

# TUMAČENJE ZAKONA O NIŠTETNOSTI ODREĐENIH PRAVNIH AKATA PRAVOSUDNIH TIJELA BIVŠE JNA, BIVŠE SFRJ I REPUBLIKE SRBIJE

Izvorni znanstveni rad

UDK 341.45(497.5)(094.5)“2011“

Primljeno: 17. srpnja 2012.

Prof. dr. sc. Zlata Đurđević \*

---

*Rad predstavlja komentar Zakona o ništetnosti, jednoga od najkraćih, najkontroverznijih i najlošijih zakona donesenih zadnjih godina u Hrvatskoj. Koristeći se znanstvenim metodama tumačenja pravnih norma, autorica ogoljuje sadržajnu i pravnu prazninu tog Zakona. Teleološkim tumačenjem otkriva da je cilj Zakona bio zabraniti domaćim pravosudnim tijelima suradnju s pravosudnim tijelima Srbije u odnosu na ratne zločine hrvatskih državljana. Sustavno i povijesno tumačenje dokazuje da je taj cilj neprovediv. Sustavno je tumačenje pokazalo da zakonske odredbe nemaju pravni učinak u pozitivnom pravnom okviru s obzirom na to da ponavljaju postojeće pravne odredbe te da su pojedine odredbe neprovedive i otkrivaju pravno neznanje zakonopisca. Povijesno tumačenje prijedloga Zakona otkriva kako su Vlada i Sabor izmijenili Zakon oduzevši mu pravni učinak i pretvorivši ga u praznu političku proklamaciju. Autorica opovrgava neustavnost Zakona iz razloga koji su se navodili u javnosti, ali potvrđuje njegovu neusklađenost s ustavnim načelom zakonitosti i sa zahtjevom za koherentnošću pravnog poretka. U zaključnom dijelu upozorava na nužnost sklapanja međunarodnog ugovora o kaznenopravnoj suradnji u progonu ratnih zločina u regiji, koji će riješiti pitanje sukoba nadležnosti, omogućiti bržu i učinkovitiju suradnju, osobito u prethodnom kaznenom postupku, te ograničavanje temeljnih ljudskih prava kroz radnje državnih odvjetništava propisati parlamentarnim aktom i staviti pod sudsku kontrolu.*

Ključne riječi: kaznenopravna suradnja, ratni zločini, Zakon o ništetnosti, načelo zakonitosti, ustavnost zakona

---

## I. Političke i pravne okolnosti donošenja Zakona

Jedan od najkontroverznijih zakona donesenih u Republici Hrvatskoj u zadnje vrijeme zasigurno je Zakon o ništetnosti određenih pravnih akata pravosudnih tijela bivše JNA, bivše SFRJ i Republike Srbije (dalje: Zakon o ništetnosti). O tome svjedoči ne samo njegovom najavom i donošenjem uzburkana domaća i međunarodna politička scena nego i postupanje državnih institucija koje su sudjelovale u zakonodavnom postupku. Zakon o ništetnosti donesen je u hitnom postupku, a stupio je na snagu bez razdoblja *vacatio legis* (Vlada RH podnijela je 29. rujna 2011. Prijedlog Zakona, Hrvatski sabor donio ga je u hitnom postupku na sjednici 21. listopada 2011. te je stupio na snagu s

---

\* Prof. dr. sc. Zlata Đurđević, redovita profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

danom objavljivanja 4. studenoga 2011. u NN br. 124). Predsjednik Republike proglasio ga je 26. listopada 2011., a nakon dva mjeseca 27. prosinca 2011. podnio je zahtjev za ocjenu njegove suglasnosti s Ustavom RH. Osim Predsjednika, i Glavni državni odvjetnik RH u javnosti se izjasnio protiv donošenja tog zakona. Javno iskazana suprotna stajališta državnih tijela vlasti dokazuju da je u Hrvatskoj ojačala podjela vlasti, odnosno da su pojedina pravosudna tijela postala neovisna o izvršnoj vlasti.

