



KUĆA  
LJUDSKIH  
PRAVA  
ZAGREB

## ANALIZA

# IZAZOVI ZA VLADAVINU PRAVA U KONTEKSTU LJUDSKIH PRAVA

UZ OSVRT NA IZVJEŠĆE EUROPSKE KOMISIJE  
O VLADAVINI PRAVA ZA 2021., POGLAVLJE ZA HRVATSKU





**ANALIZA IZAZOVA  
ZA VLADAVINU PRAVA  
U KONTEKSTU LJUDSKIH  
PRAVA** uz osvrt na Izvješće  
Europske komisije o vladavini  
prava za 2021., Poglavlje  
za Hrvatsku

dr. sc. Nika Bačić Selanec  
LLM (UMich), Phd (UniZg)  
Poslijedoktorandica na Katedri za europsko javno pravo  
Sveučilište u Zagrebu – Pravni Fakultet  
[nika.bacic@pravo.hr](mailto:nika.bacic@pravo.hr)



---

## UVOD

Svrha je ovog rada identificirati i analizirati izazove za vladavinu prava u Republici Hrvatskoj u područjima koja se preklapaju sa zaštitom ljudskih prava. Analiza se provodi u kontekstu Mehanizma vladavine prava Europske komisije s posebnim osvrtom na posljednji Izvještaj Europske komisije o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku.<sup>2</sup>

U radu će se, prije svega, definirati osnovni koncept ‘vladavine prava’ u pravnom sustavu Europske unije te objasniti međudodnos i povezanost tog koncepta s poštivanjem ljudskih prava, ali i demokracijom kao temeljnim vrijednosnim postavkama Europske unije.<sup>3</sup> Na taj će se način pružiti teorijska i doktrinarna pozadina potrebna za razumijevanje i daljnju analizu konkretnih problema vezanih uz vladavinu prava u hrvatskoj institucionalnoj praksi. U ostatku rada zatim će se identificirati i kritički analizirati nekoliko takvih problema, prije svega onih problema na koje se osvrću izvješća Europske komisije, a odnose se na područje pravosuđa ili na pitanja učinkovitosti djelovanja hrvatskih institucija te međuinstitucijskih odnosa u okviru sustava kočnica i ravnoteža (‘checks and balances’).

---

## DEFINIRANJE VLADAVINE PRAVA I POVEZANOST S POŠTIVANJEM LJUDSKIH PRAVA

Vladavina prava smatra se ‘političkim idealom’<sup>4</sup> odnosno ‘idealom konstitucionalizma’ koji je inherentan liberalno demokratskim, odnosno ustavno demokratskim poretcima.<sup>5</sup> U tom se smislu smatra i vrijednosnim preduvjetom funkcioniranja pravnog poretka Europske unije čije se poštivanje zahtjeva, kako od institucija same Unije, tako i od država članica.<sup>6</sup>

Zbog svoje idealne naravi, učinkovitost vladavine prava kao pravnog koncepta uvjetovana je prethodnim definiranjem konkretnih načela koje se smatraju njezinim sastavnim dijelom, a koje mogu biti predmet pravnih i politoloških analiza.

U sklopu prava Europske unije su, do nedavno, sadržaj i točne konture koncepta vladavine prava u pravilu pripadale u domenu nacionalnih ustavnih doktrina, a na europskoj se razini u rijetkim slučajevima korištenja vladavina prava oslanjala na zajedničke ustavne tradicije država članica.<sup>7</sup> Ipak, ponukana porastom autokratskih tendencija i zbivanjima u nekim državama članicama, prije svega Mađarskoj i Poljskoj, institucije

Europske unije su u posljednjih nekoliko godina detaljnije razradile i utvrdile vlastiti standard vladavine prava kao autonoman supranacionalni koncept. Stoga se osnovno značenje vladavine prava danas smatra jednakim u čitavoj Europskoj uniji neovisno o tome što 'države članice i dalje mogu imati različite nacionalne identitete, pravne sustave i tradicije.'<sup>8</sup>

Tako je u izvješću o vladavini prava za 2020. godinu Europska komisija ponudila *definiciju* tog koncepta oslanjajući se na načela koja su kroz svoju praksu postepeno priznali i Sud Europske unije i Europski sud za ljudska prava te uzimajući u obzir i mišljenja i preporuke Venecijanske komisije pri Vijeću Europe. Na razini eu, vladavina prava je danas definirana kao temeljna vrijednost i ustaljeno načelo europskog pravnog poretka koje zahtjeva 'da sva tijela javne vlasti uvijek djeluju u okviru ograničenja utvrđenih zakonom, u skladu s vrijednostima demokracije i temeljnih prava te pod nadzorom neovisnih i nepristranih sudova.'<sup>9</sup> Konkretno, pod europsku definiciju vladavinu prava potpadaju sljedeća *načela*:

- *zakonitost*, koja podrazumijeva transparentan, odgovoran, demokratski i pluralistički postupak donošenja zakona,
- *pravna sigurnost*,
- *zabrana proizvoljnog izvršenja izvršnih ovlasti*,
- *djelotvorna sudska zaštita* koju osiguravaju *neovisni i nepristrani sudovi* i djelotvorno sudsko preispitivanje, uključujući *poštovanje temeljnih prava*,
- *dioba vlasti* i
- *jednakost pred zakonom*.<sup>10</sup>

Iz navedene liste proizlazi kako se, u pravu Europske unije, vladavina prava sastoji od proceduralnih i formalnih aspekata koji se odnose na načela institucionalnog postupanja (poput osiguravanja načela zakonitosti i pravne sigurnosti, zaštite od arbitrarnosti postupanja izvršne vlasti, odvojenost grana vlasti i sustav međusobnih kočnica i ravnoteža, ili pak pravo na učinkovito pravno sredstvo i pravično suđenje pred nezavisnim i nepristranim sudom), ali i supstantivnih pravnih vrijednosti poput zaštite temeljnih ljudskih prava i jednakosti, koje u svojoj srži imaju dostojanstvo i slobodu pojedinaca.

U tom smislu valja naglasiti kako formalna i proceduralna načela, iako su već sama po sebi temeljna pravna jamstva, u konstelaciji vladavine prava u konačnici služe i apsolutno su neodvojiva od supstantivnih vrijednosti liberalno demokratskih poredaka.<sup>11</sup> Time se u središte ustavnog koncepta vladavine prava stavlja prava i slobode pojedinaca naspram djelovanja javne vlasti.

