

Radna skupina za ocjenu sukladnosti zakonodavstva
Republike Hrvatske s odredbama Europske konvencije za
ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola
podnosi Vladi Republike Hrvatske

IZVJEŠĆE O SUKLADNOSTI ZAKONODAVSTVA
REPUBLIKE HRVATSKE S EUROPSKOM KONVENCIJOM ZA
ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA



IZVJEŠĆE O SUKLADNOSTI ZAKONODAVSTVA
REPUBLIKE HRVATSKE S EUROPSKOM KONVENCIJOM ZA
ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA

I. Izrada izvješća, zaključci i preporuke

1.1.	Osnivanje i rad Radne skupine za ispitivanje sukladnosti zakonodavstva s odredbama Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i Protokola	1.
1.2.	Status Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u pravnom sustavu Republike Hrvatske	7.
1.3.	Usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Ustavom Republike Hrvatske	9.
1.4.	Iscrpljenost domaćih pravnih sredstava: ustavna tužba	13.
1.4.1.	Ustavna tužba u hrvatskom pravnom sustavu	14.
1.4.2.	Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske	15.
2.	Zaključci	17.
-	Članak 1.	18.
-	Članak 2. i Protokol 6.	18.
-	Članak 3.	19.
-	Članak 4.	20.
-	Članak 5. i Protokol 4. članak 1.	20.
-	Članak 6. i Protokol 7. članci 2., 3. i 4.	21.
-	Članak 7.	22.
-	Članak 8.	23.
-	Članak 9.	24.
-	Članak 10.	24.
-	Članak 11.	24.
-	Članak 12. i Protokol 7. članak 5.	25.
-	Članak 13.	25.

-	Članak 14.	25.
-	Članak 15.	26.
-	Članak 16. i Protokol 4. članci 2., 3. i 4. i Protokol 7. članak 1.	26.
-	Članak 1. Protokol 1.	27.
-	Članak 2. Protokol 1.	27.
-	Članak 3. Protokol 1.	28.
3.	Preporuke	28.

II. Analiza sukladnosti prema člancima Konvencije

1. Obveza na poštovanje ljudskih prava: Članak 1.
2. Pravo na život: Članak 2. Konvencije i Protokol 6.
3. Zabrana mučenja: Članak 3.
4. Zabrana ropstva i prisilnog rada: Članak 4.
5. Pravo na slobodu i sigurnost: Članak 5. i Protokol 4. Članak 1.
6. Pravo na pošteno suđenje: Članak 6. i Protokol 7. Članci 2, 3, 4.
 - 6.1. Kaznenoprocenopravni aspekti
 - 6.2. Civilnopravni aspekti
7. Nema kazne bez zakona: Članak 7.
8. Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života: Članak 8.
9. Sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi: Članak 9.
10. Sloboda izražavanja: Članak 10.
11. Sloboda okupljanja i udruživanja: Članak 11.
12. Pravo na brak: Članak 12. i Protokol 7. Članak 5.
13. Pravo na djelotvorno pravno sredstvo: Članak 13.
14. Zabrana diskriminacije: Članak 14.
15. Derogiranje u vrijeme izvanrednog stanja: Članak 15.
16. Ograničenje političke djelatnosti stranaca: Članak 16. i
Protokol 4. članci 2., 3. i 4. i Protokol 7. Članak 1.
17. Zaštita vlasništva: Protokol 1. Članak 1.
18. Pravo na obrazovanje: Protokol 1. Članak 2.
19. Pravo na slobodne izbore: Protokol 1. Članak 3.

I. IZRADA IZVJEŠĆA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1.1. *Osnivanje i rad Radne skupine za ispitivanje sukladnosti zakonodavstva s odredbama Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i Protokola*

Vlada Republike Hrvatske je zaključkom od 12. rujna 1996. godine osnovala Radnu skupinu za ocjenu sukladnosti zakonodavstva Republike Hrvatske s odredbama Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda sa Protokolima, te s pravnom praksom Europske komisije za ljudska prava i Europskog suda za ljudska prava (dalje Radna skupina), koju je zadužila da o provedenom postupku ocjene sukladnosti podnese izvješće Vladi.

Vlada je imenovala dr. Ljerku Mintas Hodak, potpredsjednicu Vlade, za predsjedavajuću Radne skupine, te dr. Dubravku Šimonović iz Ministarstva vanjskih poslova za koordinatora Radne skupine, a Miroslava Papu iz Ministarstva vanjskih poslova za tajnika Radne skupine. Odlukom Vlade o osnivanju Radne skupine određeno je da Sabor, Ustavni sud,¹ Vrhovni sud i relevantna ministarstva te vladin Ured za zakonodavstvo imenuju svoje predstavnike u Radnu skupinu. Temeljem tog ovlaštenja od strane nadležnih tijela imenovani su sljedeći članovi: dr. Smiljko Sokol za Sabor Republike Hrvatske; Jakob Miletić za Vrhovni sud, Zlatko Gledec; zamjenik ministra, za Ministarstvo unutarnjih poslova; Lidija Lukina-Karajković, pomoćnica ministra za Ministarstvo pravosuđa; Julijana Grgurina Gulija za Ministarstvo prosvjete i školstva; Vera Babić, zamjenica ministra, za Ministarstvo rada i socijalne skrbi; Đurđica Alanović-Bojović, pomoćnica ravnatelja Zavoda za javnu upravu, za Ministarstvo uprave; Agata Račan za Ured za zakonodavstvo Vlade. Vlada je imenovala sljedeće članove Radne skupine: prof. dr. Željka Horvatića sa Pravnog fakulteta u Zagrebu, prof. dr. Davora Krapca sa Pravnog fakulteta u Zagrebu, prof. dr. Josipa Kregara sa Pravnog fakulteta u Zagrebu, prof. dr. Željka Potočnjaka sa Pravnog fakulteta u Zagrebu, prof. dr. Ninu Vajić sa Pravnog fakulteta u Zagrebu.

¹ Ustavni sud Republike Hrvatske je otklonio sudjelovanje u radu Radne skupine ocjenjujući da navedeno nije spojivo s ulogom Ustavnog suda.

Prema Odluci Vlade o osnivanju Radne skupine, za koordinaciju rada Radne skupine i nadležnih tijela Vijeća Europe zaduženo je Ministarstvo vanjskih poslova te je koordinatorica Radne skupine dr. Dubravka Šimonović o radu Radne skupine sukcesivno izvještavala Vijeće Europe putem g. Marka Nevilla, načelnika Odjela za odnose sa zemljama Centralne i Istočne Europe.

Istovremeno s osnivanjem Radne skupine za usklađivanje zakonodavstva, Vlada je zadužila sva ministarstva i državne upravne organizacije da u suradnji s Uredom za zakonodavstvo Vlade ocijene sukladnost zakona iz svoje nadležnosti s odredbama Europske konvencije o ljudskim pravima i protokola te pravnom praksom Komisije i Suda za ljudska prava, te da o provedenom postupku podnesu izvješće Radnoj skupini.

Polazeći od zaključaka Vlade, na prvom sastanku Radne skupine održanom 8. listopada 1996. dogovoreno je da se proces ispitivanja sukladnosti zakonodavstva provede u dvije faze. U prvoj fazi su ministarstva i druga vladina tijela bila obvezana dostaviti izvješća o sukladnosti zakona iz njihove nadležnosti u roku od 90 dana od donošenja zaključka Vlade, odnosno do 12. prosinca 1996. U drugoj fazi, članovi Radne skupine, posebice eksperti, bili su zaduženi, polazeći od izvješća ministarstava, izraditi izvješća prema pojedinim člancima Konvencije, uz analizu pravne prakse Komisije i Suda za ljudska prava te u zaključcima predložiti izmjene zakona u slučaju pronađenih nesukladnosti, a u pojedinim, osobito opravdanim slučajevima, i mogućnost stavljanja rezervi na neke od odredaba Konvencije.

Na prvom sastanku Radne skupine dogovoreno je također da se, u cilju što kvalitetnijeg i obuhvatnijeg ispitivanja sukladnosti zakonodavstva, upute pozivi i relevantnim nevladinim udrugama kako bi podnijeli svoja zapažanja o mogućim nesukladnostima zakona, nakon čega je upućen poziv Hrvatskoj odvjetničkoj komori i jedanaestorici većih udruga za zaštitu ljudskih prava. Zaključeno je, također, da prema potrebi, Radna skupina može pozivati na suradnju i druge stručnjake u cilju što uspješnijeg provođenja postupka ispitivanja sukladnosti zakonodavstva.

Do 10. veljače 1997. zaprimljena su brojna izvješća koja se mogu razvrstati u dvije grupe: I. izvješća koja sadrže ocjenu da dotično ministarstvo ili tijelo državne uprave nema u nadležnosti zakone za koje treba ispitivati sukladnost ili pak ocjenu da su zakoni iz njihove nadležnosti sukladni s Konvencijom, bez detaljnijeg obrazloženja; II. izvješća koja ispituju sukladnost zakonodavstva i pojedinih članaka Konvencije i protokola.

U prvu grupu ulaze sljedeća izvješća: Državnog hidrografskog zavoda od 26. rujna 1996.; Ministarstva kulture od 19. prosinca 1996.; Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja od 27. prosinca 1996.; Ministarstva turizma od 27. prosinca 1996.; Ministarstva pomorstva, prometa i veza od 30. prosinca 1996.; Ministarstva poljoprivrede i šumarstva od 30. prosinca 1996.; Ministarstva gospodarstva od 13. siječnja 1997.

U drugu grupu ulaze sljedeća izvješća: Ministarstva pravosuđa od 9. prosinca 1996. i dopunsko, od 10. siječnja 1997.; Ministarstva unutarnjih poslova od 9. prosinca 1996.; Ministarstva obrane od 3. listopada 1996.; Ministarstva znanosti i tehnologije od 30. prosinca 1996.; Ministarstva zdravstva od 23. prosinca 1996.; Ministarstva uprave od 10. siječnja 1997.; Ministarstva rada i socijalne skrbi od 10. siječnja 1996.; Ministarstva prosvjete i športa od 2. siječnja 1997. Ovoj grupi se pridodaje Izvješće nevladine udruge Građanskog odbora za ljudska prava od 31. prosinca 1996. U navedenim izvješćima obrađena je sukladnost osamdesetak zakona s odredbama Europske konvencije o ljudskim pravima.

U navedenim izvješćima uspoređuju se zakonska rješenja i relevantni članci Konvencije te se daju ocjene o njihovoj sukladnosti. Kako su u ovim izvješćima poglavito analizirane odredbe zakona i relevantne odredbe Konvencije bez uzimanja u obzir pravne prakse strasburških tijela u njima je utvrđena sukladnost odnosno nesukladnost koja proizlazi iz samog zakonskog teksta. Sva su ta izvješća poslužila kao osnovni materijal za daljnju obradu od strane eksperata za pojedina pravna područja.

Na drugom sastanku Radne skupine održanom 11. prosinca 1996. dogovoreno je da se pokrene znanstveni projekt ispitivanja sukladnosti zakonodavstva Republike Hrvatske kojeg bi nositelj bio Pravni fakultet u Zagrebu i koji bi omogućio daljnje uključivanje stručnjaka za pojedina pravna područja. Darko Göttlicher, savjetnik u Vladi RH i Ivana Goranić, zamjenica načelnika Odjela za ljudska prava Ministarstva vanjskih poslova, su imenovani pridruženim članovima Radne skupine.

Nakon što je Ustavni sud Republike Hrvatske otklonio imenovati predstavnika u Radnu skupinu Vlade Republike Hrvatske, upućen je poziv Ustavnom sudu za dostavljanje relevantne sudske prakse koja se odnosi na ona prava i slobode koja se štite Ustavom Republike Hrvatske, a sadržana su i u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima. Ustavni je sud 2. siječnja 1997. dostavio preslike 7 odluka o ustavnosti zakona i 16 odluka povodom ustavnih tužbi koje se odnose na prava koja se štite Ustavom Republike Hrvatske, a sadržana su i u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima.

Na trećem sastanku Radne skupine održanom 11. veljače 1997. utvrđeno je da je prva faza ispitivanja sukladnosti zakonodavstva uspješno okončana. Zaprimljena su izvješća sljedećih ministarstava i državnih upravnih organizacija: Državnog hidrografskog zavoda, Ministarstva obrane, Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva pravosuđa, Ministarstva kulture, Ministarstva zdravstva, Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, Ministarstva turizma, Ministarstva pomorstva, prometa i veza, Ministarstva znanosti i tehnologije, Ministarstva poljoprivrede i šumarstva, Ministarstva prosvjete i športa, Ministarstva uprave, Ministarstva rada i socijalne skrbi, Ministarstva gospodarstva. U izvješćima je obrađen 81 zakon.

Pozivu Radne skupine upućenom nevladinim udrugama za sudjelovanje u ocjeni sukladnosti zakonodavstva odazvao se Građanski odbor za ljudska prava. Zaključeno je da se izvješća ministarstava, državnih upravnih organizacija, izvješće nevladine udruge Građanskog odbora za ljudska prava i praksa Ustavnog suda koriste za drugu fazu ispitivanja sukladnosti zakonodavstva koja će uz zakonodavstvo Republike Hrvatske uzeti u obzir i pravnu praksu Komisije i Suda za ljudska prava.

U cilju analize svih pravnih područja na koja se odnose članci Konvencije, na trećem sastanku Radne skupine odlučeno je da se proširi Radna skupina i imenuju sljedeći pridruženi članovi Radne skupine: prof. dr. Mira Alinčić, prof. dr. Mihajlo Dika, prof. dr. Nikola Gavella, prof. dr. Dragan Medvedović, prof. dr. Branko Smerdel, prof. dr. Tanja Tumbri, dr. Ivo Josipović, dr. Aleksandra Korač, dr. Ksenija Turković, svi sa Pravnog fakulteta u Zagrebu i prof. dr. Goran Tomašević sa Pravnog fakulteta u Splitu. Dogovoren je model izrade izvješća i zaduženja eksperata prema pojedinim člancima Konvencije.

Na četvrtom sastanku Radne skupine 15. svibnja 1997. dogovorena je izrada materijala za razgovor s predstavnicima Vijeća Europe do 30. 6. 1997. te njegovo prevođenje i slanje Vijeću Europe do 30. 7. 1997., kako bi se peti sastanak održao uz konzultacije s ekspertima Vijeće Europe. Predsjedavajuća je svojim zaključkom od 16. lipnja 1997. imenovala užu radnu skupinu za izradu konačnog materijala koji je trebao poslužiti kao podloga za razgovor s predstavnicima Vijeća Europe, u sastavu: dr. Dubravka Šimonović, prof.dr. Nina Vajić, prof. dr. Josip Kregar, Ivana Goranić, Tania Raguž i dr. Ksenija Turković.

Peti sastanak Radne skupine održan je u razdoblju od 1. - 4. rujna 1997. u Dubrovniku pod pokroviteljstvom Vlade Republike Hrvatske uz sudjelovanje eksperata Vijeća Europe (Sir Basil Hall, g. Tamas Ban, gđa. Donna Gomien) i predstavnika Ustavnog suda Republike Hrvatske (dr. Belajec, g. Malčić).

Na osnovi rasprave vođene na navedenom sastanku sačinjen je Prijedlog izvješća o sukladnosti zakonodavstva Republike Hrvatske s odredbama Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola.

Na šestom sastanku Radne skupine održanom 2. listopada 1997. godine u Zagrebu, analizirane su primjedbe eksperata Vijeća Europe i Prijedlog izvješća, te je dogovoreno da se pripremljeno Izvješće sistematizira od dva osnovna dijela: I. Uvoda, zaključaka i preporuka; te II. Analize sukladnosti hrvatskog zakonodavstva prema pojedinim člancima Konvencije i Protokola. Ovakvo Izvješće, predloženo je, treba uputiti Vladi, kako bi poslužilo kao podloga za donošenje zaključaka Vlade Republike Hrvatske o potrebnim promjenama pojedinih zakonskih odredaba, odnosno stavljanja rezervi, a prigodom prihvatanja prijedloga za potvrđivanje Konvencije Vijeća Europe za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Vijeće Europe je kroz projekt suradnje s Republikom Hrvatskom aktivno pomagalo rad Radne skupine, prvenstveno putem dostavljanja različite dokumentacije korisne za ispitivanje sukladnosti zakonodavstva, kao primjerice izvješća o ispitivanju sukladnosti zakonodavstva Mađarske, Estonije i Litve, knjigu Donne Gomien i dr. o primjeni Konvencije, pregled relevantne judikature Komisije i Suda za ljudska prava, stručne publikacije te druge materijale koji su dostavljeni članovima Radne skupine. U suradnji s Vijećem Europe prevedena je Europska konvencija o ljudskim pravima i Kratki vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima koji su dostavljeni svim ministarstvima i članovima Radne skupine.

Vijeće Europe je u svrhu razmjene iskustava prilikom utvrđivanja sukladnosti zakonodavstva organiziralo sastanak predstavnika Radne skupine prof. dr. Željka Horvatića, pomoćnice ministra pravosuđa Lidije Lukina Karajković i tajnika Radne skupine Miroslava Pape, sa predstavnicima Ministarstva pravosuđa Republike Mađarske u Budimpešti od 6. do 8. travnja 1997. godine.

U svrhu upoznavanja sa radom i ulogom vladinog zastupnika pred Europskom komisijom i Sudom za ljudska prava, Vijeće Europe je organiziralo okrugli stol stručnjaka Vijeća Europe i članova Radne skupine u Zagrebu 28. i 29. travnja 1997. te studijski posjet Vijeću Europe i Europskom sudu za ljudska prava članova Radne skupine dr. Josipa Kregara, dr. Željka Potočnjaka i dr. Branka Smerdela, od 25. do 31. svibnja.

Nakon što Sabor Republike Hrvatske potvrdi Konvenciju Vijeća Europe za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i ministar vanjskih poslova položi ratifikacionu ispravu u Glavnom tajništvu Vijeća Europe, ovo će Izvješće, u engleskom prijevodu, biti dostavljeno Vijeću Europe na znanje.

1.2. Status Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u pravnom sustavu Republike Hrvatske

Na temelju članka 134. Ustava Republike Hrvatske, međunarodni ugovori, koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.

Prema tome, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i protokoli, nakon potvrđivanja od strane Sabora (čl. 133. Ustava) i objavljivanja u Narodnim novinama, postaju izravno primjenjivi za sudove i druge državne organe u Republici Hrvatskoj. Istodobno, Konvencija i protokoli dobivaju primat nad unutarnjim zakonodavstvom koje, u slučaju nesuglasnosti, treba uskiaditi s njihovim odredbama.

Sukladno članku 66. Konvencije i članku 27. Zakona o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, Konvencija stupa na snagu za Republiku Hrvatsku na dan polaganja njezine isprave o ratifikaciji kod Glavnog tajnika Vijeća Europe.

Prema hrvatskim propisima, postupak za potvrđivanje međunarodnog ugovora pokreće Vlada Republike Hrvatske na poticaj Ministarstva vanjskih poslova. Međunarodni se ugovori potvrđuju aktom o potvrđivanju, odnosno odgovarajućim propisom (najčešće zakon) koji sadržava tekst ugovora na hrvatskom i na jednom od jezika izvornika ako to nije hrvatski, a može sadržavati rezerve i interpretativne izjave, podatke o stupanju ugovora na snagu i druge bitne podatke (čl. 17. Zakona o sklapanju i izvršavanju međunarodnog ugovora). Konvencija o ljudskim pravima iz 1950. predviđa mogućnost stavljanja rezervi u članku 64.

Nakon što Sabor Republike Hrvatske potvrdi međunarodni ugovor (čl. 133. Ustava te čl. 18. i 19. Zakona o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora), ispravu o ratifikaciji potpisuje Predsjednik Republike ili, na temelju njegova ovlaštenja, predsjednik Vlade ili ministar vanjskih poslova (čl. 25. Zakona o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora).

Polaganje isprave o ratifikaciji, kao i izvršavanje drugih radnji koje se odnose na stupanje Konvencije na snagu za Republiku Hrvatsku, u nadležnosti je Ministarstva vanjskih poslova (čl. 26. Zakona o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora). U konkretnom slučaju to znači da će Konvencija početi proizvoditi pravne učinke za Republiku Hrvatsku na dan polaganja isprave o ratifikaciji kod Glavnog tajnika Vijeća Europe, a ne danom potvrđivanja od Sabora ili danom objavljivanja u Narodnim novinama.

Ustav Republike Hrvatske ne predviđa mogućnost da Ustavni sud odlučuje o suglasnosti međunarodnog ugovora s Ustavom prije njegova potvrđivanja, dakle, o suglasnosti neratificiranog međunarodnog ugovora s Ustavom. Ta se mogućnost javlja tek nakon potvrđivanja međunarodnog ugovora od strane Sabora (parlamenta). Tada, naime, Ustavni sud može odlučivati o suglasnosti propisa (najčešće zakona) kojim je potvrđen međunarodni ugovor i Ustava.

U slučaju nesuglasja između međunarodnog ugovora i Ustava, Ustavni sud ne može ukinuti ili poništiti međunarodni ugovor, budući da se odredbe međunarodnih ugovora mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava (čl. 134. Ustava i čl. 39. Zakona o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora). Ako bi, dakle, općenito govoreći, Ustavni sud utvrdio da međunarodni ugovor nije suglasan s Ustavom moguće je, s jedne strane, promijeniti Ustav ili, s druge strane, na međunarodnom planu zatražiti izmjenu ugovora uz uvjete i na način predviđen samim ugovorom ili općim međunarodnim pravom, ili pak otkazati međunarodni ugovor. Prema članku 41. Zakona o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, međunarodni se ugovor otkazuje ili se iz njega povlači u skladu s odredbama samog ugovora ili prema pravilima općega međunarodnog prava. Takvih slučajeva dosad nije bilo pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske. Treba napomenuti da eventualna odluka Ustavnog suda o nesuglasnosti međunarodnog ugovora s Ustavom, u konkretnom slučaju Europske konvencije za zaštitu prava čovjeka i temeljnih sloboda kao i protokola, ne utječe na obveze koje je Hrvatska preuzela na međunarodnom planu te kršenje preuzetih ugovornih obveza predstavlja međunarodni delikt i povlači odgovornost na međunarodnom planu.

1.3. Usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Ustavom Republike Hrvatske

Republika Hrvatska je postala članicom Vijeća Europe 6. studenog 1996. godine. Istog dana je ministar vanjskih poslova potpisao Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje Konvencija) s izmjenama prema Protokolima 2, 3, 5. i 8. te Protokole 1, 4, 6, 7. i 11. Istovremeno su predane i verbalne note s izjavama temeljem članaka 25. i 46. Konvencije, članka 6. stavak 2. Protokola 4. i članka 7. stavak 2. Protokola 7. Republika Hrvatska je prihvatila rok od jedne godine od prijema u Vijeće Europe za ratifikaciju Europske konvencije o ljudskim pravima i protokola 1, 4, 6, 7. i 11, odnosno, obvezala se ratificirati ih do 6. studenoga 1997. godine.

Nakon potvrđivanja u skladu s Ustavom i objavljivanja, Europska konvencija o ljudskim pravima postaje dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske te ima pravnu snagu iznad zakona. Ovom Konvencijom se, uz primarnu obvezu države da osigura zaštitu prava sadržanih u Konvenciji, prihvaća i supsidijarna mogućnost zaštite tih prava pred Europskom komisijom za ljudska prava (dalje Komisija) i s Europskim sudom za ljudska prava (dalje Sud) nakon što se iscrpe domaća pravna sredstva. Stoga je, prije njene ratifikacije i stupanja na snagu, bilo potrebno ocijeniti usklađenost zakonodavstva Republike Hrvatske sa Konvencijom i predložiti, prigodom ratifikacije, nužne promjene i korisne poboljšice.

Usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda povezano je sa cjelokupnom reformom hrvatskog zakonodavstva koja je započela osamostaljenjem Republike Hrvatske i donošenjem novog Ustava, koji je proglašen 22. prosinca 1990. godine.

Ustav Republike Hrvatske sadrži većinu građanskih i političkih prava predviđenih Europskom konvencijom o ljudskim pravima, te je stoga usklađivanje zakonodavstva s Ustavom u velikoj mjeri podudarno s usklađivanjem zakonodavstva s Europskom konvencijom o ljudskim pravima.

Prema članku 5. Ustava Republike Hrvatske zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi s Ustavom i zakonom što je zahtijevalo donošenje novih odnosno usklađivanje gotovo svih zakona koji su bili na snazi u momentu proglašenja Ustava.

Usklađivanje zakona s Ustavom Republike Hrvatske propisano je odredbama Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske. Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske propisuje da se odredbe Ustava za čiju se primjenu ne mora donijeti ustavni zakon ili zakoni primjenjuju neposredno od dana proglašenja Ustava, a da se za odredbe Ustava koje se ne mogu neposredno primijeniti donose zakoni koji će omogućiti njihovu primjenu najkasnije do 31. prosinca 1997. godine.

Ustav Republike Hrvatske sadrži ukupno 142 članka, od čega se gotovo trećina odnosi na ustavne slobode i prava čovjeka sadržane u glavi III. *Temeljne slobode i prava čovjeka i građanina* (članak 14. do 69.). Odredbe glave III. sistematizirane su u pododjeljke koji glase: 1. Zajedničke odredbe; 2. Osobne i političke slobode i prava, 3. Gospodarska i socijalna prava. Osobne i političke slobode sadržane u Ustavu Republike Hrvatske u velikoj se mjeri poklapaju sa građanskim i političkim pravima i slobodama koje sadrži Europska konvencija o ljudskim pravima. Stoga, usklađivanje zakona s Ustavom Republike Hrvatske ujedno predstavlja i usklađivanje s Europskom konvencijom o ljudskim pravima. Usklađivanje zakona s Ustavom se provodi od 1991. godine, a trebalo bi biti dovršeno do 31. prosinca 1997. godine. Tijekom ovog razdoblja usvojen je velik broj novih zakona. Tako je 1991. godine usvojeno 180 zakona, 1992. godine 120 zakona, 1993. godine 138 zakona, 1994. godine 100 zakona; 1995. godine 86 zakona, 1996. godine 108 zakona i do 1. svibnja 1997. godine 18 zakona. Usklađivanje zakona s Ustavom je u završnoj fazi, a u zakonodavnoj proceduri pred Vladom ili Saborom Republike Hrvatske upravo se nalaze zakoni čije je usklađivanje s Ustavom od posebne važnosti, a ujedno se odnose na ljudska prava koja sadrži Konvencija.

To su sljedeći zakonski prijedlozi: Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo; Prijedlog zakona o humanitarnim organizacijama i humanitarnoj pomoći; Prijedlog zakona o mirovinskom osiguranju; Prijedlog zakona o obiteljskim odnosima; Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o porodnom dopustu majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki.

Do kraja 1997. godine Vlada Republike Hrvatske namjerava pripremiti i staviti u zakonsku proceduru još sljedeće zakone: Prijedlog zakona o zaštiti osobnih podataka, Prijedlog zakona o prekršajima i prestupnicima, Prijedlog zakona o izdavaštvu, Prijedlog zakona o izvršenju kazne zatvora, novi Prijedlog zakona o mirnom okupljanju i prosvjedima i Zakon o unutarnjim poslovima.

Za usklađivanje zakona s Ustavom značajnu ulogu i mjesto ima Ustavni sud koji prema članku 125. Ustava odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom te suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom te štiti ustavne slobode i prava čovjeka. Iz prakse Ustavnog suda, koja se izlaže uz pojedine članke Konvencije, može se uočiti da je upravo kroz djelatnost Ustavnog suda u ispitivanju sukladnosti zakonodavstva izvršeno usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s Ustavom.

Propisi Republike Hrvatske sistematiziraju se sljedećim redom: Ustav, ustavni zakoni, međunarodni ugovori, organski zakoni koji se donose dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika Zastupničkog doma Sabora (članak 83. st.1. Ustava), organski zakoni koji razrađuju ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka, izborni sustav itd., a donose se većinom glasova svih zastupnika (članak 83. st. 2. Ustava) i zakoni.

Sam Ustav ne navodi kakvu pravnu snagu imaju ustavni zakoni te su prisutna razmišljanja prema kojima svi odnosno samo neki ustavni zakoni imaju istu pravnu snagu kao Ustav i razmišljanja da su svi odnosno neki od njih, po pravnoj snazi ispod Ustava. Očekuje se da bi ovu dilemu mogao razriješiti Ustavni sud kad se pred njim pojavi takvo pitanje.²

Daljnje pitanje koje se postavlja jest pitanje eventualne neusklađenosti zakona i odredaba međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska strana ugovornica, pa tako i u odnosu na Europsku konvenciju o ljudskim pravima, nakon njezine ratifikacije.

Ustavni sud nema ovlasti ispitivati sukladnost zakona s međunarodnim ugovorima, već isključivo sukladnost zakona s Ustavom, pa može doći do situacije da se u nekoj konkretnoj situaciji pred sudom pojavi pitanje primjene odredaba zakona ili međunarodnih ugovora ukoliko su one u suprotnosti. Prema članku 134. Ustava međunarodni ugovori se neposredno primjenjuju, a po pravnoj su snazi iznad zakona, pa bi shodno tome u navedenoj situaciji trebalo primijeniti onaj propis koji ima jaču pravnu snagu.

U svrhu izbjegavanja situacija da sudovi sami procjenjuju sukladnost zakona i međunarodnih ugovora, Radna grupa smatra da bi bilo korisno razmotriti mogućnost proširenja nadležnosti Ustavnog suda i na ispitivanje sukladnosti zakona s međunarodnim ugovorima.

² Prema informacijama s Ustavnog suda pitanje ranga zakona, pa tako i ustavnog zakona u odnosu na Ustav biti će detaljnije raspravljeno od strane Ustavnog suda tijekom rujna ili listopada ove godine. U Republici Hrvatskoj su do danas doneseni slijedeći ustavni zakoni:

- Ustavni zakon o provedbi Ustava RH (Narodne novine, broj 56/90);
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 13/91);
- Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, broj 27/92, 65/91, 34/92 i 68/95);
- Ustavni zakon o privremenom neprimjenjivanju pojedinih odredbi Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, broj 34/92);
- Ustavni zakon o suradnji Republike Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom.

Budući da se u praksi nesukladnost zakona s međunarodnim ugovorima najčešće pojavljuje i kao nesukladnost zakona s Ustavom, ovaj se problem rješava kroz ocjenu ustavnosti zakona. Dakako, neovisno o navedenom, moguće je da će se u praksi pojaviti i slučajevi nesukladnosti zakona s međunarodnim ugovorima koji sadrže odredbe koje nisu identične s Ustavom, pa je potrebno razmotriti i navedenu mogućnost proširenja ustavnosudske kontrole.

1.4. Iscrpljenost domaćih pravnih sredstava: ustavna tužba

Članak 26. Konvencije određuje da Komisija može razmatrati predmet samo nakon što su iscrpljena sva raspoloživa domaća pravna sredstva, u skladu s općeprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, unutar razdoblja od šest mjeseci od dana donošenja konačne odluke.

Sukladno temeljnom pravilu prema kojem se pravna sredstva (lijekovi) za zaštitu prava i sloboda čovjeka uređuju nacionalnim zakonodavstvom, u svezi sa shvaćanjem Suda, po kojem je jedno od općih pravila međunarodnog prava, da svaka država mora imati priliku da sama, putem svojih unutarnjih kanala otkloni svaku povredu svojih međunarodnih obveza, prije nego što se može zahtijevati međunarodna zaštita (Guzzardi v. Italy, 1980), ustavna tužba predstavlja u hrvatskom pravnom sustavu takvo sredstvo čije korištenje čini nužnu pretpostavku podnošenja pritužbe Komisiji i Sudu za ljudska prava.

Tek nakon odluke Ustavnog suda o ustavnoj tužbi, žalitelj stječe pravo zahtijevati zaštitu pred narečenim međunarodnim tijelima Vijeća Europe, i to u roku od šest mjeseci od saznanja za tu odluku, što znači od objave odnosno dostave odluke Ustavnog suda.

S obzirom na usklađenost ustavnih jamstava prava i sloboda u hrvatskom Ustavu s odredbama Konvencije, to će u svim sporovima, kada žalitelj smatra da mu je povrijeđena kakva sloboda i pravo, biti redovan slučaj. Treba imati na umu da će ratifikacija Konvencije znakovito povećati teret koji leži na Ustavnom sudu Republike Hrvatske glede određivanja granica dopuštenosti ustavne tužbe kao i odgovornosti Ustavnog suda kao posljednje zaštitne institucije koja snosi neizravnu odgovornost za posljedice nedjelotvornosti nacionalnih institucija u pružanju zaštite zajamčenih prava i sloboda.

S obzirom na moguće dvojbe valja upozoriti kako se ustavna tužba, istina, gotovo redovito određuje u pravoj teoriji kao "izvanredno pravno sredstvo". No ta se tvrdnja može braniti samo glede pravne naravi ustavne tužbe u unutarnjem pravnom poretku, gdje se uslijed toga zahtijeva "iscrpljenost svih drugih pravnih sredstava" kao pretpostavka obraćanja Ustavnom sudu kao posljednjem utoku zaštite Ustavom zajamčenih sloboda i prava. Sa motrišta međunarodne pravne zaštite, pak, ustavnosudska zaštita bez dvojbe spada među domaća pravna sredstva koja valja iskoristiti prije zahtijevanja međunarodne zaštite. Na to Radna grupa posebno upozorava s obzirom na stajališta Komisije o "izvanrednim pravnim sredstvima" koja žalitelj nije dužan koristiti sa stajališta dopustivosti pritužbe Komisiji, a koja se u stvari odnose na neke posebne oblike "društvene zaštite", koji postoje u nekim zemljama, odnosno na podnošenje molbe za pomilovanje izvršnoj vlasti. Prema tome, nema nikakve dvojbe da je osoba koja smatra da joj je aktima hrvatske države povrijeđeno neko pravo ili sloboda zajamčena Konvencijom, dužna putem ustavne tužbe zahtijevati zaštitu od Ustavnog suda Republike Hrvatske, i tek ako joj je ona uskraćena može se smatrati da su iscrpljena domaća pravna sredstva, kao uvjet obraćanja Komisiji, odnosno Sudu.

1.4.1. Ustavna tužba u hrvatskom pravnom sustavu

Temeljem ovlasti iz članka 125. alineja 3. Ustava, instituciju ustavne tužbe uređuje Ustavni zakon o ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 13/1991) u članku 28.

Prema odredbi članka 29. Ustavnog zakona, ustavna se tužba može podnijeti u roku od mjesec dana od dana primitka odluke kojom je iscrpljen pravni put, dakle one koja je pretpostavka za podnošenje ustavne tužbe. Ove odredbe glede postupka i formalnih pretpostavki ustavne tužbe detaljno razrađuje Poslovnik Ustavnog suda. Prema članku 58. Poslovnika, ako je ustavna tužba nepravodobna, Sud će ju odbaciti. No prema članku 52. Poslovnika, osobi koja iz opravdanog razloga propusti rok za podnošenje ustavne tužbe, Sud će dopustiti povrat u prijašnje stanje, ako ona, u roku od 15 dana nakon prestanka razloga koji je prouzročio propuštanje, podnese prijedlog za povrat u prijašnje stanje i ako istodobno s prijedlogom podnese i ustavnu tužbu. No povrat se ne može tražiti protekom roka od tri mjeseca od dana propuštanja, niti ako je propušten rok za stavljanje prijedloga za povrat u prijašnje stanje. Podnositelj ustavne tužbe može je podnijeti osobno ili preko punomoćnika, na temelju posebne punomoći. (članak 30. Poslovnika), koju može izdati samo ovlaštenik za podnošenje ustavne tužbe i samo za tu svrhu.

1.4.2. Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske

1.4.2.1. Ustavni sud štiti slobode i prava nabrojena u Dijelu III. Ustava koji nosi naziv "Temeljne slobode i prava čovjeka i građanina" i obuhvaća članke 14.-69. Niz jamstava sadrži i Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (NN 34/1992). To su norme, koje sadrže niz jamstava kolektivnih manjinskih prava, i Ustavni sud drži zaštitu tih prava bitnim dijelom svoga djelokruga.³

³ Usp. Jadranko Crnić: Temeljne slobode i prava čovjeka i građanina i njihova zaštita pred Ustavnim sudom, Informator, Zagreb, broj.4187. od 23.04.1994.str.1. Prof. Sokol navodi da je Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina sukladno članku 83. Ustava organski zakon koji razrađuje Ustavom utvrđena prava i slobode. Vidi: S. Sokol, B. Smerdef: Ustavno pravo, Informator, 1995, str 15. O pravnoj snazi ovih normi postoje određene dileme u smislu da li su to odredbe ustavnog ranga ili nisu koje treba razriješiti Ustavni sud.

Ustavni sud je vrlo rano u svojoj praksi morao dati odgovor na pitanje značenja odredbi članka 3. Ustava Republike Hrvatske koji određuje da su temeljne vrednote ustavnog poretka: sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav. Javila su se naime shvaćanja kako odredbe članka 3. čine samostalan temelj za podnošenje ustavne tužbe, ali je tijekom vremena prevladalo stajalište kako ove odredbe Ustavni sud ima uzimati u obzir, ali samo kao supsidijarne, u smislu ustavnog načela koje objašnjava strukturu i bit ustavne koncepcije prava čovjeka, ali ne čini samostalan temelj za podnošenje ustavne tužbe.

1.4.2.2. Ustavnu tužbu može podnijeti "svatko", dakle nema razlike između državljanina i stranca. No ustavna se tužba ne može podnijeti u korist druge osobe ili pak u općem interesu, već je ima podnijeti osoba čije je pravo, navodno, povrijeđeno (Odluka broj U-III-358/1993 od 19.01.1994.). Ustavnu tužbu može podnijeti i pravna osoba (Rješenje Ustavnog suda broj U-III-52/92 od 8.04.1992.).

1.4.2.3. Ustavni sud je cijelin nizom odluka i rješenja ustanovljavao sadržaj pojma "odluka sudbene ili upravne vlasti ili drugih tijela koja imaju javne ovlasti" iz članka 28. Ustavnog zakona. Dakako, mora se raditi o pravomoćnoj odluci, obzirom na zahtjev za iscrpljenošću pravnog puta. Na taj način postupno su određene granice dopuštenosti ustavne tužbe u hrvatskom pravnom poretku.

1.4.2.4. Prije podnošenja ustavne tužbe, ima biti iscrpljeno pravo žalbe, odnosno druge pravne zaštite, kao i sudbeni nadzor akata upravnih vlasti i drugih tijela koja imaju javne ovlasti (članak 18., članak 19. Ustava). Kod akata sudbene vlasti mora biti iscrpljen redovni pravni put, to jest odluka suda ima biti pravomoćna. Uz to moraju biti iscrpljena izvanredna pravna sredstva:

- a) Revizija ako je, obzirom na vrijednost ili vrst spora, dopuštena u parničnom ili izvanparničnom postupku;
- b) Upravni spor;
- c) U prekršajnim stvarima, put sudbene zaštite, ako je ona dopuštena.

Ustavni sud je u okviru svoje jurisdikcije posljednjih godina već uredio niz važnih materijalno i postupovnopравnih pitanja, na način kako je to učinio njemački Ustavni sud ili, kako bi to učinila Komisija i Sud i sa toga stajališta ne bi trebalo očekivati probleme.

Rješenja koja se u Republici Hrvatskoj razmatraju *de lege ferenda*, posebice glede zakonskog preciziranja dopuštenosti ustavne tužbe u cilju smanjivanja tereta koji leži na Ustavnom sudu, mogu biti relevantna s obzirom na stajalište Komisije da put pravne zaštite ima biti dostupan i djelotvoran.⁴

2. *Zaključci o sukladnosti hrvatskog zakonodavstva s odredbama Europske konvencije o ljudskim pravima i Protokola*

Imajući na umu zavidno obimnu zakonodavnu aktivnost Republike Hrvatske od donošenja Ustava Republike Hrvatske 1991. godine do danas, Radna skupina je od samog početka rada bila svjesna nemogućnosti da se u zadanom roku izvrši temeljita stručna analiza usklađenosti svih i svakog propisa koji je na snazi u Republici Hrvatskoj sa odredbama Konvencije o ljudskim pravima iz 1950. godine.

Stoga je analiza bila usredotočena na one propise (popis dat u prilogu) koji, zbog značaja područja koja uređuju s gledišta Konvencije, kao i zbog učestalosti i širine primjene u praksi, opravdavaju osobitu pozornost s gledišta usuglašenosti s konvencijskim načelima.

⁴ Zabrinjavajući rast opterećenosti Ustavnog suda pokazuju podaci prema kojima je Sud, do lipnja 1995. godine, primio ukupno 1.613 ustavnih tužbi. Od toga je 25 primljeno 1991. godine; 126 je iz 1992. godine; 252 iz 1993; 825 iz 1994. te 586 u prvoj polovici 1995.

Unatoč vrlo pažljive analize usklađenosti pojedinačnih odredaba ispitivanih zakona s Konvencijom i praksom Komisije i Suda, Radna skupina je svjesna i želi upozoriti da njeni zaključci i ocjene ne moraju uvijek i u svakom slučaju biti prihvaćeni od strane strasburške Komisije i Suda kada će ovi suditi u svakom konkretnom slučaju. Svrha ove analize je više ukazati Vladi Republike Hrvatske na najočitije neusklađenosti propisa, kako bi se oni otklonili, bilo kroz postupak donošenja novih zakona usklađenih s Ustavom (pa i Konvencijom), bilo doradom ili promjenom važećih. Kod toga valja također imati na umu da strasburška tijela, rješavajući u pojedinačnim predmetima, mogu utvrditi povredu neke od odredaba Konvencije i kada relevantni propis Republike Hrvatske, koji je primjenjen, nije sam po sebi u suprotnosti s Konvencijom, ali je nedovoljno precizan, a tijela koja su ga primjenjivala nisu se u njegovoj primjeni vodila načelima sadržanim u Konvenciji ili u već utvrđenoj praksi Komisije i Suda.

Uvažavajući sve naprijed rečeno, Radna skupina, na osnovi provedene analize hrvatskih propisa u svjetlu pojedinih odredaba Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine sa Protokolima br. 1., 4., 6., 7. i 11. (a koja je sadržana u drugom dijelu ovog Izvješća), došla je do sljedećih zaključaka:

(X) **Članak 1. - Obveza na poštovanje ljudskih prava**

Hrvatsko zakonodavstvo usklađeno je s Europskom konvencijom.

Članak 2. i Protokol 6. - Pravo na život

Zaštita prava na život u zakonodavstvu Republike Hrvatske sadržana je u članku 21. Ustava, međunarodnim ugovorima i zakonima sukladna je zaštiti prava na život prema članku 2. Konvencije i Protokolu 6. o ukidanju smrtne kazne, jer Ustav Republike Hrvatske smrtnu kaznu ukida u potpunosti.

Zakonodavstvo Republike Hrvatske ne sadrži istovjetne formulacije kao članak 2. st. 2. Konvencije koji se odnosi na lišenje života proizašlo iz upotrebe sile koja je nužno potrebna. Novi Krivični zakon usvojen je 19. rujna 1997. godine, regulira nužnu obranu, a Zakon o unutarnjim poslovima u člancima 42. i 43. ostale iznimke. Članak 42. navedenog Zakona navodi da "ovlaštene službene osobe nose vatreno oružje" što se može tumačiti preširoko, te bi kod promjene zakona bilo uputno regulirati navedeno pitanje upotrebom formulacije "mogu nositi...". Stavak 5. članka 42. Zakona je preširoko formuliran te nesukladan članku 2. stavku 2. Konvencije. Odredba članka 42. ne sadrži zakonito uhićenje i suzbijanje pobune ili ustanka kao razlog za nužnu upotrebu sile što bi trebalo uzeti u obzir prilikom promjena ovog zakona. U članku 43. Zakona o unutarnjim poslovima bilo bi potrebno naglasiti "čuvanja života te osobe i drugih osoba".

Članak 3. - Zabrana mučenja

Nedostatak je ranijeg KZRH koji nije poznavao kazneno djelo mučenja i drugog okrutnog i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja. To je ispravio novi Kazneni zakon usvojen 19. rujna 1997. godine koji uvodi novo kazneno djelo mučenja i drugog okrutnog i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja.

Važeći ZKP i novi ZKP usvojen 19. rujna 1997. godine ne predviđaju, kao smetnju za ekstradiciju, opasnost dugotrajnog čekanja na izvršenje smrtne kazne u inozemstvu osobi koja se izručuje stranoj državi (o toj okolnosti može voditi računa, po svojoj diskrecijskoj ocjeni, jedino ministar pravosuđa, koji nakon završenog sudskog dijela postupka za izručenje, donosi rješenje kojim dopušta izručenje. Međutim, Republika Hrvatska je stranka Konvencije protiv torture i drugih okrutnih, neljudskih i ponižavajućih postupanja i kazni od 1984. koja u članku 3. zabranjuje svako protjerivanje, vraćanje ili izručenje osobe ako postoji osnovana sumnja da bi u drugoj državi mogla biti izvrgnuta mučenju. Odredbe navedene Konvencije su sukladno članku 134. Ustava neposredno primjenjive i posjeduju jaču pravnu snagu od zakona.

Odredbe Zakona o izvršenju sankcija koje se odnose na: a) smještaj zatvorenika (čla. 113. nedovoljno određuje minimum sanitarnih uređaja te ne predviđa mogućnost da zatvorenici tokom noći budu u individualnim ćelijama); b) premještaj zatvorenika (čl. 161.-162. nedovoljno zaštićuju osobu zatvorenika od javnosti i neodgovarajućeg prijevoza iz jednog zatvora u drugi); c) uporaba sredstava prisile (čl. 175. - 179. primjenu inače dozvoljenog vatrenog oružja ne podvrgavaju standardnim ograničenjima iz tzv. načela srazmjernosti); d) stegovnu mjeru usamljenja nisu sukladne članku 3. Konvencije; te ih je potrebno što prije izmijeniti u Prijedlogu zakona o izvršenju kazne zatvora koji je u tijeku izrade.

Kod donošenja Zakona o izvršenju kazne zatvora potrebno je voditi računa i o usklađenosti sa Europskom konvencijom za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih i ponižavajućih postupanja i kazni od 1987. te odredbama Europskih zatvorskih pravila.

Članak 4. - Zabrana ropstva i prisilnog rada

Zakonodavstvo Republike Hrvatske je uglavnom sukladno zahtjevima članka 4. Konvencije, međutim **Zakon o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje** nije usklađen ni s Ustavom Republike Hrvatske niti s Konvencijom u pogledu prisilnog rada osuđenih osoba na izdržavanju kazne zatvora, te o tome valja voditi računa kod pripreme novog teksta zakona.

Članak 5. i Protokol 4. Članak 1. - Pravo na slobodu i sigurnost

Hrvatsko zakonodavstvo u velikoj je mjeri suglasno sa člankom 5. Konvencije. I zakonodavstvo i sudska praksa slijede kriterije koji udovoljavaju zahtjevima članka 5., a u nekim pitanjima hrvatsko zakonodavstvo ima i strože kriterije no što su oni iz Konvencije.

Nije sukladno s člankom 5. Konvencije uređenje lišenja slobode prema **Privremenom službovniku Ministarstva unutaršnjih poslova**, jer su razlozi za takvo lišenje navedeni šire od onih propisanih ZKP-om. Navedenu nesukladnost bi trebale otkloniti donošenjem novog pravila koji je trenutno u fazi izrade.

Upitna bi mogla postati i sukladnost s Konvencijom odredaba o uređenju lišenja slobode u vojnostegovnom postupku, propisanih Stegovnikom **oružanih snaga**, imajući u vidu nesudski karakter tijela koje odlučuje o lišenju slobode u takvom postupku.

Rješenje iz novog **Zakona o krivičnom postupku** koje propisuje izricanje obveznog pritvora za teža kaznena djela moglo bi postati upitno u odnosu na Konvenciju, zbog preporuke Vijeća Europe da se u zakonodavstvima izbjegavaju takva rješenja.

Upitna bi mogla postati i sukladnost odredbe članka 107. **Stečajnog zakona** koja predviđa prisilno dovođenje dužnika u slučaju neodazivanja sudskom pozivu i zatvaranje kao kaznu za neizvršenje naloga suda. Navedenom se, naime, odredbom preširoko formulira razloge za moguće lišenje slobode stečajnog dužnika, što omogućava ekstenzivno tumačenje mogućnosti zatvaranja.

Članak 6. i Protokol 7. članci 2. 3. i 4. - Pravo na pošteno suđenje

Zakonodavstvo Republike Hrvatske uglavnom je sukladno sa standardima predviđenim člankom 6. Konvencije, a sama ratifikacija doprinijet će kvaliteti zakonskih rješenja kao primjerice pravo da se slučaj ispita u "razumnom roku", što bi bilo korisno ugraditi i u kaznene i druge zakone koji uređuju postupak.

Zakon o prekršajima nije sukladan članku 6. Konvencije poglavito u odnosu na sljedeća pitanja: a) u slučajevima u kojima postupak vode i izriču kazne po tom zakonu upravna tijela; b) u slučajevima u kojima postupak vode i izriču kazne sudovi za prekršaje, a tiču se prava na pretpostavku okrivljenikove nedužnosti, prava okrivljenika da u najkraćem roku bude obaviješten, potanko i na jeziku koji razumije, o prirodi i razlozima optužbe, prava na primjereno vrijeme i mogućnost za pripremu obrane, prava na besplatnog branitelja, prava na ispitivanje svjedoka optužbe, te prava na besplatnu pomoć prevoditelja. S tim u svezi potrebno je razmotriti mogućnost izmjene navedenih odredaba kroz donošenje novog **Zakona o prekršajima** u što kraćem roku.

Rješenje Zakona o porezu na dohodak i Zakona o finansijskoj policiji kojima se omogućava izricanje prekršajne kazne od strane upravnih tijela ne zadovoljavaju kriterije neovisnosti i samostalnosti sudbenih tijela prema konvencijskoj praksi, te su suprotna Konvenciji i potrebno ih je što prije izmijeniti.

Moglo bi se dovesti u pitanje sukladnost s člankom 6., stavkom 1. Konvencije odlučivanje o predmetima koji ulaze u okvir građanskih prava prema Konvenciji, a koji prema hrvatskom zakonodavstvu imaju karakter upravnih predmeta. U navedenim slučajevima o navedenim predmetima odlučuje Upravni sud Hrvatske koji nije sud pune jurisdikcije kao što je to potrebno prema navedenom članku Konvencije.

Stoga i rješenje članka 34. Zakona o upravnim sporovima, kojim se predviđa odlučivanje Upravnog suda u nejavnoj sjednici povodom pokrenutog upravnog spora, nije sukladno članku 6. Konvencije, te je stoga potrebno izmijeniti navedenu odredbu ili staviti rezervu na članak 6. Konvencije.

Članak 7. - Nema kazne bez zakona

Zakonodavstvo Republike Hrvatske u najvećoj je mjeri usklađeno sa člankom 7. Konvencije.

Ustav i zakoni ne sadrže odredbe koje odgovaraju stavku 2. članka 7. Konvencije, o iznimci od opće zabrane retroaktivnosti za neki čin ili propust koji je u času počinjenja predstavljao kazneno djelo u skladu s općim načelima prava priznatim od strane civiliziranih naroda.

Uvođenje iznimke predviđene člankom 2. stavkom 2. Konvencije čini se nepotrebnim iz dva razloga. Prvo, u članku 2. Kaznenog zakona pri definiranju načela zakonitosti ističe se da "nitko ne može biti kažnjen niti se prema njemu mogu primijeniti druge kaznenopravne sankcije za djelo koje prije nego je bilo počinjeno nije bilo zakonom ili međunarodnim pravom određeno kao kazneno djelo", a prema prevladajućoj teoriji izvora međunarodnog prava u Republici Hrvatskoj opća načela prava priznata od civiliziranih naroda smatraju se izvorom međunarodnog prava. Drugo, pri inkriminiranju kaznenih djela protiv čovječnosti i međunarodnog prava Zakon se poziva na pravila međunarodnog prava koja obuhvaćaju i opća načela prava priznata od civiliziranih naroda.

Članak 8. - Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života

Hrvatsko zakonodavstvo u većoj je mjeri usklađeno sa člankom 8. Konvencije. Ograničenja prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života mora biti "propisano zakonom" i mora biti nužno u demokratskom društvu radi zaštite interesa navedenih u članku 8. stavak 2. Konvencije. Upravo ova ograničenja nisu dostatno zakonski regulirana te je potrebno usvojiti zakone kojima će se ova zakonska praznina popuniti i osigurati potpuna sukladnost s Konvencijom.

Zakon o unutarnjim poslovima u članku 18. pitanje prisluškivanja osoba ostavlja diskrecijskoj ocjeni tijela državne uprave (Ministarstvo unutrašnjih poslova). Isti zakon pitanje snimanja razgovora za potrebe nacionalne sigurnosti ostavlja nereguliranim. Navedena pitanja bilo bi potrebno što prije zakonski riješiti na osnovi rješenja u Zakonu o kaznenom postupku.

Zakon o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje u članku 154. propisuje obvezu da pismena komunikacija zatvorenika sa državnim tijelima mora biti organizirana preko uprave zatvora, čime se neopravdano limitira pravo na slobodu dopisivanja. Isti zakon ne sadrži odredbu o tajnosti podataka. Navedene nesukladnosti trebalo bi ukloniti donošenjem novog Zakona o izvršenju kazne zatvora koji je u postupku izrade.

Neka rješenja Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom neopravdano su bez vremenskog ograničenja limitirala slobodu korištenja vlastitog doma te nisu bila sukladna sa zaštitom prava na poštovanje doma iz članka 8. Konvencije. Njihova je primjena međutim ukinuta sukladno nedavnoj odluci Ustavnog suda od 25. rujna 1997. godine.

Članak 9. - Sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti

Hrvatsko zakonodavstvo glede članka 9. udovoljava standardima Konvencije i njene primjene. Ističemo da i u ovom slučaju treba očekivati niz slučajeva u kojima provedba Zakona o službi u oružanim snagama daje osnovu za pokretanje sudske zaštite u područjima kao što su služenje civilnog vojnog roka radi izostanka provedbenih propisa za slučaj civilnog služenja vojnog roka. U cilju ostvarivanja pune sukladnosti s Konvencijom navedene provedbene propise potrebno je čim prije donijeti.

Članak 10. - Sloboda izražavanja

Imajući u vidu praksu Komisije i Suda, nalazimo da je zakonodavstvo Republike Hrvatske koje se odnosi na slobodu izražavanja, najvećim dijelom usklađeno s odredbama Konvencije, sa sudskom praksom i odlukama Komisije. Na razini zakonskih formulacija hrvatsko zakonodavstvo prihvaća kriterije Konvencije, iako su u primjeni zakona u praksi zamjetni problemi te se kao temeljni zadatak postavlja implementacija europskih standarda zaštite ljudskih prava na ovom području u praktičnom djelovanju.