Službeni razlog (*ratio legis*) donošenja Zakona o ništetnosti jest uspostavljanje nadležnosti Republike Srbije za teška kršenja međunarodnoga humanitarnog prava izvršena na teritoriju bivše Jugoslavije od 1. siječnja 1991. bez obzira na državljanstvo počinitelja ili žrtve.<sup>1</sup> Time je, kako hrvatska Vlada navodi u Prijedlogu Zakona, Republika Srbija pretjerano proširila vlastitu kaznenu vlast i na kaznena djela počinjena na teritoriju druge države te je prekršila načelo nemiješanja i načelo postupanja u dobroj vjeri.<sup>2</sup> Republici Srbiji (RS) zamjera se što je ukinula supsidijarni karakter načela univerzalnosti na način da nije dala prednost jurisdikciji drugih država po načelu teritorijalnosti, pasivnoga ili aktivnog personaliteta<sup>3</sup> te što načelo univerzalnosti nije primijenila univerzalno na sve države, nego selektivno samo na teritorij nekih suverenih država.<sup>4</sup>

Međutim, s obzirom na to da su sporni propisi RS doneseni 2009. godine te da se zadnjih godina suradnja Hrvatske i Srbije u progonu ratnih zločina bitno intenzivirala (među ostalim i primjenom načela univerzalnosti)<sup>5</sup>, što se pozitivno odrazilo na hrvatske pristupne pregovore, pravi razlog za tako brzu političko-zakonodavnu akciju bio je drugačije prirode. U javnosti se nije krilo da je povod donošenja Zakona o ništetnosti

---

<sup>1</sup> Čl. 2. i 3. Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, (*Sl. glasnik RS* broj 67/2003., 135/2004., 61/2005., 101/2007. i 104/2009.).

<sup>2</sup> Prijedlog Zakona o ništetnosti određenih pravnih akata pravosudnih tijela bivše JNA, bivše SFRJ i Republike Srbije, s konačnim prijedlogom Zakona (dalje: Prijedlog Zakona), Vlada Republike Hrvatske, rujan 2011., 4 i 5.

<sup>3</sup> U hrvatskom pravu načelo univerzalnosti ima supsidijarni karakter u odnosu na druga načela prostorne primjene kaznenog zakonodavstva jer se primjenjuje samo ako se počinitelj nalazi u RH i ako neće biti izručen drugoj državi radi suđenja. Čl. 14. st. 4. i 5. KZ kaže da se kazneno zakonodavstvo RH primjenjuje prema strancu koji izvan područja RH prema stranoj državi ili prema strancu počini kazneno djelo za koje se po tom zakonodavstvu može izreći kazna zatvora od pet godina ili teža kazna samo ako se počinitelj zatekne na području RH i neće biti izručen drugoj državi. Čl. 14. st. 1. KZ propisuje primjenu kaznenog zakonodavstva RH prema svakomu tko izvan njezina područja počini kazneno djelo koje je RH obvezna kažnjavati prema propisima međunarodnog prava, međunarodnih ili međudržavnih ugovora. Taj vrlo široki, prema Novoselcu "neodrživi opseg univerzalnog načela" ograničavaju procesne odredbe Zakona o primjeni Statuta Međunarodnoga kaznenog suda i progonu za kaznena djela protiv međunarodnoga ratnoga i humanitarnog prava od 17. listopada 2003., koje određuju da se kazneni progon može poduzeti ako su počinitelji uhićeni u RH ili su joj izručeni, a ne postoji mogućnost kaznenog progona pred Međunarodnim sudom ili pred stranim sudom. V. *Novoselec, Petar* (2007) *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 116-117; *Munivrana Maja* (2007) *Univerzalno načelo kao kriterij prostornog važenja kaznenog zakona*, Zagreb: HUKZP i MUP HR, 146-157.

<sup>4</sup> Prijedlog Zakona, 4 i 5.

<sup>5</sup> U raspravi provedenoj u Odboru za pravosuđe Hrvatskog sabora 4. listopada 2011. predstavnik Državnog odvjetništva RH istaknuo je da je, sukladno načelu univerzalnosti, Državno odvjetništvo RH u pojedinim slučajevima ustupilo dokaze tužilaštvu RS. V. Zapisnik rasprave Odbora za pravosuđe Hrvatskog sabora od 4. listopada.