U pravnoj se teoriji takav pristup često naziva ‘*supstantivnom vladavinom prava*’ prema kojoj sadržaj i kvaliteta prava nisu isključivo formalni i proceduralni odnosno nisu vrijednosno neutralni, već uključuju liberalne postavke ustavnih demokracija poput slobode i dostojanstva pojedinaca, zaštitu ljudskih prava te socijalnu pravdu.<sup>12</sup> U tom smislu, za razliku od ‘dobre’ inačice, ona ‘loša’ vladavina prava uopće se ne može smatrati ustavnim konceptom ‘vladavine prava’.<sup>13</sup>

I uistinu, u ustavnopravnoj se teoriji vladavina prava smatra civilizacijskim dostignućem liberalne demokracije koje je neodvojivo povezano i sa demokracijom i sa zaštitom ljudskih prava, i upravo se takvom pristupu priklonila i Europska unija.<sup>14</sup>

Preduvjet liberalnog koncepta ‘vladavine prava’ jest pravni poredak koji je ne samo ‘demokratski’, već inherentno liberalno demokratski. U tom smislu, ‘liberalna’ značajka demokratskog poretka uvjetovana je upravo zaštitom pojedinca ili skupine pojedinaca kao manjine naspram vladajuće demokratski legitimirane većine – zaštitom njihove jednakosti, slobode i dostojanstva koji su u širem smislu razrađeni kroz garanciju temeljnih ljudskih prava (uključujući i prava manjina). Drugačije rečeno, vladavina prava, (liberalna) demokracija i poštivanje ljudskih prava su isprepletene i međusobno uvjetovane vrijednosti. Šteta nanosena jednom od njih nužno dovodi do dubokih poremećaja u funkcioniranju ostalih, čime se mijenja sama konfiguracija i suštinski oblik pravnog poretka.<sup>15</sup>

Primjerice, vladavina prava ne postoji bez oslonca na *demokraciju*. No, demokracija u smislu ustavne ili liberalne demokracije nikako nije isključivo provođenje volje većine, već nužno podrazumijeva protutežu volji većine i zaštitu manjina te u konačnici i samog pojedinca od vladajuće većine, i to upravo kroz sustav vladavine prava i zaštitu *ljudskih prava*. Demokracija bez vladavine prava koja učinkovito štiti ljudska prava dovodi do većinskog oblika demokracije odnosno autokratskog režima.<sup>16</sup> Jedna od najstarijih mudrosti ustavnopravne doktrine jest da pravni poredak koji isključivo provodi ili se pretežno oslanja na volju većine, čak i ako je takva većina demokratski legitimirana, vrlo lako prelazi u ‘tiraniju’.<sup>17</sup> Upravo su stoga unutar sustava ‘ustavnih demokracija’/ ‘liberalnih demokracija’ / (supstantivne) ‘vladavine prava’ ugrađeni mehanizmi kojima se štite prava manjine naspram većine kroz zaštitu ljudskih prava. Sama ‘ustavnost’ i sam koncept (supstantivne) ‘vladavine prava’ neodvojivo je povezan s zaštitom prava pojedinca/ manjine naspram vladajuće većine.<sup>18</sup>

Ako u potpunosti želimo pojednostaviti pravnu teoriju, *svrhu* vladavine prava možemo razumjeti kao *održavanje ravnoteže* između te dvije strane spektra i suprotstavljenih interesa

manjine i većine. Demokracija u svojoj suštini predstavlja volju vladajuće većine te se u sustavu vladavine prava nalaze s jedne strane spektra, dok se ljudska prava i zaštita manjina u tom sustavu nalaze s druge strane spektra kao 'demokratska kontrola'.

*Metoda* koncepta vladavine prava, u održavanju ravnoteže, jest *ograničiti djelovanje 'jače strane'* u tom ustavno-demokratskom odnosu, a to su izvršne i zakonodavne vlasti koje štite interese većine. Zaštita se postiže 'protuvećinskim' mehanizmima demokratskog nadzora koji posredno ili neposredno služe zaštiti interesa pojedinca i manjina. Ti su mehanizmi prije svega sudovi, zatim neovisna tijela za kontrolu i zaštitu ljudskih prava poput pučkih pravobranitelja, pluralistički mediji izvan kontrole državne vlasti i nevladin sektor odnosno civilno društvo. Međuodnos između svih tih aktera, i njihova međusobna kontrola, ravnoteža, 'ples' teže i protuteže čine bit sustava 'kočnica i ravnoteža'. Preveliki utjecaj aktera koji zastupaju većinu na aktere koji štite manjinu imaju pogubne učinke na balans koji je potreban za održavanje vladavine prava.

Autokratski tipovi poredaka kakvima danas svjedočimo u nekim državama članicama eu, često samoprovani 'liberalno' demokratskim sustavima, pozivaju se upravo na volju naroda i nacionalističke političke propagande u postupku razmontiranja mehanizama kontrole moći vladajućih (sudstvo, mediji, nevladin sektor). Takvi se sustavi, u teoriji, uopće ne mogu smatrati ustavnim demokracijama.

Kada govorimo o konkretnom *odnosu vladavine prava i poštivanja ljudskih prava*, oni su dakle nužno međuovisni i isprepleteni u održavanju supstantivnog ideala ustavne demokracije. No, valja odmah napomenuti kako svaka povreda ljudskih prava ne podrazumijeva automatski i povredu vladavine prava. Dokle god se pojedinačne povrede ljudskih prava u pravilu reguliraju, preveniraju, sankcioniraju ili ispravljaju unutar okvira pravnog poretka<sup>19</sup>, ne možemo govoriti da takve povrede, neovisno o njihovoj težini, nužno dovode do prijetnje vladavini prava. Da bi se smatrale povredama koje utječu na vladavinu prava u nekom državnom pravnom poretku, povrede ljudskih prava moraju biti sustavne, opetovane ili periodične s tendencijom stvaranja, održavanja ili jačanja loše prakse, i to osobito u područjima koja su usmjerena na najosjetljivije aktere unutar sustava vladavine prava liberalnih demokracija ili onih aktera čija je uloga da ih zaštite, poput manjina, medija, sudova ili pak nezavisnih institucija i nevladinog sektora.

Takva je praksa posebice vidljiva u državama poput Mađarske ili Poljske u kojima već godinama svjedočimo jačanju autokratskih režima nespojivih s vrijednosnim osnovama Eu-



ropske unije kojoj pripadaju. Očigledno područje preklapanja problema vladavine prava i povrede ljudskih prava koje je vidljivo iz primjera iz tih država je, primjerice, slučaj nasilnog umirovljavanja sudaca koje je Sud eu proglasio povredom zabrane diskriminacije temeljem dobi.<sup>20</sup> No, mimo samo povrede temeljnih prava, takve su mjere imala dublje suštinske učinke na vladavinu prava i ulogu sudova u osiguravanju ravnoteže između manjinskih prava i tendencija vladajuće većine.