Članak 11. - Sloboda okupljanja i udruživanja

Zakon o javnom okupljanju nije protivan čl. 11. Konvencije, ali brojne odredbe toga Zakona otvaraju vrlo široku mogućnost diskrecije policijskim tijelima i tijelima lokalne samouprave. Zato bi bilo nužno pravo na mirno okupljanje nanovo pažljivije pravno normirati kroz nacrt novog Zakona o javnom okupljanju i mirnom prosvjedu koji bi se trebao uskladiti sa člankom 11. Konvencije. Jednako tako bilo bi potrebno omogućiti primjenu Zakona o javnom okupljanju na sve osobe uključujući i strance, a ne samo na državljane kako je to predviđeno sadašnjim Zakonom.

Zakon o službi u oružanim snagama, Zakon o obrani i Zakon o unutarnjim poslovima ne predviđaju ograničenja prava na mirno okupljanje koja su dozvoljena prema Konvenciji, a koja se mogu propisati isključivo zakonom. Bilo bi korisno razmotriti dopunu ovih zakona uvođenjem dopuštenih ograničenja

U odnosu na pravo udruživanja, zbog nekih nedovoljno preciznih odredaba, u određenim bi pitanjima mogla postati upitna sukladnost Zakona o udrugama s Konvencijom, pri čemu je od osobitog značaja interpretacija i primjena navedenih odredaba, kao i stupanj upućenosti državnih službenika koji rade na poslovima registracije udruga sa standardima predviđenim Konvencijom.

Prema člancima 42. i 43. Ustava pravo na slobodu udruživanja i okupljanj u Republici Hrvatskoj uživaju isključivo "građani". Imajući u vidu da prava predviđena Konvencijom uživaju sve osobe pod jurisdikcijom države, potrebno je pri eventualnim promjenama Ustava razmotriti mogućnost proširenja subjekata navedenog prava na beneficijare predviđene Konvencijom.

Članak 12. i Protokol 7. Članak 5. - Pravo na brak

Ocjenujući sukladnost hrvatskog obiteljskog zakonodavstva s odredbom čl. 12. Konvencije te odredbom čl. 5. Protokola 7 može se zaključiti kako obiteljskopравни sustav Republike Hrvatske odgovara zahtjevima iz Konvencije.

Daljnjoj i proširenoj zaštiti prava na poštovanje obiteljskog života pridonijet će izmjene i dopune u zakonodavstvu kojim se reguliraju postupci oplodnje uz medicinsku pomoć (nacrt je u završnoj fazi).

Članak 13. - Pravo na djelotvorno pravno sredstvo

Odredbe hrvatskog zakonodavstva usklađene su sa standardima postavljenim Konvencijom.

Članak 14. - Zabrana diskriminacije

Za razliku od članka 14. Europske konvencije, nediskriminacijska klauzula Ustava (čl. 14) odnosi se na sva prava predviđena hrvatskim zakonodavstvom, ali je njezina primjena limitirana isključivo na "građane". Istovremeno, klauzula jednakosti pred zakonom (čl. 14 (2) Ustava) odnosi se na sve osobe. Kod eventualnih budućih promjena Ustava predlaže se razmotriti moguću širu formulaciju zabranjenih razloga diskriminacije koja bi u potpunosti slijedila čl. 14. Konvencije i ne bi limitirala navedeno pravo isključivo na građane.

Članak 15. - Derogiranje u vrijeme izvanrednog stanja

Hrvatsko zakonodavstvo usklađeno je sa standardima predviđenim člankom 15. Konvencije.

Članak 16. i Protokol 4. Članci 2, 3, i 4 i Protokol 7. Članak 1 - Ograničenje političke djelatnosti stranaca

Odredbe Hrvatskog zakonodavstva uglavnom su u skladu s Europskom konvencijom. U određenoj mjeri mogla bi postati upitna preširoko formulirana odredba članka 15. st. 1. Zakona o javnom priopćavanju koja isključuje strane državljane od mogućnosti obnašanja položaja glavnog urednika javnog glasila neovisno o karakteru tog glasila (uključuje i nepolitička glasila).

Odredbe Zakona o izdavačkoj djelatnosti onemogućuju izdavačku djelatnost stranaca (u pogledu nepolitičkih glasila), što nije u skladu s Konvencijom. Budući da odredbe ovog Zakona nisu usklađene ni s Ustavom, a niti sa Zakonom o trgovačkim društvima i Zakonom o javnom priopćavanju, potrebno je što žurnije razmotriti donošenje novog zakona kojim će se regulirati izdavačka djelatnost.

Odredbe članaka 39-49. Zakona o kretanju i boravku stranaca trebalo bi jasnije razraditi da bi bile potpuno sukladne članku 1. Protokola 7. budući da su razlozi za otkaz boravka i prestanak boravka stranaca malobrojni, pretjerano su općenito navedeni te stoga otvaraju mogućnost pretjerano ekstenzivnog tumačenja Zakona o kretanju i boravku stranaca. U Zakonu o kretanju i boravku stranaca također nisu jasno razlučeni slučajevi u kojima će se strancu dopustiti boravak u Republici Hrvatskoj do okončanja žalbenog postupka od onih slučajeva gdje će se odluka o otkazu boravka (protjerivanju) moći izvršiti odmah jer je to nužno radi interesa javnog reda ili se temelji na razlozima državne sigurnosti.

Članak 1. Protokola 1. - Zaštita vlasništva

Odredbe članka 48. - 52. Ustava Republike Hrvatske sukladne su odredbama članka 1. Prvog protokola.

Odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakona o zemljišnim knjigama, Zakona o nasljeđivanju, Zakona o obveznim odnosima, Zakona o zakupu poslovnog prostora i Zakona o izvlaštenju sukladne su odredbama članka 1. Prvog protokola.

Odredbe članaka 8. 9, stavak 2. i 11 stavak 1 i 4. Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom nisu sukladne odredbama članka 1. Prvog protokola budući da omogućuju preširoku interferenciju države u pravo vlasništva kroz davanje sekvestrirane imovine drugim osobama "u posjed i na korištenje" tako da oni tu imovinu posjeduju i koriste prvenstveno u svojem, a ne u vlasnikovom interesu, određivanje ništavosti pravnih raspolaganja imovinom koja bi vlasnik učinio za vrijeme sekvestracije i isključenje mogućnosti da vlasnik nakon ukidanja sekvestracije nesmetano dođe u posjed svoje imovine.

Odredba članka 14. stavak 2. Zakona o statusu prognanika i izbjeglica nije sukladna odredbama članka 1. Prvog protokola budući da isključuje mogućnost da vlasnik, na temelju pravomoćne sudske odluke odnosno odluke drugog nadležnog državnog tijela stupi u posjed svoje zgrade ili stana.

Odredba čl. 2. st. 2. Zakona o izmjenama Zakona o obveznim odnosima onemogućuje pristup sudu glede ostvarivanja prava na naknadu štete nastale uslijed terorističkih akata, što predstavlja neprihvatljivo vremenski neodređeno suspendiranje ostvarenja prava na naknadu zbog gubitka vlasništva u smislu članka 1. Protokola 1.

Članak 2. Protokola 1. - Pravo na obrazovanje

Odredbe hrvatskog zakonodavstva u skladu su sa standardima postavljenim Konvencijom i Protokolima.

Članak 3. Protokola 1. - Pravo na slobodne izbore

Odredbe hrvatskog zakonodavstva u skladu su sa standardima postavljenim Konvencijom i Protokolima.

U tijeku je donošenje novog Zakona o izvršenju kazne zatvora kojim se treba izvršiti usklađivanje uz uvažavanje standarda Vijeća Europe u svezi s izvršenjem kazne zatvora.

3. *Preporuke*

Polazeći od cjelokupnog Izvješća o sukladnosti hrvatskog zakonodavstva s odredbama Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda sa Protokolima, Radna skupina za ispitivanje sukladnosti hrvatskog zakonodavstva s odredbama Europske konvencije i Protokolima predlaže Vladi Republike Hrvatske donošenje zaključaka usvajanjem niže predloženih preporuka:

- I. Pokrenuti postupak za potvrđivanje Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola 1, 2, 4, 6, 7 i 11, a sukladno Prijedlogu zakona o potvrđivanju koji je pripremilo Ministarstvo vanjskih poslova.
- II. Prihvatiti Izvješće Radne skupine Vlade Republike Hrvatske od 5. listopada 1997. godine i dostaviti ga na znanje Vijeću Europe u engleskom prijevodu.
- III. a) Glede odredbe zakona, za koji je Radna skupina utvrdila da je protivan Konvenciji i Protokolima, predlaže se, prigodom potvrđivanja Konvencije, odgoditi primjenu, i to odredbe čl. 14. st. 2. Zakona o statusu prognanika i izbjeglica, do usklađenja te odredbe sa odredbama Konvencije i Protokola.

III. b) Glede odredbe zakona, za koji je Radna skupina utvrdila da nije sukladna s Konvencijom, predlaže se izjaviti rezervu, sukladno čl. 64. Konvencije i to:

- na čl. 34. Zakona o upravnim sporovima kojim se propisuje nejavnost sjednica Upravnog suda pri odlučivanju o upravnim sporovima.

III. c) Glede odredaba pojedinih zakona, za koje je Radna skupina utvrdila da nisu sukladne s Konvencijom, a radi se o zakonima koji su ili trebaju do kraja 1997. godine ući u zakonsku proceduru kao zakoni koji se usklađuju s Ustavom, predlaže se uskladiti takve odredbe s Konvencijom, usvajanjem odgovarajućih rješenja u zakonskim prijedlozima i navedene promjene ili nove zakone donijeti bez odgode i to:

1. Zakon o prekršajima

- u svezi sa člankom 6. Konvencije predlaže se bez odgode donijeti novi zakon suglasan u svemu s Ustavom i Konvencijom, te pri tome osobito otkloniti sljedeće nesukladnosti dosadašnjeg Zakona s Konvencijom:

a) u slučajevima u kojima postupak vode i izriču kazne po tom zakonu upravna tijela;

b) u slučajevima u kojima postupak vode i izriču kazne sudovi za prekršaje, a tiču se prava na pretpostavku okrivljenikove nedužnosti, prava okrivljenika da u najkraćem roku bude obaviješten, potanko i na jeziku koji razumije, o prirodi i razlozima optužbe, prava na primjereno vrijeme i mogućnost za pripremu obrane, prava na besplatnog branitelja, prava na ispitivanje svjedoka optužbe, te prava na besplatnu pomoć prevoditelja.

2. **Zakon o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje**

- u svezi sa člankom 3. Konvencije predlaže se bez odgode donijeti novi zakon u svemu suglasan s Ustavom i Konvencijom, a osobito izmijeniti odredbe sadašnjeg zakona koji se odnose na a) smještaj zatvorenika (čl. 113. nedovoljno određuje minimum sanitarnih uređaja te ne predviđa mogućnost da zatvorenici tokom noći budu u individualnim ćelijama); b) premještaj zatvorenika (čl. 161-162. nedovoljno zaštićuju osobu zatvorenika od javnosti i nedogovarajućeg prijevoza iz jednog zatvora u drugi); c) uporaba sredstava prisile (čl. 175-179. primjenu inače dozvoljenog vatrenog oružja ne podvrgavaju standardnim ograničenjima iz tzv. načela srazmjernosti); d) stegovnu mjeru usamljenja.

- u svezi sa člankom 4. Konvencije predlaže se izmijeniti odredbe dosadašnjeg zakona koje se odnose na pitanje obveznog rada osuđenih osoba na izdržavanju kazne zatvora.

- u svezi sa člankom 8. Konvencije predlaže se izmijeniti odredbe dosadašnjeg zakona koje se odnose na pitanje obveze da pismena komunikacija zatvorenika sa državnim tijelima mora biti organizirana preko uprave zatvora, kao i odredbe koje se odnose na zaštitu tajnosti podataka.

3. **Privremeni službovnik Ministarstva unutarnjih poslova**

- u svezi sa člankom 5. Konvencije predlaže se brisati moguće razloge lišenja slobode koji su širi od onih propisanih Zakonom o krivičnom postupku ili urediti ta pitanja novim Zakonom o unutarnjim poslovima.

4. **Zakon o javnom okupljanju**

- u svezi sa člankom 11. Konvencije predlaže se u novom zakonu, koji treba uvažavati standarde iz Konvencije, napose predvidjeti jednak tretman svih osoba, kako državljana, tako i stranaca u odnosu na uživanje prava na mirno okupljanje.

5. Zakon o unutarnjim poslovima

- u svezi sa člankom 2. Konvencije predlaže se žurno donijeti novi zakon i kod toga izmjeniti formulaciju odredbe članka 42. i 43. Zakona tako da se izričaj "ovlaštene službene osobe nose vatreno oružje" zamijeni formulacijom "mogu nositi...". Stavak 5. članka 42. Zakona je preširoko formuliran te stoga može biti nesukladan članku 2. stavku 2. Konvencije. Odredba članka 42. Zakona ne sadrži odredbu o zakonitom uhićenju i suzbijanju pobune ili ustanka kao razlog za nužnu upotrebu sile što bi trebalo uzeti u obzir prilikom pripreme novog zakona. Nadalje, u članku 43. Zakona o unutarnjim poslovima bilo bi potrebno naglasiti "čuvanja života te osobe i drugih osoba".

6. Zakon o izdavačkoj djelatnosti

- u svezi s člankom 16. Konvencije predlaže se što prije izmjena ili donošenje novog zakona usuglašenog s Ustavom, ali i s Konvencijom, napose u smislu omogućavanja obavljanja izdavačke djelatnosti stranaca.

III. d) Glede odredaba pojedinih zakona, za koje je Radna skupina utvrdila da nisu do kraja sukladni s Konvencijom - a radi se o zakonima koji ne podliježu više usklađivanju s Ustavom - predlaže se što prije provesti izmjene i dopune i to:

1. Zakon o kretanju i boravku stranaca

- u svezi sa člankom 1. Protokola 7. predlaže se izmjena članka 39. - 49. Zakona u smislu otklanjanja nepreciznosti i općenitosti razloga za otkaz boravka i prestanak boravka stranaca. Također, potrebno je razlučiti slučajeve u kojima će se strancu dopustiti boravak u Republici Hrvatskoj do okončanja žalbenog postupka od onih slučajeva gdje će se odluka o otkazu boravka (protjerivanju) moći izvršiti odmah jer je to nužno radi interesa javnog reda ili se temelji na razlozima državne sigurnosti.

2. Zakon o porezu na dohodak

- u svezi sa člankom 6. Konvencije predlaže se izmjena članka 144. Zakona u smislu ukidanja mogućnosti izricanja prekršajne kazne od strane upravnog tijela (Porezna uprava).

3. Zakon o finansijskoj policiji

- u svezi sa člankom 6. Konvencije predlaže se izmjena članka 12. Zakona u smislu ukidanja mogućnosti izricanja prekršajne kazne od strane upravnog tijela (Komisija za prekršaje).

III. e) **Glede nedostatnog ili nepostojećeg uređenja određenih pravnih odnosa, a što može u praksi dovesti do kršenja odredaba Konvencije, Radna skupine predlaže da se bez odgode donesu sljedeći propisi:**

- u svezi sa člankom 8. Konvencije, razmotriti donošenje što prije zakona kojim bi se popunila pravna praznina glede prisluškivanja i tonskog snimanja razgovora za potrebe državne sigurnosti.

- u svezi sa člankom 9. Konvencije, donijeti provedbene propise kojima bi se reguliralo služenje civilnog vojnog roka.

- u svezi sa člankom 1. Protokolom I., donijeti poseban zakon sukladno odredbi čl. 2. st. 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima.

III f) Glede pojedinih rješenja za koje je Radna skupina utvrdila da bi mogla postati upitna sa stajališta Konvencije, predlaže se ponovno ih razmotriti u svjetlu prakse Europskog suda i Komisije za ljudska prava prigodom budućeg noveliranja odnosnih zakona i propisa, i to:

1. Zakon o kaznenom postupku

- u svezi sa člankom 5. Konvencije, odredbu kojom se propisuje obvezni pritvor za određena teška kaznena djela bilo bi vrijedno ponovno preispitati prigodom budućih promjena ZKP-a, a u svjetlu preporuke Vijeća Europe o tom pitanju.

2. Zakon o upravnim sporovima

- u svezi sa člankom 6. Konvencije, bilo bi dobro preispitati rješenje hrvatskog zakonodavstva prema kojem postoji upravnosudsko odlučivanje u predmetima koji ulaze u okvir građanskih prava prema Konvenciji, a koji prema hrvatskom zakonodavstvu imaju karakter upravnih predmeta. U navedenim slučajevima o navedenim predmetima konačno odlučuje Upravni sud koji nije sud pune jurisdikcije kao što to traži navedeni članak Konvencije.

3. Stečajni zakon

- u svezi sa člankom 6. Konvencije, rješenje u članku 107. Stečajnog zakona koja predviđa prisilno dovođenje dužnika u slučaju neodazivanja sudskom pozivu i zatvaranje kao kaznu za neizvršenje naloga suda. Bilo bi korisno ovu odredbu koja možda preširoko formulira razloge za moguće lišenje slobode stečajnog dužnika, što omogućava ekstenzivno tumačenje mogućnosti zatvaranja, preciznije formulirati, poštujući načela Konvencije.

4. Stegovnik oružanih snaga

- u svezi s člankom 5. Konvencije, rješenje da o lišenju slobode odlučuje Disciplinski sud koji nema sve osobine suda, bilo bi korisno ponovno preispitati.

III. g) Glede zakona koji su sukladni s Konvencijom, ali koji ne sadrže neke od mogućih limitacija prava dopuštenih prema Konvenciji, predlažu se moguće izmjene i to:

1. Zakon o službi u oružanim snagama, Zakon o obrani i Zakon o unutarnjim poslovima

- u svezi sa člankom 11. Konvencije predlaže se razmotriti da li bi bilo oportuno uvesti ograničenje prava na mirno okupljanje u oružanim snagama i policiji, a sukladno Konvenciji.

IV. Predlaže se još godinu dana produžiti mandat Radne skupine Vlade Republike Hrvatske za ispitivanje sukladnosti zakonodavstva s odredbama Europske konvencije o ljudskim pravima i Protokola sa zadatkom da prati sukladnost zakonodavstva sa pravnom praksom Europske komisije i Suda za ljudska prava te da podnese izvješće o radu Vladi Republike Hrvatske po isteku produženog mandata.

II. ANALIZA SUKLADNOSTI PREMA POJEDINIM ČLANCIMA KONVENCIJE

U ovom dijelu Izvješća izvršena je analiza zakona koji su bili na snazi u Republici Hrvatskoj zaključno s 15. rujna 1997. godine. Sve kasnije odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske i novi zakoni, usvojeni na zasjedanjima Sabora RH nakon tog datuma, a relevantni su za pitanje sukladnosti zakonodavstva Republike Hrvatske s Konvencijom te koji su uvažili veliki dio primjedbi iznijetih u ovom Izvješću, naznačeni su u napomenama, a uzeti su u obzir u Uvodnom dijelu, te Zaključcima i Preporukama.

Kazneni zakon, Zakon o kaznenom postupku i Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama u punoj su mjeri otklonili primjedbe eksperata navedene u II. dijelu Izvješća.

1. *Obveza na poštovanje ljudskih prava: Članak 1.*

Visoke ugovorne stranke osigurat će svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom prava i slobode određene u odjeljku I. ove Konvencije.

1.1. Članak 1. govori o primjeni Konvencije i propisuje da su države stranke dužne osigurati svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom prava i slobode proglašene Konvencijom. Time se naglašava opća priroda prava zaštićenih Konvencijom, a u praksi to znači da Konvencija ne štiti samo prava državljana država stranaka, u našem slučaju samo hrvatskih državljana, već i stranaca, osoba bez državljanstva i osoba bez poslovne sposobnosti, kao što su npr. djeca. Kako proizlazi iz prakse Komisije i Suda, dovoljno je da država, u ovom slučaju Hrvatska, putem svojih organa može vršiti određenu vlast u odnosu na pojedinca.

Republika Hrvatska odgovara za djelovanje svojih vlasti i onda kada su one prekršile Konvenciju izvan hrvatskoga državnog područja. Državama, naime, nije dopušteno da se odreknu nadležnosti glede djela ili propusta osoba pod njihovom odgovornošću i vlašću na temelju činjenice što su ta djela ili propusti nastupili izvan njihova državnoga područja ili je pak njihov učinak nastupio izvan njihova državnog područja.

1.2. *Osobna nadležnost Komisije i Suda (ratione personae)*

Primarna je zadaća Konvencije osigurati poštovanje obveza što su ih države stranke preuzele tom Konvencijom. Komisija i Sud, međutim, ne mogu djelovati na temelju vlastite inicijative kako bi ispitali položaj prava čovjeka u određenoj zemlji. Inicijativu, tj. mogućnost pokretanja kontrolnih mehanizama ustanovljenih Konvencijom, imaju države stranke (čl. 24) ili pojedinci (čl. 25). Konvencija daje mogućnost svakoj državi stranki da se obrati Komisiji povodom svake navodne povrede odredaba Konvencije počinjene od druge stranke. Nije potrebno da država tvrdi kako je ona "žrtva" povrede. Fizičke osobe, nevladine organizacije ili skupine pojedinaca mogu se obratiti Komisiji kada tvrde da su žrtve povrede prava priznatih u Konvenciji, što ih je počinila jedna od stranaka Konvencije.

(X) Glede pozivanja na Konvenciju u sporu između pojedinaca, treba imati na umu da je Konvencija direktno primjenjiva u pravnom poretku Republike Hrvatske. Pojedinci mogu na temelju odredaba Konvencije ili protokola podnijeti tužbu strasburškim tijelima ako jedna od stranaka spora, nakon iscrpljenja domaćih pravnih sredstava, osporava odluku nacionalnog suda. To znači da pojedinci mogu podnijeti zahtjev samo protiv navodne povrede za koju su odgovorne državne vlasti. Ne mogu se žaliti na djelovanje drugih pojedinaca (npr. liječnika, odvjetnika itd.), ako se dotična država ne može smatrati odgovornom za takva djela.

1.3. *Vremenska nadležnost Komisije i Suda (ratione temporis)*

Što se vremenske primjene Konvencije tiče treba reći da se prema općem međunarodnom pravu međunarodni ugovori u načelu ne primjenjuju retroaktivno, odnosno na činjenice koje su se desile prije njihova stupanja na snagu. Budući da Konvencija izričito ne ustanovljuje retroaktivnost, njezine se odredbe u načelu primjenjuju na kršenja prava čovjeka do kojih dolazi nakon što Konvencija stupi na snagu.

Uvjeti za podnošenje zahtjeva za zaštitu navedeni su u članku 26. Konvencije: Komisija može razmatrati predmet samo nakon što su iscrpljena sva raspoloživa domaća pravna sredstva i ako je on podnesen u roku od šest mjeseci od dana donošenja konačne odluke.

Praksa Komisije i Suda ukazuje, međutim, na iznimke od gore spomenutoga. Tako je Komisija razmatrala tužbene zahtjeve koji se odnose na kršenja prava prije stupanja Konvencije na snagu, ali koja se protežu kroz vrijeme, dakle, kada se radi o kontinuiranom kršenju nekog prava zaštićenog Konvencijom. Komisija smatra da, ukoliko učinci presude koja je donesena prije stupanja Konvencije na snagu traju i nakon stupanja Konvencije na snagu, budući da se radi o kontinuiranom kršenju prava - tužbeni zahtjev ne može biti proglašen neprihvatljivim *ratione temporis*.

Ako se radi o događajima u kontinuitetu, a ne o nekom izoliranom aktu, Komisija i Sud će se smatrati nadležnima *ratione temporis* glede činjenica koje su se dogodile ili se nastavljaju nakon stupanja na snagu Konvencije. Tako će u slučaju tužbe na temelju članka 5, st. 3. i članka 6, st. 1. Konvencije uzeti u obzir stanje postupka u vrijeme stupanja na snagu Konvencije (odnosno davanja izjave na temelju članka 25. Konvencije). Sud, dakle, uzima u obzir i postupke i događaje nastale prije stupanja na snagu kada su oni u kontinuitetu, odnosno u neposrednoj vezi s postojećom situacijom, kako bi mogao pravilno odlučiti o situaciji nakon stupanja na snagu Konvencije. A nakon stupanja na snagu, svā djela i propusti države moraju biti u skladu s Konvencijom i podložni su nadzoru strasburških tijela.

Glede iscrpljenja svih raspoloživih domaćih pravnih sredstava postoji iznimka kod podnošenja tužbe radi dužine trajanja postupka (povreda čl. 6, st. 1. Konvencije). Naime, Komisija dopušta da se, za takve zahtjeve podnese tužba još za vrijeme trajanja postupka kod domaćeg suda (prije iscrpljenja domaćih pravnih sredstava), što ne proizlazi iz odredaba Konvencije već iz stajališta Komisije i Suda. Takva praksa strasburških tijela vođena je idejom da bi u protivnome zaštita prava pojedinca radi dužine trajanja postupka kod domaćeg suda stigla prekasno.

Komisija je, također, razmatrala situacije u kojima se tužba odnosi na postupak proveden prije nego što je Konvencija stupila na snagu, a konačna je odluka donesena nakon što je Konvencija stupila na snagu. U takvim slučajevima, dan stupanja Konvencije na snagu za odnosnu državu ima, u vremenskom pogledu, učinak diobe pravnog postupka na dva dijela: prvi koji nije u nadležnosti *ratione temporis* te drugi (nakon konačne odluke) za koji takva nadležnost Komisije postoji.

Konačno, treba istaknuti da se u slučaju otkazivanja Konvencije u skladu s člankom 65, st. 1. i 2., Konvencija i dalje u potpunosti primjenjuje na državu koja ju je otkazala i to u razdoblju od šest mjeseci. To znači da je tužba podnesena između dana otkazivanja Konvencije i dana kojim je otkazivanje pravovaljano, u vremenskoj nadležnosti Komisije.

2. Pravo na život: Članak 2. Konvencije i Protokol 6.

Članak 2.

1. Pravo svakoga na život zaštićeno je zakonom. Nitko ne smije biti namjerno lišen života osim u izvršenju sudske presude na smrtnu kaznu za kaznena djela za koje je ta kazna predviđena zakonom.

2. Nije u suprotnosti s odredbama ovog članka lišenje života proizašlo iz uporabe sile koja je bila nužno potrebna:

- a) *pri obrani bilo koje osobe od protuzakonitog nasilja;*
- b) *pri zakonitom uhićenju ili sprečavanju bijega osobe zakonito lišene slobode;*
- c) *radi suzbijanja pobune ili ustanka u skladu sa zakonom.*

2. 1. Pravo na život prema Konvenciji

Pravo na život prema Konvenciji odnosi se na zaštitu *prava na život* pojedinca zakonom. Ovo se pravo prema članku 15. st. 1. i 2. Konvencije ne može derogirati za vrijeme rata ili drugog izvanrednog stanja osim za slučaj smrti prouzročene zakonitim ratnim činima.

2. 2. Ustavnopravna zaštita prava na život

U Republici Hrvatskoj je pravo na život zaštićeno Ustavom, međunarodnim ugovorima kojih je Republika Hrvatska stranka, a sadrže odredbe o zaštiti prava na život, te zakonima.

Ustav Republike Hrvatske u poglavlju III: "Temeljne slobode i prava čovjeka i građanina" sadrži članak 21. koji propisuje pravo na život i zabranjuje izricanje smrtno kazne.

Članak 17. stavak 3. Ustava Republike Hrvatske isključuje mogućnost ograničavanja prava na život i u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države.

Usporedbom stavka 1. članka 2. Konvencije: *Pravo svakoga na život zaštićeno je zakonom* sa stavkom 1. člankom 21. Ustava: *Svako ljudsko biće ima pravo na život*, uočavamo da Konvencija koristi termin *svatko* za ovlaštenika ovog prava dok Ustav koristi termin *ljudsko biće*. Iako sadržaj oba pojma ovisi o njihovoj interpretaciji čini nam se da je pojam *ljudsko biće* širi od pojma *svatko* odnosno da je pojam *svatko* u potpunosti obuhvaćen pojmom *ljudsko biće* te da je krug potencijalnih subjekata zaštite prema Konvenciji zaštićen i Ustavom Republike Hrvatske.

Osim primjene prava na život, postavlja se i pitanje primjene toga prava na početak ljudskog života te u tom kontekstu na zakon o prekidu trudnoće, kao i na kraj života u slučaju odricanja prava na život i počinjenja eutanazije.

Pravo na život kao osobno pravo ima rang ustavnog prava koje se štiti i putem Ustavnog suda koji putem ustavne tužbe štiti ustavne slobode i prava čovjeka kada ta prava povrijedi neko tijelo javne vlasti.

Pravo na život se prema članku 17. Ustava ne može ograničiti niti u slučaju neposredne opasnosti za državu što odgovara ograničenju iz članka 15. stavaka 1. i 2. Konvencije.

2.3. Zaštita prava na život prema međunarodnim ugovorima kojih je Republika Hrvatska stranka

Osim ustavne odredbe o zaštiti prava na život u Republici Hrvatskoj se primjenjuju i odredbe međunarodnih ugovora o zaštiti prava na život kojih je Republika Hrvatska stranka.

Republika Hrvatska je notifikacijom o sukcesiji, 8. listopada 1991. godine postala stranaka sljedećih međunarodnih ugovora koji sadrže odredbe o pravu na život ili su relevantni za tumačenje dosega zaštite prava na život: Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima; Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida; Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena; Konvencije o pravima djeteta.

2.4. Zaštita prava na život u hrvatskom zakonodavstvu

Pravo na život štiti se i ustavnim zakonom te drugim zakonima. Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (NN 31/1992, 68/1995) sadrži članak 2. koji potvrđuje zaštitu prava na život sadržanu u članku 21. Ustava.

Pravo na život zaštićeno je nizom inkriminacija u Osnovnom krivičnom zakonu (OKZ NN 31/1993, 35/1993, 108/1995, 16/1996, 28/1996) i Krivičnim zakonom Republike Hrvatske (NN 32/1993, 38/1993, 28/1996, 30/1996). Pravo na život zaštićeno je i onim odredbama gdje se uz osnovni oblik kaznenog djela kao kvalifikatorna okolnost pojavljuje skrivljena smrt neke osobe.

Krivični zakoni štite pravo na život prijeteći počiniteljima djela usmjerenih na kršenje tog prava kaznom koja ih treba odvratiti od napada na život ili zdravlje ljudi i to ne samo u redovnim nego i u izvanrednim okolnostima. Zaštita kojoj smjera krivično pravo jest supsidijarna, ona je ograničena na najvažnije vrijednosti čovjeka i društva, ali ujedno i fragmentarna, jer uključuje zaštitu određenih vrijednosti i dobara samo od stanovitih oblika napadaja.

2.5. *Smrtna kazna*

Članak 2. Konvencije

..... Nitko ne smije biti namjerno lišen života osim u izvršenju sudske presude na smrtnu kaznu za kaznena djela za koja je ta kazna predviđena zakonom.

Protokol 6.

Članak 1.

Smrtna kazna se ukida. Nitko ne smije biti osuđen na takvu kaznu ili pogubljen.

.....

Usporedbom članka 2.stavka 1. Konvencije i članka 21. Ustava uočavamo da Ustav ne previda kao Konvencija mogućnost namjernog lišenja života u izvršenju sudske presude na smrtnu kaznu za kaznena djela za koja je ta kazna predviđena zakonom, jer Ustav sadrži izričitu odredbu da u Republici Hrvatskoj nema smrtnu kaznu.

Ustav je stupanjem na snagu 22. prosinca 1990. ukinuo smrtnu kaznu koja je bila predviđena tadašnjim krivičnim zakonom.

Zakonom o preuzimanju krivičnog zakona države prednice potvrđeno je ukidanje smrtne kazne (NN 53/1991), tako da važeći Osnovni krivični zakon Republike Hrvatske ne predviđa smrtnu kaznu. Prema tome, zaštita prava na život je snažnija prema odredbi članka 21. Ustava Republike Hrvatske nego što se traži prema odredbi članka 2. stavak 1. Konvencije te možemo zaključiti da postoji sukladnost članka 21. Ustava i članka 2. stavak 1. Konvencije.

Ustavna odredba o ukinuću smrtne kazne je istovjetna s člankom 1. Protokola 6. o ukidanju smrtne kazne s time da je ona prema Ustavu ukinuta u potpunosti odnosno i za slučaj mira i za slučaj rata, dok sam Protokol 6. članak 2. ostavlja mogućnost zadržavanja smrtne kazne za djela počinjena za vrijeme rata ili neposredne ratne opasnosti. Možemo zaključiti da je potpuno ukinuće smrtne kazne prema Ustavu iznad zahtjeva postavljenih u Protokolu 6. odnosno da postoji sukladnost ustavne odredbe o ukidanju smrtne kazne sa Protokolom 6.

Budući da je u Republici Hrvatskoj ukinuta smrtna kazna, ne primjenjuju se odredbe članka 6. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koje se odnose na izricanje i izvršenje smrtne kazne. Republika Hrvatska je također 1995. godine ratificirala Drugi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima usmjeren na ukidanje smrtne kazne, od 15. prosinca 1989. godine (NN-MU 7/1995).

2.6. *Prekid trudnoće*

Ustavna odredba o zaštiti prava na život kao ovlaštenika ovog prava navodi *svako ljudsko biće* te se može postaviti pitanje obuhvaća li termin *ljudsko biće* i nerođene, odnosno fetus, te da li on ima pravo na život. Pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske u postupku je predmet broj: U-I-60/91 koji se odnosi na tumačenje dosega primjene prava na život svakog ljudskog bića iz Ustava na fetus, a u svezi zakona koji uređuje prekid trudnoće: Zakona o zdravstvenim mjerama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece (NN 18/1978.).

Republika Hrvatska je stranka Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena iz 1979. čiji članak 16. stavak 1. e) sadrži *pravo na slobodno i odgovorno odlučivanje o broju svoje djece i razmaku između njih*. Ova odredba je relevantna za razmatranje reproduktivnih prava uključujući i prekid trudnoće i doseg zaštite prava na život fetusa, ali je vrlo široko formulirana te se detaljnije razrađuje u Zakonu o zdravstvenim mjerama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece.

Republika Hrvatska je stranka Konvencije o pravima djeteta koja u preambuli navodi da je *djetetu zbog njegove tjelesne i mentalne nezrelosti potrebna posebna zaštita i skrb, uključujući i odgovarajuću pravnu zaštitu, prije i nakon rođenja*. Formulacija o pravnoj zaštiti prije rođenja je načelna, a detaljnije se pravno uređuje kroz zakone Republike Hrvatske o prekidu trudnoće i protupravnom prekidu trudnoće. Krivični zakon Republike Hrvatske kriminalizira protupravan prekid trudnoće (čl.39.) na način da se on odnosi na one prekide trudnoće koji nisu zakonom legalizirani, a Zakon o zdravstvenim mjerama za slobodno odlučivanje o rađanju djece uređuje kada je dozvoljeno izvršiti prekid trudnoće.

Krivični zakon je kriminaliziranjem protupravnog prekida trudnoće zaštitio život i zdravlje trudne žene, ali i život fetusa u odnosu na treće osobe koje počine protupravni prekid trudnoće. Zakon o zdravstvenim mjerama za slobodno odlučivanje o rađanju djece uređuje kada je dozvoljeno izvršiti prekid trudnoće. Zakon dozvoljava prekid trudnoće na osnovu odluke i zahtijeva trudne žene do isteka 10 tjedana od začeća, a nakon tog razdoblja prekid trudnoće je dozvoljen uz ispunjenje posebnih pretpostavki (silovanje, genetske malformacije i ugroženost zdravlja trudne žene) i odobrenje posebne komisije. U izradi je Nacrt novog zakona o prekidu trudnoće koji se u pogledu dozvoljenog prekida trudnoće razlikuje od dosadašnjeg time što uvodi obvezno savjetovanje prije prekida trudnoće.

Komisija je zaprimila nekoliko tužbi u kojima je postavljeno pitanje zaštite prava na život fetusa i zakona o prekidu trudnoće. Dvije su odbačene kao nedopuštene jer u njima osobe koje su podnijele tužbu nisu bile u položaju osoba čije je pravo prekršeno. Komisija je zaštitu prava na život prema članku 2. Konvencije u odnosu na fetus i zakoniti prekid trudnoće razmatrala u slučaju *Patton v. United Kingdom*.

Komisija je zaključila da pobačaj deset tjedana starog fetusa poduzetog u skladu sa zakonom, a za zaštitu fizičkog ili psihičkog zdravlja trudne žene, ne predstavlja kršenje članka 2. Konvencije. Polazeći od takve interpretacije prava na život od strane Komisije možemo zaključiti da su zakonske odredbe o prekidu trudnoće kao i odredbe Krivičnog zakona o protupravnom prekidu trudnoće sukladne članku 2. Konvencije.

2.7. Eutanazija

Prema važećem hrvatskom kaznenom zakonodavstvu eutanazija je ubojstvo.

Prijedlog novog kaznenog zakona predviđa kazneno djelo "usmrćenje na zahtjev" u kojem se određuje *"da tko drugog usmrti na njegov izričit i ozbiljan zahtjev kaznit će se kaznom zatvora od jedne do osam godina"*.

Ovo djelo predstavlja privilegirano djelo ubojstva za koje je predviđeno blaže kažnjavanje zbog izričitog i ozbiljnog zahtjeva žrtve za usmrćenjem. Prema nevedenom eutanazija nije legalizirana u Hrvatskoj, a sadašnja i nova odredba kaznenog zakona su sukladne zahtjevima Konvencije iz članka 2. jer se u njima štiti život pojedinca od arbitrarnog lišavanja života, a ujedno se omogućuje drugačije tretiranja onih slučajeva u kojima sam pojedinac inicira dovršenje svog života.

2.8. Lišenje života proizašlo iz upotrebe sile koja je bila nužno potrebna

Ustav i međunarodni ugovori kojih je Republika Hrvatska stranka ne sadrže iznimke iz članka 2. stavka 2. Konvencije već se one uređuju zakonom. To je sukladno osnovnom zahtjevu iz članka 2. stavka 1. prema kojem je pravo na život zaštićeno zakonom.

Članak 2. stavak 2. Konvencije određuje da nije suprotno zaštiti prava na život ono lišenje života proizašlo iz upotrebe sile koja je bila nužno potrebna *a) pri obrani bilo koje osobe od protupravnog napada, b) pri zakonitom uhićenju ili pri sprečavanju bijega osobe zakonito lišene slobode i c) radi suzbijanja pobune ili ustanka u skladu sa zakonom.*

Zakonodavstvo Republike Hrvatske ne sadrži istovjetnu formulaciju kao članak 2. stavak 2. Konvencije u odnosu na lišenje života koje je proizašlo iz upotrebe sile koja je nužno potrebna.

Članak 7. Osnovnog krivičnog zakona Republike Hrvatske sukladan je članku 2. stavka 2. a) Konvencije. Članak 7. Osnovnog krivičnog zakona Republike Hrvatske određuje da je *nužna obrana ona obrana koja je neophodna da bi počinitelj od sebe ili drugog odbio istodobni protupravni napad* te se u tom slučaju ne radi o krivičnom djelu.

Članci 42. i 43. Zakona o unutarnjim poslovima, uređuju upotrebu vatrenog oružja pri obavljanju službenih radnji.

Članci 42. i 43. Zakona o unutarnjim poslovima odnose se na uporabu policijskih sredstava prisile koja su jasno zakonom propisana, te odgovaraju članku 2. stavak 2a i članku 6. Konvencije. Stavak 5. članka 42. Zakona je preširoko formuliran te nesukladan članku 2. stavku 2. Konvencije. Odredba članka 42. ne sadrži zakonito uhićenje i suzbijanje pobune ili ustanka kao razlog za nužnu upotrebu sile što bi trebalo uzeti u obzir prilikom noveliranja ovog zakona. U članku 43. Zakona o unutarnjim poslovima bilo bi potrebno naglasiti "čuvanja života te osobe i drugih osoba". Članak 42. navedenog zakona navodi da "ovlaštene službene osobe nose vatreno oružje" što omogućuje preširoku interpretaciju u odnosu na obvezu nošenja vatrenog oružja, pa bi kod noveliranja zakona bilo oportuno izvršiti izmjenu zakona korištenjem formulacije da ovlaštene službene osobe "mogu nositi vatreno oružje."

Napomena: Kazneni zakon Republike Hrvatske usvojen je na sjednici Sabora 19. rujna 1997., a stupa na snagu s 1. siječnja 1998.

3. *Zabrana mučenja: Članak 3.*

Nitko ne smije biti podvrgnut mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupku ili kazni.

3.1. *Zabrana mučenja prema Konvenciji*

Zabrana podvrgavanja mučenju, nečovječnom i ponižavajućem postupku i kazni zaštićuje temeljno ljudsko pravo na nepovredivost tjelesnog integriteta i ljudskog dostojanstva kao apsolutno tzv. nederogabilno pravo -- države ne smiju ovo pravo ni pod kakvim okolnostima ukinuti (čl. 15. st. 2. Konvencije).

Sud razlikuje mučenje, nečovječno i ponižavajuće postupanje na slijedeći način:

Mučenje: namjerno nečovječno postupanje koje uzrokuje ozbiljnu i okrutnu patnju.

Nečovječni postupak: nanošenje intenzivne tjelesne i duševne boli.

Ponižavajući postupak: loš postupak koji je smišljen da bi u žrtvi pobudio osjećaj straha, tjeskobe i manje vrijednosti koji je ponižava, lišava samopuzdanja i slama njen tjelesni i moralni otpor.⁵

Razlikovanje između ova tri oblika postupanja je zapravo razlikovanje samo u stupnju intenziteta zadiranja u ljudsko pravo nepovredivosti integriteta pri čemu najblaži stupanj povrede čini ponižavajući postupak, srednji nečovječno postupanje, a najteži mučenje. Da se radi o ljestvici postupanja dao je naslutiti Sud i u slučaju *Tyrer* rekavši da patnja mora doseći određen stupanj prije nego što se kažnjavanje može odrediti kao 'nečovječno' u smislu čl. 3. Konvencije.

3.2.1. *Ustavopravna zaštita*

Na prava iz članka 3. Konvencije odnosi se nekoliko odredaba Ustava Republike Hrvatske. Prema čl. 23. st. 1. "nitko ne smije biti podvrgnut bilo kakvom obliku zlostavljanja ili, bez svoje privole, liječničkim ili znanstvenim pokusima;" prema čl. 17. st 3. "niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može se ograničiti primjena odredbi ovoga Ustava o ... zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja ...," dakle ovo pravo učinjeno je apsolutnim, nederogabilnim; a prema čl. 29. st. 2. Ustava zabranjuje se da se okrivljenik ili optuženik "sili da iskazuje protiv sama sebe ili prizna krivnju."

⁵ *Ireland V. United Kingdom* judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, pp. 66-67, para.167.

Vidimo da Ustav Republike Hrvatske u čl. 23. ne razlikuje mučenje, surovo i ponižavajuće postupanje, već rabi jedinstven pojam 'zlostavljanja.' Stoga se postavlja pitanje što je sve obuhvaćeno ovim pojmom. Budući Ustav u čl. 17. st. 3. nabrojajući apsolutna prava navodi i "zabranu mučenja, surovog ili ponižavajuće postupanja..." kao pravo koje se ne može ograničiti niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države te da Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj u čl. 2. točka b. ističe, pozivajući se na čl. 23. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, da Republika Hrvatska posebice priznaje i štiti "pravo da osobe ne budu izvrgnute mučenju ili nehumanom ili nečovječnom postupanju," možemo zaključiti da pojam zlostavljanja u sebi sadrži pojam mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja te da je kao takav sukladan čl. 3. Konvencije.

3.2.2. Zabrana mučenja u međunarodnim ugovorima kojih je Republika Hrvatska stranka

S pravima iz članka 3. Konvencije povezani su međunarodni ugovori, kao primjerice Konvencija UN protiv mučenja i drugih oblika surovog, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja od 10. 12. 1984. i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, čl. 7. u kojem se još dodatno zabranjuje podvrgavanje liječničkim i znanstvenim pokusima. Republika Hrvatska je stranka tih ugovora od 8. 10. 1991. na temelju notifikacije o sukcesiji (NN - MU 12/1993).

3.2.3. Zabrana mučenja u hrvatskom zakonodavstvu

Prava iz čl. 3. Konvencije uređuju se:

- Krivičnim zakonom Republike Hrvatske (KZRH, NN 32/1993, 38/1993, 28/1996 i 30/1996); u izradi je Prijedlog kaznenog zakona (Prijedlog KZ)
- Zakonom o krivičnom postupku (ZKP); u izradi je Prijedlog zakona o kaznenom postupku (Prijedlog ZKP)
- Zakonom o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje (NN 21/1974, 19/1990, 66/1993); u izradi je Prijedlog zakona o izvršenju kazne zatvora
- u izradi je Prijedlog zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama

U glavi krivičnih djela protiv slobode i prava čovjeka i građanina KZRH nalaze se tri inkriminacije kojima se štite prava zagwarantirana čl. 3. Konvencije. Ove inkriminacije preuzete su u Prijedlogu Kaznenog zakona. Radi se o slijedećim kaznenim djelima:

- protupravno lišenje slobode (čl. 46. KZRH odnosno čl. 124. Prijedloga KZ)
- iznuđivanje iskaza (čl. 48. KZRH odnosno čl. 126. Prijedloga KZ)
- zlostavljanje u obavljanju službe ili javnog ovlaštenja (čl. 49. KZRH odnosno čl. 127. Prijedloga KZ).

Prijedlog KZ uvodi i novo kazneno djelo "mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja" (čl. 176.) zapriječeno kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina. Ovo djelo je unijeto u poseban dio Prijedloga KZ kao ispunjavanje međunarodne obveze iz Konvencije UN protiv mučenja i drugih oblika surovog, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja iz 1984. godine i svojim izriječkom slijedi čl. 1. te Konvencije.

Napomena: Na zasjedanju Sabora RH 19. rujna 1997. usvojeni su : Kazneni zakon, Zakon o kaznenom postupku, Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama.

3.2.4. Zabrana iznuđivanja priznanja

U kaznenom procesnom pravu nalaze se zakonske zabrane iznuđivanja priznanja i izjava (čl. 9, čl. 208. st. 8, čl. 218, čl. 249. st. 3. ZKP) koje su sankcionirane ne samo nevaljanošću tako dobivenih iskaza (čl. 29. st. 3. Ustava RH, čl. 208. st. 10. i čl. 218. ZKP) nego i obvezom suda da ih prije donošenja odluke izdvoji iz dokaznog materijala (čl. 78, čl. 259. st. 4, čl. 269. st. 3, čl. 323. st. 3, čl. 360. st. 5. ZKP). Sve su ove odredbe preuzete i u Prijedlogu ZKP.

Postupak sa pritvorenima reguliran je u odredbama čl. 191-195. postojećeg ZKP.

Napomena: Isto kao i pod točkom 3.2.3.

3.2.5. *Postupak s kažnjenicima*

Postupak s kažnjenicima reguliran je Zakonom o izvršenju sankcija. Pojedina načela sadržana u ovom Zakonu detaljno su razrađena u brojnim podzakonskim aktima Ministarstva pravosuđa. Premda razasuti na više mjesta, ti akti pokazuju da se tijekom dosadašnje prakse izvršavanja sankcija oduzimanja slobode u Republici Hrvatskoj stupanj diskrecijskog odlučivanja državne uprave stalno smanjivao, potpavši uglavnom u cijelosti pod opće normativne okvire.

Prema postojećem Zakonu o izvršenju sankcija zatvorenik ima pravo na minimalne smještajne, higijensko-sanitarne i prehrambene standarde, na zdravstvenu zaštitu i odjeću; na osnovno opće obrazovanje (ako je mlađi punoljetnik koji nema završenu osnovnu školu), pravo na naknadu za rad, pravo na dnevne, tjedne i godišnje odmore; pravo na dopisivanje bez ograničenja i kontrole sadržaja pošiljke (ako izdržava kaznu zatvora u otvorenom ili poluotvorenom zatvoru), na primanje pošiljaka pod nadzorom, na posjete članova uže obitelji dva do četiri puta mjesečno (koji se ne mogu ograničiti na vrijeme kraće od jednog sata) te na primanje od njih pošiljaka s rubljem, predmetima, tiskom i knjigama te novcem (koji se smije trošiti samo u granicama kućnog reda kaznenog zavoda) najmanje jedanput mjesečno; pravo na posjete punomoćnika (koje preko jedanput mjesečno dozvoljava ravnatelj kaznenog zavoda) kao i prava podnošenja molbi za pomilovanje, uvjetni otpust, pritužbe radi povreda prava. Ti se podnesci podnose bilo usmeno, na raportu (o čemu uprava mora sastaviti zapisnik i dostaviti ga nadležnom tijelu) ili pismeno, u zatvorenom omotu, preko uprave kaznenog zavoda Ministarstvu pravosuđa. Zatvorenici su inače podvrgnuti posebnim ograničenjima osobne slobode pri stupanju u kazneni zavod: osobnim pretragama, postupcima za utvrđivanje identiteta, koji uključuju fotografiranje i uzimanje otisaka prstiju te disciplinskim kaznama, od kojih je najteža upućivanje u samicu do 30 dana.

3.2.6. *Samica, medicinske intervencije i smještaj zatvorenika*

Prema Zakonu o izvršenju sankcija kažnjenika se može uputiti u samicu do 30 dana. Ova disciplinska kazna primjenjuje se samo u kaznenim zavodima zatvorenog tipa i može je izreći ravnatelj kaznenog zavoda nakon saslušanja kažnjenika i provjere njegove obrane pod uvjetom da se njezinim izvršenjem ne bi ugrozilo zdravlje osuđenika.

Iznimno, prema osuđeniku koji zbog svojih postupaka predstavlja ozbiljnu opasnost za sigurnost može se odrediti mjera usamljenja, koja može trajati do jedne trećine izrečene kazne, ali s tim da neprekidno može trajati najdulje tri mjeseca. Usamljenim kažnjenicima se može dopustiti da rade na određenom radnom mjestu. Zakon o izvršenju sankcija (čl. 169.) propisuje doduše da se disciplinska mjera usamljenja "ne može primijeniti ako se njenim izvršenjem ugrožava zdravlje osuđenika," ali ne traži redovite periodične liječničke obilaske kažnjenih osuđenika, a što bi trebao.

Prema čl. 143. Zakona o izvršenju sankcija, medicinska intervencija nad zatvorenikom, kad za to postoje medicinske indikacije, ne može se primijeniti bez njegovog pristanka, osim u slučajevima predviđenim općim propisima. Prema čl. 145. st. 1. Zakona, na psihijatrijski odjel bolnice za osobe lišene slobode ili u drugu odgovarajuću zdravstvenu ustanovu uputit će se osuđenik koji za vrijeme izdržavanja kazne duševno oboli ili pokaže "teške psihičke smetnje". Odluku o tome, prema st. 2. istoga članka, donosi ministar pravosuđa uz suglasnost ministra zdravstva, na prijedlog uprave kaznenog zavoda te mišljenja liječničkog tima o psihičkom zdravlju osuđenika. Ove odredbe u skladu su sa zahtjevima čl. 3. Konvencije. Premda se dosad nije pojavilo kao slučaj pred Komisijom i Sudom, čini se, s aspekta zaštite ljudskih prava, nedopustivo propustiti regulirati pravo zatvorenika na eksperiment. Važeći Zakon o izvršenju sankcija ne regulira ovu materiju pa bi se to Prijedlogom novog zakona trebalo ispraviti.

Odredbe Zakona o izvršenju sankcija koji se odnose na a) smještaj zatvorenika (čl. 113. nedovoljno određuje minimum sanitarnih uređaja te ne predviđa mogućnost da zatvorenici tokom noći budu u individualnim ćelijama); b) premještaj zatvorenika (čl. 161-162. nedovoljno zaštićuju osobu zatvorenika od javnosti i neodgovarajućeg prijevoza iz jednog zatvora u drugi); c) uporaba sredstava prisile (čl. 175-179. primjenu inače dozvoljenog vatrenog oružja ne podvrgavaju standardnim ograničenjima iz tzv. načela srazmjernosti); d) stegovnu mjeru usamljenja (čl. 169. propisuje doduše da se ona "ne može primijeniti ako se njenim izvršenjem ugrožava zdravlje osuđenika," ali ne traži redovite periodične liječničke obilaske tako kažnjenih osuđenika);

U ovom času je u tijeku izrada Nacrta zakona o izvršenju kazne zatvora, koju je ministar pravosuđa povjerio ekspertnoj radnoj grupi svojom odlukom od 18.3.1996. Prva inačica tog Nacrta koja je završena, poštuje spomenuta načela tako da se može očekivati da će novi zakon, koji će zamijeniti sadašnji Zakon o izvršenju sankcija biti u cijelosti sukladan sa Konvencijom.

3.2.7. Zaštita duševnih bolesnika

Položaj manje vrijednosti i nemoći čini duševne bolesnike naročito pogodnim za mučenje, nečovječno postupanje i ponižavanje. Stoga Komisija i Sud poklanjaju posebnu pažnju njihovoj zaštiti. Prijedlog zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama štiti prava duševnih bolesnika na visokoj razini. U čl. 5. propisuje se zaštita osoba s duševnim smetnjama od bilo kakvog oblika zlostavljanja ili ponižavajućeg postupanja. U čl. 8. i 9. oslanjajući se na Konvenciju Vijeća Europe o ljudskim pravima i biomedicini vrlo detaljno su određene odredbe o informiranom pristanku, a u čl. 16. uvjeti pod kojima se nad osobama s duševnim smetnjama mogu izvoditi biomedicinska istraživanja. Elektrokonvulzivno i hormonalno liječenje predviđeno je samo u iznimnim okolnostima, a psihokirurgija i kastracija su zabranjeni (čl. 15.).

Napomena: Sabor RH je 19. rujna 1997. usvojio Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama.

3.2.8. Izručenje ili protjerivanje stranaca

U pogledu izručenja ili protjerivanja stranca drugoj državi, premda Konvencija ne govori o pravu azila ili o pravilima tzv. ekstradicijskoga prava, kao što je npr. zabrana izručenja za političke delikte, na temelju brojnih individualnih pritužbi nastalo je još 1961. godine pravilo po kojem nema ekstradicije (ili njezinog administrativnog korelata, protjerivanja) u slučaju kada postoji konkretna opasnost da bi osoba koja se predaje stranoj državi mogla tamo biti podvrgnuta postupcima protivnim čl. 3. Konvencije.

