

VIJEĆE EUROPE

Tajništvo Odbora ministara

Odjel za sporazume za ljudska prava i sjednice

Gosp. Simon Palmer

Avenue de l'Europe

F – 67075 Strasbourg Cedex

Republika Francuska

Zagreb, 17. travnja 2012.

Poštovani gosp. Palmer,

od 4. do 6. lipnja 2012. Odbor ministara održat će svoju 1144. sjednicu za ljudska prava kada će se raspraviti status izvršenja odluka Europskog suda za ljudska prava.

Dana 21. ožujka 2012. Vlada Republike Hrvatske podnijela je akcijski plan Odboru ministara u vezi odluke u predmetu Krušković protiv Hrvatske koju je dana 21. lipnja 2011. donio Europski sud za ljudska prava i koja je postala konačna 21. rujna 2011. godine (predmet br. 46185/08). Opće tajništvo – tajništvo Odbora ministara objavilo je taj akcijski plan 5. travnja 2012. (predmet br. DH – DD(2012)374).

U skladu sa Pravilom 9(2) *Pravila Odbora ministara za superviziju izvršenja odluka i uvjeta nagodbi* (u daljnjem tekstu „Pravila Odbora ministara“), Sjaj – udruga za društvenu afirmaciju osoba s duševnim smetnjama, nacionalna nevladina organizacija, stoga podnosi

KOMUNIKACIJU

o akcijskom planu Republike Hrvatske u vezi odluke u predmetu Krušković protiv Hrvatske koji je podnesen dana 21. ožujka 2012.

Komentari na individualne mjere poduzete od strane Vlade

Vlada je utvrdila da je podnositelj Branko Krušković, nakon što je odluka Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu „ESLJP“) postala pravomoćna, dana 11. studenog 2011. godine zatražio ponovno pokretanje upravnih postupaka za priznanje očitstva na temelju odluke ESLJP-a u Matičnom uredu. Međutim, očito je kako je Matični ured odbio ponovno pokretanje postupka; stoga je Ministarstvo uprave poništilo tu odluku i vratilo predmet u ponovni postupak. Predmet u upravnom postupku je još u tijeku, dok građanski postupak za utvrđivanje očitstva miruje. Uzevši to u obzir, sada više od tri godine je proteklo otkako podnositelj ne može biti zakonski prepoznat kao roditelj

svojem djeteta, dok Republika Hrvatska nije poduzela nikakve značajne mjere koji bi omogućili priznavanje njegovih prava te je podnositelj i nadalje ostavljen u pravnoj praznini zbog dugotrajnog upravnog postupka. Povreda njegovog prava na privatni i obiteljski život stoga se nastavila i nakon pravomoćnosti odluke ESLJP-a u njegovom predmetu. Prepoznavanje podnositeljevog očinstva ovisi o duljini nacionalnog upravnog postupka na isti način kako je to ovisilo i prije nego što je odluka ESLJP-a postala konačna kao i zbog istih razloga koje je ESLJP utvrdio. Naime, Vlada ne obrazlaže zašto je toliko dugo vremena potrebno da upravna tijela prepoznaju podnositelja kao oca njegovog djeteta.

Nadalje, i značajnije, individualne mjere koje je poduzela Vlada temelje se na istim principima koji su korišteni kao protuargumenti podnositeljevom pravu da mu nacionalne dopuste priznanje očinstva. Vlada je jasno iskazala da se „**očekuje** da će podnositeljev skrbnik dati pristanak za priznanje očinstva koji je podnositelj osobno dao“. U svojoj odluci (§ 39) ESLJP je dao zaključak da nacionalno pravo ne stavlja obvezu relevantnim vlastima koje su za podnositelja odgovorne da pokrenu bilo kakav postupak koji se tiče njegovog očinstva i da posljedično nema nikakvih vremenskih okvira za nacionalne vlasti da odgovore na podnositeljevu tvrdnju da je biološki otac djeteta. Poštivanje podnositeljevog prava na privatni život ne može se podrediti jednostavnim „očekivanjima“ Vlade da će skrbnik donijeti odluku u interesu podnositeljevih prava. Skrbnik će donijeti svaku odluku u skladu sa uputom Centra za socijalnu skrb, ali to ne znači da će sam podnositelj moći priznati očinstvo nad svojim djetetom i, nadalje, nema garancije da će skrbnik uopće donijeti odluku u korist podnositeljevih roditeljskih prava. Pozitivna obveza države da poštuje privatni i obiteljski život pojedinaca, stoga, ne može biti podložna običnim očekivanjima nacionalnih vlasti već moraju biti uspostavljenije primjerene mjere koje se temelje na nacionalnom zakonodavstvu i imaju vremenska ograničenja.