(*occasio legis*) bila dostava 44 optužnice Vojnog tužilaštva JNA iz 1992. godine<sup>6</sup>, koje je RS poslala hrvatskom Ministarstvu pravosuđa. Takav zaključak proizlazi i iz razloga zbog kojih je Prijedlog Zakona trebalo poslati u hitnu zakonodavnu proceduru, tj. „zaštite hrvatskih državljana i njihovih ustavnih prava od tijela druge države“.<sup>7</sup>

Osim *teleološkoga (ciljnog) tumačenja* pravne norme, kojim se sadržaj propisa utvrđuje kroz cilj koji se htio postići njegovim donošenjem, u radu će biti primijenjeno sustavno i povijesno tumačenje. *Sustavno tumačenje* pravne norme utvrđuje njezin sadržaj stavljajući je u kontekst drugih pravnih norma unutar zakona, pravnog područja ili cjelokupnoga pravnog sustava, a temelji se na zahtjevu jedinstvenosti pravnog sustava - svaka pravna norma samo je dio jedne cjeline, u kojoj dijelovi moraju odgovarati toj cjelini. *Povijesno tumačenje* pravne norme utvrđuje njezin sadržaj analizirajući postupak njezina donošenja, osobito pripreme materijale u zakonodavnom postupku, kao što su zakonski prijedlozi i obrazloženja te zapisnici rasprava.

## II. Zakon bez pravnog učinka

Zakon o ništetnosti ima samo tri sadržajna članka s po dva stavka koji se odnose na međunarodnu pravnu pomoć u kaznenim stvarima između Hrvatske i Srbije, a koji glase:

Članak 1.

Stupanjem na snagu ovog Zakona utvrđuje se da su ništetni i bez pravnog učinka svi pravni akti bivše JNA, njezinih pravosudnih tijela, pravosudnih tijela bivše SFRJ i pravosudnih tijela Republike Srbije koji se odnose na Domovinski rat u Republici Hrvatskoj, kojima su osumnjičeni, optuženi i/ili osuđeni državljani Republike Hrvatske za kaznena djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom iz Glave XIII. Kaznenog zakona, počinjena na teritoriju Republike Hrvatske.<sup>8</sup>

Iznimno, ništetnost pravnih akata pravosudnih tijela Republike Srbije ne odnosi se na akte za koje pravosudna tijela Republike Hrvatske utvrde da udovoljavaju pravnim standardima iz kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske.

---

<sup>6</sup> Optužnice su se odnosile na Vladimira Šeksa, tada potpredsjednika Sabora, Branimira Glavaša, Tomislava Merčepa, Ivana Vekića i druge pripadnike hrvatskih postrojba.

<sup>7</sup> V. Prijedlog Zakona, 6.

<sup>8</sup> Radi se o djelima: genocida iz članka 156., agresivnog rata iz članka 157., zločina protiv čovječnosti iz članka 157.a, ratnog zločina protiv civilnog pučanstva iz članka 158., ratnog zločina protiv ranjenika i bolesnika iz članka 159., ratnog zločina protiv ratnih zarobljenika iz članka 160., protupravnog ubijanja i ranjavanja neprijatelja iz članka 161., protupravnog oduzimanja stvari od ubijenih i ranjenih na bojištu iz članka 162., nedozvoljenog sredstva borbe iz članka 163., povrede pregovarača iz članka 164., grubog postupanja s ranjenicima, bolesnicima i ratnim zarobljenicima iz članka 165., neopravdane odgode povratka ratnih zarobljenika iz članka 166., uništavanja kulturnih dobara i objekata u kojima se nalaze kulturna dobra iz članka 167., zapovjedne odgovornosti iz članka 167.a, zlouporabe međunarodnih znakova iz članka 168., povrede ugleda strane države i međunarodne organizacije iz članka 186., udruživanja radi činjenja kaznenih djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom iz članka 187., pripremanja kaznenih djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom iz članka 187.a i naknadne pomoći počinitelju kaznenog djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom iz članka 187.b.

## Članak 2.

Samo pravosudna državna tijela Republike Hrvatske mogu pred hrvatskim pravosudnim tijelima procesuirati hrvatske državljane za kaznena djela iz članka 1. ovog Zakona.