Pored toga treba napomenuti da je u praksi Komisije da se kod individualnih pritužbi zbog predaje stranca od tužene države uvijek zahtijeva odgoda odluke o izručenju ili protjerivanju (pritužbe inače nemaju suspenzivnog učinka). Premda je mišljenje Suda da takav odgodni zahtjev pravno ne obvezuje države članice Konvencije, ipak one u praksi uvijek izlaze u susret takvom zahtjevu. Stoga se preporučuje izmjena Zakona o kaznenom postupku u smislu izričitog navođenja opasnosti od mogućeg izricanja smrtne kazne kao smetnju za izručenje osobe.

3.2.9. Tjelesno kažnjavanje

Komisija i Sud smatraju tjelesno kažnjavanje u školama, naročito zbog mogućih posljedica tjelesnih povreda ili je bilo izvedeno na ponižavajući način suprotnim Konvenciji, ali samo rizik da će osoba biti podvrgnuta tjelesnom kažnjavanju ne smatra se dovoljno ponižavajućim da bi se radilo o povredi čl. 3. Konvencije. Tjelesno kažnjavanje u školama je zabranjeno i hrvatskim pravom. Zlostavljanje djeteta je kažnjivo po čl. 97. st. 2. KZRH, a i po čl. 213. st. 2. Prijedloga KZ.

3.2.10. Sterilizacija

Komisija je dobila popriličan broj tužbi koje su se odnosile na postupak sterilizacije. Komisija je stajališta da sterilizacija može biti suprotna čl. 2. i 3. Konvencije. Za dopuštenost sterilizacije važan je dobrovoljan pristanak. U RH je postupak sterilizacije propisan Zakonom o zdravstvenim mjerama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece (NN br. 18/1978). Po tom Zakonu sterilizacija se može učiniti samo na zahtjev osobe koja želi biti sterilizirana i to po navršenoj 35. godini osobe. Za osobu koja nije poslovno sposobna zahtjev podnose roditelji ili staratelj uz suglasnost organa starateljstva. Ove odredbe u skladu su sa zahtjevima Konvencije.

4. *Zabrana ropstva i prisilnog rada: Članak 4.*

Nitko se ne smije držati u ropstvu ili ropstvu sličnom odnosu.

Nitko se ne smije siliti na prisilan ili obvezatan rad.

U svrhu tumačenja ovog članka pojam "prisilni ili obvezatni rad" ne obuhvaća:

- a) *svaki rad koji se u skladu s člankom 5. ove Konvencije zahtijeva od neke osobe na redovitom izdržavanju kazne ili za vrijeme uvjetnog otpusta na slobodu;*
- b) *svaku vojnu službu ili, u zemljama gdje se dopušta odbijanje obnašanja vojne službe zbog prigovora savjesti, drugu službu određenu umjesto obvezatne vojne službe;*
- c) *svaku službu koja se traži u slučaju nepogode ili nesreće koje ugrožavaju život i blagostanje zajednice;*
- d) *svaki rad ili službu koji su dio uobičajenih građanskih obveza.*

4.1. *Zabrana ropstva prema Konvenciji*

Članak 4. Konvencije razlikuje zabranu ropstva i ropstvu sličnih odnosa (st. 1.) od zabrane prisilnog i obveznog rada (st. 2.). Ropstvo znači privatno vlasništvo nad ljudskom osobom ili kako ga definira Konvencija o ropstvu iz 1926. NN-MU 12/1993 to je položaj u kojem jedna osoba u odnosu na drugu ima neka ili sva ovlaštenja koja su inače vezana uz pravo vlasništva.⁶ Također, Konvencija o ropstvu posebno ističe potrebu sprečavanja da se prisilni i obvezni rad razviju u institucije slične ropstvu. Ropstvu sličan odnos je (u odnosu na ropstvo) manje ekstreman slučaj eksploatacije rada druge osobe. Za određenje (definiranje) ropstvu sličnih odnosa naročito je značajna Dopunska konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i ustanova i prakse sličnih ropstvu iz 1956. NN-MU 12/1993.

⁶ Republika Hrvatska stranka je i Protokola o izmjenama konvencije o ropstvu iz 1953. godine (preuzetog notifikacijom o sukcesiji, NN-MU 12/1993).

Dopunska konvencija posebno zabranjuje sljedeće ustanove ili prakse slične ropstvu, bez obzira da li se one mogu ili ne mogu podvesti pod definiciju ropstva: dužničko ropstvo, kmetstvo, prodaju žena, ustupanje žena, nasljeđivanje žena te ustupanje (naplatno ili besplatno) djece radi korištenja njihovog rada.

U svezi sa zabranom ropskog i ropstvu sličnog odnosa važno je istaknuti da Ustav Republike Hrvatske u čl. 3. proglašava slobodu najvišom vrednotom ustavnog poretka Republike Hrvatske, a u st. 1. čl. 22. određuje da je čovjekova sloboda i osobnost nepovrediva. U st. 2. čl. 22. Ustav određuje da se nikome ne smije oduzeti ili ograničiti sloboda, osim kada je to određeno zakonom, a o čemu odlučuje sud.

Utemeljenje ropskog ili ropstvu sličnog odnosa te prijevoz osoba u ropskom ili ropstvu sličnom odnosu zabranjeno je i kažnjivo prema čl. 134. Krivičnog zakona Republike Hrvatske (NN 32/1993, 38/1993 i 28/1996). Prema tom Zakonu kažnjivo djelo čini osoba koja kršeći pravila međunarodnog prava stavi drugoga u ropški ili njemu sličan odnos ili ga drži u takvom odnosu, kupi, proda, preda drugoj osobi ili posreduje u kupnji, prodaji ili predaji ovakve osobe ili potiče drugog da proda svoju slobodu ili slobodu osobe koju uzdržava ili se o njoj brine. Za ova djela zapriječena je kazna zatvora u trajanju od jedne do deset godina. Također, zabranjeno je i kažnjivo prevoženje, iz jedne u drugu zemlju, osoba koje se nalaze u ropskom odnosu. Za djelo prijevoza osoba u ropskom odnosu predviđena je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina. Ako je djelo utemeljenja ropskog ili ropstvu sličnog odnosa počinjeno prema maloljetnoj osobi, tada je zapriječena kazna zatvora od najmanje pet godina.

S obzirom na ustavne odredbe o slobodi i zabrani njezinog oduzimanja ili ograničenja, osim u slučajevima određenim zakonom na temelju odluke suda, te krivičnu zabranu stavljanja drugog u ropški ili ropstvu sličan odnos, držanja druge osobe u ropstvu ili ropstvu sličnom odnosu, te zabranu kupnje, prodaje, predaje drugom, posredovanja u kupnji, prodaji ili predaji, zabranu poticanja drugog da proda svoju slobodu ili slobodu osobe koju uzdržava ili se o njoj brine, te zabranu međunarodnog prijevoza osoba u ropskom odnosu, zakonodavstvo Republike Hrvatske u skladu je s odredbom st. 1. čl. 4. Konvencije.

4.2. *Definicija prisilnog i obveznog rada*

Komisija i Sud nisu definirali prisilan i obvezan rad. U svezi s određenjem tih pojmova Komisija je u odluci u svezi s tužbom br. 7641/76 uputila na primjenu konvencija Međunarodne organizacije rada o prisilnom radu.

Prema Konvenciji br. 29. Međunarodne organizacije rada (preuzeta notifikacijom o sukcesiji, NN 2/1994, a na teritoriju Republike Hrvatske primjenjuje se od 1932. godine - u daljnjem tekstu: Konvencija br. 29.), predviđa se ukinuće prisilnog ili obveznog rada u svim njegovim oblicima i u što je moguće kraćem roku. U prijelaznom razdoblju do potpunog ukinuća prisilnog ili obveznog rada, dopušten je takav rad jedino za javne svrhe i to kao izvanredna mjera pod uvjetima i uz jamstva ustanovljena Konvencijom br. 20. Čl. 2. Konvencije br. 29. definira "prisilni ili obvezni rad" kao svaki rad ili uslugu koji se zahtjeva od neke osobe pod prijetnjom kazne ili za koji se ta osoba nije dragovoljno ponudila. U Konvenciji br. 29. primjenjeni način definiranja "prisilnog ili obveznog rada" poslužio je i kao uzor za definiranja prisilnog ili obveznog rada u čl. 4. Konvencije, pa se i kod tumačenja toga pojma posliže za iskustvima u svezi s Konvencijom br. 29. S tim u svezi treba naglasiti da Konvencija br. 29. u čl. 4. posebno zabranjuje prisilni ili obvezni rad u korist pojedinaca, društava ili privatnih pravnih osoba. Također, prema Konvenciji br. 29. ovlaštenje za uvođenje prisilnog ili obveznog rada, u pravilu, imaju samo tijela centralne državne vlasti.

Konvenciji br. 105. iz 1957. godine (ratificirana 5. ožujka 1997. godine, a Zakon o potvrđivanju ove konvencije objavljen je u NN-MU 1/12/1996) istakla je važnost sprečavanja nekih posebnih oblika prisilnog rada. Prema toj Konvenciji države članice se obvezuju da neće koristiti nikakav oblik prisilnog ili obveznog rada: 1) kao sredstvo političke prisile ili odgoja ili kao kaznu za posjedovanje ili izražavanje stavova ideološki suprotstavljenih postojećem političkom, društvenom ili gospodarskom sustavu; 2) kao metodu mobiliziranja i korištenja rada u svrhu gospodarskog razvoja; 3) kao sredstvo radne stege; 4) kao kaznu za sudjelovanje u štrajkovima; 5) kao sredstvo rasne, socijalne ili vjerske diskriminacije.

Ustav Republike Hrvatske u čl. 23. st. 2. zabranjuje obvezni i prisilni rad. Ustavna zabrana prisilnog i obveznog rada, gramatički i formalnologički tumačena, šira je od zabrane prisilnog i obveznog rada sadržane u Konvenciji. Naime, Ustav Republike Hrvatske ne predviđa ograničenje pojma prisilnog i obveznog rada, kakvo je sadržano u st. 3. čl. 4. Konvencije. U dosadašnjoj praksi primjene Ustava ne postoje čvrsti stavovi o tome da li predmetnu zabranu prisilnog i obveznog rada treba tumačiti kao apsolutnu zabranu svakog prisilnog i obveznog rada ili postoji mogućnost da se iz ustavnog pojma prisilnog i obveznog rada određeni oblici rada. Mislimo da, po uzoru na Konvenciju, i pri tumačenju hrvatskog Ustava postoji prostor za tumačenje da je zabrana obveznog i prisilnog rada apsolutna, ali da se pod pojam takvog rada ne podvode neki oblici rada koji se obavljaju protiv volje onoga koji radi. S ustavnog se aspekta iz pojma Ustavom zabranjenog prisilnog ili obveznog rada s priličnom sigurnošću može isključiti rad u izvršenju vojne obveze i obveze obrane Republike (čl. 47. Ustava). Prema odredbi st. 1. čl. 47. Ustava "vojna obveza i obrana Republike dužnost je svih za to sposobnih građana". U Republici Hrvatskoj postoji i radna obveza, kao dio obveze obrane Republike Hrvatske.

Ustav u st. 2. čl. 47. predviđa i postojanje prigovora savjesti na koji se mogu pozvati oni koji poradi svojih vjerskih ili moralnih nazora nisu pripravnici sudjelovati u obavljanju vojničkih dužnosti u oružanim snagama. Te su osobe obvezne ispunjavati druge dužnosti određene zakonom. S obzirom na široku ustavnu zabranu prisilnog i obveznog rada pravni propisi Republike Hrvatske usklađeni su s odredbom st. 2. čl. 4. Konvencije.

4.2.1. Iznimke od zabrane prisilnog ili obveznog rada

Iako je zabrana "prisilnog i obveznog rada" iz st. 2. čl. 4. Konvencije apsolutna, Konvencija u st. 3. čl. 4. određuje neke oblike rada koji se ne podvode pod pojam "prisilnog ili obveznog rada". Pri određenju ovih izuzetaka osobito je važno voditi računa o činjenici da se čl. 4. Konvencije ne može tumačiti doslovce, već da treba voditi računa o tome da je Konvencija "...živi instrument, koji treba tumačiti u svijetlu poimanja koja trenutno prevladavaju u demokratskim zemljama".

4.2.2. Rad zatvorenika

U Republici Hrvatskoj rad zatvorenika uređuje Zakon o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje (NN 21/1974, 39/1974, 55/1988, 19/1990 i 66/1993 - u daljnjem tekstu: Zakon o izvršenju sankcija). Od stupanja na snagu odredbi Ustava Republike Hrvatske o zabrani prisilnog rada (čl. 23. st. 2. i čl. 54. st. 1.), osuđene se osobe ne prisiljavaju na rad. Prema čl. 118. Zakona o izvršenju sankcija, osuđenim se osobama određuje vrsta posla u skladu s potrebama njihovog tretmana, njihovim tjelesnim i duševnim sposobnostima, sklonostima, osobnim svojstvima, mogućnostima koje postoje u kaznenom organu i potrebama discipline. U tim se granicama vodi računa o želji osuđene osobe da radi posao određene vrste. Radno vrijeme osuđene osobe određuje se prema općim propisima o radu (40 sati tjedno, a u to je radno vrijeme uključena stanka tijekom radnog vremena od najmanje 30 minuta). Osuđene osobe moraju raditi duže od punog radnog vremena najviše dva sata dnevno, bez obzira na vrstu posla. Osuđene osobe, u pravilu, rade u gospodarskim jedinicama organiziranim u sklopu kaznenog organa. Izvan kaznenog organa osuđene osobe mogu raditi samo na temelju njihovog pristanaka i posebnog odobrenja Ministarstva pravosuđa. U tom se slučaju između kaznenog organa i pravne osobe za koju osuđenik radi obvezno sklapa ugovor kojim se pobliže određuju prava i obveze osuđenih osoba.

Zakon o izvršenju sankcija nije usklađen niti s Ustavom Republike Hrvatske, a ni s Konvencijom.

U tijeku je donošenje novog Zakona o izvršenju kazne zatvora. U dvanaestom poglavlju radne verzije Prijedloga toga zakona uređuje se rad zatvorenika. Radna verzija nacрта Prijedloga Zakona o izvršenju kazne zatvora u značajnijoj je mjeri, nego sada važeći zakon, usklađena s Ustavom Republike Hrvatske i čl. 4. Konvencije. Tijekom postupka donošenja ovoga Zakona posebnu pozornost trebat će posvetiti uvažavanju standarda Vijeća Europe u svezi s izvršenjem kazne zatvora, a osobito u svezi s radom zatvorenika u svrhu njihove resocijalizacije.

4.2.3. Civilna zaštita

U Republici Hrvatskoj nepogode ili nesreća koje ugrožavaju život ili blagostanje zajednice smatraju se izvanrednim okolnostima u kojima, prema Zakonu o obrani, postoji radna obveza, odnosno obveza sudjelovanja u civilnoj zaštiti. U slučaju izvanrednih okolnosti obveza sudjelovanja u civilnoj zaštiti jednaka je naprijed opisanoj obvezi sudjelovanja u civilnoj zaštiti tijekom rata ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstva Republike. Obveza sudjelovanje u civilnoj zaštiti u skladu je s odredbama Konvencije koje takav rad izuzimaju iz pojma prisilnog i obveznog rada.

4.2.4. Ispunjavanje građanskih dužnosti

Prema odredbi točke d) st. 3. čl. 4. Konvencije pod "prisilni ili obvezan rad" ne podvodi se "svaki radi ili služba koji su dio uobičajenih građanskih dužnosti". Glavni cilj ove odredbe je omogućavanje ispunjenja obveza koje imaju svi građani, kao što su obveza pomaganja bespomoćnim, ispunjavanja službenih dokumenata za porezne svrhe, poštivanje pripisa o sigurnosti i slične djelatnosti.

Prema čl. 107. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (NN 14/1997) ako je ugrožen proces pružanja mjera zdravstvene zaštite, ministar zdravstva privremeno će rješenjem na rok od šest mjeseci rasporediti osobu zaposlenu u zdravstvu na radno mjesto koje odgovara njegovoj stručnoj spremi, te preraspodjeliti potrebna sredstva rada, radi osiguranja kontinuiranog pružanja zdravstvene zaštite. S obzirom da se u ovom slučaju radi o plaćenom radu, koji traje najduže šest mjeseci, da rad mora biti u skladu sa stručnom spremom osobe zaposlene u zdravstvu, te da se obveza takvog rada može uvesti samo ako je ugroženo pružanje zdravstvene zaštite (prema čl. 58. Ustava Republike Hrvatske pravo na zdravstvenu zaštitu je ustavom zajamčeno pravo svakog građanina), u ovom se slučaju radi o radu koji nema značajke prisilnog i obveznog rada u smislu st. 2. čl. 4. Konvencije. Stoga zaključujemo da su predmetne odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti u skladu s Konvencijom.

Prema čl. 21. Zakona o odvjetništvu (NN 9/1994) Odvjetnička komora je dužna osigurati besplatno pružanje pravne pomoći žrtvama Domovinskog rata i socijalno ugroženim osobama u pravnim stvarima u kojima te osobe ostvaruju prava koja su u svezi s njihovim položajem, kao i u drugim slučajevima predviđenim općim aktima Komore. Prema Kodeksu odvjetničke etike pružanje besplatne pravne pomoći socijalno ugroženim i žrtvama Domovinskog rata je časna dužnost odvjetnika koju on treba obaviti jednako savjesno i brižljivo kao i pružanje naplatne pravne pomoći. U ostvarenju obveze pružanja besplatne pravne pomoći odvjetnici nemaju pravo na nagradu ali imaju pravo na naknadu troškova koje su imali u svezi sa zastupanjem osobe koja ima pravo na besplatnu pravnu pomoć. Nadležni organ Hrvatske odvjetničke komore određuje odvjetnika koji je dužan određenoj stranci pružiti besplatnu pravnu pomoć prema abecednom redu. Slijedom takvog rasporeda svakom se odvjetniku godišnje dodjeljuje jedna do dvije stranke za besplatno zastupanje.

Temeljem svega iznesenog smatramo da je obveza rada pripadnika zdravstvene i odvjetničke profesije, predviđena propisima Republike Hrvatske, ne može podvesti pod pojam zabranjenog prisilnog ili obveznog rada iz st. 2. čl. 4. Konvencije, te zaključujemo da je u tom dijelu zakonodavstvo Republike Hrvatske u skladu s odredbama Konvencije.

5. *Pravo na slobodu i sigurnost: Članak 5. i Protokol 4. Članak 1.*

Članak 5.

Svatko ima pravo na slobodu i osobnu sigurnost. Nitko se ne smije lišiti slobode, osim u sljedećim slučajevima i u postupku propisanom zakonom: (...).

5.1. Pravo na slobodu i osobnu sigurnost prema Konvenciji

Pravo na slobodu u smislu Konvencije ne obuhvaća slobodu u najširem smislu riječi, već se ograničava na fizičku slobodu. Pravo na slobodu i osobnu sigurnost "dvije su strane istog novčića", pa *osobna sigurnost* u smislu Konvencije, prema stanovištu Komisije i Suda za ljudska prava, te brojnih teoretičara znači pravo građana da državna tijela ne zadiru arbitrarno u njihovu slobodu, već da je to moguće samo u slučajevima predviđenim zakonom pojedine države, a prema kriterijima koje postavlja članak 5. Konvencije.

Ustav Republike Hrvatske u članku 16. navodi da se slobode i prava, pa i pravo na slobodu, mogu ograničiti *samo zakonom* da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Članak 17. predviđa mogućnost ograničenja prava u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, o čemu odlučuje Sabor dvotrećinskom većinom, ili predsjednik Republike, ako se Sabor ne može sastati. Opseg ograničenja mora biti srazmjeran pogibelji i ne može biti diskriminatorске naravi s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno porijeklo. Nadalje, Ustav u članku 22. navodi da je čovjekova sloboda i osobnost nepovrediva. Nikome se ne smije oduzeti ili ograničiti sloboda, osim kada je to određeno zakonom, o čemu odlučuje sud. Ovakvom je odredbom udovoljeno traženju članka 5. Konvencije o općim pretpostavkama za lišenje slobode. Zakonodavstvo Republike Hrvatske, temeljem cit. odredbe može ograničiti pravo na slobodu, ali samo kada to zakon predviđa, o čemu može odlučivati samo sud u zakonom propisanom postupku.

5.2. *Ograničenje ili oduzimanje slobode*

Konvencija predviđa mogućnost oduzimanja nečije slobode ako je ta osoba zatvorena "*u skladu sa zakonom nakon presude nadležnog suda.*" (članak 5. st. 1. a.)

Ustav Republike Hrvatske u članku 22. stavak 2. predviđa mogućnost ograničenja ili oduzimanja slobode kada je to određeno zakonom, o čemu odlučuje sud. Očito, riječ je o oduzimanju slobode u kaznenim postupcima. Zakonodavstvo Republike Hrvatske poznaje kaznu lišenja slobode u dvije vrste postupka. Kao prvo, riječ je o kaznenom (krivičnom) postupku. Osnovnim krivičnim zakonom Republike Hrvatske i Krivičnim zakonom Republike Hrvatske određeni su opći uvjeti kažnjavanja, te sukladno načelu zakonitosti utvrđena kaznena djela i za njih predviđene određene kazne.

Zakon o kaznenim djelima podrivačke i terorističke djelatnosti protiv državnog suvereniteta i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske također predviđa određeni, specifični krug kaznenih djela. Kazne izriče sud u kaznenom postupku sukladno Zakonu o krivičnom postupku.⁷

Nadalje, kazna lišenja slobode predviđena je i zbog lakših kažnjivih djela-prekršaja. U prekršajnom se postupku može izreći kazna zatvora do 30 dana, a za teže prekršaje protiv sigurnosti, javnog poretka i sigurnosti prometa ta kazna može biti do 60 dana zatvora.⁸ Do donošenja Zakona o sudovima kaznu zatvora izricali su suci za prekršaje koji nisu bili dio sudbene, već upravne vlasti. Činjenica da suci za prekršaje izriču i kaznu zatvora bila je odlučna da se novim ustrojem suci za prekršaje definiraju kao dio sudbene vlasti sa svim posljedicama koje se odnose na njihov status i način izbora.

Kazne zatvora i u kaznenom i u prekršajnom postupku izriču sudovi sastavljeni od sudaca ili sudaca i sudaca porotnika. Ustav Republike Hrvatske u člancima 115-121. utvrđuje položaj sudbene vlasti kao samostalne i neovisne, te sukladno tome i određuje prava i položaj sudaca. Njihov položaj i izbor detaljnije su uređeni Zakonom o sudovima (NN 3/1994) i Zakonom o državnom sudbenom vijeću (NN 58/1993).

Za razliku od slučajeva lišenja slobode utemeljenima na presudama kaznenih sudova, postoji poseban slučaj kazne lišenja slobode prema vojnim propisima. Stegovnik oružanih snaga (NN 103/1996, u daljnjem tekstu: Stegovnik) donio je Predsjednik Republike Hrvatske kao Vrhovnik oružanih snaga.

⁷ Osnovni krivični zakon Republike Hrvatske, NN 31/1993, 35/1993, 108/1995, 16/1996 i 28/1996; Krivični zakon Republike Hrvatske, NN 32/1993, 38/1993, 28/1996 i 30/1996; Zakon o kaznenim djelima podrivačke i terorističke djelatnosti protiv državnog suvereniteta i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske, NN br. 74/1992, te Zakon o krivičnom postupku, NN 34/1993, 38/1993 i 28/1996 (U daljnjem tekstu ZKP).

⁸ Zakon o prekršajima, NN b 2/1973, 5/1973, 21/1974M 9/1980, 25/1984, 52/1987, 27/1988, 43/1989, 8/1990,41/1990, 59/1990, 91/1992, 22/1995, 33/1995. Odredba o limitu kazne zatvora nalazi se u članku 9.

Stegovnik kao svoju pravnu osnovu navodi članak 100. Ustava, što je opća odredba o Predsjedniku Republike kao Vrhovnom zapovjedniku oružanih snaga, te članak 47. st. 1. t. 8. Zakona o obrani (NN 74/1993 i 57/1996) i članak 46. Zakona o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske (NN 23/1995 i 33/1995).

Stegovnik povrede vojne stege dijeli na lakše (stegovne pogreške) i teže (stegovne prijestupe). Pojedini opisi stegovnih pogrešaka i stegovnih prijestupa nisu određeni, već je samo primjerice navedeno što se smatra kršenjem vojne stege (članak 3.). Za stegovne pogreške se, osim ostalih mjera, može izreći i stegovna mjera vojničkog pritvora u trajanju do 30 dana, a za stegovni prijestup mjera pritvora do 60 dana (članak 9. st. 1. t. 5. i članak 10. st. 1. t. 3.). Stegovni postupak za slučaj stegovnih pogrešaka provode i odluku o stegovnoj mjeri donose određeni časnici, a o stegovnim prijestupima odlučuje vojnostegovni sud. Postupak je propisan samim Stegovnikom.

Ovlast Vrhovnika da propisuje vojnu stegu i stegovne mjere i kazne nije u odnosu na Konvenciju dvojbenā, ali je u navedenom slučaju upitna sukladnost lišenja slobode u vojnostegovnom postupku s Konvencijom imajući u vidu da o mjeri lišenja slobode ne odlučuje sud već disciplinsko tijelo (Stegovni sud ili časnik određenog ranga), te se predlaže izmjena ovih odredaba.

5.3. Lišenje slobode zbog nepoštovanja sudskog naloga ili radi osiguranja izvršenja neke zakonom propisane obveze

Konvencija predviđa mogućnost da se tko liši slobode "ako je zakonito uhićen ili pritvoren zbog nepoštovanja zakonitog sudskog naloga radi osiguranja izvršenja neke zakonom propisane obveze." (članak 5. st. 1. b.)

Ustav Republike Hrvatske odredbom članka 22. stavak 2. koja određuje da se "nikome ne smije oduzeti ili ograničiti sloboda, osim kada je to određeno zakonom, o čemu odlučuje sud" omogućava implementaciju cit. odredbe Konvencije u hrvatsko zakonodavstvo.

Hrvatsko zakonodavstvo poznaje sljedeće najvažnije slučajeve lišenja slobode zbog nepoštivanja sudskog naloga radi osiguranja izvršenja neke zakonom propisane obveze:

- a) osiguranje da će svjedok i držatelj određene stvari u sudskom postupku postupiti sukladno svojim zakonskim obvezama;
- b) osiguranje kooperativnosti ovršenika u ovršnom postupku;
- c) zatvaranje stečajnog dužnika zbog nepoštivanja naloženih mu obveza;
- d) zatvaranje svjedoka u upravnom postupku.

Pri analizi sukladnosti navedenih slučajeva s Konvencijom uvijek treba imati na umu sljedeće kriterije: 1. lišenje slobode (uhićenje ili pritvaranje) mora biti određeno zbog nepoštivanja sudskog naloga; 2. obveza osobe lišene slobode koja proizlazi iz naloga mora biti utemeljena na zakonu.

Uz određene izuzetke, svatko ima dužnost svjedočiti u sudskom postupku. Svjedočka dužnost obuhvaća obvezu pristupiti sudu, iskazivati i iskazivati istinito. Lažan iskaz je posebno kazneno djelo. Nepoštivanje naloga suda da se dođe svjedočiti (pristup sudu) ili da se iskazuje sankcionirano je u sudskom postupku i to tako da se svjedok može prisilno dovesti na raspravu, odnosno kazniti novčanom kaznom ili zatvorom do trideset dana ako ne iskazuje. Ista sankcija predviđena je i za osobu koja sudu ne preda predmete potrebne za svrhu dokazivanja.

Zakon o općem upravnom postupku (NN 53/1991) u članku 181. predviđa prisilno dovođenje svjedoka koji, iako uredno pozvan, ne dođe na ročište. S obzirom na činjenicu da je prisilno dovođenje oblik lišenja slobode, a da upravni postupak vode tijela uprave, a ne sudovi, postavlja se pitanje je li sukladno Konvenciji prisilno dovođenje koje naredi upravno tijelo a ne sud. S obzirom na kratkotrajnost lišenja slobode koje traje samo toliko da se svjedok dovede pred upravno tijelo koje vodi postupak i ispita, te s obzirom na razloge praktičnosti i efikasnosti postupka te komparativnopravna iskustva, takvo kratkotrajno lišenje slobode ne bi trebalo smatrati suprotnim Konvenciji. O nesuglasju s Konvencijom može se govoriti u slučaju kada bi takvo prisilno dovođenje bilo ekcesivno s obzirom na trajanje ili kada bi bilo poduzeto izvan usko zakonom postavljenog cilja (dovođenje radi svjedočenja).

Ovršni zakon (NN 57/996) u članku 16. st. 6. predviđa mogućnost da sud koji vodi postupak odgovornoj osobi u pravnoj osobi, ili fizičkoj osobi može izreći kaznu zatvora od 15 dana od tri mjeseca, a u jednom ovršnom postupku ukupno najviše do šest mjeseci: a) ako protivno nalogu ili zabrani suda poduzme određene radnje s ciljem skrivanja, oštećenja ili uništenja određene imovine; b) protivno nalogu ili zabrani suda poduzme radnju koja može dovesti do nenadoknadive štete za ovrhovoditelja ili predlagatelja osiguranja. Osim toga, Zakon u cit. odredbi predviđa i dva slučaja kažnjavanja koja nisu vezana za naredbu suda, ali se mogu interpretirati kao dva slučaja posebnog kaznenog prava *sui generis*. Riječ je o kažnjavanju osobe koja poduzme radnje kojima se ometa provođenje ovršnih radnji ili radnji osiguranja, te osobe koja nasiljem ili drugim činima teško ošteti prava, sigurnost i dostojanstvo subjekata postupka. U članku 233. predviđen je zatvor kao sredstvo ovrhe, preciznije, mehanizam kojim se ovršenik tjera na neko trpljenje ili nečinjenje. "Ako je na temelju ovršne isprave ovršenik dužan trpjeti poduzimanje neke radnje ili se suzdržavati od njezina poduzimanja, sud će, na prijedlog ovrhovoditelja koji tvrdi da se ovršenik ponaša protivno svojoj obvezi, rješenjem naložiti ovršeniku da se ponaša u skladu sa svojom obvezom i zaprijetiti mu novčanom kaznom ili kaznom zatvora u skladu s odredbama članka 16. ovoga Zakona ako se nastavi tako ponašati." Svi navedeni slučajevi zatvaranja ispunjavaju kriterije članka 5. stavak 1.b. Konvencije jer su propisani zakonom, a do njih dolazi temeljem odluke suda u zakonom propisanom postupku.

Stečajni zakon (NN 44/1996) u članku 107. predviđa prisilno dovođenje dužnika za slučaj da se ne odazove pozivu (nalogu da dođe u određeno vrijeme na određeno mjesto). I ovaj zakon poznaje zatvaranje kao kaznu zbog neizvršenja naloga suda i to ako odbije izvršiti nalog o davanju potrebnih obavijesti i suradnji sa sudom, ako se protivno nalogu ili zabrani suda sprema na bijeg ili poduzima radnje usmjerene na izbjegavanje davanja podataka i suradnje, te ako se unatoč zabrani suda ponaša na način kojim bi mogao omogućiti ili otežati prikupljanje potrebnih isprava i obavijesti, a osobito radi zaštite stečajne mase.

Ako se zanemari primjedba da su opisi radnji ili propuštanja koje mogu dovesti do zatvaranja dužnika preširoki, nejasni i da mogu ugroziti pravnu sigurnost pojedinaca, cit. odredbe članka 107. Stečajnog zakona udovoljavaju prije navedenim kriterijima Konvencije za lišenje slobode zbog neizvršenja zakonitog naloga suda. Riječ je o novom propisu koji do sada nije bio korišten i za očekivati je da će se mogući problemi javiti ne zbog načelnih problema suglasnosti s Ustavom i Konvencijom, već zbog mogućeg preekstenzivnog tumačenja mogućnosti zatvaranja dužnika prema članku 107. Stečajnog zakona.

5.4. *Zakonito uhićenje ili pritvaranje*

Konvencija predviđa mogućnost da se netko liši slobode *“ako je zakonito uhićen ili pritvoren radi dovođenja nadležnoj sudbenoj vlasti kad postoji osnovana sumnja da je počinio kazneno djelo ili kad je razumno vjerovati da je to nužno radi sprečavanja izvršenja kaznenog djela ili bijega nakon njegova počinjenja.”* (članak 5. st. 1. c.)

Ustav Republike Hrvatske u člancima 24. i 25. uređuje uhićenje i pritvor. Ustav u članku 24. st. 1. traži da se uhićenje i pritvor primjenjuju samo temeljem pisanog sudbenog naloga koji se uhićeniku mora pročitati i uručiti prilikom oduzimanja slobode. Bez sudbenog naloga, uz obvezu da uhićenika odmah predaju sudu, redarstvene vlasti mogu uhititi osobu za koju postoji osnovana sumnja da je počinila teško kazneno djelo (članak 24. st. 2. Ustava). Uhićenik i pritvorenik imaju se pravo žaliti sudu koji će bez odgode odlučiti o zakonitosti lišenja slobode (članak 24. st. 3.).

Uhićenje i pritvor u kaznenom postupku uređeni su Zakonom o krivičnom postupku (ZKP). Već samom tom činjenicom na apstraktnoj razini riješeno je pitanje “zakonitosti” uhićenja i pritvora koje traži Konvencija. Na konkretnoj razini zakonitost lišenja slobode procjenjivat će se komparacijom radnji i postupaka uhićenja i pritvora u svakom pojedinom slučaju u odnosu na odredbe ZKP.

Osobu zatečenu na izvršenju kaznenog djela za koje se goni po službenoj dužnosti može svatko lišiti slobode (uhititi), s tim da je mora odmah predati istražnom sucu ili policiji, ili ako to nije moguće o uhićenju odmah obavijestiti jedno od tih tijela (članak 182. st. 4. ZKP). Navedena je odredba problematična s aspekta članka 24. Ustava koji samo redarstvenim vlastima daje ovlast za uhićenje bez sudbenog naloga. S obzirom na to da je uhićenje osobe zatečene "in flagranti" od strane građana u komparativnom pravu općeprihvaćena mogućnost, te da je od velikog značenja s aspekta otkrivanja i kažnjavanja počinitelja kaznenih djela, navedena nesuglasnost ZKP i Ustava (koja je s aspekta Konvencije irelevantna), prije je slabost ustavnih normi, nego uređenja koje predviđa ŽKP. Pisci Prijedloga ZKP su, radi ublažavanja opreke s Ustavom promijenili dikciju norme koja uređuje ovlast građana da spriječe bijeg zatečenog počinitelja kaznenog djela. "Svatko smije spriječiti bijeg osobe zatečene u kaznenom djelu za koje se progona po službenoj dužnosti" (članak 94. Prijedloga ZKP). Iako blaže formulirana, novopredložena norma zapravo ima isti sadržaj kao i dosadašnja.

Redarstvene vlasti (policija) mogu uhititi osobu zatečenu na izvršenju kaznenog djela, te drugu osobu za koju postoje osnove sumnje da je počinila kazneno djelo koje se progona po službenoj dužnosti, a postoji neki od razloga da se protiv te osobe odredi pritvor.

Treba uočiti i ovlast policije da prema članku 143. st. 1. uputi istražnom sucu ili zadrži do njegova dolaska, a najdulje 6 sati, osobe za koje je vjerojatno da mogu dati važne podatke za kazneni postupak ako bi njihovo kasnije saslušanje bilo nemoguće ili otežano. Iako je riječ o obliku lišenja slobode, ono je iznimno kratkotrajno i može se povezati s dužnošću osoba da daju sudu kao svjedoci svoj iskaz. S obzirom na to, kao i na zakonodavstva drugih zemalja može se ustvrditi da primjena članka 143. st. 1. nije u suprotnosti s Konvencijom jer zadiranje u slobodu pojedinca nije takvo da bi se ustvrdilo da je time narušeno njegovo pravo na slobodu kao temeljno pravo.

Konvencija kao osnove uhićenja i pritvaranja za potrebe kaznenog postupka *expressis verbis* predviđa u članku 5. st.1.a.c: a) potrebu dovođenja nadležnoj sudbenoj vlasti, b) sprečavanje počinjenja novog kaznenog djela i c) sprečavanje bijega nakon počinjenja djela. Svaka od navedenih osnova uhićenja i pritvaranja mora biti popraćena općim uvjetom, sumnjom da je uhićenik počinio kazneno djelo. Uz navedene osnove uhićenja i pritvora kroz praksu Komisije i Suda za ljudska prava iskristalizirale su se i neke druge osnove koje bismo mogli nazvati "skrivenim" *causae arresti*. Riječ je o pritvoru temeljem nepravomoćne presude (tumačenje članka 5. st.1.a.), neispunjenju nekog zakonitog sudbenog naloga (članak 5. st. 1. b.) što se može odnositi i na kazneni postupak (primjerice, neudovoljavanje naloga suda uz jamstvo i sl.), očuvanju javnog reda te koluzijskoj opasnosti.⁹

Pritvorske osnove koje predviđa ZKP u punoj su suglasnosti s onima koje poznaje Konvencija i na njoj utemeljena praksa Komisije i Suda. Posebne osnove pritvaranja u hrvatskom kaznenom procesnom pravu, koje se primjenjuju ako postoji i opći uvjet (osnovana sumnja da je osoba koja se pritvara počinila kazneno djelo) su: opasnost od bijega, opasnost od ponavljanja, dovršenja ili činjenja novog kaznenog djela, koluzijska opasnost, te pritvor zbog težine djela i opasnosti po sigurnost (članak 282. st. 2. ZKP). Poseban slučaj pritvora je onaj kada uredno pozvani okrivljenik očito izbjegava doći na raspravu (članak 290. st. 2. ZKP) koji se može podvesti pod pritvor radi neizvršenja obveze koja proizlazi iz zakonitog naloga suda. Uz navedene pritvorske osnove ZKP poznaje i dva slučaja obaveznog pritvora koji predstavljaju pritvor zbog težine kaznenog djela. Riječ je o obaveznom pritvoru iz članka 182. st. 1. (ako je riječ o kaznenom djelu za koje je zapriječena kazna zatvora od 20 godina), te obaveznom pritvoru u slučaju kada je okrivljeniku nepravomoćnom presudom izrečena kazna zatvora od 5 godina ili teža (članak 343. st. 1. ZKP). Pritvor zbog težine djela nije eksplicitno predviđen člankom 5. Konvencije, no postoji u mnogim zakonodavstvima. Ipak, u svjetlu konvencijske prakse i preporuka Vijeća Europe bilo bi potrebno razmotriti mogućnost određivanja obaveznog pritvora u svim slučajevima predviđenim ZKP, te pri noveliranju zakona usvojiti rješenje kojim se sudu omogućuje da u svakom pojedinom slučaju odlučuje o određivanju pritvora neovisno o predviđenoj kazni zatvora za kazneno djelo u pitanju.

⁹ U te okvire može se smjestiti i odredba članka 35. Zakona o unutarnjim poslovima koje predviđa mogućnost zadržavanja osoba radi zaštite pravnog poretka.

Zakon o prekršajima predviđa osnove za lišenje slobode u prekršajnom postupku koji je po svojoj prirodi također kazneni postupak i koji u osnovi odgovaraju onima u ZKP-u, te su suglasni Konvenciji. Tako prema članku 85. Zakona prekršajni sud može okrivljenika zadržati radi utvrđenja identiteta, opasnosti od bijega, te opasnosti od ponavljanja težeg prekršaja protiv javnog reda i mira. Navedeno zadržavanje može trajati 48 sati. Osoba u pijanom stanju zatečena u činjenju prekršaja za koju postoji opasnost da će nastaviti činiti prekršaje može se zadržati do otriježnjenja a najdulje 12 sati (članak 87. st. 1. Zakona o prekršajima). Takvo zadržavanje mogu narediti prekršajni sud i policija.

Na lišenje slobode odnose se o odredbe Privremenog službovnika Ministarstva unutarnjih poslova koje je donio Ministar unutarnjih poslova temeljem članka 107. stavka 2. Zakona o unutarnjim poslovima.¹⁰ Članci 226-231. odnose se na zadržavanje osoba, a članci 232-240. na lišenje slobode. Navedene odredbe uglavnom ponavljaju odredbe ZKP-a i Zakona o prekršajima o lišenju slobode (uhićenje), razrađuju njihove tehničke detalje, ali i prelaze navedene okvire. Najbolji primjer za to je odredba članka 232. t.1. koja ustanovljava obavezno uhićenje koje nije izričito predviđeno ZKP-om. Za takve slučajeve treba napomenuti da Službovnik nije objavljen u Narodnim novinama što je suprotno načelu da se zakoni i podzakonski akti objavljuju u službenom glasilu, te se predlaže donošenje propisa kojima će se regulirati pitanja uređena Službovnikom.

Napomena: Sabor je na sjednici 19. rujna 1997. usvojio Zakon o kaznenom postupku koji je slijedio primjedbe ovog Izvješća u odnosu na sukladnost s Konvencijom.

¹⁰ NN br. 29/1991, 73/1991, 19/1992, 33/1992 i 76/1994. Službovnik je donesen 25. siječnja 1995.

5.5. *Lišenje slobode maloljetnika*

Konvencija dozvoljava lišenje slobode maloljetnika "ako se radi o zakonitom zatvaranju maloljetnika radi izricanja odgojne mjere nadzora ili o njegovu zakonitom pritvoru radi dovođenja nadležnoj sudskoj vlasti". (članak 5. st 1. d.)

Ustav Republike Hrvatske ne izdvaja zatvaranje maloljetnika, ali je ono nesumnjivo uklopljeno u okvire članka 24. i 25. Ustava. Krivični zakon Republike Hrvatske za maloljetnike koji su počinili kazneno djelo predviđa odgojne mjere i to: disciplinske mjere, mjere pojačanog nadzora i zavodske mjere, a iznimno i maloljetnički zatvor. Zavodske mjere mogu trajati do 5 godina, a maloljetnički zatvor do 10 godina (članci 70-73 Krivičnog zakona).

Zakon o krivičnom postupku predviđa mogućnost pritvaranja maloljetnika iznimno, u najdužem trajanju do tri mjeseca (članak 461. ZKP). Sve navedene mjere lišenja slobode prema maloljetniku, suglasne su s odredbama Konvencije.

5.6. *Lišenje slobode iz medicinskih i socijalnih razloga*

Konvencija u članku 5. st. 1. e. predviđa lišenje slobode iz medicinskih i socijalnih razloga "ako se radi o zakonitom lišenju slobode osoba radi sprečavanja širenja zaraznih bolesti, o pritvaranju umobolnika, alkoholičara, ovisnika o drogi ili skitnica." (članak 5. st. 1. e.)

Ustav, osim općenite odredbe članka 22. o lišavanju slobode, ne sadrži specifičnih odredbi o ovoj problematici.

Umobolnici, alkoholičari i ovisnici o drogi lišavaju se slobode samo ako se njihovo stanje može okvalificirati kao stanje duševne bolesti koja predstavlja opasnost po njihov život, život građana ili imovinu.

Zakonski temelj lišenja slobode navedenih osoba nalazi se u članku 31. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (NN 1/1977). Odluku o lišenju slobode donosi sud u izvanparničnom postupku. Trenutno je u tijeku velika reforma zakonodavstva u odnosu na navedenu materiju te se uskoro očekuje donošenje Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama. Bez obzira na određene slabosti postojećeg zakonodavnog okvira lišenja slobode duševno bolesnih osoba, treba konstatirati da je on, kao i zakonodavstvo koje se tek priprema u suglasju s Konvencijom.

Mjere lišenja ili ograničenja slobode radi sprečavanja širenja zaraznih bolesti predviđene su Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (NN 60/1992). Za slučaj da se utvrdi da određena osoba boluje od neke od zakonom taksativno navedenih zaraznih bolesti propisana je obavezna izolacija i liječenje u zdravstvenim ustanovama. Za druge bolesti izolacija i liječenje provode se u stanu oboljele osobe. U slučaju epidemije, izolacija i liječenje može se obavljati i u drugim prikladnim objektima prema odluci ministra zdravstva (članci 20-22. Zakona). Poseban oblik lišenja slobode predstavlja karantena osoba za koje se utvrdi ili posumnja da su bile u neposrednom dodiru s osobama oboljelim od posebno teških zaraznih bolesti određenih zakonom. Karantena se sastoji u ograničenju kretanja i zdravstvenim pregledima (članak 47. Zakona). Citirani propisi u suglasju su s Konvencijom, jer se radi o zakonitom lišenju slobode radi sprečavanja širenja zaraznih bolesti.

Napomena: Sabor RH je na sjednici 19. rujna 1997. usvojio Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama.

5.7. Lišenje slobode zbog nezakonitog ulaska u zemlju ili u slučaju protjerivanja ili izručenja

Konvencija dozvoljava lišenje slobode "ako se radi o zakonitom uhićenju ili pritvoru neke osobe kako bi je se spriječilo da neovlašteno uđe u zemlju ili osobe protiv koje je u tijeku postupak protjerivanja ili izručenja." (članak 5. st. 1.f.).

Stranac kojem je izrečena mjera sigurnosti protjerivanja ili zaštitna mjera udaljenja ili otkazan boravak ili boravi bez odobrenja nadležnog tijela, dužan je napustiti teritorij Republike Hrvatske u roku što ga odredi nadležno tijelo. Takav stranac koji ne napusti Hrvatsku bit će prisilno udaljen. Ako to nije moguće, odredit će mu se smještaj u prihvatilištu za strance, ili će mu se, ako se može uzdržavati, odrediti boravište. Što se tiče sprečavanja neovlaštenog ulaska u zemlju, hrvatski su propisi usmjereni na preventivu i vraćanje osoba koje pokušaju neovlašteno ući u zemlju. (Uip. Zakon o nadzoru državne granice, NN 34/1995). Do uhićenja i pritvaranja osobe koja neovlašteno uđe u Republiku Hrvatsku dolazi kada je tom prilikom počinjeno kazneno djelo ili prekršaj, pa za takvo pritvaranje i uhićenje vrijedi sve što je rečeno za uhićenje i pritvaranje u kaznenom i prekršajnom postupku.

Postupak izručenja (ekstradicije) uređen je Zakonom o krivičnom postupku i predstavlja mješoviti, sudsko-upravni postupak (članci 511-524, ZKP). Izručiti se može samo stranac pod pretpostavkama predviđenim zakonom. Ustavni zakon o suradnji Republike Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom predviđa postupak uhićenja i predaje osoba čiju je predaju temeljem optužbe za ratne zločine zatražio Međunarodni kazneni sud u Den Haagu (NN 32/1996). Svi navedeni propisi suglasni su s Konvencijom. Eventualne povrede Konvencije (članak 5. st. 1. f.) moguće su u pojedinim slučajevima i treba ih cijeliti *in concreto*.

5.8. Obveza obavještanja uhićenika o razlozima lišenja slobode

“Svatko tko je uhićen mora u najkraćem roku biti obaviješten, na jeziku koji razumije, o razlozima toga uhićenja i o svakoj optužbi protiv sebe.” (članak 5. st. 2.)

Ustav Republike Hrvatske traži da “(...) uhićena osoba mora odmah na način njoj razumljiv biti obaviještena o razlozima uhićenja, te o svojim pravima utvrđenima zakonom” (članak 24. st. 2.)

Zakon o krivičnom postupku nema odredbe koja bi odgovarala članku 5. st. 2. Konvencije, odnosno cit. dijelu članka 24. st. 2. Ustava. U članku 186. st. 1. ZKP navodi da će policija o razlozima uhićenja obavijestiti istražnog suca. O obavješćivanju okrivljenika se ne govori. Prvi trenutak kada okrivljenik doznaje o optužbi je ispitivanje pred istražnim sucem. Prijedlog ZKP otklanja navedeni nedostatak važećeg ZKP-a i u članku 96. st. 1. traži da se uhićenika odmah mora izvijestiti o razlozima uhićenja, osim ako to s obzirom na okolnosti nije nikako moguće. Logička interpretacija sintagme "izvijestiti o razlozima uhićenja" pretpostavlja da se izvješćivanje obavlja na uhićeniku razumljiv način (inače nije izvješćen!), a informacija o razlozima uhićenja, s obzirom na cjelinu tijeka postupka obuhvaća i obavijest o "optužbi".¹¹ Ipak, možda bi bilo dobro poboljšati tekst Prijedloga ZKP tako da glasi:

"(1) Prilikom uhićenja uhićenika se mora odmah na njemu razumljiv način izvijestiti o razlozima uhićenja te zašto je okrivljen, osim ako to s obzirom na okolnosti uhićenja nije nikako moguće."

Iako Konvencija izričito ne govori o odgodi obavješćivanja o razlozima uhićenja i optužbi, praksa Komisije i Europskog suda prihvaćaju kasnije izvješćivanje zbog opravdanih razloga (otpor ili druge okolnosti uhićenja, uhićenik je stranac koji ne zna jezik zemlje u kojoj je uhićen, gluhonjem je i sl.

Sukladno rečenom, odredbe važećeg ZKP nisu sukladne zahtjevu Konvencije o obavješćivanju prema članku 5. st. 2., ali je u postupku usvajanja novi zakon koji je sukladan odredbama Ustava i Konvencije.

Napomena: Jednako kao pod točkom 5.4.

¹¹ Treba imati na umu da u konstrukciji postupka kakav je naš optužba u pravnom smislu postoji tek kada državni odvjetnik podigne optužnicu ili optužni prijedlog, što u trenutku uhićenja najčešće nije slučaj.

5.9. Obveza izvođenja osobe lišene slobode pred sudbeno tijelo

“Svatko uhićen ili pritvoren u uvjetima iz st. 1.c. ovoga članka mora se u najkraćem roku izvesti pred suca, ili pred drugo zakonom određeno tijelo sudbene vlasti, i ima pravo u razumnom roku biti suđen ili pušten na slobodu do suđenja. Puštanje na slobodu može se uvjetovati davanjem jamstva da će ta osoba pristupiti suđenju.” (članak 5. st. 3. Konvencije).

Cit. odredba Konvencije sadrži dva bitna elemenata. Oni se na strani države pokazuju kao obveza, a na strani okrivljenika kao pravo. Kao prvo, uhićenik mora u najkraćem roku biti izveden pred sud kako bi se odlučilo o zakonitosti uhićenja ili pritvaranja. Drugo, uhićenik/pritvorenik alternativno a) ili mora biti suđen u razumnom roku ili b) pušten do suđenja na slobodu uz eventualno jamstvo. Pri tome treba imati na umu da je “razumni rok” iz članka 5. st. 3. svakako kraći od “razumnog roka” u kojem se prema članku 6. Konvencije mora provesti svaki sudski postupak.

Ustav Republike Hrvatske u članku 25. st. 2. navodi da “tko god je pritvoren i optužen zbog kaznenog djela, ima pravo u najkraćem roku, određenom zakonom, biti izveden pred sud i u zakonskom roku oslobođen ili osuđen” Relevantna je i odredba članka 24. st. 3. Ustava koja navodi da se svaka osoba koja je uhićena ili pritvorena “ima pravo žaliti sudu, koji će bez odgode odlučiti o zakonitosti lišenja slobode”

Zakon o krivičnom postupku predvidio je rješenja koja su u suglasnosti s Konvencijom. Kao prvo, policija je dužna uhićenika dovesti istražnom sucu najkasnije u roku od 24 sata. Moguće prekoračenje navedenog roka mora se pismeno obrazložiti, a u praksi se iskristaliziralo da je opravdan razlog za prekoračenje roka neka elementarna nepogoda, nemogućnost prijevoza okrivljenika iz udaljenih krajeva i sl. (Vidi članak 186. ZKP). Nakon što mu je uhićenik doveden istražni sudac odlučuje o pritvoru odmah i dužan je rješenje o pritvoru uručiti okrivljeniku u roku od 24 sata od časa lišenja slobode (članak 183. st. 3.). Na odluku o pritvoru okrivljenik ima pravo žalbe.

ZKP ne propisuje određeni rok u kojemu treba presuditi osobi koja je u pritvoru, ali predviđa ograničenje trajanja pritvora u istrazi (članak 187. ZKP), propisuje hitnost postupka kada je okrivljenik u pritvoru (članak 181. st. 2. ZKP) te mehanizme kontrole njegove potrebe tijekom cijelog postupka.

Nadalje, ZKP predviđa jamstvo kao mjeru kojom se može supstituirati pritvor. Jamstvo se sastoji u polaganju gotovog novca ili drugih vrijednosti kao garancije da okrivljenik koji je u pritvoru ili protiv kojega bi trebalo odrediti pritvor neće pobjeći (članci 177-180. ZKP). Iako se može cijeliti da ZKP udovoljava kriterijima iz članka 5. st. 3. Konvencije. Prijedlog novog ZKP u materiji pritvora donosi velike novosti koje hrvatsko zakonodavstvo svrstavaju u red modernih zakona sasvim bliskih duhu Konvencije. O tim će novim rješenjima biti riječi u točki 5. 12. Važno je napomenuti da hrvatsko kazneno procesno pravo poznaje obligatorni pritvor u slučajevima kada se radi o kaznenom djelu za koje je propisana kazne zatvora od 20 godina ako nije riječ o slučaju u kojemu zakon ostavlja mogućnost izricanja blaže kazne (članak 182. st. 1. ZKP). Prijedlog novog ZKP zadržava takvo rješenje (članak 102. st. 1.). Obligatori pritvor nije izričito suprotan Konvenciji, no predstavlja danas rijetko zakonodavno rješenje u europskim zemljama, suprotno Preporuci Vijeća Europe. Uz njegovo postojanje dvojbena je mogućnost ostvarivanja prava na puštanje na slobodu do suđenja uz eventualno jamstvo, te se predlaže razmotriti ukidanje odredbe Zakona o kaznenom postupku kojom se propisuje obvezni pritvor za određena teška kaznena djela.

5.10. Sudska kontrola zakonitosti pritvaranja

“Svatko tko je lišen slobode uhićenjem ili pritvaranjem ima pravo pokrenuti sudski postupak u kojem će se brzo odlučiti o zakonitosti njegova pritvaranja ili o njegovu puštanju na slobodu ako je pritvaranje bilo nezakonito” (članak 5. st. 4. Konvencije).

Ova odredba Konvencije dijelom konkurira onoj iz st. 3. Poseban postupak kontrole uhićenja ili pritvaranja kako je definiran člankom 5. st. 4. Konvencije više odgovara tradiciji akuzatorskog postupka (Habeas corpus).

U hrvatskom, kao i u većini europskih prava, postupak kontrole pritvora obavlja se kroz žalbeni mehanizam u odnosu na odluku kojom je određen pritvor. Okrivljenik ima pravo na žalbu na rješenje o određivanju ili produljenju pritvora (članak 183. st. 4., 187. st. 2., npr.). Praksa Komisije i Suda respektira takvo stanje pa se smatra da je kontrola uhićenja i pritvora prema st. 4. obavljena ako je odluku o uhićenju ili pritvoru donio sud. Potrebno je napomenuti da takav postupak ima smisla samo ako je okrivljenik još lišen slobode. Ako je u međuvremenu pušten, nezakonito lišenje slobode može biti pretpostavka za ostvarivanje naknade štete zbog nezakonitog lišenja slobode. Kontrola pritvora u hrvatskom pravu odvija se "na dva kolosjeka": po službenoj dužnosti tijela koje vodi postupak i na inicijativu okrivljenika ili njegovog branitelja putem žalbe ili prijedloga da se pritvor ukine.

