



Strasbourg, 5. ožujka 2004.

CDL-JU(2004)035

EUROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRACIJU PUTEM PRAVA
(VENECIJANSKA KOMISIJA)

UPITNIK
Konferencija europskih ustavnih sudova

Kriteriji ograničavanja ljudskih prava u ustavnosudskoj praksi

1. Pravni okvir zaštite ljudskih prava u vašoj zemlji. Da li su ljudska prava sadržana u ustavu, osnovnom zakonu (povelju) ili u običnom zakonu?

U Republici Hrvatskoj ljudska su prava sadržana u Ustavu Republike Hrvatske (dalje: Ustav).¹

Ljudska prava i temeljne slobode obuhvaćene Ustavom razrađuju se zakonima koje donosi Hrvatski sabor. Zakoni kojima se razrađuju zajamčena ljudska prava su organski zakoni koje hrvatski parlament donosi većinom glasova svih zastupnika (članak 82/2 Ustava).

Izuzetak je organski zakon kojim se uređuju prava nacionalnih manjina. Taj se organski zakon naziva "ustavnim zakonom", a hrvatski parlament ga donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika (članci 15/2 i 82/1 Ustava).

2. Čini li Europska konvencija za ljudska prava dio domaćeg prava? Navedi jamčena prava. Da li su prava jamčena svima – erga omnes – ili su operativna samo protiv države?

2.1. Čini li Europska konvencija dio domaćeg prava?

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija) je dio domaćeg prava.

Hrvatski parlament donio je Zakon o potvrđivanju Konvencije na sjednici 17. listopada 1997.² Konvencija je stupila na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku 5. 11. 1997.

Članak 140. Ustava propisuje: " Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava."

Sukladno tome, Konvencija je dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske od 5. 11. 1997., a po pravnoj je snazi iznad nacionalnih zakona.

¹ Pročišćeni tekst Ustava Republike Hrvatske obuhvaća Ustav Republike Hrvatske objavljen u «Narodnim novinama», broj 56 od 22. prosinca 1990., Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske objavljen u «Narodnim novinama», broj 135 od 15. prosinca 1997. (pročišćeni tekst objavljen je u «Narodnim novinama», broj 8 od 5. siječnja 1998.), Promjenu Ustava Republike Hrvatske objavljen u Narodnim novinama, broj 113 od 16. studenoga 2000. (pročišćeni tekst objavljen je u «Narodnim novinama», broj 124 od 11. prosinca 2000.), te Promjenu Ustava Republike Hrvatske objavljen u «Narodnim novinama», broj 28 od 2. travnja 2001.

² *Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, "Narodne novine - Međunarodni ugovori", broj 18 od 28. 10. 1997. Protokol 11. uz Konvenciju – objavljen u Narodnim novinama - Međunarodni ugovori, broj 18/1997, kojim su dopunjeni Konvencija i Protokoli broj 1, 4, 6 i 7 stupio je na snagu 1. studenoga 1998.

Tako je Ministarstvo vanjskih poslova objavilo pročišćene tekstove Konvencije i Protokola broj 1, 4, 6 i 7 u Narodnim novinama - Međunarodni ugovori, broj 6 od 18. svibnja 1999, i broj 8 od 7. srpnja 1999. (ispravak).

2.2. Navedi zajamčena prava

Zaštita zajamčenih ljudskih prava u Ustavu postavljena je šire no u Konvenciji. Ljudska prava čiju zaštitu jamči Ustav mogu se sistematizirati u nekoliko skupina:

2.2.1. *Zaštita osobnih i političkih prava i sloboda* (u zaštiti tih prava Ustava u cijelosti korespondira s Konvencijom, a pojedina osobna i politička prava i slobode postavlja šire od Konvencije). To su:

- zabrana diskriminacije - članak 14/1 Ustava,
- jamstvo jednakosti pred zakonom - članak 14/2 Ustava,
- jamstvo ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina - članak 15/1 Ustava,
- jamstvo prava na redovan pravni lijek (žalbu) protiv pojedinačnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom, upravnim tijelom ili drugim ovlaštenim tijelom - članak 18/1 Ustava,
- jamstvo sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti - članak 19/2 Ustava,
- jamstvo prava na život i zabrana smrtne kazne - članak 21. Ustava,
- jamstvo nepovredivosti slobode i osobnosti čovjeka - članak 22. Ustava,
- zabrana mučenja i drugih oblika zlostavljanja; zabrana podvrgavanja liječničkim ili znanstvenim pokusima bez vlastite privole - članak 23/1 Ustava,
- posebno jamstvo zaštite pojedinih osobnih i političkih prava u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države - članak 17/3 Ustava,
- zabrana prisilnog i obvezanog rada - članak 23/2 Ustava,
- jamstvo prava vezanih uz pritvor i uhićenje osobe - članak 24. i 25. Ustava,
- jamstvo jednakosti hrvatskih državljana i stranaca pred sudovima i drugim državnim tijelima i tijelima koja imaju javne ovlasti - članak 26. Ustava,
- ustavna presumpcija nevinosti - članak 28. Ustava,
- načelo pravičnog suđenja i prava optuženika i okrivljenika u kaznenom postupku - članak 29. Ustava,
- jamstvo načela *nulla crimen, nulla poena sine lege* (nema djela, nema kazne bez zakona) - članak 31/1 Ustava,
- jamstvo načela *ne bis in idem* (ne dvaput o istoj stvari) - članak 31/2 Ustava,
- jamstvo slobode kretanja i slobodnog izbora prebivališta - članak 32. Ustava,
- jamstvo nepovredivosti doma - članak 34/1 Ustava,
- jamstvo pravne zaštite i štovanja osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti - članak 35. Ustava,
- jamstvo nepovredivosti slobode i tajnosti dopisivanja i svih drugih oblika općenja - članak 36/1 Ustava,
- jamstvo sigurnosti i tajnosti osobnih podataka - članak 37/1 Ustava,
- jamstvo slobode mišljenja i izražavanja misli - članak 38/1 Ustava,
- zabrana pozivanja ili poticanja na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti - članak 39. Ustava,
- jamstvo slobode savjesti i vjeroispovijedi - članak 40. Ustava,
- jamstvo jednakosti pred zakonom i odvojenosti od države svih vjerskih zajednica - članak 41. Ustava,
- jamstvo slobode javnog okupljanja i mirnog prosvjeda u skladu sa zakonom - članak 42. Ustava,
- jamstvo slobode udruživanja - članak 43. Ustava,
- jamstvo slobode osnivanja političkih stranaka - članak 6/1 Ustava,

- jamstvo sudjelovanja hrvatskih državljana u obavljanju javnih poslova i prijemu u javnu službu pod jednakim uvjetima za sve - članak 44. Ustava,
- jamstvo općeg i jednakog biračkog prava svim hrvatskim državljanima - članak 45. Ustava,³
- jamstvo prava svih na predstavke i pritužbe na rad državnih i drugih javnih tijela - članak 46. Ustava,
- jamstvo prava na prigovor savjesti onima koji radi svojih vjerskih ili moralnih nazora nisu pripravnici sudjelovati u obavljanju vojničkih dužnosti u oružanim snagama - članak 47/2 Ustava.

2.2.2. Zaštita ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (za razliku od Konvencije, Ustav pruža zaštitu brojnim ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima). To su:

- jamstvo prava vlasništva – članak 48/1 Ustava,
- jamstvo prava nasljeđivanja - članak 48/4 Ustava,
- jamstvo slobode poduzetništva, slobode tržišta, jednakog pravnog položaja svih poduzetnika na tržištu - članak 49. Ustava,
- jamstvo prava na rad i slobodu rada - članak 54/1 Ustava,
- jamstvo slobode biranja poziva i zaposlenja i dostupnosti svakog radnog mjesta i dužnosti pod jednakim uvjetima - članak 54/2 Ustava,
- jamstvo temeljnih prava iz radnog odnosa (prava na zaradu, prava na tjedni i plaćeni godišnji odmor, jamstvo najdužeg radnog vremena u skladu sa zakonom) - članak 55. Ustava,
- jamstvo prava na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom - članak 56/1 Ustava,
- jamstvo prava u vezi s porođajem, materinstvom i njegom djece u skladu sa zakonom - članak 56/2 Ustava,
- jamstvo prava na socijalnu pomoć slabim, nemoćnim i drugim osobama koje su nezbrinute zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad - članak 57/1 Ustava,
- jamstvo prava na zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom - članak 58. Ustava,
- jamstvo prava zaposlenika na osnivanje sindikata radi zaštite gospodarskih i socijalnih interesa - članak 59/1 Ustava,
- jamstvo prava poslodavaca na osnivanje udruga - članak 59/4 Ustava,
- jamstvo prava na štrajk - članak 60/1 Ustava,
- jamstvo zaštite materinstva, djece i mladeži, te maloljetnika bez roditelja i onih za koje se roditelji ne brinu - članak 62. i 63/5 Ustava,
- jamstvo osobite zaštite na radu mladeži, majki i invalidnih osoba - članak 64/3 Ustava,
- zabrana rada djece prije zakonom određene dobi i zabrana prisilnog rada djece - članak 64/2 Ustava,
- jamstvo dostupnosti svakome pod jednakim uvjetima srednjoškolskog i visokoškolskog obrazovanja u skladu sa sposobnostima - članak 65/2 Ustava,
- jamstvo slobode znanstvenog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva - članak 68/1 Ustava.

2.2.3. Zaštita kolektivnih prava (Konvencija ta prava ne spominje). To su:

³ Od jamstva općeg i jednakog biračkog prava svih hrvatskih državljana iz članka 45. Ustava dopušteno je odstupiti samo u slučaju biračkog prava pripadnika nacionalnih manjina. Članak 15. stavak 3. Ustava propisuje: «Zakonom se može, pored općeg biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor». Posebno biračko pravo pripadnika nacionalnih manjina predstavlja izraz načela tzv. pozitivne diskriminacije u hrvatskom ustavnopravnom poretku.

- jamstvo prava na političku predstavljenost nacionalnih manjina u parlamentu – članak 15/3 Ustava,
- jamstvo prava na zdrav život - članak 69/1 Ustava,
- jamstvo prava na lokalnu i regionalnu samoupravu - članak 132/1 Ustava.

2.2.4. Posebna ustavna zaštita

Ustav jamči zaštitu određenih prava i sloboda pojedinim institucijama. Ta se ustavna jamstva ne mogu podvesti pod zaštitu klasičnih ljudskih prava, ali imaju veze sa zaštitom temeljnih vrijednosti u demokratskom društvu. Stoga je Ustavni sud Republike Hrvatske (dalje: USRH) nadležan pružiti ustavnosudsku zaštitu i takvim institucijama ako su im aktom tijela državne ili javne vlasti povrijeđena Ustavom zajamčena prava ili slobode.

