



**Nacionalno izvješće/ Rapport national / National report /
Landesbericht /национальный доклад**

REPUBLIKA HRVATSKA / REPUBLIQUE DE CROATIE /
REPUBLIC OF CROATIA /REPUBLIK KROATIEN /

Ustavni sud Republike Hrvatske
The Constitutional Court of the Republic of Croatia
La Cour Constitutionnelle de la République de Croatie
Das Verfassungsgericht der Republik Kroatien
Конституционный суд Республики Хорватии

langue maternelle / native language /
Muttersprache / родной язык



REPUBLIKA HRVATSKA
USTAVNI SUD

ODGOVORI NA UPITNIK ZA XVI. KONGRES
KONFERENCIJE EUROPSKIH USTAVNIH SUDOVA

(Beč, 12. – 14. svibnja 2014.)

Predmet:

"Suradnja ustavnih sudova u Europi - trenutno stanje i perspektive" /
"Cooperation of Constitutional Courts in Europe – Current Situation
and Perspectives"

Zagreb, listopad 2013.

SADRŽAJ

I. USTAVNI SUDOVI IZMEĐU USTAVNOG I EUROPSKOG PRAVA.....	3
1. Je li USRH u obavljanju svojih poslova zakonom obavezan uzeti u obzir europsko pravo?.....	3
1.1. Konvencijsko pravo.....	3
1.2. Pravo EU	5
2. Postoje li neki primjeri pozivanja na međunarodne izvore prava poput	6
2.1. Europske konvencije o ljudskim pravima	6
2.2. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (Europska povelja)	8
2.3. Ostalih instrumenata međunarodnog prava na europskoj razini	8
2.4. Ostalih instrumenata međunarodnog prava na međunarodnoj razini	10
3. Postoje li neke posebne odredbe ustavnog prava koje USRH nameću <i>zakonsku</i> obvezu da uzima u obzir odluke europskih sudova?	14
4. Ima li sudska praksa europskih sudova <i>u stvarnosti</i> utjecaja na jurisprudenciju USRH?	14
5. Poziva li se USRH u svojim odlukama redovito na praksu Suda pravde Europske unije i/ili Europskog suda za ljudska prava? Koji su najznačajniji primjeri?	18
5.1. Načini na koje USRH pravna stajališta ESLJP integrira u svoje odluke.	18
5.2. Uporaba stranih jezika u odlukama USRH	19
6. Postoje li neka odstupanja u odlukama USRH i europskih sudova?	20
7. Uzimaju li drugi nacionalni sudovi također u obzir jurisprudenciju europskih sudova kao posljedicu toga što ju USRH uzeo u obzir u svojim odlukama?	21
8. Postoje li neke odluke europskih sudova u kojima se ogleda utjecaj jurisprudencije nacionalnih ustavnih sudova?.....	22
II. INTERAKCIJA IZMEĐU USTAVNIH SUDOVA	24
1. Poziva li se Ustavni sud u svojim odlukama na sudske prakse drugih europskih ili izvaneuropskih ustavnih sudova?.....	24
2. Ako da, poziva li se USRH prvenstveno na praksu iz istog govornog područja?.....	31
3. U kojim se pravnim područjima (građansko pravo, kazneno pravo, javno pravo) USRH poziva na praksu drugih europskih ili izvaneuropskih ustavnih sudova?	31



4. Imaju li odluke USRH znatnog utjecaja na jurisprudenciju stranih ustavnih sudova? 31
5. Postoje li neki oblici suradnje koji nadilaze međusobno priznavanje sudskih odluka? .. 31

III. INTERAKCIJE IZMEĐU EUROPSKIH SUDOVA U PRAKSI USTAVNIH SUDOVA 32

1. Ima li pozivanje na pravo Europske unije ili na odluke ESP u sudskoj praksi ESLJP utjecaja na sudsku praksu USRH? 32
2. Na koji način praksa ustavnih sudova utječe na odnos između ESLJP i ESP?..... 32
3. Utječu li razlike između sudske prakse ESLJP, s jedne strane, i ESP, s druge strane, na praksu USRH? 32

DODATAK - IZVACI IZ ODLUKA USRH.....35

I. ČLANAK 3. KONVENCIJE.....	35
II. ČLANAK 5. STAVAK 1. KONVENCIJE	36
III. ČLANAK 5. STAVAK 3. KONVENCIJE	37
IV. ČLANAK 6. STAVAK 1. KONVENCIJE.....	37
1) Nepristranost suda.....	37
2) Razumno trajanje postupka	38
3) Pravo na pristup sudu	39
V. ČLANAK 8. KONVENCIJE	39
VI. ČLANAK 1. PROTOKOLA BR. 1 UZ KONVENCIJU.....	40
VII. KONVENCIJSKI POJAM "PROPISAN ZAKONOM" (ČLANCI 8. DO 11. KONVENCIJE)	43

Glavne kratice i akronimi

Ustav	– Ustav Republike Hrvatske
Konvencija	– Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
EU Povelja	– Povelja temeljnih prava EU
USRH	– Ustavni sud Republike Hrvatske
ESP	– Sud pravde Europske unije
ESLJP	– Europski sud za ljudska prava



I. USTAVNI SUDOVI IZMEĐU USTAVNOG I EUROPSKOG PRAVA

1. Je li USRH u obavljanju svojih poslova zakonom obvezan uzeti u obzir europsko pravo?

Da. USRH je zakonom obvezan uzimati u obzir europsko pravo u obavljanju svojih zadaća, a u svojoj praksi to svakodnevno čini. Svoj rad USRH temelji na odredbama Ustava i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustavni zakon o USRH), jedinog zakona koji do sada ima ustavnu snagu.¹

S obzirom na Ustav,² potrebno je odvojeno razmotriti obveze USRH kad je riječ o konvencijskom pravu s jedne strane, i pravu EU s druge strane.

1.1. Konvencijsko pravo

Hrvatska je postala 40. punopravna članica Vijeća Europe 6. studenoga 1996. Hrvatska je ratificirala Konvenciju 22. listopada 1997.³ Konvencija je u odnosu na Hrvatsku stupila na snagu 5. studenoga 1997. zajedno s Protokolima br. 1, 4, 6, 7 i 11. Protokoli br. 13, 12 i 14 stupili su na snagu redom 2003., 2005. i 2010.⁴

U Hrvatskoj je Konvencija samoizvršujući međunarodni ugovor.

U okviru hrvatskog pravnog sustava prihvaćen je monistički pristup međunarodnim ugovorima. Prva rečenica današnjeg članka 141. Ustava glasi:

"Članak 141.

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 [domaćih] zakona. ..."

Budući da Ustav propisuje da međunarodni ugovori imaju veću pravnu snagu od redovnih zakona koje donosi parlament, u slučaju nesukladnosti nacionalnog zakona s nekim međunarodnim ugovorom sudovi i druga tijela s državnim i javnim ovlastima obvezna su primijeniti taj međunarodni ugovor. To se pravilo odnosi i na Konvenciju.

¹ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, "Narodne novine" br. broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst. Prvi Ustavni zakon o USRH objavljen je u Narodnim novinama br. 13/91.

² Ustav Republike Hrvatske, "Narodne novine" br. , 56/90., 135/97., 113/00., 28/01. i 76/10. U ovom Izvješću USRH koristi službeni pročišćeni tekst Ustava koji je objavljen u "Narodnim novinama" br. 85/10. U tom tekstu izmjenjena je numeracija izvornih članaka Ustava.

³ Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju ("Narodne novine - međunarodni ugovori" br. 18/97).

⁴ *Vidi* "Narodne novine - međunarodni ugovori" br. 13/03., 9/05., 2/10.



Prema tome, u ustavnom poretku Republike Hrvatske Konvencija formalno uživa sub-ustavni položaj. Unatoč tome, u Hrvatskoj Konvencija zapravo ima kvaziustavni položaj, koji je priznao USRH kroz svoju sudsku praksu.

Naime, 1998. godine USRH je prvi puta utvrdio nesukladnost nacionalnog zakona s međunarodnim ugovorom.⁵ Dvije godine kasnije, u odluci br. U-I-745/1999 donesenoj u postupku apstraktne kontrole ustavnosti Zakona o izvlaštenju,⁶ USRH prvi je puta ocjenjivao suglasnost nekog domaćeg zakona izravno s Konvencijom, a ne s Ustavom, i ukinuo neke odredbe utvrdivši da nisu u skladu s člankom 6. Konvencije. U toj odluci USRH je zauzeo stajalište da svaka nesuglasnost nacionalnog zakona s Konvencijom ujedno znači i nesuglasnost tog zakona s vladavinom prava, načelom ustavnosti i zakonitosti i načelom načela pravnog monizma (članci 3. i 5. i današnji članak 141. Ustava). Na taj je način USRH zapravo zamijenio ocjenu ustavnosti zakona s ocjenom suglasnosti domaćeg zakona s Konvencijom i time Konvenciji osigurao kvaziustavni položaj unutar domaćeg pravnog poretka.

Ukratko, stvaran kvaziustavan položaj Konvencije u hrvatskom pravnom poretku prije svega je rezultat specifičnog USRH pristupa Konvenciji i njegovog razumijevanja obveza koje za Hrvatsku iz Konvencije proizlaze. Polazeći od koncepta pravnog monizma i ustavnog zahtjeva za izravnom primjenom Konvencije, taj pristup USRH sadrži sljedeća stajališta:

- nacionalni ustavni sudovi i ESLJP obavljaju slične zadaće na različitim razinama;⁷
- članak 1. Konvencije, kao normativni okvir za ključna načela čitavog konvencijskog sustava i načela supsidijarnosti, najvažniji je za određivanje obveza koje Hrvatska ima na temelju Konvencije;
- presude ESLJP nadilaze granice pojedinačnog slučaja;
- Konvencija je "ustavni instrument europskog javnog poretka", a ESLJP stvara "europske ustavne standarde".⁸

⁵ Riječ je o ocjeni ustavnosti Zakona o hrvatskim željeznicama, u kojem predmetu je USRH osporene odredbe razmatrao u svjetlu članka 8. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima Ujedinjenih naroda. *Vidi* odluku USRH br. U-I-920/1995 i U-I-950/1996 od 15. srpnja 1998. ("Narodne novine" br. 98/98.).

⁶ *Vidi* odluku USRH br. U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000 ("Narodne novine" br. 112/00.).

⁷ Voßkuhle govori o *europäische Verfassungsgerichtsverbund*, budući da se sustav različitih razina europskih i nacionalnih sudova "može razumjeti kao *Verbund* (mreža) ustavnih sudova - sustav suradnje na više razina", Voßkuhle, Andreas, *The Protection of Human Rights Within the European Cooperation of Courts*, rad izložen pred Venecijanskom komisijom (Venice, 8 March 2013), CDL-JU(2013)00, Strasbourg, 22 March 2013.

⁸ U odluci br. U-III-3491/2006 *et al* od 7. srpnja 2010. ("Narodne novine" br. 90/10.) USRH mijenja svoje izvorno pravno mišljenje i praksu u odnosu na obvezu Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti da proda, pod povoljnijim uvjetima za stanare, stanove koje je *ex lege* dobila u postupku pretvorbe bivšeg društvenog vlasništva. Promjenu mišljenja objasnio je na sljedeći način: "Zauzimajući to [tj. izvorno] stajalište, USRH te predmete nije u dostatnoj mjeri sagledavao u svjetlu tzv. europskih ustavnih standarda, to jest u svjetlu stajališta Europskog suda o dosezima i sadržaju konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva, koje standarde



1.2. Pravo EU

Hrvatska je postala 28. punopravna članica Europske unije 1. srpnja 2013.

Na dan pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji stupila je na snagu Glava VIII ("Europska unija") Ustava, koja sadrži današnje članke 143. do 146. Ustava i uređuje pravnu osnovu za članstvo i prijenos ustavnih ovlasti na EU (članak 143.), sudjelovanje hrvatskih građana i tijela u institucijama EU (članak 144.), odnose između nacionalnog prava i EU prava (članak 145.) i prava građana EU (članak 146.).

Primjena EU prava nalazi se u okviru današnjeg članka 145. Ustava koji glasi:

"Članak 145.

Ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije, izjednačeno je s ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretkom.

Pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije.

Hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini Europske unije.

Državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo Europske unije."

Ustavni sud do sada nije imao priliku tumačiti naprijed navedene ustavne odredbe. Pravna teorija smatra da "[n]avedena načela stvaraju konkretne obveze za redovne sudove i Ustavni sud".⁹ Stajališta pravne teorije o značenju i postignućima pojedinih odredbi sadašnjeg članka 145. Ustava navode se niže u tekstu.¹⁰

Članak 145. stavak 1. Ustava "deklaratorni je izričaj dvaju načela koja su formulirana u praksi Europskog suda - načela ekvivalencije i načela djelotvornosti. Oba načela ugrađena su u same temelje pravnog poretka EU i dobro utvrđena u praksi Europskog suda. Riječ je o procesnim načelima koja obvezuju redovne i ustavne sudove."

Članak 145. stavak 2. Ustava "može se shvatiti kao norma koja implicitno omogućuje izravni učinak i nadređenost prava EU hrvatskom pravu. Ta su načela ugrađena u same temelje prava EU i konstituiraju njen pravni poredak kao izvoran i autonoman." Stoga se članak 145. stavak 2. Ustava "ne smije shvatiti na banalan način kao puko kolizijsko pravilo, već kao ustavnopravno prihvaćanje temeljnih načela na kojima se pravo EU zasniva. Ta načela

primjenjuje Ustavni sud u svojoj praksi od srpnja 2009. (odluka br. U-IIIB-1373/2009) prihvaćajući činjenicu da je Konvencija "ustavni instrument europskog javnog poretka" (Constitutional instrument of European public order, v. *Loizidou protiv Turske...*).

⁹ Tamara Čapeta; Siniša Rodin (2011) *Osnove prava Europske unije*, 2. izdanje, Zagreb: Narodne novine d.d., str. 150.

¹⁰ *Ibid.*, str. 151-153.



prožimaju nacionalne pravne poretke država članica i bez njihovog prihvaćanja članstvo u EU nije moguće."

Članak 145. stavak 2. Ustava "otvara hrvatski pravni sustav pravnom poretku EU i time ga diferencira od pravnog poretka međunarodnog prava. On, između ostaloga, predstavlja nacionalni pravni izričaj načela izravnog učinka i nadređenosti prava EU nacionalnom pravu, ali u sebi sadrži i ostala načela prava EU, koja se kristaliziraju u praksi europskog prava".

Članak 145. stavak 3. Ustava "treba shvatiti kao posebni izričaj i dodatnu razradu čl. 141. Ustava koji propisuje da međunarodni ugovori čine dio unutarnjeg pravnog poretka i da su nadzакonske snage".

Članak 145. stavak 4. Ustava "propisuje tzv. izravni administrativni učinak". Naime, obvezu izravne primjene prava EU imaju ne samo hrvatski sudovi već i državna tijela, tijela jedinica područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima.

Sudska praksa USRH u odnosu na pravo EU je jako skromna zbog vrlo kratkog razdoblja u kojem je Hrvatska punopravna država članica EU.

2. Postoje li neki primjeri pozivanja na međunarodne izvore prava poput:

- a) Europske konvencije o ljudskim pravima,**
- b) Povelje o temeljnim ljudskim pravima Europske unije,**
- c) ostalih instrumenata međunarodnog prava na europskoj razini,**
- d) ostalih instrumenata međunarodnog prava na međunarodnoj razini?**

U svojim se odlukama USRH često poziva na različite europske i međunarodne izvore prava. Primjeri za svaku grupu navode se kronološkim redom.

2.1. Europska konvencija o ljudskim pravima

PRIMJER 1. — Odluka br. U-I-3843/2007 od 6. travnja 2011. – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o izvršavanju kazne zatvora iz 1999.

"8. Za ocjenu osnovanosti prijedloga mjerodavna je i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe (...), koja je sastavni dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske (članak 134. Ustava).

Članak 14. Konvencije glasi:

Članak 14.

ZABRANA DISKRIMINACIJE

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.'



Članak 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju glasi:

'Članak 1.

Opća zabrana diskriminacije

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

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

8.1. U ovom je ustavnosudskom postupku uvažena i relevantna praksa Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (...) vezana uz načelo zabrane diskriminacije, koja se navodi na odgovarajućim mjestima u obrazloženju ove odluke."

PRIMJER 2. — Odluka i rješenje br. U-I-4170/2004 od 29. rujna 2010. (CODICES: CRO-2010-011) – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o socijalnoj skrbi iz 1997.

"5. Ustavni sud je odluku i rješenje kao u izreci donio na temelju odredaba Ustava Republike Hrvatske (...) te mjerodavnih međunarodnih akata, koji su sastavni dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske (članak 140. Ustava - članak 141. pročišćenog teksta Ustava, "Narodne novine" broj 85/10.).

To su Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe (...) te Konvencija UN o pravima osoba s invaliditetom (...). Također su uzeta u obzir i stajališta iz relevantne prakse Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (...).

(...)

5.2. Mjerodavne odredbe međunarodnih akata:

Članak 14. Konvencije glasi:

'Članak 14.

ZABRANA DISKRIMINACIJE

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.'

Članak 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju glasi:

'Članak 1.

OPĆA ZABRANA DISKRIMINACIJE

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

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

Članak 5. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom glasi:

'Članak 5.



JEDNAKOST I NEDISKRIMINACIJA

1. Države stranke prihvaćaju da su sve osobe jednake pred zakonom te imaju jednako pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zaštitu i jednaku korist na temelju zakona.
2. Države stranke će zabraniti bilo kakvu diskriminaciju na osnovi invaliditeta i jamčiti će osobama s invaliditetom jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po svim osnovama.
3. Da bi promicale jednakost i ukinule diskriminaciju, države stranke će poduzeti sve primjerene korake radi osiguranja provedbe razumne prilagodbe.
4. Posebne mjere potrebne za ubrzanje ili ostvarenje de facto jednakosti osoba s invaliditetom neće se smatrati diskriminacijom prema odredbama ove Konvencije.'
(...)."