Iako se na režim kontrole pritvora u hrvatskom pravu mogu uputiti određeni prigovori (primjerice, istražni sudac ne može sam ukinuti pritvor koji je sam odredio i za koji smatra da više ne treba postojati, već mora tražiti suglasnost državnog odvjetnika ili odluku sudskog vijeća), one nisu takve da bi utjecale na ocjenu kako je hrvatsko pravo i u tom segmentu suglasno s Konvencijom.

5.11. Pravo na naknadu štete zbog neosnovanog pritvaranja

"Svatko tko je žrtva uhićenja ili pritvaranja suprotno odredbama ovoga članka ima pravo na odštetu." (članak 5. st. 5. Konvencije).

Ustav Republike Hrvatske u članku 25. st. 4. navodi da "svatko tko je bio nezakonito lišen slobode ili osuđen ima, u skladu sa zakonom, pravo na odštetu i javnu ispriku." Zakon o krivičnom postupku u člancima 528-536. propisuje postupak ostvarivanja naknade štete za osobu koja je bila neopravdano osuđena a povodom kasnijih pravnih lijekova oslobođena, optužba odbijena ili je postupak obustavljen; osobu koja je bila u pritvoru a kasnije nije osuđena na kaznu zatvora; te osobu koja je dulje no što je trebalo zadržana u pritvoru ili zatvoru.

Naknada štete ne pripada osobi koja je svojim lažnim priznanjem ili na drugi način sama prouzrokovala osudu ili lišenje slobode. Naknada štete obuhvaća naknadu zbog stvarne štete, izgubljene dobiti, narušenog ugleda, obuhvaća objavljivanje odgovarajuće informacije u medijima, te priznavanje radnog i mirovinskog staža.

U odnosu na Konvenciju, hrvatski ZKP priznaje šire pravo na naknadu štete jer ona po hrvatskom pravu pripada ne samo za slučaj nezakonitog, već i neopravdanog lišenja slobode. Osim toga, prema praksi Komisije i Suda za ljudska prava opravdnost i zakonitost lišenja slobode razmatraju se *ratione temporis*, dok se u hrvatskom pravu kumulativno primijenjuje i kriterij konačnog rezultata postupka.

6. *Pravo na pošteno suđenje: Članak 6. i Protokol 7. Članci 2., 3., 4.*

Članak 6.

1. *Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske narave ili u slučaju podizanja optužnice za kazeno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.*

2. *Svatko optužen za kazeno djelo smatrat će se nevinim sve dok mu se ne dokaže krivnja u skladu sa zakonom.*

3. *Svatko optužen za kazeno djelo ima najmanje sljedeća prava:*

- a) *da u najkraćem roku bude obaviješten, potanko i na jeziku koji razumije, o prirodi i razlozima optužbe koja se podiže protiv njega;*
- b) *da ima odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu svoje obrane;*
- c) *da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru; a ako nema dovoljno sredstava platiti branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja, kad to nalažu interesi pravde;*
- d) *da ispituje ili daje ispitati svjedoke optužbe i da se osigura prisustvo i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe;*
- e) *besplatnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava u sudu.*

6.1. Kaznenoprocesnopravni aspekti

6.1.1. Prava obuhvaćena člankom 6. Konvencije

Članak 6. Konvencije sadrži nekoliko odredbi. Najprije se, u stavku 1., ustanovljavaju načela sudskog postupka uopće (pravo na suđenje pred neovisnim i nepristranim sudom, određenim zakonom; načelo akuzatornosti, načelo javnosti suđenja, princip poštenog ili fair suđenja). Zatim se, u slijedećim propisima uspostavljaju načela koja se odnose na kazneni postupak. Tako se u st. 2. navodi poznata pretpostavka okrivljenikove nedužnosti, a zatim u st. 3. specificiraju jamstva okrivljenikovog prava obrane (pravo na poznavanje prirode i razloga optužbe, pravo na odgovarajuće vrijeme i mogućnosti pripremanja obrane, pravo na tzv. materijalnu i formalnu obranu, pravo na predlaganje svjedoka obrane i ispitivanje svjedoka optužbe te pravo na besplatnu pomoć tumača). Na kazneni postupak se odnose i članci 2. i 3. Protokola 7. Oni ustanovljavaju prava osuđene osobe na obnovu kaznenog postupka i na odštetu u slučaju neopravdane osude, a članak 4. istoga Protokola propisuje zabranu ponovnog suđenja u istoj kaznenoj stvari. S obzirom na ovu podjelu, u nastavku ovoga prikaza najprije ćemo iznijeti opće postulate za uređenje sudskih postupaka, a zatim one koji se odnose na kazneni postupak. Pri tome valja odmah naglasiti da članak 6. Konvencije, epitomizira jedino pravno sredstvo koje pojedinac ima u odnosu na državnu vlast - sudsku zaštitu njegovih prava i sloboda. U slučaju *Delcourt c/a Belgije* iz 1970. godine (serija A, sv. 11) Sud je zauzeo stajalište da pravo na pravično suđenje iz članka 6. st. 1. Konvencije po svojoj važnosti u tolikoj mjeri nadilazi ostale vrijednosti demokratskog društva, da u normalnim okolnostima (koje nisu pokriveno izvanrednim stanjem iz čl. 15. Konvencije) ne može biti derogirano zbog (inače legitimnih) "interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda i zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih" (čl. 11. st. 2. Konvencije). Komentatori također ističu da su odredbe čl. 6. Konvencije, zajedno s odredbama čl. 5. jedine odredbe koje nameću afirmativnu obvezu države po kojoj je ona dužna, ne samo suzdržavati se od zadiranja u neka temeljna prava kao kod ostalih odredbi Konvencije, nego i aktivnom djelatnošću ustrojiti pravosuđe i odgovarajuću "infrastrukturu" zaštite ljudskih prava.

*6.1.2.1. Relevantne ustavne i zakonske odredbe koje razrađuju
navedeno pravo*

Na prava iz članka 6. Konvencije odnosi se velik broj ustavnih i zakonskih odredbi Republike Hrvatske kao i odredbe nekih međunarodnog ugovora. Zaštita tih prava ostvaruje se odgovarajućim zakonskim odredbama te, nakon iscrpljenog pravnog puta, prema odredbama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske koji predviđa zaštitu tih prava u postupku povodom ustavne tužbe. Konačno, temeljna prava i slobode štiti, prema čl. 93. Ustava, pučki pravobranitelj kao institucija zadužena za zaštitu ustavnih i zakonskih prava građana u postupku pred državnom upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti.

Pravna jamstva obrane u kaznenom postupku ima, prema čl. 29. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, svatko tko je osumnjičen ili optužen zbog kaznenog djela i to: pravo na pravično suđenje pred nadležnim sudom ustanovljenim zakonom; pravo u najkraćem roku biti izviješten o razlozima optužbe što se diže protiv njega i o dokazima koji ga teret; pravo na branitelja i nesmetano općenje s braniteljem te pravo biti upoznat s time; pravo da mu se sudi u njegovoj nazočnosti, ukoliko je dostupan sudu te da se brani sam ili uz pomoć branitelja kojega je sam izabrao. Stavak 2. istoga članka zabranjuje da se okrivljenik ili optuženik sili na priznanje ili iskaz protiv samoga sebe, a st. 3. zabranjuje uporabu nezakonito pribavljenih dokaza u sudskom postupku. Članak 4. stavak 1. Zakona o sudovima od 6. siječnja 1994. (NN 3/1994) također navodi da "svatko ima pravo da mu sudi sud u čiju nadležnost spada predmet u zakonom utvrđenom postupku bez neosnovanog odlaganja".

Osim zaštite prava iz članka 6. Konvencije koja se u hrvatskom pravnom sustavu ostvaruju kroz mehanizme sudske zaštite o kojima je kasnije više riječi, ova se prava ostvaruju i kroz već spomenutu ustavnosudsku zaštitu putem ustavne tužbe te kroz upravnosudsku zaštitu, prema odredbama Zakona o upravnim sporovima.

Do sada je Ustavni sud Republike Hrvatske u nekoliko navrata rješavao u pitanjima zaštite prava iz članka 6. Konvencije. Neovisno od brojnih slučajeva odlučivanja o ustavnosti imenovanja kandidata na sudačka mjesta koje je provelo Državno sudbeno vijeće, o čemu govorimo kasnije, Ustavni sud je svojom odlukom U-I-197/1992 od 16. ožujka 1994. (NN 25/1994) ukinuo odredbe članka 392. st. 1. toč. 4. i čl. 393. Zakona o krivičnom postupku koje su dopuštale ponavljanje kaznenog postupka na štetu osuđene ili oslobođene osobe kao protivne spomenutoj ustavnoj zabrani iz čl. 32. st. 3. Ustava Republike Hrvatske te odlukom U-I-272/92 od 9. ožujka 1994. (NN 25/1994) odredbe čl. 115. st. 4. Zakona o krivičnom postupku o računanju rokova za izjavu žalbe kao protivne ustavnim pravima na žalbu (čl. 18. st. 1. Ustava Republike Hrvatske) te na pravnu pomoć odvjetnika (čl. 27) kao branitelja u kaznenom postupku (čl. 29. st. 1. Ustava Republike Hrvatske). Naprotiv, Ustavni sud Republike Hrvatske je odlukom U-I-179/1991 od 24. lipnja 1992. (NN 19/1992) odbio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Uredbe Predsjednika Republike o primjeni Zakona o krivičnom postupku u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti ili jedinstvenosti Republike od 27. prosinca 1991. (NN 73/1991, 25/1992). Uredba je inače sadržavala nekoliko ograničenja procesnih garancija iz čl. 6 Konvencije (npr. kontradiktorni karakter postupka povodom žalbe protiv presude) na što je upozoreno i u izvješću koje su za Vijeće Europe pripremili izaslanici Matscher i Thune 1994. godine;¹² no, kako je u međuvremenu ukinuta, na nju se nećemo osvrnati.

Zakoni Republike Hrvatske koji se odnose na pojedina prava iz čl. 6. st. 1. Konvencije:

Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega, svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.

¹² Parliamentary Assembly, Bureau of the Assembly, Report on the Legislation of the Republic of Croatia, prep. by Franz Matscher and Gro Hillestad Thune, Strasbourg Dec. 1994; SIV/4/a).

a) U Republici Hrvatskoj su temelji ustrojstva sudova određeni Ustavom, koji, između ostalog, navodi da je u okvirima trodiobe vlasti (čl. 4.) sudbena vlast samostalna i neovisna, a sudovi sude na temelju Ustava i zakona (čl. 115). Ustanovljavanje, djelokrug, sastav i ustrojstvo sudova te postupak pred sudovima može se uređivati samo zakonom (čl. 116. st. 2.). Tako je ustrojstvo i nadležnost sudova preciznije određena Zakonom o sudovima od 6. siječnja 1994. (NN 3/1994) dok je sastav sudova u kaznenom postupku određen sadašnjim Zakonom o krivičnom postupku (NN 34/1993, 38/1993, 28/1996). Sudačka dužnost u Republici Hrvatskoj je stalna te suci prema Ustavu, uživaju i druga jamstva osobne neovisnosti (nepremjestivost, imunitet, čl. 119. i 120. Ustava Republike Hrvatske). Postupak imenovanja, razrješenja i disciplinskog kažnjavanja sudaca te državnih odvjetnika odvija se pred posebnim tijelom, sastavljenim od 15 izabranih sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti, Državnim sudbenim vijećem (čl. 121), prema odredbama Zakona o Državnom sudbenom vijeću od 10. lipnja 1993 (NN 58/1993) te odredbama Zakona o sudovima. Prema odredbama Zakona o sudovima, suce porotnike, kao laičke povremene suce, u pravilu imenuju županijske skupštine na vrijeme od četiri godine, s obnovljivim mandatom. Poslovanje sudske uprave regulira Zakon o sudovima, a vrlo detaljno razrađuje podzakonski akt, Pravilnik o unutrašnjem poslovanju redovnih sudova (sudski poslovnik), kojega je ministar pravosuđa donio na temelju zakonskih ovlasti, 10. listopada 1988. godine (NN 45/1988 i 8/1990).

b) Prema članku 13. Zakona o sudovima, u Republici Hrvatskoj sudbenu vlast obavljaju općinski, županijski i trgovački sudovi te Visoki trgovački sud Republike Hrvatske i Upravni sud Republike Hrvatske. Najviši sud je Vrhovni sud Republike Hrvatske. Zakon dopušta da se posebnim zakonom za određena pravna područja ustanovljuju posebni sudovi. Vojni sudovi, koji su bili uvedeni uredbama Predsjednika Republike za izvanredna stanja, ukinuti su koncem 1996. godine.

c) U predmetima za kaznena djela sude, prema odredbama o stvarnoj nadležnosti sadržanim u Zakonu o sudovima, općinski i županijski sudovi kao prvostupanjski te županijski sudovi i Vrhovni sud Republike Hrvatske kao drugostupanjski sudovi.

Pri tome općinski sudovi sude u prvom stupnju za kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora do deset godina (s tim da manji općinski sudovi određeni zakonom mogu rješavati samo lakše kaznene predmete sa zapriječenom novčanom kaznom ili zatvorom do pet godina). Županijski sudovi sude u prvom stupnju za kaznena djela za koja je propisana kazna preko deset godina, provode istrage te postupke radi izručenja stranaca ili izvršenja stranih sudskih odluka te sude u drugom stupnju povodom žalbi protiv presuda općinskih sudova. Vrhovni sud Republike Hrvatske sudi u drugom stupnju povodom žalbi izjavljenih protiv prvostupanjskih presuda županijskih sudova te odlučuje o tzv. izvanrednim pravnim lijekovima. Navedeni sudovi sude u konkretnim slučajevima prema odredbama o mjesnoj nadležnosti, sadržanim u Zakonu o krivičnom postupku. Taj zakon razlikuje nekoliko vrsta mjesne nadležnosti, pri čemu je primarna mjesna nadležnost suda na čijem je području djelo počinjeno (*forum delicti commissi*).

d) U predmetima za prekršaje koji predstavljaju vrstu kažnjivih djela lakših od kaznenih djela, prema odredbama Zakona o prekršajima od 4. svibnja 1995 (NN 33/195), odlučuju prekršajni sudovi te druga tijela državne uprave koja su zakonom određena za izricanje prekršajne kazne ili zaštitne mjere (čl. 3. st. 2. i 3. Zakona o prekršajima).

Prekršajni sudovi jesu, prema čl. 153a. toga zakona, tijela državne vlasti koja sude i koja sudbenu vlast obavljaju samostalno i neovisno, kao posebni sudovi za pravno područje prekršajnog kažnjavanja i izricanja drugih prekršajnih sankcija, u okviru djelokruga i nadležnosti određene zakonom. Prema čl. 57. istoga zakona, prekršajni postupak u prvom stupnju vodi prekršajni sud a u drugom stupnju Visoki prekršajni sud ako posebnim zakonom nije predviđena nadležnost drugih tijela (primarna nadležnost prekršajnih sudova). Pri tome valja naglasiti da su prekršajni sudovi isključivo nadležni izricati zatvorske kazne za prekršaj (koje se mogu propisati samo zakonom i smiju iznositi od jednog do trideset a iznimno do šezdeset dana) odnosno kaznu zatvora kojom se zamjenjuje novčana kazna za prekršaj (čl. 24a. Zakon o prekršajima).

Premda Zakon o sudovima ne spominje prekršajne sudove, ipak je nesporno njihovo ustanovljenje u Zakonu o prekršajima jer Zakon o sudovima, kao što je rečeno, predviđa mogućnost da se posebnim zakonom za određena pravna područja ustanove posebni sudovi. Suci prekršajnog suda imenuju se i razrješuju jednako kao i suci ostalih sudova (čl. 153r.st.1. Zakona o prekršajima).

Tijela državne uprave, prema posebnom zakonu također imaju u nadležnosti vođenje postupka za prekršaje. (čl. 57.st.1. Zakona o prekršajima)

e) Podjela jurisdikcije za kažnjiva djela između općinskih i županijskih sudova (za kaznena djela), prekršajnih sudova (za prekršaje) te upravnih državnih tijela (za prekršaje) u skladu je sa pravnom praksom Komisije i Suda, po kojoj se odlučivanje o primjeni kaznenih sankcija može povjeravati i tijelima upravno-pravnog karaktera, kako bi se postiglo rasterećenje sudova. Međutim i predmeti koji se rješavaju pred njima zadržavaju narav kaznenih predmeta pokrenutih "optužnicom" za čije se rješavanje mora voditi postupak sa svim jamstvima iz članka 6. Konvencije.

f) Već je naglašeno da prema mišljenju Komisije i Suda, predmeti koji se rješavaju pred tijelima državne uprave zadržavaju narav kaznenih predmeta ako su pokrenuti na temelju akta koji ima materijalno-pravni karakter "optužnice". Prekršajni postupci pred takvim tijelima Republike Hrvatske (toč. d) bb) supra) ispunjavaju taj zahtjev jer se u njima mogu izricati visoke novčane kazne te zaštitne mjere kojima se značajno zadire u egzistencijalnu osnovicu okrivljenika, od kojih se neke mogu primijeniti i bez izricanja kazne (čl. 10. Zakona o prekršajima). Odredba čl. 44. st. 1. Zakona o prekršajima dopušta da se posebnim zakonom za pojedine prekršaje odredi drukčiji postupak, što je u spomenutim zakonima o carinskim, poreznim i drugim prekršajima i učinjeno. No i taj, drukčiji, postupak treba ispunjavati postulate iz čl. 6. Konvencije što znači da u svakom od njih okrivljenik mora imati pravo na to da mu zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita slučaj.

Međutim, neki od spomenutih zakona to pravo ne predviđaju: npr. čl. 144. Zakona o porezu na dohodak propisuje da "postupak za izricanje kazne o prekršajima zbog povrede ovog zakona pokreće, vodi i rješenje o prekršaju donosi Porezna uprava". Isto uređenje nalazimo i u čl. 12. Zakona o financijskoj policiji, koji propisuje da prekršajni postupak pokreće "inspektor Financijske policije pred ovlaštenim djelatnikom Financijske policije u prvom stupnju dok u drugom stupnju o prekršaju odlučuje Komisija za prekršaje koju imenuje ministar financija". Kako tijela porezne uprave odnosno komisija za prekršaje koju imenuje ministar financija ne ispunjavaju kriterije za neovisnost i samostalnost sudbenih tijela prema konvencijskoj praksi, navedeni zakoni ne udovoljavaju citiranom postulatu o pravu na sudsku zaštitu iz čl. 6. st. 1. Konvencije. Stoga mislimo da je navedene zakone potrebno uskladiti s člankom 6. stavak 1. Konvencije.

6.1.2.2. Pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku

Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega, svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.

a) Ustav Republike Hrvatske sadrži načelo javnosti sudskih rasprava i izricanja presuda u čl. 117 st. 1; st. 2. istog članka dopušta iznimno isključenje javnosti iz cijele rasprave ili njezina dijela ako se sudi malodobnicima, ili radi zaštite privatnog života stranaka, ili u bračnim sporovima ili postupcima u svezi sa skrbništvom i usvojenjem, ili radi čuvanja vojne, službene ili poslovne tajne i zaštite sigurnosti i obrane Republike. Na taj način se on poklapa s odredbom čl. 14. st. 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima te praksom čl. 6. Konvencije, po kojoj se u određenim slučajevima može isključiti javnost sa dijela ili cijele glavne rasprave, ali se to ograničenje nikad ne smije odnositi na stranke u postupku niti na proglašenje izreke presude.

Načelo javnosti glavne rasprave u postupku za kaznena djela i njegovi izuzeci preciznije su određeni odredbama Zakona o krivičnom postupku,¹³ po kojima odluku o isključenju javnosti u navedenim slučajevima može donijeti samo sudsko vijeće, odluka mora biti obrazložena i javno objavljena na raspravi; povrede toga načela sankcionirane su kao tzv. apsolutno bitne povrede odredaba kaznenog postupka koje uvijek dovode do ukidanja presude u slučajevima nezakonito isključene javnosti. Treba naglasiti da se u drugostupanjskom postupku u kaznenim predmetima načelo javnosti odnosi samo na tzv. stranačku javnost, dok opća javnost ima pravo prisustvovati suđenju samo ako se ono obavlja na raspravi. U postupku za prekršaje kao kažnjiva djela, koji se vodi pred spomenutim prekršajnim sudovima, načelo javnosti je ograničeno i vrijedi samo za slučajeve u kojima se vodi "usmena rasprava" (čl. 108. st. 4. Zakona o prekršajima). U ostalim slučajevima, u kojima sudac za prekršaje može odlučiti bez rasprave - što je prepušteno slobodnoj procjeni suca - načelo javnosti se ne primjenjuje. To je nedostatak ovoga zakona kojeg bi prilikom njegove predstojeće novelacije valjalo ispraviti.

b) Ustav Republike Hrvatske te Zakon o krivičnom postupku, koji uređuje postupak za kaznena djela, sadrži sve bitne postulate pravičnog suđenja koji proizlaze iz konvencijske prakse. Zakon o krivičnom postupku, među svojim načelnim odredbama te posebice u odredbama o tijeku postupka, naglašava načelo kontradiktornosti i brani razlikovanje između stranaka koje ne bi bilo opravdano različitošću njihovih procesnih uloga. Tako je npr. princip "jednakosti oružja" ostvaren u znatnoj mjeri već u prethodnom postupku, gdje okrivljenik i njegov branitelj imaju jednako pravo predlaganja istražnih radnji, pravo prisustvovanja istražnim radnjama te pravo uvida u spis kao i tužitelj (državni odvjetnik) a istražni sudac im mora omogućiti korištenje tih prava urednim pozivanjem te upozoravanjem okrivljenika na njegova prava obrane.

¹³ Po čl. 278. sadašnjeg zakona sud može isključiti javnost sa glavne rasprave radi "zaštite drugih posebnih interesa društvene zajednice". Prijedlog ZKP (u čl. 293) taj neodređeni standard više ne predviđa.

Stanovita razlika u korist državnog odvjetnika postoji u tome što istražni sudac prijedloge državnog odvjetnika za obavljanjem istražnih radnji ne može jednostavno odbiti, kao što to može učiniti sa prijedlogom obrane, već o tome mora zatražiti odluku sudskog vijeća. No, obrana može svoj prijedlog, kojeg je istražni sudac odbio, neograničeno ponavljati tijekom kasnijih stadija postupka. Stranačka ravnopravnost još više je proširena u stadiju glavne rasprave, a vrijedi i za odlučivanje pred žalbenim sudom, gdje svaka stranka mora biti upoznata sa žalbenim navodom svoga protivnika kako bi na nj mogla odgovoriti a prilikom sjednica žalbenog suda, na koje moraju biti pozvane, strankama se mora pružiti mogućnost iznošenja zahtjeva, prijedloga i mišljenja. S tim u svezi mogla bi se postaviti dva pitanja: jesu li u skladnosti s konvencijskom praksom odredbe ZKP po kojima se prijedlog državnog odvjetnika (croquis) koji je nadležan za postupanje pred žalbenim sudom, povodom žalbi stranaka ne dostavlja okrivljeniku na odgovor (čl. 360.st.1-3) odnosno, po kojima se u skraćenom postupku stranke pozivaju na sjednicu žalbenog suda samo ako taj sud to ocijeni korisnim za razjašnjenje stvari, a u slučajevima u kojima se postupak vodi na zahtjev državnog odvjetnika, državni odvjetnik nadležan za postupak pred žalbenim sudom može prije sjednice dostaviti svoj pisani prijedlog (croquis) bez da se prethodno na nj može očitovati optuženik (čl. 433). Ta pitanja je raspravila Radna grupa za reformu kaznenog postupnog zakonodavstva Ministarstva pravosuđa te u Prijedlogu zakona o kaznenom postupku predložila da novi članak 445. uvede mogućnost prisustvovanja obje stranke na sjednici žalbenog suda ukoliko je prvostupanjskom presudom okrivljeniku izrečena zatvorska kazna. Time bi se udovoljilo zahtjevu iz slučajeva Pataki i Dunshim u kojima je Komisija zauzela stajalište da nejavnoj sjednici instancijskog suda, u pravilu, moraju imati pravo prisustvovanja obje stranke. Odredbe o croquisu su brisane iz Prijedloga zakona o kaznenom postupku. U pogledu ostalih postulata načela pravičnog suđenja (obaveza obrazlaganja presude, mogućnosti stranaka da kontradiktorno provjeravaju istinitost iskaza ispitivanih osoba) može se konstatirati da postojeće i predloženo novo kazneno procesno zakonodavstvo u cijelosti odgovara kriterijima ranije spomenute (v. toč. 5.b.c. supra) konvencijske prakse. To međutim, nije slučaj sa procesnopravnim dijelom zakona koji se odnosi na postupak pred sudovima za prekršaje.

Taj postupak naime, može po službenoj dužnosti pokrenuti i voditi jedno te isto tijelo, k tome uz sudjelovanje samo jednoga procesnoga subjekta (okrivljenika), čija su prava obrane u odnosu na postupak za kaznena djela, sužena. Tako su npr. brojni slučajevi u kojima se može donijeti rješenje o prekršaju i bez prethodnog saslušanja okrivljenika; premda okrivljenik ima pravo na branitelja, Zakon o prekršajima ne propisuje dužnost suca prekršajnog suda da ga na to pravo upozori, da branitelja poziva na ročišta, da odluke dostavlja branitelju; ne propisuju se određeni kriteriji za uskratu prava uvida u spise već je ona otvorena slobodnoj procjeni suca "ako bi ometala pravilno vođenje postupka"; Zakon o prekršajima ne pozna pravo okrivljenika na uskratu iskaza niti dužnost suca da ga na nj upozori; ne regulira pravo okrivljenika da ispituje svjedoke optužbe i sl.

Jedan od najvećih nedostataka je svakako i okolnost da je u prekršajnom postupku održavanje "usmene rasprave" fakultativno tj. sudac ju može odrediti ako smatra da je to potrebno "radi boljeg razjašnjenja stvari" (pri čemu je njegova negativna odluka u tom smislu nekontrolabilna i nepobojna posebnim pravnim sredstvom).

c) O konvencijskom postulatu suđenja "u razboritom roku" vode računa odredbe čl. 25. st. 2. Ustava Republike Hrvatske, koji propisuje da svatko, tko je "optužen i pritvoren zbog kaznenog djela, ima pravo *u najkraćem roku, određenom zakonom, biti izveden pred sud i u zakonskom roku oslobođen ili osuđen*" (što znači da Ustav traži ne samo "najkraći" rok za izvođenje uhićenika pred sud, prema zahtjevima čl. 5.3. Konvencije, nego istovremeno postulira pravo optuženika da "u zakonskom roku" bude "osuđen ili oslobođen", tj. da mu se u tom roku sudi) kao i odredbe čl. 29. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, koja traži da okrivljenik mora biti "u najkraćem roku izviješten o razlozima optužbe što se diže protiv njega i o dokazima koji ga terete". Ti se postulati razrađuju u kaznenom procesnom zakonodavstvu na više mjesta. Prijedlog novog Zakona o kaznenom postupku skup tih procesnih mjera kojima se osigurava postulat suđenja u razboritom roku, preuzima i proširuje (npr. propisivanjem strogih sankcija za prekoračenje roka izrade pisane presude; uvođenjem posebnog oblika tzv. mandatnog postupka kod najlakših kaznenih djela i sl.).

Neovisno o navedenim garancijama, zakonodavstvo Republike Hrvatske ne sadrži eksplicitno navedeno pravo pojedinca na razmatranje slučaja u razumnom roku, što bi u svrhu ostvarivanja pune garancije prava sadržanih u članku 6. Konvencije bilo korisno ugraditi u Prijedlog Zakona o kaznenom postupku, kao i relevantne zakone koji uređuju pitanja postupka u građanskim stvarima.

Odredba čl. 6. st. 2. Konvencije, prema kojoj se *svatko tko je optužen za kazneno djelo smatra nedužnim sve dok mu se ne dokaže krivnja u skladu sa zakonom* u prvom redu je potvrđena u čl. 28. Ustava koja glasi: "Svatko je nedužan i nitko ga ne može smatrati krivim za kazneno djelo dok mu se pravomoćnom sudskom presudom ne utvrdi krivnja" te odredbi čl. 29. st. 2. koja glasi da se "okrivljenik i optuženik ne smije siliti da iskazuje protiv sebe ili da prizna krivnju" a zatim i u odredbi čl. 14. st. 2. Međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima. Tu odredbu, u nešto izmijenjenom obliku, preuzima i čl. 3. sadašnjeg Zakona o krivičnom postupku, a čl. 3. Prijedloga novoga Zakona o kaznenom postupku ju proširuje sa stavkom 2. koji glasi: "Dvojbu glede postojanja činjenica koje tvore obilježja kaznenog djela ili o kojima ovisi primjena neke odredbe kaznenog zakona sud rješava presudom na način koji je povoljniji za okrivljenika". Pretpostavku okrivljenikove nedužnosti Zakon o krivičnom postupku ne uvažava samo u pogledu regulacije tereta dokaza te rješavanja slučaja u kojem je optuženik na kraju dokaznog postupka ostao sumnjiv ali na temelju dokaza nedovoljnih za osudu (prema čl. 340. toč. 3. u takvim slučajevima sud mora donijeti oslobađajuću presudu) nego i u odredbama o troškovima kaznenog postupka (koji u slučaju oslobađajuće presude ili odluke o obustavi postupka padaju na teret proračuna, čl. 91), pa tako odgovaraju praksi Komisije i Suda koja inzistira na zabrani da se odluke o troškovima postupka ili o obustavi postupka temelje na faktičnim procjenama okrivljenikove krivnje (v. toč. 8.c. *supra*). Zakon o prekršajima naprotiv, ne sadrži pretpostavku okrivljenikove nedužnosti; njegove odredbe o ispitivanju okrivljenika, koje posve zanemaruju okrivljenikovo "pravo na šutnju", mogle bi se ocijeniti kao protivne postulatima iz čl. 28. i 29. st. 2. Ustava Republike Hrvatske, te čl. 6. st. 2. Konvencije. Pozitivno je kod njih to što okrivljenikovu dužnost snasanja troškova vežu na slučaj u kojem je rješenjem o prekršaju okrivljenik *kaznjen* (čl. 123. st. 2.) dakle, ne uspostavljaju je u slučajevima u kojima bi mu bila izrečena samo zaštitna mjera (što je, inače, šire od stajališta Komisije da pretpostavka nedužnosti ne vrijedi u postupcima u kojima se ne izriče kazna nego mjera koja ne počiva na načelu krivnje).

6.1.2.3. Pravo na obranu okrivljenika

"Minimalna" prava obrane okrivljenika, određena u čl. 6. st. 3. Konvencije, sadržana su također u hrvatskom Ustavu i Zakonu o krivičnom postupku.

a) Pravo okrivljenika *"da u najkraćem roku bude obaviješten potanko i na jeziku koji razumije o prirodi i razlozima optužbe koja se podiže protiv njega"* iz čl. 6. st. 3a. Konvencije sadržano je gotovo doslovce u odredbi čl. 29. st. 1. al. 2. Ustava Republike Hrvatske. Konkretiziraju ga odredbe čl. 4. st. 1, 174. st. 2, 208. st. 2, 305. st. 1, 306. st. 3, 307. st. 1. Zakona o krivičnom postupku, inzistirajući na preciznosti ovih informacija. Prijedlog novog ZKP zadržava te obaveze procesnih tijela, proširuje ih i na osobe protiv kojih još nije donešeno formalno rješenje o započinjanju kaznenog postupka ali protiv kojih postoje osnove sumnje da su počinile kazneno djelo pa ih tijela kaznenog progona smatraju *osumnjčenicima*, primjenjujući prema njima mjere ograničenja osobne slobode ili nepovredivosti doma (čl. 177. st. 5. Prijedloga) i na sve to nadodaje sankciju za njihovu povredu: propust takvih obavijesti povlačio bi za sobom nevaljanost okrivljenikovog iskaza. Naprotiv sadašnji Zakon o prekršajima u čl. 88. st. 3. propisuje, uže od Zakona o krivičnom postupku, samo da će sudac nakon uzimanja osobnih podataka okrivljeniku priopćiti *"zašto ga okrivljuje"* te potom *"pozvati da kaže sve što je u vezi s prekršajem zbog kojega ga se saslušava"*.

b) Pravo okrivljenika *"da ima odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu svoje obrane"* iz čl. 6. st. 3. toč. b. Konvencije u Republici Hrvatskoj sadrži odredba čl. 14. st. 3. toč. b. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima te više propisa Zakona o krivičnom postupku, među kojima na prvom mjestu ističemo načelnu odredbu čl. 10. st. 3. koji navodi da se *"okrivljeniku mora osigurati dovoljno vremena za pripremanje obrane"*. Ta se načelna odredba potom konkretizira na više mjesta.

Tako propisi o dostavljanju odluka i podnesaka okrivljeniku uvijek traže protek minimalnog roka (od barem osam dana) između dostave i održavanja ročišta odnosno glavne rasprave (čl. 271. st. 3), predviđaju mogućnost prekida glavne rasprave zbog pripremanja obrane u slučaju izmjene ili proširenja optužnice (čl. 327. st. 2. i 328. st. 2). Rok za žalbu protiv presude iznosi petnaest dana, ali se u slučaju opravdanog zakašnjenja, može produžiti na okrivljenikovu molbu za povrat u prijašnje stanje (čl. 84-86). No, osim potrebnog vremena, okrivljenik mora imati, kako Konvencija traži, odgovarajuće mogućnosti za pripremu obrane. Tu se u prvom redu misli na pravo na pomoć branitelja i pravo na poznavanje dokaznog materijala.

Pravu na poznavanje dokaznog materijala odgovara u hrvatskom zakonodavstvu okrivljenikovo pravo na uvid u spis predmeta, koje je u usporedbi sa sličnim procesnim zakonicima u Europi, uređeno prilično liberalno: okrivljenik ga stječe čim je prvi put u postupku ispitan u tom svojstvu (čl. 123. st. 5. ZKP) dakle, već na samom početku pripremnog postupka i zadržava ga tijekom svih kasnijih procesnih stadija (samo iznimno mu se, tijekom istrage, može uskratiti uvid u pojedine spise, ako to traže "interesi obrane i sigurnosti zemlje", čl. 68. st. 2). Smatramo stoga da su sve te (i s njima povezane) odredbe ZKP, koje inače preuzima i Prijedlog novoga zakona, u skladu sa konvencijskom praksom pred Komisijom i Sudom, koja, kako je rečeno pojmove "odgovarajuće vrijeme" i "mogućnosti za pripremu obrane" tumači ovisno od okolnosti svakog slučaja, prema složenosti same stvari, brojnosti dokaznih sredstava, formainoj ili materijalnoj obrani okrivljenika u konkretnom predmetu itd.

c) Pravo okrivljenika iz čl. 6. st. 3. toč. c. Konvencije *da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru ili ako nema dovoljnih sredstava platiti branitelja pravo na besplatnog branitelja, kad to nalažu interesi pravde* statuirano je također u čl. 29. st. 1. al. 3. i 4. Ustava Republike Hrvatske te odredbama čl. 14. st. 3. toč.d. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Pri tome su odredbe Ustava Republike Hrvatske i Pakta povoljnije za okrivljenika, jer za razliku od Konvencije, statuiraju i pravo okrivljenika da bude obaviješten o svom pravu na branitelja, dakle, uspostavljaju kao korelat dužnost državnih tijela da ga na to pravo upozore.

Inače, prava materijalne i formalne obrane razrađuju u hrvatskom pravu brojne odredbe sadašnjeg Zakona o krivičnom postupku (među kojima je cijela Glava VI. posvećena branitelju) za sve stadije kaznenog postupka. Okrivljenik u hrvatskom kaznenom postupku ima položaj procesnog subjekta, snabdjevenog svim bitnim procesnim pravima za realizaciju interesa svoje obrane (pravom na uvid u spis predmeta, pravom prisustvovanja svim procesnim radnjama, pravom predlaganja svih procesnih radnji u korist svoje obrane) od samog početka postupka pa do njegovog pravomoćnog okončanja, pa i kasnije. U pogledu tzv. formalne obrane, tj. prava na pomoć branitelja ZKP ponavlja ustavna načela u čl. 10. st. 1. i 2., a zatim u odredbama čl. 62-70. iscrpno regulira pravo na branitelja. Branitelj, u pravilu, može biti samo iz reda odvjetnika. U Republici Hrvatskoj postoji duga tradicija i kvalitetno obavljanje odvjetničkog poziva, kao ustavom zajamčene (čl. 27. Ustava Republike Hrvatske) samostalne i neovisne službe, pod isključivim nadzorom strukovne udruge - Hrvatske odvjetničke komore - koja služba građanima osigurava pravnu pomoć u skladu sa zakonom.

Zakon u svim procesnim stadijima, od samoga početka postupka, omogućava okrivljeniku da se konzultira s braniteljem (čl. 159. st. 1. izričito predviđa da ispitivanju okrivljenika u istrazi uvijek mogu prisustvovati tužitelj i branitelj) čak i ukoliko se on nalazi u pritvoru (čl. 69. st. 2. propisuje da tijekom istrage istražni sudac može odrediti samo cenzuru tih kontakata ali ne i zabranu). To vrijedi i u tzv. posebnim postupcima (za ekstradiciju, za upućivanje duševno bolesnih počinitelja kaznenih djela u zavod za čuvanje i liječenje i sl.). Posebno treba naglasiti da pravo na branitelja okrivljenik ima u punom opsegu već tijekom istrage, da ga istražni sudac mora na nj upozoriti na prvom ispitivanju pod prijetnjom nevaljanosti okrivljenikovog iskaza za slučaj propusta toga upozorenja. U slučajevima tzv. "obavezne obrane", ovisno od težine kaznenog djela odnosno ako je okrivljenik "nesposoban da se sam uspješno brani" od početka istrage ili pak, kod kaznenih djela zaprijećenih kaznom zatvora preko deset godina nakon podignute optužnice) okrivljeniku, ako sam ne uzme branitelja, sud postavlja branitelja "po službenoj dužnosti"¹⁴.

¹⁴ Postavljenog branitelja okrivljenik može svakodobno zamijeniti braniteljem kojeg će sam angažirati a postavljeni branitelj može od suda zatražiti razrješenje u opravdanim slučajevima (čl. 67. st. 1. i 2.).

Okrivljenik koji je presudom oslobođen, ne snosi troškove toga branitelja (čl. 91. st. 1. ZKP) a ako je osuđen, sud ga može osloboditi plaćanja tih troškova, ako bi time bilo dovedeno u pitanja "uzdržavanje okrivljenika ili osoba koje je on dužan uzdržavati" (čl. 92. st. 1. ZKP). Izvan slučajeva obavezne obrane, sud može okrivljeniku, na njegov zahtjev, postaviti branitelja ako se postupak vodi za kazneno djelo zapriječeno kaznom zatvora iznad tri godine a okrivljenik prema imovnom stanju ne može podmiriti troškove obrane (čl. 66. st. 1. ZKP). Procjenu svakog takvog slučaja hrvatski sudovi obavljaju na načni koji odgovara konvencijskom standardu ("kad to nalažu interesi pravde"), tj. ovisno od *de jure* i *de facto* okolnosti slučaja. Može se stoga zaključiti da je hrvatsko kazneno procesno pravo, kako u sadašnjem obliku, tako i u rješenjima sadržanim u Prijedlogu zakona o kaznenom postupku,¹⁵ usklađeno sa konvencijskim postulatima osim u spomenutoj odredbi da se branitelj siromašnom okrivljeniku može postaviti tek u slučajevima težih kaznenih djela (tj. takvih gdje zapriječena kazna prelazi tri godine zatvora) a ne *uvijek* kad to "interesi pravde zahtijevaju", kako navodi Konvencija. Stoga bi u tom pogledu trebalo nadopuniti Prijedlog novoga ZKP.

d) Pravo okrivljenika iz čl. 6. st. 3. toč. d. Konvencije *da ispituje ili daje ispitati svjedoke optužbe i da se osigura prisustvo i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe* izvire iz načela kontradiktornosti, koje je, kako znamo, naročito naglašeno u konvencijskoj praksi, u kojoj Komisija i Sud doslveno zabranjuju da se osude temelje na dokaznom materijalu koji se sastoji u iskazina svjedoka (običnih ili posebnih, pod skrivenim osobnim identitetom) koji ne bi bio dostupan *okrivljenikovo* kritici, bez obzira radilo se o jednostranačkom ili dvostranačkom postupanju.

¹⁵ Prijedlog ZKP nastoji ta prava još više poboljšati: uvodi pravo na branitelja i u tijeku policijskih izvida, prije formalnog započinjanja kaznenog postupka (i tako po dometu nadilaze konvencijske standarde); slučajeve obavezne obrane proširuju na sve pritvorske predmete te na sve predmete u kojima se radi o kaznenom djelu zapriječenom zatvorom iznad osam godina; prije početka ispitivanja okrivljenika, nakon što ga je procesni organ upoznao sa njegovim pravima obrane, okrivljeniku jamče pravo na nesmetano kontaktiranje sa braniteljem i sl.

Hrvatsko kazneno procesno pravo provodi taj postulat u cijelosti u postupku za kaznena djela, gdje okrivljenik i njegov branitelj, već nakon početka istrage, mogu, ako to zatraže, prisustvovati svim ispitivanjima svjedoka koje provodi istražni sudac (u tu svrhu moraju biti pravovremeno pozvani na tu radnju). Istražni sudac smije samo iznimno odbiti taj zahtjev, ako ocijeni da bi njihova prisutnost bila štetna po interese "obrane i sigurnosti zemlje". Nakon okončanja istrage i to ograničenje otpada, pa je pravo obrane da prisustvuje ispitivanjima svih svjedoka optužbe te da im sama postavlja pitanja neograničeno. Prijedlog hrvatskog ZKP ide u tom pogledu još dalje, jer umjesto tzv. inkvizitornog ispitivanja svjedoka, kojeg provodi tijelo koje vodi postupak, uvodi tzv. unakrsno ispitivanje koje primarno pravo ispitivanja daje strankama. U pogledu zaštite svjedokova identiteta, dosadašnji ZKP nije predviđao posebne mogućnosti da svjedok ne odgovara na pitanja koja se na identitet odnose; Prijedlog ZKP međutim, ustanovljava tu mogućnost ali ujedno ne isključuje pravo branitelja da sam ispita takvog svjedoka kojemu je sud odobrio da pred njim nastupi sa zaštićenim osobnim identitetom. U postupku za prekršaje međutim, ovaj postulat nije proveden: njegove odredbe uopće ne reguliraju ispitivanje svjedoka od strane okrivljenika a niti za to predviđaju shodnu primjenu odredaba ZKP (čl. 44. st. 2, 91-96. Zakona o prekršajima); rasprava pred sudom za prekršaje, znamo, fakultativna je, njezino održavanje i vođenje ovisno je od procjene suca itd. tako da bi u tom dijelu, glede ratifikacije Konvencije, valjalo postupiti na način spomenut u toč. 6. 1.22 *supra*.

e) Pravo okrivljenika iz čl. 6. st. 3. toč. e. Konvencije *da ima besplatnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava u sudu* razrađeno je u odredbama čl. 5-8. sadašnjeg ZKP. Prema njima, kazneni postupak vodi se na jeziku koji je u službenoj uporabi u sudu - to je hrvatski jezik (ako za uporabu u pojedinim područjima nije zakonom uveden drugi jezik ili pismo).¹⁶ Stranke, svjedoci i druge osobe koje sudjeluju u postupku imaju pravo pri izvođenju istražnih radnji upotrebljavati svoj jezik.

¹⁶ Prema čl. 8. Ustavnog zakona o ljudskim pravima i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj od 3. VI. 1992. (NN 34/1992) jedinice lokalne samouprave mogu utvrditi službenu uporabu dvaju ili više jezika i pisama vodeći računa o broju pripadnika i interesima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina.

Ako se sudska radnja ne vodi na jeziku te osobe, osigurava joj se usmeno prevođenje onoga što ona i drugi iznose te isprava i drugog pisanog dokaznog materijala. Na prijevode pisanih poziva i sudskih odluka ima pravo međutim, samo okrivljenik koji je u pritvoru. O pravu na prevođenje ovlaštena osoba mora biti poučena, što se mora zabilježiti u zapisnik. Prevođenje obavlja tumač, čije troškove okrivljenik ne plaća ako je oslobođen optužbe ili ako ga je sud, prilikom osude, oslobodio tih troškova jer bi njihovim plaćanjem bilo dovedeno u pitanje "uzdržavanje okrivljenika ili osoba koje je dužan uzdržavati". S obzirom na ranije spomenuto stajalište Suda da se pravo na prevođenje doduše, ne proteže na sve dijelove spisa, ali da uvijek, u onom opsegu kojeg uspostavlja unutarnje pravo, mora biti za okrivljenika *besplatno* (v. toč. 14 *supra*), valjalo bi upozoriti Ministarstvo pravosuđa da u tom smislu preuredi odredbe čl. 122. st. 4. novog Prijedloga zakona o kaznenom postupku.

6.1.2.4. Posebna prava obrane okrivljenika

Posebna prava obrane iz čl. 2, 3. i 4. Protokola 7. također su prihvaćena i razrađena u hrvatskom Ustavu i kaznenom procesnom zakonodavstvu.

a) Članak 2. propisuje jamstvo *prava na žalbu zbog činjeničnih i pravnih razloga*; hrvatsko pravo tome udovoljava ne samo u odredbi čl. 18. st. 1. Ustava, nego predviđajući u Zakonu o krivičnom postupku da o žalbama protiv prvostupanjskih sudova odlučuje uvijek drugostupanjski u sporu pune jurisdikcije. Protiv drugostupanjskih presuda u kaznenom postupku postoji, u iznimnim slučajevima, pravo žalbe trećestupanjskom sudu (Vrhovni sud Republike Hrvatske). Zakon o krivičnom postupku pravo na žalbu predviđa i kod svih drugih važnijih odluka o upravljanju kaznenim postupkom ili o primjeni mjera kojima se ograničavaju temeljna prava, tako da niti nije iskoristio mogućnost iz čl. 18. st. 2. Ustava, po kojem se pravo na žalbu može iznimno ograničiti u slučajevima određenim zakonom "ako je osigurana druga pravna zaštita". Stoga se može reći da okrivljenikovo pravo na žalbu u hrvatskom kaznenom postupku ima apsolutni karakter.

Njegovo izvršavanje je regulirano čitavim nizom propisa, počam od odredbi o formalnim pretpostavkama za podnošenje žalbe (među kojima valja napomenuti vrlo širok krug osoba ovlaštenih da podnose žalbu u korist okrivljenika) preko konstrukcije žalbe kao *jedinstvenog* pravnog lijeka koji omogućava jednostavno pobijanje *činjeničnih i pravnih pogrešaka* u presudi, pa do regulacije postupka pred drugostupanjskim sudom, koji je obilježen elementima kontradiktornosti (pravo obje stranke da prisustvuju sjednicama žalbenog suda te iznose svoja mišljenja i prijedloge).

b) *Pravo neopravdano osuđene osobe na naknadu štete u slučaju naknadnog poništenja pravomoćne osude* iz članka 3. Protokola ima svoj korelat u odredbi čl. 25. st. 4. Ustava Republike Hrvatske koji propisuje da "svatko tko je bio nezakonito lišen slobode ili osuđen ima, u skladu sa zakonom, pravo na odštetu i javnu ispriku". Hrvatska ustavna norma, vidimo, ne veže ovo pravo na rezolutivni uvjet iz Protokola (i čl. 14. st. 6. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima) koji glasi "osim ako se ne dokaže da je sama djelomice ili u cijelosti odgovorna za zakašnjelo utvrđenje do tada nepoznatih činjenica". Isto tako, načelna odredba čl. 11. Zakona o krivičnom postupku propisuje da osoba koja je neopravdano osuđena za krivično djelo ili je neosnovano lišena slobode ima pravo biti rehabilitirana, pravo na naknadu štete iz državnog proračuna Republike Hrvatske te "druga prava utvrđena zakonom". Odredbe gl. XXXII. Zakona o krivičnom postupku, koje reguliraju postupak za naknadu štete, rehabilitaciju i ostvarivanje drugih prava osoba neopravdano osuđenih i neosnovano lišenih slobode, daju pravo na naknadu štete zbog neopravdane osude svakome tko je pravomoćno osuđen na kaznenu sankciju (ili čak samo proglašen krivim ali oslobođen kazne) ako je kasnije, povodom obnove postupka, novi postupak pravomoćno obustavljen ili je ta osoba oslobođena optužbe. Stanovito ograničenje ovoga prava, ali u užem opsegu nego onom u odredbama Protokola, sadržano je u čl. 528. Zakona o krivičnom postupku. Naime, osim st. 1. ovoga članka (koji odštetu zbog neopravdane osude isključuje u slučajevima u kojima je obnovljeni postupak obustavljen zbog sporazuma oštećenika kao tužitelja s okrivljenikom) odštetu isključuje i st. 2. ovoga članka, u slučajevima ako je osuđenik "svojim lažnim priznanjem ili na drugi način namjerno uzrokovao svoju osudu - osim ako je na to bio prisiljen". Inače, pravo na odštetu, koje se odnosi na svekoliku - imovinsku i neimovinsku štetu - ostvaruje se u parnici pred redovnim sudom, nakon obaveznog pokušaja nagodbe sa Ministarstvom pravosuđa i uprave.

c) Zabrana ponovnog suđenja za kazneno djelo za koje je netko već bio pravomoćno osuđen ili oslobođen u skladu sa zakonom i postupkom svoje države iz čl. 4. Protokola sadržana je u čl. 31. st. 2. i 3. Ustava Republike Hrvatske. Ti propisi, slično kao i odredba čl. 14. st. 7. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, određuju da nitko ne može biti ponovno osuđen za kazneno djelo za koje je već bio pravomoćno suđen a niti se može ponoviti kazneni postupak koja je oslobođena pravomoćnom presudom. Odredbe hrvatskog Zakona o krivičnom postupku o obnovi kaznenog postupka, nakon intervencije Ustavnog suda 1994. godine stoga više ne predviđaju mogućnost obnove kaznenog postupka na štetu okrivljenika (osuđenika). Naprotiv Zakon o prekršajima u čl. 139.st.2. dopušta se ponavljanje kaznenog postupka za prekršaje i "na zahtjev državnog odvjetnika", bez oznake da se radi o ponavljanju na štetu ili u korist osobe kažnjene za prekršaj, pa se tek analognim tumačenjem odredbi Zakona o krivičnom postupku može zaključiti da obnove prekršajnog postupka na štetu okrivljene osobe nema.

6.2. *Civilnopravni aspekt*

6.2.1. *Prava obuhvaćena člankom 6. Konvencije*

U svezi s primjenom čl. 6. Konvencije postavilo se pitanje je li pravo na sudsku zaštitu samo po sebi jedno od temeljnih ljudskih prava što ih jamči Konvencija. Naime, odredbu st. 1. čl. 6. Konvencije prema kojoj je svakome zajamčeno pravo na "pravično i javno suđenje pred nezavisnim i nepristranim sudom ustanovljenim zakonom", Sud je protumačio u smislu da se tom odredbom jamči ne samo pravo na sudsku zaštitu određene kvalitete ako uopće dođe do sudskog postupka, već istodobno i pravo koje jedino omogućava uživanje toga prava - pravo pristupa sudu (*right to access to justice*). Prema mišljenju Suda odredbu st. 1. čl. 6. Konvencije trebalo bi tumačiti u skladu s dva temeljna pravna načela. Prvo je opće priznato pravno načelo da za svako građanskopravno ovlaštenje treba biti predviđena mogućnost da o njemu odlučuje sud, drugo je pak načelo međunarodnoga prava koje zabranjuje uskratu pravne zaštite (*deni de justice*). Po mišljenju Suda pravo pristupa sudu ne ovisi o unutarnjem pravu pojedine države; ako ga unutarnje pravo u određenom slučaju ne bi predvidjelo, radilo bi se o povredi čl. 6. Konvencije.

Drugo je pitanje kako široko treba razumjeti pojam "građanskih prava i obveza". Sud je zauzeo stav da *kvalifikacija radi li se o "građanskim" pravima i obvezama ne ovisi o domaćem pravu pojedine države, već da se radi o autonomnom pojmu koji treba odrediti u skladu s općim i objektivnim načelima, pri čemu je moguće uzeti u obzir i pravne sustave drugih država članica*. Nesporno je da se st. 1. čl. 6. Konvencije odnosi na uobičajene građanskopravne sporove među pojedincima, npr. na sporove za naknadu štete, na sporove iz ugovornih odnosa te iz obiteljskih odnosa. Sud je zauzeo stav da okolnost da je u nekim sporovima među pojedincima, npr. u sporovima o utvrđivanju očinstva, prisutan i javni interes, ne isključuje primjenu čl. 6. Konvencije. Odlučno je radi li se o sporu koji je po svojoj prirodi "građanski", što spor o utvrđivanju očinstva po mišljenju Suda nedvojbeno jeste. Postavilo se pitanje može li se pozivati na odredbu st. 1. čl. 6. Konvencije i u sporu između pojedinca i države. Sud je primjenu čl. 6. proširio na slučajeve u kojima država svojim aktima zadire "u građanska" prava i obveze pojedinaca.

Pitanje povrede čl. 6. Konvencije može se javiti u slučaju u kojemu se zaštita "građanskih" prava i obveza jamči u kojem drugom (nesudskom) postupku. Po mišljenju Evropskoga suda sama okolnost da o tim pravima odlučuje tijelo koje nije sud ne znači nužno povredu Konvencije. Izraz "tribunal" Sud tumači kao autonomni pojam. Zato on može ocijeniti da tijelo koje ima u državi kojoj pripada svojstvo suda ne udovoljava zahtjevima st. 1. čl. 6. Konvencije. S druge strane, može kvalificirati kao "tribunal" tijelo koje po internom pravu nije sud ako udovoljava zahtjevima Konvencije.

Po st. 1. čl. 6. Konvencije pravo na sudsku zaštitu obuhvaća pravo na pravično i javno odlučivanje u razumnom vremenu (*fair and public hearing within a reasonable time*). Prema Konvenciji jedan od uvjeta za odgovarajuću sudsku zaštitu je javnost postupka. Međutim javno iznošenje činjenica može u nekim slučajevima biti u protivnosti s interesom pojedinaca ili s javnim interesom. Zato se po čl. 6. Konvencije mogu tisk i javnost djelomično ili u cijelosti isključiti u interesu morala, javnoga reda ili državne sigurnosti, radi zaštite interesa maloljetnika ili privatnog života stranaka te kada bi po mišljenju suda javnost suđenja štetila interesu pravičnosti.