Primjer:

Članak 67/1 Ustava propisuje: "Jamči se autonomija sveučilišta". U slučaju zadiranja tijela državne ili javne vlasti u autonomiju sveučilišta - što može učiniti i sam parlament svojim zakonom - USRH je nadležan pružiti zaštitu sveučilištu. Tako je USRH svojim odlukama, broj: U-I-902/99 od 5. srpnja 2000. te U-I-843/00 od 13. rujna 2000. ukinuo više odredbi Zakona o visokim učilištima («Narodne novine», broj 96/93, 34/94, 48/95, 29/96, 54/96, 59/96 pročišćeni tekst, 14/00, 67/00), jer je u ustavnosudskom postupku utvrdio da su te zakonske odredbe nesuglasne s odredbom članka 67/1 Ustava koja jamči autonomiju sveučilišta.

2.3. Da li je zajamčena zaštita primjenjiva protiv svakog - *erga omnes* – ili je primjenjiva samo protiv države?

Zaštita Ustavom i Konvencijom zajamčenih prava primjenjiva je u prvom redu protiv države, a tek posredno prema svima – *erga omnes*

2.3.1. Zaštita zajamčenih ljudskih prava protiv države⁴

Sustav zaštite u Republici Hrvatskoj postavljen je tako da u prvom redu štiti pojedince i institucije (pravne osobe) od neustavnog zadiranja države u njihova zajamčena ljudska prava.

Ustav je proširio odgovornost zbog neustavnog zadiranja države u zajamčena ljudska prava i na individualnu razinu. Članak 20. Ustava propisuje: " Tko se ogriješi o odredbe Ustava o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, osobno je odgovoran i ne može se opravdati višim nalogom ".

Zaštitu zajamčenih ljudskih prava protiv države Ustavni sud pruža:

- u postupku tzv. apstraktne kontrole ustavnosti zakona i apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti drugih propisa (*zaštita in abstracto*), u kojem je Ustavni sud ovlašten ukinuti zakon, odnosno poništiti ili ukinuti drugi propisa ako utvrdi da je nesuglasan s Ustavom,

⁴ U hrvatskom pravnom poretku pod "državom" se imaju smatrati: - sva tijela državne vlasti (sva zakonodavna, sudska, te izvršna i upravna tijela), - tijela svih jedinica lokalne i regionalne samouprave, i - tijela svih pravnih osoba s javnim ovlastima.

- u postupku pokrenutom ustavnom tužbom (*zaštita in concreto*), u kojem je Ustavni sud ovlašten ukinuti pojedinačni akt tijela državne vlasti, tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave i tijela pravnih osoba s javnim ovlastima ako je njime u konkretnom slučaju povrijeđeno neko ljudsko pravo ili temeljna sloboda stranke u postupku.

Primjer:

Ako je tijelo državne uprave (npr. neko ministarstvo) donijelo konačno rješenje o prestanku državne službe državnom službeniku, tada državni službenik ima pravo pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske i tražiti kontrolu zakonitosti tog upravnog akta. Protiv odluke Upravnog suda, ali i protiv osporenog rješenja tijela državne uprave o prestanku državne službe, državni službenik ima pravo podnijeti ustavnu tužbu USRH radi zaštite ljudskih prava i/ili temeljnih sloboda koje smatra povrijeđenim osporenom sudskom odlukom i osporenim upravnim aktom.

Ako utvrdi povredu, Ustavni sud je u postupku pokrenutom ustavnom tužbom nadležan ukinuti ne samo presudu Upravnog suda, nego i samo rješenje tijela državne uprave o prestanku državne službe, jer se radi o povredi ljudskog prava koju je nanijela država.

2.3.2. Posredna zaštita zajamčenih ljudskih prava protiv svih – erga omnes

U ustavnosudskim postupcima apstraktne kontrole ustavnosti zakona, te apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, zaštita zajamčenih ljudskih prava posredno je operativna i protiv svih, a ne samo protiv države. Kad ocijeni, primjerice, da neki zakon nije u suglasnosti s određenom odredbom Ustava, a tom se ustavnim odredbom jamči određeno ljudsko pravo, Ustavni sud ukida takav zakon ili pojedine njegove odredbe. Na taj način – štiteći u prvom redu objektivni pravni poredak, vladavinu prava i načelo ustavnosti i zakonitosti – USRH istodobno štiti i zajamčena ljudska prava koja može povrijediti bilo koji adresat pravne norme, a ne samo država – *erga omnes*.

Nadalje, Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (dalje Ustavni zakon)⁵ razradio je sustav zaštite koji omogućuje da zaštita zajamčenih ljudskih prava u *pojedinačnim* slučajevima ne bude efikasno primjenjiva samo protiv države, nego – posredno - i protiv svakoga koji ih krši – *erga omnes*.

Primjer:

Ako je privatni poslodavac otkazao ugovor o radu zaposleniku, zaposlenik ima pravo pokrenuti sudski postupak pred redovnim sudom i tražiti zaštitu svojih prava. Međutim, protiv pravomoćne odluke suda u tom radnom sporu svaka od stranaka (i poslodavac i zaposlenik, ovisno o ishodu sudskog postupka) ima pravo podnijeti ustavnu tužbu USRH radi zaštite ljudskih prava koja smatra povrijeđenim odlukom redovnog suda.

Pretpostavimo li da je zaposlenik podnio ustavnu tužbu protiv odluke redovnog suda kojom je odlučeno o njegovim pravima i obvezama iz radnog odnosa, USRH u postupku ispituje eventualnu povredu koju je zaposleniku mogao učiniti sud u radnom

⁵ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (“Narodne novine, broj 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst). Prema članku 131. stavku 2. Ustava, ustavni zakon donosi se po postupku određenom za promjenu Ustava, pa je po pravnoj snazi izjednačen s Ustavom.

sporu u kojem je odlučivao o njegovim pravima i obvezama. Ako utvrdi da je sudskom odlukom povrijeđeno neko od zajamčenih ljudskih prava zaposlenika, USRH nije nadležan ukinuti akt privatnog poslodavca (otkaz ugovora o radu), jer to može samo sud, ali je nadležan ukinuti odluku suda i vratiti predmet na ponovni sudski postupak. USRH na taj način ne odlučuje o meritumu radnog spora, to jest o tome je li otkaz ugovora o radu bio zakonit, odnosno je li poslodavac povrijedio neko od zakonskih prava zaposlenika kada mu je dao otkaz ugovora o radu (to je nadležnost suda). Ukidanjem odluke suda u konkretnom radnom sporu USRH osigurava temeljna ljudska prava zaposlenika na pravično suđenje, jednakost pred zakonom, zabranu diskriminacije po bilo kojoj osnovi ili neko drugo ustavno pravo, te na taj način posredno štiti i pravo zaposlenika na rad, zajamčeno člankom 54/1 Ustava.

3. Da li se zajamčena ljudska prava mogu ograničavati? Ako da, odakle proizlazi nadležnost za ograničavanje? Nadalje, da li se zajamčena ljudska prava ograničavaju općom klauzulom koja vrijedi za sva ljudska prava? Ili ograničenja koja se mogu nametnuti koreliraju svakom zajamčenom pravu?

3.1. Da li zajamčena ljudska prava mogu biti predmet ograničenja? Ako da odakle proizlazi nadležnost za ograničavanje?

Najveći broj zajamčenih ljudskih prava mogu biti predmet ograničenja. Izuzeci su taksativno propisani Ustavom (*vidi odgovor na pitanje broj 7*).

Ograničenja zajamčenih ljudskih prava proizlaze iz samog Ustava.

Ustav pravi razliku između ograničenja zajamčenih ljudskih prava:

- u mirnodopskom stanju, i
- za vrijeme ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države i velikih prirodnih nepogoda.

3.2. Nadalje, da li se zajamčena ljudska prava ograničavaju općom klauzulom koja vrijedi za sva ljudska prava? Ili ograničenja koja se mogu nametnuti koreliraju svakom zajamčenom pravu?

U odgovoru na ovo pitanje mora se praviti razlika ovisno o tome radi li se o mirnodopskom stanju ili o izvanrednim stanjima nužde.

3.2.1. Ograničenja zajamčenih ljudskih prava u mirnodopskom stanju

Kod propisivanja tih ograničenja Ustav se služi dvjema metodama:

3.2.1.1. zajamčena ljudska prava su predmet ograničenja klauzulom općeg sadržaja, koja vrijedi za sva zajamčena ljudska prava (članak 16. Ustava),

3.2.1.2. samo za pojedina zajamčena ljudska prava Ustav navodi i posebne razloge zbog kojih je to ljudsko pravo dopušteno ograničiti (izvan općih razloga navedenih u generalnoj klauzuli).

3.2.2. Ograničenja zajamčenih ljudskih prava za vrijeme izvanrednih stanja nužde

U izvanrednim stanjima nužde, zajamčena ljudska prava su predmet ograničenja klauzulom općeg sadržaja.

Svako dopušteno ograničenje pojedinih zajamčenih ljudskih prava u izvanrednim stanjima nužde podložno je načelu razmjernosti: opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji (članak 17/2 Ustava).

4. Da li su razlozi ograničenja zajamčenih ljudskih prava određeni Ustavom ili nekim drugim dokumentom koji ih jamči?

Svi razlozi ograničenja zajamčenih ljudskih prava propisani su u Ustavu.

5. Naznačite razloge zbog kojih se mogu ograničiti ljudska prava. Mora li postojati stanje nužde ili stvarne potrebe da bi se uvela ograničenja? Ako su ograničenja dopuštena tko procjenjuje je li stanje takovo da je ograničenje moguće uvesti? Je li Ustavni sud ili neki drugi sud nadležan za prosudbu postojanja izvanrednog stanja i potrebe za uvođenjem ograničenja?

U odgovorima na ova pitanja mora se praviti razlika ovisno o tome radi li se o mirnodopskom stanju ili o izvanrednim stanjima nužde.

5.1. Mirnodopsko stanje

Razlozi zbog kojih se u mirnodopskom stanju mogu ograničiti zajamčena ljudska prava razlikuju se ovisno o tome radi li se o ograničenjima koja su propisana generalnom klauzulom (vidi točku 3.2.1.1.) ili se radi o posebnim razlozima ograničenja koja su povezana s pojedinim ljudskim pravom (vidi točku 3.2.1.2.).

5.1.1. Sva zajamčena ljudska prava mogu se u mirnodopskom stanju ograničiti zbog razloga koji su propisani generalnom klauzulom:

- da bi se zaštitili sloboda i prava drugih ljudi,
- da bi se zaštitio pravni poredak,
- da bi se zaštitio javni moral, ili
- da bi se zaštitilo zdravlje.