PRIMJER 3. — Odluka br. U-III-1902/2008 od 20. svibnja 2009. – ustavna tužba (susreti i druženja majke s maloljetnim djetetom)

"MJERODAVNO USTAVNO I KONVENCIJSKO PRAVO

6. ... Članak 8. Konvencije glasi:

PRAVO NA POŠTOVANJE PRIVATNOG I OBITELJSKOG ŽIVOTA

1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga ... obiteljskog života...
2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno ... radi zaštite zdravlja ... ili radi zaštite prava i sloboda drugih."

2.2. Povelja o temeljnim pravima Europske unije (Europska povelja)

PRIMJER — Odluka br. U-I-448/2009 *et al* od 19. srpnja 2012. (CODICES: CRO-2012-2-007) – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o kaznenom postupku iz 2008.

"44.4. Ipak, jedno pravo navedeno u članku 10. stavku 2. točki 2. ZKP-a ne pripada kategorijama navedenim u prethodnoj točki. Riječ je o "pravu na dostojanstvo".

Ustavni sud podsjeća da je ljudsko dostojanstvo apsolutno zaštićeno, nederogabilno i nekomparabilno.

Članak 1. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (Official Journal of the European Union, C 83/389, 30. 3. 2010.) glasi: "Ljudsko je dostojanstvo nepovredivo. Mora se poštovati i štiti." U Europskoj uniji ljudsko dostojanstvo je prva nedjeljiva i univerzalna vrijednost.

Ustavni sud podsjeća i na Protokol br. 13 uz Konvenciju koji govori o "urođenom dostojanstvu svih ljudskih bića". Podsjeća i na temeljnu postavku kojom se Europski sud vodi kad tumači ljudska prava, a koja je sadržana u predmetu *Refah Partisi (Stranka prosperiteta) i drugi protiv Turske* (presuda, 31. srpnja 2001., zahtjevi br. 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98): '43. ... ljudska prava čine integrirani sustav za zaštitu ljudskog dostojanstva'."

2.3. Ostali instrumenti međunarodnog prava na europskoj razini

PRIMJER 1. — Rješenje br. U-I-448/2009 *et al* od 19. srpnja 2012. – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o kaznenom postupku iz 2008.



"22. (...)Što se tiče europskoga uhidbenog naloga na koji se pozivaju predlagateljice, obvezni sadržaj tog naloga propisan je u Okvirnoj odluci Vijeća o europskomu uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica od 13. lipnja 2002. (2002/584/JHA: Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, Official Journal L 190, 18/07/2002, str. 1.-20.; Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial, Official Journal L 81, 27.3.2009, str. 24.-36.). Ustavni sud primjećuje da informacije sadržane u nalogu moraju biti dostatne da nadležnim sudskim vlastima države izvršenja omoguće donošenje odluke o izvršenju naloga odnosno predaji tražene osobe bez traženja dodatnih informacija od sudske vlasti izdavanja naloga. (...)"

PRIMJER 2. — Odluka br. U-I-4633/2010 od 6. ožujka 2012. – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o zdravstvenoj zaštiti iz 2008.

"IV. MJERODAVNE ODREDBE ... MEĐUNARODNE POVELJE
(...)

6. (Ustavni sud je kod razmatranja osnovanosti prijedloga predlagatelja ocijenio mjerodavnim) dijelove članaka 4. i 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi koju je Republika Hrvatska potvrdila Zakonom o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi ("Narodne novine" - Međunarodni ugovori broj 14/97. i 4/08.), koji glase:

"Članak 4.

Djelokrug lokalne samouprave

1. Temeljne ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica bit će određene ustavom ili zakonom. Ova odredba ne sprječava da, u skladu sa zakonom, lokalnim jedinicama budu dodijeljene ovlasti i dužnosti u specifične svrhe. (...)

3. Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti. (...)

6. Lokalne jedinice će se, koliko je to moguće, pravovremeno, na odgovarajući način, pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču."

"Članak 9.

Financijski izvori lokalnih jedinica

(...)

2. Prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim ustavom i zakonom.

(...)"



PRIMJER 3. — Odluka br. U-III-64744/2009 od 3. listopada 2010. – ustavna tužba (neodgovarajući smještaj u Zatvorskoj bolnici - povreda ustavnog prava na čovječno postupanje i poštovanje ljudskog dostojanstva).

"IV. MJERODAVNO PRAVO

12. (...)

Osim navedenih mjerodavnih propisa, Ustavni sud uzima u obzir i Europska zatvorska pravila iz 2006. godine (objavljeno u Hrvatskom ljetopisu za kazneno pravo i praksu, vol. 13, broj 2/2006, str. 727-743., izvorni tekst na engleskom: www.coe.int), koja je prihvatio Odbor ministara Vijeća Europe preporukom Rec (2006) 2 od 11. siječnja 2006.

U III. dijelu Europskih zatvorskih pravila, pod nazivom "Osiguravanje zdravstvene zaštite", sadržano je pravilo 46.1., koje glasi: "Oboljeli zatvorenik kojem je potrebna specijalistička terapija bit će premješten u specijalističku instituciju ili u civilnu bolnicu ako potreban tretman nije dostupan u zatvoru ili kaznionici."

PRIMJER 4. — Odluka br. U-III-3138/2002 od 7. veljače 2007. – ustavna tužba (navodna diskriminacija romske djece u nekim osnovnim školama u Hrvatskoj).

"4. Za potrebe ovog ustavnosudskog postupka Ustavni sud je razmotrio... mjerodavne odredbe...Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 14/97.), te Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97.), koji su međunarodni ugovori ratificirani u Republici Hrvatskoj, pa čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona (članak 140. Ustava).

Ustavni sud razmotrio je i Preporuku R 1203 (1993) Parlamentarne skupštine Vijeća Europe o Romima u Europi, usvojenu na 24. zasjedanju Skupštine 2. veljače 1993.; Preporuku R 1557 (2002) Parlamentarne skupštine Vijeća Europe o pravnom položaju Roma u Europi, usvojenu na 15. zasjedanju Skupštine 25. travnja 2002.; Preporuku R 4 (2000) Odbora ministara Vijeća Europe zemljama članicama o obrazovanju romske djece u Europi od 3. veljače 2000.; Opću preporuku br. 3 Europske komisije protiv rasizma i intolerancije Vijeća Europe (ECRI General Policy Recommendation No. 3): spriječiti rasizam i intoleranciju protiv Roma (Strasbourg, 6. ožujak 1998.); Rezoluciju Europskog parlamenta o situaciji s Romima u Europskoj uniji (P6_TA(2005)0151, Bruxelles, 28. travnja 2005.); Direktivu Vijeća Europske unije 2000/43/CE od 29. lipnja 2000. o primjeni načela jednakog postupanja između osoba bez obzira na rasno ili etničko podrijetlo; Odluku br. 566: Akcijski plan za unapređenje situacije Roma i Sinta unutar OSCE područja, PC.DEC/566 od 27. studenoga 2003, usvojenu na 479. plenarnom zasjedanju Stalnog vijeća Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi (PC Journal No. 479, Agenda item 4)."

2.4. Ostali instrumenti međunarodnog prava na međunarodnoj razini

PRIMJER 1. — Odluka i rješenje br. U-I-2414/2011 *et al* od 7. prosinca 2012. – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o sprječavanju sukoba interesa iz 2011.



"MEĐUNARODNO PRAVO

1) Konvencija UN o suzbijanju korupcije

11. Konvencija Ujedinjenih naroda o suzbijanju korupcije usvojena je na 58. sjednici Opće skupštine Ujedinjenih naroda 31. listopada 2003. Stupila je na snagu 14. prosinca 2005. Za Republiku Hrvatsku također je na snazi od 14. prosinca 2005. (Zakon o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, "Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 2/05. i Objava o stupanju na snagu Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije u odnosu na Republiku Hrvatsku, "Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 1/06.; u daljnjem tekstu: KpK/05).

12. KpK/05 jasno naznačuje razliku između kaznene sfere borbe protiv korupcije i preventivnih (etičkih i administrativnopravnih) mjera koje služe pravodobnom sprječavanju nastanka sukoba interesa odnosno djelotvornom rješavanju već postojećeg ili novonastalog sukoba interesa.

Za ovaj su ustavnosudski postupak mjerodavne pojedine odredbe poglavlja II. KpK/05 pod nazivom "Preventivne mjere". Na njih se pozvala i Vlada u Prijedlogu Zakona o sprječavanju sukoba interesa (v. točku 5.1. obrazloženja ove odluke i rješenja). Te se odredbe citiraju na odgovarajućim mjestima u obrazloženju odluke i rješenja.

Poglavlje III. KpK/05 pod nazivom "Inkriminacija i djelatnost organa unutarnjih poslova" ne primjenjuje se u području sprječavanja sukoba interesa. U njemu su uređuje kaznena odgovornost za koruptivna kaznena djela koje nisu predmet uređenja Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

(...)."

PRIMJER 2. — Odluka br. U-I-295/2006 *et al* od 6. srpnja 2011. – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju iz 2005.

"B. MEĐUNARODNI UGOVORI I DRUGI MEĐUNARODNI INSTRUMENTI

19. Za ocjenu osnovanosti pokretanja postupka u ovom ustavnosudskom predmetu mjerodavan je... članak 21. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji glasi:

"Članak 21.

Pravo na mirno okupljanje mora biti priznato. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti ostvarenju toga prava osim onih koja su u skladu sa zakonom i koja su u demokratskom društvu prijeko potrebna radi interesa državne ili javne sigurnosti, javnog reda (*ordre public*), zaštite javnog zdravlja ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih."

Konačno, mjerodavan je i članak 20. stavak 1. Opće deklaracije o ljudskim pravima, koji glasi:

"Članak 20.

1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja ...":

PRIMJER 3. — Odluka i rješenje br. U-I-4170/2004 od 29. rujna 2010. (CODICES: CRO-2010-011) – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o socijalnoj skrbi iz 1997.



"5. Ustavni sud je odluku i rješenje kao u izreci donio na temelju ... mjerodavnih međunarodnih dokumenata, koji su sastavni dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske (članak 140. Ustava - članak 141. pročišćenog teksta Ustava, "Narodne novine" broj 85/10.).

To su ... Konvencija UN o pravima osoba s invaliditetom ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 6/07., 3/08. i 5/08.). ...

(...).

Članak 5. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom glasi:

"Članak 5.

JEDNAKOST I NEDISKRIMINACIJA

1. Države stranke prihvaćaju da su sve osobe jednake pred zakonom te imaju jednako pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zaštitu i jednaku korist na temelju zakona.

2. Države stranke će zabraniti bilo kakvu diskriminaciju na osnovi invaliditeta i jamčiti će osobama s invaliditetom jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po svim osnovama.

3. Da bi promicale jednakost i ukinule diskriminaciju, države stranke će poduzeti sve primjerene korake radi osiguranja provedbe razumne prilagodbe.

4. Posebne mjere potrebne za ubrzanje ili ostvarenje de facto jednakosti osoba s invaliditetom neće se smatrati diskriminacijom prema odredbama ove Konvencije."

PRIMJER 4. — Odluka br. U-IX/3911/2009 od 24. rujna 2009. - žalba na odluku Državnog sudbenog vijeća o razrješenju sudačke dužnosti i o stegovnoj odgovornosti suca.

"Ustavni sud podsjeća na temeljna načela na kojima se temelji sudački poziv, imajući u vidu mjerodavne odredbe Zakona o sudovima ("Narodne novine", broj 150/05., 16/07. i 113/08.), mjerodavne međunarodne dokumente (Opću deklaraciju o ljudskim pravima Opće skupštine Ujedinjenih naroda sadržanu u Rezoluciji broj 217A (III) od 10. prosinca 1948.; Rezoluciju Ujedinjenih naroda "Temeljna načela neovisnosti sudstva" iz 1985.; Rezoluciju Ujedinjenih naroda "Ljudska prava i pravosuđe" od 22. listopada 1993. broj 50/181 i 20. prosinca 1993. broj 48/137; Deklaraciju o pravima i odgovornostima pojedinaca, skupina i društvenih tijela za promicanje i zaštitu prihvaćenih ljudskih prava i temeljnih sloboda, sadržanu u Rezoluciji Opće skupštine Ujedinjenih naroda 53/44 od 8. ožujka 1999.; Preporuku Vijeća Europe broj R(94)12 od 13. listopada 1994. o neovisnosti, učinkovitosti i ulozi sudaca; Bangalorska načela ponašanja sudaca; načela Europske povelje o zakonima za suce iz 1998. i dr.) te odrednice Kodeksa sudačke etike koji je donio Vrhovni sud Republike Hrvatske 26. listopada 2006. godine ("Narodne novine", broj 131/06.)."

PRIMJER 5. — Odluka br. U-III-1801/2006 od 20. svibnja 2009. – ustavna tužba (otmica djeteta - primjena Haške konvencije o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece).

"Obrazlažući navode ustavne tužbe, podnositelji ističu da je navedenim rješenjima povrijeđena Haška konvencija o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece



("Narodne novine - Međunarodni ugovori", broj 4/94., u daljnjem tekstu: HKoGAMoD). Člankom 11. HKoGAMoD-a propisana je obveza da sudski ili upravni organi država ugovornica (među kojima je i Republika Hrvatska) hitno provedu postupak za povrat djeteta.

HKoGAMoD obvezuje Republiku Hrvatsku u smislu članka 134. Ustava. HKoGAMoD u odredbi članka 6. predviđa osnivanje jednog ili više središnjih izvršnih tijela koji će "izvršavati obveze što ih Konvencija predviđa za takav organ".

Sukladno odredbi članka 7. stavka 2. središnje izvršno tijelo će: "neposredno ili preko posrednika, poduzimati sve potrebne mjere: a) za otkrivanje mjesta gdje se nalazi dijete koje je nezakonito odvedeno ili zadržano; (...); c) za osiguranje dobrovoljnog povratka djeteta ili postizanje sporazumnog rješavanja tog pitanja; (...); f) za pokretanje ili olakšavanje pokretanja sudskog ili upravnog postupka radi osiguravanja povratka djeteta; (...); g) za osiguravanje ili olakšavanje osiguravanja, gdje okolnosti to zahtijevaju, pravne pomoći i savjeta, uključujući i sudjelovanje branitelja i pravnih savjetnika; (...)".

Člankom 8. stavkom 1. HKoGAMoD propisano je:

"Bilo koja osoba, institucija ili drugo tijelo koje tvrdi da je odvođenjem ili zadržavanjem djeteta povrijeđeno pravo na brigu, može se obratiti centralnom izvršnom organu države u kojoj je mjesto stalnog boravka djeteta ili centralnom izvršnom organu bilo koje druge države ugovornice za pomoć u osiguravanju povratka djeteta."

Članci 29. i 30. HKoGAMoD propisuju:

"Ova konvencija neće spriječiti bilo koju osobu, instituciju ili tijelo koje tvrdi da je došlo do povrede prava na brigu ili viđenje u smislu člana 3. ili člana 21. da se izravno obrati molbom sudskim ili upravnim organima države ugovornice, bez obzira na to je li to predviđeno odredbama ove konvencije ili nije.

Sve molbe upućene centralnim izvršnim organima ili izravno sudskim ili upravnim organima države ugovornice u skladu s uvjetima ove Konvencije, zajedno s dokumentima i svim ostalim priloženim podacima, ili podacima što ih daje centralni izvršni organ, prihvatit će se u sudovima ili administrativnim organima država ugovornica."

(...)

Odredbe HKoGAMoD koje predviđaju osnivanje središnjeg državnog tijela, koje će izvršavati obveze koje Konvencija predviđa za to tijelo, ne utječu na tu nadležnost sudova, jer je to tijelo predviđeno samo u svrhu pomoći osobama čijoj je zaštiti ta konvencija namijenjena.

Stoga je pogrešno tumačenje Županijskog i Općinskog suda u Vukovaru da se podnositeljica nije mogla neposredno obratiti sudu sa zahtjevom za povratak nezakonito odvedenog djeteta. Ako su bili ispunjeni i svi drugi uvjeti za zasnivanje sudske nadležnosti u ovom slučaju, sudski se postupak morao provesti.

Otklanjanjem nadležnosti za postupanje navedeni sudovi su povrijedili podnositeljčino ustavno pravo na pristup sudu koje jamči članak 29. stavak 1. Ustava,..."

PRIMJER 6. — Odluka br. U-III-3138/2002 od 7. veljače 2007. – ustavna tužba (navodna diskriminacija romske djece podrijetla u nekim osnovnim školama u Hrvatskoj).

"4. Za potrebe ovog postupka Ustavni sud ... razmotrio je mjerodavne odredbe Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Konvencije protiv torture i drugih načina okrutnog, nečovječnog ili



ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja od 10. prosinca 1984. ("Službeni list SFRJ" broj 9/91. i točka 32. Odluke o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, "Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 12/93.), Konvencije o pravima djeteta, ... , koji su međunarodni ugovori ratificirani u Republici Hrvatskoj, pa čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona (članak 140. Ustava)."

3. Postoje li neke posebne odredbe ustavnog prava koje USRH nameću zakonsku obvezu da uzima u obzir odluke europskih sudova?