Na posredan način, zaštita ljudskih prava je *pozadinski cilj svakog elementa* vladavine prava, čak i 'isključivo' institucionalnih pitanja koja naočigled nemaju takvu poveznicu s pravima pojedinaca, no možemo ih vezati uz pravo na dobru administraciju i učinkovitu upravu.<sup>21</sup>

S druge strane, postoje određena ljudska prava koja su zbog same svoje naravi očitije i *neposrednije povezana* s konceptom vladavine prava ili se čak preklapaju s njegovim sastavnim načelima.<sup>22</sup> Osobito se to odnosi na proceduralna prava i načela kojima je svrha upravo postaviti granice i vršiti nadzor nad izvršavanjem državne vlasti ili osigurati određeni standard kvalitete i učinkovitosti u njihovu postupanju. To su, prije svega, pravo na pravično suđenje i pravo na učinkovito pravno sredstvo.<sup>23</sup>

Osobito značajna područja na presjeku zaštite ljudskih prava i vladavine prava su i zaštita prava manjina; te pravo na pristup informacijama čijim se ometanjem može nanijeti fundamentalna šteta funkcioniranju 'deliberativne' demokracije utemeljene na vladavini prava.<sup>24</sup> Preduvjet funkcioniranja demokratskog nadzora je pristup informacijama o djelovanju javne vlasti, te stoga ne iznenađuje izuzetno značajna uloga slobodnih i pluralističkih medija kao osigurača javne kontrole u sustavu vladavine prava.

Nabrojani aspekti zaštite temeljnih ljudskih prava prisutni su i u sustavu monitoringa nad vladavinom prava koje provodi Europska komisija te će stoga biti predmet detaljnije analize u nastavku ovog rada.

---

## **ANALIZA PROBLEMA VEZANIH UZ VLADAVINU PRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

U sklopu Mehanizma vladavine prava, Europska komisija je stanje u državama članicama odlučila kontrolirati na godišnjoj bazi u 4 aspekta odnosno 'stupa' vladavine prava koje smatra *krucijalnim*. To su pravosudni sustav, okvir za borbu protiv korupcije, medijski pluralizam i drugi sustavi institucionalne prakse i ravnoteže.<sup>25</sup> U ovom će se radu, prilikom analize područja hrvatske institucionalne prakse koja su problematična u svjetlu vladavine prava, navedene kategorizacije i pojašnjenja Europske komisije uzimati u obzir. Ipak, budući da je svrha rada identificirati ona područja vladavine prava koje se preklapaju s područjem zaštite ljudskih prava, a Mehanizam vladavine prava to nužno ne čini, identifikacija problematičnih područja će se prije svega vezati za jamstva poštivanja ljudskih prava, i to kako su ona osigurana u pravnom poretku Europske unije oslanjajući se prvenstveno na *Povelju o temeljnim pravima*.<sup>26</sup>

Pritom valja napomenuti kako u svim navedenim aspektima Povelja ne mora nužno biti izravno primjenjiva, budući da njezina primjena ovisi o preduvjetu da se sagledano područje nalazi unutar dosega prava Europske unije.<sup>27</sup> No, Povelja i dalje pruža dobru referentnu podlogu za analizu standarda postupanja tijela državne vlasti koje zahtjeva Europska komisija, a koji su čak i izvan područja primjene eu prava, budući da su jamstva iz Povelje u pravilu usporediva sa standardima nacionalnih ustavnih tradicija i Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

Imajući navedeno na umu, analizom izvještaja Europske komisije za 2020. i posebice 2021. godinu moguće je identificirati *sljedeće izazove za vladavinu prava* u Republici Hrvatskoj koji su izravno povezani s zaštitom temeljnih ljudskih prava:

---

## **PRAVO NA UČINKOVITU SUDSKU ZAŠTITU (ČL. 47. POVELJE)<sup>28</sup>**

*Izvešća Europske komisije kao jedno od krucijalnih problema vladavine prava u Republici Hrvatskoj navode nedostatnu učinkovitost pravosuđa, što to se prije svega odnosi na duljinu trajanja postupka. Strankama u postupcima pred hrvatskim sudovima time se uskraćuje pravo na suđenje u razumnom roku te posljedično i na pravični postupak.*

Iako Komisija u Izvješću za 2020. godinu priznaje kako postoji napredak hrvatskog pravosuđa u rješavanju predmeta starijih od 10 godina, koji su u posljednjim godinama smanjeni za oko 50%, *broj neriješenih sudskih predmeta* u Hrvatskoj i dalje je među najvećima u Europskoj uniji. Najveći problem pravosuđa, u svezi s time, je upravo u *dužini trajanja postupaka* koji se, primjerice, samo u prvom stupnju u građanskim i trgovačkim predmetima kreće u okviru od oko 700 do 850 dana; drugostupanjski postupak trajanje produžuje za dodatnih 250 do 650 dana; a postupak pred Vrhovnim sudom za dodatnih 720 dana.<sup>29</sup> Istovjetan problem se nalazi i u kaznenim postupcima, što je posebice vidljivo u predmetima korupcije na visokoj razini.<sup>30</sup> S obzirom na takav prosjek trajanja predmeta, jamstva pravičnog suđenja u razumnom roku u Republici Hrvatskoj moraju se sagledavati pod posebnim povećalom.

Navedeni je zaključak o neučinkovitosti pravosuđa dodatno poduprt činjenicom da se od ukupno 346 presuda protiv Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava (od pristupanja Konvenciji do početka 2021. godine) polovica presuda odnosila upravo na pitanja povrede čl. 6. Europske konvencije za ljudska prava (istovjetne čl. 47. Povelje) zbog duljine i nepravičnosti postupka.<sup>31</sup> Čak i u slučaju utvrđene povrede, prosječno vrijeme potrebno za izvršenje presude Europskog suda za ljudska prava od strane Republike Hrvatske je 5 godina. Uz to, većina presuda koje do danas Hrvatska još nije izvršila odnose se na presude u kojima je uslijed neučinkovitog funkcioniranja pravosuđa i dugotrajnih sudskih postupaka utvrđena repetitivna istovjetna povreda članka 6. Konvencije zbog neprovođenja sustavnih zakonodavnih intervencija i reformi u području pravosuđa kako bi se probleme rješavalo iz korijena.<sup>32</sup>

Na neučinkovitost pravosuđa ukazuje i kontinuirano loša *percepcija javnosti*, pri čemu su brojke koje se odnose na percepciju neovisnosti hrvatskog pravosuđa za 2021. godinu najgore u Europskoj uniji, gore čak nego u državama članicama poput Mađarske i Poljske u kojima postoje strukturalni i sustavni problemi s neovisnošću sudstva utvrđeni praksom Suda Europske unije.<sup>33</sup>

*Nedostupnost sudske prakse* također je jedan od važnih faktora koji utječe na percepciju javnosti. U Republici Hrvatskoj, uglavnom se objavljuju jedino presude Vrhovnog i Ustavnog suda, županijskih sudova iznimno, a općinskih sudova gotovo nikada. Navedena zatvorenost pravosuđa u Hrvatskoj ukazuje na njegovu netransparentnost, ali i nemogućnost znanstvenog i građanskog uvida u kvalitetu obavljanja sudbene vlasti što dodatno doprinosi atmosferi nepovjerenja.