5.1.2. Pojedina zajamčena ljudska prava mogu se u mirnodopskom stanju ograničiti i iz drugih razloga koja su posebno navedena u članku Ustava koji uređuje dotično ljudsko pravo. To su:

- Jamstvo nepovredivosti slobode i tajnosti dopisivanja i drugih oblika općenja može biti ograničeno zakonom ako je to nužno za zaštitu sigurnosti države ili provedbu kaznenog postupka (članak 36 Ustava);

- Pravo slobodnog udruživanja ograničeno je zabranom nasilnog ugrožavanja demokratskoga ustavnog poretka, te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske (članak 43 Ustava);

- Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (članak 50/2 Ustava).

- Pravo na štrajk može se zakonom ograničiti u pojedinim državnim i javnim službama čija narav posla zahtijeva neprekidno i trajno djelovanje, kao što su oružane snage, policija, zdravstvo, i sl. (članak 60/2 Ustava).

5.1.3. Ustav izrijekom propisuje da svako ograničenje zajamčenih ljudskih prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (članak 16/2 Ustava).

Parlament svojim zakonima može ograničiti pojedina zajamčena ljudska prava samo iz razloga propisanih Ustavom. Tim se zakonima ujedno razrađuju i pretpostavke za primjenu zakonskih ograničenja u praksi. USRH u postupku ocjene suglasnosti zakona ili pojedinih zakonskih odredaba s Ustavom ispituje prelazi li neki zakon ili pojedina njegova odredba granice Ustavom dopuštenog ograničavanja pojedinog zajamčenog ljudskog prava. Ako utvrdi da je zakon ograničio pojedino ljudsko pravo protivno Ustavu ili ga je ograničio više no što je stvarno bilo potrebno (test proporcionalnosti), USRH je ovlašten ukinuti zakon ili spornu zakonsku odredbu zbog nesuglasnosti s Ustavom.

Isto tako, USRH je ovlašten ukinuti svaki pojedinačni akt tijela državne vlasti, tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave i tijela pravnih osoba s javnim ovlastima ako utvrdi:

- da je dotično tijelo u primjeni zakona na konkretan slučaj prekoračilo granice ovlaštenja pri ograničavanju zajamčenih ljudskih prava stranaka u postupku, propisanih zakonom u skladu s Ustavom,
- da je na konkretan slučaj primijenilo mjerodavnu zakonsku odredbu, ali nije poštivalo odredbu Ustava prema kojoj svako ograničenje zajamčenih ljudskih prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju, pa je određeno zajamčeno ljudsko pravo ograničilo preko mjere koja bi se s obzirom na sve okolnosti konkretnog slučaja mogla smatrati racionalnom, odnosno razmjernom.

5.2. Izvanredna stanja nužde

Ustav dopušta da se za vrijeme trajanja izvanrednih stanja nužde pojedina ljudska prava ograniče.

O ograničenju zajamčenih ljudskih prava za vrijeme izvanrednog stanja nužde odlučuje hrvatski parlament dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Ako se hrvatski parlament ne može sastati, onda o tome odlučuje predsjednik Republike na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade.

Odluke hrvatskog parlamenta, odnosno odluke predsjednika Republike o ograničenju pojedinih zajamčenih ljudskih prava za vrijeme izvanrednog stanja nužde podliježu kontroli ustavnosti u postupku pred USRH.

6. Objasnite institucionalna sredstva putem kojih se mogu nametnuti ograničenja. Da li se ograničenja mogu uvesti na bilo koji drugi način osim kroz zakone?

U odgovorima na ova pitanja mora se praviti razlika ovisno o tome radi li se o mirnodopskom stanju ili o izvanrednim stanjima nužde.

6.1. U mirnodopskom stanju

U mirnodopskom stanju ograničenja zajamčenih ljudskih prava može propisati isključivo hrvatski parlament svojim zakonom, donesenim u skladu s Ustavom.

Izvan zakonima propisanih ograničenja u skladu s Ustavom, ne postoji pravna mogućnost ograničenja zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda.

6.2. U izvanrednim stanjima nužde

U izvanrednim stanjima nužde hrvatski parlament može donijeti posebnu odluku o ograničenju pojedinog ili pojedinih zajamčenih ljudskih prava (dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika). Ta odluka po naravi stvari ima ustavnu snagu, jer se njome derogiraju odredbe samog Ustava.

U slučaju da se hrvatski parlament ne može sastati, o ograničenju pojedinog zajamčenog ljudskog prava odlučuje predsjednik Republike (na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade). Iako ne postoji ustavnopravna praksa, predsjednik Republike bi po naravi stvari u tom slučaju ograničenja propisao posebnom uredbom koja bi imala ustavnu snagu (tzv. ustavna uredba ili uredba s ustavnom snagom).

6.2.1. Poseban slučaj: uredbe sa zakonskom snagom

Osim odlučivanja o ograničenju ljudskih prava zajamčenih Ustavom, za vrijeme trajanja ratnog stanja predsjednik Republike može donositi uredbe sa zakonskom snagom na temelju i u okviru ovlasti koje je dobio od hrvatskog parlamenta. Ako hrvatski parlament nije u zasjedanju, predsjednik Republike ima ovlast da uredbama sa zakonskom snagom uređuje sva pitanja koja zahtijeva ratno stanje.

Nadalje, u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti, predsjednik Republike može, na prijedlog predsjednika Vlade i uz njegov supotpis, donositi uredbe sa zakonskom snagom.

Predsjednik Republike dužan je podnijeti uredbe sa zakonskom snagom na potvrdu hrvatskom parlamentu čim se bude mogao sastati. Ako predsjednik Republike to ne učini ili hrvatski parlament uredbe ne potvrdi, uredbe sa zakonskom snagom prestaju važiti.

Uredbama sa zakonskom snagom mogu se za vrijeme trajanja izvanrednog stanja nužde derogirati pozitivni zakoni Republike Hrvatske, ali se ne mogu derogirati odredbe Ustava, uključujući one kojima se jamče ljudska prava.

7. Da li bilo koje zajamčeno ljudsko pravo može biti ograničeno? Npr. pravo na jednakost, pravo na pravično suđenje i slična prava koja su u svezi sa zaštitom dostojanstva pojedinca i njegovim mentalnim i tjelesnim integritetom.

Ustav izrijekom propisuje da predmet ograničenja nikada ne mogu biti sljedeća zajamčena ljudska prava:

- pravo na život,

- zabrana mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja,
- pravna određenost kažnjivih djela i kazni, i
- sloboda misli, savjesti i vjeroispovijedi.

Navedena zajamčena ljudska prava ne mogu se ograničiti ni za vrijeme ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države i velikih prirodnih nepogoda, pa ni u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države (članak 17/3 Ustava).

Nadalje, ni za vrijeme ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države i velikih prirodnih nepogoda ograničenja pojedinih zajamčenih ljudskih prava, koja su dopuštena Ustavom, ne smiju imati za posljedicu nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo (članak 17/2 Ustava).

8. Da li Ustav ili bazični zakon ograničava razdoblje tijekom kojeg zajamčeno ljudsko pravo može biti ograničeno?

U odgovoru na ovo pitanje mora se praviti razlika ovisno o tome radi li se o mirnodopskom stanju ili o izvanrednim stanjima nužde.

8.1. U mirnodopskom stanju

Kada se pojedina ljudska prava ograničavaju zakonom iz razloga propisanih Ustavom, onda su to u pravilu opći ustavni razlozi zbog kojih postoji trajna potreba zakonskog ograničenja pojedinih ljudskih prava u demokratskom društvu (*vidi* odgovor na pitanje pod brojem 5.1.).

Primjeri:

- Pravo na štrajk u policiji ograničeno je Zakonom o unutarnjim poslovima, koji propisuje da radnici ministarstva unutarnjih poslova nemaju pravo na štrajk ako bi se štrajkom onemogućilo obavljanje unutarnjih poslova.⁶ Ta zakonska odredba utemeljena je na članku 60/2 Ustava, koji propisuje: "U oružanim snagama, redarstvu, državnoj upravi i javnim službama određenima zakonom može se ograničiti pravo na štrajk".

- Zakon o pravu vlasništva i drugim stvarnim pravima propisuje:

«Vlasnik neke od stvari koje su na temelju Ustava posebnim zakonom proglašene stvarima od interesa za Republiku, i za koje je propisan poseban način njihove uporabe i iskorištavanja od strane njihovih vlasnika i ovlaštenika drugih prava na

⁶ Zakon o unutarnjim poslovima ("Narodne novine", broj 29/91, 53/91, 73/91, 19/92, 33/92, 76/91, 161/98, 53/00). Pod unutarnjim poslovima Zakon podrazumijeva poslove: 1. zaštite Ustavom utvrđenog poretka, 2. zaštite života i osobne sigurnosti ljudi, zaštite imovine, sprečavanja i otkrivanja kaznenih djela, pronalaženja i hvatanja počinitelja kaznenih djela i njihovog privođenja nadležnim tijelima, održavanja javnog reda i mira, kriminalističke tehnike, sigurnosti i kontrole te upravljanja prometom na cestama, nadzora i zaštite državne granice, kretanja i boravka stranaca, zaštite određenih osoba, objekata i prostora od posebnog interesa, 3. specijalne policije, 4. javnog okupljanja, nabavljanja, držanja i nošenja oružja i streljiva, vatrogasnih postrojbi ministarstva, civilne zaštite, inspekcije zaštite od požara, obavljanja nadzora te ostalih poslova u svezi proizvodnje, prometa i uporabe eksplozivnih tvari za gospodarsku uporabu i prijevoza opasnih tvari, tehničkog pregleda vozila, izdavanja putovnica, osobnih iskaznica i vozačkih isprava, registracije vozila, prijavljivanja prebivališta i boravišta građana, državljanstva, 5. ostale unutarnji poslovi određeni zakonom (članak 1).

njima, dužan je izvršavati svoje pravo vlasništva s time u skladu, ali mu pripada pravo na naknadu za ograničenja kojima je podvrgnut.

Ta zakonska odredba utemeljena je na članku 50. stavku 2. Ustava koji propisuje: «Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.», te članku 52/2 Ustava koji propisuje: «Zakonom se određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.»

8.2. U izvanrednim stanjima nužde

Ograničenja zajamčenih ljudskih prava mogu trajati onoliko dugo koliko dugo traje izvanredno stanje u zemlji ili na jednom ili više dijelova njezina teritorija.

9. Može li ograničenje zajamčenog ljudskog prava trajati dulje od izvanrednog stanja koje je dovelo do uvođenja ograničenja? Da li sudbena vlast ima nadležnost ocijeniti opravdanost duljine trajanja uvedenog ograničenja ljudskog prava?

U odgovoru na ova pitanja mora se praviti razlika ovisno o tome radi li se o mirnodopskom stanju ili o izvanrednim stanjima nužde.