Što se tiče sudske prakse ESLJP ne postoje neke posebne odredbe ustavnog zakona koje izrijekom obvezuju USRH da uzima u obzir presude i odluke ESLJP (kao što to čini primjerice Ustav Kosova).¹¹ Zakonsku obvezu da u obzir uzima odluke i presude ESLJP USRH izvodi tumačenjem teksta Ustava kao cjeline. Osim toga, USRH je zauzeo stajalište da je Konvencija sama po sebi neposredna pravna osnova iz koje proizlazi zakonska obveza uzimanja u obzir presuda i odluka ESLJP.

Kad je riječ o praksi ESP mjerodavan je današnji članak 145. Ustava (*vidi* objašnjenje u Odjeljku 1.2. naprijed u tekstu).

4. Ima li sudska praksa europskih sudova u stvarnosti utjecaja na jurisprudenciju USRH?

Da, što je razvidno iz cjelokupne sudske prakse USRH pa tako i primjera navedenih u ovom Izvješću i pripadajućem Dodatku.

Prije svega treba primijetiti da je pod utjecajem nekih odluka USRH, u kojima je on izravno primijenio Konvenciju tumačenu kroz sudsku praksu ESLJP, hrvatski ustavotvorac izmijenio članak 16. Ustava i u ustavni i pravni poredak Republike Hrvatske uveo načelo razmjernosti kao ustavni institut.¹² On je također dopunio i članak 29. Ustava o pravu na pravično suđenje te ga tako uskladio s člankom 6. stavak 1. Konvencije.¹³

¹¹ Članak 53. [Tumačenje odredbi o ljudskim pravima] Ustava Kosova glasi: "Ljudska prava i temeljne slobode zajamčene ovim Ustavom moraju se tumačiti u skladu s presudama Europskog suda za ljudska prava."

¹² Članak 16. Ustava dopunjen je 2000. godine novim stavkom 2. koji glasi: "Svako ograničenje sloboda i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju." Ta dopuna članka 16. Ustava u velikoj je mjeri rezultat odluke USRH br. U-I-1156/1999 od 4. veljače 2000 ("Narodne novine" br. 14/00), u kojoj je USRH ukinuo nekoliko odredbi Zakona o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda iz 1999., temeljeći svoju odluku isključivo na načelu razmjernosti, iako to načelo hrvatski Ustav nije izrijekom priznavao. U toj je odluci USRH također proveo i test razmjernosti po uzoru na sudsku praksu ESLJP.

¹³ Prije dopuna Ustava iz 2000., članak 29. točka 1. glasio je: " U slučaju sumnje ili optužbe zbog kažnjivog djela osumnjičenik, okrivljenik ili optuženik ima pravo: - na pravično suđenje pred nadležnim sudom ustanovljenim zakonom ..." Zbog nedostatka ove ustavne odredbe o pravu na pravično suđenje, USRH je zauzeo pravno stajalište da "iako se predmetno ustavno jamstvo nalazi u članku kojim se uređuju prvenstveno prava



Niže se navode neki primjeri koji ilustriraju način na koji je jurisprudencija ESLJP u praksi utjecala na jurisprudenciju USRH.

PRIMJERI

(Napomena: primjeri se navode kronološkim redoslijedom)

PRIMJER 1. — Odluka br. U-I-448/2009 *et al* od 19. srpnja 2012. (CODICES: CRO-2012-2-007) – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o kaznenom postupku iz 2008.

"2) Konstituiranje "optužbe za kazneno djelo" u konvencijskom pravu

30. Kad ocjenjuje primjenjivost jamstava iz kaznene glave članka 6. Konvencije na postupke prije suđenja ili njihove stadije Europski sud prvo utvrđuje postoji li "kaznena optužba" (engl. criminal charge, franc. 'accusation en matière pénale') u smislu članka 6. Konvencije. Taj pojam tumači materijalno, a ne formalno. To je naznačeno u predmetu *Deweer protiv Belgije* (presuda, 27. veljače 1980., zahtjev br. 6903/75):

'44. ... prominentno mjesto koje u demokratskom društvu zauzima pravo na pošteno suđenje ... navodi Sud da radije prihvati 'materijalnu' negoli 'formalnu' koncepciju 'optužbe' koju predviđa članak 6. stavak 1. ... Sud je dužan gledati ispod površine i istražiti zbilju postupka (realities of the procedure) o kojem je riječ.'

31. Pojam "kaznene optužbe" u smislu članka 6. Konvencije Europski sud obrazložio je u predmetu *Foti i drugi protiv Italije* (presuda, 10. prosinca 1982., zahtjevi br. 7604/76, 7719/76, 7781/77 i 7913/77):

"52. ... mora se započeti s utvrđenjem trenutka od kojeg je osoba bila 'optužena'; to može biti prije datuma kad je slučaj došao pred raspravni sud (trial court) ... kao što su datum uhićenja, datum kad je osoba o kojoj je riječ službeno obaviještena da će biti kazneno progonjena ili datum kad su pokrenuta prethodna istraživanja (preliminary investigations) ... Dok 'optužba', u smislu članka 6. stavka 1. ... općenito može biti definirana kao 'službena obavijest koju pojedincu daje nadležna vlast o tvrdnji da je počinio kazneno djelo' (the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence), ona se može u nekim slučajevima preoblikovati u druge mjere koje impliciraju takvu tvrdnju i koje isto tako supstancijalno pogoršavaju situaciju osumnjičenika (take the form of other measures which carry the implication of such an allegation and which likewise substantially affect the situation of the suspect) (vidjeti, inter alia, presudu *Eckle* od 15. srpnja 1982., ... § 73.)."

Prema tome, optužba za kazneno djelo u smislu članka 6. Konvencije općenito se definira kao "službena obavijest koju pojedincu daje nadležna vlast o tvrdnji da je počinio kazneno djelo". Međutim, i druge mjere ili radnje mogu konstituirati optužbu za kazneno djelo u smislu članka 6. Konvencije ako impliciraju da je osoba počinila kazneno djelo i supstancijalno pogoršavaju situaciju osobe isto kao i takva službena obavijest.

osobe tijekom provođenja *kaznenog* postupka, kvalitativno ista prava pripadaju i svim drugim sudionicima u pravno reguliranim postupcima koji se vode pred nadležnim tijelima ustanovljenim zakonom." Takvo je pravno stajalište USRH izrazio u nizu svojih odluka (primjerice u odluci br. U-III-504/1996 od 8. srpnja 1999., U-III-435/2000 od 17. svibnja 2000., itd.), na taj način utječući na promjenu članka 29. Ustava iz 2000. Članak 29. stavak 1. Ustava danas glasi: " Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela. Dopuna članka 29. Ustava odgovara odluci USRH br. U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000. ("Narodne novine" br. 112/00).



Tim se trenutkom aktiviraju i odgovarajuća procesna jamstva iz kaznene glave članka 6. Konvencije "u mjeri u kojoj je vjerojatno da će poštenost suđenja biti ozbiljno narušena početnim propuštanjem da se poštuju njegove odredbe" (presuda *Kuralić protiv Hrvatske*, presuda, 15. listopada 2009., zahtjev br. 50700/07, § 44.). Stoga je prethodni postupak od velike važnosti za pripremu suđenja jer "određuje okvir u kojemu će djelo koje je podvrgnuto kaznenoj optužbi biti razmatrano na suđenju" (izvješće u predmetu *Can protiv Austrije*, 1984., § 50.).

Primjerice, u predmetu *Hozee protiv Nizozemske* (presuda, 22. svibnja 1998., zahtjev br. 21961/93) Europski sud utvrdio je da je "optužba" nastala kad je osobna situacija podnositelja zahtjeva prvi put bila "supstancijalno pogoršana" postupkom istražnih organa. Naime, fiskalne kazne koje su bile nametnute podnositeljevoj tvrtki, a ne osobno podnositelju, upućivale su na to da nije imao razloga pretpostavljati da je pod istragom on osobno, zbog čega je njegova osobna situacija prvi put bila "supstancijalno pogoršana" tek na prvom ispitivanju u svojstvu osumnjičenika. Od tog se trenutka može govoriti o "optužbi" protiv njega u smislu članka 6. Konvencije.

32. Ostala relevantna pravna stajališta Europskog suda navode se na odgovarajućim mjestima u daljnjem tekstu obrazloženja ove odluke."

PRIMJER 2. — Odluka br. U-III-64744/2009 od 3. studenoga 2010. – ustavna tužba (neodgovarajući smještaj u Zatvorskoj bolnici - povreda ustavnog prava na čovječno postupanje i poštovanje ljudskog dostojanstva).

"... Europski sud u svojoj praksi zastupa stajalište da zatvorenici općenito zadržavaju sva temeljna prava i slobode zajamčene Konvencijom, osim prava na slobodu, čije ograničenje potpada pod zaštitu članka 5. Konvencije. Već je u predmetu *Kudła protiv Poljske* (presuda, veliko vijeće, 26. listopada 2000., zahtjev br. 30210/96), Europski sud izrekao da izvršenje zakonito izrečene kazne zatvora ne smije prijeći "neizbježni element trpljenja ili poniženja" koji je povezan s takvim oblikom legitimnog postupanja države prema zatvorenicima te da država ima pozitivnu obavezu osigurati da se lišenje slobode zatvorenika odvija u uvjetima koji su sukladni s poštovanjem ljudskog dostojanstva, da ga način i metoda izvršenja ne podvrgava trpljenju ili nedaćama u intenzitetu koji premašuje neizbježnu razinu inherentnu lišenju slobode u zakonito primijenjenoj mjeri zatvora i da s obzirom na praktične zahtjeve boravka u zatvoru, zdravlje i dobrobit zatvorenika budu odgovarajuće osigurani (§§ 93-94.). Europski sud čvrsto smatra da zatvorenici nikada "ne mogu biti zlostavljani i podvrgnuti nečovječnoj ili ponižavajućoj kazni ili uvjetima protivnim članku 3. Konvencije" (predmet *Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda, veliko vijeće, 6. listopada 2005., zahtjev br. 74025/01, § 69.).

Stoga, Ustavni sud ima u vidu odluke Europskog suda u tom pogledu, posebice one koje se općenito odnose na položaj zatvorenika s različitim zdravstvenim problemima, kao što su npr. tetraplegija zatvorenika žrtve thalidomida (predmet *Price protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda, 10. srpnja 2001., zahtjev br. 33394/96, § 25.) ili paraplegija zatvorenika (predmet *Engel protiv Mađarske*, presuda, 20. svibnja 2010., zahtjev br. 46857/06, §§ 27-30.), visoka životna dob od 86 godina zatvorenika narušenog zdravlja (predmet *Farbtuhs protiv Latvije*, presuda, 2. prosinca 2004., zahtjev br. 4672/02), leukemija (predmet *Mouisel protiv Francuske*, presuda, 14. studenoga 2002., zahtjev br. 67263/01, § 40.) ili one koje se odnose neposredno na Republiku Hrvatsku. U pogledu potonjih, Ustavni sud podsjeća,



primjerice, na presudu Europskog suda u predmetu *Testa protiv Hrvatske* (presuda, 12. srpnja 2007., zahtjev br. 20877/04), u kojoj je, u odnosu na podnositeljicu u tom predmetu, izrekao "... da svi zatvorenici moraju imati zatvorske uvjete koji su u skladu s člankom 3. Konvencije" (§ 62.), da "... pomanjkanje potrebne medicinske skrbi i pomoći u vezi s kroničnom bolešću od koje podnositeljica boluje, povezano sa zatvorskim uvjetima koje mora trpjeti (više od dvije godine) umanjuju ljudsko dostojanstvo ..." te da se "... zbog naravi, trajanja i težine nedopuštenog postupanja kojemu je bila podvrgnuta, te kumulativnih negativnih učinaka na zdravlje (to) postupanje može okarakterizirati kao neljudsko i ponižavajuće" (§ 63.). Također, Europski sud je u predmetu *Cenbauer protiv Hrvatske* (presuda, 9. ožujka 2006., zahtjev br. 73786/01) potvrdio svoje načelno stajalište iz predmeta *Kudła protiv Poljske* o pozitivnoj obavezi države na poduzimanje svih potrebnih koraka zaštite zdravlja i dobrobiti zatvorenika, obzirom na praktične zahtjeve boravka u zatvoru (§ 44.).

Premda se zabrana mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja iz članka 3. Konvencije i članka 23. stavka 1. Ustava ne može tumačiti kao opća obaveza za državu da zbog medicinskih razloga prekine izvršenje zatvorske kazne zatvoreniku ili da ga premjesti u civilnu bolnicu, ipak se ocjena kompatibilnosti zdravlja zatvorenika s njegovim duljim boravkom u zatvoru, koja uzima u obzir zatvorenikov medicinski status, prije i tijekom upućivanja na izdržavanje kazne zatvora, mogućnost odgovarajuće medicinske pomoći i njege u zatvoru te prikladnost daljnjeg izvršenja kazne zatvora, sagledava s obzirom na stanje zatvorenikovo zdravlje (predmet *Sławomir Musiał protiv Poljske*, presuda, 20. siječnja 2009., zahtjev br. 28300/06, § 88.), te se ne smije provesti tako da teret dokazivanja takve nekompatibilnosti padne na teret zatvorenika."

PRIMJER 3. — Odluka i rješenje br. U-I-4170/2004 od 29. rujna 2010. (CODICES: CRO-2010-011) – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o socijalnoj pomoći iz 1997.

"14. Za ocjenu suglasnosti članka 55. Zakona o socijalnoj pomoći s Ustavom bila su relevantna i stajališta Europskog suda, osobito ona koja se odnose na tumačenje i primjenu odredbi Konvencije koje uređuju zabranu diskriminacije. Mjerodavni su citirani članak 14. Konvencije te članak 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju, koji, kao i članak 14. stavak 1. Ustava, sadrže osnove po kojima se zabranjuje diskriminacija (tzv. diskriminatorne osnove).

14.1. Europski sud je u odnosu na značenje i sadržaj članka 14. Konvencije u svojim odlukama navodio sljedeće: "Članak 14. štiti pojedince, stavljene u slične situacije, od diskriminacije." (predmet *Van der Musselle protiv Belgije*, presuda, 23. studenoga 1983., zahtjev br. 8919/80, § 46.); "U smislu članka 14. razlika u postupanju (difference of treatment) bit će diskriminatorna ako 'nema nikakvo objektivno i razumno opravdanje', što znači ako ne postiže 'legitiman cilj' ili ako ne postoji 'razuman odnos razmjernosti između uporabljenih sredstava i cilja koji se nastoji postići'." (predmet *Abdulaziz Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda, 28. svibnja 1985., zahtjevi br. 9214/80, 9473/81 i 9474/81, § 72.; isto i predmet *Unal Tekeli protiv Turske*, presuda, 16. studenoga 2004., zahtjev br. 29865/96, § 50.).

U razmatranju prakse Europskog suda, vezane za zabranu diskriminacije, Ustavni sud uzeo je u obzir i odluke u kojima je Europski sud zauzeo stajalište o postojanju "područja slobodne prosudbe" koje imaju države ugovornice u području primjene članka 14. Konvencije. Prema praksi Europskog suda, široko područje slobodne prosudbe postoji kad je riječ o nejednakostima u socijalnoj politici, odnosno u sustavu socijalne sigurnosti države



ugovornice, u kojim slučajevima Europski sud u pravilu poštuje izbor zakonodavne politike države ugovornice, osim ako je očito bez razumne osnove (predmet *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda, veliko vijeće, 12. travnja 2006., zahtjevi br. 65731/01 i 65900/01, § 52.)."

PRIMJER 4. — Odluka br. U-III-3138/2002 od 7. veljače 2007. – ustavna tužba (navodna diskriminacija romske djece u nekim osnovnim školama u Hrvatskoj).

"4. ... Ustavni sud ... je razmotrio pravna stajališta Europskog suda za ljudska prava o značenju i dosezima članka 3. Konvencije, te članka 2. Protokola (P1-2), zasebno i u vezi s člankom 14. Konvencije (presuda *D.H. i drugi protiv Češke Republike* od 7. veljače 2006. /zahtjev br. 57325/00/; presuda *Bekos i Koutropoulos protiv Grčke* od 13. ožujka 2006. /zahtjev broj 15250/02/; presuda "koja se odnosi na određene aspekte zakona o upotrebi jezika u obrazovanju u Belgiji" protiv Belgije od 23. srpnja 1968. (zahtjev broj 1474/62, 1677/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64/, i dr.)."

5. Poziva li se USRH u svojim odlukama redovito na praksu Suda pravde Europske unije i/ili Europskog suda za ljudska prava? Koji su najznačajniji primjeri?

Da. Ustavni sud se u svojim odlukama redovito poziva na jurisprudenciju ESLJP, dok se do sada nije redovito pozivao na praksu ESP budući da je Republika Hrvatska tek 1. srpnja 2013. postala članica EU.

Polazeći od koncepta pravnog monizma, stvarnog kvazi-ustavnog položaja Konvencije u hrvatskom pravom poretku i ustavom propisane izravne primjene Konvencije, USRH se do sada na praksu ESLJP pozivao u više od 1000 svojih odluka i rješenja. Između odluka i rješenja na koje se USRH pozivao u svojim odlukama i rješenjima puno je više onih koje je ESLJP donio u odnosu na druge države članice Konvencije od onih koje je donio u odnosu na Hrvatsku. Drugim riječima, USRH je prihvatio obvezujući interpretativni autoritet pravorijeka ESLJP bez obzira na koju se oni državu odnose ako te presude i odluke mogu imati implikacija na hrvatsko pravo, politiku ili praksu (*erga omnes* učinak presuda ESLJP).