Ovim se Zakonom ne dovodi u pitanje izvršavanje obveza koje je Republika Hrvatska preuzela Ustavnim zakonom o suradnji Republike Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom (»Narodne novine«, br. 32/96.).

## Članak 3.

Pravosudna tijela Republike Hrvatske neće postupati po zamolnicama pravosudnih tijela Republike Srbije za pravnu pomoć u kaznenim postupcima ako je postupanje po takvim zamolnicama u suprotnosti s pravnim poretkom Republike Hrvatske i šteti njezinoj suverenosti i sigurnosti.

Odluku o postupanju po takvim zamolnicama donosi ministar pravosuđa Republike Hrvatske.

Iz sadržaja navedenih odredaba proizlazi da Zakon ima dva temeljna cilja. Prvi je učiniti "ništetnim i bez pravnog učinka" pravne akte bivše JNA, SFRJ i Republike Srbije koji se odnose na ratne zločine i druga kaznena djela (Glava XIII. KZ RH) hrvatskih državljana (navodno) počinjenih za vrijeme Domovinskog rata (čl. 1. st. 1.). Drugi je cilj zabrana domaćim pravosudnim tijelima da pružaju pravnu pomoć u kaznenim stvarima tijelima RS za navedena djela. Vidjet ćemo da ni jedan od zakonskih ciljeva nije provediv. S obzirom na njihovu pravnu prirodu, odredbe Zakona možemo podijeliti na materijalnopravne (čl. 1.), procesnopravne (čl. 3.) i notorne (čl. 2.).

### a) Nprovedive materijalnopravne odredbe (čl. 1.)

*Sustavno tumačenje* čl. 1. st. 1. Zakona o ništetnosti, kojim se utvrđuje ništetnost i oduzima se pravni učinak aktima pravosudnih tijela Republike Srbije te bivše JNA i SFRJ, pokazuje da ta odredba nema nikakav pravni učinak te predstavlja pravnu besmislicu. Temelj međunarodnoga pravnog poretka jest da države donose zakone za svoj državni teritorij te da državna pravosudna tijela mogu poduzimati radnje samo na svojem državnom teritoriju. Suverenitet svake države, osim ako je drugačije uređeno međunarodnim ugovorima, ograničen je na njezin teritorij. Stoga Republika Hrvatska ne može svojim zakonom poništiti ili oduzimati pravni učinak pravosudnim aktima druge države jer ti akti i nemaju pravni učinak na teritoriju Republike Hrvatske. Hrvatska bi mogla poništavati pravne akte Srbije, a ti bi akti imali neposredan pravni učinak na teritoriju Hrvatske, kada bi te dvije republike bile u istoj državi, što više nije slučaj. Kad je pak riječ o pravnim aktima SFRJ i JNA, tih organizacija danas više nema pa ni njihovi pravni akti ne mogu imati pravni učinak, osim ako ih ne priznaju tijela država sljednica. Optužnica može imati pravni učinak samo ako po njoj postupa tijelo kaznenog progona neke države. U ovom je slučaju Tužiteljstvo za ratne zločine Republike Hrvatske

preuzelo predmete ratnih zločina od beogradskoga Vojnog suda, pa tu može biti riječ samo o aktima RS.

Pravni učinak stranim pravnim aktima u Hrvatskoj mogu tek posredno dati naša pravosudna tijela u postupku pružanja međunarodne kaznenopravne pomoći, sukladno domaćemu i međunarodnom pravu o kaznenopravnoj suradnji. Riječ je o jednom od oblika međunarodne kaznenopravne pomoći (npr. izručenje, dostava sudskih akata, prikupljanje i osiguranje dokaza, izvršenje strane kaznene presude, ustupanje i preuzimanje kaznenog progona ili postupka), o čijem pružanju uvijek odlučuju naša pravosudna tijela sukladno našem zakonodavstvu ili međunarodnim ugovorima koje smo sklopili. Stoga je i st. 2. čl. 1. nepotreban jer se međunarodna pravna pomoć pruža uvijek sukladno domaćemu pravnom poretku.

b) Repetitivne procesnopravne odredbe (čl. 3.)