9.1. Mirnodopsko stanje

U mirnodopskom stanju ograničenja zajamčenih prava mogu se propisati samo zakonom iz razloga navedenih u Ustavu, pa svako zakonsko ograničenje podliježe ocjeni suglasnosti sa Ustavom u postupku pred USRH, uključujući i duljinu njegova trajanja.

Važno je u tom smislu napomenuti da se zakonska ograničenja zajamčenih ljudskih prava iz razloga navedenih u Ustavu odnose u pravilu na trajna ograničenja nužna u demokratskom društvu (*vidi primjere u odgovoru na pitanje pod brojem 8.1.*), pa je trajanje tih ograničenja vrlo rijetko predmet ocjene ustavnosti pred USRH.

Ipak, u mirnodopskom stanju koje je uslijedilo nakon okončanja ratnog stanja, hrvatski parlament je donio nekoliko zakona kojima su se uredila pojedina pitanja usko vezana uz netom završeni rat i njegove posljedice, a koja su propisivala privremena ograničenja pojedinih zajamčenih ljudskih prava. Trajanje tih ograničenja bilo je predmetom ocjene ustavnosti pred USRH-om.

Primjer:

Odlukom, broj U-I/1037/1995 od 25. rujna 1997, USRH je ukinuo pojedine odredbe Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom ("Narodne novine", broj 73/95 i 7/96) zbog njihove nesuglasnosti s ustavnim odredbama iz članka 14/2 (načelo jednakosti svih pred zakonom), članka 32 (sloboda kretanja), članka 48/1 (jamstvo prava vlasništva) i članka 50/2 (vlasnička prava mogu se iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi).

USRH je pojedine odredbe tog zakona ukinuo u rujnu 1997. godine, sa sljedećim obrazloženjem:

«Zakon je donesen 21. rujna 1995. godine, nedugo nakon oslobađanja velikog dijela nekad okupiranog područja Republike Hrvatske, kada je najveći dio stanovništva napustio to područje ostavljajući za sobom najveći dio imovine koja je tako ostala i izložena oštećenjima, krađama i pljački te se pokazalo neophodnim zaštititi je. (...)

Ocjenjujući ustavnost spomenutih odredaba, Sud je morao voditi računa o stvarnim prilikama u vrijeme donošenja i primjene Zakona, posebno na područjima na kojima se Zakon u pretežnom dijelu i primjenjuje. S jedne strane radilo se o nemogućnosti države i lokalnih vlasti da svu tu imovinu zaštite putem upravnih i drugih tijela u redovitom pravnom postupku, a s druge strane o velikom broju beskućnika, uglavnom prognanika i izbjeglica, koje je trebalo zbrinuti.

Sud posebno smatra potrebnim naglasiti da prestankom tih okolnosti, tj. kada prestane potreba za posebnom zaštitom te imovine, i spomenute, ali i druge odredbe ovog Zakona (a koje se u ovom trenutku ne ocjenjuju neustavnim), mogu izići iz okvira ovlaštenja iz članka 50. stavka 2. Ustava i postati neustavnim, o čemu i zakonodavac treba voditi računa».

9.2. Izvanredna stanja nužde

Ograničenja zajamčenih ljudskih prava u izvanrednim stanjima nužde ne smiju trajati duže od razloga koji su doveli do potrebe njihova uvođenja, to jest duže od trajanja izvanrednog stanja u zemlji ili na jednom ili više dijelova njezina teritorija.

USRH je nadležan u postupku apstraktne ocjene ustavnosti zakona i drugih propisa ispitati je li akt koji je donesen u izvanrednom stanju nužde, a kojim se ograničava jedno ili više zajamčenih ljudskih prava, prestao važiti nakon prestanka izvanrednog stanja. Ako utvrdi da više ne postoje razlozi zbog kojih je takav akt donesen, a akt nije stavljen izvan snage nakon prestanka izvanrednog stanja, USRH je ovlašten takav akt ukinuti zbog njegove neustavnosti.

Primjer:

Rješenjem, broj: U-I-494/1993 od 26. veljače 1997., USRH je obustavio postupak za ocjenu ustavnosti:

- Uredbe o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 67/91, 25/92 i 81/92), i

- Uredbe o organizaciji, radu i teritorijalnoj nadležnosti općinskih i okružnih javnih tužiteljstava u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 67/91).

Obustavu postupka USRH je obrazložio činjenicom da je u tijeku postupka predsjednik Republike Hrvatske donio Uredbe o stavljanju izvan snage uredbi iz oblasti pravosuđa ("Narodne novine", broj 103/96), kojom su stavljene izvan snage navedene uredbe. One su prestale važiti 6. prosinca 1996. godine.

Istim rješenjem USRH je odbacio prijedlog za ocjenu ustavnosti Uredbe o primjeni Krivičnog zakona Republike Hrvatske u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 67/91), s obrazloženjem da je ta uredba prestala važiti 29. travnja 1992. temeljem Uredbe o stavljanju izvan snage uredbi iz oblasti pravosuđa za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske ("Narodne

novine", broj 25/92), dakle prije podnošenja prijedloga za ocjenu njezine ustavnosti (prijedlog je podnesen 14. listopada 1996).⁷

Osim USRH, redovni sudovi su također ovlašteni da kontroliraju ustavnost zakona, odnosno ustavnost i zakonitost drugih propisa, ali na posredan način. Ustavni zakon o Ustavnom sudu RH izrijekom propisuje sljedeću dužnost redovnih sudova u Republici Hrvatskoj (članak 37.):

- redovni sud dužan je zastati s konkretnom sudskom postupkom ako utvrdi da zakon koji bi trebao primijeniti, odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni sa Ustavom. U tom je slučaju redovni sud dužan podnijeti USRH zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona, odnosno pojedine njegove odredbe sa Ustavom;

- nadalje, ako redovni sud u konkretnom sudskom postupku utvrdi da drugi propis koji bi trebao primijeniti, odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni sa Ustavom i zakonom, na konkretan slučaj će neposredno primijeniti zakon, a USRH-u će podnijeti zahtjev za ocjenu suglasnosti spornog propisa, odnosno pojedine njegove odredbe sa Ustavom i zakonom (ekscepcija ilegalnosti).

Opisani postupak primjenjuje se na sva sporna pitanja iz ustavnopravne ili zakonske prakse, koja se pojave u redovnom radu sudova, pa tako i na pitanje opravdanosti uvođenja ograničenja zajamčenih ljudskih prava i trajanja tih ograničenja.

10. Da li Ustav sadrži odredbu o prethodnoj kontroli ustavnosti zakona kojim se regulira uvođenje ograničenja? Nadalje, postoji li ustavna ili zakonska odredba o naknadnoj kontroli ustavnosti zakona o ograničavanju ljudskih prava?

10.1. Da li Ustav sadrži odredbu o prethodnoj kontroli ustavnosti zakona kojim se uređuje uvođenje ograničenja?

Prema Ustavu, kontrola ustavnosti svih zakona, uključujući i one kojima se ograničavaju zajamčena ljudska prava, može biti samo naknadna (*a posteriori*), što znači da se ustavnost zakona može ispitivati samo nakon što je zakon donesen i objavljen u službenom glasilu Republike Hrvatske.

Sukladno tome, ni predsjednik Republike nema ustavnu ovlast odbiti promulgaciju bilo kojeg zakona. On je dužan proglasiti svaki zakon u roku od osam dana od kad je izglasan u hrvatskom parlamentu. Ako predsjednik Republike smatra da proglašeni zakon nije u skladu s

⁷ Navedene uredbe predsjednik Republike donio je na temelju članka 101. Ustava Republike Hrvatske iz 1991. godine, koji je u to vrijeme glasio: «Predsjednik Republike donosi uredbe sa zakonskom snagom i poduzima izvanredne mjere u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike (...). Dok se predsjednik Republike koristi tim ovlastima, Zastupnički dom ne može biti raspušten. Predsjednik Republike podnijet će uredbe sa zakonskom snagom na potvrdu Zastupničkomu domu Sabora Republike Hrvatske čim se Sabor bude mogao sastati.». Navedenim uredbama, koje su imale samo zakonsku snagu, nisu se ograničavala Ustavom zajamčena ljudska prava (*vidi odgovor uz pitanje pod brojem 6.2.1.*), pa navedeni primjer ima samo ilustrativnu svrhu. Unatoč ratu, u Republici Hrvatskoj nije donesena nijedna uredba ili drugi akt temeljem članka 17. Ustava, koji dopušta ograničenje pojedinih Ustavom zajamčenih ljudskih prava za vrijeme ratnog stanja.

Ustavom, može pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti zakona pred USRH (članak 88 Ustava).⁸

Međutim, važno je napomenuti da Ustav izrijekom propisuje da sve zakone kojima se razrađuju zajamčena ljudska prava (kao i izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela te ustrojstvo i djelokrug lokalne i regionalne samouprave), hrvatski parlament mora donijeti kvalificiranom većinom glasova svih zastupnika (članak 82/2 Ustava).

10.2. Nadalje, postoji li ustavna ili zakonska odredba o naknadnoj kontroli ustavnosti zakona o ograničenju ljudskih prava?

Cjelokupna kontrola ustavnosti zakona u Republici Hrvatskoj postavljena je kao naknadna kontrola, što se odnosi i na zakone kojima se ograničavaju zajamčena ljudska prava. Ta naknadna apstraktna kontrola ustavnosti zakona, te ustavnosti i zakonitosti drugih propisa (zaštita *in abstracto*) proizlazi iz članka 128. Ustava, a razrađena je u Glavi IV. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. U tom postupku USRH je ovlašten ukinuti zakon, odnosno poništiti ili ukinuti drugi propis ako utvrdi da je nesuglasan s Ustavom (*vidi odgovore i primjere uz pitanje pod brojem 2.3.1. i 2.3.2.*).

11. Postoji li mogućnost suspenzije, kao opreke ograničavanju, ljudskog prava? Ako da, tko je nadležan za suspenziju? Da li su mjerila za suspenziju propisana Ustavom ili bazičnim zakonom? Ako je suspenzija dozvoljena, da li je odluka kojom se ona uvodi predmet sudske kontrole?

Ustav u člancima 16. i 17. dopušta samo ograničenje zajamčenih ljudskih prava. On ne predviđa mogućnost ukidanja – suspenzije zajamčenih ljudskih prava.

Izuzetak je članak 50/1 Ustava, koji propisuje: «Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili *oduzeti* vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti».

Oduzimanje prava vlasništva u interesu Republike Hrvatske, propisano člankom 50/1 Ustava, odnosi se na eksproprijaciju, koja je uobičajen i redovan pravni institut poznat u svim zemljama. Institut eksproprijacije detaljno je uređen u Republici Hrvatskoj Zakonom o izvlaštenju.