Konvencija određuje kao jedan od elemenata prava na sudsku zaštitu i zahtjev za brzo i djelotvorno raspravljanje. Pitanje je, međutim, kada se može reći da je taj zahtjev povrijeđen jer sud nije odlučio u "razumnom roku" odnosno "bez nepotrebne odgode". Dugotrajnost postupaka je najčešći razlog za pritužbe zbog kršenja prava na pravnu zaštitu pred Evropskim sudom. Taj je Sud u brojnim odlukama naglasio da je pravo svakoga da dobije odluku u razumnom roku od posebne važnosti za odgovarajuće ostvarivanje prava na sudsku zaštitu. Zato država mora organizirati svoj pravni sustav tako da sudovi mogu odgovoriti tome zahtjevu. Ipak Sud nije postavio opće pravilo koliko vremenski može trajati postupak da se uzme da je odluka donesena u razumnom roku, već je to pitanje prosuđivao u svakom predmetu posebno uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja. Konvencija određuje sadržaj prava na sudsku zaštitu i zahtjevom za "fair" suđenjem. S tim u vezi treba naglasiti da se tu radi isključivo o prosuđivanju korektnosti postupka, a ne o pitanju pravilnosti odluke. Komisija je opetovano istakla da nije nadležna za odlučivanje o tome je li domaći sud pogriješio pri utvrđivanju činjeničnoga stanja i primjeni prava, već samo za odlučivanje o "pravičnosti postupka" (*fairness of the proceedings*). Glede pitanja što znači pravično suđenje Sud je opetovano naglasio da je tu najvažnije načelo jednakog tretiranja stranaka (*equality of arms*). To načelo sadrži i pravo stranke da se izjasni, pravo da predlaže dokaze i da pobija protivnikove dokaze te zahtjev da sudska odluka mora biti u pravilu obrazložena.

6.2.2. Neki od slučajeva uskrate prava na sudsku zaštitu.

6.2.2.1. Prema odredbi čl. 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima (ZIZOO - NN 7/1996) postupci za naknadu štete pokrenuti po odredbama čl. 180. ZOO-a prekinuti su stupanjem na snagu toga Zakona. Predviđeno je da će se oni nastaviti nakon što se donese poseban propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata. Zakonskim prekidom postupka u navedenim sporovima suspendirano je pravo na naknadu štete uslijed terorističkih akata. Navedena odredba čl. 2. ZIZOO-a suprotna je čl. 6. st. 1. Konvencije budući da ugrožava pravo na sudsku zaštitu, ali i pravo na to da postupak bude okončan u primjerenom roku.

6.2.2.2. U odnosu na pitanje pristupa sudovima u predmetima koji prema Konvenciji imaju status građanskih, a u hrvatskom pravnom sustavu okarakterizirani su kao upravni predmeti (primjerice koncesijski sporovi), postavlja se pitanje adekvatnosti sudske zaštite putem mogućnosti pokretanja upravnog spora pred Upravnim sudom, budući da taj sud nije sud pune jurisdikcije, kao što zahtijeva članak 6. stavak 1. Konvencije, te nije u mogućnosti odlučivati o meritumu predmeta (visina naknade i sl.).

7. *Nema kazne bez zakona: Članak 7.*

Nitko ne može biti proglašen krivim za kazneno djelo počinjeno činom ili propustom koji, u času počinjenja, po unutrašnjem ili po međunarodnom pravu nisu bili predviđeni kao kazneno djelo. Isto se tako ne može odrediti teža kazna od one koja je bila primjenjiva u času kad je kazneno djelo počinjeno.

Ovaj članak ne prijeći suđenje ili kažnjavanje bilo koje osobe za neki čin ili propust koji je u času počinjenja predstavljao kazneno djelo u skladu s općim načelima prava priznatim od civiliziranih naroda.

7.1. *Načelo nullum crimen nulla poena sine lege*

Stavak 1. izražava načelo zakonitosti *nullum crimen, nulla poena sine lege* koje se prema tumačenju Suda ostvaruje kroz zabranu retroaktivnosti, zabranu analogije te zahtjev za određenošću i općom poznatošću kaznenih djela. Pojam "criminal offence" shvaća se u širem smislu i odnosi se na sva kažnjiva ponašanja, a ne samo ona koja su propisana kaznenim zakonom neke zemlje. Stavak 2. predstavlja iznimku od načela zakonitosti po kojoj je uvijek moguće kažnjavanje za djela koja većina pravnih sustava određuje kao kaznena.

7.2.1. Ustavnopravno određenje načela zakonitosti

Na pravo iz članka 7. Konvencije izravno se odnosi stavak 1. članka 31. Ustava Republike Hrvatske prema kojemu:

“Nitko ne može biti kažnjen za djelo koje prije nego je počinjeno nije bilo utvrđeno zakonom ili međunarodnim pravom kao kazneno djelo, niti mu se ne može odrediti kazna koja nije bila određena zakonom. Ako zakon nakon počinjenog djela odredi blažu kaznu, odredit će se takva kazna.”

Ustavnopravno određenje načela zakonitosti najvećim dijelom slijedi stavak 1. članka 7. Konvencije. No Ustav ne sadrži odredbu koja bi odgovarala stavku 2. članka 7. Konvencije.

7.2.2. Načelo zakonitosti u drugim pravnim propisima

Ljudska prava i slobode zaštićeni su i Ustavnim zakonom o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj kojim se Republika Hrvatska dodatno obvezala *“na poštivanje i zaštitu nacionalnih i drugih temeljnih prava i sloboda čovjeka i građanina,”* između ostalog onih zagantiranih Konvencijom.

S pravima iz članka 7. Konvencije povezani su razni međunarodni ugovori kojih je RH stranka kao npr. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, članak 15.

Prava iz članka 7. Konvencije ostvaruju se u Republici Hrvatskoj primjenom sljedećih zakona:

- Osnovnog krivičnog zakona Republike Hrvatske (OKZ -- NN 32/1993, 38/1993, 28/1996 i 30/1996), članci 2. i 3.
- Zakon o prekršajima (NN 2/1973, 5/1973, 21/1974, 9/1980, 25/1984, 52/1987, 27/1988, 43/88, 8/1990, 41/1990, 59/1990, 91/1992, 33/1995).

Nedostatak OKZ koji među izvorima zakonitosti kaznenog djela ne navodi i međunarodno pravo uklonjen je Prijedlogom KZ (čl.2) čime je ova odredba uskladen s Ustavom Republike Hrvatske i s čl. 7. Konvencije. I OKZ i Prijedlog KZ (čl.3), u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i čl. 7. Konvencije, predviđaju u slučaju promjene zakona po počinjenju kaznenog djela primjenu novog blažeg zakona. No ni OKZ ni Prijedlog KZ ne predviđaju iznimku od opće zabrane retroaktivnosti za neki čin ili propust koji u času počinjenja predstavlja kazneno djelo u skladu sa općim načelima prava priznatih od strane civiliziranih naroda, koja proizlazi iz stavka 2. članka 7. Konvencije. U svezi s navedenim nedostatkom potrebno je istaći da će ratifikacijom Konvencija postati neposredno primjenjiva u domaćem pravnom sustavu, čime će se otkloniti navedeni nedostatak u praksi, dok bi se u cilju postizanja koherentnosti i jasnoće pravnog sustava mogla razmotriti i potreba uključivanja navedene odredbe u Prijedlog kaznenog zakona.

U okviru hrvatskog pravnog sustava smatra se da načelo zakonitosti zabranjuje retroaktivnost, zabranjuje analogiju osim ukoliko ide u korist okrivljenika i ukoliko analogno tumačenje nije u suprotnosti s drugim krivičnopravnim normama i principima, dozvoljava ekstenzivno tumačenje, a u skladu s kontinentalnim shvaćanjem načela zakonitosti nepisano pravo (običajno pravo i presude) ne smatraju se izvorima kaznenog prava.

Stavak 2. Konvencije koji predstavlja iznimku od načela zakonitosti po kojoj je uvijek moguće kažnjavanje za djela koja većina pravnih sustava određuje kao kaznena, kao što se vidi iz *travaux préparatoires*, odnosi se na specifične uvjete nakon drugog svjetskog rata kad su retroaktivni propisi donijeti da bi se spriječili ratni zločini, izdaje, suradnja s neprijateljem, a nije imala za cilj bilo kakvu pravnu ili moralnu osudu tih zakona.

Ni Ustav Republike Hrvatske ni OKZ, a ni Prijedlog KZ ne sadrže odredbu koja bi odgovarala stavku 2. članka 7. Konvencije. No u glavi XV. "Krivičnih djela protiv čovječnosti i međunarodnog prava" KZRH, koja je većim dijelom preuzeta u Prijedlogu KZ, pri inkriminiranju kaznenih djela iz te glave Zakon se poziva na pravila međunarodnog prava, koja obuhvaćaju i opća načela prava priznata od civiliziranih naroda.

Stoga se glede tih djela ne javlja problem retroaktivne primjene ovih načela. Povrh navedenog, u članku 2. Prijedloga Kaznenog zakona pri definiranju načela zakonitosti ističe se da "nitko ne može kažnjen niti se prema njemu mogu primijeniti druge kaznenopravne sankcije za djelo koje prije nego je bilo počinjeno nije bilo zakonom ili međunarodnim pravom određeno kao kazneno djelo". Prema prevladavajućoj teoriji izvora međunarodnog prava u Republici Hrvatskoj opća načela prava priznata od civiliziranih naroda smatraju se izvorom međunarodnog prava, pa se stoga nije smatralo potrebnim uvoditi iznimku predviđenu člankom 2. stavkom 2. Konvencije.

8. Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života: Članak 8.

Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.

Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

8.1. Prava obuhvaćena člankom 8. Konvencije

Članak 8. Konvencije ustanovljuje dva temeljna ljudska prava – pravo na privatnost i pravo na obiteljski život – kojima se štiti svaka osoba od zadiranja vlasti (države i državnih organa) u njezinu privatnu sferu.

Pravo na privatnost pretpostavka je demokracije u društvu i neposredno je vezano uz članak 9. Konvencije (sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi), članak 10. (sloboda izražavanja), članak 11. (sloboda okupljanja i udruživanja), članak 12. (pravo na sklapanje braka), članak 5. (pravo na slobodu), članak 6. (pravo na pošteno suđenje). Neposredno je vezano uz članak 12. (pravo na zasnivanje obitelji), Protokol br. 1, članak 2. (roditeljska kontrola nad odgojem djece), Protokol br. 7, članak 5. (ravnopravnost bračnih drugova te njihovih odgovornosti za vrijeme i poslije braka). Zaštita obitelji u okviru članka 8. odnosi se na zaštitu pojedinih članova obitelji, a ne obitelji kao takve.

Glede članka 8. Konvencije jedno od temeljnih pitanja jest da li je on zaštita od miješanja države u privatni i obiteljski život pojedinca ili pak nameće obvezu državi aktivno djelovati i osigurati pravo na poštovanje privatnosti i obiteljskog života.

Dugo vremena izgledalo je da država može izbjeći kršenje odredbe članka 8. Konvencije pukim nemiješanjem u privatni i obiteljski život pojedinca. No u novije vrijeme Sud i Komisija tumače da članak 8. pod određenim okolnostima nameće državi obvezu osigurati kroz odgovarajuću legislativu poštovanje obiteljskog života.

Napomena : Kazneni zakon i zakon o kaznenom postupku usvojeni su na sjednici Sabora Republike Hrvatske i stupaju na snagu 1. siječnja 1998. godine.

8.2.1. Ustavnopravna zaštita

Na prava iz članka 8. Konvencije izravno se odnosi nekoliko odredba Ustava RH (NN 56/1990). Članak 35. jamči svakom građaninu štovanje i pravnu zaštitu njegova osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti.

Prema čl. 34. st. 1. Ustava "Dom je nepovrediv," a u daljnjim stavicama uređene su pretpostavke pod kojima se može ograničiti pravo na nepovredivost doma.

Člankom 36. zajamčeni su i nepovredivi sloboda i tajnost dopisivanja i svih drugih oblika općenja, a iznimke od tog pravila mogu biti propisane samo zakonom ako je to nužno za zaštitu sigurnosti Republike ili provedbu kaznenog postupka.

Članak 37. jamči sigurnost i tajnost osobnih podataka. Bez privole ispitanika, osobni se podaci mogu prikupljati, obrađivati i koristiti samo uz uvjete određene zakonom. Zakonom se uređuje zaštita podataka te nadzor nad djelovanjem informatičkih sustava u Republici. Zabranjena je uporaba osobnih podataka suprotna utvrđenoj svrsi njihovoga prikupljanja.

Dodatna ustavnopravna zaštita privatnog i obiteljskog života zajamčena je odredbom koja se odnosi na sudjelovanje javnosti u određenim sudskim postupcima. Naime, prema članku 117. stavku 1: "Sudske su rasprave javne i presude se izriču javno, u ime Republike Hrvatske." Ovom pravilu dodana je iznimka u stavku 2, jer: "Javnost se može isključiti iz cijele rasprave ili njezina dijela ako se sudi malodobnicima, ili radi zaštite privatnog života stranaka, ili u bračnim sporovima i postupcima u svezi sa skrbništvom i usvojenjem..."

Ustavnopravna zaštita prava na privatnost i obiteljski život slijedi odredbu članka 8. Konvencije. Ograničenja prava iz članka 8. Konvencije određena su Ustavom Republike Hrvatske uže nego li samom Konvencijom.

8.2.2. Pravna zaštita kroz ostale pravne propise Republike Hrvatske

Ljudska prava i slobode zaštićeni su i Ustavnim zakonom o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (NN 65/1991) kojim se Republika Hrvatska dodatno obvezala "na poštivanje i zaštitu nacionalnih i drugih temeljnih prava i sloboda čovjeka i građanina." Tako se izrijekom štite u članku. 2. točka. f. "pravo na poštivanje osobnog i obiteljskog života, doma i pisma" (ova odredba odgovara članku 35. i 37. Ustava Republike Hrvatske).

S pravima iz članka 8. Konvencije povezani su razni međunarodni ugovori kojih je Hrvatska stranka kao npr. Konvencija o pravima djeteta od 1989 (čl. 16.) i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (čl. 17).

Prava iz članka 8. Konvencije ostvaruju se u Republici Hrvatskoj primjenom sljedećih zakona:

- Zakona o braku i porodičnim odnosima (ZBPO -- NN 51/1989 i 59/1990); u izradi je Prijedlog Zakona o obiteljskim odnosima
- Krivičnog zakona Republike Hrvatske (KZRH -- NN 32/1993, 38/1993, 28/1996 i 30/1996); u izradi je Prijedlog kaznenog zakona (Prijedlog KZ)

- Zakona o obveznim odnosima (ZOO -- Sl. 1. SFRJ 29/1978, 39/1985, 46/1985, NN 53/1991, 73/1991, 111/1993, 3/1994, 107/1995, 7/1996 i 91/1996)
- Zakona o krivičnom postupku (ZKP); u izradi je Prijedlog ZKP
- Zakona o unutarnjim poslovima
- Zakona o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje (NN 21/1974, 19/1990, 66/1993); u izradi je Prijedlog zakona o izvršenju sankcija.

8.2.1. Kaznenopravna zaštita

U svezi s člankom 8. u okviru kaznenopravne zaštite možemo govoriti o osiguranju poštovanja: 1) privatnog i obiteljskog života te doma 2) prava na tajnost dopisivanja i 3) prava na zaštitu osobnih podataka.

U duhu fragmentarnosti kaznenog prava ove vrijednosti štite se samo od određenih napada. Temeljni cilj je ovakve zaštite preventivno djelovanje.

a) Čitav niz odredaba kako u važećem kaznenom zakonodavstvu (KZRH – pročišćeni tekst NN 32/1993, 38/1993, 28/1996 i 30/1996) tako i u Prijedlogu kaznenog zakona štiti privatni i obiteljski život te dom. Te odredbe su raspodijeljene u brojne posebne grupe kaznenih djela.

Prijedlog KZ velikim djelom određuje ta djela, ako ne na isti, a ono sličan način kao KZRH. No ima i nekih značajnih izmjena kao primjerice kod kaznenog djela silovanja, neovlaštenog snimanja i prisluškivanja, odredbi o nekažnjavanju za kaznena djela protiv časti i ugleda.

b) Pravo na tajnost dopisivanja štiti člankom 54. KZRH odnosno člankom 130. Prijedloga KZ (Kazneno djelo povrede tajnosti pisama i drugih pošiljaka).

c) Pravo na zaštitu osobnih podataka se štiti člankom 133. Prijedloga. To je novo kazneno djelo radi zaštite prava zajamčenog čl. 37. Ustava RH.

d) Zaštita nepovredivosti doma. Konvencija ne traži za pretragu doma (kao i druge mjere koje su s pretragom pojmovno izjednačene, npr. prisluškivanje i tajno snimanje razgovora) *sudski nalog*, kako je to česti slučaj u europskim pravima, pa tako i u hrvatskome (čl. 34. st. 2. Ustava RH navodi da "samo sud može obrazloženim pismenim nalogom, utemeljenim na zakonu, odrediti da se dom ili drugi prostor pretraži"). Međutim, konvencijska tijela u preispitivanju zakonitosti pretrage doma uvijek provjeravaju jesu li ograničenja prava na nepovredivost doma u konkretnom slučaju bila "nužna" - na podlozi postojanja sudskog naloga za pretragu i postojanja osnovane sumnje da je počinjeno neko kazneno djelo - kako bi se provjerilo da li nacionalno pravo sadrži dovoljne ograde od eventualnih zlouporaba državnih vlasti.

Zaštita poštanskog (pismovnog, telefonskog i dr.) komuniciranja. O slobodi tajnog dopisivanja i svih drugih oblika općenja (v. čl. 36. st. 1. Ustava Republike Hrvatske). Sud je zauzeo stajalište da u tajnu, zaštićenu slobodom dopisivanja, spada i tajna telefonskih razgovora, od koje je moguće odstupiti u slučajevima iz st. 2. članka 8. Konvencije. Sud je također ocijenio je nedostatak zakonske regulacije nadzora nad telefonskim razgovorima kao povredu Konvencije.

U pogledu nepovredivosti doma postojeće hrvatsko pravo sadrži dovoljno pravnih okvira za zaštitu toga prava, a predloženo kazneno procesno pravo tu zaštitu još i proširuje. Tako, čl. 34. Ustava Republike Hrvatske dopušta pretragu doma samo na temelju zakonitog obrazloženog pisanog sudskog naloga, zahtijevajući da pretrazi obvezno prisustvuju i dvojica tzv. solemnitetnih svjedoka; iznimno, pretragu bez naloga dopušta policiji radi izvršenja naloga o uhićenju, radi hvatanja počinitelja kaznenog djela koji se tamo sklonio ili radi otklanjanja ozbiljne opasnosti po život i zdravlje ljudi ili imovinu većeg opsega. Kriminalističke pretrage bez naloga dopušta Ustav samo u domu počinitelja kaznenog djela ako postoji "osnovana vjerojatnost" da se tamo nalaze dokazi (povezani s kaznenim djelom).

Zakon o krivičnom postupku detaljno regulira poduzimanje pretrage stana i osoba (čl. 196-200) propisujući da se te mjere mogu odrediti samo ako je vjerojatno da će se pretragom uhvatiti okrivljenik (dakle, osoba protiv koje postoji osnovana sumnja da je počinila kazneno djelo) ili da će se pronaći tragovi kaznenog djela¹⁷. Nezakonite pretrage sankcionirane su u kaznenom zakonu kao kazneno djelo protiv sloboda i prava građana. Prijedlog ZKP tu je zaštitu još pojačao predviđevši da se rezultati nezakonitih pretraga ne smiju upotrebljavati u kaznenom postupku kao dokazi, a niti dokazi za koje se iz tih rezultata saznalo.

U pogledu nepovredivosti poštanskog pismovnog i drugog komuniciranja u hrvatskom pravu postoji međutim samo ustavnopravna zaštita u čl. 36. st. 1. Ograničenja "nužna za zaštitu sigurnosti Republike ili provedbu kaznenog postupka", koja se primjenjuju u praksi, još uvijek nisu regulirana normama zakonskog ranga i na način kako to traži konvencijska praksa. Prilikom reforme 1976. godine, unesena je u materijalno kazneno pravo, pored inkriminacija narušavanja nepovredivosti stana, povrede tajnosti pisama i drugih pošiljaka, također i inkriminacija neovlaštenog prisluškivanja i tonskog (odnosno optičkog) snimanja. Potajno tehničko snimanje izvan kaznenog postupka ostalo je neregulirano i njegovo se dopuštenje nije moglo izvesti iz odredbe tadašnjeg čl. 214. ZKP o uzapćenju poštanskih pošiljki (koja je odredba preuzeta i u sadašnji hrvatski Zakon o krivičnom postupku) jer se ono odnosilo ili na telefonske razgovore, koji se suštinski razlikuju od pisma i drugih poštanskih pošiljki, ili na postavljanje posebnih prislušnih uređaja u pojedine prostorije, tzv. "ozvučenje". Tako je i pitanje smiju li se rezultati takvog snimanja (osim u slučajevima kada je ono, na temelju posebnih policijskih zakona, bilo određeno za potrebe državne sigurnosti) koristiti u kaznenom postupku kao dokazi, ostalo otvoreno. Na to pitanje davani su u domaćoj procesnoj teoriji različiti odgovori, uglavnom utemeljeni na analogiji s režimom nezakonito pribavljenih iskaza osoba.

¹⁷ Slično propisuje i Zakon o prekršajima u čl. 100-106.

Sudska praksa, naprotiv, u nekoliko je slučajeva pokazala kolebljivost; s jedne strane zabacivala je takve snimke zbog etičkih razloga, a s druge strane pokazivala je sklonost da pod utjecajem pogrešnog shvaćanja tzv. načela materijalne istine dopusti korištenje potajnih snimaka privatnih osoba u sudskom (građanskom i kaznenom) postupku. Zakonska osnovica za poduzimanje takvih mjera jest propis iz čl. 18. Zakona o unutarnjim poslovima od 27. svibnja 1991. (NN 29/1991, s kasnijim izmjenama i dopunama), koji diskrecijskoj ocjeni državne uprave posve prepušta odlučivanje o ograničenju temeljnog prava građana iz čl. 36. st. 1. Ustava. To je, dakako, protivno kako ustavnim postulatima, tako i zahtjevima koji izlaze iz konvencijske prakse.

Prijedlog ZKP predviđa da bi nalog za tajno tehničko snimanje (nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora odnosno sredstava za tehničko komuniciranje na daljinu, nadzor i tehničko snimanje prostorija te uporaba drugih metoda tajnih opservacija) mogao izdati samo istražni sudac ukoliko bi bili ispunjeni uvjeti navedeni u čl. 180. st. 1. i 181.: da se izvidi kaznenih djela "ne bi mogli provesti na drugi način ili bi bili skopčani s nesrazmjernim poteškoćama" te postoje osnove sumnje da je neka osoba sudjelovala u izvršenju određenih kaznenih djela (koja su definirana kao: (a) delikti protiv ustavnog poretka ili vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom za koja je predviđena kazna viša od pet godina zatvora; (b) ubojstva, razbojništva s teškim posljedicama, kaznena djela krivotvorenja novca, proizvodnje i raspačavanja opojnih droga, nezakonit promet oružja, predmeta obrane, primanje i davanje mita, prinude, ucjene i otmice te (c) svako kazneno djelo, zapriječeno kaznom zatvora preko pet godina - ako postoji osnovana sumnja da ga je počinila ili ga priprema grupa ili zločinačka organizacija). Nalog bi se izdavao pisanim obrazloženim rješenjem u kojem bi se morali specificirati podaci o osobi protiv koje bi se ova radnja poduzela te način, opseg i trajanje takve mjere. Njezino maksimalno trajanje bilo bi četiri mjeseca, osim u slučaju kada bi se iz važnih razloga mogla produžiti za najviše još tri mjeseca. Da se spriječe eventualne manipulacije s dobivenim podacima u slučaju kada oni nisu potrebni za svrhe krivičnog postupka, Prijedlog ZKP je predvidio njihovo uništenje. Mjera se ne bi mogla primijeniti na razgovore između okrivljenika i njegovog branitelja.

Posebno je u Prijedlogu riješeno pitanje tzv. "slučajnih nalaza" kod primjene ove mjere: prvo, podaci i obavijesti koji su zabilježeni njezinom primjenom, mogli bi se koristiti u kaznenom postupku samo za djela iz "kataloga" i drugo, ako bi ona pokazala podatke i obavijesti koji se odnose na neko drugo kazneno djelo, taj bi se dio snimke morao prepisati i dostaviti državnom odvjetniku samo kod kaznenih djela iz navedenoga "kataloga". Konačno, posebna procesna sankcija - neuporabljivost rezultata ove istražne radnje kao dokaza kod donošenja presude u slučajevima kada nije postupljeno po predviđenim formama, garantirala bi njihovo poštivanje.

Na taj bi način novo hrvatsko kazneno procesno zakonodavstvo udovoljilo svim zahtjevima iz konvencijske prakse. Međutim, potrebno je uskladiti zakonodavstvo o nacionalnoj sigurnosti budući da Zakon o unutarnjim poslovima sadrži u čl. 18. samo generalnu normu u pogledu nadzora nad *telefonskim razgovorima*, po kojoj "ministar unutarnjih poslova može, kada je to neophodno radi sigurnosti zemlje, rješenjem odrediti da se prema pojedinim fizičkim i pravnim osobama te tijelima poduzmu mjere kojima se odstupa od načela nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava komuniciranja i o tome, uz obrazloženje, u najkraćem mogućem roku obavještava predsjednika Republike". Tajno *snimanje* razgovora, međutim, uopće nije riješeno u tom zakonu. Zakon o uredu za nacionalnu sigurnost od 1. lipnja 1995. (NN 37/1995) također o tim pitanjima ne govori ništa. Stoga se može zaključiti da je to veliko područje *preventivne policijske djelatnosti* na kojem dolazi do značajnih ograničenja navedenog ustavnog prava još uvijek neregulirano na način koji traži Konvencija, te je potrebno izvršiti regulaciju posebnim zakonom slično rješenjima Prijedloga ZKP.

Napomena : Sabor RH je na svojoj sjednici 26.rujna 1997.usvojio Zakon o kaznenom postupku.

8.2.2. Obiteljskoppravna zaštita

Odredbama obiteljskog zakonodavstva u RH štiti se obiteljski život u zajednici roditelja i djece kad god je to moguće i potrebno, a donekle i održavanje obiteljskih veza u određenom krugu bliskih srodnika.

U Zakonu o braku i porodičnim odnosima (ZBPO) određeno je da maloljetna djeca imaju pravo živjeti sa svojim roditeljima.

Ako roditelji (bilo bračni ili izvanbračni) ne žive zajedno, ZBPO im priznaje pravo da, vodeći računa o interesu djece, sporazumno odluče kod koga će dijete živjeti. Brakorazvodnom sudskom postupku prethodi odvojeni postupak mirenja za koji je nadležna služba socijalne skrbi. U tom se postupku primjenjuje metoda posredovanja i nastoji očuvati spremnost bračnih drugova na suradnju i poslije prestanka braka razvodom. Djetetu koje ne živi u zajednici s oba roditelja omogućavaju se (sporazumom roditelja ili odlukom nadležnog tijela) susreti s odvojenim roditeljem.

Intervencije nadležnih tijela u obiteljske odnose precizno su određene, a ovlasti suda i službe socijalne skrbi jasno su razgraničene. Susreti odvojenog roditelja s djetetom mogu biti ograničeni, pa i zabranjeni samo radi zaštite zdravlja ili nekog drugog važnog interesa djeteta.

Roditeljima se može oduzeti pravo na čuvanje i odgoj djeteta odlukom službe socijalne skrbi iz razloga koji su zakonom pobliže određeni (ako su u većoj mjeri zapustili podizanje djeteta ili su zanemarili njegov odgoj). Trajanje te mjere ne mora u odluci biti određeno: taj će propis biti izmijenjen (u završnoj fazi je izrada Zakona o obiteljskim odnosima) u interesu što obnavljanja obiteljske zajednice.

Za mjeru lišenja roditeljskog prava nadležan je sud, a zakonske su pretpostavke: zlouporaba roditeljskog prava ili grubo zanemarivanje roditeljskih dužnosti. Pojam grubog zanemarivanja pobliže je u ZBPO određen i odnosi se na roditelja koji je napustio dijete, nije se brinuo o djetetu dulje od šest mjeseci ili je potpuno zanemario brigu za osnovne životne potrebe djeteta iako živi s njim u obiteljskoj zajednici.

Regulacijom postupaka radi utvrđivanja ili osporavanja očinstva odnosno materinstva otvorena je svim članovima obitelji mogućnost usklađivanja stvarnog stanja s pravnim, odredbama koje detaljno uređuju sporove o podrijetlu djeteta.

Interes djeda i bake da ostvare susrete s unucima također je zakonom zaštićen i to u slučaju smrti njihova sina i kćeri, ako preživjeli roditelj djece neopravdano odbija suradnju s obitelji umrlog roditelja.

Djeci bez roditeljske skrbi namijenjen je institut posvojenja; taj se odnos može zasnovati samo ako je to korisno za dijete. Taj kriterij vrijedi i kad su posvojitelji strani državljani. Nakon lišenja roditeljskog prava posvojenje se može zasnovati i bez pristanka roditelja, a pristanak roditelja nije potreban niti ako roditelj ne živi s djetetom, a dulje od šest mjeseci se ne brine za dijete. Kad god je roditelj ovlašten dati pristanak na posvojenje sudjeluje kao stranka u postupku posvojenja.

Zakonske odredbe o pravnim učincima izvanbračne zajednice žene i muškarca specifičan su izraz zaštite prava na poštovanje privatnog života. Brak i izvanbračna zajednica nemaju iste pravne učinke, no izvanbračni partneri imaju pravo na međusobno uzdržavanje (uz pretpostavke koje su pobliže određene) te na stjecanje i diobu zajedničke imovine (za koju vrijedi bračno-imovinski režim). Može se zaključiti da su propisi kojima je uređeno obiteljsko pravo Republike Hrvatske u skladu sa zahtjevima čl. 8. Konvencije.

Novo hrvatsko obiteljsko zakonodavstvo zasnovat će se na sličnim načelima kao i ZBPO. Poboljšanja će uslijediti na području većeg uvažavanja prava djece, kao i bolje zaštite prava osoba lišenih poslovne sposobnosti.

a) Praksa Suda se povodom zahtjeva transseksualaca da im se promijeri navod o spolu u državnim upisnicama mijenjala u smjeru sve većeg uvažavanja prava transseksualaca. Odredba čl. 38. hrvatskog Zakona o državnim maticama (NN 96/1993) predviđa da se navodi u izvodu iz matice rođenih mogu naknadnim upisom izmijeniti zbog činjenica koje su nastale ili su postale poznate nakon izvršenog temeljnog upisa. Prema odredbi čl. 32. st. 5. Naputka za provedbu Zakona o državnim maticama (NN 107/1993) izričito predviđa i upis promjene spola "na temelju rješenja nadležnog županijskog odnosno gradskog ureda. Rješenje o upisu promjene spola u maticu rođenih donosi se na temelju odgovarajuće medicinske dokumentacije." Jedan takav zahtjev već je pozitivno riješen u Zagrebu 1994. godine.

b) Komisija i Sud su ustvrdili da su seksualni identitet i odnos sastavni dio prava na privatnost i stoga zaštićeni čl. 8. st. 1. Konvencije, ali da se mogu i ograničiti u skladu sa odredbom stavka 2. istog članka. U slučaju *Dudgeon i Norris* Sud je velikom većinom glasova odlučio da je kažnjavanje dobrovoljnog seksualnog odnosa između dvije punoljetne osobe starije od 21 godine protivno pravu na privatnost sadržanom u čl. 8. st. 1 Konvencije. No oba ova slučaja ostavila su otvorenim pitanje dobne granice (21 godina nije univerzalna dob punoljetnosti u članicama Vijeća Europe) te različitosti u reguliranju heteroseksualnih i homoseksualnih odnosa.

KZ koji je na snazi različito regulira heteroseksualne i homoseksualne odnose, dok Prijedlog KZ više ne pravi ovu razliku. Hrvatsko kazнено zakonodavstvo ne predviđa kaznenu odgovornost za dobrovoljne homoseksualne odnose između punoljetnih osoba (punoljetnost se stječe s 18 godina u RH).

Iako se dobrovoljna homoseksualna aktivnost ne kažnjava, pravni sustav ne predviđa pravne učinke životnih zajednica osoba istog spola, ali to nije u suprotnosti s čl. 8. Konvencije.

c) Prosuđujući tužbe povodom odbijanja postupaka za promjenu osobnog imena te za promjenu osobnog imena nakon sklapanja braka Komisija i Sud procjenjivali su razumnost i opravdanost ograničenja koje je predvidjela država, no za bračne drugove je važno da odredbe o osobnom imenu bračnih drugova ne smiju biti diskriminirajuće (čl. 14. Konvencije) s obzirom na spol.

Hrvatsko obiteljsko zakonodavstvo pruža bračnim drugovima najširu mogućnost izbora prezimena nakon sklapanja braka, cijeneći njihov sporazum o redosljedu korištenja prezimena (čl. 30. Zakona o braku i porodičnim odnosima).

d) U slučaju *Brüggemann i Scheuten* Komisija je razmatrala pitanje da li je ograničavanje prava na pobačaj u suprotnosti sa ženinim pravom na privatnost.

Komisija je zaključila da ograničavanje u određenim slučajevima prava na pobačaj nije suprotno pravu na privatnost zagaraniranom člankom 8. Konvencije, odnosno da trudnoća kao takva nije samo stvar privatnog života majke. U tom smislu propisi koji određuju prekid trudnoće u Republici Hrvatskoj (Zakon o zdravstvenim mjerama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece – NN 18/1978) po kojima je prekid trudnoće moguć do desetog tjedna od dana začeća, a nakon toga samo po odobrenju komisije ukoliko je u opasnosti život ili zdravlje žene, ukoliko bi se rodilo malformirano dijete ili je trudnoća posljedica kaznenog djela, nisu u suprotnosti s člankom 8. stavak 1. Konvencije. Prijedlog o prekidu trudnoće predviđa mogućnost pobačaja uz obvezno prethodno savjetovanje žene.

e) U više navrata Komisija i Sud izjasnili su se o odnosu između prikupljanja i korištenja osobnih podataka i prava na privatnost. Korištenje u bilo koju svrhu podataka koje država sakupi dok se osoba nalazi u javnosti ili javno djeluje ne smatra se suprotnim pravu na privatnost.

Važeći Zakon o izvršenju kaznenih sankcija u RH ne sadrži odredbu o tajnosti podataka. Povodom možebitnog postupka Komisija i Sud bi to mogli okarakterizirati protivnim čl. 8. Konvencije stoga bi ova odredba valjala naći svoje mjesto u Prijedlogu zakona o izvršenju sankcija.

f) Pri pravnom uređenju obiteljskog života države stranke uživaju visok stupanj autonomije.

Pojam "obiteljski život" obuhvaća "u najmanju ruku veze između bliskih srodnika, na primjer između djedova i unuka, budući da srodstvo može imati značajnu ulogu u obiteljskom životu. Dok su preci i potomci jednostavnije dobijali zaštitu svojeg obiteljskog života, srodnici pobočne loze morali su ga dodatno dokazivati u postupcima pred Komisijom i Sudom.

Osnovni element prosudbe postoji li obiteljski život je činjenični, odnosno da osobe koje se pozivaju na zaštitu obiteljskog života isti već uživaju.

Hrvatsko obiteljsko pravo izrijekom štiti pravo na zajednički (obiteljski) život roditelja i djece, a ako to zbog opravdanih interesa djece, odnosno roditelja, nije moguće, vid obiteljskog života ostvaruje se održavanjem osobnih odnosa roditelja s djetetom. U slučaju smrti roditelja zaštićeno je i pravo na osobne odnose bake i djeda, a prema praksi nadležnih upravnih tijela djedu i baki priznaje se položaj stranke u postupku zasnivanja posvojenja njihova unuka.

g) U praksi primjene Konvencije nije bilo sporno da diskriminacija djece koja imaju izvanbračan status predstavlja i povredu prava na obiteljski život. Od 1974. godine u Hrvatskoj izjednačen je pravni položaj djece bez obzira na njihovo podrijetlo i u odnosu na treće (a ne samo u odnosu na roditelje, kao do tada).

U slučajevima koji su se vodili povodom utvrđivanja podrijetla djeteta od oca Sud je potvrdio da sporovi o očinstvu dolaze pod zaštitu čl. 8. jer su vezani uz privatni život tužitelja te da je pravo država stranaka Konvencije da u okviru načela razmjernosti različito uređuju pretpostavke za pokretanje sporova o očinstvu.

Hrvatsko obiteljsko pravo predviđa razrađen sustav pretpostavaka pod kojima zainteresiranim osobama (majci i ocu djeteta, djetetu, osobama koje smatraju da su roditelji djeteta te organu starateljstva) daje pravo da sudjeluju u postupcima o utvrđivanju podrijetla djeteta. Pravo na tužbu vremenski je ograničeno zbog pravne sigurnosti, no (različiti) rokovi su pomno odabrani uz uvažavanje interesa svih osoba, a osobito interesa djeteta.

Nesklonost organa starateljstva da u vrijeme maloljetnosti djeteta djetetu postavi skrbnika za poseban slučaj koji bi pokrenuo postupak za utvrđivanje podrijetla djeteta suprotno je shvaćanju Suda u slučaju Kroon kako poštovanje obiteljskog života zahtijeva da biološka i društvena stvarnost ima prednost pred pravnom predmnijevom koja je "... suprotna utvrđenim činjenicama izeljama onih na koje se odnosi, a uz to nikome ne koristi".

Pravno uređenje položaja izvanbračne djece u skladu je s čl. 8. i čl. 14. Konvencije, no u praksi organ starateljstva ne koristi uvijek zakonsko ovlaštenje da omogući djetetu da putem skrbnika za poseban slučaj utvrdi svoje podrijetlo.

h) U slučajevima poduzimanja mjera za zaštitu dobrobiti djeteta, točnije zbog oduzimanja djeteta od roditelja, Sud je smatrao da je nužno da se roditeljima omogući sudjelovanje u postupcima kojima se ograničava njihovo roditeljsko pravo, te da roditeljima i nakon izricanja mjere u načelu treba dopustiti održavanje osobnih odnosa s djetetom. U Republici Hrvatskoj roditelji imaju pravna sredstva kojima se u upravnom i sudskom postupku mogu braniti od zahvata državnih tijela u roditeljsko pravo, no ostaje spoznaja da nadležna tijela oklijevaju izreći mjere za zaštitu interesa djeteta jer i više nego što je potrebno poštuju privatnost obitelji te nerado ograničavaju roditeljsko pravo, ne štiteći dovoljno interes djeteta.

i) Pravo na poštovanje obiteljskog života razmatrano je i s obzirom na postupke deportacija, odnosno s obzirom na davanje dozvole boravka. Sud je istaknuo da mora postojati razmjernost između opravdane svrhe te kršenja poštovanja prava na obiteljski život. Ipak, ako postoji mogućnost da se uspostavi obiteljski život u državi čiji su tužitelji državljani ne postoji dužnost tužene države stranke da dopusti useljenje bračnog druga u tu državu stranku.

Zbog raspada bivše SFRJ i ratnih događanja bilo je više pritužbi na povrede prava na poštovanje obiteljskog života zbog uskraćivanja državljanstva, pa i dozvole boravka u Republici Hrvatskoj. Povodom nekih tužbi postupao je i Ustavni sud RH donoseći pravorijeke različita sadržaja, ovisno o konkretnom slučaju.

j) Česte su tužbe kojima se zatvorenici pozivaju na povredu čl. 8. Konvencije, odnosno na povredu prava održavanja bračnog života. Komisija dopušta zabranu posjeta bračnog druga ako je ta zabrana u skladu s odredbama čl. 8. st. 2. Konvencije. Iako Komisija sa simpatijama i odobravanjem gleda na poboljšanje uvjeta i mogućnosti održavanja bračnih odnosa zatvorenika, odbila je kao neosnovanu tužbu da bi se zabranom održavanja seksualnog odnosa bračnih drugova u zatvoru kršila odredba čl. 8. st. 1. Konvencije. Ovakve zabrane moguće su i po zakonodavstvu Republike Hrvatske, ali kao što vidimo one se ne smatraju suprotnima čl. 8. Konvencije.

k) Odbijanje države da podnositelju zahtjeva dodijeli dozvolu za stanovanje u vlastitoj kući predstavlja povredu prava na poštovanje doma u slučaju Gillow. Komisija je povodom međudržavne tužbe Cipra protiv Turske odlučila da je Turska sprečavanjem fizičke mogućnosti povratka prognanika na Sjeverni Cipar povrijedila pravo na poštovanje doma zajamčeno u čl. 8. st. 1. Konvencije (Izvješće Komisije Cipar protiv Turske 1976.) Ustavni sud je svojom odlukom od 25. rujna 1997. godine ukinuo sporne odredbe navedenog zakona kao neustavne.

Primjena Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom (NN 73/1995) bila je povodom nezadovoljstva vlasnika stanova koji nisu mogli slobodno koristiti svoj dom.

Neka rješenja Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom neopravdano limitiraju slobodu korištenja vlastitog doma, te sukladno tome nisu sukladni članku 8. Konvencije.

Taj zakon onemogućuje građanima (vlasnicima kuća ili stanova te stanarima u društvenim stanovima) povratak u dom napušten nakon 17. 8. 1990. Naime, takve (napuštene) stambene jedinice koriste se za prepuštanje (privremeno) drugim osobama. Prema navodima iz tužbi vlasnicima odnosno ranijim korisnicima stanova nije omogućeno da sudjeluju u postupku utvrđivanja okolnosti koje su dovele do napuštanja imovine, pa je taj zakon suprotan odredbama članka 8. Konvencije.

l) Poseban problem predstavlja dopisivanje zatvorenika. Ustanovljeno je pravo zatvorenika na dopisivanje s odvjetnikom i sudskim tijelima bez cenzure, dok dopisivanje nepravnog karaktera podliježe određenim ograničenjima. Postavlja se pitanje da li ograničenja prava na dopisivanje proizlaze samo iz čl. 8. st. 2. Konvencije ili i iz čl. 5. Po mišljenju Suda čimbenici čl. 8. st. 2. Konvencije koji čine nužnim ograničenje prava na dopisivanje su interes javne sigurnosti prevencija nereda i zločina.

Nakon izmjena Zakona o izvršenju kazne zatvora iz 1990. odredbe koje se u RH odnose na dopisivanje zatvorenika u skladu su s čl. 6. i 8. Konvencije te Europskim zatvorskim pravilima.

Europska zatvorska pravila unose kao novinu predaju tužbi, žalbi, podnesaka u zaštićenoj kuverti upravi zatvora, sudu ili drugim organima (čl.43/3). Suprotno je pravu na tajnost dopisivanja što zatvorenici u Republici Hrvatskoj po važećem Zakonu o izvršenju krivičnih sankcija molbe, predstavke i druge podneske te tužbe zbog povrede svojih prava ulažu raznim tijelima, u što je uključen i sud, preko uprave zatvora (čl. 157. st. 1.). Uprava zatvora ni u kojem slučaju ne bi smjela cenzurirati podneske koji se podnose sudu i drugim državnim i javnim tijelima jer bi se time povrijedilo ustavom garantirano pravo slobodnog pristupa tim tijelima (čl. 46. Ustava RH) te zajamčena sloboda i tajnost dopisivanja koja se može ograničiti samo zakonom u slučaju nužnosti zaštite sigurnosti RH ili provedbe kaznenog postupka (čl. 36. Ustava RH). Zadovoljava li podnesak sve pravne uvjete, treba odlučiti sud, a ne uprava zatvora. Zbog svega rečenog ulaganje navedenih podnesaka preko uprave zatvora nema druge svrhe doli psihički negativnog djelovanja na zatvorenike, a to nije dopuštena svrha. Stoga tu odredbu treba izbaciti iz Zakona o izvršenju kazne zatvora.

m) Imajući u vidu da pojedina ograničenja prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života moraju biti "propisana zakonom" i nužna u demokratskom društvu radi zaštite interesa navedenih u članku 8. stavak 2. Konvencije, zamjetljivo je da navedena ograničenja nisu dostatno zakonski regulirana u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Stoga je potrebno razmotriti usvajanje zakone kojima će se popuniti ova zakonska praznina, te time osigurati puna sukladnost zakonodavstva s Konvencijom.

8.2.3. *Ustavnosudska praksa*

Uvid u odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske koje su iz razdoblja 1994-1996. pokazuje da su se građani obratili Ustavnom sudu radi zaštite prava iz članka 8. Konvencije u malom broju slučajeva (ukupno deset).

Bez jasnog razgraničenja među pravnim kvalifikacijama povreda prava, tj. utužuje li se povreda ustavne odredbe o štovanju i pravnoj zaštiti osobnog i obiteljskog života (čl. 35. Ustava RH) ili povreda odredbe o osobitoj zaštiti obitelji (čl. 61. Ustava RH), dio slučaja odnosi se na pitanje državljanstva (ukupno 4). Naime, temeljni razlog obraćanja Ustavnom sudu RH bilo je nezadovoljstvo građana odlukama nadležnih tijela o prijemu u hrvatsko državljanstvo.

Zahtjevima za prijem u hrvatsko državljanstvo nije bilo udovoljeno zato što podnositelji ustavnih tužbi nisu ispunjavali jedan od uvjeta iz Zakona o hrvatskom državljanstvu (članak 8. stavak 1. točka 3.), tj. nisu imali prijavljeni boravak u RH u trajanju od najmanje pet godina prije podnošenja zahtjeva (NN br. 53/1991, 70/1991, 70/1991, 28/1992 i 113/1993). Radi bolje zaštite prava na poštovanje obiteljskog života trebalo bi u Zakonu o hrvatskom državljanstvu navesti važne razloge zbog kojih boravak u Republici Hrvatskoj nije prijavljen. Ovo bi osobito vrijedilo za slučajeve kad su roditelji propustili prijaviti boravak svoje djece, koja su tek kasnije, kao već punoljetni građani, ustanovili da nemaju dokaza o prijavi boravka u Republici Hrvatskoj iako su u njoj stvarno boravili i dulje od posljednjih pet godina. Ustavni sud u svojoj praksi smatra da u takvim slučajevima i pored izričitih zakonskih odredaba, propise treba primjenjivati *in favorem* osoba u pitanju.

U jednom slučaju povodom za ustavnu tužbu bilo je nezadovoljstvo roditelja (oca) kome nakon razvoda braka sud nije povjerio djecu na čuvanje i odgoj. Smatrao je, neopravdano, da je sudskom odlukom u "korist" majke povrijeđeno načelo jednakosti građana pred zakonom (članak 14. Ustava RH) i načelo osobite zaštite obitelji (članak 61. Ustava RH).

Za tri primjera postupaka pred Ustavnim sudom ukratko se može reći da su vođeni zbog određenih imovinskih potraživanja i da sadržajno nisu povezani s pojmom poštovanja obiteljskog života (zahtjevi su bili:

- priznavanje prava na dodatni porodijski dopust mimo zakonskih pretpostavaka,
- obiteljska mirovina iza pokojne izvanbračne žene te oslobodenje od plaćanja kamata u vezi s doprinosima za mirovinsko osiguranje).

Zaštita prava na nepovredivost doma (članak 34. Ustava RH) zatražena je u dva slučaja, no u oba su ustavne tužbe bile odbijene jer tužitelji za priznavanje prava na stan nisu ispunjavali uvjete iz stambenog zakonodavstva.

9. *Sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi: Članak 9.*

Svatko ima pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi; to pravo uključuje slobodu da se promjeni vjeroispovjed ili uvjerenje i slobodu da se pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, iskazuje svoja vjeroispovjed ili uvjerenje bogoslužjem, poučavanjem, praktičnim vršenjem ili obredima.

Sloboda iskazivanja vjeroispovijedi ili uvjerenja podvrgnut će se samo takvim ograničenjima koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa javnog reda i mira, zaštite javnog reda, zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih.

9.1. *Pravna zaštita slobode misli, savjesti i vjeroispovijedi u hrvatskom zakonodavstvu*

Moderna zapadna društva toleranciju, različitost i štovanje osobnih vrijednosti drže tečevinom civilizacije. Pluralistička demokratska društva tu tečevinu drže i političkim načelom konstituiranja poretka. Nema demokracije bez slobode mišljenja i savjesti, što je formulirano u kontinuitetu od Deklaracije o pravima čovjeka i građanina (1789), do Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1966), te UN Deklaracije o eliminiranju svih oblika netolerancije i diskriminacije na temelju vjeroispovijedi ili uvjerenja (1981); međutim, posebno eksplicitno u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima čime je moralni i politički zahtjev pretočen u pravne odredbe.

Ustav Republike Hrvatske preuzima tečevine demokratske slobode mišljenja savjesti i vjeroispovijedi. U četiri posebna članka reguliraju se ta pitanja. U članku 38. u stavku 1. navodi: "Jamči se sloboda mišljenja i izražavanja misli." U druga tri stavka istog člana daje se ustavno jamstvo slobode izražavanja misli (o čemu se referira u analizi članka 10. Konvencije).

U članku 40. Ustava pak navodi se: "jamči se sloboda savjesti i vjeroispovijedi i slobodno javno očitovanje vjere ili drugog uvjerenja", a u članku 41. formulira se načelo odvojenosti države i crkve: "Sve vjerske zajednice jednake su pred zakonom i odvojene od države". U stavku 2. istog ustavnog članka navodi se: "Vjerske zajednice slobodne su, u skladu sa zakonom javno obavljati vjerske obrede, osnivati škole, učilišta, druge zavode, socijalne i dobrotvorne ustanove te upravljati njima, a u svojoj djelatnosti uživaju zaštitu i pomoć države."

Hrvatska priznaje i prigovor savjesti pri služenju vojnog roka, štoviše to pravo je zajamčeno ustavnom odredbom. Ustav Hrvatske u članku 47. navodi: "Vojna obveza i obrana Republike dužnost je svih za to sposobnih građana".

Dopušten je prigovor savjesti onima koji poradi svojih vjerskih ili moralnih nazora nisu pripravnici sudjelovati u obavljanju vojničkih dužnosti u oružanim snagama. Te su osobe obavezne ispunjati druge dužnosti određene zakonom.

Odrediti pojam savjesti naizgled ne predstavlja pravno već filozofsko pitanje, ali obje razine su neodvojivo povezane. Jednostavno rečeno u filozofskom smislu to je pravo prihvatiti intelektualni stav prema vlastitom izboru, pravo svake osobe da misli i kaže ono što smatra istinom. U pravnom smislu određenje pojma "savjesti" nije sasvim logički precizno definirano od Suda i Komisije budući da se pitanje nije pojavilo kao samostalan zahtjev - mišljenje je unutarnje stanje pojedinca koje tek postaje vidljivo njegovim očitovanjem te se obično odluka donosila temeljem rasprave prema članku 10. konvencije - ili u svezi s drugim odredbama Konvencije. Indirektno, pojam je negativno utvrđen u "belgijskom lingvističkom slučaju" kada je Sud odbio prihvatiti shvaćanje da ograničenje uporabe izabranog jezika (korištenje materinjeg jezika u službenoj komunikaciji s vlastima) predstavlja kršenje slobode mišljenja. S druge strane Komisija i Sud smatraju da se ne radi o redundantnoj zaštiti načela *cogitationis poenam nemo patitur* (mada je i to načelo sadržano) već o širem poimanju slobode mišljenja koja uključuje slobodu da se mišljenje iskaže, da se vjeruje i uvjerenje iskazuje slobodno (prema članku 10. Konvencije).

Sloboda vjeroispovijedi je uži, podređeni pojam koji uključuje javno bogoslužje, poučavanje i slobodu obreda.

Sud je praksom utvrdio tri skupine specifičnih tumačenja pojma "slobode vjeroispovijedi" koja je temelj tumačenja i primjene članka 9. Konvencije. Prvo se tiče pitanja da li je pojedini građanin dužan pomagati službenu državnu crkvu. Naime neke zemlje tradicijom zadržavaju ustavno određenje državne crkve (npr. Norveška i Švedska) te temeljem te odredbe iz proračuna pomažu djelatnost crkve. Sud je glede tog pitanja utvrdio da nema dužnosti pojedinca da se deklarira kao pripadnik crkve, odnosno da se moraju utvrditi mehanizmi koji omogućavaju pojedincu da napusti crkvu. Budući da je ustavnom odredbom crkva odvojena od države u Hrvatskoj se to pitanje ne postavlja.

Drugo je pitanje da li je pojedinac, građanin, dužan davati financijski doprinos, porez ili neku taksu, izravno ili posredno državnoj crkvi.

Prema članku 47. stav 1. i 2. pravni poredak Republike Hrvatske ne poznaje mogućnost uvođenja crkvenog poreza. Posredna mogućnost, odnosno da se iz državnog proračuna pomažu određene aktivnosti vjerskih zajednica uvjetovana je načelom navedenim u članku 41. stavak 1. Ustava, te smatramo da u pravnom poretku Republike Hrvatske u tom pogledu prihvat odredbi Konvencije nije sporan.

9.2. Prigovor savjesti

Treće važno područje na koje se proteže primjena članka 9. jest primjena slobode mišljenja i vjeroispovijedi određena kao prigovor savjesti. Premda se obično prigovor savjesti vezuje s odbijanjem služenja vojnog roka (apsolutno ili relativno) on se odnosi i na druge slučajeve (liječnici koji odbijaju neke poslove, farmaceuti, vojnici) .

Opći stav Vijeća Europe (Preporuka R 8 (87)) je da sve osobe koje podlježu vojnoj obvezi u slučaju prigovora savjesti imaju pravo da im se omogući civilno služenje vojnog roka pod specificiranim uvjetima postupka i uvjeta obavljanja civilne službe.