(i) *Povijesno i sustavno tumačenje razloga za odbijanje pružanja pravne pomoći (čl. 3. st. 1.)*

*Povijesno tumačenje* čl. 3. st. 1. ključ je za razumijevanje kako je zakonodavac mogao donijeti tako apsurdan i nejasan zakon. Smisao donošenja zakona bilo je uvođenje zabrane domaćim pravosudnim tijelima da pružaju pravnu pomoć u kaznenim stvarima tijelima RS za djela navedena u čl. 1. Stoga je u Vladinu prijedlogu odredba čl. 3. st. 1. glasila: "Pravosudna tijela Republike Hrvatske neće postupati po zamolnicama pravosudnih tijela Republike Srbije za pravnu pomoć u kaznenim predmetima, koje se odnose na kaznena djela iz članka 1. ovoga Zakona **jer** je postupanje po takvim zamolnicama u suprotnosti s pravnim poretkom Republike Hrvatske i šteti njezinoj suverenosti i sigurnosti." Takva bi odredba imala smisla u reguliranju postojećih društvenih odnosa, odnosno izmijenila bi postojeći pravni okvir kaznenopravne suradnje između Hrvatske i Srbije. Međutim, njezin pravni učinak bio bi prestanak međunarodne suradnje Hrvatske i Srbije u progonu ratnih zločina protiv hrvatskih državljana. Pravne i političke posljedice takva propisa bile bi katastrofalne kako za žrtve zločina tako i za teško stečeni međunarodni kredibilitet hrvatskog pravosuđa u progonu ratnih zločina, a stoga i za proces pristupanja Europskoj uniji. Zna se da suradnja u progonu ratnih zločina predstavlja pretpostavku europske integracije država regije. U hrvatskim pristupnim pregovorima volja za nepristranim i objektivnim progonom ratnih zločina te suradnja s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju smatrana je ključnim prioritetom (*key Accession Partnership priority*). Do te spoznaje došli su i zastupnici i članovi Vlade RH tek nakon rasprave o Prijedlogu Zakona u Hrvatskom saboru. Nakon zaključenja rasprave Vlada je podnijela amandman kojim je izmijenila čl. 3. st. 1. na način da je riječ "jer" zamijenila s "ako" i proširila ga na cjelokupnu kaznenopravnu suradnju Hrvatske i Srbije, umjesto da je ograničen samo na ratne zločine i druga djela iz čl. 1. Zakona. Amandman je prihvaćen sa 76 glasova "za" i s jednim "suzdržanim". Međutim, ispušteno je iz vida da je tom promjenom donošenje Zakona izgubilo svaki smisao, što jasno pokazuje sustavno tumačenje odredbe čl. 3. st. 1.

*Sustavno tumačenje* provodi se povezivanjem pravne norme s drugim pravnim normama unutar istoga pravnog poretka, pa se u nastavku za usporedbu navode sljedeće odredbe:

Odredba čl. 3. st. 1. Zakona o ništetnosti iz 2011. glasi:

“Pravosudna tijela Republike Hrvatske neće postupati po zamolnicama pravosudnih tijela Republike Srbije za pravnu pomoć u kaznenim postupcima ako je postupanje po takvim zamolnicama u suprotnosti s pravnim poretkom Republike Hrvatske i šteti njezinoj suverenosti i sigurnosti.“

Odredba čl. 9. Zakona o potvrđivanju Ugovora između Republike Hrvatske i Republike Srbije o pravnoj pomoći u građanskim i kaznenim stvarima iz 1997. glasi:

“Zamoljena država može odbiti pravnu pomoć ako bi udovoljenje zamolnici bilo u suprotnosti sa njenim pravnim poretkom ili bi moglo štetiti njezinoj suverenosti ili sigurnosti.“

Odredba čl. 12. st. 1. toč. 3. Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima iz 2004. (dalje: ZOMPO) glasi:

"Domaće nadležno tijelo može odbiti zamolbu za međunarodnu pravnu pomoć ako bi udovoljavanje zamolbi dovelo do narušavanja suvereniteta, sigurnosti, pravnog poretka ili drugih bitnih interesa Republike Hrvatske."