Taj zakon može biti predmet apstraktne kontrole ustavnosti pred USRH, a svaki pojedinačni akt kojim se odlučuje o konkretnim pravima i obvezama stranaka u postupku eksproprijacije

⁸ Osim predsjednika Republike, postupak za ocjenu ustavnosti zakonâ, odnosno za ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugih propisa pred Ustavnim sudom mogu pokrenuti: - jedna petina zastupnika hrvatskoga parlamenta, - radno tijelo hrvatskog parlamenta, - Vlada Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti propisa s Ustavom i zakonom, - Vrhovni sud Republike Hrvatske ili drugi sud, ako pitanje ustavnosti i zakonitosti nastane u postupku vođenim pred tim sudom, - pučki pravobranitelj, te - predstavničko tijelo jedinice lokalne ili regionalne samouprave ako smatra da zakon kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i regionalne samouprave nije u skladu s Ustavom. Nadalje, prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti zakonâ, odnosno za ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugih propisa može podnijeti USRH-u svatko (svi subjekti opisani u poglavlju 1.2 Sistematskog tezaurusa Venecijanske komisije: državna tijela, nezavisna tijela za zaštitu javnog interesa, pravne osobe i pojedinci), ali u tom slučaju USRH odlučuje hoće li prijedlog prihvatiti ili ne (za razliku od prve navedene skupine podnositelja, kad se smatra da je postupak pred USRH pokrenut samim podnošenjem zahtjeva). Konačno, sam USRH ima pravo pokrenuti postupak *ex officio*.

podliježe sudskoj kontroli zakonitosti. Protiv svake sudske presude donesene u vezi s postupkom eksproprijacije dopuštena je ustavna tužba USRH-u.

Osim Zakona o izvlaštenju, nijedan drugi zakon u Republici Hrvatskoj ne propisuje mogućnost oduzimanja prava vlasništva iz nekog drugog razloga, niti mogućnost oduzimanja bilo kojeg drugog zajamčenog ljudskog prava.

12. Navedite praksu ustavnog i ostalih nacionalnih sudova na temu interpretacije i ustavnih prava s posebnim osvrtom na odluke koje bacaju svjetlo na ograničavanje ljudskih prava i posljedice.

Navodimo nekoliko primjera iz prakse USRH:

12.1. Odluka, broj U-I/1037/1995 - apstraktna kontrola ustavnosti zakonskog akta sa snagom zakona (vidi primjer uz odgovor na pitanje pod brojem 9.1.)

12.2. Odluka, broj U-I/747/1996 - apstraktna kontrola ustavnosti zakonskog akta sa snagom zakona

Odluka: Ukida se odredba tarifnog broja 12. Tarife upravnih pristojbi, koja je sastavnim dijelom Zakona o upravnim pristojbama ("Narodne novine", br. 8/96, Uredba... 77/96, 131/97, 68/98, Uredba ... 66/99, Uredba 145/99), i to u dijelu koji glasi: "Pristojbu iz točke 2. ovoga tarifnog broja u postupku stjecanja hrvatskog državljanstva ne plaća pripadnik hrvatskog naroda koji nema hrvatsko državljanstvo".

Obrazloženje: Ustav u članku 26. u zajamčena ljudska prava ubraja jednakost svih građana i stranaca pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti. Stajalište je USRH da i pitanje plaćanja pristojbe u postupku pred državnim tijelima može biti dijelom sadržaja prava na jednaki položaj u postupku, osobito ako u postupku stjecanja istog prava jedni pristojbu plaćaju, a drugi uživaju povlasticu potpunog oslobođenja od pristojbe.

Osporenim odredbom uspostavljena je razlika između pripadnika hrvatskog naroda koji nemaju hrvatsko državljanstvo, i pripadnika svih nehrvatskih naroda i nacionalnih manjina, dakle razlika u plaćanju pristojbe isključivo prema nacionalnom podrijetlu, što je nesuglasno odredbi članka 14.1. Ustava, kao i zabrani diskriminacije temeljem članka 14. Konvencije.

12.3. Odluka, broj U-I-241/1998 od 31. ožujka 1999. - apstraktna kontrola ustavnosti zakonskog akta sa snagom zakona

Odluka: Ukida se članak 3. stavak 3. Zakona o javnom okupljanju ("Narodne novine", br. 22/92), koji glasi: "Tijela lokalne samouprave mogu odrediti mjesto na kojemu se svako javno okupljanje može održati."

Obrazloženje: Prema odredbi članka 42. Ustava, svim se građanima priznaje pravo na mirno okupljanje i javni prosvjed. Nadalje, prema odredbi članka 16. Ustava, slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Sud ocjenjuje da se osporenim odredbom članka 3. stavka 3. Zakona o javnom okupljanju ograničava pravo iz članka 42. Ustava, jer je pravo na određivanje mjesta na kojem se može

održati javno okupljanje dano tijelima lokalne samouprave bez ikakvih ograničenja koja bi bila u skladu s odredbom članka 16. Ustava.

Također, Sud je mišljenja da kada se neko ustavno pravo može ograničiti u smislu odredbe članka 16. Ustava, onda to ograničenje mora biti jasno i nedvojbeno, bez ikakvih mogućnosti ekstenzivnog ili volunrarističkog tumačenja u propisivanju ili primjeni ograničenja.

U slučaju kad se i može pretpostaviti da određeno okupljanje ljudi, s obzirom na njihov predvidiv ili očekivani broj, uzroke, povode i svrhu okupljanja, zahtijeva izvjesna ograničenja radi zaštite prava i sloboda u smislu članka 16. Ustava, ta ograničenja bi mogla biti samo u funkciji zaštite i očuvanja vrijednosti iz članka 16. Ustava. Ona mogu biti konkretno uređena samo zakonom, kao što bi se zakonom moglo propisati i uvjete koje organizatori javnog okupljanja moraju ispuniti da bi na određenom mjestu i u određeno vrijeme održali javni skup.

Kad osporena odredba daje pravo tijelima lokalne samouprave da mogu odrediti mjesto na kojemu se svako javno okupljanje može održati, a istovremeno ne propisuje zbog čega se može odrediti jedno, a ne neko drugo mjesto, dakle u određivanju mjesta javnog okupljanja jedinice lokalne samouprave nisu zakonom ograničene u smislu odredbe članka 16. Ustava, Sud ocjenjuje da primjena te odredbe dovodi do povrede prava iz članka 42. Ustava.

12.4. Odluka, broj U-I-11/1993, U-I-904/1995 od 24. svibnja 2000 - apstraktna kontrola ustavnosti zakonskog akta sa snagom zakona

Odluka: - Ukidaju se odredbe članka 23. stavaka 3. i 4. Zakona o nasljeđivanju ("Narodne novine", broj 52/71 i 47/78)

Obrazloženje: Načelno, prema odredbama Zakona o nasljeđivanju, glede stjecanja nasljednog prava izvanbračna djeca izjednačena su s bračnom djecom. Međutim, prema članku 23. Zakona o nasljeđivanju postoji odstupanje od potpune ravnopravnosti izvanbračnih i bračnih descendenata, iako je krvno srodstvo kao relevantna činjenica između oca i izvanbračne djece utvrđena. Prema navedenoj odredbi Zakona izvanbračno dijete nije ovlašteno naslijediti srodnike svoga oca na temelju same činjenice krvnog srodstva, koja inače ovlašćuje na zakonsko nasljeđivanje. Tu je zakonodavac kao pretpostavke nasljeđivanja propisao i dodatne uvjete, a ti su da otac izvanbračnog djeteta to dijete prizna, bilo izričito, bilo konkludentnim radnjama.

Ustav Republike Hrvatske ne sadrži izričitu odredbu kojom bi bilo utvrđeno da djeca rođena izvan braka imaju ista prava kao i djeca rođena u braku. Međutim, člankom 3. Ustava jednakost je utvrđena kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Razrađujući načelo jednakosti iz članka 3. Ustava, ustavotvorac je člankom 14. stavkom 1. Ustava utvrdio da svaki čovjek i građanin u Republici Hrvatskoj ima sva prava i slobode neovisno, između ostalog, i od rođenja. Ujedno, člankom 48. stavkom 4. Ustava propisano je ustavno jamstvo prava nasljeđivanja.

Ustavnopravno stajalište ovog Suda je da su zakonskim uređenjem članka 23. Zakona o nasljeđivanju, izvanbračni descendenti, pravno i faktično stavljeni u neravnopravni položaj s onima rođenim u braku ili onima koji su pozakonjeni. Činjenica rođenja djeteta izvan braka sama po sebi ne može biti razlogom za dovođenje izvanbračne djece u neravnopravni položaj pri zakonskom nasljeđivanju. Stjecanje prava na nasljeđivanje na temelju zakona, glede

imovine očevih srodnika, a po utvrđenju činjenice krvnog srodstva, ne može se dodatno činiti ovisnom i o transparentnosti odnosa između oca i izvanbračne djece. Propisivanjem posebnih i dodatnih uvjeta za stjecanje zakonskog nasljednog prava izvanbračnih descendenata na ostavinu očevih srodnika, zakonodavac je mogućnost ostvarenja nasljednog prava izvanbračne djece bitno otežao, na način da je dovedeno u pitanje i samo ostvarivanje zakonom utvrđenog prava na nasljeđivanje.

12.5. Odluka, broj U-I-1156/1999 od 26. siječnja 2000. - apstraktna kontrola ustavnosti zakonskog akta sa snagom zakona

Odluka: Ukida se članak 8. stavak 1. i dio članka 25. stavka 1. točke 5. Zakona o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda ("Narodne novine", broj 128/99)

Obrazloženje: Sud je zauzeo načelno stajalište da će ograničenje poduzetničkih sloboda i vlasničkih prava, premda je poduzeto s legitimnim ciljem, povrijediti gospodarska prava propisana CRC u svakom onom slučaju kada je očito da ne postoji razuman odnos razmjernosti između načina ili opsega ograničenja poduzetničkih sloboda i vlasničkih prava pojedinaca i ciljeva koji se žele postići u javnom interesu. Razmjernost, naime, može postojati samo u slučaju ako poduzete mjere nisu restriktivnije no što je potrebno da bi se osigurao pravovaljan (legitiman) cilj.

Budući da se razmjernost zakonskih ograničenja ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina treba temeljiti na načelima vaganja i ravnoteže, Sud je u donošenju odluke razmatrao je li zakonskom odredbom članka 8. stavka 1. Zakona postignuta pravična ravnoteža između Ustavom zajamčenih sloboda i prava koji su tom odredbom ograničeni i javnog interesa koji se želi ostvariti. Sud je našao da je zakonska mjera koja se sastoji u zabrani jedne do tada legalne gospodarske djelatnosti, a da se istodobno nije ostavio razuman rok u kojem bi se pogođeni subjekti mogli prilagoditi novonastalim uvjetima poslovanja, suprotna gospodarskom ustroju utemeljenom Ustavom. To stoga što je sporna mjera, propisana člankom 8. stavak 1. Zakona, stvorila situaciju koja narušava pravičnu ravnotežu koja mora postojati između zaštite poduzetničkih sloboda i vlasničkih prava, s jedne strane, i zahtjeva za ostvarenjem javnih interesa radi zaštite zdravlja ljudi, s druge strane. Poduzetnicima je člankom 8. stavkom 1. Zakona nametnut individualan i prekomjeran teret koji bi se mogao kompenzirati samo propisivanjem razumnoga vremenskog roka dovoljno dugog za prilagodbu novim uvjetima poslovanja ili pak propisivanjem prava na naknadu štete.