Hrvatsko zakonodavstvo temeljm članka 47. stavak 2. Ustava dopušta prigovor savjesti. U Zakonu o narodnoj obrani (NN 57/1996) utvrđeno je da se obveze vojnog roka oslobađaju svećenici uz uvjet pismenog očitovanja. Temeljm članka 81. istog Zakona postoji pravo isticanja prigovora savjesti. Zakon takve osobe naziva obveznicima civilne službe, koja se može obavljati ili u oružanim snagama bez nošenja i uporabe oružja (članak 82) ili u drugim, ustanovama (navedenim Pravilnikom o određivanju pravnih osoba u kojima se može obavljati civilna služba u Republici Hrvatskoj, NN 23/1995 i 35/1995). Zahtjev za civilno služenje podnosi se nevojnoj instanci, odnosno Povjerenstvu za civilnu službu pri Ministarstvu pravosuđa, 90 dana po uvođenju u vojnu evidenciju. Povjerenstvo imenuje Ministarstvo pravosuđa. Razloge zahtjeva treba učiniti uvjerljivim. Nadležni uređ je prema Zakonu (članak 84.) dužan regrute uputiti na njihova prava civilnog služenja vojnog roka. Predviđen je postupak razmatranja zahtjeva i navodi se mogućnost žalbe (članak 86) tijelu kojeg imenuje Vlada Republike Hrvatske. U svemu tome Republika Hrvatska slijedi pravnu regulaciju i praksu koja je u skladu s Konvencijom. Međutim, Zakon i propisi predviđaju stegovne i kaznene mjere za vojne obveznike dakle i za osobe na civilnom služenju vojnog roka koji mogu biti tumačeni suprotno praksi Suda za ljudska prava, te bi trebalo donijeti posebne akte kojima se ta pitanja uređuju specifično za osobe koje ulažu prigovor savjesti, odnosno izostaju provedbeni propisi za civilno služenje vojnog roka, što stvara pravnu prazninu i nesigurnost.

10. Sloboda izražavanja: članak 10.

Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj članak ne sprečava države da podvrgnu režimu dozvola ustanove koje obavljaju djelatnosti radija ili televizije te kinematografsku djelatnost.

Kako ostvarivanje tih sloboda obuhvaća dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprečavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi čuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti.

10.1. Prava obuhvaćena člankom 10. Konvencije

Sloboda izražavanja jedna je od temeljnih sloboda zaštićenih u svakom demokratskom društvu, jer bez otvorenosti i tolerancije za različita mišljenja, spremnosti i mogućnosti davanja i primanja informacija nema ni demokratskog i otvorenog društva.

Budući da se radi o ljudskom pravu koje je temeljem ostvarivanja mnogih drugih prava i sloboda, praksa tumačenja odredbi Konvencije upućuje na ekstenzivnu interpretaciju te odredbe, širenje definicije slobode izražavanja i nastojanje da se sloboda izražavanja i informiranja koristi kao glavni mehanizam poticanja procesa demokratskog otvaranja društva; dakle, kao sredstvo političke intervencije u promicanju demokracije prema standardima Konvencije.

Važni koraci u promidžbi značenja prava na izražavanje, osobito glede javnih medija, poduzeti su i tijekom Konferencija ministara za medije država članica Vijeća Europe u Beču (1986), Helsinkiju (1988), Nikoziji (1991) i Pragu (1994) koje su svojim rezolucijama (11) i preporukama (4) svatile pozornost na presudno značenje članka 10. Konvencije u Europi.

Posebno je značajno prihvaćanje od strane Odbora ministara Vijeća Europe Deklaracije o slobodi izražavanja i informiranja (29.04.1982) koja kao glavnu zadaću izričito navodi (točka 3) "*mjere kolektivnog provođenja slobode izražavanja i informiranja provođenjem nadzora provedbe koji se povjerava organima Konvencije*".

Deklaracija i Akcijski plan s Konferencije ministara za medije (Prag, 1994) posebno upozorava na potrebu transparentnosti vlasništva i kontrole nad medijima, sprečavanje koncentracije kontrole, slobodu pristupa informacijama kojima raspolažu javne vlasti, zaštitu izvora podataka datih novinarima, zaštitu autorskih prava i borbu protiv piratskog korištenja, te sprečavanje prikazivanja nasilja u medijima.

Članak 10. često je u svezi s drugim člancima Konvencije. Članak 14. koji su često tužitelji navodili u svezi s člankom 10. ni u jednom slučaju Komisija i Sud nisu našli povrijeđenim. Naime, smatrali su kako, ukoliko se utvrdi povreda članka 10., nema potrebe dodatno ispitivati da li je prekršen i članak 14. Konvencije. Zanimljiv je odnos tog članka sa člankom 17. kojem je temeljna svrha spriječiti zloupotrebu prava zaštićenih Konvencijom. Članci 15. i 16. dopuštaju derogaciju prava izražavanja u slučajevima ratnog stanja ili opasnosti, odnosno navode kako članak 10. ne sprečava državu od ograničavanja političke aktivnosti stranaca (koja ostaje nedefinirana do sada). Može postojati povezanost s člancima 8. i 6, kao i člankom 3. Protokola 1. Isto tako, članci 9. i 11. su tijesno povezani sa svrhom i ciljem članka 10., na način da je ostvarivanje prava zajamčenih tim člankom nemoguće u koliko se ne poštuje pravo na slobodu izražavanja.

10.2.1. Ustavnopravna zaštita

U temeljnim odredbama Ustava Republika Hrvatska prihvaća slobodu izražavanja kao opću demokratsku tečevinu. "Jamči se sloboda mišljenja i izražavanja misli. Sloboda izražavanja misli obuhvaća osobito slobodu tiska i drugih sredstava priopćavanja, slobodu govora i javnog nastupa i slobodno osnivanje svih ustanova javnog priopćavanja. Zabranjuje se cenzura. Novinari imaju pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji. Jamči se pravo na ispravak svakomu komu je javnom viješću povrijeđeno Ustavom utvrđeno pravo."(članak 38.).

U samom tekstu Ustava Republike Hrvatske pravo izražavanja definira se kao sloboda mišljenja i izražavanja misli, te sloboda tiska i drugih sredstava priopćavanja i sloboda govora, ali se dodaje i "sloboda javnog nastupa i slobodno osnivanje ustanova javnog priopćavanja" što su prava koja se tiču nekih drugih odredbi Konvencije. Ustavnu odredbu osim toga treba tumačiti i u svjetlu odredbi 14. do 20. Ustava osobito članka 16. Ustava koji utvrđuje da se u Republici Hrvatskoj "slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje", te članka 39. "Zabranjeno je i kažnjivo svako pozivanje ili poticanje na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti." Naizgled ove odredbe čak strože od Konvencije određuju uvjete ograničenja sloboda i prava, pa i prava na informiranje i izražavanje, jer ne spominje uvjete kao što su "nužni u demokratskom društvu" i ne spominje uvjete "teritorijalnog integriteta", prevenciju "nemira ili kriminala" i sl.

U navedenom smislu, dakle, ne postoje ustavne zapreke, već suprotno, postoji ustavni zahtjev i pretpostavka priznanja i primjene odredbe članka 10. Konvencije u pravnom poretku Republike Hrvatske.

10.2.2. Zaštita prava na slobodu izražavanja kroz ostale pravne propise

U Republici Hrvatskoj osnovni akt koji regulira navedenu oblast je Zakon o javnom priopćavanju (NN 83/1996). U postupku donošenja zakona bilo je niz inicijativa i prijedloga za njegovo nadopunjavanje, i pozivanja na europsku razinu zaštite prava (npr. Hrvatsko novinarsko društvo) ali je predlagatelj izričito naveo "da se zakon temelji na hrvatskom Ustavu i dokumentima Vijeća Europe".

Članak 10. ne navodi posebno oblike i sadržaje prava na informiranje, te otuda niti posebno ne navodi pravo na slobodno izražavanje političkih stavova i političku promidžbu. Prije svega to se odnosi na zahtjev poticanja pluralizma, raspravu o političkim pitanjima, a potom i osobama, nositeljima političkih funkcija i drugim dužnosnicima.

Granice prihvatljive kritike tako su šire u pogledu političara nego kada se radi o privatnim osobama. Za razliku od potonjih, i novinari i javnost općenito pomno ispituju svaku riječ i čin političara koji su tome neizbježno i svjesno podvrgnuti. Članak 10.st.2. istina omogućava zaštitu ugleda drugih...što se odnosi i na političare...ali u ovakvim slučajevima zahtjevi takve zaštite trebaju biti odvuđnuti prema važnosti interesa javne rasprave o političkim pitanjima. Kao što kasnije navodimo, Sud razlikuje iznošenje činjenica i dokazivanje njihove istinitosti i vrijednosnih sudova, čiju je istinitost nemoguće dokazati.

Hrvatski Zakon o javnom priopćavanju zadovoljava zahtjev poticanja pluralizma (članak 7) i treba ga smatrati sukladnim stavovima Konferencije ministara u Beču (1986), Helsinkiju (1988), Nikoziji (1991) i Pragu (1994). Prednost Zakona je svakako i pomno uređen postupak pred sudovima. Praksa Ustavnog suda republike Hrvatske ide u istom smislu.

Zakon o javnom priopćavanju (NN 83/1996) u osnovi slijedi načela Konvencije.

U članku 1. Izrijekom se jamči sloboda javnog priopćavanja. Sloboda javnog priopćavanja obuhvaća osobito slobodu izražavanja misli, slobodu prikupljanja, istraživanja, objavljivanja i širenja informacija, slobodu tiskanja i rasparčavanja tiska i drugih javnih glasila, te proizvodnju i emitiranje radijskog i televizijskog programa, slobodu primanja ideja i informacija, kao i slobodu osnivanja pravnih osoba za obavljanje djelatnosti javnog priopćavanja.

Zakon, u članku 5, obvezuje tijela zakonodavne izvršne i sudbene vlasti i sva druga tijela koja imaju javne ovlasti te lokalnu samoupravu, da novinarima, pod jednakim uvjetima, učine dostupnim informacije o radu. Pri tome odgovorne su za točnost i potpunost datih informacija. Štoviše ovlaštene osobe dužne su dati takve informacije, a ako to odbiju dužne su dati pismeno obrazloženje odbijanja uz navedene razloge. Novinari imaju i pravo na žalbu tijelu određenom zakonom, ali takvo tijelo zasada nije određeno a u posebnim zakonima, po našem saznanju, takvih odredbi nema.

Zakon zabranjuje (članak 4) da se prisilom ili zloupotrebom položaja, ili na bilo koji drugi način, utječe na tijek ili sadržaj javnog priopćavanja. O povredama slobode javnog priopćavanja odlučuje sud.

U članku 7. Izričito se navodi: "Država će poticati raznovrsnost tiska, radija i televizije i drugih javnih glasila". Zbog postojećih političkih okolnosti od posebnog je značenja stavak 3. tog zakona koji kaže: "Država će, sukladno uvjetima propisanim posebnim zakonom, materijalno pomagati izdavanje tiska i drugih javnih glasila te proizvodnju i emitiranje programa radijskih i televizijskih programa u jeziku i pismu etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina te osigurati uvjete za izdavanje sredstava javnog priopćavanja namjenjenih izvješćivanju osoba s posebnim potrebama, kao i pripadnika drugih društvenih i kulturnih skupina."

Zakon regulira i četiri osnovna prava novinara: pravo da se odbije izvršiti nalog suprotan etici i pravilima novinarskog zanimanja, zaštitu ugleda autora i zaštitu izvora informacije, pravo na izražavanje stajališta.

Novinar ima pravo odbiti (članak.10) napisati, osdnosno pripremiti ili sudjelovati u oblikovanju priloga kojega se sadržaj protivi pravilima novinarskog zanimanja i etike. U takvom sklučaju poslodavac mu ne može oikazati ugovor o radu, umanjiti plaću ili izmjeniti položaj u uredništvu.

Štiti se pravo autora. Prilog kojega je smisao promjenjen ne smije se objaviti pod imenom autora bez njegova pristanka. Odgovornost snosi izdavač, a ako se radi i o povredi ugleda autora, on ima pravo na naknadu štete.

Štiti se i anonimnost izvora informacije. Prema članku 12. Novinar nije dužan tijelu javne vlasti dati podatke o izvoru objavljene informacije ili informacije koje namjerava objaviti.

“Novinar ima pravo izražavati stajališta o svim događajima, pojavama, osobama predmetima i djelatnostima”. Ovaj načelan zakonski stav ima ograničenje u pravu na zaštitu privatnosti prema članku 8. Konvencije. Ograničenje sadrži i Kazneni zakon Republike Hrvatske koji prema članku 77. štiti kaznenom sankcijom i po službenoj dužnosti ugled i čast najviših državnih dužnosnika (Predsjednika Republike Hrvatske, predsjednika sabora Republike Hrvatske, predsjednika Vlade, predsjednika Ustavnog suda te predsjednika Vrhovnog suda). Službeni kazneni progon poduzima državni odvjetnik po prethodno pribavljenoj pismenoj suglasnosti tih osoba. Hrvatsko novinarsko društvo (HND) podnijelo je Ustavnom sudu Republike Hrvatske prijedlog za ocjenu ustavnosti članka 77. st. 2. i 3. kaznenog zakona Republike Hrvatske. HND je smatrao da je taj članak protivan čl. 14. 35. i 38. Ustava. Ustavni sud nije prihvatio (U-I-274/1996 od 10.07.1996) prijedlog za ocjenu ustavnosti.

10.2.3. Sloboda umjetničkog izražavanja

Sloboda izražavanja odnosi se i na slobodu umjetničkog izraza, često i u svezi sa slobodom političkog izražavanja. Sud i Komisija nisu definirali pojam “izražavanje” u tom smislu (slučajevima Handyside i Markt Intern pokrenuto je to pitanje), ali je Sud u obrazloženju svoje odluke (Muller and others v. Switzerland 1988.) naveo da članak 10. obuhvaća i umjetničko izražavanje a koje dozvoljava mogućnost sudjelovanja u javnoj razmjeni kulturnih, političkih i društvenih informacija i ideja svih vrsta, u što se nedvojbeno ubrajaju i umjetnička djela.

Veliki problem u praksi Suda, a i u buduću u Republici Hrvatskoj biti će utvrđenje standarda “pornografskog sadržaja”. Kao i u slučaju Handyside v. Ujedinjeno Kraljevstvo biti će postavljeno pitanje standarda, odnosno kada je zabrana “nužna u demokratskom društvu” i to “radi zaštite morala”. Međunarodnopravna zaštita ljudskih prava je supsidijarna nacionalnoj zaštiti pri čemu postoji priznata sloboda ocjene (margin or power of appreciation) pri čemu se treba ugledati na stav utvrđen u slučaju Handyside iz 1971, u kojem je poštivano pravo slobodne ocjene od strane domaćeg suda i potvrđena zabrana.

Ustav Republike Hrvatske u članku 68. jamči slobodu znanstvenog kulturnog i umjetničkog stvaralaštva.

10.2.4. Sloboda javnih medija

Sloboda tiska jedan je od najčešćih povoda i zahtjeva za zaštitu ljudskih prava pred Komisijom i Sudom. Praksom se nastoji pronaći ravnoteža suprotnih zahtjeva slobode i odgovornosti. S jedne strane je zahtjev da se šire "ne samo informacije i ideje koje su povoljno primljene ili su smatrane neškodljivim ili bez važnosti već i one koje vrijeđaju šokiraju ili uznemiravaju državu ili ma koji dio pučanstva. Takvi su zahtjevi pluralizma, tolerancije i otvorenosti mišljenja bez kojih nema demokratskog društva" (Handyside, 1976).

U slučaju novinara *Lingens v. Austria* (1986), premda je prema austrijskom kaznenom zakoniku kleveta kažnjiva, a novinar nije birao riječi i nije imao dokaz istinitosti navoda, Sud je prvenstvo dao slobodi tiska i pravu novinara da govori o javnoj ličnosti ("Sloboda tiska.. u samoj je srži pojma demokratskog društva... granice prihvatljive kritike tako su šire u pogledu političara nego kada se radi o privatnim osobama..). U stavu Suda vrši se pozorno razlikovanje činjenica od vrijednosnih sudova. Postojanje činjenica može se dokazati, dok vrijednosni stavovi ne podležu ocjeni točnosti ("kada se radi o vrijednosnom sudu tada se istina ne može dokazivati pa se radi o samom mišljenju što je fundamentalni dio prava osiguranog člankom 10".) Svaka sankcija takve slobode bila bi kršenje prava na slobodu mišljenja. Zaključak Suda o tome da primjena sankcija na novinara u ovom slučaju predstavlja i svojevrsnu cenzuru, u ovom slučaju nedvojben je i jasan : Znači svojevrsnu cenzuru koja bi ga vjerovatno obeshrabrila da i u buduće bude kritičan.. U kontekstu političke rasprave takva bi presuda vjerovatno odvrtila novinare da i dalje pridonose javnoj raspravi o temama povezanim sa životom zajednice. Istodobno takva kazna ograničava tisak u obnašanju njegove dužnosti da opskrbljuje javnost potrebnim informacijama i kao svojevrsnog čuvara javnosti.

Zakon o javnom priopćavanju navodi pravo zaštite izvora informacije (članak 12). Pitanje zaštite sudaca otvoreno je i nepotpuno regulirano, no sadašnja praksa u RH odgovara praksi Europskog Suda.

Najpotpunije argumentiran kriterij "nužnog u nemokratskom društvu" Sud je utvrdio u slučaju Informationsverein Lentia vs. Austrija. Prvo, Sud temeljnim smatra slobodu izražavanja, drugo ponavlja značaj pluralizma i tolerancije suprotstavljenih mišljenja u demokratskom društvu, ali, treće i upozorava "da (restrikcije) ne mogu više biti opravdane brojem i raspoloživim frekvencijama", te odbacuje stav da je Austrija premala zemlja u kojoj je tehnički i gospodarski nemoguće osigurati pluralizam medija. Komisija je u slučaju Lokalradio Bern, Verein Radio Dreyckland Basel vs. Švicarska utvrdila: "države nemaju neograničenu marginu slobode koja se tiče sustava dozvola. Premda radijska poduzeća nemaju jamstvo prava na dozvolu prema Konvenciji, u svakom slučaju odbacivanje zahtjeva za dozvolom ne smije nalikovati arbitrarnom ili diskriminatornom, te otuda biti suprotno načelima preambule Konvencije".

Hrvatski zakon o telekomunikacijama (NN 53/1994) i Zakon o radioteleviziji (NN 43/1992, 24/1996) u osnovi zadovoljavaju uvjete i praksu Suda. To treba pripisati i ugradbi sugestija stručnjaka Vijeća Europe. Međutim, ne vjerujemo, jer praksa Suda na to ukazuje, da je to dovoljno. Može se očekivati sporove glede korištenja elektronskih medija u predizbornim aktivnostima, poticanja tolerancije i pluralizma, sporove pred strasburškim tijelima glede "primjene kriterija nužno u demokratskom društvu". Kod eventualnih promjena Zakona o telekomunikacijama te Zakona o HRTV smatramo da bi bilo korisno uzeti u obzir standarde postavljene pravnom praksom strasburških tijela.

II. Sloboda okupljanja i udruživanja: Članak 11.

Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupati radi zaštite svojih interesa.

Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj članak ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

11.1. Prava predviđena člankom 11. Konvencije

Pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja zajamčuje Konvencija u st. 1. čl. 11. prema kojem "svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupati radi zaštite svojih interesa". U praksi Komisije i Suda mogu se naći uporišta za razlikovanje prava na okupljanje od prava na udruživanje. Prema Komisiji i Sudu udruženje je mnogo formalnija i organiziranija struktura od javnog okupljanja.

Komisija smatra da je pravo na slobodu mirnog okupljanja "temeljno pravo u demokratskom društvu i ... jedan od temelja takvog društva". No do danas Komisija i Sud raspravljali su tek u nekoliko slučajeva u svezi sa slobodom mirnog okupljanja.

Pravo na slobodno mirno okupljanje zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske a posebno je garantirano i pravo na mirni prosvjed. Prema odredbi čl. 42. Ustava "svim se građanima priznaje pravo na mirno okupljanje i javni prosvjed." Ustav RH jamči, dakle, slobodu mirnog okupljanja i javnog prosvjeda samo "građanima", tj. hrvatskim državljanima, a ne i strancima.

Pravo na mirno okupljanje i prosvjed uređeno je u Republici Hrvatskoj Zakonom o javnom okupljanju (NN 22/1992, 26/1993 - dalje u tekstu ZOJO) i s njime se uređuje realizacija prava na mirno okupljanje i javni prosvjed hrvatskih državljana i stranaca.

11.2. Zaštita prava na mirno okupljanje u hrvatskom zakonodavstvu

Hrvatski propisi ne određuju pojam privatnog sastanka i ne sadrže ograničenja glede njihova održavanja.

U čl. 42. Ustava Republike Hrvatske "svim se građanima priznaje pravo na mirno okupljanje i javni prosvjed". Dakle u Ustavu razlikuju dva ustavna prava građana - pravo na mirno okupljanje i pravo na javni prosvjed. Ova ustavna prava uređena su zakonom o javnom okupljanju (NN 29/1992, 26/1993).

Zakon o javnom okupljanju uređuje javno okupljanje, s tim da se po pod izrazom "javno okupljanje" podrazumijeva : mirno okupljanje i javni prosvjed.

Javnim okupljanjem smatraju se "okupljanja na otvorenome ili zatvorenome prostoru organizirana poradi ostvarivanja zabavnih, kulturnih, vjerskih, humanitarnih, socijalnih, športskih ili inih interesa građana te prosvjedi, ophodi, povorke ili druga slična javna okupljanja organizirana u svrhu javnog izražavanja misli ili ostvarivanja političkih interesa građana" (čl. 2. ZOJO).

11.3. Ograničenja prava na mirno okupljanje

Prema odredbi čl. 11. st. 2. Konvencije državama načelno nije dopušteno postavljati ograničenja u ostvarivanju prava na mirno okupljanje. Tek iznimno, u dvije grupe slučajeva čl. 11. st. 2. Konvencije dopušta ograničenja ali ona moraju biti propisana zakonom.

U prvoj grupi, dopuštena su ograničenja koja su nužna u demokratskom društvu radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. U drugom slučaju radi se o ograničenjima okupljanja pripadnika oružanih snaga, policije i državne uprave.

K tome, temeljem čl. 16. Konvencije države ugovornice slobodne su nametnuti ograničenja prava mirnog okupljanja kad se radi o političkoj aktivnosti stranaca. U Zakonu o javnom okupljanju ima više oblika ograničavanja prava na mirno okupljanje.

U čl. 10. st. 1. ZOJO propisana je obveza da građani, tj. hrvatski državljani, moraju prijaviti održavanje javnog okupljanja nadležnom policijskom tijelu, i to najmanje 48 sati prije njegova održavanja. Međutim, određena okupljanja koja su taksativno pobrojana u čl. 3. st. 2. nije potrebno prijaviti. Nije primjerice potrebno prijaviti: vjerske obrede, uobičajene narodne svečanosti, uobičajene pogrebne povorke, uobičajene sastanke i seminare koji se održavaju u zatvorenom prostoru i na kojima pristup nije svakome dopušten, različita okupljanja u zatvorenim prostorijama itd.

- 3) ako su utvrđene okolnosti iz kojih proizlazi da će se na javnom okupljanju ugrožavati ustavni poredak, činiti kažnjiva djela, narušavati javni red i mir ili vrijedjati javni moral, te da će biti ugrožena sigurnost ljudi i imovine;
- 4) na zahtjev Ministarstva zdravstva poradi zaštite zdravlja ljudi.

Povrh toga, ovlaštene osobe policije mogu narediti voditelju javnog okupljanja da prekine skup i pozove sudionike da se mirno razidju ako su za vrijeme njegova trajanja nastupili razlozi zbog kojih se javno okupljanje može zabraniti (čl. 10.). Ako voditelj ne bi postupio po takvoj naredbi, ovlaštena osoba prekinut će održavanje skupa. Prekinuti se može i javno okupljanje koje je uredno prijavljeno, kao i ono koje nije trebalo nadležnom policijskom tijelu unaprijed prijaviti.

Konačno, nadležno tijelo policije može prekinuti javno okupljanje i zatražiti od sudionika da se razidju ako javno okupljanje nije bilo porijavljeno, a trebalo je biti, ili ako se održava protivno prijavi (čl. 11).

Javno okupljanje koje organiziraju stranci nije podvrgnuto većim ograničenjima nego što su ograničenja prava hrvatskih državljana. Naime, nadležno tijelo može odbiti odobrenje održavanja javnog okupljanja koje organiziraju stranci samo iz onih razloga zbog kojih se i javno okupljanje hrvatskih državljana može zabraniti (čl. 12. st. 3.).

Zakonsko uređenje prijave javnog okupljanja, kao i razlozi za zabranu javnog okupljanja kojeg organiziraju hrvatski državljanima nisu protivni odredbi čl. 11. Konvencije. Međutim, pitanje je interpretacije toga Zakona u praksi i njene sukladnosti stavovima Komisije i Suda o dopustivosti ograničenja prava na slobodno mirno okupljanje i javni prosvjed. To je posebice slučaj procjene ugrožavanja javnog reda i mira.

Međutim, ako stranci (fizičke i pravne osobe) žele organizirati javno okupljanje pravila su bitno stroža. Oni mogu organizirati svako javno okupljanje (mirno okupljanje ili javni prosvjed) samo uz prethodno pribavljeno odobrenje (čl. 12). To odobrenje potrebno im je za organiziranje svakog skupa, uključujući i one skupove koje hrvatski državljani mogu organizirati i bez podnošenja prijave. Zahtjev za odobrenje za održavanje javnog okupljanja dužni su podnijeti najkasnije pet dana prije održavanja javnog okupljanja.

Nadležno policijsko tijelo - policijska uprava odnosno policijska postaja može rješenjem zabraniti prijavljeno javno okupljanje i to na određenom mjestu u određeni dan ili vrijeme ako bi javnim okupljanjem bio ugrožen javni red i mir (čl. 5. st. 2.). Protiv takvog rješenja osigurana je pravna zaštita i to prvo putem žalbe, a potom je dopušteno pokretanje upravnog spora pred Upravnim sudom Republike Hrvatske. Ovakvo je ograničenje mirnog okupljanja dopušteno odredbom čl. 11. st. 2. Konvencije, a prihvaća ga Komisija i Sud.

No, tijela lokalne samouprave (općine, grada i Grada Zagreba) ovlaštena su da "mogu odrediti mjesto na kojemu se svako javno okupljanje može održati" (čl. 3. st. 3). Ova loše formulirana i nejasna odredba otvara mogućnost da se putem određivanja mjesta okupljanja bitno ograniče ustavna prava na mirno okupljanje i mirni prosvjed.

U ZOJO nije u jednoj načelnoj i generalnoj odredbi propisano koja su ograničenja prava na slobodno mirno okupljanje i javni prosvjed ni za hrvatske državljane niti za strance.

No, u čl. 16. ZOJO propisano je u kojim će slučajevima policijsko tijelo zabraniti održavanje javnog okupljanja. Tako će se održavanje javnog okupljanja zabraniti:

- 1) ako javno okupljanje organizira osoba kojoj je izrečena mjera sigurnosti, odnosno zabrane javnog istupanja dok ta mjera traje;
- 2) ako javno okupljanje organizira politička organizacija ili udruženje građana čiji je rad zabranjen;

Zakonsko uredjenje razloga za zabranu javnog okupljanja stranaca nije protivno odredbi čl. 11. Konvencije. Medjutim, upitno je da li je u skladu s Konvencijom da stranci moraju prije održavanja javnog okupljanja pribaviti odobrenje i da se, sukladno tome, ne smiju javno okupiti ako odobrenje nisu dobili. Naime, nadležno tijelo može u takvom režimu prešutno zabraniti javno okupljanje ne donijevši rješenje u povodu zahtjeva stranaca. Pravni lijek - žalba zbog šutnje uprave, bit će u praksi bespredmetno jer je vrijeme za održavanje skupa već prošlo. Zato bi valjalo preispitati tu odredbu i glede stranaca propisati režim prijave održavanja javnog okupljanja. Nema zapreke da se kod stranaca ustanovi režim prijave svakog javnog okupljanja.

Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (NN 60/1992, 26/1993) propisuje da su organi uprave nadležni za poslove sanitarne inspekcije ovlašteni "zabraniti okupljanje osoba u školama, kinematografima, javnim lokalima te na drugim javnim mjestima dok ne prodje opasnost od epidemije zaraznih bolesti određenih ovim zakonom" (čl. 62. st. 1. t. 2.). Ova mjera nalaže se rješenjem, protiv kojeg se može uložiti žalba koja ne odgadjja njegovo izvršenje (čl. 63.).

Hrvatski zakoni nisu propisali ograničenja prava na mirno okupljanje i javne prosvjede pripadnika oružanih snaga, policije i državne uprave. Takvih ograničenja nema u: Zakonu o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske (NN 23/1995), Zakonu o obrani (NN 74/1993, 57/1996), Zakonu o unutarnjim poslovima (NN 29/1991, 73/1991, 19/1992, 33/1992, 76/1994)) i Zakonu o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (NN 74/1994). Takva ograničenja je, po odredbi čl. 11. st.2. Konvencije, moguće propisati. Hrvatski zakoni su tu, dakle, veoma liberalni. Medjutim, trebalo bi razmisliti je li oportuno da hrvatski zakoni nemaju takvih ograničenja. Naime, bez zakonom propisanih ograničenja ne će se moći u konkretnim slučajevima zabraniti održavanje mirnog okupljanja ili prosvjeda pripadnicima oružanih snaga, policije i državnih službenika.

11.4. Obveze države glede prava na mirno okupljanje

Konvencija ne sadržava odredbu koja bi izrijekom stvarala obvezu za države ugovornice da osiguraju zaštitu prava na mirno okupljanje. Zakon o javnom okupljanju i drugi zakoni u RH ne sadrže izričite odredbe o obvezi policije da osigura zaštitu prava na mirno okupljanje. Ta obveza proizlazi samo posredno iz odredbe iz čl. 1. toč. 2. Zakona o unutarnjim poslovima prema kojoj policija obavlja unutarnje poslove, među kojima štiti život i osobnu sigurnost ljudi, štiti imovinu, održava javni red i mir itd.

Prema odredbama čl. 6-9. organizator javnog okupljanja dužan je ustrojiti svoju redarsku službu kojoj je svrha paziti na red i ponašanje učesnika u javnom okupljanju. Krivični zakon Republike Hrvatske štiti pravo na okupljanje pa je u čl. 56. određeno kazneno djelo sprečavanja ili ometanja javnog skupa. Prema odredbi toga članka čini kazneno djelo onaj tko "silom, ozbiljnom prijetnjom, obmanom, ili na drugi način spriječi ili ometa sazivanje ili održavanje javnog skupa na koji građani imaju pravo po zakonu". Onaj tko učini takvo djelo kaznit će se zatvorom do jedne godine, no ako ga učini službena osoba zlouporabom položaja ili ovlaštenja kaznit će se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.

11.5. Sloboda udruživanja

Slično kao i Konvencija i Ustav Republike Hrvatske razlikuje opću slobodu udruživanja od slobode sindikalnog i političkog udruživanja. Tako Ustav u sklopu odredbi o "Osobnim i političkim slobodama i pravima" (čl. 43.) jamči opću slobodu udruživanja. Pored toga, Ustav u dva druga članka posebno jamči slobodu političkog i sindikalnog udruživanja.

Prema odredbama čl. 43. Ustava "građanima se jamči pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve. Radi toga građani mogu slobodno osnivati političke stranke, sindikate i druge udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati. Pravo slobodnog udruživanja ograničeno je zabranom nasilnog ugrožavanja demokratskog ustavnog poretka, te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike".

Kao što je vidljivo iz odredbe članka 43. Ustava pravo na slobodu udruživanja i okupljanja u Republici Hrvatskoj uživaju isključivo građani. Imajući u vidu da prava predviđena Konvencijom uživaju sve osobe pod jurisdikcijom države, potrebno je pri eventualnim promjenama Ustava razmotriti mogućnost proširenja subjekata navedenog prava na beneficijare predviđene Konvencijom.

Zbog povijesnih iskustava s jednostranačkim i totalitarnim sustavom Ustav među temeljnim odredbama posebno jamči slobodu političkog organiziranja. Prema čl. 6. Ustava "slobodno je osnivanje političkih stranaka. Političke se stranke ustrojavaju po teritorijalnom načelu. Nije dopušten rad političke stranke koja svojim programom ili djelovanjem nasilno ugrožava demokratski ustavni poredak, neovisnost, jedinstvenost ili teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske".

Pored toga Ustav posebno jamči i pravo na interesno organiziranje radi ostvarenja interesa u svezi s radnim odnosima. Prema članku 59. Ustava "radi zaštite svojih gospodarskih i socijalnih interesa, svi zaposleni i poslodavci imaju pravo osnivati sindikate i slobodno u njih stupati i iz njih istupati. Sindikati mogu osnivati svoje saveze i udruživati se u međunarodne sindikalne organizacije. U oružanim snagama i redarstvu zakonom se može ograničiti sindikalno organiziranje".

11.6. Zaštita slobode udruživanja u hrvatskom zakonodavstvu

Temeljni propis kojim se u Republici Hrvatskoj jamči dobrovoljna narav udruženja je odredba druge rečenice st. 1. čl. 43. Ustava Republike Hrvatske. Prema toj odredbi građanima se ne jamči samo pravo slobodnog udruživanja (u političke stranke, sindikate i druge udruge), već im se jamči i sloboda istupanja iz tih udruga. Navedena se odredba može tumačiti kao ustavno jamstvo negativne slobode udruživanja. Naime, ako građani imaju ustavno pravo da bez ikakvih negativnih posljedica odluče o svojem istupanju iz određene udruge, onda im se jamči i sloboda odlučivanja hoće li ili ne stupiti u članstvo neke udruge.

Ostvarenje ustavnog prava na slobodu udruživanja dodatno uređuju Zakon o udrugama (NN 70/1997), Zakon o političkim strankama (NN 76/1993), Zakon o radu (NN 38/95, 54/95 i 65/95) te Zakon o vjerskim zajednicama.

Zakonom o udrugama uređuje se osnivanje, ustroj, pravni položaj i prestanak udruga te registracija i prestanak djelatnosti stranih udruga za slučaj kada članovi udruge žele da njihova udruga postane pravna osoba. Takvu udrugu s pravnom osobnošću može utemeljiti deset fizičkih ili pravnih osoba, a ona pravnu sposobnost stječe kroz zakonom propisani postupak registracije. Asko se radi o oblicima udruživanja kod kojih članovi ne žele da njihova udruga stekne pravnu osobnost ili ako ne ispunjavaju uvjete za registraciju takve udruge (npr. manje od deset članova), ne postoje prepreke za djelovanje takve udruge na temelju ustavom zajamčenog prava na udruživanje.

U tijeku donošenja Zakona o udrugama izražene su određene kritike na tekst predloženog zakona, a o tom su se tekstu očitovali i stručnjaci angažirani od strane Vijeća Europe (Comments on the Proposal of the Associations Act of the Republic of Croatia - DEMO-EXP (97) 3 od 23. ožujka 1997.). Veći broj primjedbi stručnjaka Vijeća Europe je usvojen te je tekst u znatnoj mjeri usklađen sa standardima te organizacije.

Najznačajnije primjedbe koje se javljaju u svezi sa Zakonom o udrugama odnose se na potrebu suglasnosti Ministarstva vanjskih poslova za rad stranih udruga (bez navođenja razloga kada se takva suglasnost može uskratiti i osiguranja sudske zaštite) Nadalje, spornim se smatra traženje izvoda iz registra za strane udruge je se one najčešće nigdje ne registriraju pa ne mogu podnijeti takav izvod. Prekršajne kazne za propuste u svezi s djelatnošću udruge smatraju se previsokim. Glede pitanja pretvorbe imovine bivših društvenih organizacija postavlja se pitanje da li se ne radi o svojevrsnom obliku nacionalizacije imovine.

Vezano uz pretvorbu imovine bivših društvenih organizacija potrebno je istaknuti da se novim Zakonom o udrugama ukinuo dosadašnji dualizam oblika udruživanja (društvene organizacije i udruženja građana), te je izvršena pretvorba vlasništva sredstava u društvenom vlasništvu na kojima su društvene organizacije imale pravo korištenja odnosno raspolaganja, dok imovina u vlasništvu pojedinih organizacija nije obuhvaćena zakonom.

Temeljem odredbe članka 38. stavka 1. Zakona o udrugama nekretnine u društvenom vlasništvu na kojima su udruge imale pravo korištenja i raspolaganja postale su nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske. Slijedom odredbe članka 38. stavka 2. Zakona Vlada Republike Hrvatske ili od nje ovlašteno ministarstvo može, sukladno mjerilima koje utvrđuje Sabor, u roku od godine dana od preuzimanja nekretnina u vlasništvo države prenijeti te nekretnine u vlasništvo one udruge koja je pravni sljednik bivše društvene organizacije ili u vlasništvo jedinica lokalne samouprave i uprave.

Navedenim rješenjem ne provodi se nacionalizacija imovine, već se radi isključivo o prijenosu nekretnina u društvenom vlasništvu nad kojima su pojedine organizacije imale pravo korištenja i raspolaganja u vlasništvo države, dok su pokretnine slijedom odredaba Zakona o udrugama postale vlasništvom udruge koja je pravni sljednik društvene organizacije koja je nad njima imala pravo korištenja i raspolaganja.

Temeljem izloženoga, vidljivo je da se temeljne zamjerke glede sukladnosti pojedinih rješenja Zakona o udrugama sa Konvencijom odnose upravo na ponešto široku mogućnost diskrecijske ocjene upravnih tijela glede postupka registracije i prestanka rada udruga, dok odredbe Zakona ne dovode u pitanje slobodu udruživanja kao temeljno pravo predviđeno Konvencijom. Stoga je u praksi potrebno osobitu pažnju pokloniti interpretaciji i primjeni navedenih odredaba Zakona o udrugama od strane službenih osoba nadležnih tijela, pri čemu edukacija navedenih osoba u smislu dobrog poznavanja standarda predviđenih Konvencijom ima osobitu važnost.

Usprkos ustavnom jamstvu prava na slobodno udruživanja (u pozitivnom i negativnom aspektu toga prava) u Hrvatskoj postoji veći broj zakona koji obvezuju građane na članstvo u određenim udrugama (organizacijama). Tako prisilno članstvo pravnih osoba u Hrvatskoj gospodarskoj komori predviđa Zakon o Hrvatskoj gospodarskoj komori (NN 66/1991), a prisilno članstvo obrtnika u Hrvatskoj obrtničkoj komori predviđa Zakon o obrtu (NN 77/1991).

Pored toga i veći broj zakona koji uređuju bavljenje određenim slobodnim profesijama, kao što su Zakon o odvjetništvu (NN 9/1994), Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 75/1993, 11/1994 i 55/1996 i 1/1997), Zakon o javnom bilježništvu (NN 78/1993) predviđaju obvezatno udruživanje odvjetnika, liječnika, stomatologa, ljekarnika, medicinskih biokemičara i javnih bilježnika u odgovarajuće komore. Obvezno udruživanje fizičkih i pravnih osoba koje ostvaruju prihod obavljanjem ugostiteljskih i turističkih, te s turizmom neposredno povezanih djelatnosti predviđa Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma (NN 30/1994). Zakon o studentskom zboru (NN 57/1996) predviđa obvezatno uruživanje svih studentata u studentski zbor. Također, u postupku je i donošenje Zakona o hrvatskoj graditeljskoj komori u koju bi se obvezatno udruživali pripadnici graditeljske profesije. Takva, relativno široka obveza prisilnog udruživanja u određene organizacije, odnosno udruge, otvara stanovite dvojbe da li se zaista uvijek radi o organizacijama koje se zbog njihove javnopravne naravi ne podvode pod pojam udruženja iz st. 1. čl. 11. Konvencije, odnosno da li se zaista radi o ograničenjima slobode udruživanja koja su nužna u demokratskom društvu radi zaštite ciljeva propisanih u st. 2. čl. 11. Konvencije. S tim u svezi treba pripomenuti da je Ustavnom sudu Hrvatske podneseno više prijedloga za pokretanje postupka ocjene ustavnosti zakona koji propisuju obvezno udruživanje u Hrvatsku gospodarsku komoru, Hrvatsku obrtničku komoru i turističke zajednice. Ustavni sud je odbio prijedlog za pokretanje postupka ocjene ustavnosti odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti kojom se propisuje obvezno udruživanje u zdravstvu (opširniji izvadak iz odluke Ustavnog suda navodimo u daljnjem tekstu).

Prema čl. 2. Zakona o Hrvatskoj gospodarskoj komori (NN 66/1991) "sve pravne i fizičke osobe koje obavljaju djelatnost sa sjedištem na području Republike Hrvatske" moraju biti članice Hrvatske gospodarske komore (donošenjem Zakona o obrtu - čl. 94. toga Zakona - fizičke i pravne osobe koje obavljaju obrt prestale su biti članice Hrvatske gospodarske komore). Pravne osobe postaju članice Hrvatske gospodarske komore upisom u sudski registar, a fizičke osobe postaju članice Hrvatske gospodarske komore preko svojih udruženja odnosno saveza. Dobrovoljno se u Hrvatsku gospodarsku komoru mogu učlaniti organizacije koje obavljaju društvene djelatnosti, profesionalna i stručna udruženja te druge organizacije koje svojom djelatnošću unapređuju rad i poslovanje gospodarskih subjekata.

Zadaci Hrvatske gospodarske komore određeni su u čl. 3. Zakona o Hrvatskoj gospodarskoj komori. Od stupanja na snagu Zakona o radu (NN 38/1995, 54/1995 i 65/1995) Hrvatska gospodarska komora, kao prisilna organizacija, izgubila je ovlaštenje za sklapanje kolektivnih ugovora, koje mogu sklapati samo dobrovoljne udruge poslodavaca.

Javne ovlasti Hrvatske gospodarske komore uređene su Zakonom o trgovini (NN 11/1996) - izdavanje potvrda o podrijetlu robe i drugih isprava koje prate robu pri izvozu i uvozu: Zakonom o industrijskom vlasništvu (NN 53/1991 i 19/1992) - ustanovljenje oznaka podrijetla proizvoda i stjecanje prvenstva prijave patenta na temelju sudjelovanja izložaka na međunarodnim sajmovima: Zakonom o prijevozu u međunarodnom cestovnom prometu (NN 53/1991, 26/1993 i 29/1994) - usklađivanje redova vožnje i raspodjela dozvola za prijevoz u međunarodnom cestovnom prometu, te Zakonom o prijevozu u unutarnjem cestovnom prometu (NN 77/1992, 26/1993 i 29/1994) - usklađivanje redova vožnje.

Hrvatska gospodarska komora financira se doprinosima ili članarinama visinu kojih, na temelju zakonskog ovlaštenja, određuje Skupština Hrvatske gospodarske komore (0,357 posto od brutto plaća zaposlenih ili 0,10 posto od ostvarenog prihoda).

S obzirom da su utemeljenje, djelatnost, obvezno članstvo (samo pravne osobe), financiranje, javne ovlasti i ostala pitanja važna za djelatnost Hrvatske gospodarske komore uređena zakonom, to se u ovom slučaju ne radi o udruženju na koje se odnosi st. 1. čl. 11. Konvencije.

Obvezno članstvo obrtnika u Hrvatskoj obrtničkoj komori predviđa st. 6. čl. 60. Zakona o obrtu (NN 77/1991). Prema čl. 61. toga Zakona "Hrvatska obrtnička komora obavlja javne ovlasti koje su utvrđene ovim Zakonom.

Prema čl. 62. Zakona o obrtu zadaci Hrvatske obrtničke komore su: promicanje obrta i obrtništva, zastupanje interesa obrtnika pred državnim tijelima u oblikovanju gospodarskog sustava, davanje mišljenja i prijedloga državnim tijelima kod donošenja propisa u oblasti obrtništva, osnivanje komisija za polaganje pomoćničkih i majstorskih ispita, osnivanje suda časti obrtnika, osnivanje arbitražnog vijeća u skladu sa Zakonom o obrtu, vođenje knjige obrtnika, vođenje evidencije ugovora o nauku, pružanje pomoći obrtnicima prilikom osnivanja i poslovanja obrta, obavljanje drugih zadataka određenih zakonom i statutom Hrvatske obrtničke komore. Hrvatska obrtnička komora ima važne javne ovlasti napose u svezi s obrazovanjem i osposobljavanjem za obavljanje obrta te nadzor nad profesionalnim radom obrtnika. Djelatnost Hrvatske obrtničke komore financira se obvezatnim doprinosom koji plaćaju članovi. Na temelju zakonskog ovlaštenja osnovicu i stopu doprinosa određuje Skupština Hrvatske obrtničke komore.

U djelatnostima i ovlaštenjima Hrvatske obrtničke komore isprepliću se značajke udruga privatne i javne naravi. Međutim, zbog činjenice da je utemeljenje ove udruge, obvezno članstvo, organizacija, financiranje i njene javne ovlasti uređene zakonom, smatramo da značajke javnopravne naravi prevladavaju te se Hrvatska obrtnička komora ne može smatrati udruženjem na koje se primjenjuje st. 1. čl. 11. Konvencije.

Obvezno članstvo u udrugama pripadnika slobodnih profesija predviđa nekoliko zakona Republike Hrvatske. Ti zakoni uređuju obavljanje djelatnosti i predviđaju obvezatno udruživanje pripadnika tih slobodnih profesija. Tako Zakon o odvjetništvu (NN 9/1994) predviđa u čl. 37. obvezno udruživanje odvjetnika u Hrvatsku odvjetničku komoru, kao samostalnu i neovisnu organizaciju. Članstvo u Hrvatskoj odvjetničkoj komori je preduvjet za bavljenje odvjetništvom. Pravo na obavljanje odvjetništva stječe se upisom u imenik odvjetnika (i datom prisegom), o čemu odluku donosi nadležno tijelo Komore. Prema čl. 2. navedenog Zakona, samostalnost i neovisnost odvjetništva ostvaruje se osobito samostainim i neovisnim obavljanjem odvjetničkog posla kao slobodne djelatnosti, ustrojstvom odvjetništva u Hrvatsku odvjetničku komoru kao samostalnu i neovisnu organizaciju odvjetnika na teritoriju Republike Hrvatske, donošenjem statuta i drugih općih akata Komore, te odlučivanjem o stjecanju i prestanku prava na obavljanje odvjetništva.

Skupština Komore donosi Kodeks odvjetničke etike. Kodeks odvjetničke etike, polazeći od temeljnih vrijednosti društva, utvrđuje skup načela i pravila kojih su se odvjetnici i odvjetnički vježbenici dužni pridržavati pri obavljanju odvjetništva. Zakon o odvjetništvu vrlo detaljno razrađuje različite oblike odgovornosti odvjetnika za obavljanje odvjetničkog posla. Posebno se detaljno uređuje pitanje disciplinske odgovornosti odvjetnika za povrede dužnosti i ugleda odvjetništva. Posljedica osude za disciplinsko djelo učinjeno u obavljanju odvjetništva može biti, među ostalim, privremeni (za razdoblje od 5 do 10 godina) ili trajni gubitak prava na obavljanje odvjetničkog posla. O disciplinskoj odgovornosti odvjetnika odlučuju nadležna tijela Hrvatske odvjetničke komore, a protiv odluke o privremenom ili trajnom gubitku prava na bavljenje odvjetništvom dopušten je priziv Vrhovnom sudu Republike Hrvatske. Iz predmetnog Zakona nije vidljivo da li se i kako ostvaruje sudska zaštita u slučaju izricanja nekih drugih disciplinskih sankcija (ukor i novčana kazna).

S obzirom da utemeljenje Hrvatske odvjetničke komore i njene nadležnosti utvrđuje zakon, da ta Komora ima široke i značajne ovlasti u utvrđivanju pravila struke, te važnu ulogu u osiguranju nadzora nad profesionalnim radom odvjetnika, može se usprkos nejasnoća u određenju javne ili privatne naravi ove organizacije, ustanoviti njezina javnopravna narav, pa prema tome i isključiti primjenu odredbi čl. 11. Konvencije na udruživanje odvjetnika u Hrvatsku odvjetničku komoru.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 75/1993, 11/1994 i 55/1996 i 1/1997) predviđa obvezno udruživanje liječnika, stomatologa, ljekarnika i medicinskih biokemičara u Hrvatsku lječničku komoru, Hrvatsku stomatološku komoru, Hrvatsku ljekarničku komoru, odnosno Hrvatsku komoru medicinskih biokemičara. Nadležnosti komora utvrđene su u čl. 174. Zakona.

U praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske pitanje prava na slobodno udruživanje u zdravstvu javilo se u svezi s prijedlogom za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbi članka 40. stavak 1, članka 100. stavak 1. 2, 3. i 5. članka 121. stavak 1. točka 8, članka 149. stavak 1. točke 5. i 7, te članka 167. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (NN 75/1993 i 11/1994), a koji je prijedlog podnijelo Hrvatsko udruženje zdravstvenih djelatnika privatne prakse.

Predlagatelj postupka je smatrao, u svezi s pravom na udruživanje, neustavnim odredbe članka 167. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, posebno točke 3, 5. i 6. toga članka, a kojima je utvrđen djelokrug rada komora u oblasti zdravstva. Predlagatelj smatra da zdravstveni djelatnici privatne prakse zbog djelovanja tih komora ne mogu zaštititi svoje vlasničkopravne interese, što je u suprotnosti s ustavnim odredbama kojima se jamči pravo vlasništva (članak 48. Ustava). Isto tako smatra da im se radom komora ograničava poduzetnička i tržišna sloboda (članak 49. Ustava), odnosno sloboda udruživanja (članak 43. Ustava).

Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za ocjenu ustavnosti navedenih odredbi (Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-385/1993. od 6. travnja 1994. objavljeno u NN 31/1994, 40/1994) te je u svezi s pravom na udruživanje utvrdio da "...Ustavnu utemeljenost obaveznog udruživanja u zdravstvenoj djelatnosti Sud nalazi u odredbama članka 50. stavak 2. Ustava, prema kojima se poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi, kao i u odredbama članka 69. Ustava, prema kojima svatko ima pravo na zdrav život, a građani, državna, javna i gospodarska tijela i udruge dužni su u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša. Kako je nadalje, Ustav u članku 58. svakom građaninu Republike Hrvatske zajamčio pravo na zdravstvenu zaštitu, obavljanje zdravstvene djelatnosti od posebnog je društvenog i državnog interesa. Stoga je po mišljenju ovog Suda, osnivanje komora i udruživanje u njih zdravstvenih djelatnika koji rade na neposrednim poslovima zdravstvene zaštite temeljem normi osporenog Zakona, imalo za svrhu pratiti i nadzirati te unapređivati provedbu zajamčene zdravstvene zaštite. To bez obzira u kojem se vlasničkom obliku obavlja (državnom, privatnom). Osim toga, komore su mjesta na koja se imaju pravo obratiti građani radi zaštite svojih prava s obzirom na kakvoću, sadržaj i vrstu zdravstvene usluge koja im se pruža. Sud smatra da time što je osporenim Zakonom utvrđeno obvezatno udruživanje, nije građanima i pravnim osobama onemogućena sloboda udruživanja kako je to zajamčeno u članku 43. Ustava. Naprotiv, članovi komora osnovanih temeljem zakonske norme o obvezatnom udruživanju mogu biti i članovi udruga čiji temelj je dobrovoljnost udruživanja i sloboda izbora tih udruga.

Sve to, naravno uz uvjet da se te udruge bave djelatnošću i poslovima za koje su pribavile odobrenje nadležnih tijela i za koje su registrirane, poštujući pri tom ustavne norme o zaštiti sloboda i prava drugih građana i pravnog poretka (članak 16. Ustava). Tvrdnje predlagatelja o ugroženosti vlasničkih interesa te poduzetničkih i tržišnih sloboda njegovih članova u obavljanju poslova za koje je njihova udruga osnovana, a s obzirom na navedenu normu članka 166. osporenog Zakona, Sud također smatra ustavnopravno neutemeljenima. Uostalom, za svoje tvrdnje nije predlagatelj pružio nikakve relevantne činjenice i dokaze. Slijedom izloženog, Sud je ocijenio da razlozi iz prijedloga predlagatelja ne dovode u sumnju ustavnost navedenih odredbi osporenog Zakona".

S obzirom da se komore u području zdravstva utemeljuju na temelju zakona, te da zakon određuje njihove nadležnosti, a posebno njihove zadatke u svezi s nadzorom nad profesionalnom djelatnošću pripadnika slobodnih profesija radi se o udrugama koje su subjekti javnoga prava te se na njih ne primjenjuju odredbe čl. 11. Konvencije.

Prema Zakonu o javnom bilježništvu (NN 78/1993) javni bilježnici na području Republike Hrvatske obvezatno se udružuju u Hrvatsku javnobilježničku komoru. Komora sudjeluje u određivanju javnobilježničkih mjesta, imenovanju javnih bilježnika te provodi nadzor nad njihovim radom. Zakonom su propisana tijela Komore i njihove nadležnosti. Budući da je utemeljenje Hrvatske javnobilježničke komore predviđeno zakonom, da su zakonom određene njezine ovlasti, a dijelom i unutarnja organizacija, da ta komora ima značajno mjesto u nadzoru nad profesionalnim radom javnih bilježnika i utvrđivanju njihove disciplinske odgovornosti, radi se o subjektu javnog prava na koji se ne primjenjuju odredbe čl. 11. Konvencije.

Zakon o studentskom zboru (NN 57/1996) predviđa obvezatno uruživanje svih studenata u studentski zbor. Članovi studentskog zbora obvezatno su svi studenti upisani na dodiplomski studij. S obzirom da utemeljenje, organizaciju, financiranje i obvezno članstvo studentskog zbora uređuje zakon, a da su zakonom uređene nadležnosti studentskog zbora (napose sudjelovanje u upravljanju visokim učilištima i sveučilištima) studentski je zbor subjekt javnoga prava na koji se ne primjenjuju odredbe čl. 11. Konvencije.

Nedostatkom hrvatskih propisa u ovom području u odnosu na standarde Konvencije smatramo nedovoljno jasno izraženu javnopravnu narav navedenih udruga (npr. Zakon o odvjetništvu definira Hrvatsku odvjetničku komoru kao samostalnu i neovisnu organizaciju koja samostalno donosi svoj statut i druge opće akte, a nije jasno naznačeno u čemu se sastoje javne ovlasti ove Komore). U propisima nedovoljno jasno izražena narav ovih udruga može dovesti do sporova da li se radi o udrugama privatnog ili javnog prava, pa time i do sporova da li se na te udruge primjenjuje čl. 11. Konvencije.

11.7. Sloboda sindikalnog udruživanja

Komisija i Sud pri primjeni čl. 11. Konvencije često vode računa i o drugim međunarodnim ugovorima koji se odnose na slobodu sindikalnog organiziranja i djelovanja, a osobito o Konvenciji br. 87. Međunarodne organizacije rada o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje (Konvencija br. 87. o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, NN-MU 2/1994) i Konvenciji br. 98. Međunarodne organizacije rada o primjeni principa prava na organiziranje i kolektivno pregovaranje (NN-MU 2/1994). Također, posebno se vodi računa i o odredbi čl. 6. Europske socijalne povelje, koja naglašava dobrovoljnu narav prava na kolektivno pregovaranje i kolektivnih ugovora.