---

## **PRAVO NA SLOBODU INFORMIRANJA TE SLOBODA I PLURALIZAM MEDIJA (ČL. 11 POVELJE)**

*Negativni učinci na vladavinu prava u Republici Hrvatskoj se, u svjetlu jamstava slobode informiranja i medijskog pluralizma, očituju u često otežanom pristupu informacijama, prije svega novinarima, i kroz zabrinjavajuću praksu podnošenja tzv. SLAPP tužbi protiv novinara.*

Neovisno o postojećem zakonodavnom okviru koji jamči pravo na pristup informacijama, u Republici Hrvatskoj vlada svojevrsna kultura netransparentnosti postupanja javne vlasti, osobito kada su u pitanju zahtjevi za pristup informacijama koje podnose novinari. Naime, prema Izvješću o praćenju medijskog pluralizma za 2020. godinu, pristup informacijama 'uglavnom se ostvaruje žalbenim mehanizmima i izravnim radom Povjerenika za informiranje'.<sup>34</sup>

Problem u svjetlu vladavine prava predstavlja i velik broj SLAPP tužbi protiv novinara, odnosno 'strateških tužbi protiv javnog savjetovanja' koje se podnose 's ciljem cenzure, zastrašivanja i ušutkavanja kritičara'.<sup>35</sup> Prema podacima Hrvatskog novinarskog društva, u Hrvatskoj je u travnju 2021. bilo čak 924 aktivnih tužbi protiv novinara i medija.<sup>36</sup> Europska komisija u izvješću za 2021. godinu prepoznaje kako sudovi često odlučuju takve predmete u korist novinara, a postoji i ustaljena praksa Ustavnog suda koja potvrđuje kako su 'u kontekstu političke debate o pitanju od javnog interesa, prihvatljiva samo najnužnija ograničenja slobode izražavanja jer je sloboda političke debate u samoj srži koncepta demokratskog društva. Stoga su [u hrvatskom pravnom sustavu] granice prihvatljive kritike šire u slučaju same ličnosti političara nego kod privatnih osoba'.<sup>37</sup>

Neovisno o pozitivnim razvojem u sudskoj praksi, SLAPP tužbe se od strane političara i javnih osoba često podnose upravo kako bi se zastrašilo ili odvratilo kritičare 'na način da ih se optereti troškom pravne obrane dok ne odustanu od kritike ili protivljenja'.<sup>38</sup> Takve tužbe, drugim riječima, mogu predstavljati 'znatan financijski rizik za novinare' i samom činjenicom podnošenja imati vrlo zastrašujući i odvraćajući učinak.<sup>39</sup>

U kontekstu vladavine prava, praksa zastrašivanja i uskrate informacija medijima u Hrvatskoj posebno je zabrinjavajuća uzimajući u obzir važnost uloge neovisnih medija i medijskog pluralizma u kontroli javne vlasti u 'deliberativnom' demokratskom poretku.

Uloga slobodnih medija u vladavini prava i temeljno ljudsko pravo na pristup informacijama, kao pasivna strana slobode izražavanja, usko su vezani. Ideja deliberativne demokracije podrazumijeva pravo medija, i svih građana, na pristup informacijama kao preuvjet za učinkovitu demokratsku kontrolu i provođenje javne rasprave o svrsi političkog djelovanja. Takvo stajalište dijele i Europski sud za ljudska prava<sup>41</sup> i Sud Europske unije.<sup>42</sup> Na sličan način, vrlo važnu ulogu širenja znanja i informacija u demokratskom društvu imaju i organizacije civilnog društva.<sup>43</sup> Stoga ne čudi što u državama s autokratskim tendencijama vladajuća većina ograničava djelovanje nezavisnih institucija i nevladinog sektora za zaštitu ljudskih prava, širi utjecaj na medije i redovno uskraćuje pristup važnim podacima od javnog interesa.<sup>44</sup>

---

## **ZAŠTITA PRAVA MANJINA – PRAVO NA AZIL (ČL. 18 POVELJE) I ZABRANA KOLEKTIVNOG PROTJERIVANJA (ČL. 19 POVELJE)**

Održavanje ravnoteže u demokratskom odnosu između provođenja volje većine i zaštite prava manjine u srži je vladavine prava. Stoga je način na koji društvo postupa prema onima koji pravno ne pripadaju istoj zajednici – posebice osjetljivih skupina poput migranata i tražitelja azila – očigledan pokazatelj ustavno-demokratske naravi pravnog poretka.<sup>45</sup> U tom je smislu, u svjetlu vladavine prava, izuzetno zabrinjavajuća *suštavna praksa hrvatskih vlasti u postupanju prema migrantima na zelenim granicama, praksa 'pushbackova', onemogućavanja podnošenja zahtjeva za azilom i sveopćim postupanjem hrvatskih vlasti prema osobama koje su podnijele zahtjev za azil ili koje se smatraju iregularnim migrantima.*

Pritom valja istaknuti kako postoje brojni pokazatelji institucionalne koordinacije i sustavnog pristupa u održavanju i zataškavanju neprimjerenog postupanja prema migrantima, poput kontinuirane prakse *uskrate prava na pristup informacijama* pučkom pravobranitelju, onemogućavanje ili otežavanje slobodnog djelovanja civilnog društva i nezavisnih institucija u pružanju pomoći, što uključuje i *uskratu ovlasti pučkoj pravobraniteljici da pristupi mjestima detencije* osoba lišenih slobode. Takvom netransparentnošću nastaju ozbiljne sumnje u kontinuirano kršenje ljudskih prava migranata i tražitelja azila kao manjine u našem društvu, što se posebice odnosi na zabranu kolektivnog protjerivanja iz čl. 19 Povelje, pravo na azil iz čl. 18. Povelje i zabranu nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja iz čl. 4. Povelje.