Budući da u konkretnom slučaju nije ostavljen razuman rok za prilagodbu novim uvjetima poslovanja niti je predviđeno pravo na naknadu štete, ovaj Sud smatra da je osporavana odredba u nesuglasju s člankom 48. stavkom 1., člankom 49. stavcima 1., 2. i 4., te člankom 50. stavkom 1., ali i s člankom 54. stavkom 1. Ustava, kojim se jamči pravo na rad i sloboda rada.

12.6. Odluka, broj U-I-884/1997, U-I-920/1997, U-I-929/1997, U-I-956/1997, U-I-453/1998, U-I-149/1999 od 3. veljače 2000. - apstraktna kontrola ustavnosti zakonskog akta sa snagom zakona

Odluka: Ukidaju se pojedine odredbe Zakona o udrugama ("Narodne novine", broj 70/97 i 106/97)

Obrazloženje: Sloboda udruživanja uređena je člankom 43. stavkom 1. 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”. Sukladnu odredbu sadrži i Konvencija u članku 11. stavku 1.

Temeljne slobode i prava čovjeka i građanina mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje (članak 16. Ustava). Pravo slobodnog udruživanja ograničeno je zabranom nasilnog ugrožavanja demokratskoga ustavnog poretka, te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske (članak 43. stavak 2. Ustava).

Temeljne ustavne slobode i prava čovjeka i građanina načelno su neograničena: puni opseg njihovog ostvarivanja je pravilo, a ograničenje koje je određeno zakonom može biti samo iznimka koja se temelji na izričitom ustavnom ovlaštenju i na legitimnom cilju ograničavanja koji je određen Ustavom. Iz toga slijedi da ograničenja - osim što se moraju zasnivati na ustavnom ovlaštenju i slijediti ustavom određene ciljeve - treba da su razmjerna potrebama za ostvarenje tih ciljeva (načelo razmjernosti). To znači da ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, da ona ne smiju biti oštrija (stroža) nego što je neophodno i da moraju biti uravnotežena u odnosu između Ustavom zajamčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka) ili drugih ljudi.

Temeljna svrha odredaba Zakona o udrugama nije ograničavanje ustavne slobode udruživanja, već, naprotiv, pravno uređenje udruga građana radi njihovog nesmetanog djelovanja. Ipak, neke od tih odredaba predstavljaju ograničavajući čimbenik jer propisuju određene stege udruživanju, posebno glede osnivanja, djelovanja i prestanka udruga.

Cilj zakonskih ograničenja je ostvarenje načela pravne sigurnosti, tj. zaštite samih udruga u pravnom prometu, kao i zaštita drugih u odnosu prema udrugama (odatle i pravila o pravnoj osobnosti udruga, o njihovom registriranju i sl.). Istom cilju, ali i ostvarenju ustavnog načela zakonitosti, usmjerene su i odredbe Zakona o kontroli rada udruga.

Ovome spadaju i pravila koja uređuju pravnu zaštitu člana udruge od presizanja upravnih tijela, ali i zaštitu u odnosu na samu udругu i druge njene članove. No, upravo u tome je Zakon o udrugama vrlo manjkav.

Treba konstatirati da su ograničenja iz Zakona načelno uperena ka legitimnom, Ustavom određenom cilju, tj. da bi se zaštitila “...sloboda i prava drugih ljudi i pravni poredak...” (članak 16. Ustava). Međutim, sva ograničenja ne odgovaraju načelu razmjernosti, tj. u nekim slučajevima teulja na vagi isuviše je otklonjena od ustavne slobode udruživanja i pretjerano priklonjena zakonskim stegama.

12.7. Rješenje, broj U-I-551/2000 od 28. veljače 2001. - apstraktna kontrola ustavnosti zakonskog akta sa snagom zakona

Odluka: Odbija se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti članka 391. stavaka 1. i 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine", broj 91/96, 137/99, 22/00 i 73/00).

Obrazloženje: Nepovredivost vlasništva spada u najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava), te se odredbom stavka 1. članka 48. Ustava, jamči pravo vlasništva. Odredbom stavka 2. članka 48. Ustava propisano je da vlasništvo obvezuje i da su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru.

Međutim, prema odredbi članka 50. stavka 2. Ustava pojedina vlasnička prava mogu se iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Osporenom odredbom ograničeno je jedno od vlasničkih prava i to pravo raspolaganja nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i lokalne uprave i samouprave, tako da se nekretnine u vlasništvu tih subjekata mogu otuđiti, odnosno da se njima može raspolagati na drugi način, samo putem javnog natječaja.

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ne sadrži daljnje odredbe koje bi jedinice lokalne samouprave i jedinice lokalne uprave i samouprave, ograničavale u raspolaganju i gospodarenju stvarima u njihovom vlasništvu (članak 35. tog Zakona). Naprotiv, već i sama osporena odredba daje mogućnost da se stvarnopravno raspolaganje nekretninama u vlasništvu navedenih subjekata zakonom uredi drukčije.

Stoga USRH utvrđuje da je navedeno ograničenje utemeljeno na nesumnjivom interesu Republike Hrvatske da svima zajamči jednak pravni položaj u stjecanju prava vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretninama kojima raspolažu pravne osobe javnog prava, kao što su jedinice lokalne samouprave i jedinice lokalne uprave i samouprave.

12.8. Odluka, broj U-III-435/2000 – ustavna tužba (prestanak stanarskog prava)

Odluka: Usvaja se ustavna tužba i ukidaju se: - presuda Županijskog suda u Splitu broj: GŽ-3161/99 od 12. studenoga 1999. godine i presuda Općinskog suda u Splitu broj: P-128/96 od 23. ožujka 1999. godine. Predmet se vraća Općinskom sudu u Splitu na ponovno odlučivanje.

Obrazloženje: Sud je utvrdio da se osporene presude temelje na odredbi članka 102a. tada važećeg Zakona o stambenim odnosima ("Narodne novine", broj 51/85, 42/86, 37/88, 47/89, 22/90, 22/92, 58/93 i 70/93). Tom zakonskom odredbom bilo je propisano da se prestanak stanarskog prava može utvrditi onim osobama koje su sudjelovale ili sudjeluju u neprijateljskoj djelatnosti protiv Republike Hrvatske. Da bi se mogao usvojiti tužbeni zahtjev za otkaz stanarskog prava, utemeljen na naznačenoj zakonskoj odredbi, jedna od bitnih pretpostavki je sudjelovanje nositelja stanarskog prava ili člana njegova domaćinstva u neprijateljskoj djelatnosti protiv Republike Hrvatske.

Primjena tada važećeg članka 102a. Zakona o stambenim odnosima ne isključuje ustavno načelo iz članka 28. Ustava, da je svatko nedužan dok mu se pravomoćnom sudskom presudom ne utvrdi krivnja i ustavno pravo iz članka 29. Ustava o pravičnom suđenju. Da je pravomoćna sudska odluka o utvrđenju djela iz odredbe članka 102a.1. tada važećeg Zakona o stambenim odnosima pretpostavka njegove primjene, potvrdio je ovaj Sud svojim rješenjem broj: U-I-116/1992 od 24. lipnja 1992. i odlukom broj: U-III-326/1995 od 24. veljače 1999. godine.

U konkretnom ustavnosudskom postupku, utvrđeno je da u slučaju podnositelja nije ispunjen naznačeni uvjet za primjenu članka 102a. Zakona o stambenim odnosima, naime protiv

podnositelja nije pokrenut kazneni postupak za utvrđenje njihove odgovornosti za kazneno djelo - neprijateljsko djelovanje protiv Republike Hrvatske. Stoga je ukinutim presudama povrijeđeno pravo podnositelja na pravično suđenje (članak 29. Ustava), kao i ustavno načelo članka 28. Ustava, s obzirom da su sudovi u postupcima koji su prethodili postupku pred USRH, bez postojanja pravomoćne kaznene presude, zauzeli stajalište da su podnositelji neprijateljski djelovali protiv Republike Hrvatske.

12.9. Odluka, broj U-III-3698/2003 od 5. listopada 2004. – ustavna tužba (produljenje pritvora)

Odluka: Usvaja se ustavna tužba i ukidaju se rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: II KŽ-561/04-3 od 3. kolovoza 2004. i rješenje Županijskog suda u Osijeku, broj: Kv-159/04-6 (K-57/03-362) od 19. srpnja 2004.

Obrazloženje: USRH utvrđuje da je u rješenju u kojem se određuje produljenje pritvora, kao zakonska mjera kojom se oduzima temeljno ljudsko pravo na osobnu slobodu u razdoblju prije donošenja pravomoćne sudske presude o krivnji pritvorenika, nadležni sud dužan navesti i podrobno obrazložiti relevantne i dostatne razloge na temelju kojih se svako daljnje produljenje pritvora može ocijeniti opravdanim i nužnim. Sud je dužan pažljivo ispitati opravdanost produljenja pritvora s obzirom na okolnosti svakog konkretnog slučaja, odnosno u svakom konkretnom slučaju utvrditi i navesti daljnje postojanje zakonske osnove za pritvor, te podrobno obrazložiti razloge zbog kojih smatra da legalni i legitimni ciljevi pritvora i dalje postoje. Uvažavajući protok vremena tijekom kojeg je podnositelj u pritvoru, okolnosti konkretnog slučaja, radnje koje su dosada provedene u kaznenom postupku i zahtjeve što ih pred nadležne sudove koji odlučuju o produljenju pritvora postavljaju mjerodavne odredbe Ustava, Konvencije i Zakona o kaznenom postupku, USRH ocjenjuje da su nadležni sudovi propustili postupiti s osobitom pažnjom u posljednjem postupku ispitivanja osnovanosti produljenja pritvora. Osporenim rješenjima Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Županijskog suda u Osijeku nisu navedeni ni obrazloženi relevantni razlozi koji bi bili dostatni za ocjenu da podnositelju nisu povrijeđena ustavna prava zajamčena člankom 22. u vezi s člancima 16/2. i 25/2. Ustava.