Vidi se da je odredba Zakona o ništetnosti identična navedenim odredbama međunarodnog ugovora Hrvatske i Srbije o međunarodnoj suradnji i ZOMPO. Štoviše, citirana odredba ZOMPO daje veću diskreciju Hrvatskoj u suradnji sa Srbijom jer se dopušta odbijanje suradnje i u slučaju narušavanja "drugih bitnih interesa RH". Dakle, ključna je odredba Zakona o ništetnosti *nihil novum* u hrvatskom pravnom poretku, ona ponavlja već postojeće odredbe te stoga ne samo što nema nikakav pravni učinak nego i narušava jedinstvenost i koherentnost hrvatskoga pravnog sustava.

(ii) *Sustavno tumačenje ovlasti ministra pravosuđa u postupku međunarodne pravne pomoći (čl. 3. st. 2.)*

Sustavno tumačenje odredbe čl. 3. st. 2. Zakona o ništetnosti, koja navodi da odluku o postupanju po zamolnicama pravosudnih tijela RS donosi ministar pravosuđa RH, navodi nas na isti zaključak. Naime, prema postojećim propisima, ministar pravosuđa odlučuje o zamolnicama stranih država. Odlučivanje o zamolnici za međunarodnu pravnu pomoć odnosi se na međunarodne odnose, a ne na unutarnji pravni poredak. Stoga je u svijetu uobičajeno da vlada, odnosno ministar pravosuđa, odlučuje o tome hoće li jedna država pružiti pravnu pomoć drugoj. To je slučaj i u našem unutarnjem pravu, koje na početku, kao i na kraju postupka pružanja međunarodne pravne pomoći predviđa odbijanje zamolnice od strane Ministarstva pravosuđa. Tako je, prema čl. 6. st. 2. ZOMPO, Ministarstvo pravosuđa nadležno za zaprimanje zamolbi za međunarodnu pravnu pomoć stranih nadležnih tijela, koje bez odlaganja upućuju domaćim

pravosudnim tijelima, *osim ako je očito da zamolbu treba odbiti*.<sup>9</sup> U čl. 57. st. 1. i 2. ZOMPO propisano je da postupak pružanja međunarodne pravne pomoći završava tako da se pravomoćno rješenje nadležnog suda, kojim je utvrđeno da je udovoljeno zakonskim pretpostavkama za izručenje, zajedno sa spisom predmeta dostavlja Ministarstvu pravosuđa kako bi ministar pravosuđa donio rješenje kojim dopušta ili ne dopušta izručenje. Ministar donosi odluku prema diskrecijskoj ocjeni jer ona ne predstavlja samo radnju kaznenopravne pomoći nego i akt međunarodnih odnosa naše države.<sup>10</sup> Njome se, dakako, moraju poštivati obveze RH iz međunarodnih ugovora o izručenju i kaznenopravnoj pomoći te načela "suvereniteta, sigurnosti, pravnog poretka ili drugih bitnih interesa Republike Hrvatske". Iz navedenoga je jasno da čl. 3. st. 2. Zakona o ništetnosti samo ponavlja odredbe koje već postoje u hrvatskom unutarnjem pravu i stoga nema nikakav pravni učinak.

### c) Notorne odredbe (čl. 2) – sustavno tumačenje

Prazninu pravnog sadržaja Zakona o ništetnosti simbolizira rečenica iz čl. 2. st. 1., koja bi se mogla naći u početnici studenta prve godine pravnog studija, a ne u zakonu koji donosi Hrvatski sabor, a koja glasi: "Samo pravosudna državna tijela Republike Hrvatske mogu pred hrvatskim pravosudnim tijelima procesuirati hrvatske državljanke za kaznena djela iz članka 1. ovog Zakona". Kako je već navedeno na početku ovog poglavlja, suverenitet države podrazumijeva da samo njezina pravosudna tijela mogu poduzimati radnje na njezinu teritoriju. Tijelima kaznenog progona drugih država nije dopušteno djelovati na teritoriju drugih država i drugačije bi postupanje dovelo do teškoga međunarodnog incidenta povredom suvereniteta drugih država. I u Europskoj uniji, koja je ukinula državne granice za građane, one i dalje postoje za državna tijela. Prelazak državne granice tijelima kaznenog progona druge države moguć je samo u iznimnim slučajevima, npr. pri prekograničnoj potjeri u trajanju od nekoliko sati, i sukladno međunarodnom ugovoru dviju država. Stoga se razumije da tijela ni jedne druge države ne bi mogla procesuirati osobe pred hrvatskim pravosudnim tijelima. Tom je odredbom zakonopisac pokazao da ne posjeduje ni elementarno pravno znanje, odnosno da zakon ima isključivo politički smisao.