Nacionalno zakonodavstvo, nadalje, ne dopušta podnositelju mogućnost da svojem skrbniku dade obvezatne upute. Podnositelj može, međutim, u skladu sa čl. 179. st. 2. Obiteljskog zakona¹ izraziti svoje mišljenje i skrbnik je dužan njegovo mišljenje razmotriti prije donošenja odluke u njegovo ime. U tom kontekstu, odluka podnositeljevog skrbnika može biti i različita od onoga što Vlada „očekuje“. U svjetlu ove odluke, Sud je utvrdio da država nije ispunila svoju pozitivnu obvezu da **poštuje** podnositeljevo pravo na privatni i obiteljski život (§ 44). Odbor ministara treba imati na umu da je praksa ESLJP-a utvrdila kako glagol „poštivati“ znači više od „priznati“ ili „razmotriti“ (u predmetu *Folgerø i dr. protiv Norveške*, § 84(c), br. 15472/02). Kada se taj princip primjeni na okolnosti podnositeljevog slučaja, pravo podnositelja na poštivanje njegovog privatnog i obiteljskog života šire je od njegove pravne mogućnosti da skrbnik razmotri njegove upute; stoga, rečena odredba Obiteljskog zakona nema svrhu poštivati podnositeljev privatni i obiteljski život i ne predstavlja primjerenu zaštitu u tom smjeru.

Republika Hrvatska nije poduzela značajne mjere za poštivanje podnositeljevog prava na privatni i obiteljski život i, nadalje, nije koristila niti druge mjerodavne međunarodne pravne instrumente u konkretnom slučaju. Naime, Republika Hrvatska ratificirala je Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom Ujedinjenih Naroda u cjelosti (u daljnjem tekstu „UN Konvencija“).² Čl. 12. st. 2. UN Konvencije propisuje da „Države stranke će prihvatiti da sobe s invaliditetom imaju pravnu i poslovnu sposobnost na jednakoj osnovi kao i druge osobe u svim aspektima života.“ Čl. 140 Ustava Republike

¹ NN, br. 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 57/11, 61/11

² NN MU, br. 6/07, 5/08.

Hrvatske³ propisuje da su međunarodni ugovori dio nacionalnog pravnog sustava i da su iznad zakona. U svrhu parlamentarne rasprave o Izvješću o radu Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2010. godinu, Vlada Republike Hrvatske očitovala se Hrvatskom saboru 12. svibnja 2011. godine i istaknula da je UN Konvencija kao međunarodni dokument ratificirana u skladu sa Ustavom i da nema prepreka njenoj izravnoj primjeni u pravnoj praksi pa čak i prije nego što se poduzmu bilo kakve mjere za promjene zakonodavstva.⁴ U tom kontekstu nije bilo niti prepreka da nadležni Matični ured prepozna podnositelja kao roditelja njegovog djeteta kroz izravnu primjenu čl. 12. st. 2. UN Konvencije, posebice kada se uzme u obzir da se analogni princip trebao koristiti i kod primjene odluke ESLJP-a.

Prema tome, poduzete individualne mjere i dalje prerpeturaju kršenje prava koje je utvrđeno odlukom ESLJP-a u konkretnom slučaju.