5.1. Do sada je USRH usvojio nekoliko načina na koje pravna stajališta ESLJP integrira u svoje odluke. Primjenjuje ih u apstraktnoj ocjeni ustavnosti zakona, u pojedinačnim ustavnim tužbama i drugim postupcima koje USRH provodi u okviru svojih nadležnosti. Najčešće ih integrira na sljedeći način (upućujemo na primjere ustavnosudskih odluka iz Dodatka ovom Izvješću):

- a) opisuje načelo koje je ESLJP usvojio u svom pristupu nekom specifičnom pravilu ili institutu Konvencije (npr. oporezivanje), i pri tome se poziva na relevantnu sudsku praksu – *vidi* primjere 3, 4, 7, 9, 13 i 14 u Dodatku;
- b) izravno u cijelosti citira pravna stajališta ESLJP iz pojedinačnih presuda ili odluka – *vidi* primjere 1 i 10 u Dodatku;



- c) detaljno opisuje cijeli slučaj koji se vodi pred ESLJP i izravno citira relevantna pravna stajališta ESLJP u odgovarajućoj presudi ili odluci – *vidi* primjer 2 u Dodatku;
- d) prikazuje razvoj određenog pravnog instituta u sudskoj praksi ESLJP kako ga je sâm ESLJP prikazao (primjerice, razvoj "legitimnih očekivanja" u svjetlu članka 1. Protokola broj 1. uz Konvenciju) – *vidi* primjer 11 u Dodatku;
- e) prikazuje pravno stajalište ESLJP uz navođenje nekoliko slučajeva iz njegove prakse u kojoj se to stajalište primjenjuje – *vidi* primjer 5 u Dodatku;
- f) prikazuje pravno stajalište ESLJP u vezi s pozitivnim obvezama država članica – *vidi* primjere 7 i 10 u Dodatku;
- g) izražava stajalište USRH istovremeno se pozivajući na mjerodavnu presudu ili odluku ESLJP koja sadrži istovjetno stajalište – *vidi* primjer 6 u Dodatku;
- h) tumači strukturu mjerodavnih odredbi Ustava sukladno tumačenju strukture usporedivih odredaba Konvencije danom od strane ESLJP – *vidi* primjer 12 u Dodatku.

5.2. Kad USRH u svoje odluke integrira praksu ESLJP na različite načine navedene naprijed u tekstu, ta se praksa navodi na hrvatskom jeziku. Međutim, u mnogim je odlukama USRH koristio i sljedeće tehnike:

- a) pored stajališta ESLJP na hrvatskom jeziku, u zagradama se navodi izvorni tekst stajališta na engleskom jeziku - *vidi* primjer 13 u Dodatku;
- b) pored stajališta ESLJP na hrvatskom jeziku, u zagradama se navodi ključni koncept ili neke rečenice ili najvažniji dijelovi na engleskom jeziku – *vidi* primjere 6, 10 and 11 u Dodatku,;
- c) pored stajališta ESLJP na hrvatskom jeziku, u zagradama se navodi ključni koncept na engleskom i francuskom jeziku – *vidi* primjer 15 u Dodatku.¹⁴

¹⁴ Prikaz integriranja jurisprudencije ESLJP u odluke USRH priredila je Jasna Omejec, predsjednica USRH, u svom Izvješću: "Ways and Means to Recognize the Interpretative Authority of Judgments against Other States - the Experience of the Constitutional Court of Croatia", Konferencija na temu: "Strengthening subsidiarity: integrating the European Court's case-law into national law and judicial practice", Skopje, Makedonija, 1.-2. listopada 2010., koju je organizirala Venecijanska komisija u suradnji s Ministarstvom pravosuđa "bivše jugoslovenske Republike Makedonije" (u okviru predsjedanja Odborom ministara Vijeća Europe), Venice Commission document CDL-JU(2010)019, Strasbourg, 5 November 2010, str. 10-11.



6. Postoje li primjeri razilaženja u odlukama USRH i europskih sudova?

U odluci br. U-III-3304/2011 od 23. siječnja 2013., USRH je jasno naznačio odnos koji domaći sudovi moraju imati prema presudama i odlukama ESLJP:

"32. ...domaća sudska praksa mora se izgrađivati tako da uvažava međunarodnopravne obveze koje za Republiku Hrvatsku proizlaze iz Konvencije. Mora biti u suglasnosti s navedenim relevantnim pravnim stajalištima i praksom Europskog suda jer su one za Republiku Hrvatsku obvezujući međunarodnopravni standardi."

Prema tome, USRH nikada namjerno ne odstupi od prakse ESLJP. Međutim, slično kao i u drugim državama strankama Konvencije, događaju se pogreške u ocjeni, kao i pogrešna primjena ili pogrešno tumačenje Konvencije i prakse ESLJP od strane USRH.¹⁵

Jednom učinjenu povredu Konvencije USRH pokušava ne ponavljati, odnosno svoju praksu pokušava uskladiti s onom ESLJP. Ipak, proces usklađivanja otežan je u slučajevima koji otvaraju jurisdikcijska pitanja USRH.

Primjerice, nakon utvrđene povrede prava na razumnu duljinu postupka USRH je uspio protumačiti svoju nadležnost tako da obuhvati i nadzor nad razumnom duljinom ovršnog postupka te je na taj način uskladio svoju praksu sa stajalištima ESLJP, što je ESLJP potvrdio u predmetu *Karadžić protiv Hrvatske* (presuda, 15. prosinca 2005., br. 35030/04):

"38. Sud primjećuje da su prije odluke od 2. veljače 2005. ustavne tužbe bile sustavno proglašavane nedopuštenima u ovršnim postupcima u kojima je nadležni sud već izdao rješenje o ovrsi (...). U takvim slučajevima Ustavni sud je smatrao da nije nadležan za rješavanje pitanja je li produljeno trajanje ovršnog postupka preraslo u povredu ustavnog prava podnositelja tužbe, budući da je odluka o meritumu njegovog predmeta već bila donesena od strane nadležnog suda. U tim okolnostima, Sud zaključuje da se, prije 2. veljače 2005. ustavna tužba temeljem članka 63. Ustavnog zakona ne može smatrati učinkovitim pravnim sredstvom u ovakvim predmetima.

39. Međutim, u svojoj odluci od 2. veljače 2005., Ustavni sud je izmijenio svoju praksu. Odlučio je ispitati, pri odlučivanju o duljini ovršnog postupka, također i vrijeme koje je proteklo od donošenja rješenja o ovrsi. Pritom se Ustavni sud izričito pozvao na praksu Suda, osobito presudu *Hornsby* (vidi *Hornsby protiv Grčke*, presuda od 19. ožujka 1997., *Reports of Judgments and Decisions 1997-II*, str. 511, §41). Sud stoga smatra da je od 2. veljače 2005. i promjene mjerodavne prakse Ustavnog suda, ustavna tužba temeljem članka 63. učinkovito pravno sredstvo u pogledu ovršnog postupka".¹⁶

¹⁵ Primjerice, u predmetu *Antonić-Tomasović protiv Hrvatske* (presuda od 10. studenoga 2005., br. 5208/03) ESLJP je izrijekom utvrdio: "37. U pogledu složenosti predmeta, Sud se ne slaže s utvrđenjem Ustavnog suda i tvrdnjom Vlade da je predmet bio složen zbog činjenice da su sporna pitanja zahtijevala mišljenje vještaka financijske službe..."

¹⁶ Slično tome u slučaju *Raguž protiv Hrvatske* (presuda, 10. studenoga 2005., br. 43709/02) ESLJP je istaknuo sljedeće: "36. (...) U ovome je predmetu Ustavni sud, kad je odlučivao o prigovoru podnositelja zahtjeva, uzeo u razmatranje samo duljinu postupka pred sudom jednog stupnja, tj. stupnja pred kojim je predmet bio u tijeku u



Unatoč tome, još uvijek ima slučajeva kad mu njegova nadležnost za odlučivanje o ustavnim tužbama, propisana Ustavom i Ustavnim zakonom o USRH, ne dopušta usklađivanje vlastite jurisprudencije s jurisprudencijom ESLJP. Razlozi leže u tome što sam USRH ne vidi prostor za daljnju interpretaciju Ustavnog zakona o USRH koja bi dovela do širenja njegove nadležnosti u smjeru koji zahtijeva ESLJP, ili pak u tome što bi svaka daljnja interpretacija koja bi išla za širenjem njegove nadležnosti suočila USRH s opravdanim kritikama da prekoračuje granice Ustavnog zakona o USRH.¹⁷

7. Uzimaju li drugi nacionalni sudovi također u obzir jurisprudenciju europskih sudova kao posljedicu toga što ju USRH uzima u obzir u svojim odlukama?

Kada se govori o učinku prakse ESLJP na hrvatsko sudstvo potrebno je razlikovati sudbenu vlast, tj. sustav redovnih sudova od ustavnog sudstva, tj. USRH. Dok se redovni sudovi još uvijek bore s izravnom primjenom Konvencije (isto vrijedi i za Državno odvjetništvo)¹⁸, USRH je u ovom području razvio bogatu praksu i Konvenciju redovito primjenjuje, a svoje odluke u velikoj mjeri temelji na praksi ESLJP.¹⁹

Članak 2. stavak 1. Ustavnog zakona o USRH izrijekom propisuje da USRH "jamči poštivanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske". Ta pravna osnova, koja ima snagu ustavnog zakona, polazišna je točka za odlučivanje USRH o predmetima koje zaprimi. Nadalje, pri odlučivanju USRH također uzima u obzir cjelokupan okvir ustavnog prava, međunarodnog prava i propise mjerodavne za pitanje o kojem odlučuje.²⁰

trenutku podnošenja ustavne tužbe, no propustio je ispitati prethodno razdoblje, tj. vrijeme tijekom kojega je predmet podnositelja zahtjeva bio u tijeku pred prvim stupnjem. Ovakav pristup Ustavnoga suda različit je od pristupa Suda i ne može pokriti sve faze postupka. Stoga nije u skladu sa zaštitom prava u ovom pogledu koju pruža Sud (...). 27. ... Stoga je došlo do povrede članka 13. Konvencije u ovome slučaju." USRH je nakon presude *Raguž* promijenio svoju dotadašnju praksu ispitujući duljinu sudskog postupka kao jedinstvenu cjelinu.

¹⁷ Članak 129. točka 4. Ustava glasi: "Ustavni sud Republike Hrvatske: –odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni Ustavom Republike Hrvatske..." Članak 62. Ustavnog zakona o USRH glasi: "(1) Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (u nastavku: ustavno pravo); (2) Ako je zbog povrede ustavnih prava dopušten drugi pravni put, ustavna tužba može se podnijeti tek nakon što je taj pravni put iscrpljen...."

¹⁸ Kad je riječ o redovnim sudovima, članak 115. stavak 3. Ustava propisuje: "Sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava."

¹⁹ S obzirom da je Republika Hrvatska postala punopravna članica Europske unije tek 1. srpnja 2013., takav se zaključak zasada ne može dati za jurisprudenciju ESP. Međutim, ne treba sumnjati da će USRH vrlo brzo zauzeti istovjetan pristup i prema jurisprudenciji ESP.

²⁰ Cf. Odluka USRH br. U-III-3304/2011 od 23. siječnja 2013, st. 27.



Unatoč napetostima u odnosu između redovnih sudova i USRH, obvezatne presude USRH koristan su instrument za ispravljanje nedostataka u izravnoj primjeni Konvencije koja postoji u radu redovnog sudstva.

Točnije, članak 31. Ustavnog zakona o USRH propisuje:

"Članak 31.

"(1) Odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatni su i dužna ih je poštovati svaka fizička i pravna osoba.

(2) Sva tijela državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su u okviru svoga ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda.

(3) Vlada Republike Hrvatske osigurava preko tijela državne uprave provedbu odluka i rješenja Ustavnog suda.

(4) Ustavni sud može sam odrediti tijelo kojem povjerava provedbu svoje odluke, odnosno rješenja.

(5) Ustavni sud može odrediti način provedbe svoje odluke, odnosno rješenja."

U odnosu na zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u postupcima pokrenutim po ustavnoj tužbi, Ustavni zakon o USRH sadržava još i posebne odredbe o obligatornosti pravnih shvaćanja USRH:

"Članak 77.

(1) Kada ustavnu tužbu usvoji i osporeni akt ukine, Ustavni sud u obrazloženju navodi koje je ustavno pravo povrijeđeno i u čemu se povreda sastoji.

(2) Pri donošenju novog akta iz članka 76. stavka 2. ovoga Ustavnog zakona, nadležno sudbeno ili upravno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba s javnim ovlastima obvezni su poštovati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe."

U takvoj situaciji, činjenica da USRH u svojim odlukama uzima u obzir jurisprudenciju ESLJP nesumnjivo je transformativna jer svojim odlukama postupno ispunjava pravni okvir Hrvatske ustavnim sadržajima usklađenim sa zahtjevima Konvencije.

Napokon, odluke USRH koristan su instrument za formiranje svijesti u javnosti o ustavnim i konvencijskim zahtjevima, što je jedna od najvažnijih zadaća ustavnog sudstva u zemljama u tranziciji.

8. Postoje li neke odluke europskih sudova u kojima se ogleda utjecaj jurisprudencije nacionalnih ustavnih sudova?

— Nema, ako se pod "utjecaj jurisprudencije nacionalnih ustavnih sudova" podrazumijevaju slučajevi sudskog ili jurisprudencijskog dijaloga kroz presude, kao što je, primjerice, onaj između Vrhovnog suda Ujedinjenog Kraljevstva u predmetu *R. v. Horncastle & Others* [2009] UKSC 14 (po žalbi: [2009] EWCA Crim 964) (u kojem je Vrhovni sud Ujedinjenog Kraljevstva odbio postupiti po odluci Četvrtog odjela ESLJP od 20. siječnja 2009. u predmetu *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva* 49 EHRR 1) i odgovora ESLJP u



predmetu Velikog vijeća *Al-Khawaja protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (presuda [GC], 15. prosinca 2011., br. 26766/05 i 22228/06).

— Ima, ako se pod "utjecaj jurisprudencije nacionalnih ustavnih sudova" podrazumijevaju slučajevi izravnog ili neizravnog utjecaja odluke nacionalnog ustavnog suda na pravorijek ESLJP u konkretnom slučaju u kojem je ta odluka ustavnog suda donesena, a koji je slučaj kasnije razmatrao ESLJP.

PRIMJER — Odluka ESLJP u predmetu *Ljubica Galović protiv Hrvatske* (5. ožujka 2013., br. 54388/09) i prethodno rješenje USRH u predmetu *Ljubica Galović i dr.* broj U-III-135/2003 od 30. travnja 2003.

Vlasnik stana je 4. svibnja 1999. Općinskom sudu u Opatiji podnio tužbu protiv podnositeljice, njezinog sina i snahe te njihovo dvoje djece tražeći da se isele iz predmetnog stana. Općinski sud u Opatiji je 7. prosinca 1999. donio presudu u korist tužitelja te naložio podnositeljima ustavne tužbe da se isele iz stana.

U navedenom rješenju od 30. travnja 2003. USRH je odgodio izvršenje prvostupanjske presude od 7. prosinca 1999. do donošenja odluke o ustavnoj tužbi tuženika. To je rješenje USRH izravno utjecalo na prihvaćanje novog mjerila za prosuđivanje razumne duljine postupaka pred domaćim sudovima u praksi ESLJP.

Naime, podnositeljica se pred ESLJP žalila da duljina parničnog postupka, u dijelu pred USRH, nije bila u skladu sa zahtjevom "razumnog roka" propisanog člankom 6. stavkom 1. Konvencije. ESLJP je odbacio tu tužbu u skladu s člankom 35. stavkom 4. kao nedopuštenu na temelju članka 35. stavka 3. (b) budući da podnositelj nije pretrpio "znatnu štetu":

"Sud prije svega primjećuje da je postupak pred Ustavnim sudom trajao šest godina i dva mjeseca. To razdoblje, u kojem je podnositeljica bila u neizvjesnosti u odnosu na utvrđenje njezinih građanskih prava i obveza, moglo bi, u svjetlu mjerila utvrđenih u praksi Suda o pitanju "razumnog roka" (složenost predmeta, ponašanje podnositelja i nadležnih državnih tijela, i što je u pitanju za podnositelja) postaviti pitanje na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije, posebno vodeći računa o tome što je za podnositelja bilo u pitanju.

71. Međutim, treba primijetiti da je duljina postupka istovremeno podnositeljima bila od koristi jer je Ustavni sud odgodio izvršenje njezina iseljenja do donošenja odluke o njezinoj ustavnoj tužbi. Budući da je tome tako, postavlja se pitanje je li podnositeljica zbog navodne povrede pretrpjela "znatnu štetu" u smislu članka 35. stavka 3 (b) Konvencije.

(...)

74. Sud u ovom predmetu primjećuje da je podnositeljica, zbog duljine trajanja postupka pred Ustavnim sudom, ostala živjeti u stanu narednih šest godina i dva mjeseca umjesto da je iz njega bila iseljena u ovršnom postupku. Sud smatra da je time kompenzirana ili barem znatno smanjena šteta koja obično nastaje zbog prekomjerne duljine građanskog postupka. Sud stoga zaključuje da podnositeljica nije pretrpjela "znatnu štetu" u odnosu na njezino pravo na suđenje u razumnom roku (vidi, *mutatis mutandis*, *Gagliano Giorgi protiv Italije*, br. 23563/07, §§ 57-58, 6. ožujka 2012.)."



II. INTERAKCIJA IZMEĐU USTAVNIH SUDOVA

1. Poziva li se Ustavni sud u svojim odlukama na sudsku praksu drugih europskih ili izvaneuropskih ustavnih sudova?

DA. Pri odlučivanju o ustavnosudskim predmetima USRH razmatra i njemu dostupnu praksu ostalih europskih i izvaneuropskih ustavnih sudova, a u svojim se odlukama poziva na onu koja je primjenjiva u ustavnom poretku Republike Hrvatske, ako ocijeni da je relevantna za pojedini slučaj.