Izvješće Komisije iz 2021. prepoznaje kao problematičnu praksu činjenicu da Ministarstvo unutarnjih poslova odbija pristup informacijama o postupanju s iregularnim migrantima.<sup>46</sup> Isto tako ističe kako je pristup informacijama potreban u skladu s preporukama Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava 'kako bi se osigurale neovisne, pravilne i brze istrage... s obzirom na *navode* o prisilnom vraćanju na vanjskim granicama i kako bi se osiguralo da se temeljna prava poštuju u svakom trenutku.'<sup>47</sup> Ipak, Komisije ističe i da postoje pozitivni pomaci poput uspostavljanja neovisnog mehanizma praćenja za nadzor granica pomak koji su u lipnju 2021. uspostavila 'hrvatska tijela u suradnji s Europskom komisijom, agencijama eu-a i relevantnim dionicima, uključujući pravobranitelja.'<sup>48</sup>

Neovisno o fragmentiranim zaključcima Komisije iz izvješća, brojni 'navodi' i dokazi o postupanju hrvatskih vlasti na granicama dosada nisu dobili dostatnu pozornost i kontrolu Europske komisije u sklopu Mehanizma vladavine prava i, barem zasada, uživaju svojevrsnu prešutnu toleranciju zbog osiguravanja 'sigurnosti vanjskih granica Europske unije'. No, potrebno je dosljedno zagovarati promjenu pristupa europskih institucija uzimajući u obzir da su 'navodi' o takvoj praksi nedavno potvrđeni od strane Europskog suda za ljudska prava u presudi M.H. i drugi protiv Hrvatske (zahtjevi broj 15670/18 i 43115/18).<sup>49</sup>

---

## **OSTALA PITANJA 'KOČNICA I RAVNOTEŽA' USKO VEZANA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA**

### **NEOVISNA TIJELA I ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA**

Funkcioniranje sustava kočnica i ravnoteža uvelike ovisi o učinkovitom i nesmetanom djelovanju neovisnih tijela (pravobranitelja i ostalih institucija za zaštitu ljudskih prava) i organizacija civilnog društva.<sup>50</sup> Kao protuvećinski mehanizmi kontrole javne vlasti, neovisna tijela i civilno društvo imaju ključnu ulogu u osiguravanju poštivanja temeljnih ljudskih prava i prava manjina, među ostalim omogućavanjem demokratskog nadzora vlasti kroz javnu kritiku i javnu raspravu. U tom se smislu u hrvatskoj institucionalnoj praksi mogu prepoznati određeni problemi.

U vidu mogućeg negativnog političkog utjecaja na djelovanje neovisnih tijela, potrebno je istaknuti zakonodavna rješenja prema kojima *mandati pravobranitelja za ravnopravnost spolova* i *pravobranitelja za djecu* mogu ovisiti o usvajanju godišnjeg izvješćaja parlamentarnom većinom u Saboru.<sup>51</sup>

Uz prethodno navedene probleme s kojima se susreće Pučka pravobraniteljica (poput uskrate prava na informacije i pristupa mjestima detencije u kontekstu migracija i azila), izuzetno je zabrinjavajuća i *praksa sve slabijeg provođenja preporuka izvješća Pučke pravobraniteljice*, što se smatra povezanim i s odugovlačenjem provođenja rasprava o izvješćima pravobraniteljice u Saboru kroz posljednjih nekoliko godina. Iz Izvješća pravobraniteljice za 2017. godinu prihvaćeno je 65% preporuka, dok je iz Izvješća za 2018. prihvaćeno 26%, a iz Izvješća za 2019. godinu tek 20% preporuka.<sup>52</sup>

Slično tome, prema podacima Povjerenika za informiranje, zabilježen je i porast negativnog trenda donošenja nezakonitih rješenja kojima se *uskraćuje pravo na informacije* od strane javnih tijela, ali i trenda *nerješavanja zahtjeva za pristup informacija u razumnom roku*.<sup>53</sup>

Što se pak tiče organizacija civilnog društva, moguće je kao i u slučaju pučke pravobraniteljice primijetiti otežan pristup informacijama i *otežano djelovanje u pružanju pomoći migrantima i tražiteljima azila*. U presudi M.H. protiv Hrvatske, to je izričito potvrdio i Europski sud za ljudska prava.<sup>54</sup> Prema pravno obvezujućoj praksi Suda Europske unije, organizacijama civilnog društva mora biti omogućeno obavljanje djelatnosti i djelovanja 'bez neopravdanog zadiranja države',<sup>55</sup> a *kriminalizacija pružanja pomoći tražiteljima azila* izričito je zabranjena.<sup>56</sup>

Učinkovito djelovanje organizacija civilnog društva, prema istraživanju Kuće ljudskih prava, znatno ograničavaju i *problemima u postupcima financiranja* kroz dodjelu sredstava iz državnog proračuna te europskih strukturnih i investicijskih fondova kojima upravljaju hrvatske institucije. Za razliku od projektnih natječaja kojima upravljaju direktno institucije Europske unije, prema domaćim institucijama postoji velika razina nepovjerenja civilnog društva zbog brojnih administrativnih prepreki u provođenju natječaja, dugotrajnosti postupaka, nedosljednosti i netransparentnosti u postupanju.<sup>57</sup>

Negativno postupanje prema udrugama civilnog društva očituje se i u *odugovlačenju Vlade u pripremi Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2021. do 2027. godine*, što u svojem izvještaju za 2021. prepoznaje i Komisija.<sup>58</sup>

## **JAČANJE VEĆINSKE DEMOKRACIJE U KONTEKSTU PANDEMIJE COVID-19**

Ograničenja ljudskih prava zbog provođenja epidemioloških mjera u kontekstu pandemije bolesti covid-19 posljednje je područje analizirano u izvješćima Europske komisije u vidu

utjecaja na vladavinu prava. Epidemiološke mjere, osim povećane prijetnje pojedinim ljudskim pravima (poput slobode kretanja, okupljanja, poduzetništva ili jamstva proporcionalnosti ograničenja), uzrokuju prijetnju i na neizravnoj razini – u sklopu institucionalnih odgovora na pandemiju kojima se oslabljuju protuveličinski mehanizmi zaštite prava pojedinaca. Drugim riječima, izvanredne okolnosti poput one uzrokovane pandemijom predstavljaju pojačanu opasnost za funkcioniranje sustava kočnica i ravnoteža zbog tendencije jačanja moći izvršne na uštrb ostalih grana vlasti. Odgovor hrvatskih institucija, međutim, umjesto pojačanog nadzora nad radom izvršne vlasti, karakterizira *problematična razina 'povjerenja' u djelovanje vladajuće većine, koje je uglavnom legitimizirano presudama Ustavnog suda.*