Komentari na generalne mjere poduzete od strane Vlade

Vlada ponavlja argumente koji se tiču uloge skrbnika koji može prepoznati očinstvo ili majčinstvo u ime šticećenika na temelju domaćeg prava. Međutim, odluke skrbnika nisu sigurne i jasno je iz podneska Vlade da Vlada zapravo niti ne zna kakav može biti pravni učinak odluka skrbnika u ovom kao i sličnim slučajevima. Kako je očito, Vlada samo „očekuje“ da će skrbnici poštivati pravo na privatni i obiteljski život pojedinaca lišenih poslovne sposobnosti, ali ne poduzima, i ne namjerava poduzeti, bilo kakve reforme namijenjene osiguravanju da nacionalni pravni sustav korespondira sa međunarodnim principima zaštite ljudskih prava. Vlada samo ponavlja odredbe domaćeg prava koji su se dokazali, sukladno postojećoj praksi ESLJP-a, kao neučinkoviti u zaštiti prava osoba s invaliditetom i koji su doveli do teških kršenja ljudskih prava (v. odluke u predmetima X protiv Hrvatske (br. 11223/04, konačno 1. prosinca 2008) te X. i Y. protiv Hrvatske (br. 5193/09, konačno 3. veljače 2012.).

Vlada tvrdi da „*Problem u slučaju podnositelja nastao je iz činjenice da upravna tijela nisu na ispravan način primijenila odredbe domaćeg prava na i da su propustila dopustiti podnositeljevom skrbniku da sudjeluje u postupcima za priznavanje podnositeljevog očinstva.*“ Međutim, u postupku pred ESLJP-om, Vlada je tvrdila da se „*očinstvo može utvrditi jedino u sudskom postupku putem analize DNK.*“ Nadalje, Vlada je objasnila da „*Postupci za utvrđivanje podnositeljevog očinstva pred redovnim sudom su pokrenuti i još su u tijeku*“ (§ 27).

ESLJP je u svojoj odluci o podnositeljevom slučaju utvrdio da:

- 1) prema relevantnom domaćem pravu podnositelj nije imao mogućnost dati bilo kakvu izjavu o očinstvu nad svojim djetetom. Kao osoba lišena poslovne sposobnosti nije mu bilo dopušteno poduzeti bilo kakav postupak za utvrđivanje očinstva. **U tom smislu bio je potpuno ovisan o postupanju nadležnog centra za socijalnu skrb** (§ 33);
- 2) podnositelj ima **vitalni interes**, zaštićen Konvencijom, za utvrđenje biološke istine o važnom aspektu njegovog privatnog i obiteljskog života kao i za njezino zakonsko prepoznavanje (§ 34);

³ NN, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 79/10, 85/10.

⁴ Mišljenje Vlade RH na Izvješće o radu Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2010. godinu upućenu Predsjedniku Hrvatskog sabora od 12. svibnja 2011. (klasa: 713-01/11-05/01, ur. broj: 5030104-11-2).

3) podnositelj **nije imao mogućnost** priznati očinstvo pred nacionalnim vlastima ili pokrenuti bilo kakav postupak da bi dokazao svoje očinstvo (§ 35).

U svojem akcijskom planu Vlada je navela:

„U skladu sa člankom 162 Obiteljskog zakona, skrbnik se imenuje osobi lišenoj poslovne sposobnosti. Skrbnik je dužan voditi brigu o štíćenikovoј osobi, njegovim/njezinim pravima i obezama, njegovoj/njezinoj dobrobiti, jednako kao i poduzimati radnje namijenjene osposobljavanju štíćenika za samostalan život i rad. Skrbnik zastupa štíćenika. Osoba lišena poslovne sposobnosti ne može davati izjave koje imaju utjecaja na njihov osobni život (uključujući izjave o priznanju očinstva ili majčinstva). Međutim, ako skrbnik odobri takvu izjavu koju je dao štíćenik, izjava će imati pravni učinak.“

Članak 162. Obiteljskog zakona propisuje da skrbnika imenuje nadležni centar za socijalnu skrb. Stoga, u konkretnom slučaju, kao i u sličnim slučajevima koji se tiču priznanja očinstva ili majčinstva, odnosni pojedinci bit će **u potpunosti ovisni o radnjama nadležnih centara za socijalnu skrb**.

