

03 ~05- 2012

PREDLAGATELJI

1. Gđa. Anka Slonjšak, Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom, Savska c. 41/3, Zagreb
2. Sjaj – udruga za društvenu afirmaciju osoba s duševnim smetnjama iz Zagreba, Medulićeva 13, OIB: 59590027908, zastupana po koordinatoru Kristijanu Grđanu
3. Udruga za samozastupanje, Bleiweisova 15, Zagreb, OIB: 50598106243, zastupana po izvršnom direktoru Damjanu Janjuševiću
4. GONG, Trg bana J. Jelačića 15/IV, Zagreb, OIB: 61867710134, zastupana po izvršnom direktoru Draganu Zeliću
5. Centar za mirovne studije, Selska c. 112a, Zagreb, OIB: 08770925700, zastupan po Gordanu Bosancu
6. B.a.B.e – Budi aktivna, budi emancipirana! Selska 112a, Zagreb, OIB 84490583679, zastupana po predsjednici Sanji Sarnavki
7. CESI - Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje, Nova cesta 4, Zagreb, OIB: 81873549225, zastupan po izvršnoj direktorici Gordani Obradović-Dragišić
8. Koalicija udruga u zdravstvu, Iblerov trg 9/6, Zagreb, OIB: 26206584885, zastupana po predsjednici dr. sc. Mensuri Dražić
9. Forum za slobodu odgoja, Kralja Držislava 12/I, Zagreb, OIB: 07853602203, zastupana po predsjednici Vesni Mihoković Puhovski
10. Autonomna ženska kuća Zagreb, p.p. 19., Zagreb, OIB 25904655993, zastupana po koordinatorici Nevi Tolle
11. Kuća ljudskih prava Zagreb, Selska c. 112a i c, Zagreb, OIB: 84554015070, zastupana po predsjednici Upravnog odbora Sanji Sarnavki

Zagreb, 3. svibnja 2012.

PRIJEDLOG ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM I ZAKONOM

Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11)

i to slijedećih odredaba:

- 1) članka 4. stavka 1. u dijelu koji glasi: „...osim onih koji su pravomoćnom sudskom odlukom lišeni poslovne sposobnosti.“; te
- 2) članka 10. točke 2. u cijelosti.

O B R A Z L O Ž E N J E

I. Sadržaj osporenih odredaba

Članak 4. stavak 1.

Zastupnike u Sabor biraju, na temelju općeg i jednakoga biračkog prava, svi hrvatski državljeni s navršenih 18 godina života, osim onih koji su pravomoćnom sudskom odlukom lišeni poslovne sposobnosti (u dalnjem tekstu: birači).

Članak 10. točka 2.

Zastupniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je izabran:

2. ukoliko mu je pravomoćnom sudbenom odlukom oduzeta poslovna sposobnost.

II. Mjerodavne odredbe međunarodnih pravnih izvora

Konvencija o pravima osoba s invaliditetom (NN, 6/07 i 13/08-Međunarodni ugovori)

Članak 5.

1. Države stranke prihvataju 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 jamčit 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 mјere potrebne za ubrzavanje ili ostvarivanje de facto jednakosti osoba s invaliditetom neće se smatrati diskriminacijom prema odredbama ove Konvencije.

Članak 12. stavak 2.

Države stranke će prihvatići da osobe s invaliditetom imaju poslovnu sposobnost na jednakoj osnovi kao i druge osobe u svim aspektima života.

Članak 12. stavak 3.

Države stranke će poduzeti odgovarajuće mјere kako bi osobama s invaliditetom osigurale pristup potpori koja bi im mogla biti potrebna za ostvarivanje poslovne sposobnosti.

Članak 29. stavak 1a)

Države potpisnice jamčit će osobama s invaliditetom njihova politička prava i mogućnost njihova uživanja na ravnopravnoj osnovi s drugima, te će osigurati da osobe s invaliditetom mogu djelotvorno i u potpunosti sudjelovati u političkom i javnom životu na ravnopravnoj osnovi s drugima, izravno ili putem slobodno izabranih predstavnika, uključujući i pravo i mogućnost da glasuju i budu birani.

Protokol 1. Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN, 6/99-Međunarodni ugovori-pročišćeni tekst)

Članak 3. – PRAVO NA SLOBODNE IZBORE

Visoke ugovorne stranke obvezuju se da će u razumnim razdobljima provoditi slobodne izbore tajnim glasovanjem, u uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.

Preporuka Vijeća Europe R(99)4 zemljama članicama o principima koji se tiču pravne zaštite nesposobnih odraslih osoba

Princip 3 – maksimalno očuvanje sposobnosti

„...2. Točnije, mjera zaštite ne smije automatski oduzeti osobi biračko pravo ili pravo izražavanja svoje volje, ili davanja pristanka ili odbijanja intervencije u području zdravlja, ili donositi osobne odluke u bilo koje vrijeme kada joj njena sposobnost to dopušta.“

Preporuka Vijeća Europe R(2006)5 zemljama članicama o Europskom akcijskom planu za promociju prava i puno sudjelovanje osoba s invaliditetom u društvu – poboljšanje kvalitete života osoba s invaliditetom

Članak 3.1. stavak 3.1.3. – Aktivnost br. 3. – participacija u političkom i javnom životu, specifične aktivnosti zemalja članica

„...osigurati da zbog činjenice njihovog invaliditeta osobe s invaliditetom nisu isključene od biračkog prava ili prava da se kandidiraju na izborima.“

Preporuka Odbora ministara Vijeća Europe CM/Rec(2011)14 o sudjelovanju osoba s invaliditetom u političkom i javnom životu od 16.11.2011.

