

**USTAVNI SUD  
REPUBLIKE HRVATSKE**

---

PREDLAGATELJ: Sjaj – udruga za društvenu afirmaciju osoba s duševnim smetnjama iz Zagreba, Medulićeva 13, OIB: 59590027908, zastupana po koordinatoru Kristijanu Grđanu

Zagreb, 10. listopada 2011.

**PRIJEDLOG ZA POKRETANJE POSTUPKA  
ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM I ZAKONOM**

Zakona o popisima birača (NN, 19/07)

i to slijedećih odredaba:

- 1) članka 2. stavka 1. u dijelu koji glasi: „...osim onih koji su pravomoćnom sudskom odlukom potpuno lišeni poslovne sposobnosti...“;
- 2) članka 8. stavka 5. u cjelosti;
- 3) članka 11. stavka 1. u dijelu koji glasi: „...ili oduzimanjem poslovne sposobnosti...“.

---

**O B R A Z L O Ž E N J E**

**I. Sadržaj osporenih odredaba**

*Članak 2. stavak 1.*

Popisi birača su državna evidencija u koju se upisuju hrvatski državljani koji su navršili 18 godina života, osim onih koji su pravomoćnom sudskom odlukom potpuno lišeni poslovne sposobnosti (u daljnjem tekstu: birači).

*Članak 8. stavak 5.*

Općinski sud dužan je odmah pravomoćnu sudsku odluku, kojom je neka osoba potpuno lišena poslovne sposobnosti, dostaviti nadležnom tijelu koje vodi popis birača na čijem je području prebivalište takve osobe.

*Članak 11. stavak 1.*

Iz popisa birača brišu se osobe koje su izgubile biračko pravo (smrću, prestankom hrvatskog državljanstva ili oduzimanjem poslovne sposobnosti) i birači koji su promijenili prebivalište na području grada ili općine za koje se popis birača vodi.

**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 prihvaćaju da su sve osobe jednake pred zakonom te imaju jednako pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zaštitu i jednaku korist na temelju zakona.
2. Države stranke će zabraniti bilo kakvu diskriminaciju na osnovi invaliditeta i 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 mjere 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 prihvatiti da osobe s invaliditetom imaju pravnu i poslovnu sposobnost (pravni položaj) na jednakoj osnovi kao i druge osobe u svim aspektima života.

### *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 izabраниh 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(2005)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. 1. – 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.“

Zaključne opservacije Odbora za prava osoba s invaliditetom Ujedinjenih Naroda u odnosu na Kraljevinu Španjolsku, CRPD/C/TUN/CO/1 od 13.5.2011.

*Jednakost pred zakonom (čl. 12.)*

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

23. 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.)*

„35. 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 razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

*Članak 45. stavak 1.*

Hrvatski državljani s navršениh 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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> 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 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.<sup>3</sup>

Dana 12. svibnja 2011. godine Vlada Republike Hrvatske uputila je Predsjedniku Hrvatskog sabora Mišljenje o Izvješću Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2010. godinu.<sup>4</sup> Tim je Mišljenjem Vlada RH skrenula pozornost Hrvatskom saboru da je Konvencija o pravima osoba s invaliditetom po čl. 140. Ustava Republike Hrvatske međunarodni akt s nadzakonskom snagom koja se i da stoga ne postoje zapreke 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.<sup>5</sup> Podnositelj smatra da su osporenim odredbama Zakona o popisima birača 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

---

<sup>1</sup> Pučki pravobranitelj, Izvješće za 2009. godinu, str. 100.

<sup>2</sup> Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom, Izvješće za 2010. godinu, str. 120.

<sup>3</sup> Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom, Izvješće za 2010. godinu, str. 122.

<sup>4</sup> Klasa: 713-01/11-05/01, ur. broj: 5030104-11-2.