U Republici Hrvatskoj pravo na sindikalno udruživanje uređeno je Zakonom o radu (NN 38/1995, 54/1995 i 65/1995). Taj Zakon predviđa iste uvjete, uz neke izuzetke, za utemeljenje sindikata i udruga poslodavaca. Tako zaposlenici imaju pravo, bez bilo kakve razlike, po svojem slobodnom izboru, utemeljiti sindikat te se u njega učlaniti, uz uvjete koji mogu biti propisani samo statutom ili pravilima toga sindikata. Jednako tako i poslodavci imaju pravo, bez bilo kakve razlike, po svojem slobodnom izboru, utemeljiti udruhu poslodavaca te se u nju učlaniti, uz uvjete koji mogu biti propisani samo statutom ili pravilima te udruge. Ograničena je mogućnost uplitanja organa izvršne vlasti u utemeljenje i djelovanje udruga. Stoga se te udruge mogu utemeljiti bez bilo kakvog prethodnog odobrenja, a djelatnost udruge ne može se privremeno zabraniti niti se udruhu može raspustiti odlukom izvršne vlasti. Sva prava koja se jamče udrugama imaju i njihovi savezi ili druga udruženja više razine.

Zakon jamči udrugama slobodu udruživanja i surađivanja s međunarodnim organizacijama, utemeljenim radi promicanja istih prava i interesa. Ostvarivanje i zaštita prava na slobodno udruživanje u sindikate detaljno je uređeno Zakonom o radu.

Od 1993. godine u Hrvatskoj djeluje Hrvatska udruga poslodavaca, kao dobrovoljna udruga poslodavaca, a kasnije su utemeljene još neke dobrovoljne udruge poslodavaca od kojih su neke članice Hrvatske udruge poslodavaca, a neke su izvan te krovne organizacije poslodavaca. U Hrvatskoj su registrirane 23 sindikalne središnjice (konfederacija i federacija sindikata), od kojih je šest najvećih predstavljeno u Gospodarsko-socijalnom vijeću, te nekoliko stotina sindikata na različitim razinama djelovanja (granskih sindikata i sindikata organiziranih na razinama pojedinih većih poduzeća).

Sustav kolektivnog pregovaranja koji je u Hrvatskoj na snazi od 1. siječnja 1996. godine u cijelosti polazi od ideje dobrovoljnog kolektivnog pregovaranja. Stoga stranka kolektivnog ugovora može biti samo udruga koja je (dobrovoljno) utemeljena i registrirana u skladu s odredbama Zakona o radu. Pravo na štrajk se jamči sindikatima, a poslodavci imaju pravo na isključenje s rada (lockout) pod daleko restriktivnijim uvjetima nego što zaposlenici imaju pravo na štrajk.

Na temelju svega iznesenog ocijenjujemo da su odredbe Zakona o radu usklađene s odredbama čl. 11. Konvencije o pravu na slobodno sindikalno udruživanje.

11.8. Ograničenja slobode udruživanja

Prema odredbi st. 2. čl. 11. Konvencije iznimno je dozvoljeno pravima propisanim u st. 1. toga članka postavljati dvije vrste ograničenja. Prvo, kao i kod prava iz nekih drugih članaka Konvencije, dopuštena su ona ograničenja koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Drugo, dopušteno je i postavljanje posebnih zakonskih ograničenja za pripadnike oružanih snaga, policije ili državne uprave.

U hrvatskom zakonodavstvu i praksi često puta je teško ustanoviti da li određena udruga ima značajke subjekta javnog ili privatnog prava, pa na temelju toga odrediti da li se na nju odnose odredbe čl. 11. Konvencije. Kod naprijed navedenih udruga (Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora, Hrvatska odvjetnička komora, Hrvatska javnobilježnička komora, komore iz područja zdravstva, turističke zajednice, Studentski zbor) prevladavaju javnopravni elementi, pa se stoga na njih niti ne odnosi odredba čl. 11. Konvencije, pa stoga nije ni potrebno utvrđivati da li se obveza udruživanja u takve udruge može opravdati pod uvjetima iz st. 2. čl. 11. Konvencije: da se radi o ograničenjima slobode udruživanja "propisanim zakonom" i "koja su u demokratskom drušvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda i zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih...".

Ovlaštenje za ograničenje prava zajamčenih u st. 1. čl. 11. Konvencije u odnosu na pripadnike oružanih snaga, policije i državne uprave sadržano je u drugoj rečenici st. 2. čl. 11. koja glasi: "Ovaj članak ne zabranjuje utvrđivanja zakonskih ograničenja u ostvarivanju priznatih prava pripadnicima oružanih snaga, policije i državne uprave".

Pitanje političkog i sindikalnog udruživanja i djelovanja u oružanim snagama Republike Hrvatske uređuju Zakon o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske (NN 23/1995) i Zakon o obrani (NN 74/1993). Prema čl. 9. Zakona o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske "djelatnim vojnim osobama zabranjeno je sindikalno i stranačko organiziranje u oružanim snagama". Prema čl. 42. Zakona o obrani "zabranjena je svaka politička djelatnost, osnivanje stranaka, održavanje političkih skupova i manifestacija u oružanim snagama". Vojnim osobama i osobama na službi u oružanim snagama zabranjeno je sudjelovanje u uniformi na skupovima, ophodima i demonstracijama. Vojnim osobama i osobama na službi u oružanim snagama zabranjen je štrajk koji je u neposrednoj vezi s borbenom spremnošću oružanih snaga, redovitim ili propisanim obavljanjem dužnosti pripadnika oružanih snaga.

Prema navedenim odredbama, vojnim osobama i osobama na službi u oružanim snagama zabranjeno je političko organiziranje i djelovanje unutar oružanih snaga. Međutim, ove osobe mogu biti članovima političkih stranaka i u vrijeme kada nisu na službi u oružanim snagama mogu sudjelovati u djelatnostima tih stranaka. Zabranjeno im je jedino tijekom političkih skupova, ophoda i demonstracija nositi uniformu. Što se tiče sindikalnog organiziranja djelatnim (profesionalnim) vojnim osobama (djelatnim vojnicima i časnicima) zabranjeno je sindikalno organiziranje. Iz toga se može zaključiti da druge osobe na službi u oružanim snagama (vojni službenici i vojni namještenici) imaju pravo na sindikalno organiziranje. Što se tiče dopuštenosti štrajka, štrajk nije dopušten ako se njime utječe na borbenu spremnost oružanih snaga, te redovito ili propisano obavljanje dužnosti pripadnika oružanih snaga.

Prema Zakonu o unutarnjim poslovima (NN 29/1991) "radnici Ministarstva ne mogu se stranački organizirati ni politički djelovati u Ministarstvu. Radnici Ministarstva nemaju pravo na štrajk ako bi se štrajkom onemogućilo obavljanje policijskih poslova iz članka 1. ovoga Zakona" (čl. 104). Dakle, prema navedenim zakonskim odredbama zabranjeno je političko organiziranje i djelovanje unutar Ministarstva. To ne priječi zaposlene u policiji da pripadaju političkim strankama, ali politički ne smiju djelovati u Ministarstvu unutarnjih poslova. Za razliku od toga, dopušteno je sindikalno organiziranje i djelovanje u policiji. U svezi sa sindikalnim djelovanjem Zakon o unutarnjim poslovima jedino ograničava (zabranjuje) pravo na štrajk u policiji. Naime, s obzirom da st. 2. čl. 104. određuje da se zbog štrajka ne smije onemogućiti obavljanje poslova iz čl. 1. Zakona o unutarnjim poslovima, a tamo su navedeni svi poslovi koje organi unutarnjih poslova obavljaju, to mislimo da odredba st. 2. čl. 104. posredno ima značenje zabrane štrajka za zaposlene u policiji.

Ograničenje prava na političko i sindikalno organiziranje i djelovanje u vojsci i policiji, propisano navedenim zakonima Republike Hrvatske, smatramo usklađenim s odredbom druge rečenice st. 2. čl. 11. Konvencije, koja dopušta zakonsko ograničenje tih prava u odnosu na navedene skupine osoba.

Što se tiče državnih službenika i namještenika Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (NN 74/1994) u čl. 4. izričito zajamčuje državnim službenicima pravo na sindikalno udruživanje, u skladu s općim propisima o radu (sadržanim u naprijed spomenutom Zakonu o radu), ako posebnim zakonom nije što drugo određeno. S obzirom da su posebni zakoni doneseni samo za osobe na službi u oružanim snagama, to svi ostali državni službenici imaju pravo na sindikalno organiziranje. Također, propisi o državnim službenicima daju sindikalno organiziranim državnim službenicima pravo na kolektivno pregovaranje u svezi s pitanjima iz radnih odnosa koja nisu uređena zakonom. Državni službenici imaju pravo na štrajk prema općim propisima sadržanim u Zakonu o radu. Opći propisi o državnim službenicima (s izuzetkom naprijed navedenih propisa koji se odnose na pripadnike policije i osobe u vojnoj službi) ne sadrže odredbe o ograničenju političkog organiziranja i djelovanja tih osoba.

S obzirom na relativno široko priznato pravo na sindikalno organiziranje i djelovanje državnih službenika, te nepostojanje bilo kakvog ograničenja političkog organiziranja i djelovanja državnih službenika (osim naprijed navedenih ograničenja za osobe u vojnoj službi i policiji), smatramo da su propisi iz ovog područja u skladu s čl. 11. Konvencije.

12. Pravo na brak : Članak 12. i Protokol 7. članak 5

Članak 12.

Muškarci i žene u dobi za sklapanje braka imaju pravo stupiti u brak i osnovati obitelj, u skladu s domaćim zakonima koji uređuju ostvarenje tog prava.

Članak 5. Protokola 7.

Supružnici međusobno i u odnosima prema svojoj djeci uživaju jednaka prava i obveze privatnopravne naravi pri sklapanju braka, za vrijeme trajanja braka i u slučaju razvoda. Ovaj članak ne priječi države da poduzmu takve mjere koje su potrebne u interesu djece.

12.1.1. Ustavnopravna zaštita

Prema odredbi članka 61. Ustava Republike Hrvatske obitelj je pod osobitom zaštitom Republike, a brak i pravni odnosi u braku, izvanbračnoj zajednici i obitelji uređuju se zakonom. Ustavna je obveza države štiti materinstvo i djecu te stvarati uvjete (socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge) kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život (čl. 62. Ustava Republike Hrvatske).

Djeca s posebnim potrebama imaju pravo na osobitu skrb, a roditeljima je zajamčeno pravo na slobodno odlučivanje o odgoju djece (čl. 63. i 64. Ustava Republike Hrvatske).

12.1.2. Zaštita prava na brak u hrvatskom zakonodavstvu

Republika Hrvatska je stranka sljedećih međunarodnih ugovora iz toga područja:

- Konvencije o pristanku na brak, minimalnoj starosti za sklapanje braka i registraciji brakova od 10. prosinca 1962,
- Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama od 18. prosinca 1979. i
- Konvencije o pravima djeteta od 20. studenoga 1989.

Prava iz članka 12. Konvencije i članka 5. Protokola 7. ostvaruju se u Republici Hrvatskoj primjenom sljedećih zakona:

- Zakona o braku i porodičnim odnosima NN 51/1989 i 59/1990); u pripremi je novi Zakon o obiteljskim odnosima
- Krivičnog zakona RH (NN 32/1993, 38/1993, 28/1996 i 30/1996).
- Zakon o ostvarivanju prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece (NN 18/1978).

Pravo na sklapanje braka uređeno je Zakonom o braku i porodičnim odnosima. Pretpostavke za sklapanje braka jasno su određene i predviđene zakonom, a u slučaju da nadležni državni službenik (matičar) odluči kako nisu ispunjene pretpostavke za sklapanje braka predviđena je pravna zaštita ulaganjem pravnih lijekova. Osobe čiji je zahtjev za promjenu navoda o upisu spola u državnim maticama pozitivno riješen, nakon medicinske promjene spola mogu sklopiti brak s osobom suprotnog spola. Obiteljsko zakonodavstvo Republike Hrvatske predviđa u europskim obiteljskim zakonodavstvima uobičajene pretpostavke koje su potrebne za sklapanje braka (žene i muškarca). U nekim zakonom predviđenim slučajevima brak se može sklopiti uz sudsku dozvolu (primjerice, maloljetnici stariji od šesnaest godina). U slučaju da neka od pretpostavaka nije ispunjena nadležna državna tijela su, kao predstavnici javnog interesa, ovlaštena dati odgovarajuće tužbe za proglašenje braka nepostojećim, odnosno za poništaj braka. Takve ovlasti uobičajene su i u obiteljskopравnim sustavima drugih država, u skladu su s načelom legaliteta, a može se ustvrditi kako su nužna u demokratskom društvu te da služe zaštiti morala ili prava i sloboda drugih osoba.

Brak se u načelu sklapa osobno u službenim prostorijama nadležnog tijela državne uprave, no faktično spriječene osobe mogu sklopiti brak putem punomoćnika ili na prikladnom mjestu. Stoga u Republici Hrvatskoj brak mogu sklopiti i zatvorenici.

Hrvatski je zakonodavac predvidio razvod braka. Zakon je, osim što predviđa obvezatan postupak mirenja u slučajevima kad su bračni drugovi roditelji te u slučaju jednostranog zahtjeva, prilično liberalan. Zbog objektivnih poteškoća u pravosuđu može se ocijeniti kako brakorazvodni postupci predugo traju te da su parnični troškovi vrlo visoki, što otežava mogućnost sklapanja novoga braka, iako je razvod predviđen u obiteljskopравnom sustavu.

Pravo na osnivanje obitelji uređeno je i odredbama o posvojenju Zakona o braku i porodičnim odnosima te medicinskopравnim odredbama o metodama pružanja pomoći neplodnim parovima. Dok postoji mogućnost da sama osoba posvoji dijete (iako prednost zbog interesa djeteta u praksi ima bračni par), samo bračni par može zatražiti i dobiti medicinsku pomoć u slučaju neplodnosti.

Zakonska mogućnost da i samo jedna osoba posvoji dijete prelazi shvaćanje Komisije kako je za ostvarenje prava na osnivanje obitelji temeljno postojanje para (izvješće No. 6482/74). Izvanbračni parovi ne mogu ostvariti svoju želju za potomstvom uz pomoć instituta posvojenja ili medicinskih metoda. Medicinskopravne odredbe su zastarjele, no u pripremi je novi zakon koji će detaljnije i s većom pravnom sigurnošću uređivati ovo područje.

Muškarci i žene u Republici Hrvatskoj barem su formalno ravnopravni u svim područjima, pa i u obiteljskopравnim odnosima. Oni uživaju jednaka osobna prava, a sporazumno odlučuju o izboru osobnog imena zajedničkog djeteta, pa i o izvršavanju roditeljskog prava. U slučaju spora odluku donosi tijelo socijalne skrbi. U praksi ne može se očekivati veći broj prigovora građana o povredi načela ravnopravnosti bračnih drugova, osim povodom odluka o povjeravanju djece na čuvanje i odgoj koja se najčešće povjeravaju majci.

12.2. Ustavnosudska praksa

Na zaštitu prava iz članka 12. Konvencije odnosi se samo jedna odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske donesena u postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti odredbe članka 27. Zakona o braku i porodičnim odnosima (NN 51/1989).

U toj odredbi sadržana je zabrana vjenčanja po vjerskom obredu prije nego što brak bude sklopljen po odredbama osporavanog zakona (tj. pred predstavnikom nadležnog državnog tijela). Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske (od 16. 2. 1994) ukinuta je osporena odredba zbog nesuglasnosti s ustavnim odredbama o slobodnom javnom očitovanju vjere te o jednakosti svih vjerskih zajednica pred zakonom i njihovoj odvojenosti od države (članci 40. i 41. Ustava Republike Hrvatske). U obrazloženju te odluke postoji upozorenje građanima da se jedino brak sklopljen u skladu sa Zakonom o braku i porodičnim odnosima smatra valjanim i proizvodi pravne učinke, a da takvo pravno značenje ne može imati vjenčanje obavljeno samo po vjerskom obredu.

S tim u vezi treba napomenuti kako u Republici Hrvatskoj još nije ozakonjeno rješenje po kojem bi vjerski brak imao građanskopravne učinke (novo obiteljsko zakonodavstvo u završnoj je fazi pripreme). Međutim, za vjernike katoličke vjeroispovijedi, Republika Hrvatska se na takvo pravno rješenje obvezala potpisom i ratifikacijom Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima (NN - MU 3/1977).

13. Pravo na djelotvorno pravno sredstvo: Članak 13.

Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kada su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.

Ustav predviđa u članku 18. da je zajamčeno pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom time da pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenim zakonom, ako je osigurana druga pravna zaštita.

Članak 19. Ustava jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, a u smislu članka 20. Ustava tko se ogriješi o ustavne odredbe o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina, osobno je odgovoran i ne može se opravdati višim nalogom.

Ustavne slobode i prava čovjeka i građanina, sukladno članku 125. Ustava, štiti Ustavni sud Republike Hrvatske.

Pravo na ustavnu tužbu, radi zaštite ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina regulirano je člankom 28. i dr. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 13/91). Članak 28. predviđa da svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je odlukom sudbene, upravne vlasti ili drugih tijela koja imaju javne ovlasti, povrijeđeno jedno od Ustavom utvrđenih sloboda i prava čovjeka i građanina. Takva zaštita moguća je samo po iskorištavanju svih drugih raspoloživih pravnih sredstava.

Komisija i Sud su svojim odlukama utvrdili da je nacionalna vlast odgovorna osigurati obvezni i učinkoviti pravni lijek koji ne mora biti sudski već može biti i administrativni (upravni) sukladno članku 13. Vrsta pravnog lijeka nije propisana.

Druga pitanja vezana uz primjenu članka 13. Konvencije obrađuju se uz analizu članka 6. Konvencije i uz točku IV. Izvješća.

14. Zabrana diskriminacije: Članak 14.

Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.

14.1.1. Ustavnopravna zaštita

Članak 14. Ustava Republike Hrvatske propisuje:

“Građani Republike Hrvatske imaju sva prava i slobode, neovisno o njihovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.”

Stavak 2. navedenog članka propisuje jednakost pred zakonom:

“Svi su pred zakonom jednaki”. Članak 15. st. 1. Ustava propisuje: “U Republici Hrvatskoj ravnopravni su pripadnici svih naroda i manjina”.

U odnosu na pitanje uskladenosti navedenih ustavnih odredaba sa člankom 14. Konvencije potrebno je napomenuti da se odredba članka 14. Konvencije odnosi isključivo na prava sadržana u Konvenciji i protokolima (sukladno člancima 5. Prvog protokola, članka 6. st. 1. Protokola 4. i članka 7. st. 1. Protokola 7.). Suprotno navedenom, nediskriminacijska klauzula predviđena Ustavom nije ograničena samo na prava predviđena Ustavom, već i na sva prava i slobode predviđene hrvatskim zakonodavstvom te odredba čl. 14. st.2. Ustava, koja propisuje jednakost svih pred zakonom, prelazi standarde postavljene Konvencijom.

Zabranjene osnove diskriminacije predviđene Ustavom uglavnom slijede one predviđene Konvencijom. Listu zabranjenih razloga diskriminacije izričito navedenih u Konvenciji Ustav proširuje pridodajući i zabranu diskriminacije po osnovi naobrazbe i društvenog položaja. Za razliku pak od Konvencije Ustav izričito ne navodi pripadnost nacionalnoj manjini kao zabranjeni razlog diskriminacije, ali kao razlog diskriminacije sadrži klauzulu "ili drugim osobinama" čime se otvara mogućnost za proširivanje nediskriminacijske klauzule i na druge razloge koji se odnose na "druge osobine". Značajno je i da članak 15. st. 1. Ustava Republike Hrvatske propisuje "ravnopravnost pripadnika svih naroda i manjina u Republici Hrvatskoj" čime se na pozitivno i jasno određuje u pogledu eventualne diskriminacije u pogledu pripadnosti nacionalnoj manjini.

14.1.2. Zabrana diskriminacije u zakonodavstvu Republike Hrvatske

Pored Ustava Republike Hrvatske nediskriminacijsku klauzulu sadrži i Ustavni zakon o ljudskim pravima i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina. Članak 2(lj) Ustavnog zakona propisuje zabranu diskriminacije *na temelju spola, rase, boje kože, jezika, vjeroispovijedi, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog i društvenog porijekla, povezanosti s nacionalnom manjinom, vlasništva, statusa naslijeđenog rođenjem ili po nekoj drugoj osnovi.*

Navedena nediskriminacijska klauzula u potpunosti slijedi onu iz članka 14. Konvencije, a odnosi se na sljedeća prava predviđena Ustavnim zakonom: pravo na život, pravo da osobe ne budu izvrgnute mučenju ili nehumanom ili ponižavajućem postupku, pravo da osobe ne budu izvrgnute ropstvu ili prisilnom radu, pravo na slobodu i osobnu nepovredivost, pravo na pravično i javno saslušanje sa strane nepristranog suda i pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, pravo na poštivanje osobnog i obiteljskog života, doma i pisama, slobodu misli, savjesti i vjeroispovijedi, pravo na slobodu izražavanja, pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja, pravo na sklapanje braka i stvaranje obitelji, te pravo na djelotvorni pravni lijek određen zakonom i dostupan svim osobama čija su prava prekršena (članak 2 točke a-l Ustavnog zakona).

Članak 6. Ustavnog zakona dodatno propisuje i puno poštivanje načela nediskriminacije u odnosu na pripadnike svih etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina. Navedena odredba sukladna je s čl. 14. Europske konvencije koji u zabranjene razloge diskriminacije ubraja i "pripadnost nacionalnoj manjini".

Zakon o radu (NN 38/1995, 54795, 65/1995) sadrži u članku 2. posebnu nediskriminatornu klauzulu kojom se zabranjuje diskriminaciju *na temelju rase, boje kože, spola, bračnog stanja, porodičnih obveza, dobi, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, rođenja, društvenog položaja, članstva ili nečlanstva u političkoj stranci, članstva ili nečlanstva u sindikatu te tjelesnih i duševnih poteškoća.*

U svrhu penalizacije diskriminatornih ponašanja kazneno zakonodavstvo Republike Hrvatske predviđa tri kaznena djela vezana uz diskriminaciju. Krivični zakon Republike Hrvatske u članku 45. propisuje kazneno djelo povrede ravnopravnosti građana, koje čini onaj *tko na osnovi razlike u nacionalnosti, rasi, boji kože, vjerskom opredjeljenju, etničkoj pripadnosti, spolu, obrazovanju, društvenom položaju, socijalnom porijeklu ili imovinskom stanju uskrati ili ograniči slobodu i prava čovjeka i građanina utvrđena ustavom, zakonom ili drugim propisom, ili koji na osnovi te razlike daje građanima povlastice ili pogodnosti.* Djelo je kažnjivo zatvorom od 3 mjeseca do pet godina. Pored navedenog kaznenog djela, Krivični zakon u članku 240. predviđa i kazneno djelo izazivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje, razdora ili netrpeljivosti koje je kažnjivo zatvorom od šest mjeseci do pet godina, a za kvalificirane oblike i do deset godina.

Pored navedenih kaznenih djela predviđenih Krivičnim zakonom, Osnovni krivični zakon Republike Hrvatske predviđa i kazneno djelo rasne i druge diskriminacije koje čini onaj *tko na temelju rase, boje kože, nacionalnosti ili etničkome podrijetlu krši osnovna ljudska prava i slobode priznane od međunarodne zajednice*. Djelo je kažnjivo zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

Iako obveza penalizacije diskriminacije ne proizlazi izravno iz odredaba Konvencije, uključivanje većeg broja kaznenih djela vezanih uz diskriminatorne značajno je za puno provođenje načela nediskriminacije u praksi. Jednako tako, potrebno je istaknuti da su nediskriminatorne klauzule sadržane u relevantnim međunarodnim ugovorima kojih je Republika Hrvatska stranka, sukladno članku 134. Ustava, izravno primjenjive u pravnom sustavu Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.

14.2. Ustavnosudska praksa

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-697/1995 od 29. siječnja 1997. kojom se utvrđuje nesukladnost odredaba članaka 2, 4, 9, 15, 16, 50a(1-3), 19, 20 (1-2), 21, i 22 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine 58/1995) sa odredbama članka 14. (kao i sa člancima 48 (1), 49 (2), 60 i 61(1) Ustava Republike Hrvatske), te ukidaju navedene odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo), od osobitog je značaja za utvrđivanje praktične primjene nediskriminacijske klauzule predviđene Ustavom.

Ustavni je sud u navedenom predmetu zauzeo stajalište da propisi o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo predstavljaju tranzicijske propise putem kojih država provodi privatizaciju društvenog vlasništva, usklađujući na isti način zakonodavstvo s Ustavom koji ne poznaje takav oblik vlasništva. Tim propisima država propisuje povoljnije uvjete za kupnju stana od tržišnih jer ih kupuju stanari koji u njima već stanuju na osnovi stečenog stanarskog prava.

Propisujući povoljnije uvjete za kupnju stana u odnosu na tržišne uvjete, država ne smije propisivati u položaju stanara razlike koje neke od njih dovode do toga da im se kupnja stana onemogućuje ili bitno otežava. Kao nesuglasne s ustavnim odredbama o jednakosti pred zakonom Ustavni sud ocijenio je sve odredbe koje priznaju pravo na kupnju stana samo nositelju stanarskog prava, čime su sužena prava, a članova obiteljskog domaćinstva koji su nastavili koristiti stan, a koji su to pravo imali prema tadašnjim propisima. Posebno se ta nesuglasnost s Ustavom očituje kod supružnika koji su temeljem čl. 64. Zakona o stambenim odnosima (NN 51/1985, 42/1986, 37/1988, 57/1988, 22/1992, 58/1993, 70/1993) postali sunositelji stanarskog prava, koji su prema ranijem zakonskom tekstu Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo mogli kupiti stan zajednički, ali i svaki posebno uz suglasnost drugoga, te članovi obiteljskog domaćinstva uz suglasnost nositelja stanarskog prava. Prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, ta prava nisu dana navedenim osobama, nego samo nositelju stanarskog prava, čime je institucionalizirana diskriminacija u pogledu supružnika i članova obiteljskog domaćinstva nositelja stanarskog prava. Nejednakost položaja kupaca tzv. "državnih stanova" i ostalih stanova u pogledu mogućnosti otkupa također je nesuglasna s Ustavom, budući da ne jamči jednakost građana, te su stoga navedene odredbe ukinute.

15. Derogiranje u vrijeme izvanrednog stanja: Članak 15.

U uvjetima rata ili drugog izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda svaka visoka ugovorna stranka može, u opsegu koji je strogo određen potrebama tih izvanrednih prilika, poduzeti mjere koje derogiraju njezine obveze iz ove Konvencije, uz uvjet da te mjere nisu nespojive s njezinim ostalim obvezama po međunarodnom pravu.

Na temelju te odredbe ne može se derogirati članak 2. osim za slučajeve smrti prouzročene zakonitim ratnim činima, niti članci 3,4 (stavak 1.) i 7.

Svaka visoka ugovorna stranka koja se posluži tim pravom ukidanja svojih obveza mora Glavnog tajnika Vijeća Europe obavijestiti o svim mjerama koje je poduzela i o razlozima zbog kojih je to učinila. Ona će također obavijestiti Glavnog tajnika Vijeća Europe o prestanku djelovanja tih mjera i o ponovnoj punoj primjeni svih odredaba Konvencije.

15.1. Dozvoljenost derogacija prema Europskoj konvenciji

Europska Konvencija o ljudskim pravima dopušta derogaciju pojedinih svojih odredbi u ratnom stanju ili drugim izvanrednim stanjima. Odredbe Ustava Republike Hrvatske (članak 17. i 101.) u potpunosti su usklađene s odredbama Konvencije. Praksa tijekom Domovinskog rata (1991. do 1995. godine) u potpunosti udovoljava međunarodnim obvezama Republike Hrvatske u tom razdoblju, a gotovo u potpunosti i zahtjevima članka 15. Konvencije, kao i standardima uspostavljenim djelovanjem Strasburških tijela, makar tijekom tih prilika nije bila strankom Konvencije.²¹

Glede primjene članka 15. Konvencije, Sud i Komisija su uspostavili praksu koja odredjuje stroge zahtjeve kada se država članica poziva na pravo derogacije. Kriteriji za postojanje izvanrednog stanja utvrđeni su odlukom Suda u slučaju *Lawless protiv Irske* (1961). Navodi se kako postojanje izvanrednog stanja može biti izvedeno iz kombinacije nekoliko čimbenika, kao što su: (a) postojanje tajne vojske na teritoriju države; (b) djelovanje te vojske i izvan njezina područja, što ugrožava odnose s drugim državama; (c) postojani i alarmantni porast terorističke aktivnosti. U tom je sporu Sud odredio i neke standarde "strogo određenih potreba izvanrednih mjera."

²¹ Republika Hrvatska, dakako, nije bila pod obvezom notifikacije Glavnom tajniku Vijeća Europe iz stavka 3. članka 15. Konvencije.

U *Grčkom slučaju* (1969) Komisija je odredila pojam izvanrednog stanja nužde: (a) pogibelj mora biti stvarna i neposredna; (b) učinci moraju ugrožavati cijelu naciju; (c) nastavak organiziranog života nacije mora biti ugrožen; (d) kriza mora biti iznimna tako da normalne mjere ili ograničenja dopuštena prema Konvenciji (javna sigurnost, zdravlje ljudi, javni red) nisu dovoljni za njezino sprečavanje. Poznato je da se Grčka povukla iz članstva Vijeća Europe kako bi izbjegla odgovornost za kršenje Konvencije, i ponovno pristupila nakon rušenja diktature 1974. godine.

U sporu *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva* Komisija se izrijeком pozvala na načelo proporcionalnosti pogibelji i poduzetih mjera, zahtijevajući konkretnu vezu između pogibelji i poduzetih mjera, te naglašavajući načelo da se ne može svaka mjera opravdati samim pozivanjem na izvanredne okolnosti.

15.2. *Mogućnosti derogacije Ustavom zajamčenih prava u hrvatskom zakonodavstvu*

Pitanje derogacije ustavnih jamstava sloboda i prava čovjeka i građanina izravno uređuje članak 17. Ustava:

(1) *U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčene Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Sabor Republike Hrvatske dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Sabor ne može sastati, Predsjednik Republike.*

(2) *Opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost građana s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo.*

(3) *Niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može se ograničiti primjena odredbi ovoga Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi.*

Odredbe ovog članka Ustava Republike Hrvatske u potpunosti odgovaraju zahtjevima članka 15. Konvencije, kao i članka 3. Protokola 6. o ukidanju smrtne kazne iz 1983. godine. Dapače, u usporedbi s odredbom članka 2. Protokola 6. Ustav Republike Hrvatske sadrži strožu odredbu, jer zabranjuje mogućnost uvođenja smrtne kazne kako u ratu tako i u stanju neposredne ratne opasnosti.

U svezi s postupanjem izvršne vlasti u izvanrednim prilikama, valja navesti i odredbe članka 101. Ustava o takozvanim uredbama iz nužde, makar se on izravno ne odnosi na derogaciju iz članka 15. Konvencije. Uredbe sa zakonskom snagom, koje donosi Predsjednik Republike, mogu naime biti od značaja za ozbiljenje prava i sloboda građana - njihova je primarna svrha upravo ograničavanje korištenja tim pravima - i zbog toga relevantne za prosudbu postupaka državnih vlasti u izvanrednim stanjima sa motrišta niza drugih članaka Konvencije. Razlika prema aktima donesenim na temelju članka 17. je u tome što je kod uredbi iz članka 101. dopušteno ispitivanje ustavnosti tih uredbi, što nije slučaj kod ovih prvih.

U razdoblju od 9. rujna 1991. do 8. prosinca 1992. godine Predsjednik Republike Hrvatske je, temeljem ovlasti iz članka 101. Ustava, donio niz uredbi sa zakonskom snagom, koje je Zastupnički dom odobrio na nizu svojih sjednica. Budući da se one odnose na stanja i odnose nastale prije ratifikacije Konvencije, one neće biti od značaja za njezinu primjenu u Republici Hrvatskoj, ali će praksa njihovog donošenja biti od značaja za postupanje državnih tijela u mogućim novim situacijama izvanrednih stanja. Zbog toga ovdje samo ukratko upozoravamo na neke moguće probleme u eventualnoj budućoj primjeni navedenih ustavnih članaka.

U dijelu političke i stručne javnosti dovođena je u pitanje ustavnost primjene članka 101. Ustava, obzirom na to da se Sabor u to vrijeme redovito sastajao, pa dakle nedvojbeno nije postojala situacija u kojoj se sastati ne može.

Ustavni sud je, povodom poticaja za ispitivanje ustavnosti donošenja predsjedničkih uredbi, odlučio kako Predsjednik Republike pri donošenju uredbi iz nužde nije vezan zahtjevom za formalnim utvrđenjem izvanrednog stanja od strane Sabora ili drugog državnog tijela, već da je sam ovlašten procijenjivati da li postoje izvanredne prilike predviđene u člancima 17. odnosno 101. Ustava.²² Obzirom na činjenicu da Ustav, osim u pogledu objave rata, koja je prema članku 80. al.4. u djelokrugu Zastupničkog doma Sabora, ne zahtijeva formalnu odluku o postojanju izvanrednih prilika, držimo kako samo pozivanje na ovlasti iz članka 101. ima upravo značaj objave da su nastupile izvanredne prilike, i da nikakva dodatna odluka kojom bi se utvrdilo postojanje takvog stanja nije potrebna, tako da se navedenom Rješenju nema što opravdano prigovoriti. Jednako bi valjalo tretirati i odluku Sabora o ograničavanju ustavom zajamčenih sloboda i prava prema članku 17. Ustava. No prijedloge za uređenje tog područja valjalo bi raspraviti prilikom eventualne promjene Ustava, ili pak donošenja posebnog zakonodavstva o izvanrednim prilikama.

Drugo je obveza notifikacije derogacija Glavnom tajniku Vijeća Europe. Držimo da se ta obveza odnosi jednako na derogacije pozivom na članak 17. ustava, kao i na poduzimanje mjera na temelju članka 101. Ustava. To proizlazi upravo iz navedenog stajališta Ustavnog suda o početku (i implicitno završetku) izvanrednog stanja stupanjem uredbi iz nužde na snagu. Ako, naime, donošenje uredbi ima značaj objave postojanja izvanrednih prilika, onda tim činom nastupaju sve obveze iz Ustava (npr. zabrana raspuštanja Zastupničkog doma), kao i iz Konvencije.

16. Ograničenje političke djelatnosti stranaca: članak 16. i Protokol 4. članci 2., 3. i 4.

Članak 16.

Ništa u člancima 10, 11. i 14. neće se smatrati kao da sprečava visoke ugovorne stranke u nametanju ograničenja političkoj djelatnosti stranaca.

²² Rješenje Ustavnog suda br. U-I-179/od 24. lipnja 1992 (NN 49/1992 i 52/1992).

16.1.1. Doseg ograničenja pojedinih prava strancima u pogledu njihove političke aktivnosti

Odredba ovoga članka Konvencije ne isključuje primjenu odredbi o pravima iz čl. 10. i čl. 11. odnosno zaštite iz čl. 14. u pogledu stranaca. Prava iz čl. 10. i 11. i zaštitu od diskriminacije (čl. 14) uživaju sve osobe bez obzira na njihovo državljanstvo, dakle bez obzira radi li se o domaćim državljanima ili strancima. Korištenje tih prava (sloboda izražavanja - sloboda mišljenja, sloboda primanja i širenja informacija i ideja te sloboda mirnog okupljanja i sloboda udruživanja, podliježu ograničenjima navedenim u čl. 10. toč. 2. i čl. 11. toč. 2. i to kako u pogledu domaćih državljana tako i stranaca.

Odredba čl. 16. samo omogućava državama - strankama Konvencije da ograniče prava iz čl. 10. i 11. strancima ako se radi o njihovoj političkoj aktivnosti.

Izraz stranci u ovom članku odnosi se na osobe koje su državljani drugih država stranaka Europske konvencije, državljane drugih država koje nisu stranke Konvencije i na osobe koje su bez državljanstva (apoliti, apatridi). Konvencija ne stavlja u bolji položaj osobe koje su državljani država stranaka Konvencije.

U dosadašnjoj praksi Komisija i Sud nisu zauzeli stav što se smatra "političkom aktivnosti" te zasad države stranke Konvencije trebaju same vrlo oprezno prosuditi koje će aktivnosti kvalificirati kao političke i onda eventualno ograničiti prava stranaca. Pretjerano ekstenzivno interpretiranje izraza "politička" aktivnost ili ustanovljenje ograničenja za strance i onda kad se ne radi ni o kakvoj političkoj djelatnosti, vrlo lako može biti ocijenjeno u Komisiji ili Sudu kao povreda odredbe čl. 16. Konvencije.

16.1.2. Ograničenje političke djelatnosti stranaca u hrvatskom zakonodavstvu

Zakon o javnom priopćavanju (NN 83/1996) ne ustanovljuje nikakva ograničenja za strance glede nakladnika. Nakladnikom javnog glasila može biti svaka fizička ili pravna osoba bez ograničenja glede državljanstva. U Zakonu o javnom priopćavanju nije iskorišteno pravo iz čl. 16. Konvencije da se ograniči pravo stranaca na izdavanje publikacija političkog sadržaja.

Međutim Zakon o javnom priopćavanju propisuje da glavni urednik javnog glasila mora biti hrvatski državljanin (čl. 15. st. 1.) te prema tome glavnim urednikom bilo kojeg javnog glasila ne može biti stranac - strani državljanin ili osoba bez državljanstva. U ovoj odredbi ne pravi se nikakva distinkcija glede sadržaja ili namjene javnog glasila - radi li se o političkom javnom glasilu ili o javnom glasilu koje nema politički karakter.

Pri tome treba obratiti pozornost na to da se u čl. 2. Zakona o javnom priopćavanju vrlo ekstenzivno određuje pojam javnog glasila. To je

- tisak: novine i druga povremena izdanja koja izlaze u razmacima od najviše šest mjeseci, a u nakladi većoj od 500 primjeraka (st. 4),
- radio i televizija
- programi novinskih agencija
- druga javna glasila: plakati, letci, slikovni prikazi s tekstom ili bez njega i druga izdanja umnožena bilo kojim mehaničkim, kemijskim ili elektroničkim postupkom, filmovi, videokasete, nosači zvuka i druga glasila koja sadrže obavijesti o nekom događaju, pojavi, osobi, predmetu ili djelatnosti (st. 6) i
- elektronički mediji.

Dosljednom provedbom odredbe članka. 15. Zakona o javnom priopćavanju stranac ne može biti glavnim urednikom nikakvog časopisa, druge periodične publikacije, filma, videokasete, nosača zvuka pa čak niti plakata ili letaka, pa i onda kada bi bilo apsolutno evidentno da se ne radi o političkoj aktivnosti ili namjeni.

Ovakva odredba članka 15. Zakona o javnom priopćavanju sadrži preširoku limitaciju obavljanja izdavačke djelatnosti za strance, te bi se moglo razmotriti poboljšanje članka 15. Zakona o javnom priopćavanju u smislu da glavni urednik mora imati hrvatsko državljanstvo samo kad se radi o javnom glasilu koje je političkog karaktera, a glavnim urednikom glasila nepolitičkog karaktera mogu biti i stranci.

Zakon o izdavačkoj djelatnosti (NN 28/1983, 26/1993) je potpuno zastario zakon koji je u današnjem pravnom i gospodarskom sustavu neprimjenljiv. Izmjena Zakona (NN 26/1993) odnosi se, naime samo na visinu novčanih kazni. Taj je Zakon u cijelosti naslonjen na bivši Zakon o udruženom radu (ZUR) i striktnom primjenom ne bi se moglo osnovati niti poslovati domaće izdavačko (nakladničko) trgovačko društvo. Stranci bi mogli izdavati knjige ili druge publikacije tek onda ako bi se odredbe Zakona o izdavačkoj djelatnosti vrlo ekstenzivno interpretirale. U odnosu na primjenu pojedinih odredbi ovog zakona valja napomenuti da su neke odredbe ovog zakona koje reguliraju položaj nakladnika izričito suprotne odredbama Zakona o javnom priopćavanju, pa je konflikt potrebno riješiti sukladno načelu *lex posterior derogat legi priori*.

U svakom slučaju potrebno je donijeti novi zakon kojim bi se uredila izdavačka (nakladnička) djelatnost jer se postojeći Zakon o izdavačkoj djelatnosti izmjenama ne može popraviti jer u cijelosti odudara od suvremenog hrvatskog pravnog sustava.

Zakon o političkim strankama (NN 76/1993, 111/1996) propisuje da političku stranku mogu osnovati samo hrvatski državljani (čl. 6. st. 1.) i da članom političke stranke može postati samo hrvatski državljani (čl. 6. st.2.). Stranci dakle ne mogu biti osnivačima političke stranke niti mogu postati članovima političke stranke. To je ograničenje prava na udruživanje (čl. 11. Konvencije), ali budući da se radi o političkoj aktivnosti to je ograničenje u skladu s odredbom čl. 16. Konvencije.

Zakon o kretanju i boravku stranaca (NN 53/1991, 26/1993, 29/1994) propisuje da je strancima zabranjeno osnivanje političkih stranaka. Ta odredba korespondira s odredbom čl. 6. st. 1. Zakona o političkim strankama) i u skladu je odredbom čl. 16. Konvencije. U čl. 5. dopušteno je strancima kojima je dopušteno trajno nastanjivanje ili izdata poslovna viza ili borave na produženom boravku duže od jedne godine, da osnivaju udruženja stranaca i to po propisima kojima se uređuje osnivanje udruženja građana, što je u skladu s ograničenjima postavljenim Konvencijom.

Protokol 4. članak 2.

1. *Svatko tko se zakonito nalazi na području neke države ima pravo na slobodu kretanja i slobodni izbor svoga boravišta.*
2. *Svatko je slobodan napustiti bilo koju zemlju, uključujući i svoju vlastitu.*
3. *Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim ona koja su u skladu sa zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, za održavanje javnog poretka, radi sprečavanja zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.*
4. *Prava utvrđena u stavku 1. mogu također biti podvrgnuta, u određenim dijelovima područja ograničenjima utvrđenima u skladu sa zakonom i koja su opravdana zaštitom javnog interesa u demokratskom društvu.*

16.2.1. Sloboda kretanja i sloboda izbora boravišta

Odredba st. 1. čl. 2. Protokola 4. odnosi se na "svakoga" dakle i domaćeg državljanina i stranca. Međutim u praksi Komisije i Suda ova odredba dolazila je u primjenu samo u vezi sa strancima. Ustav Republike Hrvatske jamči pravo svakome tko se zakonito nalazi na teritoriju Republike da se slobodno kreće i bira boravište (čl. 32. st. 1.). Smisao hrvatskoga Ustava je da se tu radi o garanciji na slobodno kretanje hrvatskih državljana i stranaca.

Međutim, Ustav dopušta da se pravo kretanja na teritoriju Republike može iznimno ograničiti zakonom, ako je to nužno radi zaštite pravnog poretka, ili zdravlja, prava i sloboda drugih (čl. 32. st. 3.). Dakle, pravo na slobodno kretanje i biranje boravišta može se ograničiti isključivo zakonom, i to "iznimno" i samo ako je to "nužno radi zaštite pravnog poretka, ili zdravlja, prava i sloboda drugih".

Ograničenja slobode kretanje i izbora boravišta te ustanovljenje određenih formalnosti s kretanjem i boravkom (prijava, odjava) uređeno je s više zakona, npr. Zakon o prebivalištu i boravištu građana (NN 53/1991, 26/1993), Zakon o nadzoru državne granice (NN 9/1992, 26/1993, 92/1994), Zakon o kretanju i boravku stranaca (NN 53/1991, 22/1992, 26/1993, 29/1994).

Ograničenja ustanovljena zakonima u skladu su s dopuštenim ograničenjima iz st. 3. čl. 2. Protokola 4. Konvencije i nije potrebno uskladjivanje.

16.2.2. Zaštita slobode kretanja i izbora boravišta u hrvatskom zakonodavstvu

Ustav Republike Hrvatske jamči svakom građaninu Republike pravo da u bilo koje doba napusti teritorij države i naseli se trajno ili privremeno u inozemstvu i bilo kada da se vrati u domovinu (čl. 32. st. 2.). Ustavom je ipak propisano da se pravo građanina da udje u Republiku Hrvatsku ili izadje iz nje može, međutim, iznimno ograničiti zakonom, ako je to nužno radi zaštite pravnog poretka, ili zdravlja, prava i sloboda drugih (čl. 32. st. 3.).

Ograničenja prava građana da napuste teritorij Republike Hrvatske propisana su prvenstveno Zakonom o putnim ispravama hrvatskih državljana (NN 51/1991, 64/1992, 26/1993, 29/1994). U čl. 34. Zakona taksativno su navedeni razlozi radi kojih će nadležni organ odbiti izdati putnu ispravu, odnosno razlozi radi kojih može odbiti izdavanje putne isprave. Također su taksativno nabrojani razlozi za oduzimanje putne isprave, a to su oni isti radi kojih se može uskratiti izdavanje putne isprave.

Sva ograničenja glede posjedovanja putne isprave (izdavanje odnosno oduzimanje) i ipso facto ograničenja prava građanina da napusti teritorij Republike Hrvatske u skladu su s dopuštenim ograničenjima iz st. 3. čl. 2. Protokola 4. Konvencije.

Zakon o putnim ispravama propisuje da se izdavanje putnog lista hrvatskom građaninu ne može odbiti (čl. 34. st. 4.). Dakle, hrvatskom državljaninu koji je u inozemstvu a nema hrvatsku putovnicu ili drugu putnu ispravu i želi se vratiti u Republiku Hrvatsku ne može se uskratiti izdavanje putnog lista iz bilo kojeg razloga. A svakom hrvatskom državljaninu s valjanom putnom ispravom (putovnicom, matrikulom, putnim listom) mora se omogućiti ulazak na teritorij Republike Hrvatske i u hrvatskim propisima nema u tom pogledu nikakvih ograničenja.

Protokol 4. članak 3.

1. *Nitko ne smije biti protjeran, upotrebom bilo pojedinačnih ili kolektivnih mjera, s područja države čiji je državljanin*
2. *Nitko ne smije biti lišen prava da uđe na područje čiji je državljanin*

16.3. Zabrana protjerivanja vlastitih državljana

Ustav Republike Hrvatske sadrži u čl. 9. st. 2. odredbu temeljem koje "državljanin Republike Hrvatske ne može biti progan iz Republike niti mu se može oduzeti državljanstvo."

Dakle Ustav sadrži generalnu odredbu o zabrani progona vlastiti državljana s teritorija Republike, i to kako pojedinca tako i neke grupe.

Također, Ustav prijeći oduzimanje hrvatskog državljanstva bez obzira je li se državljanin nalazio na teritoriju Republike Hrvatske ili je u inozemstvu. Hrvatski zakoni nisu razradjivali Ustavne odredbe o zabrani progona hrvatskog državljana iz Republike Hrvatske niti zabranu oduzimanja državljanstva, jer je to nepotrebno. Ustavna odredba o zabrani progona iz čl. 9. st. 2. potpuno je u skladu s odredbom st. 1. čl. 3. Protokola 4.

Ustav Republike Hrvatske sadrži garanciju da "svaki građanin Republike ima pravo..... bilo kada se vratiti u domovinu" (čl. 32. st. 2.). Temeljem odredbe iz čl. 32. st. 3. Ustava pravo ulaska u Republiku moglo bi se iznimno ograničiti zakonom, ako je to nužno radi zaštite pravnog poretka, ili zdravlja, prava ili slobode drugih. Međutim, nijednim hrvatskim zakonom nije to pravo hrvatskih državljana ograničeno. Zato nije potrebno usklađivanje s člankom 3. Protokola 4.

Protokol, 4. članak 4.

Kolektivno protjerivanje stranaca je zabranjeno.

16.4. Zabrana kolektivnog protjerivanja stranaca

U hrvatskim zakonima nema odredbe temeljem koje bi bilo dopušteno kolektivno protjerivanje stranaca. Temeljem Zakona o kretanju i boravku stranaca (NN 53/1991, 26/1993, 29/1994) te kaznenih i prekršajnih propisa dopušteno je donijeti samo odluku (presuda i rješenje) o protjerivanju, otkazu boravka i prestanku boravka pojedinog stranca.

Zato nije potrebno usklađivanje s Konvencijom.

Protokol 7. članak 1.

1. *Stranac koji zakonito boravi na području neke države ne smije biti protjeran, osim radi izvršenja odluke donesene u skladu sa zakonom, i treba mu dopustiti da:*
 - a) *iznese razloge protiv svog protjerivanja;*
 - b) *zatraži ponovno razmatranje svog slučaja; i*
 - c) *u tu svrhu bude zastupan pred nadležnim tijelom, ili pred osobom ili osobama koje to tijelo imenuje.*

2. *Stranac može biti protjeran prije no što je ostvario prava iz stavka 1. to. a), b) i c) ovoga članka kada je protjerivanje nužno radi interesa javnog reda ili se temelji na razlozima državne sigurnosti.*

16.5. Procesne garancije pri protjerivanju stranaca

Prema hrvatskim zakonima stranac može biti protjeran (u širem smislu riječi) iz Republike Hrvatske samo u izvršenju odluke donesene u skladu sa zakonom.

Odluku o protjerivanju mogu donijeti sudovi u kaznenom postupku kao mjeru sigurnosti odnosno prekršajni sudovi u prekršajnom postupku, i to kao zaštitnu mjeru udaljenja. Obje odluke - presuda u kaznenom postupku i rješenje u prekršajnom postupku - donose se nakon provedenog postupka u kojem je osigurano pravo osobe (okrivljenog stranca) da iznese sve razloge u svoju obranu, uključujući i razloge protiv svojeg protjerivanja. Stranac ima i pravo na žalbu i pravo na branitelja. Sudska odluka o protjerivanju stranca izvršava se nakon što postane pravomoćna, dakle nakon što je strancu pružena mogućnost da ostvari svoja prava - da bude saslušan, da dađe svoju obranu, da ga zastupa branitelj i da uložiti žalbu i da o njoj odluči drugostupanjski sud.

Odluku o protjerivanju (u širem smislu) stranca iz Republike Hrvatske ovlašteni su, temeljem Zakona o kretanju i boravku stranaca, donijeti i upravni organi - policijske uprave i policijske postaje u prvom stupnju, odnosno Ministarstvo unutarnjih poslova u drugom stupnju. Upravni organi ovlašteni su donijeti rješenje o otkazu boravka i rješenje o prestanku boravka. Razlozi za otkaz boravka i prestanak boravka utvrđeni su u čl. 39., 42., 45. do 48. Zakona o kretanju i boravku stranaca. Možemo ustvrditi da su razlozi za otkaz boravka i prestanak boravka malobrojni, pretjerano su općenito navedeni te stoga otvaraju mogućnost različitih tumačenja i shodno tome pogrešnog odlučivanja. Primjerice, moguće je otkazati boravak strancu koji se nalazi na produženom boravku (studij, rad) ako se "ne pridržava propisa ili ne izvršava odluke državnih tijela" (čl. 39. toč. 3.).

2. *Stranac može biti protjeran prije no što je ostvario prava iz stavka 1. to. a), b) i c) ovoga članka kada je protjerivanje nužno radi interesa javnog reda ili se temelji na razlozima državne sigurnosti.*

16.5. Procesne garancije pri protjerivanju stranaca

Prema hrvatskim zakonima stranac može biti protjeran (u širem smislu riječi) iz Republike Hrvatske samo u izvršenju odluke donesene u skladu sa zakonom.

Odluku o protjerivanju mogu donijeti sudovi u kaznenom postupku kao mjeru sigurnosti odnosno prekršajni sudovi u prekršajnom postupku, i to kao zaštitnu mjeru udaljenja. Obje odluke - presuda u kaznenom postupku i rješenje u prekršajnom postupku - donose se nakon provedenog postupka u kojem je osigurano pravo osobe (okrivljenog stranca) da iznese sve razloge u svoju obranu, uključujući i razloge protiv svojeg protjerivanja. Stranac ima i pravo na žalbu i pravo na branitelja. Sudska odluka o protjerivanju stranca izvršava se nakon što postane pravomoćna, dakle nakon što je strancu pružena mogućnost da ostvari svoja prava - da bude saslušan, da dađe svoju obranu, da ga zastupa branitelj i da uložiti žalbu i da o njoj odluči drugostupanjski sud.

Odluku o protjerivanju (u širem smislu) stranca iz Republike Hrvatske ovlaštenu su, temeljem Zakona o kretanju i boravku stranaca, donijeti i upravni organi - policijske uprave i policijske postaje u prvom stupnju, odnosno Ministarstvo unutarnjih poslova u drugom stupnju. Upravni organi ovlaštenu su donijeti rješenje o otkazu boravka i rješenje o prestanku boravka. Razlozi za otkaz boravka i prestanak boravka utvrđeni su u čl. 39., 42., 45. do 48. Zakona o kretanju i boravku stranaca. Možemo ustvrditi da su razlozi za otkaz boravka i prestanak boravka malobrojni, pretjerano su općenito navedeni te stoga otvaraju mogućnost različitih tumačenja i shodno tome pogrešnog odlučivanja. Primjerice, moguće je otkazati boravak strancu koji se nalazi na produženom boravku (studij, rad) ako se "ne pridržava propisa ili ne izvršava odluke državnih tijela" (čl. 39. toč. 3.).

Rješenje o otkazu boravka odnosno rješenja o prestanku boravka donosi se u upravnom postupku reguliranom Zakonom o općem upravnom postupku. U tom postupku mora se stranci omogućiti da bude saslušana i da iznese činjenice i dokaze za koje smatra da idu njoj u korist te ima pravo da iznese svoje razloge protiv otkaza boravka i prestanka boravka (protjerivanja).

Protiv rješenja o otkazu boravka i prestanka boravka stranac može uložiti žalbu Ministarstvu unutarnjih poslova a protiv njegova rješenja pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske. Protiv odluke Upravnog suda stranac bi mogao podići i ustavnu tužbu na Ustavnom Sudu Republike Hrvatske.

U rješenju kojim se otkazuje boravak nadležni organ ne mora navesti razloge kojima se rukovodio pri donošenju rješenja (čl. 41., čl. 43. st.4.). Budući da u rješenju organ nije dužan navesti razloge za otkaz boravka to je bitno sužena mogućnost stranca da žalbom osporava rješenje.

Ustavni sud Republike Hrvatske je Odlukom br. U-I-24894 od 13.11.1996. (NN 103/1996) ukinuo odredbu st. 3. drugu rečenicu i odredbu st. 4. u čl. 209. Zakona o općem upravnom postupku tj. odredbe temeljem kojih je organ uprave u zakonom propisanom slučaju oslobođen iznošenja razloga kojima se rukovodio u odlučivanju po slobodnoj ocjeni.