3. Ne-diskriminacija u korištenju poslove sposobnosti

Uzimajući u obzir odredbe Akcijske linije br. 12 'pravna zaštita' Akcijskog plana za invaliditet Vijeća Europe od 2006.-2015. i, na odgovarajući način članak 12. „Jednakost pred zakonom“ UN CRPD-a, zemlje članice trebaju osigurati da njihovo zakonodavstvo općenito ne diskriminira osobe s invaliditetom u političkom i javnom životu. One trebaju pružiti podršku osobama koje imaju za time potrebu u korištenju svoje poslove sposobnosti u različitim aspektima života, naročito u iskorištavanju njihovog biračkog prava, koje je univerzalno pravo, posebice u skladu sa člankom 29. UN CRPD kao i sa drugim međunarodnim dokumetima kojima su zemlje članice stranke.

Zemlje članice trebaju osigurati da njihova zakonodavstva, na svim razinama, ne sadrže odredbe koje lišavaju osobe s invaliditetom njihovog prava da biraju ili budu birani na izborima.

Sve osobe s invaliditetom, bilo da imaju tjelesna, senzorna ili intelektualna oštećenja, duševne smetnje ili kronične bolesti, trebaju imati biračko pravo na jednakoj osnovi s drugim građanima i ne smiju biti lišeni tog prava bilo kojim zakonom koji ograničava njihovu poslovnu sposobnost, kao niti sudskom ili drugom odlukom ili drugom mjerom koja se temelji na njihovom invaliditetu, kognitivnom funkcioniranju ili presumiranim kapacitetu. Sve osobe s invaliditetom imaju pravo kandidirati se za javnu funkciju na jednakoj osnovi s drugima i ne smiju biti lišeni toga prava bilo kojim zakonom zakonom koji ograničava njihovu poslovnu sposobnost, kao niti sudskom ili drugom odlukom ili drugom mjerom koja se temelji na njihovom invaliditetu, kognitivnom funkcioniranju ili presumiranim kapacitetu, ili na drugi način.

Zemlje članice trebaju osigurati da je diskriminacija osoba s invaliditetom zabranjena u svim područjima političkog i javnog života, pogotovo kada se radi o biračkom pravu, vršenju javnog mandata, aktivnom sudjelovanju u političkim strankama ili nevladinim organizacijama ili vršenju javnih dužnosti. Diskriminatori su postupci i oni koji uključuju neispunjeno obaveze za pružanjem razumne prilagodbe za osobe s invaliditetom kako bi mogle u potpunosti uživati svoja politička prava.

[Revidirana interpretativna deklaracija Venecijanske komisije o Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima kod sudjelovanja osoba s invaliditetom u izborima od 19.12.2011., CDL-AD\(2011\)045](#)

I. **KODEKS DOBRE PRAKSE U IZBORNIM PITANJIMA**, koji je usvojila Venecijanska komisija u listopadu 2002. godine ističe da su „pet principa koji naglašavaju europsko izborno nasljeđe *univerzalno, jednak, slobodno, tajno i direktno biračko pravo*“ (stavak I). Kodeks nadalje ističe u stavku I.1.1. da „univerzalno biračko pravo u principu znači da sva ljudska bića imaju pravo birati i biti birani na izborima“.

1. Osobe s invaliditetom zato trebaju imati mogućnost koristiti svoje biračko pravo i sudjelovati u političkom i javnom životu kao odabrani predstavnici na jednakoj osnovi sa drugim građanima. Sudjelovanje svih građana u političkom i javnom životu te demokratskim procesima esencijalno je za razvoj demokratskih društava.

II. SLIJEDEĆE DOPUNJUJE PRINCIPE NAVEDENE U KODEKSU

1. **Univerzalno pravo glasa**
2. Univerzalno pravo glasa je temeljni princip europskog izbornog nasljeđa. Osobe s invaliditetom ne smiju se u tom pogledu diskriminirati, u skladu sa člankom 29. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom UN-a i praksom Europskog suda za ljudska prava.

3. Birački postupci i izborna mjesta trebaju biti dostupni osobama s invaliditetom tako da one mogu koristiti svoja demokratska prava i valja omogućiti, onda kada je nužno, pružanje podrške u glasanju uz poštivanje principa da glasanje mora biti individualno (stavak Kodeksa I.4.b).

2. **Jednako pravo glasa**

5. Princip „jednakosti prilika mora se garantirati svim strankama i kandidatima“ (stavak Kodeksa I.2.3.a). Primjena tog principa treba se proširiti tako da uključuje jednakost prilika za osobe s invaliditetom koje se kandidiraju na izborima.

3. **Slobodno pravo glasa**

6. U izvršenju obaveze da „omoguće biračima saznanje o listama i kandidatima koji se natječu na izborima“ (stavak Kodeksa I.2.1.b.ii) javne vlasti moraju osigurati da su ta saznanja dostupna u najvećoj mogućoj mjeri i moraju posvetiti dužnu pažnju principu razumne prilagodbe u svim nužnim alternativnim oblicima unutar restrikcija komenzurabilnosti, pravne regulative i realističnih mogućnosti. Sve informacije koje se pružaju trebaju biti lako čitljive i razumljive.