U svojoj se dosadašnjoj praksi USRH najčešće pozivao na praksu Saveznog ustavnog suda Njemačke (*Bundesverfassungsgericht - BVerfG*). Pored pravnog mišljenja BVerfG navedenog na hrvatskom jeziku, USRH u svojim odlukama u zagradama citira i izvorni tekst na njemačkom jeziku.

U pojedinim slučajevima, kad je bitno utvrditi postoji li u nekom pitanju zajednička osnova u pravnim porecima država članica Konvencije, USRH poseže za komparativnim pregledom sudske prakse ustavnih sudova tih država.

PRIMJERI

(Napomena: primjeri se navode kronološkim redoslijedom)

PRIMJER 1. — Odluka br. U-III-3304/2011 od 23. siječnja 2013. – ustavna tužba vezana uz izvršenje odluke ESLJP (ponovno otvaranje stegovnog postupka u povodu presude ESLJP u slučaju *Vanjak protiv Hrvatske* od 14. siječnja 2010., zahtjev br. 29889/04).

"32. ... svaka je presuda protiv Republike Hrvatske u kojoj je Europski sud utvrdio povredu Konvencije za nadležna domaća tijela - nova činjenica. Snagu te nove činjenice najbolje je opisao njemački Savezni ustavni sud kad je u povodu presude Europskog suda *M. protiv Njemačke* (17. prosinca 2009., zahtjev br. 19359/04) te više istovrsnih presuda koje su poslije toga uslijedile u svojoj presudi Sigurnosni zatvor I. od 4. svibnja 2011. utvrdio:

"1. Odluke Europskog suda, koje sadrže nove aspekte za tumačenje Temelnog zakona, ekvivalentne su pravno relevantnim promjenama koje mogu dovesti do prevladavanja učinaka konačnih i obvezujućih odluka i samog Saveznog ustavnog suda."

("1. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die neue Aspekte für die Auslegung des Grundgesetzes enthalten, stehen rechtserheblichen Änderungen gleich, die zu einer Überwindung der Rechtskraft einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts führen können." - BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Mai 2011 - 2 BvR 2365/09-2 BvR 740/10-2 BvR 2333/08-2 BvR 1152/10-2 BvR 571/10, Absatz-Nr., 1-178)

Ustavni sud na kraju podsjeća i na članak 31. stavak 3. Ustava koji izriječno dopušta mogućnost obnove kaznenog postupka ako je to propisano zakonom "u skladu s međunarodnim ugovorom."

PRIMJER 2. — Odluka br. U-I-448/2009 *et al* od 19. srpnja 2012. (CODICES: CRO-2012-2-007) – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o kaznenom postupku iz 2008.



"44.4. ... Pri tumačenju ustavnih vrednota, Ustavni sud prihvaća i pravna stajališta Saveznog ustavnog suda Njemačke da je ljudsko dostojanstvo središnja točka od koje se mora polaziti pri uravnoteživanju svih drugih ustavnih vrijednosti. To je stajalište izraženo u presudi *Lebach* (BVerfGE 35, 202 /Lebach/ - Urteil des Ersten Senats vom 5. Juni 1973 auf die mündliche Verhandlung vom 2. und 3. Mai 1973 - 1 BvR 536/72):

Obje ustavne vrijednosti moraju u slučaju sukoba biti uravnotežene, koliko je to moguće; ako se to ne može postići, onda će se uzimanjem u obzir tipičnih osobina i posebnih okolnosti pojedinačnog slučaja odlučiti koji od interesa mora ustuknuti. Pritom se obje ustavne vrijednosti moraju promatrati u svom odnosu prema ljudskom dostojanstvu kao središnjoj točki vrijednosnog ustrojstva Ustava.'

('Beide Verfassungswerte müssen daher im Konfliktfall nach Möglichkeit zum Ausgleich gebracht werden; läßt sich dies nicht erreichen, so ist unter Berücksichtigung der falltypischen Gestaltung und der besonderen Umstände des Einzelfalles zu entscheiden, welches Interesse zurückzutreten hat. Hierbei sind beide Verfassungswerte in ihrer Beziehung zur Menschenwürde als dem Mittelpunkt des Wertsystems der Verfassung zu sehen.')

PRIMJER 3. — Odluka br. U-I-295/2006 *et al* od 6. srpnja 2011. – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju iz 2005.

"E. NACIONALNO PRAVO I PRAKSA DRŽAVA ČLANICA VIJEĆA EUROPE

22. Danas još nema jasne i čvrste "zajedničke osnove" u nacionalnim zakonodavstvima država članica Vijeća Europe, a time ni zajedničkog europskog pristupa, odnosno jasnog europskog konsenzusa, u pitanju granica ostvarivanja prava na slobodu javnog okupljanja u blizini objekata u kojima su sjedišta najviših tijela državne vlasti. Relevantni podaci sadržani su u Prilogu 1. ove odluke.

(...)

PRILOG 1.

NACIONALNO PRAVO I PRAKSA DRŽAVA ČLANICA VIJEĆA EUROPE O PRAVU NA SLOBODU JAVNOG OKUPLJANJA

(...)

2) Praksa ustavnih sudova država članica Vijeća Europe

6. Ustavni sudovi država članica Vijeća Europe bavili su se pravom na slobodu javnog okupljanja s različitih aspekata.

7. Tako je, primjerice, ustaljeno stajalište Saveznog ustavnog suda Njemačke da puka sumnja ili pretpostavka da će doći do nereda nije dostatan razlog za zabranu javnog okupljanja. U presudi BVerfG, 1 BvQ 22/01, 5. 1. 2001 (1-22) taj je sud razmatrao prijedlog Nacionalne demokratske stranke Njemačke za izdavanje privremene mjere i ukidanje naloga Višeg upravnog suda (Oberverwaltungsgericht) pokrajine Nordrhein-Westfalen vezan uz zabranu konkretnog javnog okupljanja. Odbijajući prijedlog kao neosnovan, Savezni ustavni sud Njemačke u obrazloženju je istaknuo da je sloboda okupljanja jedno od jamstava koji prate načelo vladavine prava, uključujući i ograničenja te slobode navedena u članku 8. stavku 2. Temelnog zakona. U skladu s praksom Saveznog ustavnog suda, zabrane okupljanja mogu se nametnuti samo u cilju zaštite elementarnih pravnih dobara; puka prijetnja javnom redu ne bi mogla biti dovoljna. ("18. Zu den rechtsstaatlichen Garantien gehört die Versammlungsfreiheit einschließlich ihrer in Art. 8 Abs. 2 GG aufgeführten Grenzen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommen Versammlungsverbote nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht, während die bloße Gefährdung der öffentlichen



Ordnung im Allgemeinen nicht genügt (vgl. BVerfGE 69, 315 <353>). Zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung können aber Auflagen erlassen werden."

7.1. U najnovijoj odluci od 22. veljače 2011. (BVerfG, 1 BvR 699/06 vom 22.2.2011, Absatz-Nr. /1-128/), njemački Savezni ustavni sud proširuje obvezu zaštite prava na slobodu okupljanja i izražavanja i na dio pravnih subjekata koji svoje djelovanje zasnivaju na pravilima građanskog (privatnog) prava. Riječ je o utjecaju temeljnih prava na treće osobe (Dritwirkung), kojeg Savezni ustavni sud u konkretnom slučaju obrazlaže činjenicom da se neposredna vezanost temeljnim pravima ne tiče samo javnih poduzeća, koja su u cijelosti u javnom vlasništvu, nego i poduzeća u javno-privatnom vlasništvu, ukoliko ga kontrolira javni sektor. U tom je slučaju, naime, bila riječ o zabrani pristupa Zračnoj luci Frankfurt, koju je zabranu podnositeljici ustavne tužbe - aktivistici "Inicijative protiv deportacija" - izdalo društvo Fraport AG (dioničko društvo koje upravlja Zračnom lukom Frankfurt, a koje je u javno-privatnom vlasništvu). Podnositeljčina tužba protiv društva Fraport AG pred građanskim sudovima ostala je bez uspjeha na svim stupnjevima.

Savezni ustavni sud ukinuo je presude u svim stupnjevima, s obrazloženjem da je osporena zabrana nespojiva sa slobodom okupljanja jer podnositeljici, bez konkretne procjene rizika i na neodređeno vrijeme, zabranjuje održavanje bilo kakvog okupljanja u cijeloj Zračnoj luci Frankfurt. Takva građanskopravna zabrana je nerazmjerna. Načelno, građanskopravne dozvole, u koje pripada i prethodno odobrenje društva Fraport AG za održavanje okupljanja koje ono donosi na temelju diskrecijske ocjene, ne mogu se tumačiti tako da prelaze granice koje su ustavnopravno postavljene vlastima nadležnim za zabranu okupljanja. Sukladno tome, zabrana okupljanja dolazi samo onda u obzir ako postoji neposredna i predvidljiva opasnost za pravna dobra ekvivalentna slobodi okupljanja. To, međutim, ne sprječava da se potencijalna opasnost prilikom okupljanja u zračnoj luci - koja je organizirana kao mjesta općeg komunikacijskog saobraćaja - posebno tretira te da se u obzir uzmu i prava drugih nositelja temeljnih prava. Pri tome, posebna ranjivost zračne luke u njezinoj primarnoj ulozi kao mjesta odvijanja zračnog prometa opravdava ograničenja koja - polazeći od načela razmjernosti - ne moraju biti uzeta u obzir na otvorenom cestovnom prostoru.

Nadalje, njemački Savezni ustavni sud u toj je presudi utvrdio da je podnositeljici istodobno povrijeđeno i pravo na slobodu mišljenja, jer se korištenje aerodromskim površinama radi priopćavanja mišljenja ne može ograničiti radi zaštite pravnih dobara na način drugačiji nego na javnom cestovnom prostoru. Pri tome ograničenja moraju biti u skladu s načelom razmjernosti. To isključuje opću zabranu dijeljenja letaka u zračnoj luci, kao i zabranu pristupa prostorima koji su uređeni kao javni forumi, odnosno zabranu općeg uvjetovanja pristupa tim prostorima izdavanjem dozvole.

Navedena presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda važna je i zbog toga što neposredno povezuje slobodu javnog okupljanja sa svim mjestima "uobičajenog komunikacijskog saobraćaja" ljudi. Takva okupljanja danas više ne mogu biti ograničena samo na javni prometni prostor, već se održavanje okupljanja mora jamčiti i na drugim mjestima koja danas sve više nadopunjuju taj prostor, kao što su trgovački centri ili druga mjesta susreta. To pravilo vrijedi neovisno o tome jesu li takvi prostori samostojeći ili su povezani s infrastrukturnim objektima, te jesu li pod svodom (zatvoreni) ili se nalaze na otvorenom.

8. Ustavni sudovi većine država članica Vijeća Europe, u kojima su na snazi mjere apsolutne zakonske zabrane prava na slobodu javnog okupljanja u blizini objekata u kojima su sjedišta najviših tijela državne vlasti, dosada nisu ispitivali suglasnost s nacionalnim ustavima tih zakonskih rješenja.



Prema dostupnim podacima, izuzetak je samo Ustavni sud Latvije. On je ocjenjivao suglasnost s Ustavom članka 9. stavka 1. Zakona o okupljanjima, procesijama i demonstracijama na zahtjev 20 zastupnika 8. saziva latvijskog parlamenta (Saeimas). Člankom 9. stavkom 1. tog zakona bilo je propisano da je zabranjeno organizirati okupljanje i demonstracije bliže od 50 metara od sjedišta predsjednika Republike, parlamenta, kabineta ministara, zgrade vijeća lokalnih vlasti, sudova, ureda državnog odvjetnika, policije, zatvora, kao i zgrada stranih diplomatskih i konzularnih ureda, a da u svrhu održavanja prosvjeda ili demonstracija u blizini tih objekata dotične institucije, osim diplomatskih i konzularnih ureda, mogu odrediti poseban prostor bliži od 50 metara. U odluci br. 2006-03-0106 od 23. studenoga 2006. latvijski je Ustavni sud prihvatio zahtjev. Unatoč tome što je utvrdio da sporna zakonska zabrana ima legitiman cilj (osigurati neometan rad navedenih institucija kao i preventivno spriječiti ugrožavanje javne sigurnosti), latvijski Ustavni sud tu je zakonsku odredbu ukinuo zbog nesuglasnosti s Ustavom, ocjenjujući je nerazmjernom cilju koji se želio postići (točka 29. presude)."

PRIMJER 4. — Odluka br. U-III-5200/2011 od 31. svibnja 2011. – ustavna tužba (nezakonito pribavljeni dokazi ne mogu se uporabiti u kaznenom postupku).

"Njemačka ustavnosudska praksa obrađuje i pitanje ustavne tužbe koje se odnosi na pretragu prostorija u odluci BVerfGE 103,142 (151) te zaključuje da se ove pretpostavke krše ako se ne mogu pronaći stvarni, plauzibilni razlozi za pretragu. U rješenju mora doći do izražaja da je istražni sudac ovu pretpostavku uplitanja u osnovno pravo brižljivo provjerio."

PRIMJER 5. — Odluka br. U-I-3843/2007 od 6. travnja 2011. – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o izvršavanju kazne zatvora iz 1999.

"19. Ustavni sud smatra nespornim da adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja "jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava" (presuda Europskog suda u predmetu *Beian protiv Rumunjske*, 6. prosinca 2007., zahtjev br. 30658/05, § 39: "... *constitue l'un des éléments fondamentaux de l'Etat de droit*") i ključan je za postanak i održanje legitimiteta pravnog poretka. On osigurava da demokratski legitimirani zakonodavac samostalno zakonom razrađuje temeljna prava i slobode, da izvršna i upravna vlast raspolažu jasnim zakonskim i podzakonskim regulatornim mjerilima za svoje odluke te da sudbena vlast i sudovi mogu provoditi kontrolu zakonitosti pravnog poretka (presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda 1 BvR 370/07 od 27. veljače 2008., § 209). Kad se taj zahtjev ne poštuje, neodređeni i neprecizni zakoni ustavnopravno nedopušteno delegiraju dijelove ovlasti zakonodavca na subjektivno rješavanje od upravnih i sudbenih vlasti."



PRIMJER 6. — Odluka br. U-I-722/2009 od 6. travnja 2011. – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008.

"3.1 Tijekom obrade predmeta razmotrena je i mjerodavna praksa Europskog suda za ljudska prava (...) u odnosu na Republiku Hrvatsku (...), Saveznog ustavnog suda SR Njemačke (u daljnjem tekstu: njemački Savezni ustavni sud) i Vrhovnog suda SAD-a, na koju se upućuje u dogovarajućim dijelovima obrazloženja odluke i rješenja."

PRIMJER 7. — Odluka i rješenje br. U-IP-3820/2009 *et al* od 17. studenoga 2009. – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druga primanja iz 2009.

"8. ... Ustavni sud smatra da je na Zakon o posebnom porezu na plaće, mirovine i druga primanja primjenjivo pravno stajalište Saveznog ustavnog suda Savezne Republike Njemačke (BVerfGE 21, 12, presuda Prvog senata od 20. prosinca 1966. - 1 BvR 320/57, 70/63) da se kod obuhvatnog poreznog predmeta praktično ne može pronaći formulacija kojom bi se neosporeni dio razgraničio od osporenog dijela zakona, odnosno da je razgraničenje moguće "samo na teorijskoj razini".

(...)

13.3. Navedene doktrinarne postavke o socijalnoj državi i socijalnoj pravdi dobivaju osobit izraz u ustavnosudskom nadzoru zakonodavne djelatnosti koji provode ustavni sudovi. On proizlazi iz sljedećeg temeljnog problema: kako odrediti granicu na kojoj se konstitucionalizacija socijalnih prava sukobljava s demokracijom? Riječ je o problemu koji je smješten na samom raskrižju dva osnovna pitanja političke filozofije koja su važna i za suvremenu ustavnu politiku: na raskrižju pitanja demokracije i pitanja distributivne pravde. Taj je problem na osobit način prisutan u radu ustavnih sudova u svim postupcima u kojima oni nadziru ustavnost zakona koji se bave javnim politikama, osobito onom socijalnom. Navedena je granica, naime, ujedno i granica dopuštene ustavnosudske kontrole zakonodavne djelatnosti s aspekta socijalne države (članak 1. Ustava) i socijalne pravde (članak 3. Ustava).