<sup>5</sup> 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)

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 potpuno lišene poslovne sposobnosti ne mogu ostvariti biračko pravo u Republici Hrvatskoj. Na dan slijedećih parlamentarnih izbora tako, primjerice, najmanje 15.761 osoba<sup>6</sup> neće moći pristupiti izborima i očitovanjem svoje volje odabrati predstavnika vlasti. Iako hrvatsko zakonodavstvo izriječno ne zabranjuje osobama potpuno lišenim poslovne sposobnosti da iskoriste aktivno biračko pravo, osporene odredbe Zakona o popisima birača i to najviše odredba iz čl. 2. st. 1. toga Zakona onemogućavaju upis osoba lišenih poslovne sposobnosti na popis birača – dakle, osobama potpuno lišenim poslovne sposobnosti uskraćuje se osnovni instrument korištenja aktivnog biračkog prava. Kako se osobe potpuno lišene poslovne sposobnosti ne vode na popisima birača one svoje biračko pravo ne mogu ostvariti niti posredno – putem skrbnika.

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.<sup>7</sup> 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 interese 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 takva osoba ugrozi svoja ili tuđa prava.

Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom ukazuje da nema diferencijacije između primjene instituta potpunog i djelomičnog lišenja poslovne sposobnosti, a i statistički podaci Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi pokazuju da se institut potpunog lišenja te sposobnosti koristi šest puta češće od djelomičnog lišenja.

U praksi lišenje poslovne sposobnosti neke osobe nije vezano samo za aktualne vitalne ili socijalne indikacije već i za apstraktne indikacije. Prema tome, poslovne sposobnosti u potpunosti može biti lišena i osoba s invaliditetom za koju se vjeruje da nakon nekog vremena neće biti sposobna o sebi voditi brigu ili će ugroziti prava drugih. Posljedično, biračko pravo neće imati ni osoba koja u aktualnom trenutku ima sposobnost voditi o sebi brigu i ne ugrožava prava drugih, ako liječnik vještak u datom postupku vjeruje da će takva apstraktna nesposobnost i ugroženost nastupiti u nekom budućem vremenu.<sup>8</sup> I podnositelj

---

<sup>6</sup> To je broj osoba lišenih poslovne sposobnosti za 2010. godinu, s time da podaci za 2011. godinu još nisu dostupni.

<sup>7</sup> Iz odluke Europskog suda za ljudska prava u predmetu Kiss protiv Mađarske, br. 38832/06 od 20. svibnja 2010., konačna odluka, § 38.

<sup>8</sup> V. primjer prakse u Izvješću pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2010. godinu, Primjer 2, str. 113.

je u vlastitoj praksi pružanja pravne pomoći osobama u postupku za lišenje poslovne sposobnosti opazio primjer pozivanja liječnika vještaka na apstraktne indikacije kod ocjene o potrebi za lišenjem te sposobnosti. Mišljenje liječnika vještaka izvjesno ima posljedicu na lišenje poslovne sposobnosti osobe o kojoj se vodi postupak, jer kako navodi Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom „*malo je onih slučajeva u kojima sud odlučuje suprotno nalazu i mišljenju vještaka*“.<sup>9</sup>

Jednako tako, primjeri iz prakse pokazuju da su i osobe s tjelesnim invaliditetom u potpunosti lišene poslovne sposobnosti, kada se dakle ne dovodi u pitanje njihova sposobnost da procijene posljedice svojih odluka i da donose svjesne i pravične odluke. Tako se u radu Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom nalazi i primjer 38-godišnje žene sa spastičkom tetraparezom uz hipertonus mišićne mase koja je potpuno nepokretna i u potpunosti lišena poslovne sposobnosti te joj je od 2000. godine majka skrbnica.<sup>10</sup> Ovaj primjer izravno pokazuje da se citirana odredba iz čl. 159. st. 1. Obiteljskog zakona na temelju koje je osobu moguće lišiti poslovne sposobnosti zapravo ne odnosi na kriterij da osoba može procijeniti posljedice svoje odluke i može donijeti svjesne i pravične odluke koji postavlja Europski sud za ljudska prava u ispitivanju legitimiteta ograničenja biračkog prava. Tu treba dodati i činjenicu i da mišljenje Venecijanske komisije o ograničenju biračkog prava uopće ne sadrži mogućnost ograničenja tog prava zbog tjelesnog oštećenja neke osobe.<sup>11</sup>