4. **Tajno pravo glasa**

7. Pravo osoba s invaliditetom na tajno glasovanje treba zaštiti, među ostalim „garancijom slobodnog izražavanja volje osoba s invaliditetom kao birača i u tu svrhu, kada je nužno, na njihov zahtjev im omogućiti korištenje asistencijskih tehnologija i/ili osobnu asistenciju u glasanju prema njihovom vlastitom odabiru“ u uvjetima koji osiguravaju da odabrana osoba ne koristi neodgovarajući utjecaj.

Zaključne opservacije Odbora za prava osoba s invaliditetom Ujedinjenih Naroda u odnosu na Kraljevinu Španjolsku, CRPD/C/ESP/CO/1 od 19.10.2011.

Jednakost pred zakonom (čl. 12.)

„33. Odbor je zabrinut da nikakve mjere nisu poduzete radi zamjene supstitucijskog donošenja odluka sustavom podrške u donošenju odluka kod iskorištavanja poslovne sposobnosti.

34. Odbor preporuča zemlji članici da revidira zakonodavstvo koje omogućava skrbništvo i tutorstvo te da poduzme aktivnosti za razvoj zakona i politika namijenjenih zamjeni režima supstitucijskog donošenja odluka sustavom podrške u donošenju odluka. Također preporuča organiziranje treninga o ovom pitanju za sve relevantne javne službenike i druge dionike.“

Sudjelovanje u političkom i javnom životu (čl. 29.)

„48. Odbor preporuča hitno usvajanje zakonodavnih mjera kako bi se osiguralo da osobe s invaliditetom, kao i one osobe koje su trenutno pod skrbništvom ili tutorstvom, mogu ostvariti svoje biračko pravo i participirati u javnom životu na jednakoj osnovi s drugima.“

III. Mjerodavne odredbe Ustava Republike Hrvatske i Obiteljskog zakona

Ustav Republike Hrvatske (NN, 85/10 – pročišćeni tekst)

Članak 14.

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

Članak 16.

Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmјerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

Članak 45. stavak 1.

Hrvatski državlјani s navršenih 18 godina (birači) imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Republike Hrvatske i Europski parlament te u postupku odlučivanja na državnom referendumu, u skladu sa zakonom.

Obiteljski zakon (NN; 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 57/11, 61/11)

Članak 159. stavak 1.

Sud će u izvanparničnom postupku punoljetnu osobu koja zbog duševnih smetnji ili drugih uzroka nije sposobna brinuti se o svojim osobnim potrebama, pravima i interesima ili koja ugrožava prava i interese drugih osoba, djelomice ili potpuno lišiti poslovne sposobnosti.

IV. Statistički podaci Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi

Prema službenim statističkim podacima Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi na dan 31.12. 2010. godine u Republici Hrvatskoj potpuno je bilo lišeno poslovne sposobnosti 15.761 osoba. Osoba koje su bile djelomično lišene poslovne sposobnosti (dakle sa biračkim pravom) bilo je istoga dana 2.326. Ovi podaci govore da se institut potpunog lišenja poslovne sposobnosti u hrvatskoj sudskoj praksi primjenjuje više od šest puta češće nego institut djelomičnog lišenja te sposobnosti. Tijekom 2010. godine poslovna sposobnost vraćena je za svega 54 osobe.

V. Izvješća Pučkog pravobranitelja i Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom

U svojem izvješću za 2009. godinu Pučki pravobranitelj skreće Hrvatskom saboru pozornost na problematiku osoba lišenih poslovne sposobnosti i preporuča da institut lišavanja poslovne sposobnosti i skrbništva treba sustavno promijeniti na način da se punoljetnim osobama koje su sada pod skrbništvom omogući, među ostalim i pravo glasa na izborima.¹

U svojem izvješću za 2010. godinu Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom opsežno analizira statističke podatke Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi o osobama lišenim poslovne sposobnosti te da ti podaci dokazuju da se diferencijacija i individualizacija uopće ne primjenjuje u postupcima lišavanja poslovne sposobnosti.² S obzirom na obaveze koje proizlaze iz Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, praksu međunarodnih tijela te na preporuke međunarodnih organizacija, Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom zaključuje

¹ Pučki pravobranitelj, Izvješće za 2009. godinu, str. 100.

² Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom, Izvješće za 2010. godinu, str. 120.

da institucije u području zaštite osoba s duševnim smetnjama trebaju poduzeti hitne mjere za zaštitu ljudskih prava ove skupine osoba s invaliditetom. Također, ističe da je krajnji cilj pružiti potrebnu zaštitu osobama s duševnim smetnjama, ali na način koji će u najmanjoj mogućoj mjeri ograničavati ostvarivanje njihovih temeljnih ljudskih prava.³

Dana 12. svibnja 2011. godine Vlada Republike Hrvatske uputila je Predsjedniku Hrvatskog sabora Mišljenje o Izvješću Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2010. godinu.⁴ Tim je Mišljenjem Vlada RH skrenula pozornost Hrvatskom saboru da je Konvencija o pravima osoba s invaliditetom po čl. 141. Ustava Republike Hrvatske međunarodni akt s nadzakonskom snagom koja se i da stoga ne postoji zapravo da se odredbe te Konvencije izravno primjenjuju u Hrvatskoj.