12.10. Odluka, broj U-III-A-829/2002 od 31. ožujka 2004. – ustavna tužba (razumna duljina trajanja sudskog postupka)

Odluka: I. Ustavna tužba se usvaja. II. Općinski sud u Zagrebu dužan je donijeti presudu u predmetu koji se vodi pred tim sudom pod brojem: Pn-4962/03 (ranije Pn-1488/95) u najkraćem mogućem roku, ali ne duljem od jedne (1) godine, računajući od prvog idućeg dana nakon dana objave ove odluke u "Narodnim novinama". III. Na temelju članka 63. stavka 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, podnositelju ustavne tužbe određuje se primjerena naknada zbog povrede ustavnog prava iz članka 29. stavka 1. Ustava u iznosu od 4.400,00 kuna. IV. Naknada iz točke III. izreke ove odluke bit će isplaćena iz državnog proračuna u roku od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva podnositelja Ministarstvu financija Republike Hrvatske za njezinu isplatu.

Obrazloženje: Republika Hrvatska imala je opravdan razlog donijeti novi zakon o svojoj odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktima s obzirom na velik broj tužbi protiv Republike Hrvatske za naknadu štete prouzročene terorističkim aktima, a kojima su potraživani relativno značajni iznosi naknada šteta, pa i za određivanje prekida započetih postupaka do donošenja novog propisa. Međutim, tako određeni prekid postupka svojim

trajanjem nije smio onemogućiti ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava na suđenje u razumnom roku. Iako u navedenom slučaju nerazumni rok trajanja postupka ne može pripisati sudu, već je posljedica intervencije zakonodavca, takva intervencija povrijedila je pravo podnositelja na odluku u razumnom roku.

U konkretnom slučaju zakonom određen prekid sudskog postupka radi naknade štete prouzročenih terorističkim aktima i javnim demonstracijama trajao je više od četiri godine. Ustavni sud utvrđuje da je takvim zakonom određenim prekidom postupka povrijeđeno člankom 29. stavkom. 1. Ustava zajamčeno pravo podnositelja da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama. Takvim zakonom određenim prekidom postupka u ovom je slučaju podnositelju povrijeđeno i pravo na pristup sudu, koji je dio prava na sud, također zajamčenog odredbom članka 29. stavka 1. Ustava o temeljnom ljudskom pravu na pravično suđenje.

13. Utjecaj prakse međunarodnih i supranacionalnih sudova, posebno Europskog suda za ljudska prava na domaću praksu u području koje je predmet ovog upitnika (ograničavanje ljudskih prava) i nasuprot tome utjecaj, ako postoji, nacionalne prakse na praksu međunarodnih i supranacionalnih sudova vezanu uz ljudska prava i njihova ograničavanja.

USRH prati, prihvaća i primjenjuje pravne standarde koje izgrađuje Europski sud za ljudska prava (dalje: ECHR), a u svojim se odlukama vrlo često izrijekom poziva na pojedine slučajeve iz prakse ECHR.

Primjer:

Rješenjem, broj: U-III A-755/2004 od 12. studenoga 2004. USRH odbacio je ustavnu tužbu podnositelja, jer nisu postojale pretpostavke za odlučivanje o biti stvari. U obrazloženju rješenja USRH naveo je i sljedeće:

«S obzirom na razloge zbog kojih podnositelj smatra da je bio faktički onemogućen vratiti se u Republiku Hrvatsku, odnosno da "nema uopće mogućnost za vođenje postupka za zaštitu svog povrijeđenog prava", a u vezi s pozivanjem podnositelja na pravna stajališta Europskog suda za ljudska prava, USRH napominje da u tim pitanjima nema bitnih razlika u stajalištima dva suda. S tim u vezi USRH podsjeća na konačnu odluku o dopuštenosti zahtjeva u predmetu Ostojić protiv Hrvatske, broj: 16837/02, kojom je Europski sud za ljudska prava odbacio zahtjev podnositelja kao očito neosnovan, utvrdivši sljedeće:

Glede podnositeljeve tvrdnje da nije mogao podnijeti građansku tužbu u Hrvatskoj zato što nije bio u mogućnosti ući u Hrvatsku, Sud bilježi da je, čak i pod pretpostavkom da je podnositelj osobno bio spriječen da uđe u Hrvatsku, on mogao koristiti usluge druge osobe koja ga je mogla zastupati pred hrvatskim vlastima ili je mogao komunicirati sa hrvatskim vlastima putem pošte. Slijedi da je ovaj prigovor očito neosnovan te mora biti odbačen u skladu s člankom 35., stavci 3. i 4. Konvencije.

2. Podnositelj nadalje prigovara da nema na raspolaganju učinkovito sredstvo radi zaštite svojih vlasničkih prava (...). Sud bilježi da je do studenog 1999. podnositelj bio u mogućnosti podnijeti građansku tužbu za naknadu štete, ali je to propustio učiniti.

Slijedi da je ovaj prigovor očito neosnovan te mora biti odbačen u skladu s člankom 35., stavci 3. i 4. Konvencije.

Pravna situacija je istovjetna i u konkretnom predmetu podnositelja. Sukladno tome, podnositeljevom isticanju povreda prava na pristup sudu i na nepostojanje djelotvornog domaćeg sredstva pravne zaštite, koje za posljedicu imaju i sve ostale povrede ustavnih i konvencijskih prava navedene u podnesku, proturječi činjenica da on ni za vrijeme važenja Zakona o davanju u najam stanova na oslobođenom teritoriju ni nakon prestanka njegova važenja uopće nije zatražio od domaćeg suda zaštitu svojih prava. Stoga pravna situacija podnositelja nije usporediva s onom u povodu koje je Europski sud za ljudska prava donio presudu Kutić protiv Hrvatske, a na koju se u svom podnesku poziva podnositelj, jer se u konkretnom slučaju podnositelj nije ni obratio domaćem sudu za zaštitu svojih prava.».

Za pitanja vezana uz područje interesa, posebno su važna pravna shvaćanja ECHR o načelu proporcionalnosti: USRH je u cijelosti usvojio test proporcionalnosti na način na koji ga provodi ECHR.

Iako Hrvatska nije članica Europske unije, USRH prati i pravna stajališta Europskog suda pravde i odgovarajuće ih implementira u svoju praksu. Tako je, primjerice, USRH prihvatio pravna stajališta Europskog suda pravde o značenju i sadržaju načela legitimnih očekivanja stranaka.

S druge strane, nemamo spoznaje o tome je li ECHR ili neki drugi internacionalni ili supranacionalni sud ikada razmatrao praksu i pravna stajališta USRH-a.

14. Provedba odluka ustavnog suda zemlje vezanih uz ljudska prava s posebnim osvrtom na ograničenja ljudskih prava.

Članak 31 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu propisuje da su odluke i rješenja USRH obvezatni i dužna ih je poštovati svaka fizička i pravna osoba. Sva tijela državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su u okviru svoga ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke i rješenja USRH. Vlada Republike Hrvatske osigurava preko tijela državne uprave provedbu odluka i rješenja USRH, ali USRH može i sam odrediti tijelo kojem povjerava provedbu svoje odluke, odnosno rješenja. Isto tako, USRH može sam odrediti način provedbe svoje odluke, odnosno rješenja.

Budući da je USRH «negativni zakonodavac», jer iz pravnog poretka uklanja neustavne zakone (uključujući one kojima se ograničavaju zajamčena ljudska prava), te neustavne i nezakonite druge propise ili pojedine njihove odredbe, u provedbi tih odluka USRH (zaštita *in abstracto*) ne javljaju se veći problemi.

Od uočenih problema u provedbi odluka USRH koje su donesene u postupcima zaštite ustavnosti *in abstracto* ističemo sljedeći: USRH ima pravo donijeti odluku kojom ukida neki zakon ili pojedine njegove odredbe, ali na način da stupanje na snagu te odluke prolongira za određeno razdoblje, kako bi ostavio hrvatskom parlamentu vremena da neustavni zakon ili pojedine njegove neustavne odredbe zamijeni drugima. Tu svoju ovlast USRH koristi rijetko, najčešće u slučaju kad bi ukidanjem zakona ili pojedine njegove odredbe u pravnom poretku nastala pravna praznina. U nekoliko takvih slučajeva se dogodilo da hrvatski parlament u zadanom razdoblju nije donio novi zakon, odnosno nije zamijenio neustavne odredbe zakona

drugima, pa je USRH bio prisiljen – radi osiguranja objektivnog pravnog poretka – stupanje na snagu svoje odluke višekratno prolongirati.

S druge strane, u ustavnosudskim postupcima koji se pokreću ustavnom tužbom (zaštita *in concreto*), USRH ukida odluku suda ili drugog tijela javne vlasti i vraća predmet nadležnom sudu na ponovni postupak ako utvrdi da je njome povrijeđeno određeno zajamčeno ljudsko pravo stranke. Prema članku 77/2 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, pri donošenju novog akta u ponovljenom postupku nadležni sud ili drugo tijelo javne vlasti obvezni su poštivati pravna stajališta USRH izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe.

Iako rijetko, javljaju se slučajevi kad nadležno tijelo u ponovljenom postupku ne poštuje pravna stajališta USRH, ali USRH u takvim slučajevima promptno reagira.

Primjer:

U odluci, broj U-III-706/2003 od 8. srpnja 2003. USRH je ukinuo presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Ur-4/02-2 od 16. siječnja 2003. godine; rješenje Upravnog odbora Hrvatske odvjetničke komore, broj: 1484/2001 od 2. veljače 2002. godine i rješenje Izvršnog odbora Hrvatske odvjetničke komore, broj: 1484/2001 od 19. studenoga 2001. godine, te predmet vratio Hrvatskoj odvjetničkoj komori na ponovni postupak.

Podnositelju je 2001. godine odbijen njegov zahtjev za upis u Imenik odvjetnika Republike Hrvatske, s obrazloženjem da nije dostojan za upis u Imenik odvjetnika, jer je tijekom 1991. godine, za vrijeme ratne agresije na Republiku Hrvatsku, na dulje vrijeme napustio grad u kojem je vršio odvjetništvo, pa je zbog toga 1992. godine brisan iz Imenika odvjetnika. USRH je u svojoj odluci utvrdio da na temelju jednog životnog postupka osobe, učinjenog u Domovinskom ratu - bez uzimanja u obzir opće situacije u kojoj se osoba nalazila u to vrijeme i bez istodobnog sagledavanja njezinog cjelokupnog životnog i radnog vijeka, uključujući ponašanje podnositelja u vrijeme kada je obavljao odvjetničko zvanje – nije dopušteno osobu ocijeniti nedostojnom za obavljanje odvjetničkog zvanja

Ne poštujući pravno shvaćanje Ustavnog suda, nadležna tijela Hrvatske odvjetničke komore iznova su donijela rješenje o odbijanju zahtjeva podnositelja za upis u Imenik odvjetnika iz istih razloga na kojima su utemeljila i svoje prvo rješenje.