U dosadašnjoj praksi sudova koji odlučuju u postupcima za lišenje ili vraćanje poslovne sposobnosti nema predmeta koji bi se konkretno odnosili na biračko pravo osoba o kojima se vodio postupak, bilo da bi liječnici vještaci razmatrali aktualne sposobnosti ispitanika da koriste aktivno biračko pravo bilo da bi o tome kakav zaključak donosili sudovi. Odredba iz čl. 159. st. 1. Obiteljskog zakona preširoka je i ne daje uputu o interpretaciji koja bi zadovoljila izrečene kriterije Europskog suda za ljudska prava u ocjeni legitimiteta ograničenja biračkog prava, a učinak te odredbe Obiteljskog zakona reflektira se na biračko pravo kroz osporene odredbe Zakona o popisima birača. Kako širina odredbe iz čl. 159. st. 1. Obiteljskog zakona ne postavlja obavezu sudovima da primjenjuju pravila legitimnosti ograničenja i proporcionalnosti u ocjeni aktualne sposobnosti osobe o kojoj se vodi postupak da koristi biračko pravo, to je odlukom suda o potpunom lišenju poslovne sposobnosti stavljena automatska i blanketna restrikcija za ostvarivanje aktivnog biračkog prava u odnosu na osobu za koju je donesena, kakva posljedica je protivna principu koji proizlazi iz prakse Europskog suda za ljudska prava.<sup>12</sup>

5. 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 počinuti diskriminacija. Osobe lišene poslovne sposobnosti kao osobe s invaliditetom uživaju zaštitu članka 14. Ustava RH. Poslovna sposobnost je pravo osobe da očitovanjem vlastite volje

---

<sup>9</sup> V. komentar u Izvješću pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2010. godinu, str. 114.

<sup>10</sup> V. primjer u Izvješću pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2010. godinu, Primjer 3, str. 101.

<sup>11</sup> V. mišljenje Venecijanske komisije o Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima („Code of Good Practice in Electoral Matters“), br. 190/2002.

<sup>12</sup> U predmetu Kiss protiv Mađarske, § 43.

stvora 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 nepravdne diskriminacije. Podnositelj skreće Ustavnom sudu pozornost da iako ranije citirano mišljenje 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 uskrati biračkog prava osobama s invaliditetom, čime su one dovedene u neravnopravan položaj pred osuđenicima za teška kaznena djela. Iz takvog zakonodavnog uređenja proizlazi stigmatizirajuća društvena poruka da veće pravo na političku participaciju imaju osuđenici nego što to imaju osobe s invaliditetom.

Osobe s invaliditetom, odnosno osobe oboljele od neke bolesti (osnova zdravstvenog stanja), kada zbog potpunog lišenja poslovne sposobnosti ne mogu iskoristiti 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 svoje biračko pravo kao niti način na koji to pravo ostvaruju, već se pozornost usmjerava isključivo na osobe s invaliditetom ili nekim drugim zdravstvenim stanjem. Iako je „mentalna nesposobnost“ kriterij za ograničenje biračkog prava po citiranom mišljenju Venecijanske komisije; to se odnosi na sve punoljetne građane, a ne samo na one koji imaju utvrđen kakav invaliditet ili uspostavljenu dijagnozu neke zdravstvene patologije. Prema tome, država može postavljati ograničenja na biračko pravo koja imaju jednaki učinak na sve kategorije punoljetnih građana i koja odgovaraju datoj situaciji, a ne ograničenja samo prema jednoj kategoriji punoljetnih građana.

6. 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 apsolutno i može se ograničiti, pri čemu valja primijeniti i test razmjernosti priopisan čl. 16. st. 2. Ustava RH.

Ovo su sve 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 potpuno lišenje poslovne sposobnosti takvog pojedinca za posljedicu ima nemogućnost korištenja aktivnog biračkog prava. Također, osporenim odredbama Zakona o popisima birača nije naveden konkretan interes zaštite sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje koji bi opravdao isključenje osoba koje su potpuno lišene poslovne sposobnosti sa popisa birača.