VI. Neustavnost osporenih odredaba Zakona o popisima birača

1. Biračko pravo ima krucijalno značenje u uspostavi i održavanju temelja učinkovite i značajne demokracije u vladavini prava.⁵ U predmetu Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva⁶ Europski sud za ljudska prava zaključio je da kao i u svakom drugom kontekstu, biračko pravo neke osobe može biti samo ograničeno u postupku koji jamči zaštitne mehanizme protiv arbitarnog donošenja odluka u adversarnom sustavu gdje odluku može donijeti isključivo nezavisni sud (§ 71 odluke). Nadalje, u predmetu Hirst istaknuto je načelo individualizacije prema čemu proizlazi da ograničenje biračkog prava ne može biti automatsko i blanketno, te da mora postojati direktna povezanost između situacije u svakom pojedinom slučaju i ograničenja biračkog prava (§ 77 odluke). Taj Sud smatra da bez difierencijacije svakog pojedinog slučaja, bez obzira na široku marginu slobodne procjene, automatsko i blanketno ograničenje biračkog prava predstavlja povredu čl. 3. Protokola 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (§ 82 odluke).

Podnositelj smatra da su osporenim odredbama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor **povrijeđene odredbe čl. 45. st. 1. u vezi sa čl. 14. i 16. Ustava Republike Hrvatske te odredaba čl. 3. Protokola 1. Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, zatim čl. 29. st. 1a) u vezi sa čl. 12. st. 2. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom.**

2. Osobe koje su lišene poslovne sposobnosti ne mogu ostvariti biračko pravo u Republici Hrvatskoj. **Na parlamentarnim izborima koji su održani 4. prosinca 2011. godine nije moglo sudjelovati najmanje 15.761 osoba**⁷ pa tako očitovanjem svoje volje odabrati predstavnika vlasti.⁸ Jednako tako, niti jedna osoba koja je lišena poslovne sposobnosti nije se mogla kandidirati na izborima putem stranačkih lista ili kao nezavisan kandidat. Osporena odredba

³ Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom, Izvješće za 2010. godinu, str. 122.

⁴ Klase: 713-01/11-05/01, ur. broj: 5030104-11-2.

⁵ Iz odluke Europskog suda za ljudska prava u predmetu Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva, §58. (*Hirst v. the United Kingdom (no. 2) [GC]*, no. 74025/01, § 58, ECHR 2005-IX)

⁶ Podnositelj je bio osuđenik za teško kazneno djelo i u vrijeme suđenja služio je zatvorsku kaznu.

⁷ To je broj osoba potpuno lišenih poslovne sposobnosti za 2010. godinu, s time da podaci za 2011. godinu još nisu dostupni.

⁸ Iako se generalno referira na lišenje poslovne sposobnosti, odredbu iz čl. 4. st. 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor treba promatrati u vezi sa odredbom iz čl. 2. st. 1. Zakona o popisima birača (za kojeg je podnositelj također stavio prijedlog ocjene ustavnosti 10. listopada 2011.) koja ograničava biračko pravo za one osobe koje su potpuno lišene poslovne sposobnosti.

iz čl. 4. st. 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor izravno zabranjuje osobama lišenim poslovne sposobnosti da iskoriste aktivno biračko pravo, a iako stavak 2. iste odredbe ne zabranjuje izrijekom tim osobama kandidaturu za izbor zastupnika (pasivno biračko pravo), prema osporenoj odredbi iz čl. 10. toč. 2. citiranog Zakona zastupniku Hrvatskog sabora koji je lišen poslovne sposobnosti prestaje mandat i prije isteka vremena na koje je izabran što znači da izabranom zastupniku koji je lišen poslovne sposobnosti takav mandat ne bi mogao niti početi.

3. Iz prakse Europskog suda za ljudska prava proizlazi da se biračko pravo može ograničiti pojedincu koji ne može procijeniti posljedice svoje odluke i koji ne može donositi svjesne i pravične odluke. Međutim, sadržaj odredbe iz čl. 159. st. 1. Obiteljskog zakona ne bavi se tim kriterijima u postupku za lišenje poslovne sposobnosti nego kriterijima (a) sposobnosti osobe da vodi brigu o sebi, svojim pravima i interesima ili (b) aktivnosti osobe kojima ugrožava prava i interes drugih osoba. Nemogućnost neke osobe da o sebi vodi brigu oko konkretnih životnih interesa ili njezina aktivnost usmjerena konkretnom ugrožavanju neke osobe ne mora imati veze sa njenom aktualnom sposobnošću da procijeni posljedice svoje odluke o nekom drugom interesu ili postupanju ili pak sa mogućnošću da donosi svjesne i pravične odluke. Kada se to dovede u odnos sa biračkim pravom iz čl. 45. st. 1. Ustava RH, ostaje potpuno nejasno iz kojih razloga se smatra da bi uskrata biračkog prava pojedincu potpuno lišenom poslovne sposobnosti bila protektivna mjera kao da bi korištenjem aktivnog biračkog prava mogao naštetiti svojim ili tuđim pravima i interesima. **S obzirom na način ostvarenja biračkog prava ne postoji nikakva mogućnost da osoba s invaliditetom ugrozi svoja ili tuđa prava.** Takav kriterij podjednako se odnosi i na pasivno biračko pravo, jer ne postoji nikakva mogućnost niti da demokratskom političkom participacijom u radu Hrvatskog sabora, izražavanjem mišljenja kao predstavnik građana, osoba s invaliditetom ugrozi svoja prava ili prava drugih, jer bi se na taj način u dvojbu moglo dovoditi i svako političko sudjelovanje drugih zastupnika Hrvatskog sabora.