Vlada nadalje tvrdi „da je očito kako je povreda u ovom slučaju individualne prirode te da (osim javne objave presude) nikakve generalne mjere nisu potrebne da bi se osigurala potpuna suglasnost sa konvencijskim standardima izraženim u sudskoj odluci“. Nadalje, Vlada zaključuje da „u odnosu na generalne mjere, država smatra da s obzirom na **prirodu povrede** nikakve dodatne generalne mjere nisu nužne za izvršenje odluke ESLJP-a u ovom slučaju.“

Zaključak Vlade o prirodi te povrede, koja je počinjena na štetu osobe s invaliditetom, suprotan je praksi ESLJP-a. Odlukom u predmetu X protiv Hrvatske ESLJP je ponovio da je „dobro uspostavljenom praksom Suda naglašeno kako zajedničko uživanje odnosa između roditelja i djeteta predstavlja temeljni element obiteljskog života“ (§ 36). Nadalje, u predmetu podnositelja ESLJP je zaključio da podnositelj ima **vitalni interes u utvrđivanju biološke istine o važnom aspektu njegovog privatnog i obiteljskog života kao i za njezino zakonsko prepoznavanje**. Pojam „zakonsko prepoznavanje“ ne znači samo zauzimanje očekivanja prema skrbnicima da donose ispravne odluke u ime pojedinaca o čijim se vitalnim interesima radi, već da postoje instrumenti **propisani zakonom** sa zaštitnim i drugim mjerama koje korespondiraju kvaliteti koju zahtjeva Konvencija. Prema tome, priroda ove povrede relevantna je za sve ljude u sličnim situacijama i treba se uzeti u obzir ozbiljno; te činjenice stavljaju obavezu državi da provede generalne mjere namijenjene poštivanju prava na privatni i obiteljski život pojedinaca.

Suprotno svojim argumentima u konkretnom slučaju da su odredbe Obiteljskog zakona zadovoljavajuće i da nisu potrebne nikakve generalne mjere za izvršenje odluke ESLJP-a u ovom slučaju, Vlada je svjesna da su reforme sustava skrbništva za odrasle osobe nužne. U svojem **Inicijalnom izvješću o primjeni Konvencije o pravima osoba s invaliditetom** pred Odborom za prava osoba s invaliditetom Ujedinjenih Naroda,⁵ Vlada je podnijela slijedeće:

„58. Strategija za razvoj sustava socijalne skrbi u Republici Hrvatskoј od 2011 do 2016., usvojena u travnju 2011, predviđa slijedeće mjere:

⁵ CRPD/C/HRV/1, 27. listopada 2011.

*Poboljšanje rada sustava socijalne skrbi u sferi zaštite obiteljskog prava kroz poboljšanje materijalnih i proceduralnih odredaba Obiteljskog zakona, i preciznijeg određivanja pitanja nadležnosti, **unutar čega se predviđa poboljšavanje pravnih odredaba vezanih uz skrbništvo za odrasle osobe, namijenjeno poštivanju njihovih ljudskih prava, s rokom provedbe do 2012.***

*59. Radna skupina za pripremu analize učinaka primjene Obiteljskog zakona i za davanje preporuka za njegovo poboljšanje uspostavljena je na razini MOBMS-a. ... **Radna skupina opazila je potrebu za poboljšanjem pravne regulative u području instituta skrbništva, kako bi se zaštitila prava osoba lišenih poslovne sposobnosti i u potpunosti harmonizirala sa zahtjevima UN CRPD-a.** Kompleksnost regulative u tom području na normativnim, institucionalnim i provedbenim razinama zahtjevat će sistematski i dugoročan rad kako bi se postigli zadovoljavajući učinci primjene.“*

Ništa od navedenih aktivnosti do sada nije poduzeto na nacionalnoj razini.

Zaključak

Uzimajući u obzir individualne i generalne mjere, smatramo da argumenti Vlade nisu zadovoljavajući. Stoga Odboru ministara preporučamo da:

- 1) u odnosu na individualne mjere, u skladu sa Pravilom 7(1) Pravila Odbora ministara, predmet Krušković protiv Hrvatske stavlja na dnevni red svake sjednice Odbora koja se tiče ljudskih prava sve dok individualne mjere ne zadovolje zahtjeve iz Konvencije;
- 2) u odnosu na opće mjere zatraži akcijski plan od Vlade o mjerama koje su poduzete ili planirane da bi se omogućilo roditeljima s invaliditetom da pravno priznaju svoju biološku djecu.

Kristijan Grđan, v.r.

Koordinator Sjaja – udruge za društvenu afirmaciju osoba s duševnim smetnjama