USRH je nakon te odluke Hrvatske odvjetničke komore pokrenuo ustavnosudski postupak i prije no što je bio iscrpljen put redovne pravne zaštite, te je donio novu odluku, broj U-IIIB-1005/2004 od 8. srpnja 2004., kojom je ponovo ukinuo osporena rješenja Hrvatske odvjetničke komore, sa sljedećim obrazloženjem: “Polazeći od navedenih odredbi Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, a imajući u vidu navode sadržane u točki 5. obrazloženja ove odluke, USRH utvrđuje da Izvršni i Upravni odbor Hrvatske odvjetničke komore nisu poštivali pravna stajališta USRH izražena u odluci broj: U-III-706/2003 od 8. srpnja 2003. godine. Nepoštivanjem pravnih stajališta USRH i neuvažavanjem ustavnosudskom praksom ustanovljenih obvezujućih pravnih standarda za primjenu članka 49. stavka 2. Zakona o odvjetništvu, Izvršni odbor Hrvatske odvjetničke komore osporenim rješenjem grubo je povrijedio ustavna prava podnositelja zajamčena člancima 14. stavkom 2., 29. stavkom 1., 44. i 54. Ustava.”

15. Navedite sudbeno ili bilo koje drugo tijelo u vašoj zemlji, ako postoji, koje je nadležno za tužbe koje se tiču povreda ljudskih prava.

Za provedbu nacionalnog zakonodavstva i međunarodnih obaveza koje je Republika Hrvatska preuzela u području zaštite i promocije ljudskih prava odgovoran je cjelokupan sustav državne vlasti Republike Hrvatske.

15.1. Sudska zaštita

Osim zaštite ljudskih prava pred USRH, postoji posebna sudska zaštita u slučajevima kad za pojedine pravne stvari nije osigurana druga sudska zaštita, i to:

15.1.1. Svatko može podnijeti poseban zahtjev za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita. O zahtjevu odlučuje Upravni sud Republike Hrvatske odgovarajućom primjenom odredaba Zakona o upravnim sporovima. Protiv presude Upravnog suda Republike Hrvatske dopuštena je ustavna tužba.

15.1.2. Svatko može podnijeti tužbu za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno nezakonitom radnjom službene osobe u tijelima državne vlasti ili ovlaštene osobe u poduzećima i drugim pravnim osobama, ako nije osigurana druga sudska zaštita (tzv. tužba zbog nezakonite radnje). O tužbi rješava nadležni županijski sud, a o žalbi protiv prvostupanjske presude rješava Vrhovni sud Republike Hrvatske. Postupak je hitan. Protiv presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske dopuštena je ustavna tužba.

15.2. Hrvatski parlament:

Odbor za ljudska prava i prava nacionalni manjina: u djelokrugu Odbora su poslovi utvrđivanja i praćenja provođenja politike, a u postupku donošenja zakona i drugih propisa ima prava i dužnosti matičnoga radnog tijela u područjima koja se odnose na:

- provedbu potvrđenih međunarodnih akata koji uređuju zaštitu ljudskih prava,
- načelna pitanja, prijedloge i mišljenja u vezi s ostvarivanjem odredbi Ustava o ljudskim pravima i temeljnim slobodama,
 - ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda,
 - ostvarivanje prava nacionalnih manjina utvrđenih Ustavom i zakonima, i predlaganje mjera za ostvarivanje tih prava,
 - pravni i stvarni položaj hrvatskih manjina u susjednim zemljama i predlaganje mjera za unaprjeđivanje svekolike suradnje radi očuvanja njihovoga nacionalnog identiteta,
 - međudržavne ugovore i programe međunarodne kulturne, prosvjetne i druge suradnje kada je to od interesa za pojedine nacionalne manjine,
 - financiranje određenih potreba nacionalnih manjina,
 - druge poslove utvrđene Poslovníkom hrvatskog parlamenta

Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina surađuje sa znanstvenim i stručnim, te Vladinim i nevladinim organizacijama koje djeluju na području zaštite ljudskih i etničkih prava, s odgovarajućim radnim tijelima parlamenata drugih država te s inozemnim i međunarodnim tijelima koja djeluju na području zaštite ljudskih i etničkih prava. Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina surađuje s radnim tijelima nadležnim za

predstavke i pritužbe i s drugim radnim tijelima hrvatskog parlamenta, te može razmatrati i pitanja iz djelokruga tih radnih tijela, ako ocijeni da su značajna za zaštitu ljudskih ili etničkih prava.

15.3. Tijela Vlade Republike Hrvatske za zaštitu ljudskih prava:

Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske
Uprava za zastupanje pred Europskim sudom za ljudska prava
Ured Vlade za nacionalne manjine
Ured za ravnopravnost spolova

15.4. Povjerenstva i nacionalni odbori Vlade Republike Hrvatske za zaštitu ljudskih prava:

Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za ljudska prava
Nacionalni odbor za obrazovanje o ljudskim pravima
Savjet za razvoj civilnog društva
Nacionalni odbor za međunarodno humanitarno pravo
Nacionalno bioetičko povjerenstvo za medicinu
Komisija za odnose s vjerskim zajednicama
Vijeće za djecu
Povjerenstvo za osobe s invaliditetom
Povjerenstvo za prevenciju poremećaja u ponašanju djece i mladeži

15.5. Ombudsmani:

Ured pučkog pravobranitelja
Ured pravobraniteljice za ravnopravnost spolova
Ured pravobraniteljice za djecu

15.5.1. Pučki pravobranitelj je ustavna institucija. Prema članku 92. Ustava, pučki je pravobranitelj opunomoćenik hrvatskog parlamenta koji štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnom upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti.

Pučkog pravobranitelja bira hrvatski parlament na vrijeme od osam godina. Uvjeti za izbor i razrješenje, djelokrug i način rada pučkog pravobranitelja i njegovih zamjenika uređuju se zakonom.

U okviru institucije pučkog pravobranitelja osigurava se zaštita ustavnih i zakonskih prava građana u postupcima koji se vode u ministarstvu obrane, oružanim snagama i službama sigurnosti, zaštita prava građana pred tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave te zaštita prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu pred tijelima državne vlasti.

Prema Zakonu o pučkom pravobranitelju, pučki pravobranitelj razmatra pojedinačne slučajeve ugroženosti prava građana koje su im prilikom izvršavanja poslova iz svoje nadležnosti prouzročili organi državne uprave, tijela s javnim ovlastima ili djelatnici u tim organima ili tijelima. Pučki pravobranitelj razmatra i druga pitanja koja su od interesa za zaštitu ustavnih i zakonskih prava koja se temelje na drugim izvorima saznanja (putem sredstava javnog priopćavanja i sl.), a odnose se na nepravilan rad navedenih organa i tijela.

Pučki pravobranitelj poduzima radnje ispitivanja pojedinačne povrede ustavnih i zakonskih prava građana, propusta ili drugih nepravilnosti u radu organa uprave ili tijela s javnim ovlastima na svoju inicijativu ili na zahtjev građana. Svatko ima pravo podnošenja pritužbe pučkom pravobranitelju bez obzira na to da li je zbog povrede ustavnih i zakonskih prava građana neposredno oštećen, a pučki pravobranitelj slobodno odlučuje da li će pritužbu uzeti u razmatranje i u kojem opsegu.

Pučki pravobranitelj u pravilu ne postupa u stvarima o kojima, je u tijeku upravni ili drugi postupak.

Pučki pravobranitelj može u svako doba pregledati kazneno-popravne domove i druge ustanove u kojima se ograničava sloboda kretanja. Pučki pravobranitelj ima pravo pristupa i pregleda svih prostorija u tim ustanovama. Nakon obavljenog pregleda, pučki pravobranitelj po potrebi sačinjava izvješće koje dostavlja organu koji obavlja nadzor nad tim ustanovama. Ukoliko u izvješću ima primjedbi na rad ustanova, nadzorni organ obavijestit će odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, pučkog pravobranitelja o tome što je učinio u svezi s njegovim izvješćem.

Pučki pravobranitelj podnosi hrvatskom parlamentu godišnje izvješće o svom radu, u kojemu objavljuje podatke do kojih je došao o stupnju poštivanja ustavnih i zakonskih prava građana. Kada se radi o ugroženosti većeg stupnja u pitanjima koja su od interesa za zaštitu ustavnih i zakonskih prava, pučki pravobranitelj može o tim slučajevima i pored godišnjeg izvješća podnijeti izvješće hrvatskom parlamentu i nadležnom ministarstvu. Pučki pravobranitelj može inicirati hrvatskom parlamentu donošenje izmjena zakona koji se odnose na zaštitu ustavnih i zakonskih prava građana.

Pučki pravobranitelj upozorava, obavještava, predlaže i daje preporuke. Ako utvrdi da se radi o povredi prava s elementima kaznenog djela, prekršaja ili povrede radne discipline, pučki pravobranitelj može predložiti pokretanje kaznenog, prekršajnog ili disciplinskog postupka. Organi državne uprave i tijela s javnim ovlastima moraju odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, obavijestiti pučkog pravobranitelja o poduzetim mjerama povodom njegovog upozorenja, prijedloga ili preporuke. Ako organi i tijela ne postupe u propisanom roku u skladu s traženjem pučkog pravobranitelja ili ne postupe po njegovim preporukama, pučki pravobranitelj će o tome obavijestiti hrvatski parlament i javnost. Pučki pravobranitelj može svoja upozorenja, obavještenja, prijedloge, preporuke i izvješća objaviti u sredstvima javnog priopćavanja koja su ih dužna objaviti.

U obavljanju poslova iz svog djelokruga, pučki pravobranitelj može zatražiti pomoć znanstvenika i stručnjaka sa sveučilišta, instituta i sličnih ustanova, a oni su dužni pružiti mu zatraženu pomoć u primjerenom roku. Pučki pravobranitelj ima stručnu službu.

Pučkom pravobranitelju su dostupni svi podaci i informacije i on ima pravo uvida u svu dokumentaciju iz nadležnosti Republike Hrvatske i u sve akte organa državne uprave i tijela s javnim ovlastima pa i u one u kojima je odlučivano po pravu diskrecione ocjene, bez obzira na stupanj njihove tajnosti. Propisi o čuvanju tajne obvezuju pučkog pravobranitelja i njegove zamjenike i nakon prestanka službe. Organi državne uprave i tijela s javnim ovlastima dužni su omogućiti pučkom pravobranitelju dostupnost informacijama i dokumentaciji, kao i pružiti mu svaku drugu pomoć koju od njih zatraži pučki pravobranitelj.

Djelatnici u organima državne uprave i tijelima s javnim ovlastima dužni su surađivati s pučkim pravobraniteljem i na njegov zahtjev podnositi izvješća i odgovarati na upite.

15.5.2. Sličnom zakonskom regulativom ustrojena je i institucija pravobranitelja za djecu (za osobe mlađe od 18 godina), koja ima slične ovlasti u praćenju specifičnih problema vezanih uz taj dio populacije. Isto se odnosi na pravobraniteljicu za ravnopravnost spolova.