U tom kontekstu predlagatelji skreću pozornost Ustavnom судu i na činjenicu da je citirana praksa Europskog suda za ljudska prava zastarjela u odnosu na razvoj novog legislativnog principa koji proizlazi iz ranije citirane Preporuke Vijeća ministara EU⁹ koji ističe da **zemlje članice trebaju osigurati da njihova zakonodavstva, na svim razinama, ne sadrže odredbe koje lišavaju osobe s invaliditetom njihovog prava da biraju ili budu birani na izborima.** To je princip kojeg će zasigurno usvojiti i Europski sud za ljudska prava u razvoju daljnje prakse.

Prema tome, lišenje poslovne sposobnosti iz razloga navedenih u članku 159. st. 1. Obiteljskog zakona ne može imati pravni učinak na ograničenje aktivnog ili pasivnog biračkog prava kako to trenutno čini osporenim odredbama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.

4. Ustavna odredba iz čl. 14. propisuje da svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode neovisno, između ostalog i o drugim osobinama. Invaliditet ili zdravstveno stanje mogu se podvesti pod tu kategoriju s obzirom i na čl. 2. st. 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije (NN, 85/2008) koji te dvije osnove taksativno navodi kao osnove na kojima se može počiniti diskriminacija. Osobe lišene poslovne sposobnosti kao osobe s invaliditetom uživaju zaštitu članka 14. Ustava RH. Poslovna sposobnost je pravo osobe da očitovanjem vlastite volje

⁹ CM/Rec(2011)14 od 16.11.2011.

stvara pravne učinke i ono kao osobno pravo svakog pojedinca mora se koristiti bez diskriminacije.

Iako u određivanju pravnih okvira vezanih uz ostvarivanje biračkog prava Republika Hrvatska u odnosu na obaveze iz članstva u Vijeću Europe ima široku marginu slobodne procjene, to ne znači da njezina politika prema biračkom pravu može dovesti i do nepravedne diskriminacije. Podnositelj skreće Ustavnom судu pozornost da iako Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije dopušta mogućnost ograničenja biračkog prava za osuđenike za teška kaznena djela i to samo kao vrstu kaznene sankcije, zakonodavna politika Republike Hrvatske usmjerena je isključivo uskrsati biračkog prava osobama s invaliditetom, čime su one dovedene u neravnopravan položaj pred osuđenicima za kaznena djela. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, primjerice, ne predviđa niti prestanak zastupničkog mandata osobama koje su pravomoćno osuđene za kaznena djela ako je izrečena kazna zatvora kraća od 6 mjeseci ili blaža sankcija (pa čak niti kad se radi o kaznenim djelima protiv službene dužnosti, kaznenim djelima protiv pravosuđa ili pak kaznenim djelima protiv Republike Hrvatske). **Iz takvog zakonodavnog uređenja proizlazi stigmatizirajuća društvena poruka da veće pravo na političku participaciju imaju osuđenici nego što to imaju osobe s invaliditetom.**

5. Osobe s invaliditetom, odnosno osobe oboljele od neke bolesti (osnova zdravstvenog stanja), kada zbog potpunog lišenja poslovne sposobnosti ne mogu iskoristiti aktivno ili pasivno biračko pravo, diskriminirane su i u odnosu na opću populaciju punoljetnih hrvatskih državljana koji to pravo mogu ostvariti. Naime, to je zato što se za pojedince u toj općoj populaciji nikada niti ne propituje njihova aktualna sposobnost da koriste svoja biračka prava kao niti način na koji ta prava ostvaruju, već se pozornost usmjerava isključivo na osobe s invaliditetom ili nekim drugim zdravstvenim stanjem.

Revidirana interpretativna deklaracija o Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije derogira ograničenje kriterijem „mentalne nesposobnosti“ kada je riječ o biračkom pravu, te navodi da **osobe s invaliditetom imaju pravo na univerzalno, jednako, slobodno, tajno i direktno biračko pravo** u skladu sa Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom UN-a i praksom Europskog suda za ljudska prava. To treba uzeti u obzir sa ranije citiranim Preporukom Vijeća ministara EU da **sve osobe s invaliditetom, bilo da imaju tjelesna, senzorna ili intelektualna oštećenja, duševne smetnje ili kroničnu bolest, imaju biračko pravo na jednakoj osnovi s drugima i ne smiju biti lišeni toga prava niti jednim zakonom koji ograničava njihovu poslovnu sposobnost.**

6. Venecijanska komisija smatra da je dostupnost biračkih postupaka i izbornih mesta nužna za ostvarenje univerzalnog prava glasa birača s invaliditetom i prepoznaje mogućnost da se biračima s invaliditetom pruži podrška u glasanju uz poštivanje principa individualnosti. Takav pristup u skladu je sa odredbom iz čl. 12. st. 2. u vezi sa čl. 29.a) Konvencije o pravima osoba s invaliditetom koja naglašava pružanje podrške u ostvarenju prava prepoznajući pravo svim osobama s invaliditetom na poslovnu sposobnost na jednakoj osnovi s drugima. Pružanje podrške osobama s invaliditetom u ostvarenju biračkog prava ne krši princip individualnosti kada je takva pomoć pružena na zahtjev samog birača, na sličan način kao što taj pristup ne krši čitanje biračke liste nepismenom biraču, zaokruživanje kandidata umjesto slijepog birača ili onog koji zbog drugih razloga fizčki sam ne može odabrat kandidata na

glasackom listicu. Dužnost je države regulirati način na koji se takva podrška može pružati; nedostatak takve pravne regulative i isključenje birača predstavlja kršenje njihovih prava.