Predlagatelj smatra da osporene odredbe Zakona o popisima birača ne mogu proći niti test razmjernosti iz čl. 16. st. 2. Ustava RH zato što se iz tih odredaba ne može ispitati razmjernost potrebe za ograničenjem prava u svakom pojedinom slučaju, a postojeća sudska praksa u vezi osoba koje su potpuno lišene poslovne sposobnosti uopće ne dovodi njihove aktualne mentalne sposobnosti u korelaciju sa biračkim pravom kako je obrazloženo pod toč. VI/4 ovog prijedloga.

Također, podnositelj skreće pozornost Ustavnog suda na praksu Europskog suda za ljudska prava, 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 nužna i za svako ograničenje mora postojati razmjerni 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.<sup>13</sup>

7. Predlagatelj ukazuje Ustavnom sudu i na društvena kretanja koja su od utjecaja na donošenje odluke o pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba Zakona o popisima birača.

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<sup>14</sup> zamijene sustavom podrške u donošenju odluka.<sup>15</sup> 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 drugačijim 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 cjelini tako i pojedinih zemalja članica. Tako će se nužno morati razviti i nova stajališta Europskog suda za ljudska prava, izmijeniti i nadograditi mišljenja Venecijanske komisije i donijeti nove preporuke Vijeća Europe o pristupu prema poslovnoj sposobnosti. Činjenica da postojeća europska praksa još uvijek ne daje jasnu poruku o napuštanju sustava lišenja poslovne sposobnosti i osiguravanju sustava podrške pri donošenju odluka ne umanjuje obavezu Republike Hrvatske da u potpunosti provodi čl. 12. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom. Također, postojeća pravna stečevina Vijeća Europe i međunarodne obaveze koje Republici Hrvatskoj proizlaze iz članstva u toj međunarodnoj asocijaciji ne sprječavaju Republiku Hrvatsku da u potpunosti provede

---

<sup>13</sup> Iz prakse Europskog suda za ljudska prava u predmetu Kiss protiv Mađarske, § 42.

<sup>14</sup> Ovo se ne odnosi na djecu koja sustavom skrbništva moraju biti zaštićena zbog učinka Konvencije o pravima djeteta.

<sup>15</sup> V. Zaključne opservacije Odbora za prava osoba s invaliditetom Ujedinjenih Naroda u odnosu na Kraljevinu Španjolsku citirane pod toč. 2. prijedloga.

principe iz čl. 12. navedene Konvencije, tim više što i čl. 53. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim 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.*“ U tom kontekstu predlagatelj ističe da Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom navodi 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.*“<sup>16</sup>

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 da se promjenama u čl. 45. st. 1. Ustava Republike Hrvatske omogući aktivno biračko pravo osobama potpuno lišenim poslovne sposobnosti naglasivši da recentni europsku dokumenti imaju pozitivan odnos prema osobama lišenim poslovne sposobnosti.<sup>17</sup>

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<sup>18</sup> s obzirom da je ta Konvencija u cjelosti 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 sudu Republike Hrvatske može u odlukama koje se odnose na ocjenu ustavnosti zakona izravno primijeniti principe iz čl. 12. citirane Konvencije, na što predlagatelj ukazuje.

8. Slijedom svega navedenog predlagatelj traži od Ustavnog suda da pokrene postupak za ocjenu suglasnosti osporenih odredaba Zakona o popisima birača sa Ustavom te navedene odredbe ukine.

Predlagatelj:

Kristijan Grđan,  
koordinatorska Sjava

PRILOZI:

1. Tekst Zakona o popisima birača
2. Izvadak iz Registra udruga – dokaz o ovlaštenju za zastupanje

---

<sup>16</sup> V. Izvješće Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2010. godinu, str. 35.

<sup>17</sup> V. Zapisnik za 43. sjednice Odbora za Ustav, Poslovnik i Politički sustav Hrvatskog sabora od 23. veljače 2010. godine.

<sup>18</sup> Supra bilješka 4.