Komisija napominje kako djelotvorni nacionalni sustavi kočnica i ravnoteža osiguravaju da 'ograničenja naših prava ne prelaze ono što je potrebno i razmjerno, da su vremenski ograničena i da podliježu nadzoru nacionalnih parlamenata i sudova'.<sup>59</sup> Ipak, osim kratkog opisa osnovnog zakonodavnog i institucionalnog okvira hrvatskog odgovora na pandemiju, Komisija *ne analizira su u kojoj mjeri i uz koje standarde provedene mjere uistinu bile pod kontrolom odnosno nadzorom zakonodavne i sudbene vlasti.*

Primjerice, izvješće za 2021. navodi kako su 'mjere za suočavanje s pandemijom bolesti COVID-19 donesene na temelju Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i Zakona o sustavu civilne zaštite, koji su od početka pandemije dvaput izmijenjeni'.<sup>60</sup> Međutim, izvješće ne problematizira *retroaktivnu primjenu zakona* odnosno post-facto parlamentarnu legitimaciju epidemioloških mjera koje preliminarno uvodi Stožer kao produžena ruka izvršne vlasti bez konkretizirane zakonodavne osnove. U provođenju parlamentarnog nadzora, dostatnom se smatra činjenica da je Sabor zatražio od Vlade tri izvješća godišnje o provođenju epidemioloških mjera.<sup>61</sup>

Što se pak tiče sudbenog nadzora, Komisija se u svojoj ocjeni oslanja isključivo na činjenicu provjere ustavnosti mjera od strane Ustavnog suda. Konkretno, u izvješću se spominju primjeri dobre prakse Ustavnog suda (poput proglašavanja neustavnosti ograničenja sudjelovanja zastupnika u radu Sabora ili zabranu rada nedjeljom pod krinkom provođenja epidemioloških mjera)<sup>62</sup> te se navodi kako su sve ostale osporavane mjere potvrđene kao ustavne i nužne u svrhu zaštite legitimnog cilja zaštite života i zdravlja ljudi.<sup>63</sup>

Odluke Ustavnog suda, međutim, potkrijepljena su *izuzetno niskom razinom ustavnopravnog preispitivanja odluka izvršne i zakonodavne vlasti.* Stajališta Ustavnog suda u nekim su as-



pektima izuzetno problematična i u vidu postavljanja granica na volju vladajuće većine. Naime, Ustavni je sud potpuno *po strani ostavio protuvećinske mehanizame* koji su ugrađeni u hrvatskom Ustavu upravo kako bi se *u okolnostima veće prijetnje ograničenja ljudskih prava u širem opsegu postigla uz veći parlamentarni konsenzus*, i to 2/3 glasanjem u Saboru koje daleko nadilazi puku volju većine.<sup>64</sup> Suprotno ciljevima vladavine prava koja u izvanrednim okolnostima teži ograničiti djelovanje vladajuće većine, Ustavni je sud odluku hoće li odlučivati samostalno ili uz kontrolni mehanizam suodlučivanja sa saborskom manjinom (primjenom članka 16. ili članka 17. Ustava) ostavio na procjenu samoj većini. Većina je opciju kontrole parlamentarne manjine, dakako, isključila.

Epidemiološke mjere i postupanja hrvatskih institucija će u nadolazećim presudama biti ispitane od strane Europskog suda za ljudska prava, a zasigurno zaslužuju i strožu kontrolu Europske komisije u sklopu Mehanizma vladavine prava i utjecaja koje institucionalni odgovori na pandemiju imaju na standarde vladavine prava u Republici Hrvatskoj.

- 1 LLM (UMich), Phd (UniZg). Poslijedoktorandica na Katedri za europsko javno pravo, Sveučilište u Zagrebu – Pravni Fakultet; [nika\\_bacic@pravo.hr](mailto:nika_bacic@pravo.hr).
- 2 Izvješće Europske komisije o vladavini prava za 2021.: Poglavlje za Hrvatsku, dostupno na [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report_en) ('Izvješće o vladavini prava za Hrvatsku 2021.').
- 3 Članak 2. Ugovora o Europskoj uniji: 'Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.'
- 4 Jeremy Waldron, 'The Concept and the Rule of Law' (2008) 43 *Georgia Law Review* 1, 1.
- 5 TRS Allan, *Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law* (Oxford University Press 2003) 6.
- 6 Čl. 2. Ugovora o EU: 'Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.' Vidi i presudu Suda EU u predmetu 294/83 *Les Verts*, para 23: [Europska unija je] zajednica koja se temelji na vladavini prava, u smislu da i njezine države članice i njezine institucije podliježu kontroli sukladnosti svojih akata s osnovnom ustavnom poveljom, što je Ugovor".
- 7 Carrera, S, Guild, E & Hernanz, N 2013, 'The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of law in the EU, Towards an EU Copenhagen Mechanism', CEPS Study, str. 6 i 22, dostupno na <https://www.ceps.eu/ceps-publications/triangular-relationship-between-fundamental-rights-democracy-and-rule-law-eu-towards-eu/>. Jedino područje gdje je nedvojbeno postojala nadležnost EU u području vladavine prava su postupci pristupnih pregovora država kandidatkinja za članstvo i njihovog zadovoljavanja Kriterija za pristupanje (tzv. Kopenhaških kriterija) koji, među ostalim, uključuju i vladavinu prava.
- 8 Europska komisija, Izvješće o vladavini prava za 2020.: Stanje vladavine prava u Europskoj uniji, str. 1.
- 9 Ibid
- 10 Ibid. Vidi i čl. 2(a) Uredbe 2020/2092 o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (16.12.2020.).
- 11 Laurent Pech, 'The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union' (2009) Jean Monnet Working Paper 04/09, 44.
- 12 Takav supstantivni koncept vladavine prava u pravnoj teoriji zagovaraju, primjerice, Ronald Dworkin, *A Matter of Principle* (Harvard University Press 1985), TRS Allan, *Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law* (Oxford University Press 2001) i Lord Thomas Bingham, *The Rule of Law* (Allen Lane 2010).
- 13 Paul Craig, 'Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework' (1997) *Public Law* 467, 467.
- 14 Uredba 2020/2092 o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (16.12.2020.), recital 6: „Poštovanje vladavine prava suštinski je povezano s poštovanjem demokracije i temeljnih prava. Demokracija i poštovanje temeljnih prava ne mogu postojati bez poštovanja vladavine prava i obratno.“
- 15 Carrera, S, Guild, E & Hernanz, N 2013, 'The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of law in the EU, Towards an EU Copenhagen Mechanism', CEPS Study, str. i, dostupno na <https://www.ceps.eu/ceps-publications/triangular-relationship-between-fundamental-rights-democracy-and-rule-law-eu-towards-eu/>
- 16 Joelle Grogan and Laurent Pech et al, The crystallisation of a core EU meaning of the rule of law and its (limited) normative influence beyond the EU, RECONNECT Deliverable D7.3, str. 14, dostupno na <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2021/04/D7.3.pdf>
- 17 *Federalist Papers* no. 10 (1787) (James Madison).
- 18 Povijesni razvoj koncepta vladavine prava proteže se od srednjovjekovne engleske povijesti i Magna Charta Libertatum iz 1215., te Bill of Rights iz 1689., američke Deklaracije nezavisnosti iz 1776., američkog Ustava iz 1787. i Bill of Rights iz 1791., francuske Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789. pa sve do modernijih ustavnih poredaka liberalnih demokracija i međunarodnih instrumenata zaštite poput Opće deklaracije o ljudskim pravima UN-a iz 1948. i Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava iz 1950.