7. Posebnu pozornost predlagatelji posvećuju i pasivnom biračkom pravu, tj. pravu osobe da se kandidira na biračkim listama. Članak 29.a) Konvencije o pravima osoba s invaliditetom podrazumijeva da osobe s invaliditetom imaju **pravo i mogućnost da glasuju i budu birani** u okviru vlastite participacije u političkom životu. Odredba iz članka 29.a) Konvencije o pravima osoba s invaliditetom ne može se promatrati odvojeno od odredbe iz čl. 12. st. 2. iste Konvencije koja propisuje da države stranke moraju **prihvati da osobe s invaliditetom imaju poslovnu sposobnost na jednakoj osnovi kao i druge osobe u svim aspektima života**. Kako je i Europska unija kao zajednica naroda ratificirala rečenu Konvenciju, logično je da u skladu s time Vijeće ministara EU navodi da **sve osobe s invaliditetom imaju pravo kandidirati se za javnu funkciju na jednakoj osnovi s drugima i ne smiju biti lišene toga prava bilo kojim zakonom koji ograničava njihovu poslovnu sposobnost, kao niti sudskom ili drugom odlukom ili drugom mjerom koja se temelji na njihovom invaliditetu, kognitivnom funkcioniranju ili presumiranom kapacitetu, ili na drugi način**.

Republika Hrvatska nije stavila rezervu na članak 12. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, kao niti na bilo koju drugu odredbu te Konvencije, stoga ne može niti promatrati članak 29.a) odvojeno od članka 12. već obje odredbe mora uzeti u obzir u njihovom međuodnosu.

Osobe s invaliditetom imaju pravo, s obzirom na odredbu iz čl. 12. st. 3. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom **primiti podršku u ostvarenju svoje poslovne sposobnosti, dakle i u ostvarenju svojeg pasivnog biračkog prava**. Nužnost pružanja podrške osobama s invaliditetom u ostvarenju poslovne sposobnosti naglašena je i dosadašnjom praksom Odbora za osobe s invaliditetom Ujedinjenih naroda u ocjeni nacionalnih izvješća o provedbi same Konvencije.¹⁰

Države stranke međunarodnih sporazuma, prema tome, dužne su osigurati da je izborno zakonodavstvo uspostavljeno na način koji dopušta osobama s invaliditetom sudjelovanje u političkom životu na koje ne može utjecaj imati bilo kakvo lišenje poslovne sposobnosti. Prema tome, **države stranke dužne su donijeti zakone kojima se regulira i izvršenje mandata javne funkcije od strane neke osobe jer se participaciju u političkom životu ne može ograničiti lišenjem poslovne sposobnosti**. Republika Hrvatska, kao visoka ugovorna strana međunarodnih sporazuma, ne može izostanak pravne regulative koristiti kao opravdanje za kršenje prava svojih građana na političku participaciju, već se sa posebnom pažnjom treba posvetiti regulaciji izbornog zakonodavstva i izvršenja mandata javnih funkcija.

8. Ustavnom odredbom iz čl. 16. st. 1. propisano je da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Dakle, biračko pravo iz čl. 45. st. 1. Ustava RH nije absolutno i može se ograničiti, pri čemu valja primijeniti i test razmjernosti priopisan čl. 16. st. 2. Ustava RH. Međutim, kada se promatraju citirani međunarodni propisi, tada se određuje da opseg ograničenja u sebi ne

¹⁰ V. Zaključne opservacije Odbora za prava osoba s invaliditetom Ujedinjenih naroda u odnosu na Kraljevinu Španjolsku, CRPD/C/ESP/CO/1 od 19.10.2011.

može sadržavati razloge koji su utemeljeni na invaliditetu i presumiranoj kognitivnoj (poslovnoj) sposobnosti pojedinaca.

Odredba iz čl. 16. st. 1. Ustava RH navodi socijalne indikacije za ograničenje slobode i prava. **Ustavna norma ne navodi da se prava i slobode nekog pojedinca mogu ograničiti zbog vitalnih indikacija, dakle radi zaštite njega samog**, pa svejedno lišenje poslovne sposobnosti takvog pojedinca za posljedicu ima nemogućnost korištenja aktivnog i pasivnog biračkog prava. Također, osporenim odredbama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor **nije naveden konkretan interes zaštite sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje koji bi opravdao isključenje aktivnog i pasivnog biračkog prava osobama s invaliditetom**. **U sudskoj praksi, mišljenje jednog liječnika psihijatra o poslovnoj nesposobnosti neke osobe za posljedicu može imati njenu potpunu nemogućnost za participaciju u političkom životu**, a ocjena liječnika psihijatra ne mora imati nikakve veze sa njegovim razumijevanjem pravnog poretka, javnog morala i zdravlja već ima veze sa standardiziranim postupcima u psihijatrijskoj praksi.

