subjekata na slobodu udruživanja, mirno uživanje imovine i slobode preduzetništva garantovanih međunarodno-pravnim aktima i Ustavom Crne Gore.

III UTVRĐJENE ČINJENICE

Na osnovu navoda iz pritužbe, izjašnjenja, dostavljene i pribavljene dokumentacije u ispitnom postupku utvrđeno je da je Privredna Komora ustanovila svojim Statutom obavezu plaćanja članarine, koja se odnosi na sve članove Komore, a koja obaveza nastaje momentom registracije privrednih društava u Centralni registar Privrednog suda Crne Gore. Podnosilac pritužbe smatra da je sporna obaveza neosnovano utvrđena, jer Privredna komora Crne Gore ne može ustanovljavati imperativnu obavezu privrednika da budu njeni članovi.

IV Relevantni propisi

A) Domaće pravo

Ustavom Crne Gore («Službeni list CG», br.1/2007) predviđeno da:

"Jemči se sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja bez odobrenja uz upis kod nadležnog organa.

Niko se ne može prisiliti da bude član nekog udruženja. (čl. 53)

Zakonom o Privrednoj komori Crne Gore ("Službeni list CG" br. 04298 od 14.12.1998. godine) propisano da:

Preduzeća, banke i druge finansijske organizacije za osiguranje i preduzetnici (u daljem tekstu: članovi Komore), koji obavljaju djelatnost- sa sjedištem na teritoriji Crne Gore, zajedničke interese ostvaruju u Privrednoj Komori Crne Gore (u daljem tekstu: Komora), u skladu sa ovim zakonom. (čl.1)

Komora je samostalna, poslovna, stručna i interesna organizacija.

Komora je pravno lice sa pravima obavezama i odgovornostima utvrdjenim zakonom i statutom Komore(čl.2).

Skupština Komore: donosi statut Komore, finansijski plan i godišnji obračun;utvrđuje visinu članskog doprinosa i drugih naknada za izvršene usluge i način njihovog plaćanja;utvrđuje stavove i daje smjernice za rad nadležnih organa Komore u oblasti ekonomskog razvoja i privrednog sistema;bira članve Upravnog odbora , Nadzornog odbora i predsjednika Komore i vrši druge poslove od značaja za rad Komore, utvrdjene statutuom Komore.(čl.12)

Statutom Privredne Komore Crne Gore ("Službeni list CG", br. 17 od 17.04.2015.) utvrdjeno da:

"Sredstva za rad Komore obezbjeđuju se od: - članskog doprinosa koji plaćaju članice Komore; - prihoda dobijenih po osnovu vršenja javnih ovlašćenja; - prihoda od naknada za usluge koje Komora vrši u okviru svoje djelatnosti i - drugih izvora.

Osnovicu, stopu članskog doprinosa, način i rokove plaćanja doprinosa utvrđuje Skupština Komore Odlukom.

Odluka iz stava 2 ovog člana objavljuju se u "Službenom listu Crne Gore" i glasilu Komore. (Član 56)

Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i slobode Crne Gore("Službeni list CG" broj 42/2011 i 32/2014) propisano da:

"Zaštitniku/ci se može obratiti svako ko smatra da su mu aktom,radnjom ili nepostupanjem organa povrijeđena njegova/njena prava ili slobode". (Član 3 stav 1).

"Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik/ca daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda".(član 41 stav 1).

B) Medjunarodno pravo

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Rim, 4.novembar 1950) utvrđuje:

"Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa.(čl.11)

Protokol I uz Konvenciju o ljudskim pravima i slobodama (Pariz, 20.marta 1952) utvrđuje:

"Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštima načelima medjunarodnog prava .(čl.1)

Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima (Pariz, 10. decembra 1948.) utvrđeno da:

“Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja.
Niko se ne može primorati da pripada nekom udruženju”. (čl.20)

“Svako ima pravo da posjeduje imovinu, sam, kao i u zajednici sa drugima.
Niko ne smije biti samovoljno lišen svoje imovine”.(čl.17)

V ZAKLJUČNA OCJENA

Na osnovu navoda iz pritužbe, dostavljenog izjašnjenja i priložene dokumentacije proizilazi da je Privredna Komora Crne osnovana u opštem interesu Zakonom o privrednoj Komori Crne Gore; da je istoj povjereno vršenje javnih ovlašćenja (izdavanje javnih isprava, uvjerenja, potvrda dozvola i sl.); da je Privredna Komora Crne Gore ustanovila svojim Statutom obavezu plaćanja članarine, koja se odnosi na sve članove Komore, a koja obaveza nastaje momentom registracije privrednih društava u Centralni registar Privrednog suda.