- 19 To se prije svega odnosi na kontrolu sudbene grane vlasti nad aktima i djelovanjem izvršne i zakonodavne vlasti, ali i na ostale demokratske oblike kontrole, poput upozoravanja na povrede i pravne ili izvanpravne pritiske koji dolaze od vanjskih aktera pravnog poretka poput nezavisnih tijela državne vlasti za zaštitu ljudskih prava, nezavisnih medija i organizacija civilnog društva.
- 20 Vidi presudu u predmetima C-286/12 Komisija protiv Mađarske, C-619/18 Komisija protiv Poljske i C-192/18 Komisija protiv Poljske.
- 21 Usporedivih, primjerice, s pravom na dobru upravu iz čl. 41 Povelje, ili prava na pristup dokumentima iz čl. 42 Povelje u odnosu na institucije Europske unije.
- 22 Carrera, S, Guild, E & Hernanz, N 2013, 'The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of law in the EU, Towards an EU Copenhagen Mechanism', CEPS Study, str. 22, dostupno na <https://www.ceps.eu/ceps-publications/triangular-relationship-between-fundamental-rights-democracy-and-rule-law-eu-towards-eu/>
- 23 Ibid.
- 24 Joelle Grogan and Laurent Pech et al, The crystallisation of a core EU meaning of the rule of law and its (limited) normative influence beyond the EU, RECONNECT Deliverable D7.3, str. 14, dostupno na <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2021/04/D7.3.pdf>
- 25 Značaj ta četiri stupa vladavine prava Komisija pojašnjava na sljedeći način: 'Djelotvorni pravosudni sustavi i snažni sustavi institucijske provjere i ravnoteže u središtu su poštovanja vladavine prava u našim demokracijama. No zakoni i snažne institucije nisu dovoljni. Vladavina prava zahtijeva poticajan ekosustav koji se temelji na poštovanju neovisnosti sudstva, djelotvornim politikama borbe protiv korupcije, slobodnim i pluralističkim medijima, transparentnoj i visokokvalitetnoj javnoj upravi te aktivnom civilnom društvu. Preventivnim politikama i kampanjama na lokalnoj razini senzibiliziraju se građani, a poštovanje vladavine prava zadržava se kao jedan od glavnih prioriteta. Istraživačko novinarstvo, neovisni mediji i nadzor koji provodi civilno društvo nužni su kako bi se osiguralo da donositelji odluka snose odgovornost.' Vidi Izvješće Europske komisije o vladavini prava za 2020.: Stanje vladavine prava u Europskoj uniji, dostupno na [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_hr](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_hr) ('Izvješće o vladavini prava 2020.'), str. 4.
- 26 Tako se i u sklopu režima uvjetovanosti isplata iz europskog budžeta poštivanjem vladavine prava, razina zaštite temeljnih prava mjeri usklađenošću upravo s pravima iz Povelje Europske unije o temeljnim pravima 'i drugim primjenjivim instrumentima'. Vidi Uredbu 2020/2092 o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (16.12.2020.), recital 3..
- 27 Vidi presudu Suda EU u predmetu C-617/10 Åkerberg Fransson, para 21. Potrebno je istaknuti kako nisu svi aspekti institucionalnog uređenja pravnog sustava država članica nužno u dosegu EU prava, barem prema trenutnom stanju sudske prakse. Sud Europske unije je, međutim, do sada utvrdio kako se unutar dosega EU prava nedvojbeno smatra pitanje neovisnosti i nepristranosti sudstva kao konkretizacija vrijednosti vladavine prava. Tako se do nedavno nije smatralo kako Europska unija ima nadležnost kontrolirati pitanja organizacije sudstva na državnoj razini, Sud EU je u svojoj praksi uspostavio upravo takav pravni temelj primjenom čl. 19. Ugovora o EU. Vidi presudu u predmetu C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses, paragrafi 32, 36, 37 i 41: 'Članak 19. UEU-a, kojim se konkretizira vrijednost vladavine prava navedena u članku 2. UEU-a, zadaću provođenja sudskog nadzora u pravnom poretku Unije povjerava ne samo Sudu već i sudovima država članica. Samo postojanje učinkovite pravne zaštite radi osiguranja poštovanja prava Unije svojstveno je vladavini prava. Iz toga slijedi da svaka država članica mora osigurati da tijela koja su u svojstvu 'suda'... udovoljavaju zahtjevima učinkovite pravne zaštite. ... Kako bi se zajamčila ta zaštita, ključno je očuvanje neovisnosti takvog tijela, kako to potvrđuje članak 47.2. Povelje...'
- 28 Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.
- 29 izvješće Europske komisije o vladavini prava za 2020.: Poglavlje za Hrvatsku, dostupno na [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_hr](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_hr) ('Izvješće o vladavini prava za Hrvatsku 2020.'), str. 7.
- 30 Izvješće o vladavini prava za Hrvatsku 2021., str. 10.
- 31 [https://www.echr.coe.int/Documents/Facts\\_Figures\\_Croatia\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_Croatia_ENG.pdf)
- 32 Podaci dostupni na: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECDocumentType%3A%22%3A%22CEC%22%3A%22EXECLanguage%3A%22%3A%22ENG%22%3A%22EXECState%3A%22%3A%22HRV%22%3A%22EXECIsClosed%3A%22%3A%22False%22%7D>. Vidi, pri-