Mjerila koja je za određivanje te granice u ustavnosudskoj praksi oblikovao Savezni ustavni sud Savezne Republike Njemačke danas se smatraju vladajućim smjernicama u djelovanju europskih ustavnih sudova:

"Načelu socijalne države može pripasti značenje prilikom tumačenja temeljnih prava kao i tumačenja i ustavnopravne prosudbe - prema mjerilu zakonskih ograničenja - zakonâ koji ograničavaju temeljna prava. Ono, međutim, nije pogodno za ograničavanje temeljenih prava neposredno, bez bliže konkretizacije koju provodi zakonodavac. Ono utemeljuje obvezu države da se brine za pravedan socijalni poredak (usp. npr. BVerfGE 5, 85 [198]; 22, 180 [204]; 27, 253 [283]; 35, 202 [235 i dalje]); pri ispunjenju ove obveze zakonodavcu pripada širok prostor slobodnog odlučivanja (BVerfGE 18, 257 [273]; 29, 221 [235]). Načelo socijalne države, prema tome, postavlja državi zadaću, ali ne govori kako se takva zadaća u pojedinostima mora ispuniti - da je drugačije, načelo socijalne države dospjelo bi u proturječje s načelom demokracije: demokratski poredak Temelnog zakona, kao poredak slobodnog političkog procesa, bio bi bitno ograničen i prikraćen kad bi političkom oblikovanju volje prethodno bila zadana ustavnopravna obveza upravo tog i nijednog drugog rješenja. Zbog takve otvorenosti načelo socijalne države ne može temeljnim pravima postavljati neposredne granice." (BVerfGE 59, 231 /Freie Mitarbeit/ - rješenje Prvog senata od 13. siječnja 1982. - 1 BvR



848, 1047/77 916, 1307/78, 350/79 und 475, 902, 965, 1177, 1238, 1461/80)." (*"Dem Sozialstaatsprinzip kann Bedeutung für die Auslegung von Grundrechten sowie für die Auslegung und verfassungsrechtliche Beurteilung von - nach Maßgabe eines Gesetzesvorbehalts - grundrechtseinschränkenden Gesetzen zukommen. Es ist jedoch nicht geeignet, Grundrechte ohne nähere Konkretisierung durch den Gesetzgeber, also unmittelbar, zu beschränken. Es begründet die Pflicht des Staates, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen (vgl. etwa BVerfGE 5, 85 [198]; 22, 180 [204]; 27, 253 [283]; 35, 202 [235 f.]); bei der Erfüllung dieser Pflicht kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu (BVerfGE 18, 257 [273]; 29, 221 [235]). Das Sozialstaatsprinzip stellt also dem Staat eine Aufgabe, sagt aber nichts darüber, wie diese Aufgabe im einzelnen zu verwirklichen ist - wäre es anders, dann würde das Prinzip mit dem Prinzip der Demokratie in Widerspruch geraten: Die demokratische Ordnung des Grundgesetzes würde als Ordnung eines freien politischen Prozesses entscheidend eingeschränkt und verkürzt, wenn der politischen Willensbildung eine so und nicht anders einzulösende verfassungsrechtliche Verpflichtung vorgegeben wäre. Wegen dieser Offenheit kann das Sozialstaatsprinzip den Grundrechten keine unmittelbaren Schranken ziehen."*)"

1.1. U pojedinim slučajevima USRH poseže i za komparativnim pregledom relevantnih zakonskih rješenja u državama članicama Vijeća Europe.

PRIMJERI

(*Napomena: primjeri se navode kronološkim redoslijedom*)

PRIMJER 1. — Odluka br. U-I-4469/2008 od 8. srpnja 2013. – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o preuzimanju trgovačkih društava iz 2007.

"B. KOMPARATIVNO NJEMAČKO I AUSTRIJSKO PRAVO

15. ... Odlučujući o prikladnosti isključenja prava glasa, s jedne strane treba staviti tegotnost sankcije prema ponuditelju, a s druge strane vrijednost željenog cilja (zaštita manjinskih dioničara). U svrhu ocjene takve prikladnosti treba razmotriti i pristup drugih zemalja. Europska unija, u svojoj Direktivi 2004/25/EC, u čl. 17. sankcije prepušta državama članicama da ih same odrede i na temelju nje nije moguće zaključiti ni za niti protiv isključenja prava glasa. Isključenje prava glasa standardna je sankcija u zemljama tzv. germanskog pravnog kruga. Od zemalja EU to obuhvaća Njemačku, Austriju i Sloveniju. Drugačiji pravni sustavi, kao što je npr. francusko ili englesko pravo uopće ne poznaju tu sankciju. Prema tome, sankcija kao takva nije nepoznata i u drugim pravnim sustavima, osobito onima bliskim Hrvatskoj. Da bi je se sagledalo u pravom svijetlu, treba razmotriti u kojem obliku je tamo poznata, kao i na koji način te zemlje ustavima štite pravo na ulaganje kapitala.

Njemačka:

Njemačko pravo isključenje prava glasa uređuje u § 59. Zakona o stjecanju vrijednosnih papira i preuzimanju (*Wertpapiererwerbs - und Übernahmegesetz - WpÜG*). U pogledu same sankcije, njemačko pravo je strože od hrvatskog jer ne propisuje samo isključenje prava glasa, kao ZPDD, nego gubitak svih prava iz dionica, uz iznimku prava na dividendu i na dio imovine nakon likvidacije društva. Smatra se da ta sankcija nadopunjuje ostale (novčane) sankcije i da prema tome predstavlja dio sustava koji osigurava ispravno ponašanje ponuditelja. Neki autori smatraju da je ta sankcija prikladna, učinkovita i odvratajuća u skladu s Direktivom 2004/25/EC (čl. 17.). Prikladna (*verhältnismäßig*) je zbog



toga jer se primjenjuje samo kao sankcija na povredu dužnosti vezanih uz ponudu i zbog toga jer gubitak prava ne uključuje gubitak prava na dividendu i na dio imovine nakon likvidacije društva. S druge strane, neki autori kritiziraju tu odredbu upravo zato jer, po njihovom mišljenju nije prikladna i dovodi u pitanje njezinu ustavnost.

Predlagatelji ističu da WpÜG u § 37. (1), predviđa mogućnost da njemačka nadzorna agencija (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht - BaFin*) ponuditelja oslobodi obveze objave ponude, na temelju njegovog pisanog prijedloga, ako se to pokaže opravdano s obzirom na način stjecanja kontrole, ciljeve koji se namjeravaju postići stjecanjem kontrole, naknadnim spuštanjem ispod kontrolnog praga, odnose udjela u ciljnom društvu ili stvarne mogućnosti izvršavanja kontrole, uzimajući u obzir interese predlagatelja i interese imatelja dionica. Za tu mogućnost oslobađanja, u njemačkoj se pravnoj znanosti ističe da je 'nužan korektiv', jer se kontrolni prag može prijeći i bez ponuditeljeve radnje i da bi u tom slučaju obveza na objavljivanje ponude predstavljala 'neprihvatljive poteškoće'. Također, naglašava se kako mogućnost oslobođenja ima veliku praktičnu važnost i da su već u prvoj godini od stupanja na snagu WpÜG podnesena čak 43 prijedloga za oslobođenje.

Iz pisanja nekih njemačkih autora dade se iščitati da bi u slučaju nepostojanja iznimke od obveze objavljivanja ponude za preuzimanje, gubitak prava iz dionica bio protuustavan. Međutim, treba uzeti u obzir da § 37. (1) WpÜG nije jedina iznimka od obveze objavljivanja ponude za preuzimanje. Tako npr. po § 36. WpÜG dionice koje je ponuditelj stekao na temelju nasljeđivanja, besplatnog davanja od bračnog partnera ili srodnika u ravnoj lozi do trećeg stupnja, diobom bračne stečevine, statusne promjene ili promjene dioničarske strukture unutar koncerna se ne ubrajaju među dionice s pravom glasa na temelju kojih se računa kontrolni prag. U literaturi se naglašava kako, iako samo § 37. nosi naziv 'oslobođenje od obveze', WpÜG poznaje i druga oslobođenja i iznimke koja se promatraju kao cjelina. Posebnost § 37. je što se on, za razliku od ostalih iznimki, temelji na diskrecijskoj odluci nadzorne agencije (BaFin), u okviru zakonom određenih slučajeva. A mogućnost takve diskrecijske ocjene, koliko god da omogućava fleksibilnost i prilagođavanje potrebama slučaja i u njemačkom pravu je podložna kritikama. Ova razmatranja treba osobito imati na umu kad se govori o načelu prikladnosti i iznimkama u hrvatskom pravu (...).

Austrija:

U austrijskom pravu, mirovanje prava glasa je uređeno § 34. Zakona o preuzimanju, (*Übernahmegesetz - ÜbG*). Taj zakon je izmijenjen tako da se uskladi s Direktivom 2004/25/EC ... U sadašnjem obliku § 34. ÜbG slični čl. 13. st. 3. ZPDD-a utoliko što propisuje mirovanje prava glasa ukoliko ponuditelj ne objavi ponudu za preuzimanje.

Kao što predlagatelji ističu, u § 34. (2) ÜbG propisuje se da nadzorna komisija (*Übernahmekommission*) može ukinuti mirovanje ako prema okolnostima konkretnog slučaja povreda prava nije ugrozila imovinske interese dioničara u ciljnom društvu ili kad ugrožavanje može biti otklonjeno putem uvjeta ili jamstva. Međutim, kao i u njemačkom pravu to je samo jedna od iznimki kad ne dolazi do mirovanja prava glasa. Tako npr. u § 24. ÜbG ... se navodi da ne postoji obveza stavljanja ponude ako ponuditelj, usprkos stjecanju kontrolnog praga, nema odlučujući utjecaj na društvo. (...)."

PRIMJER 2. — Odluka br. U-I-448/2009 *et al* od 19. srpnja 2012. (CODICES: CRO-2012-2-007) – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o kaznenom postupku iz 2008.

"a) Sudska zaštita protiv nezakonitog (arbitrarnog) kaznenog progona i istrage



39. Zakonite predistražne i istražne radnje, uključujući postupanja policije, temeljne su pretpostavke i najbolja priprema poštenog suđenja koje poslije njih može uslijediti.

Stoga se postavlja pitanje: ima li zakonodavac ustavnu obvezu propisati pravno sredstvo protiv nezakonitog (arbitrarnog) kaznenog progona i istrage i tako osigurati svakoj osobi za koju postoje osnove sumnje da je počinila kazneno djelo sudsku zaštitu protiv takvog progona odnosno istrage?

39.1. Ustavni sud primjećuje da u državama koje su prihvatile državnoodvjetničku istragu postoje oprečna zakonska rješenja kad je riječ o sudskoj kontroli kaznenoprocenog istražnog postupka. Primjeri su njemačko i austrijsko kazneno procesno zakonodavstvo. Dok njemački zakonodavac smatra da prava okrivljenika ne mogu biti povrijeđena ni pokretanjem istražnog postupka ni posljedicama istražnih radnji, a ni odlukom da se istražni postupak ne obustavi, zbog čega osoba nema ni pravo na obavijest o postojanju sumnje da je počinila kazneno djelo, austrijski zakonodavac predviđa određena sredstva pravne zaštite i u prethodnom postupku (v. točku 39.4. obrazloženja ove odluke). (Podrobnije Đurđević, Z.: Sudska kontrola državnoodvjetničkog kaznenog progona i istrage: poredbenopravni i ustavni aspekt, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 17, broj 1/2010, str. 7.-24.)"

2. Ako da, poziva li se USRH prvenstveno na praksu iz istog govornog područja?

Ne. USRH se poziva na praksu ustavnih sudova drugih zemalja koja je relevantna za konkretan predmet, neovisno o tome radi li se o praksi iz iste ili različite jezične grupe (hrvatski jezik pripada skupini slavenskih jezika).

Pored pravnog mišljenja ustavnog suda određene zemlje koji se daje na hrvatskom jeziku, u zagradama se navodi izvorni tekst na jeziku te zemlje (*vidi* primjere iz prethodnog pitanja).

3. U kojim se pravnim područjima (građansko pravo, kazneno pravo, javno pravo) USRH poziva na praksu drugih europskih ili izvaneuropskih ustavnih sudova?

U svim poljima prava. Drugim riječima, USRH ne pravi razliku prema područjima prava kad se poziva na praksu ustavnih sudova drugih država. Bitno je da određenu praksu smatra primjenjivom u ustavnom poretku Republike Hrvatske i relevantnom za konkretan predmet.

4. Imaju li odluke USRH znatnog utjecaja na jurisprudenciju stranih ustavnih sudova?

USRH nema provjerenih saznanja o utjecaju svojih odluka na sudsku praksu stranih ustavnih sudova.

5. Postoje li neki oblici suradnje koji nadilaze međusobno priznavanje sudskih odluka?

Pored pozivanja na praksu ustavnih sudova europskih i izvaneuropskih zemalja te sudjelovanja u institucionaliziranim globalnim i regionalnim međunarodnim oblicima suradnje ustavnih sudova, USRH ostvaruje stručnu suradnju u obliku studijskih posjeta i ostalih vrsta sastanaka s drugim ustavnim sudovima o stručnim temama iz domene ustavnog sudovanja.



Vrlo uspješna suradnja ustavnih sudova europskih i ne-europskih zemalja ostvaruje se kroz Venecijanski forum. Tako je, primjerice, preko tog Foruma USRH ostvario suradnju s drugim sudovima preko u predmetu br. U-IP-3820/2009 *et al* od 17. studenoga 2009., u kojem je odbio prijedlog za ocjenu ustavnosti Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i ostala davanja iz 2009.

"3.3. Ustavni sud u ovom je ustavnosudskom postupku koristio Venecijanski forum, poseban program Komisije za demokraciju putem prava Vijeća Europe (Venecijanske komisije), preko kojega je zatražio podatke o odgovarajućim mjerama koje su države članice Vijeća Europe poduzele zbog globalne gospodarske i financijske krize, a koje su usporedive sa zakonskom mjerom ustavnost koje se osporava u ovom postupku.

Do 10. studenoga 2009. Ustavni je sud primio očitovanja 21 države članice Vijeća Europe (Austrije, Bugarske, Češke, Estonije, Francuske, Gruzije, Irske, Latvije, Litve, Luksemburga, Makedonije, Monaka, Nizozemske, Njemačke, Poljske, Rumunjske, Portugala, Slovačke, Slovenije, Španjolske i Turske) te Bjelorusije, Brazila i Južnoafričke Republike."

III. INTERAKCIJE IZMEĐU EUROPSKIH SUDOVA U PRAKSI USTAVNIH SUDOVA

1. Ima li pozivanje na pravo Europske unije ili na odluke Suda pravde Europske unije u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava utjecaja na sudsku praksu USRH?

U dosadašnjoj praksi nema elemenata za ocjenu takvog utjecaja.

2. Na koji način praksa ustavnih sudova utječe na odnos između Europskog suda za ljudska prava i Suda pravde Europske unije?

U dosadašnjoj praksi nema elemenata za ocjenu takvog utjecaja.

3. Utječu li razlike između sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, s jedne strane, i Suda pravde Europske unije, s druge strane, na praksu USRH?

U dosadašnjoj praksi nema elemenata za ocjenu takvog utjecaja.

Ipak, Ustavni sud pozorno prati, primjerice, razvitak prakse ESLJP i ESP u tumačenju i primjeni načela *ne bis in idem*. Hrvatska, naime, pripada skupini država stranaka Konvencije koje imaju problema zbog specifičnog tumačenja tog načela u praksi ESLJP. To je primijetio i ESP. Tako je nezavisni odvjetnik (*Advocate General*) Cruz Villalón utvrdio da se "nedostatak suglasnosti u odnosu na neko pravo zajamčeno Konvencijom sukobljava s rasprostranjenim i dobro utvrđenim sustavom zemalja članica u kojima se i kaznena i



administrativna sankcija može zapriječiti za isto djelo. Ta se rasprostranjenost i dobro utvrđena priroda sustava čak može opisati kao zajednička ustavna tradicija zemalja članica."²¹

Konkretno, u predmetu *Maresti protiv Hrvatske* (presuda od 25. lipnja 2009. br. 55759/07), ESLJP je utvrdio da je podnositelj gonjen i suđen po drugi puta za djelo za koje je već prethodno bio proglašen krivim te osuđen na zatvorsku kaznu (povreda članka 4. Protokola br. 7).²²

Slično tome, u predmetu *Tomasović protiv Hrvatske* (presuda od 18. listopada 2011. br. 53785/09), USRH je 7. svibnja 2009. (prije no što je presuda *Maresti* bila donesena) odbacio ustavnu tužbu podnositelja u kojoj je on tvrdio da mu je povrijeđeno načelo *ne bis in idem*, budući da hrvatski pravni sustav predviđa mogućnost da osoba bude dva puta kažnjena za isto djelo kada je to djelo istovremeno kvalificirano kao prekršajno i kao kazneno djelo. Suprotno tome, ESLJP je u presudi *Tomasović* utvrdio povredu članka 4. Protokola br. 7 pri tome istaknuvši da je podnositelj po drugi puta progonjen i osuđen za djelo za koje je već prethodno bio proglašen krivim i osuđen.²³ Štoviše, u presudi *Tomasović* ESLJP je prvi puta zauzeo stajalište da nije relevantno to što prethodna osuda isključuje kasniju osudu u cilju izbjegavanja dvostrukog kažnjavanja.²⁴

Sažeto, evolucija prakse ESLJP pokazuje da članak 4. Protokola br. 7. uz Konvenciju trenutno priječi zapriječivanje i administrativnih i kaznenih sankcija za isto djelo, čime se sprječava započinjanje drugog postupka, bilo administrativnog ili kaznenog, nakon što prva presuda postane pravomoćna. Trenutno stanje prakse, posebice u pravorijecima ESLJP nakon presude

²¹ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Cruz Villalóna od 12. lipnja 2012. Predmet C-617/10 - Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson. Reference for a preliminary ruling: Haparanda tingsrätt - Sweden. European Court Reports 2013, § 86.

²² Mjerodavni dio presude *Maresti* glasi: "63. Glede ovoga predmeta, Sud primjećuje da je podnositelj zahtjeva u odnosu na prekršaj i kazneno djelo proglašen krivim kao isti okrivljenik za isto ponašanje i u istome vremenskom okviru. ... Događaji opisani u odlukama donesenim u oba postupka dogodili su se na autobusnom kolodvoru u Pazinu 15. lipnja 2006. godine oko 19 sati. Očigledno je da se obje odluke odnose na točno isti događaj i na iste radnje. 64. Sud ne može nego zaključiti da su činjenice koje predstavljaju prekršaj za koji je podnositelj zahtjeva osuđen u biti iste kao i one koje predstavljaju kazneno djelo za koje je također osuđen."