U Zakonu o kretanju i boravku stranaca nisu jasno razlučeni slučajevi u kojima će se strancu dopustiti boravak u Republici Hrvatskoj do okončanja žalbenog postupka od onih slučajeva gdje će se odluka o otkazu boravka (protjerivanju) moći izvršiti odmah jer je to nužno radi interesa javnog reda ili se temelji na razlozima državne sigurnosti.

Smatramo da su odredbe čl. 39. do 49. Zakona o kretanju i boravku stranaca u neskladu sa odredbom čl. 1. Protokola 7. Konvencije te je potrebno uskladiti Zakon o kretanju i boravku stranaca s tim Protokolom.

17. *Zaštita vlasništva : Protokol 1. Članak 1.*

Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svoga vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primjeni zakone koje smatra potrebnim da bi uredila uporabu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svoga vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primjeni zakone koje smatra potrebnim da bi uredila uporabu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

17.1. Zaštita prava vlasništva

Članak 1. Prvog protokola sadrži jamstvo vlasništva. Jamči se vlasništvo u najširem smislu. To se jamstvo daje svim fizičkim i pravnim osobama bez obzira na državljanstvo. Jamči se svakome nepovredivost ("mirno uživanje") već stečenog vlasništva i drugih imovinskih prava. Ta nepovredivost, međutim, nije apsolutna. Mogući su zahvati javne vlasti u privatna imovinska prava, ali ne proizvoljni, nego unutar određenih granica.

Te granice su slijedeće:

1) Izvlaštenje ("lišiti nekoga njegovog vlasništva"), dakle oduzeće prava vlasništva i drugih imovinskih prava, je dozvoljeno samo a) ako je to u javnom interesu, b) ako je učinjeno pod pretpostavkama određenim u zakonu i c) ako je u skladu s općim načelima međunarodnog prava. Poštovanje općih načela međunarodnog prava zahtijeva davanje naknade za izvlaštenje.

2) Države mogu, postupajući u skladu sa zakonima "urediti uporabu vlasništva", tj. ograničiti način izvršavanja prava vlasništva i drugih imovinskih prava, raspolaganje njima i dr., a) ako je to potrebno zbog usklađenja s općim interesom, i b) zbog osiguranja plaćanja poreza, drugih doprinosa i kazni.

Ustav Republike Hrvatske

Ustav Republike Hrvatske u odredbama članka 3. i 48. do 52. sadrži odredbe kojima se jamči pravo vlasništva.

Članak 3.

...nepovredivost vlasništva...najviša je vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske.

Članak 48.

Jamči se pravo vlasništva.

Vlasništvo obavezuje. Nositelji vlasničkoga prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi općem dobru.

Strana osoba može stjecati pravo vlasništva uz uvjete određene zakonom.

Jamči se pravo na nasljeđivanje.

Članak 49.

Poduzetnička i tržišna sloboda temelj su gospodarskog ustroja Republike.

Država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu. Zabranjeni su monopoli.

Republika potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana i brine se za gospodarski razvitak svih svojih krajeva.

Prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu se umanjiti zakonom niti drugim pravnim aktom.

Inozemnom ulagaču jamči se slobodno iznošenje dobiti i uloženog kapitala.

Članak 50.

Zakonom je moguće u interesu Republike ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.

Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Članak 51.

Svatko je dužan sudjelovati u podmirenju javnih troškova, u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima.

Porezni se sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti.

17.2. Zaštita prava vlasništva u hrvatskom pravnom sustavu

U skladu i na temelju Ustava Republike Hrvatske doneseni su zakoni koji uređuju područje vlasništva. Ovi zakoni mogu se sistematizirati u tri skupine:

1. opći zakoni
2. zakoni kojima se uređuje pretvorba sredstava u društvenom vlasništvu (privatizacija) i povrat oduzete imovine
3. posebni zakoni

17.2.1. Opći zakoni

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine", broj 91/96) propisuje jednakost svih subjekata glede prava vlasništva i drugih stvarnih prava, te jednovrsnost prava vlasništva, vlasnikova ovlaštenja, naknadu za slučaj lišenja prava vlasništva u javnom interesu, i ograničenja izvršavanja (uporabe) prava vlasništva zbog usklađenja s tuđim pravima i općim interesom. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima postavlja i pravila o primjeni njegovih odredbi na strane državljane.

Zakon o zemljišnim knjigama ("Narodne novine", broj 91/96) propisuje način vođenja zemljišnih knjiga o pravnom stanju nekretnina mjerodavnom za pravni promet.

Zakon o zakupu poslovnog prostora ("Narodne novine", broj 91/96) uređuje osnivanje i prestanak zakupa poslovnog prostora te međusobna prava i obveze zakupodavca i zakupnika, pa predstavlja poseban propis u odnosu na odredbe Zakona o obveznim odnosima.

Zakon o nasljeđivanju ("Narodne novine", broj 47/78) propisuje pravila o nasljednom pravu i tom Zakonu nema se što primijetiti sa stajališta Protokola I. članak 1.

Zakon o obveznim odnosima ("Narodne novine", broj 53/91, 73/912, 3/94 i 7/96), koji se u Republici hrvatskoj primjenjuje na temelju Zakona o preuzimanju Zakona o obveznim odnosima, propisane su osnove obveznih odnosa, ugovorni i drugi obvezni odnosi u prometu robe i usluga. Zakon propisuje načelo jednakosti subjekata, slobodu raspolaganja i slobodu ugovaranja sukladno Ustavu Republike Hrvatske (u vezi članka 180. tog Zakona vidjeti Posebne zakone).

Zakon o izvlaštenju ("Narodne novine", broj 9/93) sadrži odredbe o oduzimanju i ograničenju prava vlasništva na nekretninama (zemljište i zgrada) kada je to potrebno radi izgradnje objekata i izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske (javni interes). Naknada za oduzeto ili ograničeno pravo vlasništva određuje se u iznosu koji odgovara tržišnoj vrijednosti.

Zakon o zaštiti prirode ("Narodne novine", broj) propisuje ograničenja prava vlasništva na zemljištu koje se nalazi unutar zaštićenih dijelova prirode (nacionalni park i dr.). Za ograničenja propisana ovim Zakonom vlasnici imaju pravo na naknadu propisanu Zakonom.

17.2.2. Zakoni kojima se uređuje pretvorba sredstava u društvenom vlasništvu (privatizacija) i povrat oduzete imovine

Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća ("Narodne novine", broj 19/91) uređuje pretvorbu poduzeća s društvenim kapitalom u poduzeća kojem je određen vlasnik. Prema članku 5. tog Zakona zaposleni u poduzeću, ranije zaposleni mogli su steći vlasništvo nad poduzećem uz olakšice propisane Zakonom do 20.000 DEM. Zakon je pretrpio brojne izmjene i dopune, međutim, u tekstu Zakona, objavljenom u "Narodnim novinama", broj 27/91 nema diskriminacijskih odredaba, niti odredaba koje bi povrijedile Protokol I. članak I.

Zakon o prodaji stanova nad kojima postoji stanarsko pravo ("Narodne novine", broj 27/91) uređuje uvjete i način prodaje stanova na kojima postoji stanarsko pravo. Prema tom Zakonu pravo na kupnju stana imali su svi stanari koji su koristili stan kao nositelji stanarskog prava na dan stupanja na snagu tog Zakona, kao i osobe na koje je to pravo preneseno nakon stupanja na snagu tog Zakona (članovi obiteljskog domaćinstva). Zakon je pretrpio brojne izmjene i dopune. Međutim, u tekstu Zakona objavljenom u "Narodnim novinama", broj 27/91 nema diskriminacijskih odredaba, niti odredaba o povredi prava na dom, na mirno uživanje vlasništva u smislu Europske konvencije o ljudskim pravima. Neposredne učinke na provođenje tog Zakona imala je odredba članka 102a. Zakona o stambenim odnosima.

Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine ("Narodne novine", broj 92/96) uređuje uvjete i postupak naknade za imovinu koja je prijašnjim vlasnicima oduzeta od strane jugoslavenske komunističke vlasti i prenesena u društveno, državno ili zajedničko vlasništvo. Naknada za ovu imovinu određuje se u novcu ili vrijednosnim papirima, a iznimno se vraća u naravi (ova iznimka odnosi se na neizgrađeno građevinsko zemljište). Na temelju Zakona o naknadi tek će nastati prava za bivše vlasnike, pa oni nemaju nikakvih prava sve dok nadležno tijelo državne vlasti to pravo ne utvrdi temeljem Zakona.

Zakoni navedeni pod 17.1. i 17.1.2. u svojim odredbama štite institut "pravo vlasništva" (pravo na mirno uživanje vlasništva), a oduzimanje i ograničenje prava vlasništva propisano tim zakonima u interesu je Republike Hrvatske (javnom interesu), pa se tim zakonima nema što primijetiti jer se temelje na Ustavu Republike Hrvatske i sukladni su Protokolu 1. članku 1.

17.2.3. Posebni zakoni

U Republici Hrvatskoj donesen je niz posebnih zakona ili su pak propisane odredbe u pojedinim zakonima koje su uvjetovane oružanom agresijom na Republiku Hrvatsku, a kojima se ograničava pravo na mirno uživanje vlasništva u smislu Protokola 1. članak 1. Međutim, odredbama tih zakona osigurava se stambeno zbrinjavanje prognanika, izbjeglica i obitelji branitelja Domovinskog rata. Zakoni se navode redom kako su doneseni.

Zakon o privremenom korištenju stanova ("Narodne novine", broj 66/91, 76/93). Ovim Zakonom propisani su uvjeti i način privremenog korištenja stana u društvenom vlasništvu, odnosno vlasništvu poduzeća i pravnih osoba, a koji su prazni, ispražnjeni ili napušteni i to sve u cilju zbrinjavanja prognanika, izbjeglica, te osoba i obitelji branitelja Republike Hrvatske.

Prazne, ispražnjene ili napuštene stanove tijelo određeno tim Zakonom dodjeljivalo je te stanove *"najdulje na rok od godine dana od dana donošenja rješenja, a ratnim prognanicima samo do omogućavanja povratka u ranije mjesto boravka"*. Novelom zakona iz 1993. godine nadležno tijelo bilo je ovlašteno produžiti rok privremenog korištenja stana sve dok postoje uvjeti prema kojima se moraju zbrinjavati prognanici, izbjeglice i obitelji branitelja Republike Hrvatske.

Zakon o stambenim odnosima ("Narodne novine", broj 51/85, 42/86, 22/92 i 70/93) u noveli objavljenoj u "Narodnim novinama" broj 22/92 propisuje:

Članak 102a.

Stanarsko pravo prestaje onima koji su sudjelovali ili sudjeluju u neprijateljskoj djelatnosti protiv Republike Hrvatske.

Vlasnik stana, nakon sudske odluke o otkazu ugovora o korištenju stana, odlučit će o davanju na korištenje dotičnog stana članovima porodičnog domaćinstva ili drugog odgovarajućeg stambenog prostora.

Zakon o stambenim odnosima prestao je važiti danom stupanja na snagu Zakona o najmu ("Narodne novine", broj 91/96), a prema članku 52. Zakona o najmu *"Postupci pokrenuti prema odredbama Zakona o stambenim odnosima ("Narodne novine", br. 51/85., 42/86., 22/92. i 70/93) do stupanja na snagu ovoga Zakona dovršit će se prema tom Zakonu."*

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo ("Narodne novine", broj 58/95) propisivao je odredbe koje je ukinuo Ustavni sud Odlukom broj: U-I-697/1995 od 29. siječnja 1997. godine. Odredbe koje je ukinuo Ustavni sud propisivale su zabranu kupnje stana osobama koje su sudjelovale u neprijateljskoj djelatnosti protiv Republike Hrvatske i druge odredbe koje su predstavljale pravnu zapreku za kupnju stana odnosno stjecanje prava vlasništva na stanu na kojem su te osobe imale stanarsko pravo.

Zakon o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom ("Narodne novine", broj 73/95 i 7/96). Ovim Zakonom određena je sekvestracija napuštene imovine u cilju zaštite te imovine, te osiguranja tražbina vjerovnika glede te imovine. To je načelno u skladu s ovlaštenjem države da u interesu Republike Hrvatske (javni interes) uredi uporabu napuštene imovine. Međutim pojedine odredbe izazivaju sumnju o sukladnosti s Ustavom Republike Hrvatske i Protokolom 1. članak 1. Tu se prvenstveno ima u vidu slijedeće odredbe:

Zakonom je određena sekvestracija napuštene imovine, u cilju zaštite te imovine, te osiguranja tražbina vjerovnika glede te imovine. To je načelno u skladu s ovlaštenjem države da u općem interesu uredi uporabu vlasništva. Ono što nije u skladu s jamstvom vlasništva jesu odredbe sadržane u člancima 8,9.stavak 2. i 11. stavak 1. i 4. Zakona, koje a) omogućuju davanje sekvestrirane imovine drugim osobama "u posjed i na korištenje" te uređuju status tih osoba tako da one tu imovinu posjeduju i koriste prvenstveno u svojem, a ne u vlasnikovom interesu, b) određuju ništavost pravnih raspolaganja svojom imovinom koja bi vlasnik učinio za vrijeme sekvestracije i c) isključuju mogućnosti da vlasnik nakon ukidanja sekvestracije nesmetano dođe u posjed svoje imovine.

Pravna raspolaganja koja bi vlasnik učinio glede svoje imovine koja je sekvestrirana - ništava su, uz neke iznimke (članak 8.). Ne bi bilo suprotno jamstvu vlasništva iz članka 1. Prvog protokola, da je određeno da je djelovanje vlasnikovih pravnih raspolaganja odgođeno dok traje sekvestracija. No, odredbom o ništavosti vlasnikovih pravnih raspolaganja prijedena je granica "uređenja upotrebe vlasništva u skladu s općim interesom", pa ta odredba nije u skladu s jamstvom vlasništva iz članka 1. Prvog protokola.

I nakon što bi sekvestracija prestala, vlasnikovo bi pravo vlasništva ostalo okrnjeno u korist osobe kojoj je njegova imovina bila data "u posjed i korištenje". Naime, osobi kojoj je "prestalo pravo na posjed i korištenje imovine, ne može se oduzeti posjed dok joj se ne osigura posjed i korištenje druge odgovarajuće imovine" (članak 11. stavak 4.). Time se vlasniku onemogućuje da neposredno posjeduje svoju imovinu, sve dok se osobi koja tu njegovu imovinu posjeduje ne osigura posjed i korištenje neke druge, odgovarajuće imovine.

To je veoma teško ograničenje "mirnog uživanja svoje imovine", koje nije stegnuto nikakvim rokom, pa ono praktički može biti trajno. Činjenica da je sekvestracija neke imovine prestala, pa da je "pravo na posjed i korištenje imovine" prestalo osobi kojoj ga je Komisija bila dodijelila, ipak ne bi omogućila vlasniku da ponovno preuzme neposredan posjed svoje imovine. Takvo ograničenje vlasnikovog prava je suprotno jamstvu vlasništva iz članka 1. Prvog protokola.

Ustavni sud je svojom odlukom od 25. rujna 1997. ukinuo odredbe članka 8., članka 9, stavak 2., te članka 11, stavak 1. i 4. Zbog neustavnosti. U obrazloženju Ustavni je sud naveo da je članak 8. ukinut zbog onemogućavanja raspolaganja imovinom hrvatskim građanima zbog privremenog ili trajnog napuštanja hrvatskog teritorija. Odredbe članka 9. stavak 2. i članka 11. stavaka 1. i 4. ukinute su budući da stavaljaju jednu grupu građana u neravnopravni položaj.

Zakon o davanju u najam stanova na oslobođenom teritoriju ("Narodne novine", broj 73/95). Ovim Zakonom uređuje se davanje u najam stanova na kojima sukladno ovom Zakonu prestaje stanarsko pravo u društvenom vlasništvu, državnom vlasništvu, odnosno vlasništvu pravnih osoba koje su to vlasništvo stekle na temelju posebnih propisa, a nalaze se na ranije okupiranom, sada oslobođenom teritoriju Republike Hrvatske.

"Stanarsko pravo na stanovima u smislu ovog Zakona prestaje po sili zakona ako je nositelj stanarskog prava isti napustio i ne koristi ga dulje od 90 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Ako su u stanu ostali članovi obiteljskog domaćinstva nositelja stanarskog prava, najmodavac određen ovim Zakonom odlučit će da li će njima dati u najam taj ili neki drugi odgovarajući stan."(članak 2.)

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o statusu prognanika i izbjeglica ("Narodne novine", broj 39/95) u odredbi članka 2. propisuje:

"Svi postupci prisilnog iseljenja prognanika prekidaju se do stvaranja uvjeta za njihov povratak ili dok im se, uz njihovu suglasnost, ne osigura drugi odgovarajući smještaj u mjestu njihova zbrinjavanja ili u nekom drugom mjestu. Odredba ovog stavka odnosi se na prognanike koji su smješteni do 1. ožujka 1995. godine."

Zakonom je određen status prognanika i izbjeglica, čime se načelno ne dira u jamstvo vlasništva iz članka 1. Prvog protokola. Nije, međutim, u skladu s jamstvom vlasništva odredba sadržana u članku 14. stavak 2. tog zakona, koja isključuje mogućnost da vlasnik putem suda odnosno drugog nadležnog državnog tijela dođe u posjed svoje zgrade ili stana u kojem su se bespravno smjestili prognanici. Ovom se odredbom, naime, određuje prekid svih postupaka koji se pred sudskom odnosno upravnom vlašću vode radi prisilnog iseljenja prognanika iz tuđih zgrada ili stanova. Prekid svakog pojedinog od tih postupaka traje dok se ne ostvare uvjeti za povratak odnosnih prognanika, odnosno dok im se ne osigura drugi odgovarajući smještaj, na koji svojevrijedno pristaju. Time se vlasnika odnosne zgrade ili stana sprečava u njegovom "mirnom uživanju vlasništva", i to kroz veoma dugo razdoblje, a možda i trajno, što je suprotno jamstvu vlasništva iz članka 1. Prvog protokola. Ujedno je vlasniku okrnjeno i pravo na djelotvorno pravno sredstvo protiv povrede njegovog vlasništva (članak 13. Konvencije), jer se odredbom članka 14. stavak 2. Zakona čini nedjelotvornim pravno sredstvo koje bi mu inače stajalo na raspolaganju.

Zakon o izmjeni Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine", broj 7/96). Ovim Zakonom brisana je odredba članka 180. Zakona o obveznim odnosima, a koja je propisivala naknadu za štetu nastalu uslijed terorističkih akata. Prema članku 2. tog Zakona *"Postupci za naknadu štete pokrenuti po odredbama članka 180. Zakona o obveznim odnosima, prekidaju se. Postupci iz stavka 1. ovoga članka nastavit će se nakon što se donese poseban propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata."*

Rješenja navedenog zakona upitna su u smislu onemogućavanja ostvarivanja prava na naknadu štete nastale uslijed terorističkih akata, čime se nerazmjerno zadire u ostvarivanje prava vlasništva prema članku 1. Protokola 1.

Može se zaključiti da opći zakoni Republike Hrvatske koji reguliraju pitanje prava vlasništva ne sadrže odredbe kojima se vrijeda odredbe Ustava Republike Hrvatske kojima se jamči pravo vlasništva kao ni Protokol 1. članak 1. kojim se uređuje pravo na mirno uživanje vlasništva.

Neki posebni zakoni doneseni su na temelju ovlaštenja iz članka 50. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske prema kojem se vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske. Navedene odredbe Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o statusu prognanika i izbjeglica i Zakona o izmjenama Zakona o obveznim odnosima udovoljavaju zahtjevu javnog interesa, ali ne i načelu međunarodnog prava u smislu članka 1. Protokola 1. prema kojem se svako ograničenje prava vlasništva mora naknaditi. Iako ovi zakoni udovoljavaju standardu "nužnog u demokratskom društvu", jer su doneseni za vrijeme Domovinskog rata, upitni su međutim, sa stajališta razumnog roka u kojem se ograničava pravo vlasništva u javnom interesu.

18. Pravo na obrazovanje: Protokol 1. članak 2.

Nikome neće biti uskraćeno pravo na obrazovanje. U obavljanju svojih funkcija vezanih s odgojem i poučavanjem država će poštovati pravo roditelja da osiguraju odgoj i poučavanje u skladu sa svojim vjerskim i filozofskim uvjerenjima.

18.1. Ustavopravna zaštita prava na obrazovanje

Odredbe Ustava Republike Hrvatske koje se odnose na pravo obrazovanja, sadržane su u člancima 65, 66. i 67.

Članak 65. Ustava Republike Hrvatske propisuje:

"Osnovno je školovanje obvezatno i besplatno.

Svakomu je dostupno, pod jednakim uvjetima, srednjoškolsko i visokoškolsko obrazovanje u skladu s njegovim sposobnostima."

Članak 66. Ustava govori da "Uz uvjete određene zakonom, građani mogu osnivati privatne škole i učilišta.", dok u članku 67. Ustav "Jamči se autonomija sveučilišta." U stavku 2. članka 67. Ustava, naglašava se da "Sveučilište samo odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom."

18.2. *Zaštita prava na obrazovanje u hrvatskom zakonodavstvu*

Ustavni zakon o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, uz navedene članke Ustava, u člancima 14, 15, 16. i 17. dodatno propisuje pravo na odgoj i obrazovanje pripadnika etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina.

Međunarodni ugovori kojih je Republika Hrvatska stranka, a odnose se na pravo na obrazovanje, su Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (članci 13. i 14), Konvencija o pravima djeteta (članci 28. i 29), UNESCO Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju.

Najvažniji zakoni Republike Hrvatske koji razrađuju navedeno pravo su sljedeći:

- *Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi* (NN 10/1997) - (članak 1. st. 1., članak 3. st. 2, članak 15. st. 1. alineja 6);
- *Zakon o društvenoj brizi o djeci predškolske dobi* (NN 18/1991, 27/1993);
- *Zakon o osnovnom školstvu* (NN 59/1990, 26/1993, 27/1993 i 77/1995) - (članak 3. st. 2., članak 7., članak 45. st. 1., članak 48., članak 60. st. 1., članak 61. st. 1., članak 63., članak 64., članak 84 i članak 96.);
- *Zakon o srednjem školstvu* (NN 19/1992, 26/1993, 50/1995) - (članak 3., članak 5, članak 72. st. 7. i članak 84.);

- *Zakon o prosvjetnoj inspekciji* (NN 50/1995) - (članak 8. st. 1. točke 10. i 11., članak 9. st. 2., članak 29., stavak 1., alineja 1., 2. i 8.);
- *Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma* (NN 57/1996) - (članak 3. st. 1. i 2.);
- *Prijedlog zakona o otvorenim i pučkim učilištima* (članak 1.).

Zakon o osnovnom školstvu u većem broju svojih odredbi uređuje Ustavom utvrđenu obvezu osnovnog školovanja djece i obveze roditelja u svezi s tim školovanjem.

U odredbama Zakona o osnovnom školstvu koje se nadovezuju na odredbu Ustava Republike Hrvatske prema kojoj je osnovno školovanje obvezno i besplatno, to pravo je sveobuhvatno normirano, počevši od članka 3. stavka 2. kojim je propisano da je osnovno školovanje obvezno za djecu od 6 do 15 godina. Bitno je istaknuti da učenik osnovne škole za vrijeme obveze školovanja ne može biti isključen iz škole. Osnovnim školovanjem obuhvaćena su sva djeca, pa tako i djeca s teškoćama u razvoju, djeca smještena u zdravstvene ustanove ili ustanove socijalne skrbi, djeca koja boluju od kroničnih bolesti i djeca smještena u ustanove koje osnivaju organi pravosuđa. Prema Zakonu o srednjem školstvu, srednjoškolsko obrazovanje dostupno je svakome pod jednakim uvjetima, prema njegovim sposobnostima, u skladu s ovim Zakonom.

Pravo na obrazovanje se ne uskraćuje ni učeniku kojem je izrečena mjera isključenja iz škole, jer mu Zakon daje pravo polaganja razrednog ispita u toj ili drugoj školi.

Srednjoškolsko obrazovanje pripadnika etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina ostvaruje se u skladu s odredbama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, ovoga zakona, drugih zakona i propisa kojima se uređuju njihova prava.

Zakon o srednjem školstvu uređuje i pitanje obrazovanja odraslih (članak 25., 26., 27. i 28.). U svezi s člankom 27. tog Zakona napominjemo da je Ministarstvo prosvjete i športa izradilo Prijedlog zakona o otvorenim ili pučkim učilištima iz kojeg glede članka 2. Prvog protokola citiramo stavak 1. članka 1.:

“Radi obavljanja djelatnosti osnovnoškolske i srednjoškolske naobrazbe odraslih, djelatnosti glazbenih i srodnih škola koje su izvan redovitog školskog sustava, djelatnosti javnog prikazivanja filmova, novinarsko-nakladničke djelatnosti, radijske i televizijske djelatnosti te obavljanja djelatnosti u svezi s osposobljavanjem, usavršavanjem i prekvalifikacijom mladeži i odraslih izvan sustava redovite naobrazbe, jedinice lokalne samouprave mogu osnivati javne ustanove za trajnu naobrazbu i kulturu pod nazivom "otvorena učilišta" ili "pučka učilišta””.

Odredbama Zakona o prosvjetnoj inspekciji kojima se uređuju poslovi, prava, dužnosti, ovlasti i način rada prosvjetne inspekcije Ministarstva prosvjete i športa osigurava se provođenje Zakona o osnovnom školstvu i Zakona o srednjem školstvu te se predviđaju mjere za odvijanje redovitog odgoja i obrazovanja.

Sukladno članku 3. stavku 1. Zakona o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma glede ostvarivanja prava na nastavak obrazovanja u Republici Hrvatskoj hrvatski državljani i pripadnici hrvatskog naroda koji nisu hrvatski državljani imaju pravo na priznavanje potpune istovrijednosti, odnosno istovrijednosti stranih svjedodžbi.

Sukladno stavku 2. istog članka strani državljani mogu u Republici Hrvatskoj, uz uvjet uzajamnosti, zahtijevati priznavanje potpune istovrijednosti, odnosno istovrijednosti strane školske svjedodžbe ako imaju pravni interes za njezino priznavanje u Republici Hrvatskoj.

Prema Zakonu o visokim učilištima (NN 59/1996), tuzemne i inozemne fizičke osobe mogu osnivati sveučilišta, veleučilišta i visoke škole.

Članak 58. istoga Zakona govori o pravu upisa na studij u Republici Hrvatskoj te navodi da:

- pod jednakim uvjetima pravo upisa imaju državljani Republike Hrvatske i pripadnici hrvatskog naroda s prebivalištem izvan Republike Hrvatske, te strani državljani i osobe bez državljanstva trajno nastanjeni u Republici Hrvatskoj;

- prema kriterijima koje utvrđuje Ministarstvo znanosti i tehnologije, odnosno na temelju međudržavnih sporazuma i ugovora pravo upisa na studij imaju i strani državljani i osobe bez državljanstva koji nisu trajno nastanjeni u Republici Hrvatskoj.

Nastava na visokim učilištima izvodi se na hrvatskom jeziku. Visoko učilište može izvoditi studije ili dijelove studija na jednom od svjetskih jezika, uz uvjete određene statutom (članak 6).

Glede položaja visokih vjerskih učilišta, ako ispunjavaju uvjete iz ovoga Zakona i ako su osnovana po općim aktima vjerskih zajednica, onda imaju sva prava kao i visoke škole ili fakulteti. Položaj visokih vjerskih učilišta koja djeluju kao fakulteti u sastavu nekog od javnih sveučilišta, uređuju se ugovorom između sveučilišta i osnivatelja učilišta (članak 18).

Zakon o stručnim nazivima i akademskim stupnjevima (NN 52/1971) utvrđuje da stručni nazivi i akademski stupnjevi koji su stečeni u inozemstvu, bez obzira jesu li ih stekli hrvatski državljani ili stranci, podliježu nostrifikaciji (članak 12).

Neka pitanja obrazovanja uređena su Zakonom o zapošljavanju (NN 59/1996).

Hrvatski zavod za zapošljavanje posredovanjem pri zapošljavanju osigurava stalnu stručnu pomoć nezaposlenim i drugim osobama u izboru i pronalaženju zanimanja i zaposlenja koje odgovara njihovim stručnim i drugim radnim sposobnostima, a poslodavcima osigurava popunu radnih mjesta.

Obrazovna djelatnost koju provodi Hrvatski zavod za zapošljavanje obuhvaća stručno osposobljavanje, dokvalifikaciju, prekvalifikaciju i specijalizaciju, te osigurava nezaposlenim i drugim osobama stjecanje i dopunjavanje znanja i vještina potrebnih za zaposlenje i promjenu zaposlenja (članak 7).

Profesionalna rehabilitacija omogućuje invalidnim osobama, te osobama s umanjenom radnom sposobnošću, stjecanje znanja i vještina potrebnih za zapošljavanje, a u cilju što ravnopravnijeg sudjelovanja na tržištu rada (članak 9).

18.3. Ustavnosudska praksa

Iz područja članka 2. Protokola 1. Ustavni sud je donio dvije odluke:

a) Odlukom br. U-III-248/1992 od 24. veljače 1993. 187godine Ustavni Sud je odbio ustavnu tužbu M.K. iz Z.

M.K. podnio je Ustavnom sudu tužbu u povodu rješenja Okružnog suda (odbačen, tužbeni prijedlog protiv voditeljice Muzičke škole u Z., glede njezine pismene obavijesti o gubitku prava njegovoga sina na daljnje školovanje) navodeći da je tim rješenjem njegovom malodobnom sinu povrijeđeno ustavno pravo na srednjoškolsko obrazovanje.

Ustavni sud smatra da tužba nije osnovana, budući da pobijanim rješenjem nije povrijeđeno ustavno pravo D.K. na srednjoškolsko obrazovanje iz članka 65. st. 1. Ustava Republike Hrvatske. Time što su prethodni sudovi utvrdili da u postupanju profesorice Muzičke škole nema elemenata kaznenog djela zloupotrebe položaja ili ovlaštenja, nije povrijeđeno spomenuto ustavno pravo.

Ustavni sud je u Odluci napomenuo da se to ustavno pravo ostvaruje kroz jednake, zakonom propisane uvjete za pojedine kategorije srednjoškolskog obrazovanja, s time da te uvjete polaznici srednjoškolskog obrazovanja moraju ispunjavati, ukoliko žele steći to obrazovanje.

b) Odlukom U-III-914/1994 od 21. lipnja 1995. godine, Ustavni sud je odbio ustavnu tužbu podnositeljice S.P. iz G. koja je od Suda tražila zaštitu ustavnih prava iz niza članaka Ustava, pa između ostaloga i članka 65. st. 2., smatrajući da su joj povrijeđena ustavna prava rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova, koje je odbilo zahtjev podnositeljice u prijem u hrvatsko državljanstvo, s obrazloženjem da ne ispunjava pretpostavke iz članka 8. st. 1. tč. 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu. Navedena zakonska odredba propisuje da osoba koja podnosi zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo ima prijavljeni boravak najmanje pet godina do podnošenja zahtjeva.

Nakon analize i ocjene razloga ustavne tužbe, te razloga osporenih odluka, Sud je utvrdio da ustavna tužba nije osnovana, tako da ni pozivanje podnositeljice tužbe, na kršenje ustavnog prava iz članka 65. Ustava, jer joj se (uz ostalo) uskraćuje pravo na visokoškolsko obrazovanje, nije osnovano. Ministarstvo svojim rješenjem nije podnositeljicu dovelo u neravnotežan položaj prema drugim građanima.

Iz ova dva slučaja se vidi da nije bilo povreda ustavnih ili zakonskih odredaba, nego da podnositelji tužbe nisu interpretirali ustavne ili zakonske odredbe u duhu njihovoga smisla.

Posebno napominjemo da je za ocjenu sukladnosti Konačnog prijedloga zakona o odgoju i naobrazbi na jezicima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina s odredbama Konvencije i protokola osnovana posebna radna skupina koja će utvrditi je li navedeni Prijedlog zakona sukladan s odredbama Konvencije i protokola.

19. *Pravo na slobodne izbore: Protokol 1. Članak 3.*

Visoke ugovorne stranke obvezuju se da će u razumnim razdobljima provoditi slobodne izbore tajnim glasovanjem, u uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.

19.1. Ustavnopravna zaštita prava na slobodne izbore

Odredbe članka 3. Prvog protokola Konvencije propisuju obveznost provođenja slobodnih izbora tajnim glasovanjem u uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.

Temeljem Ustava, hrvatsko izborno zakonodavstvo, kako će u kraćoj raščlambi koja slijedi biti pokazano, u potpunosti izražava i osigurava mogućnost primjene odredaba čl. 3. Prvog protokola na slobodne izbore.

Prema Ustavu Republike Hrvatske iz 1990. biračko je pravo opće i jednako, a imaju ga svi državljani Republike s navršenih 18 godina. Tako je izjednačeno, što se tiče uvjeta, aktivno i pasivno biračko pravo. Biračko pravo se ostvaruje na neposrednim izborima tajnim glasovanjem (čl. 45. st. 1. Ustava). Prema tome sustav neposrednih izbora i tajno glasovanje ustavne su kategorije i ne mogu se mijenjati izbornim zakonodavstvom.

S obzirom na velik broj hrvatskih državljana koji prebivaju ili privremeno borave u inozemstvu Ustav Republike Hrvatske, kao i neki drugi demokratski ustavi država s većom emigracijom, propisuje obvezu Republike, a to znači njenih odgovarajućih tijela, da u izborima za Sabor i predsjednika Republike osigura ostvarivanje biračkog prava i svojim državljanima koji se u doba izbora zateknu izvan njezinih granica. Ova obveza ovlaštenih tijela Republike mora se, prema Ustavu, ostvariti u pravilu tako da hrvatski državljani mogu glasovati i u državama u kojima se nalaze, ali i na koji drugi način određen Zakonom (čl. 45. st. 2. Ustava).

Kad je riječ o izbornom postupku i određivanju načina diobe zastupničkih mandata prema izbornim rezultatima Ustav Republike Hrvatske sadrži samo okvire i načelne odredbe, a njihovu razradu prepušta izbornom zakonodavstvu. Valja napomenuti da ovakav pristup ustavnom uređivanju ovih pitanja ima i većina suvremenih europskih ustava.

U skladu s navedenim pristupom Ustav određuje da se zastupnici u domove hrvatskog Sabora biraju na vrijeme od 4 godine te da nitko ne može istodobno biti zastupnikom u Zastupničkom i Županijskom domu (čl. 72. st. 1. i 2. Ustava).

Prema Ustavu točan broj zastupnika, unutar raspona određenog u članku 71. Ustava kao i uvjeti i postupak izbora zastupnika u domove Sabora određuje se Zakonom.

19.2. Zaštita prava na slobodne izbore u hrvatskom zakonodavstvu

Izbor zastupnika u domove Sabora propisan je u Zakonu o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske (NN 22/1992, 1/1993, 30/1993, 11/1994, 68/1995).

Zastupnički dom ima u današnjem sazivu, koji je izabran na izborima 30. listopada 1995, 127 zastupnika, a Županijski dom - izabran 13. travnja 1997. - 68 zastupnika (po tri zastupnika iz 20 županija i tri zastupnika iz Grada Zagreba koji ima položaj županije te 5 zastupnika koje prema čl. 71. st. 4. Ustava imenuje predsjednik Republike).

Zastupnici nemaju obvezujući (imperativni) već predstavnički ili slobodni mandat (čl. 74. st. 1. Ustava, čl. 7. Zakona o izboru zastupnika). To znači da zastupnici nisu odgovorni svojim biračima, da nisu opozivi niti dužni zastupati stavove ili moguće naputke svojih birača.

Izbore za zastupnike raspisuje predsjednik Republike. Od dana raspisivanja pa do dana izbora mora proteći najmanje 30 dana. Dan izbora određuje se odlukom o raspisivanju izbora (čl. 4. Zakona o izboru zastupnika).

Kandidate za zastupnike i njihove zamjenike mogu predlagati u Republici Hrvatskoj registrirane političke stranke i birači pojedinačno i skupno. U predlaganju kandidata stranke mogu koalirati pa dvije ili više njih mogu predložiti jednog kandidata i njegova zamjenika i zajedničku listu. Političke stranke predlažu kandidate za zastupnike i njihove zamjenike na način predviđen njihovim stranačkim statutom ili posebnom odlukom donesenom na temelju statuta. Kad jedna ili više stranaka predloži kandidata ili kandidatsku listu nije potrebno da kandidatura bude podržana potpisima određenog broja građana. Nasuprot tome, kad kandidata ili kandidatsku listu predlože birači pojedinačno ili skupno (nezavisni kandidat i nezavisna lista) potrebno je prikupiti zakonom određeni broj potpisa (čl. 10-14. Zakona o izboru zastupnika).

Kandidiranje za zastupnike traje 14 dana od dana raspisivanja izbora. Po proteku roka za kandidiranje Državno izborno povjerenstvo dužno je u roku od 48 sati objaviti listu svih pravovaljano predloženih kandidata odnosno kandidatskih lista za Zastupnički dom i to u svim dnevnim novinama u Republici Hrvatskoj i na HRTV. Istu obvezu imaju županijska izborna povjerenstva kad je riječ o objavi županijskih lista u pojedinoj županiji pri izboru za Županijski dom (čl. 15. i 16. Zakona o izboru zastupnika).

Od dana objavljivanja lista kandidata te kandidatskih lista pa do 24 sata prije dana izbora, traje razdoblje institucionalizirane izborne promidžbe. U tom razdoblju svi kandidati i sve političke stranke koje su istaknule kandidate odnosno liste kandidata imaju jednaka prava da izlažu svoj program i obavljaju izbornu promidžbu u svim sredstvima javnog priopćavanja u Republici Hrvatskoj. U tom razdoblju HRTV je dužna u okviru svojih radio i televizijskih programa omogućiti svim političkim strankama i nezavisnim kandidatima koji sudjeluju na izborima za zastupnike da u jednakom vremenu izlože svoj izborni program. (čl. 19. Zakona o izboru zastupnika).

Na dan izbora kao i 24 sata koji im prethode zabranjena je svaka izborna promidžba kao i svako objavljivanje prethodnih rezultata ili procjena rezultata izbora. (čl. 20. Zakona o izborima).

U Zastupnički dom Sabora zastupnici se biraju temeljem kombinacije razmjernog i relativno većinskog izbornog sustava tako da se od ukupno 127 zastupnika njih 92 bira razmjernim odnosno proporcionalnim izbornim sustavom po D'Hondtovoju metodi izračuna izbornih rezultata, s time da se primjenjuje prohibitivna klauzula odnosno izborni prag od 5% za listu jedne stranke, 8% za listu dvije stranke i 11% za listu tri ili više stranaka, a 32 zastupnika relativnom većinom u izbornim jedinicama u kojima se u svakoj bira jedan zastupnik.

Od 92 zastupnika koji se biraju razmjernim predstavništvom, 80 se biraju temeljem državnih lista (tako da je čitava država jedna izborna jedinica) a biraju ih svi hrvatski državljani s biračkim pravom koji imaju prebivalište na području Republike Hrvatske; 12 zastupnika bira se temeljem posebnih lista od strane hrvatskih državljana s biračkim pravom koji imaju prebivalište izvan teritorija Republike Hrvatske (čl. 20-25 Zakona o izboru zastupnika). Ova osobitost izbornog sustava temelji se na čl. 1. st. 2. Ustava koji izričito propisuje da: "U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana", dakle svim državljanima bez obzira gdje imali prebivalište. Ta ustavna odredba posebno je razrađena u čl. 45. st. 1. u kome se izričito navodi da: "biračko pravo, opće i jednako imaju državljani Republike...", dakle svi državljani bez obzira da li imali prebivalište na teritoriju Hrvatske ili prebivali u nekoj stranoj državi. Temeljem ovih odredbi, budući da kod mješovitog izbornog sustava nije tehnički moguće osigurati jednakost birača koji nemaju prebivalište na području Republike Hrvatske (jer bi mogli glasovati samo za one zastupnike koji se biraju temeljem državnih lista a ne i one koji se biraju u izbornim jedinicama relativnom većinom), a da je udio tih birača u ukupnom broju hrvatskih birača nešto više od 10%, prihvaćeno je navedeno rješenje da oni biraju temeljem posebnih lista 12 zastupnika u Zastupnički dom (a ne biraju zastupnike temeljem državnih lista niti u izbornim jedinicama relativnom većinom). Tako im se osigurava Ustavom zajamčena jednakost biračkog prava.

Od 32 zastupnika koji se biraju relativnom većinom u izbornim jedinicama, 28 biraju hrvatski državljani temeljem općeg i jednakog prava glasa tako da je područje čitave Republike podijeljeno na 28 izbornih jedinica s približno jednakim brojem stanovnika. Četiri zastupnika biraju hrvatski državljani koji su se izjasnili kao pripadnici nacionalnih manjina koje sudjeluju u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske s manje od 8% i to: jednog zastupnika pripadnici talijanske, jednog mađarske, jednog zajedno češke i slovačke, a jednog zajedno pripadnici njemačke, austrijske, ukrajinske i rusinske nacionalne manjine. Pripadnici srpske nacionalne manjine biraju, temeljem posebne odredbe Zakona o izboru zastupnika, tri zastupnika u Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske.

Zastupnici u Županijski dom Hrvatskog Sabora biraju se tako da je područje svake od 20 županija te Grada Zagreba, jedna izborna jedinica i da svi birači koji pristupe glasovanju biraju temeljem županijskih lista 3 zastupnika te županije, odnosno Grada Zagreba. Broj zastupnika koji će biti izabran sa svake županijske liste određuje se D'Hondtovom metodom izračuna (čl. 28. Zakona o izboru zastupnika).

Zaštitu izbornog prava svih sudionika u izborima za zastupnike obavljaju Državno povjerenstvo Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske. Državno povjerenstvo Republike Hrvatske čine predsjednik i 4 člana od kojih svaki ima zamjenika, koje imenuje Ustavni sud iz reda sudaca Vrhovnog suda i drugih istaknutih pravnika. Državno povjerenstvo Republike Hrvatske brine se za zakonitu pripremu i provedbu izbora za zastupnike, nadzire pravilnost izborne promidžbe i rješava u prvom stupnju o prigovorima zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja i postupku izbora za zastupnike (čl. 30. i 31. Zakona o izboru zastupnika).

Ustavni sud Republike Hrvatske nadzire ustavnost i zakonitost izbora za zastupnike i rješava u drugom stupnju izborne sporove, odnosno, odlučuje o žalbi na rješenje Državnog povjerenstva Republike Hrvatske u povodu izbornog prigovora (čl. 53. Zakona o izboru zastupnika).

Budući da se predsjednik Republike bira neposredno, također temeljem općeg i jednakog biračkog prava, potrebno je ukratko se osvrnuti i na njegov izbor. Izbor predsjednika Republike uređuje članak 95. Ustava koji sadrži ne samo načelne već dijelom i odredbe o samom postupku izbora. Prema tom članku: "Predsjednik Republike bira se na temelju općeg i jednakog biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasovanjem na vrijeme od 5 godina. Predsjednik Republike, nitko ne može biti više od dva puta. Predsjednik Republike bira se većinom svih birača koji su glasovali. Ako ni jedan od kandidata ne dobije takvu većinu, izbor se ponavlja nakon 14 dana. Na ponovljenom izboru pravo da budu birani imaju dva kandidata koja su u prvom glasovanju dobili najviše glasova. Ako koji od tih kandidata odustane, pravo da bude ponovno biran stječe kandidat koji je sljedeći po broju glasova. Izbor predsjednika Republike obavlja se najmanje 30, a najviše 60 dana prije isteka mandata. Prije nego preuzme dužnost, predsjednik Republike polaže svečanu zakletvu kojom se obvezuje na vjernost Ustavu. Izbor predsjednika Republike uređuje se zakonom."

Što se tiče detaljnije razrade ovih ustavnih odredbi, to je učinjeno u Zakonu o izboru predsjednika Republike Hrvatske (NN 22/1992, 42/1992). Kandidata za predsjednika Republike prema Zakonu mogu bez ikakvih posebnih uvjeta, kao i kad je riječ o kandidiranju zastupnika, predlagati političke stranke pojedinačno i zajedno i birači pojedinačno i skupno. Jedina je razlika što se za razliku od kandidata za zastupnika, da bi netko tko je kandidiran i postao kandidatom za predsjednika Republike traži i najmanje 10.000 potpisa birača (čl. 7. i 8. Zakona o izboru predsjednika). Ova odredba prihvaćena je zbog činjenice da je predsjednik Republike predsjednik svih hrvatskih državljana i da stoga nije dovoljno da bude samo predložen od jedne ili više stranaka ili od jednog ili više birača da bi postao kandidat.

Ostale odredbe Zakona o izboru predsjednika Republike Hrvatske koje se odnose na utvrđivanje i objavu kandidature, izbornu promidžbu i izbornu šutnju, sprovođenje izbora, kao i zaštitu izbornog prava, mutatis mutandis iste su kao i kad je riječ o naprijed razmotrenim odredbama o izboru zastupnika u domove Hrvatskog Sabora, pa ih nije potrebno posebno rasčlanjivati.

Na kraju valja napomenuti da se, po u osnovi istovrsnom izbornom sustavu, što će reći kombinacijom razmjernog i relativno većinskog, kao i istovrsnim izbornim postupkom, biraju i vijećnici u predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave i uprave - općinska i gradska vijeća i županijske skupštine (vidi Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 59/1996.).

**ZAKONI I DRUGI PROPISI ČIJU JE SUKLADNOST S
EUROPSKOM KONVENCIJOM ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA
ISPITALA RADNA SKUPINA VLADE REPUBLIKE HRVATSKE**

1. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 60/90)
2. Ustavni zakon o ljudskim pravima i pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina (Narodne novine, br. 34/92, 68/95)
3. Ustavni zakon o Ustavnom sudu (Narodne novine, broj 13/91)
4. Ustavni zakon o suradnji Republike Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom (Narodne novine, broj 32/96)
5. Zakon o krivičnom postupku (Narodne novine, br. 34/93, 38/93)
6. Zakon o kaznenom postupku (usvojen 1997.)
7. Osnovni krivični zakon (Narodne novine, br. 31/93, 35/93, 108/95, 16/96, 28/96)
8. Krivični zakon (narodne novine, br. 32/93, 28/96 i 30/96)
9. Kazneni zakon Republike Hrvatske (usvojen 19. rujna 1997.)
10. Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 53A/91)
11. Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 75/93)
12. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija (Narodne novine, br. 72/94 i 92/96)
13. Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (Narodne novine, broj 74/94)
14. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (Narodne novine, br. 90/92, 94/93 i 117/93)
15. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, br. 90/92, 2/93, 5/93, 58/93, 90/93, 10/94, 29/94 i 10/97)
16. Zakon o Gradu Zagrebu (Narodne novine, br. 90/92, 76/93, 69/95 i 14/97)
17. Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 22/92 i 42/92 i 71/97)

18. Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 22/92, 1/93, 30/93, 11/94, 68/95 i 108/96)
19. Zakon o izborima članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave i jedinica lokalne uprave i samouprave (Narodne novine, broj 90/92, 69/95 i 59/96)
20. Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja građana u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave (Narodne novine, broj 33/96)
21. Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Sabor Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 68/95, 77/95, 82/95)
22. Zakon o izbornim jedinicama za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave i jedinica lokalne uprave i samouprave (Narodne novine, br. 90/92, 69/95, 59/96, 63/96 i 14/97)
23. Zakon o državnim maticima (Narodne novine, broj 96/93)
24. Zakon o popisima birača (Narodne novine, broj 19/92)
25. Zakon o osobnom imenu (Narodne novine, br. 69/92, 26/79)
27. Zakon o političkim strankama (Narodne novine, br. 76/93 i 111/96)
28. Zakon o društvenoj brizi o djeci predškolske dobi (Narodne novine, br. 18/91, 27/93)
29. Zakon o osnovnom školstvu (Narodne novine, br. 59/90, 26/93, 27/93, 77/95)
30. Zakon o srednjem školstvu (Narodne novine, br. 19/92, 26/93, 27/93 i 77/95)
31. Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma (Narodne novine, broj 57/96)
32. Zakon o udžbenicima (Narodne novine, br. 3/78 i 26/93)
33. Zakon o odgoju i obrazovanju na jezicima narodnosti (Narodne novine, broj 25/79)
34. Zakon o športu (Narodne novine, br. 60/92, 25/93, 11/94 i 77/95)
35. Zakon o tehničkoj kulturi (Narodne novine, br. 76/93 i 11/94)
36. Zakon o prosvjetnoj inspekciji (Narodne novine, 50/95)

37. Zakon o unutarnjim poslovima (Narodne novine, br. 29/91, 73/91, 19/92, 33/92, 76/94)
38. Zakon o hrvatskom državljanstvu (Narodne novine, br. 53/91, 70/91, 28/92, 113/93)
39. Zakon o osobnoj iskaznici (Narodne novine, br. 53/91, 9/92, 26/93)
40. Zakon o matičnom broju (Narodne novine, broj 9/92)
41. Zakon o prebivalištu i boravištu građana (Narodne novine, br. 53/91, 26/93)
42. Zakon o nadzoru državne granice (Narodne novine, broj 34/95)
43. Zakon o kretanju i boravku stranaca (Narodne novine, br. 53/91, 22/92, 26/93, 29/94)
44. Zakon o putnim ispravama hrvatskih državljana (Narodne novine, br. 51/91, 64/92, 26/93, 29/94)
45. Zakon o oružju (Narodne novine, broj 46/97)
46. Zakon o javnom okupljanju (Narodne novine, br. 29/92, 26/93)
47. Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira (Narodne novine, br. 5/90, 30/90, 47/90, 29/94)
48. Zakon o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, broj 56/96)
49. Zakon o zaštiti od požara (Narodne novine, broj 58/93)
50. Zakon o vatrogastvu (Narodne novine, br. 58/93 i 87/96)
51. Zakon o prijevozu opasnih tvari (Narodne novine, br. 97/93, 34/95)
52. Zakon o prekršajima (Narodne novine, br. 2/73, 5/73, 21/74, 9/80, 25/84, 52/87, 27/88, 43/89, 8/90, 41/90, 59/90, 91/92, 22/95, 33/95)
53. Zakon o braku i porodičnim odnosima (Narodne novine, br. 51/89)
54. Zakon o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje (Narodne novine, br. 21/74, 19/90 i 66/93)
55. Zakon o obrani (Narodne novine, broj 74/93, 57/96)

56. Pravilnik o naknadama za rad osuđenih osoba (Narodne novine, 36/75)
57. Zakon o osiguranju sredstava, ostvarivanju prava i načinu isplate minimalnih plaća i naknada određenim fizičkim i pravnim osobama (Narodne novine, br. 109/93)
58. Zakon o radu (Narodne novine, br. 38/95, 54/95, 65/95)
59. Zakon o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 23/95, 33/95)
60. Pravilnik o izvršavanju vojne obveze i obavljanju civilne službe (Narodne novine, broj 1/97)
61. Zakon o javnom priopćavanju (Narodne novine, br. 83/96)
62. Zakon o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom (Narodne novine, br. 73/95)
63. Zakon o visokim učilištima (Narodne novine, br. 59/96)
64. Zakon o poreznoj upravi (Narodne novine, br. 75/93)
65. Zakon o stručnim nazivima i akademskim stupnjevima (Narodne novine, br. 52/71)
66. Zakon o zapošljavanju (Narodne novine, br. 59/96)
67. Zakon o ustanovama (Narodne novine, br. 76/93)
68. Zakon o studentskom zboru (Narodne novine, br. 57/96)
69. Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine, br. 75/93, 11/94, 55/96 i 1/97)
70. Zakon o statusu prognanika i izbjeglica (Narodne novine, br. 39/95)
71. Zakon o davanju u najam stanova na oslobođenom području (Narodne novine, br. 73/95)
72. Zakon o zdravstvenim mjerama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece (Narodne novine, 18/78)
73. Zakon o odvjetništvu (Narodne novine, broj 9/94)
74. Zakon o sudovima (Narodne novine, br. 3/94)

94. Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma (Narodne novine, br. 30/94)
95. Zakon o trgovini (Narodne novine, br. 11/96)
96. Zakon o industrijskom vlasništvu (Narodne novine, br. 53/91, 19/92)
97. Zakon o prijevozu u međunarodnom cestovnom prometu (Narodne novine, br. 53/91, 26/93, 29/94)
98. Zakon o prijevozu u unutarnjem cestovnom prometu (Narodne novine, br. 77/92, 26/93 i 29/94)
99. Zakon o stambenim odnosima (Narodne novine, br. 51/85, 42/86, 37/88, 57/88, 22/92, 58/93, 70/93)
100. Zakon o izdavačkoj djelatnosti (Narodne novine, br. 28/83 i 26/93)
101. Zakon o zemljišnim knjigama (Narodne novine, br. 91/96)
102. Zakon o zakupu poslovnog prostora (Narodne novine, br. 91/96)
103. Zakon o nasljeđivanju (Narodne novine, br. 47/78)
104. Zakon o izvlaštenju (Narodne novine, br. 97/93)
105. Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine, br. 27/91)
106. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (Narodne novine, br. 92/96)
107. Zakon o privremenom korištenju stanova (Narodne novine, br. 66/91, 76/93)
108. Zakon o najmu (Narodne novine, br. 91/96)
109. Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi (Narodne novine, br. 10/97)
110. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, broj 91/96)

75. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (Narodne novine, broj 100/96)
76. Zakono državnom sudbenom vijeću (Narodne novine, br. 58/93)
77. Stegovnik oružanih snaga (Narodne novine, br. 103/96)
78. Zakon o kaznenim djelima podrivačke i terorističke djelatnosti protiv državnog suvereniteta i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 74/92)
79. Ovršni zakon (Narodne novine, br. 57/96)
80. Stečajni zakon (Narodne novine, br. 44/96)
81. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (Narodne novine, br. 69/92, 26/93)
82. Zakon o financijskoj policiji (Narodne novine, br. 89/92)
83. Pravilnik o unutarnjem poslovanju redovnih sudova (Narodne novine, br. 45/88, 8/90)
84. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 7/96)
85. Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 53/91, 73/91, 111793, 3/94, 107/95, 77/96, 91/96)
86. Zakon o Uredu za nacionalnu sigurnost (Narodne novine, br. 37/95)
87. Pravilnik o određivanju pravnih osoba u kojima se može obavljati civilna služba u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, br. 23/95 i 35/95)
88. Zakon o telekomunikacijama (Narodne novine, br. 53/94)
89. Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji (Narodne novine, br. 43/92, 24/96)
90. Zakon o udrugama (Narodne novine, br. 70/97)
91. Zakon o Hrvatskoj gospodarskoj komori (Narodne novine, br. 66/91)
92. Zakon o obrtu (Narodne novine, br. 77/91)
93. Zakon o javnom bilježništvu (Narodne novine, br. 78/93)