- mjerice, presude Europskog suda za ljudska prava u predmetima Kirinčić i drugi protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 31386/17); Idžanović i drugi protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 67705/14); Petrina protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 31379/10); Dvorski protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 25703/11); Gregurić protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 45611/13); Zahirović protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 58590/11) te Erkapčić protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 51198/08).
- 33 Slike 48. i 50., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021., slike 48. i 50., dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0389&from=EN>
- 34 Izvješće o vladavini prava za Hrvatsku 2020., str. 14; Izvješće o vladavini prava za Hrvatsku 2021., str. 17.
- 35 Izvješće o vladavini prava 2020., str. 20.
- 36 Izvješće o vladavini prava za Hrvatsku 2021., str. 18.
- 37 Vidi u tom smislu presudu Ustavnog suda od 20. prosinca 2020., broj U-III-2013/2017, para. 19., kao samo jednu od niza presuda kojima se prihvaća ustaljena praksa Europskog suda za ljudska prava iz predmeta Axel Springer AG protiv Njemačke (broj zahtjeva: 39954/08) o vaganju prava na slobodu izražavanja s pravom na zaštitu privatnosti.
- 38 Izvješće o vladavini prava 2020., str. 20.
- 39 Izvješće o vladavini prava za Hrvatsku 2021., str. 18.
- 40 Vidi, primjerice, J. Rawls, 'The idea of public reason revisited' (1977) 64 *University of Chicago Law Review*; and J. Bohman, *Deliberative Democracy* (Cambridge: MIT Press 1998). Vidi i Joelle Grogan and Laurent Pech et al, *The crystallisation of a core EU meaning of the rule of law and its (limited) normative influence beyond the EU*, RECONNECT Deliverable D7.3, str. 18, dostupno na [https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2021/04/D7\\_3.pdf](https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2021/04/D7_3.pdf).
- 41 Vidi, primjerice, presude Europskog suda za ljudska prava u predmetima Bladet Tromsø and Stensaas v Norway (zahtjev broj 21980/93) paras. 59 i 62; Sdrůženi Jihočeské Matky v the Czech Republic (zahtjev broj 19101/03); Társaság a Szabadságjogokért v Hungary (zahtjev broj 37374/05); Youth Initiative for Human Rights v Serbia (zahtjev broj 48135/06); i Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v Austria (zahtjev broj 39534/07).
- 42 Vidi, primjerice, presudu Općeg suda Europske unije u predmetu T-233/09 *Access Info Europe*, para. 57
- 43 *Animal Defenders International v the United Kingdom* App. no. 48876/08 (ECtHR, 22 April 2013), para. 10.
- 44 P. Bárd, and B. Grabowska-Moroz, *The strategies and mechanisms used by national authorities to systematically undermine the Rule of law and possible EU responses*, RECONNECT Deliverable 8.2, pp. 21-37.
- 45 .H.H. Weiler, 'Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg', in K. Nicolaïdis and R. Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union* (Oxford University Press 2001), str. 65-66.
- 46 Izvješće o vladavini prava za Hrvatsku 2021., str. 20.
- 47 Izvješće o vladavini prava za Hrvatsku 2021., str. 21.
- 48 Izvješće o vladavini prava za Hrvatsku 2021., str. 21.
- 49 Pritom valja imati na umu kako se čak i u praksi Europskog suda za ljudska prava ublažavaju kriteriji za nezakonito kolektivno protjerivanje, pri čemu će se tolerirati odbijanje migranata na zelenim granicama u slučajevima masovnih ili nasilnih ulazaka koji predstavljaju prijetnju sigurnosti; ili ako je zahtjeve za azilom uredno moguće podnijeti na graničnim prijelazima i ne postoje razlozi zašto bi pojedinci stoga koristili nezakonite prijelaze na zelenim granicama. Vidi para. 294 presude M.H. Vidi i presude Europskog suda za ljudska prava u predmetima N.D. i N.T. protiv Španjolske (zahtjevi broj 8675/15 i 8697/15) te Shahzad protiv Mađarske (zahtjev broj 12625/17). Vidi i analize presude M.H. na <https://verfassungsblog.de/m-h-v-croatia-shedding-light-on-the-pu-shback-blind-spot/>, te <https://verfassungsblog.de/pushbacks-against-the-childs-best-interests/>.
- 50 Izvješće o vladavini prava 2020., str. 20.
- 51 Izvješće o vladavini prava za Hrvatsku 2021., str. 18. Vidi čl. 21 Zakona o ravnopravnosti spolova (NN 82/08, 69/17) i čl. 26. Zakon o pravobranitelju za djecu (NN 73/17).
- 52 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020. godinu, str. 5., dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2020-godinu/?wpdmdl=10845&refresh=61e1515811f91642156376>.
- 53 Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020., str. 2., dostupno na: <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2021/04/1.-Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2020.pdf?x66719>.
- 54 Vidi paragrafe 103, 111, 327, i 332.

- 55 Presuda Suda Europske unije u predmetu C-78/18 Komisija protiv Mađarske, t. 112. i 113.
- 56 Vidi presudu Suda Europske unije u predmetu C-821/19 Komisija protiv Mađarske.
- 57 Kuća ljudskih prava, Ljudska prava u Hrvatskoj: pregled stanja za 2020. godinu, paras. 40-47, dostupno na: [https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2021/04/KLJP\\_GI2020\\_FIN\\_1904.pdf](https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2021/04/KLJP_GI2020_FIN_1904.pdf).
- 58 Izvješće o vladavini prava za Hrvatsku 2021., str. 21.
- 59 Izvješće o vladavini prava 2020., str. 20.
- 60 Izvješće o vladavini prava za Hrvatsku 2021., str. 19.
- 61 Izvješće o vladavini prava za Hrvatsku 2021., str. 20.
- 62 Vidi presude Ustavnog suda broj U-II-2379/2020 i U-I-4208/2020.
- 63 Izvješće o vladavini prava za Hrvatsku 2021., str. 19.
- 64 Vidi čl. 17. Ustava koji navodi kako se u doba 'velikih prirodnih nepogoda' pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti odlukom Sabora dvotrećinskom većinom svih zastupnika. Za detaljniju analizu vidi Nika Bačić Selanec: COVID-19 and the Rule of Law in Croatia: Majoritarian or Constitutional Democracy?, Verfassungsblog, 2021/4/27, <https://verfassungsblog.de/covid-19-and-the-rule-of-law-in-croatia-majoritarian-or-constitutional-democracy/>.



KUĆA  
LJUDSKIH  
PRAVA  
ZAGREB