²³ Mjerodavni dio presude *Tomasović* glasi: "27. Glede ovoga predmeta Sud primjećuje da je podnositeljica zahtjeva u odnosu na prekršaj proglašena krivom za posjedovanje 0,21 grama heroina dana 15. ožujka 2004. godine, oko 22:35 sati. Glede postupka po optužnici, ona je utvrđena krivom za posjedovanje 0,14 grama heroina dana 15. ožujka 2004. godine, oko 22:35 sati. 28. Sud ne može drugačije nego zaključiti da su činjenice koje predstavljaju prekršaj za koji je podnositeljica zahtjeva osuđena u biti iste kao i one koje predstavljaju kazneno djelo za koje je ona također osuđena." Štoviše, ESLJP je utvrdio: "je podnositeljica zahtjeva u svojoj ustavnoj tužbi jasno prigovorila povredi načela *non bis in idem*. Međutim, Ustavni sud je izričito utvrdio da je u hrvatskom pravnom sustavu moguće dvostruko gonjenje za isto djelo. U takvim okolnostima Sud nalazi da su domaće vlasti dozvolile dupliciranje kaznenog postupka uz potpuno saznanje o prethodnoj osudi podnositeljice zahtjeva za isto djelo." (§ 31)

²⁴ Ovo pravno stajalište suprotno je izvornom stajalištu ESLJP u predmetu *Oliveira protiv Švicarske* (presuda od 30. srpnja 1998., Rep. 1998-V; fasc. 83), koja je snažno kritizirana i sada se čini da je to stajalište i napušteno.



u predmetu *Zolotukhin protiv Rusije* (presuda od 10. veljače 2009., br. 14939/03), dokaz je postojanja konkludentnog pravnog sadržaja sa strane Strasbourga.²⁵

S druge strane, u predmetu br. C-617/10 *Åkerberg Fransson*,²⁶ ESP je po zahtjevu švedskog Okružnog suda Haparind (*Haparanda District Court*) za prethodnu odluku donio presudu o načelu *ne bis in dem* u predmetima koji su se ticali administrativnih i kaznenih sankcija za izbjegavanje plaćanja poreza u svjetlu članka 50. Povelje o EU.²⁷

Ocjenjuje se da će razlike u tumačenju članka 4. Protokola br. 7 ESLJP-a i članka 50. Povelje o EU ESP-a (prije svega u svjetlu mišljenja glavnog odvjetnika (Advocate General)²⁸ imati utjecaja na buduću praksu USRH.

²⁵ Cf. Mišljenje glavnog odvjetnika (Advocate General) Cruz Villalóna, § 79. *Vidi* bilješku 21.

²⁶ Predmet C-617/10 - presuda ESP (Veliko vijeće) od 26. veljače 2013. (zahtjev Haparanda tingsrätt - Sweden za prethodnom odlukom) - Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson, OJ 2013/C 114/08 od 20. 4. 2013.

²⁷ ESP je potvrdio da načelo *ne bis in idem* sprječava izricanje dvije kaznene sankcije za jedno te isto djelo, dok isto načelo dopušta nametanje administrativne sankcije iza koje slijedi kaznena sankcija (§ 34). ESP je također utvrdio da administrativne sankcije mogu istovremeno biti i kaznene, ovisno o njihovoj pravnoj klasifikaciji, prirodi dijela i stupnju težine moguće kazne. Međutim, umjesto da sâ m jasno utvrdi može li se administrativna sankcija smatrati kaznom, ESP je to prepustio nacionalnom sudu i tako ostavio otvorena vrata primjeni načela *ne bis in idem* u predmetima oporezivanja (§ 36).

²⁸ *Vidi* bilješku 21.



IZVACI IZ ODLUKA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Napomena: primjeri su navedeni prema redoslijedu članaka Konvencije

I. ČLANAK 3. KONVENCIJE

PRIMJER 1. — Odluka br. U-III-2501/2008, 16. listopada 2008. – ustavna tužba vezana uz odbijanje podnositeljeva zahtjeva za azil u Republici Hrvatskoj (izlaganje riziku od zlostavljanja u Bosni i Hercegovini nakon izručenja - načelo "non-refoulement").

"7. Ustavni sud je imao u vidu i stajalište Europskog suda za ljudska prava. Tako u obrazloženju presude u predmetu *Saadi protiv Italije*, broj 37201/06 od 28. veljače 2008. godine, navodi se da zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja iz članka 3. Konvencije predstavlja jednu od temeljnih vrijednosti demokratskog društva. Što se tiče općeg stanja u određenoj zemlji Sud je često u tu svrhu uvažavao informacije iz izvješća nezavisnih međunarodnih organizacija za zaštitu ljudskih prava kao Amnesty International ili vladine izvore, kao i Ministarstva vanjskih poslova SAD-a. Međutim, mogućnost zlostavljanja zbog nesređene situacije u zemlji primateljici sama po sebi ne predstavlja povredu članka 3. Konvencije (*Fatgan Katani and others protiv Njemačke*, broj 67679/01 od 31. svibnja 2001.), te kada Sud iz dostupnih izvora sazna za opću situaciju, podnositeljevi navodi u pojedinom slučaju moraju biti potkrijepljeni drugim dokazima. Da bi kazna ili postupanje koje ju prati moglo biti ocjenjeno kao "nečovječno" ili "degradirajuće" ona mora u svakom slučaju ići iznad onoga neizbježnoga elementa trpljenja ili poniženja povezanog s danim oblikom legitimnog postupanja ili kažnjavanja (*Labita protiv Italije*, broj 26772/95.)."

PRIMJER 2. — Odluka br. U-I-988/1998 *et al*, 17. ožujka 2010. – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o mirovinskom osiguranju iz 1998.

"14.5. U tom se svjetlu postavlja pitanje: ... postoji li općenito najniža granica mirovinskih primanja čije bi prekoračenje ujedno značilo i povredu ljudskih prava zajamčenih Ustavom?"

Ustavni se sud u svojoj dosadašnjoj praksi nije bavio tim pitanjem. Europski sud, s druge strane, u tom pitanju ima izgrađenu praksu. Njegovo je stajalište da ukupan iznos mirovine - uz koju se uvijek moraju uzimati u obzir i sva druga državna i javna davanja i olakšice koje uživa potencijalna žrtva povrede Konvencije - može, zbog svoje nedostatnosti, u osobitim okolnostima nekog konkretnog slučaja otvoriti pitanje nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja države u smislu članka 3. Konvencije, ako taj iznos, dostupan osobi, ne bi bio dostatan da je zaštititi od "narušavanja fizičkog ili mentalnog zdravlja" ili od "degradacije nesuglasne s ljudskim dostojanstvom" do mjere dovoljno ozbiljne da bi mogla potpasti unutar okvira članka 3. Konvencije (usp. odluku o dopuštenosti zahtjeva u predmetu Antonina Dmitriyevna Budina protiv Rusije, 18. lipnja 2009., zahtjev br. 45603/05, str. 6.-7; odluku u predmetu Aleksandra Larioshina protiv Rusije, 23. travnja 2002., zahtjev broj 56869/00, str.



4., te presudu u predmetu Kutepov i Anikeyenko protiv Rusije, 25. listopada 2005., zahtjev br. 68029/01, §§ 61.-63.).

Tako je u odluci o dopuštenosti zahtjeva u predmetu *Antonina Dmitriyevna Budina protiv Rusije* Europski sud ispitivao dopuštenost prigovora podnositeljice da je iznos njezine mirovine prenizak za preživljavanje, zbog čega joj je ugroženo pravo na život u smislu članka 2. Konvencije. Sud je utvrdio da u konkretnom slučaju nije riječ o tome da su državne vlasti primijenile bilo kakvo zlostavljanje prema podnositeljici zahtjeva. Bit je predlagateljčinog prigovora bio u tome da je državna mirovina o kojoj ovisi njezin opstanak i preživljavanje nedostatna za njezine temeljne ljudske potrebe.

Europski je sud, ispitujući dopuštenost prigovora podnositeljice, u obzir uzeo, osim iznosa same mirovine, i iznose drugih mjesečnih primitaka podnositeljice. On je u mjesečni iznos primitaka podnositeljice uračunao (u ruskim rubljima - RUB): - mirovinu (RUB 1.460); - socijalnu pomoć (RUB 590) i - naknadu za djelomičan invaliditet (RUB 410), ali i sljedeće povlastice koje je podnositeljica uživala: - 50% popusta na komunalne režije i stanarinu (utility bills); - besplatan javni gradski i prigradski prijevoz; - 50% popusta na međugradski željeznički i avionski prijevoz; - 50% popusta na račune za telefon i radio; - besplatnu medicinsku pomoć; - besplatnu zubnu protezu (osim plemenite kovine i keramike); - 50% popusta na liječničke recepte; - besplatnu terapiju u lječilištu, i - besplatan prigradski i međugradski prijevoz do mjesta terapije. Europski je sud nadalje uzeo u obzir i činjenicu da je podnositeljica jednokratno primila socijalnu pomoć za siromašne (indigence aid) u iznosu od RUB 500, a da je od popusta na režijske troškove i stanarinu korist imala i njezina obitelj. Konačno, Europski je sud uzeo u obzir i činjenicu da je dio povlastica podnositeljice, na njezin zahtjev, bio unovčen (str. 2.-3. odluke).

Iako je utvrdio da podnositeljčina mjesečna primanja "nisu bila visoka u apsolutnim iznosima", Europski je sud odbacio kao očito neosnovan prigovor podnositeljice da su joj prava povrijeđena zbog toga što su njezina primanja ispod egzistencijskog minimuma (below the subsistence level), s obrazloženjem da podnositeljica nije dokazala da se "nedostatak sredstava sam po sebi pretvorio u konkretnu patnju" (that the lack of funds translated itself into concrete suffering).

U presudi Kutepov i *Anikeyenko protiv Rusije* Europski je sud istaknuo i sljedeće:

"61. Drugi se podnositelj zahtjeva nadalje poziva na članak 2. Konvencije jer sadašnji iznos njegove starosne mirovine nije dostatan da osigura standard dostojnog života.

62. Sud podsjeća da Konvencija ne jamči pravo na određeni životni standard kao takvo. On nadalje primjećuje da prigovor o ukupno nedostatnom iznosu mirovine i drugih socijalnih povlastica može, u načelu, otvoriti pitanje po članku 3. Konvencije koji zabranjuje nečovječno ili ponižavajuće postupanje. Međutim, na temelju dokumenata koje posjeduje, Sud ne nalazi naznaku da je iznos mirovine drugog podnositelja zahtjeva uzrokovao narušavanje njegova fizičkog ili mentalnog zdravlja do mjere koja bi bila dostatna za postizanje minimuma razine ozbiljnosti da bi mogla potpasti unutar okvira članka 3. Konvencije, ili da se on suočava s bilo kakvim 'stvarnim i prijetećim rizikom' koji bi zahtijevao primjenu članka 2. Konvencije u konkretnom slučaju ..."

II. ČLANAK 5. STAVAK 1. KONVENCIJE

PRIMJER 3. — Odluka br. U-III-1897/2008, 20. svibnja 2008. – ustavna tužba (produljivanje pritvora nakon što je prvostupanjski sud izrekao presudu).



"5.4. U pogledu drugog dijela članka 102. stavka 1. točke. 3. Zakona o kaznenom postupku koji za primjenu pritvora u slučaju opravdane bojazni počinjenja kaznenog djela traži postojanje "osobitih okolnosti" koje takvu bojazan opravdavaju, valja podsjetiti na stajališta Europskog suda za ljudska prava u primjeni odredbe članka 5. stavka 1. točke c. Europske konvencije o ljudskim pravima. Po njima, postojanje pritvorske osnove iz toga propisa, ne može se utvrditi upućivanjem samo na istovrsnost kaznenog djela za koje postoji bojazan recidive, samo na prijašnji život i ponašanje okrivljenika ili samo na njegovu raniju kažnjavanost nego se moraju uzeti u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja, uključujući osobne okolnosti i karakter okrivljenika, visinu štete, njegovu upornost i učestalost kažnjivih radnji koje je poduzimao i sl. (presude Europskog suda za ljudska prava u predmetima *Clooth protiv Belgije*, § 40; *Muller protiv Francuske*, § 44; *Matznetter protiv Austrije*, § 9), jer se samo tako može ustanoviti postojanje pretežnosti javnog interesa za oduzimanje osobne slobode nad očuvanjem toga prava. To je posebice važno kod produljenja pritvora po osnovi prema kojoj je prvobitno bio određen zato što u takvom slučaju razlozi za njegovo postojanje, kao mjere koja najviše pogađa temeljno pravo na osobnu slobodu, moraju biti kvalitativno jači."

III. ČLANAK 5. STAVAK 3. KONVENCIJE

PRIMJER 4. — Odluka br. U-III-3698/2003, 28. rujna 2004. – ustavna tužba (osnovana sumnja kao pravna osnova za produljenje pritvora).

"8.... Ustavni sud podsjeća i na pravno stajalište Europskog suda u primjeni članka 5. stavka 3. Europske konvencije. Prema stajalištu Europskog suda, osnovanost sumnje, ma o kako se teškom kaznenom djelu radi, nakon proteka vremena sama za sebe nije dostatan pravni temelj za produljenje pritvora. U presudi *Kemmache protiv Francuske* od 21. listopada 1991. godine sadržano je sljedeće pravno shvaćanje: u slučaju kad je pritvor utemeljen na osnovanoj sumnji da je pritvorena osoba počinila kazneno djelo, daljnje postojanje te sumnje, nakon proteka određenog vremena, nije više dostatno. U tom se slučaju treba utvrditi poziva li se sudbena vlast na neke druge razloge koji opravdavaju daljnje uskraćivanje slobode. U slučaju prosudbe da su ti razlozi relevantni i dostatni, potrebno je dalje ispitati i činjenicu jesu li nadležni sudovi postupali s osobitom pažnjom u vođenju postupka. Navedeno pravno stajalište Europskog suda ponovljeno je i u presudi *Nikolova protiv Bugarske*, od 5. ožujka 1999. godine, te u nizu drugih presuda."

IV. ČLANAK 6. STAVAK 1. KONVENCIJE

1) NEPRISTRANOST SUDA

PRIMJER 5. — Odluka br. U-III-5423/2008, 28. siječnja 2009. – ustavna tužba (objektivna nepristranost suda).

"6.1. ... Europski sud za ljudska prava smatra da se nepristranost suca pretpostavlja do dokaza protivnoga. Međutim, iz činjenica konkretnog slučaja mogu proizaći objektivni negativni pokazatelji (appearances) sučeve (ne)pristranosti koji opravdavaju legitimno



očekivanje da će se sudac otkloniti od suđenja. Takve činjenice npr. postoje: a) kada se sudac u prethodnom postupku, koji je sudjelovao na suđenju, odlučivao o pitanjima koja su „blisko povezana s pitanjima odlučivanja o glavnoj stvari“ (presuda u predmetu *Hauschildt protiv Danske*, presuda od 24. V. 1989, § 51-52); b) ako je, nakon sudjelovanja u donošenju prvostupanjske presude sudjelovao u odlučivanju o žalbi protiv nje (presuda u predmetu *De Haan protiv Nizozemske* od 26. kolovoza 1997, § 51, 54); c) ako je sudjelovao u izvanraspravnom vijeću koje je potvrdilo osnovanost optužnice a nakon toga sudjelovao na suđenju kao član raspravnog vijeća (presuda u predmetu *Castillo Algar protiv Španjolske* od 28. listopada 1998, § 47-49). I u presudi u predmetu *Piersack protiv Belgije* (presuda od 1 listopada 1982., § 30-31) činjenica da je sudac predsjedavao sudskom vijeću u kaznenom postupku nakon što je prije toga bio dužnosnik na čelu javnog tužiteljstva nadležnog za progon u predmetu, ocijenjena je kao negativni pokazatelj nepristranosti kaznenog suda."

PRIMJER 6. — Odluka br. U-III-282/2008, 2. lipnja 2010. – ustavna tužba (subjektivna i objektivna nepristranost suda).

"6. ... Postojanje nepristranosti suca u kaznenom postupku se ne utvrđuje, već se za njegovo isključenje (članak 36. stavak 1. ZKP-a) ili otklon (članak 36. stavak 2. ZKP-a), mora utvrditi postojanje okolnosti koje upućuju na pristranost (presuda Europskog suda u predmetu *Kyprianou protiv Cipra* od 15. prosinca 2005., § 122).

Postojanje tih okolnosti utvrđuje se prema subjektivnom testu, pri čemu se mora uzeti u obzir osobno uvjerenje i ponašanje konkretnog suca koje ukazuju na to je li sudac imao osobne predrasude (engl. "personal bias") prema stranci u konkretnom postupku; presuda Europskog suda u predmetu *Hauschildt protiv Danske* od 24. svibnja 1989., § 47) te prema objektivnom testu, pri čemu se utvrđuje postoje li objektivno provjerljive činjenice koje opravdavaju bojazan pristranosti (tzv. negativni pokazatelji "pojavne slike nepristranosti", presuda Europskog suda u predmetu *Sramek protiv Austrije* od 22. listopada 1984., § 42). U njihovom utvrđenju, mišljenje je stranke u postupku koja sumnja da je bila žrtvom sučeve pristranosti "važno, ali ne i odlučno"; odlučno je pitanje može li se ta sumnja objektivno opravdati (engl. "objectively justify", presuda Europskog suda u predmetu *Hauschildt protiv Danske* od 24. svibnja 1989., § 48). Ako je to moguće, postoji legitimna sumnja u sučevu nepristranost i on mora biti otklonjen od suđenja u konkretnom predmetu, bez obzira na postupovni stadij u kojem je to ustanovljeno."

2) RAZUMNO TRAJANJE POSTUPKA

PRIMJER 7. — Odluka br. U-III-474/2003, 3. lipnja 2003. – ustavna tužba (nerazumno trajanje postupka - pozitivne obveze države ugovornice).