Naime, Zaštitnik ukazuje da u pravnom sistemu Crne Gore Privredna Komora predstavlja instituciju javnog prava.

Privredna Komora Crne Gore se osniva javno-pravnim aktom tj. zakonom, na osnovu kojeg stiče pravni subjektivitet i karakter javno-pravnog tijela. Pravni položaj i pravna priroda Privredne Komore, kao javno-pravnog tijela, proizilazi iz zakonskih ovlašćenja, tj. prava i obaveza, koje Komora ima u vršenju javno-pravne funkcije, u ostvarivanju ciljeva i zadataka utvrđenih zakonom (koja su joj prenesena odnosno povjerena zakonom i drugim propisom), zatim nadležnosti konstitutivnih organa, kojima se utvrđuju način organizacije, funkcionisanje i nadzor nad radom organa i članova Komore, zastupanje komore pred javnim i privatnim organima, te ovlašćenja za meritorno odlučivanje u postupcima pred Sudom časti Komore i u postupku Arbitraže. Odluke koje se donose u postupcima pred Sudom časti i u postupku Arbitraže za stranke u postupku imaju obavezujući tj. izvršni karakter.

Dakle, Privredna komora ima karakter javno-pravnog udruženja, jer se osniva javno-pravnim aktom, ima javna ovlašćenja, a osnovni cilj joj je promovisanje interesa svojih članova.

Stoga, Zaštitnik ukazuje da nacionalni sistem Crne Gore, ne poznaje sistem dobrovoljnog osnivanja komora, koji se zasniva na volji privrednika da sami osnivaju komoru. Ovo sa razloga što zakonodavac nije prepoznao navedeni oblik osnivanja, kao javni interes, pa pozitivnim pravom Crne Gore nije priznato pravo osnivanja komore po principu privatno-pravnog modela, već isključivo javno-pravnog modela.

Na ovaj način se, kao izraz ustavno-pravnog principa ekonomskog uređenja, propisanog odredbom čl.139 Ustava Crne Gore, kojim se garantuje sloboda preduzetništva i konkurencije, te samostalnost privrednih subjekata i njihova odgovornost za preuzete obaveze u pravnom prometu, utvrđuje sistem jednakosti pravnog položaja i zaštite svih privrednih subjekata, pod jednakim uslovima, bez obzira na njihovu

pojedinačnu tržišnu i ekonomsku moć, kao i zaštita njihovih prava na jednak način i pod jednakim uslovima.

Polazeći od prednje navednog, a imajući u vidu praksu Evropskog suda za ljudska prava, prema kojoj organizacije koje imaju javno-pravni karakter, ne podpadaju pod pravni režim (*ratione materiae*) odredbe čl. 11 Konvencije Zaštitnik utvrđuje da se Privredna Komora Crne Gore ne može smatrati udruženjem u smislu čl.11 Evropske konvencije za zaštitu ljudskim prava i osnovnih sloboda. (v. *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije*, presuda od 23.06.1981.godine, Series A no.43 i *Weiss protiv Austrije*, br.1456/89, Odluka Komisije od 10.jula 1991).

Sa tog razloga, prema pravnom stanovištu suda nije trebalo ulaziti u razmatranje da li je podnosiocu povrijedjena negativna sloboda udruživanja. Pri tome Sud je primijetio da nije došlo do ograničavanja pozitivne slobode udruživanja, jer obaveznost članstva u komori nije uticala na mogućnost da podnosilac zahtjeva osniva sopstvena stručna udruženja ili da se pridružuje postojećim.

Sa iznijetog, Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu prava na udruživanje zagarantovanog odredbom čl.11 Evropske konvencije o ljudskim pravima, na koje se pritužbom ukazuje.

Slijedom navedenog, Zaštitnik nije mogao utvrditi ni povredu prava na mirno uživanje imovine zagarantovanog odredbom čl. 1 Protokola I uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer obaveza plaćanja članarine, koja je utvrđena Statutom Komore, proizilazi iz javno-pravnog ovlašćenja Komore ustanovljenog Ustavom i zakonom, pa je, u skladu sa time, obavezujuća za sve članove Komore.

ZAMJENIK ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Petar Ivezić

Dostaviti:

- Podnosiocu pritužbe
- Privrednoj Komori Crne Gore
- a/a