Predlagatelji smatraju da osporene odredbe Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor ne mogu proći niti test razmjernosti iz čl. 16. st. 2. Ustava RH zato što se iz tih odredaba **ne može ispitati razmjer potrebe za ograničenjem prava u svakom pojedinom slučaju**. Zakonska norma lišenja poslovne sposobnosti, kada je to lišenje potpuno, blanketna je i automatski se primjenjuje na prava u drugim zakonima, ovdje konkretno na prava iz Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. Automatsku primjenu nije nikada moguće razmjerno ispitati, tim više što ograničenje biračkog prava nema niti mogućnost sudskog ispitivanja neovisno o sudskom postupku za lišenje/vraćanje poslovne sposobnosti općenito.

Također, predlagatelji skreću pozornost Ustavnog suda na praksu Europskog suda za ljudska prava (iz predmeta Kiss protiv Mađarske, § 42), koja ukazuje da ako se ograničenje fundamentalnih prava odnosi na osobe koje su u povijesti bile izložene značajnoj stigmi, kao i one sa duševnim smetnjama ili intelektualnim teškoćama, **margina slobodne procjene neke države znatno je uža i za svako ograničenje moraju postojati razmerni razlozi**. Nadalje, razlog za takav pristup Europski sud za ljudska prava nalazi upravo u činjenici da su takve grupacije ljudi u povijesti bile izložene predrasudama sa dugotrajnim posljedicama, što je rezultiralo njihovim socijalnim isključivanjem. **Upravo takve predrasude**, navodi Sud, **mogu dovesti do zakonodavne stereotipizacije koja sprječava individualiziranu evaluaciju njihovih kapaciteta i potreba**.

9. Predlagatelji ukazuju Ustavnom суду i na društvena kretanja koja su od utjecaja na donošenje odluke o pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.

U prvom redu, čl. 12. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom stvara sasvim novu paradigmu u pristupu konceptu poslovne sposobnosti, a kako je taj nadzakonski dokument u Republici Hrvatskoj na snazi to je cjelokupni sustav lišavanja poslovne sposobnosti kroz zakonodavstvo i praksu protivan toj Konvenciji. To iz razloga što se od zemalja pristupnica traži da svim osobama s invaliditetom priznaju jednako pravo na poslovnu sposobnost, a protektivne mjere kroz sustav supstitucijskog donošenja odluka (skrbništva) za osobe s invaliditetom zamijene sustavom podrške u donošenju odluka. Prema tome, sustav lišenja

poslovne sposobnosti trebalo bi u potpunosti napustiti i osigurati provedbu pravnih mehanizama koji će poštivati osobnost, autonomiju i pravo na samoodređenje osoba koje imaju poteškoća u donošenju životnih odluka sa naglaskom na razvoj sustava podrške. Valja imati na umu da tome u suprotnosti nije odredba iz čl. 12. st. 4. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom koja govori o zaštitnim mehanizmima vezanim uz ostvarivanje poslovne sposobnosti, s obzirom da su to mjere koje se odnose na sustav podrške pri donošenju odluka kako bi se izbjeglo da takav sustav, samo pod drugaćijim nazivnikom, proizvodi učinak sustava supstitucijskog donošenja odluka.

S obzirom da je Konvencija o pravima osoba s invaliditetom relativno nov međunarodni izvor zaštite ljudskih prava i da su ga mnoge zemlje tek nedavno ratificirale, a to se odnosi i na zemlje članice Vijeća Europe, principi iz čl. 12. Konvencije nisu se stigli odraziti u stečevini i pravnoj praksi kako Vijeća Europe u cijelini tako i pojedinih zemalja članica. Tako će se nužno morati razviti i nova stajališta Europskog suda za ljudska prava, što će ovisiti o priljevu novih, uz tematiku specifično vezanih predmeta. Međutim, pojedina kretanja već su vidljiva i to posebice u kontekstu Revidirane interpretativne deklaracije Venecijanske komisije o Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima i Preporuke Vijeća ministara o sudjelovanju osoba s invaliditetom u političkom i javnom životu koje su citirane pod toč. II. ovog prijedloga kao mjerodavni međunarodni pravni izvori.

Također, postojeća i ograničena praksa Europskog suda za ljudska prava ne sprječavaju Republiku Hrvatsku da u potpunosti provede principe koje je preuzeila kao visoka ugovorna stranka pred drugim međunarodnim pravnim instrumentima, s obzirom da i čl. 60. Europske konvencije o ljudskim pravima i temelnjim slobodama navodi da se **ništa u toj Konvenciji neće tumačiti kao da ograničava ili ukida bilo koje ljudsko pravo i temeljnu slobodu koji su priznati zakonima neke visoke ugovorne stranke ili bilo kojim drugim sporazumom kojega je ona stranka**.

Valja ovim kretanjima dodati i komentar Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom kako su „**u zemljama koje su potpisale Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom u tijeku inicijative za razmatranje prava osoba s intelektualnim i mentalnim teškoćama na glasovanje.**“¹¹

O potrebi reforme u sustavu skrbništva za odrasle osobe kao i priznavanja aktivnog biračkog prava osobama koje su potpuno lišene poslovne sposobnosti afirmativna stajališta ima i akademska zajednica. Tako je prof. dr. Dubravka Hrabar sa Katedre za obiteljsko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu podržala raniju inicijativu predlagatelja udruge Sjaj da se promjenama u čl. 45. st. 1. Ustava Republike Hrvatske omogući aktivno biračko pravo osobama potpuno lišenim poslovne sposobnosti naglasivši da recentni europski dokumenti imaju pozitivan odnos prema osobama lišenim poslovne sposobnosti.¹² Taj predlagatelj, upravo s obzirom na dopune stavova na razini Vijeća Europe proširuje svoju inicijativu i na pasivno biračko pravo, sada pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.