"5.5....Napominje se da je Europski sud za ljudska prava u više svojih presuda izrijekom utvrdio da su države-ugovornice obvezne organizirati svoje pravne poretke na način koji omogućava sudovima da ispune zahtjeve propisane člankom 6. stavkom 1. Europske konvencije, opetovano ističući naročitu važnost tog zahtjeva za pravilno i uredno vođenje sudskih postupaka (v., primjerice, presude Europskog suda u predmetima *Buchholz protiv Njemačke* od 6. svibnja 1981., *Guincho protiv Portugala* od 10. srpnja 1984., *Union Alimentaria Sanders SA protiv Španjolske* od 7. srpnja 1989., *Brigandi protiv Italije* od 19. veljače 1991. i dr.)."



3) PRAVO NA PRISTUP SUDU

PRIMJER 8. — Odluka br. U-III-443/2009, 30. travnja 2009. – ustavna tužba (pravo na sudsku zaštitu protiv odluke parlamenta o izboru ili imenovanju najviših državnih dužnosnika).

"8.1.a) Ustavni sud primjećuje da ni Ustav ni mjerodavni zakoni ne propisuju izrijekom pravno sredstvo protiv akata izbora ili imenovanja najviših državnih odnosno pravosudnih dužnosnika niti propisuju krug ovlaštenika na podnošenje pravnog sredstva protiv njih. S druge strane, oni ga izrijekom ni ne isključuju. U tom smislu treba podsjetiti na novo pravno stajalište Europskog suda za ljudska prava, prvi put izraženo u presudi Velikog vijeća u predmetu *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske* od 19. travnja 2007. (zahtjev br. 63235/00), koje glasi:

"61. Sud priznaje državni interes u kontroli pristupa sudu kad se radi o određenim kategorijama osoblja (staff). Međutim, primarno je na državama ugovornicama, osobito nacionalnim zakonodavcima, a ne na Sudu, da izrijekom identificiraju ona područja javnih službi (public service) koja uključuju vršenje diskrecijskih ovlasti pripadajućih državnom suverenitetu, gdje se od interesa pojedinca mora odustati. ...

62. Da sažmemo, s ciljem da tužene države budu sposobne pred Sudom odgovarati zbog isključenja zaštite sadržane u članku 6. u vezi s podnositeljevim statusom kao javnog službenika (civil servant), moraju biti ispunjena dva uvjeta. Prvo, država mora u svom nacionalnom pravu izrijekom isključiti pristup sudu za službu (post) ili kategoriju osoblja koja je u pitanju. Drugo, isključenje mora biti opravdano po objektivnim osnovama u interesu države. ... Na tuženoj je vladi da demonstrira, prvo, da podnositelj javni službenik nema pravo na pristup sudu po nacionalnom pravu, i, drugo, da je isključenje prava zajamčenih člankom 6. za javnog službenika opravdano."

V. ČLANAK 8. KONVENCIJE

PRIMJER 9. — Odluka br. U-III-980/2007, 14. svibnja 2009. – ustavna tužba (odnosi roditelja i djece).

"5. Ustavni sud napominje da je Europski sud za ljudska prava, primjenjujući mjerodavne odredbe Konvencije (...), u svojim odlukama koje se tiču prava na obiteljski život, u koja, između ostalog, ulaze roditeljska prava i pravo na skrb, istaknuo obvezu države da omogući roditeljima da budu uključeni u postupak kojim se odlučuje o skrbi nad djetetom, i to do stupnja koji će im omogućiti potrebnu zaštitu njihovih interesa (*mutatis mutandis*, *W. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 8. srpnja 1987. § 63-65, te *Elsholz protiv Njemačke*, presuda od 13. srpnja 2000., § 52). Također, pri odlučivanju o izvršavanju roditeljskih prava, država mora uspostaviti pravičnu ravnotežu između interesa djeteta i roditelja, s time da se pri tome posebna važnost mora dati najboljem interesu djeteta, koji ovisno o njegovoj prirodi i ozbiljnosti, može nadjačati interes roditelja (*mutatis mutandis*, *Sahin protiv Njemačke*, zahtjev br. 30943/96, presuda od 8. srpnja 2003. § 65, § 66, te *Elsholz protiv Njemačke*, § 50, *ibid.*)."

PRIMJER 10. — Odluka br. U-III-1801/2006, 20. svibnja 2009. – ustavna tužba (otmica djeteta - primjena Haške konvencije o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece / the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction).



"7...Nadalje, Europski sud je utvrdio da pozitivne obveze koje državama ugovornicama nameće odredba članka 8. Konvencije u svezi ponovnog uspostavljanja zajednice roditelja s njihovom djecom u slučaju otmice djece moraju biti protumačena u skladu s HKoGAMoD, kad se ona primjenjuje (§ 1 *Karadžić protiv Hrvatske*, presuda od 15. prosinca 2005., § 75, *H.N. protiv Poljske*, presuda od 13. rujna 2005.). Pogrešno tumačenje domaćih tijela nekih odredaba Haške konvencije o otmici djece ne oslobađa državu od odgovornosti za povredu odredbe članka 8. Konvencije (§ 80 i 81 *Monory protiv Rumunjske i Mađarske*, presuda od 5. srpnja 2005.)."

VI. ČLANAK 1. PROTOKOLA BR. 1 UZ KONVENCIJU

PRIMJER 11. — Odluka br. U-IIIB-1373/2009, 7. srpnja 2009. – ustavna tužba prije no što je presuda postala pravomoćna (legitimna očekivanja).

"7.... Ustavni sud podsjeća i na ustaljeno pravno stajalište Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) koji priznaje da se legitimna očekivanja stranaka pod određenim pretpostavkama moraju smatrati "imovinom" pod zaštitom članka 1. Protokola br. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (... u daljnjem tekstu: Konvencija), koji uređuje zaštitu vlasništva.

Pojam 'legitimnih očekivanja' u kontekstu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju Europski je sud prvi put spomenuo u presudi *Pine Valley Developments LTD i ostali protiv Irske* od 29. studenoga 1991. (zahtjev br. 12742/87). U tom su predmetu podnositelji bili poduzetnici čija je temeljna djelatnost bila kupnja i izgradnja zemljišta; oni su 1978. godine kupili zemljište pouzdajući se u nacrt plana izdavanja urbanističkih dozvola za izgradnju industrijskih skladišta i uredskih prostora, a on je naknadno, odlukom irskog Vrhovnog suda, utvrđen *ultra vires* i *ab initio* ništetnim, jer je bio u suprotnosti s mjerodavnim zakonima. Europski je sud zauzeo stajalište da je "legitimno očekivanje" nastalo onda kad je dozvola (*outline planning permission*) izdana, a na temelju pouzdanja u nju podnositelji su kupili zemljište s namjerom njegove izgradnje. Ta je dozvola, koju nadležna upravna tijela više nisu mogla ukinuti ili na drugi način opozvati, činila sastavni dio vlasništva (imovine) tvrtki podnositelja" (§ 51. presude *Pine Valley* i § 45. presude Velikog vijeća u predmetu *Kopecký protiv Slovačke* od 28. rujna 2004., zahtjev br. 44912/98, 2004-IX).

U presudi *Kopecký protiv Slovačke* Veliko vijeće Europskog suda saželo je stajališta obrazložena u presudi *Pine Valley* i u novijoj presudi *Stretch protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 24. lipnja 2003. (zahtjev br. 44277/98, § 35). Ono je izrijekom utvrdilo da su u oba ta slučaja podnositelji bili ovlašteni pouzdati se na činjenicu da pravni akt na temelju kojeg su na sebe preuzeli teret financijskih obveza neće biti retroaktivno utvrđen nevaljanim (invalidated) na njihovu štetu. U toj se skupini slučajeva 'legitimno očekivanje', prema tome, temeljilo na razumno opravdanom povjerenju u pravni akt (reasonably justified reliance on a legal act) koji je imao valjanu pravnu osnovu (sound legal basis) i odnosio se na vlasnička prava." (§ 47. presude *Kopecký*.)

Nadalje, Europski sud za ljudska prava u nizu je svojih odluka opetovano isticao da podnositelji zahtjeva nemaju "legitimno očekivanje" ako se ne može utvrditi da imaju "aktualan ovršni zahtjev koji je u dostatnoj mjeri ustanovljen" (currently enforceable claim that was sufficiently established). Tako je u odluci Velikog vijeća o dopuštenosti zahtjeva u predmetu *Gratzinger i Gratzingerova protiv Češke Republike* od 10. srpnja 2002. (zahtjev br. 39794/98, 2002-VII), u kojemu podnositelji nisu ispunjavali jednu od bitnih zakonskih

pretpostavki za ostvarenje prava koje su potraživali, Veliko vijeće Europskog suda utvrdilo da zahtjev podnositelja nije bio dostatan ustanovljen u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. "Vjerovanje da će zakon koji je na snazi biti izmijenjen u korist podnositelja ne može se smatrati oblikom 'legitimnog očekivanja' u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Sud smatra da postoji razlika između puke nade u restituciju, koliko god razumljiva ta nada može biti, i legitimnog očekivanja, koje mora biti mnogo konkretnije naravi od puke nade i (mora) biti utemeljeno na zakonskoj odredbi ili pravnom aktu kao što je sudska odluka. Sud sukladno tome zaključuje da podnositelji nisu pokazali da imaju zahtjev (claim) koji je dostatan ustanovljen da bi bio ovršan i stoga oni ne mogu tvrditi da imaju 'imovinu' u smislu članka 1. Protokola br. 1" (§§ 73. i 74. odluke *Gratzinger* i § 49. presude *Kopecký*).

Na navedena pravna stajališta Europskog suda Ustavni sud se već pozvao u svojoj odluci broj: U-I-2921/2003, U-I-3114/2003, U-I-3615/2003, U-I-483/2004, U-I-2833/2004, U-I-3172/2005, U-I-2565/2007, U-I-2150/2008, U-I-3787/2008 od 19. studenoga 2008. ("Narodne novine", broj 137/08.), pa mu na ovom mjestu preostaje samo to da ih opetovano ocijeni sukladnim članku 48. stavku 1. Ustava, a time i primjenjivim u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske.

Ustavni sud dodatno napominje da se uvjetna potraživanja ili zahtjevi koji su odbijeni uslijed toga što stranka nije ispunjavala uvjete propisane zakonom ili drugim mjerodavnim pravnim aktom ne smatraju imovinom koja bi konstituirala vlasnička prava u smislu članka 48. stavka 1. Ustava. Istovjetno stajalište zauzima i Europski sud (v. sažetak relevantnih stajališta u predmetima: *Mario de Napoles Pacheco protiv Belgije*, odluka Europske komisije od 5. listopada 1978., zahtjev br. 7775/77, DR 15, str. 151. u engleskom izdanju; *Malhous protiv Češke Republike*, odluka Velikog vijeća od 13. prosinca 2000., zahtjev br. 33071/96, ECHR 2000-XII; *Prince Hans-Adam II protiv Njemačke*, presuda Velikog vijeća, zahtjev br. 42527/98, ECHR 2001-VIII, § 85.; *Nerva protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 24. rujna 2002., zahtjev br. 42295/98, Izvješće o presudama i odlukama 2002-VIII, § 43.).

U slučaju koji je predmet ispitivanja u ovom ustavnosudskom postupku nije riječ o tome da je zahtjev podnositelja za izdavanjem građevinske dozvole odbijen zato što nisu bili ispunjeni uvjeti za njezino izdavanje propisani zakonom. Suprotno od toga, u konkretnom je slučaju zahtjev za izdavanjem građevinske dozvole podnositelja utvrđen osnovanim, pa im je građevinska dozvola i izdana, a podnositeljima je njome konačno i pravomoćno priznato pravo gradnje, koju su oni i započeli. Za potrebe te gradnje djelomice su uložili vlastita sredstva, a djelomice su se kreditno zadužili kod banke, s utvrđenim rokovima otplate kredita na određeno višegodišnje razdoblje.

Polazeći od navedenih pravnih stajališta Europskog suda, koje je u svojoj dosadašnjoj praksi i sam prihvatio, Ustavni sud ocjenjuje da su u konkretnom slučaju podnositelji imali 'legitimno očekivanje' da će uvjeti iz građevinske dozvole, na temelju koje su na sebe preuzeli teret financijskih obveza, biti ispunjeni, s obzirom na to da se ono temeljilo na razumno opravdanom povjerenju u konačni i pravomoćni upravni akt koji je imao valjanu pravnu osnovu. Stoga nema dvojbe da je njihov zahtjev bio dostatan ustanovljen, a time i 'ovršan', što ga kvalificira kao "imovinu" u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

Ustavni sud stoga zaključuje da je navedeno legitimno očekivanje samo po sebi konstitutivno za vlasnički interes podnositelja, pa je u konkretnom slučaju pravomoćna građevinska dozvola sastavni dio imovine podnositelja koja potpada pod jamstvo članka 48. stavka 1. Ustava i članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju."



PRIMJER 12. — Odluka br. U-III-3491/2006 *et al*, 7. srpnja 2010. – ustavna tužba (tri pravila iz članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju).

"15.3. Kao i članak 48. Ustava, i članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju sadrži tri jasno određena pravila. Njih je Europski sud prvi put raščlanio i primijenio u presudi *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske* od 23. rujna 1982., zahtjev br. 7151/75 i 7152/75." (u nastavku obrazloženja presude daje se objašnjenje "tri pravila iz članka 1. Protokola br. 1" - napomena USRH).

PRIMJER 13. — Odluka br. U-I-988/1998 i dr., 17. ožujka 2010. – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o mirovinskom osiguranju iz 1998.

"14.3. ... Pravo na socijalno davanje iz podsustava mirovinskog osiguranja utemeljenog na generacijskog solidarnosti zaštićeno je i člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju ...

Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: Europski sud) u mnogim svojim odlukama i presudama ističe da Konvencija kao takva ne jamči pravo na državnu mirovinu ili slična davanja koja financira država ("The Court recalls that the Convention does not as such guarantee a right to a State pension or to similar State-funded benefits.", odluka o dopuštenosti zahtjeva u predmetu *Neill i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 29. siječnja 2002., zahtjev br. 56721/00).

Međutim, kad nacionalno zakonodavstvo predviđa pravo na socijalno davanje utemeljeno na sustavu doprinosa, onda se pravo proizašlo iz plaćanja doprinosa fondovima osiguranja može smatrati imovinskim pravom u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju koji jamči njegovu zaštitu ("... where a right to such benefits based on a contributory scheme is provided for in domestic legislation, such right may be treated as a pecuniary right for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1 so as to render applicable that provision."), odluka o dopuštenosti zahtjeva u predmetu *Neill i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 29. siječnja 2002., zahtjev br. 56721/00; presuda u predmetu *Gaygusuz protiv Austrije*, 16. rujna 1996., zahtjev br. 17371/90, Izvješća 1996-IV, §§ 39-41.).

PRIMJER 14. — Rješenje br. U-IP/3820/2009 *et al*, 17. studenoga 2009. – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druga primanja iz 2009.

"14.1. Europski sud polazi od načelnog stajališta da je svako oporezivanje *prima facie* miješanje u pravo na mirno uživanje vlasništva zajamčeno člankom 1. stavkom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju ..., budući da ono "pogođenu osobu lišava imovine, to jest iznosa novca koji ona mora platiti" (presuda Velikog vijeća Europskog suda u predmetu *Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 20. travnja 2008., zahtjev br. 13378/05, § 59.).

Međutim, Konvencija ne lišava državu njezinih poreznih ovlasti: država ima pravo primijeniti zakone radi osiguranja plaćanja poreza. Takvo miješanje države u imovinu osoba općenito je opravdano na temelju članka 1. stavka 2. Protokola br. 1 uz Konvenciju, koji izrijeком propisuje "pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni". S aspekta nadzora koji provodi Europski sud "države, u načelu, ostaju slobodne iznaći različita pravila u području porezne politike" (presuda *Burden*, § 65.)

Ipak, Europski sud, slično kao i Ustavni sud u postupcima pokrenutim ustavnim tužbama, pridržava pravo sudske kontrole miješanja države putem poreznih mjera u privatnu



imovinsku sferu pojedinaca u konkretnim slučajevima, "budući da je pravilna primjena članka 1. Protokola br. 1 predmet njegova nadzora" (presuda *Burden*, § 59.).

To znači da oporezivanje treba biti uređeno tako da zadovoljava opće zahtjeve Konvencije: ono mora biti propisano zakonom, mora biti u javnom ili općem interesu, a porezni propisi ili mjere porezne politike moraju biti "razumne" i "razmjerne" cilju koji se njima želi postići. Drugim riječima, uređenje poreznih prava i obveza smatrat će se suprotnim načelima Konvencije ako nema objektivnog i razumnog opravdanja, to jest ako ne teži legitimnom cilju ili ne postoji razumna razmjernost između primijenjene mjere i cilja koji se njome nastoji postići."

VII. KONVENCIJSKI POJAM "PROPISAN ZAKONOM" (ČLANCI 8. DO 11. KONVENCIJE)

PRIMJER 15. — Odluka br. U-I-659/1994 *et al*, 15. ožujka 2000. – apstraktna kontrola ustavnosti Zakona o Državnom sudbenom vijeću iz 1993.

"19.5. Budući da je Hrvatska potpisnica Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe (u daljem tekstu: Europska konvencija), Sud smatra potrebnim istaknuti i to da se neće svaki zakon smatrati 'zakonom' u smislu Europske konvencije zbog same činjenice svoje opstojnosti. Mjerila Europskog suda za ljudska prava, koja moraju biti ispunjena da bi se riječ 'zakon' u sintagmi 'propisan zakonom' (engl. "prescribed by law"; franc. "prévues par la loi") smatrala zakonom, znatno su stroža. (U daljnjem tekstu obrazloženja iznose se stajališta ESLJP u predmetima *Sunday Times*, *Silver and drugi* i *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva* - napomena USRH)."