¹¹ V. Izvješće Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2010. godinu, str. 35.

¹² V. Zapisnik za 43. sjednice Odbora za Ustav, Poslovnik i Politički sustav Hrvatskog sabora od 23. veljače 2010. godine.

Vlada Republike Hrvatske i sama ističe da temeljem čl. 140. Ustava Republike Hrvatske **nema prepreka da se čl. 12. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom izravno primjenjuje u Republici Hrvatskoj**¹³ s obzirom da je ta Konvencija u cijelosti na snazi i da kao takva čini dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i po pravnoj je snazi iznad zakona. Prema tome, Ustavni sud Republike Hrvatske na temelju ovlasti koje ima po Ustavnom zakonu o Ustavnom суду Republike Hrvatske može u odlukama koje se odnose na ocjenu ustavnosti zakona izravno primijeniti principie iz čl. 12. citirane Konvencije, na što predlagatelji ukazuju.

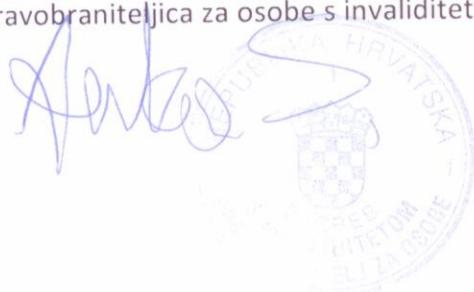
Također, na nacionalnoj razini **postoji svojevrstan društveni konsenzus** po pitanju omogućavanja biračkog prava osobama s invaliditetom u skladu sa Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom koji je istaknut u Platformi 112 organizacija civilnog društva.¹⁴

10. Predlagatelji skreću Ustavnom судu pozornost da je dana 10. listopada 2011. godine podnio istome prijedlog za ocjenu suglasnosti odredaba Zakona o popisima birača sa Ustavom i zakonom prema kojima se osobe potpuno lišene poslovne sposobnosti ne vode na popisima birača.

11. Slijedom svega navedenog predlagatelji traže od Ustavnog suda da pokrene postupak za ocjenu suglasnosti osporenih odredaba Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor sa Ustavom i zakonom te navedene odredbe ukine.

Predlagatelji:

Anka Slonjšak,
Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom



Kristijan Grđan,
koordinator Sjaja – udruge za društvenu afirmaciju osoba s duševnim smetnjama



¹³ Supra bilješka 4.

¹⁴ Platformu 112 čine B.a.B.e., Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje (CESI), Centar za LGBT ravnopravnost, Centar za mirovne studije (CMS), Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, Documenta – Centar za suočavanje s prošlošću, GONG, Kuća ljudskih prava, Pravo na grad, Srpski demokratski forum, Transparency International Hrvatska, Udruga za društvenu afirmaciju osoba s duševnim smetnjama - Sjaj, Udruga za nezavisnu medijsku kulturu, Udruga za promicanje inkluzije, Udruga za promicanje istih mogućnosti, Udruga roditelja djece s posebnim potrebama "Put u život - PUŽ", Udruga za samozastupanje, Zbor istraživačkih novinara, Zelena akcija.

Damjan Janjušević,
izvršni direktor Udruge za samozastupanje



Dragan Zelić,
Izvršni direktor GONG-a

A handwritten signature in blue ink next to the GONG logo.



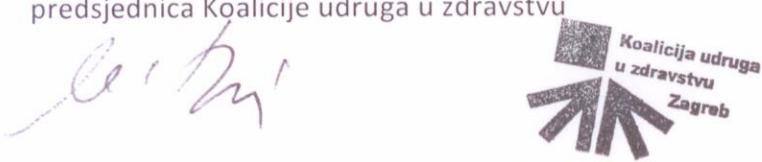
Sanja Sarnavka,
predsjednica udruge B.a.B.e.



Gordan Bosanac,
Centar za mirovne studije



dr. sc. Mensura Dražić,
predsjednica Koalicije udruga u zdravstvu



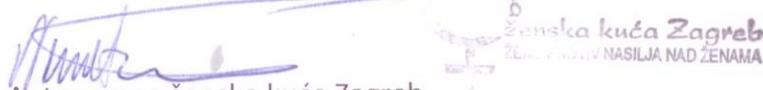
Vesna Mihoković-Puhovski,
predsjednica Forum za slobodu odgoja

A handwritten signature in blue ink next to the logo of the Forum for Freedom of Education.



FORUM ZA SLOBODU ODGOJA
Kralja Držislava 17 | 10000 Zagreb
www.fso.hr | fso@fso.hr

Neva Tolle,
koordinatorica Autonomne ženske kuće Zagreb



Gordana Obradović-Dragišić
izvršna direktorica CESI – Centra za edukaciju, savjetovanje i istraživanje

gda
Stjepanec



Sanja Sarnavka,
predsjednica Upravnog odbora Kuće ljudskih prava