Isto vrijedi i za st. 2. čl. 2. jer suradnja RH s Međunarodnim kaznenim sudom ne podrazumijeva da bi njegovo tužiteljstvo, a kamoli tužiteljstvo druge države, moglo procesuirati hrvatske državljanke pred našim sudovima. U slučaju preuzimanja progona od međunarodnog suda ili druge države, hrvatsko državno odvjetništvo postaje ovlašteno i jedini tužitelj i samo ono provodi kazneni progon pred hrvatskim sudovima.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Odbijanje se mora provesti sukladno razlozima iz čl. 12. ZOMPO, među kojima je i narušavanje suvereniteta, sigurnosti, pravnog poretka ili drugih bitnih interesa Republike Hrvatske (čl. 12. st. 1. toč. 3. ZOMPO). Detaljnije o tome v. Krapac, Davor (2004) *Komentar Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima*, Zagreb: Narodne novine, 177-178.

<sup>10</sup> V. *ibid.*, 219.

<sup>11</sup> V. čl. 28. i 28.a Zakona o primjeni Statuta Međunarodnoga kaznenog suda i progona za kaznena djela protiv međunarodnoga ratnog i humanitarnog prava (NN 175/03, 29/04, 55/11, 125/11).

### III. Ocjena suglasnosti Zakona o ništetnosti s Ustavom RH

U javnosti su se iznosile različite tvrdnje o ustavnosti Zakona o ništetnosti, a poznato je da je Predsjednik Republike 27. prosinca 2011. podnio zahtjev za ocjenu njegove suglasnosti s Ustavom RH. Iako je riječ o zahtjevu Predsjednika Republike, što podrazumijeva hitno postupanje, Ustavni sud ni nakon osam mjeseci nije odlučio o tom zahtjevu. Usprkos velikim nedostacima Zakona, većina iznesenih primjedaba o njegovoj neustavnosti ne stoji.

#### a) Organski zakon

Otvorilo se pitanje je li Zakon o ništetnosti organski zakon s obzirom na to da je prihvaćen običnom većinom od 72 glasa. U slučaju potvrdnog odgovora, Zakon ne bi bio prihvaćen potrebnom većinom jer je Hrvatski sabor u VI. sazivu imao 153 zastupnika, pa bi trebao biti prihvaćen kvalificiranom većinom od 77 zastupnika.

Međutim, Zakon o ništetnosti nije organski zakon jer je njegov sadržaj dijelom bespredmetan, odnosno nema nikakav pravni učinak u unutarnjim kao ni međunarodnim odnosima, a dijelom ponavlja već postojeće odredbe prava o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima, koje se ne smatraju predmetom organskih zakona. Naime, ni temeljni zakon iz te materije, Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (NN 178/2004), nije donesen kvalificiranom većinom, nego običnom većinom.<sup>12</sup> Suštinski razlog zašto nije riječ o organskom zakonu jest to što područje međunarodne pravne pomoći, kako mu kaže i naziv, u najvećem dijelu rješava pitanja među državama, a ne uređuje, osim u nekoliko odredaba, prava pojedinaca. Pojedincu o kojem je riječ moraju biti zaštićena sva temeljna prava sukladno načelu pravičnog postupka u domaćem kaznenom postupku. Isti visoki kriteriji ne primjenjuju se na postupak međunarodne pravne pomoći (v. ovdje pod c).

#### b) Kršenje diobe vlasti

Daljnja primjedba odnosila se na kršenje diobe vlasti davanjem ovlasti ministru da odlučuje o postupanju po zamolnicama pravosudnih tijela RS (čl. 3. st. 2.). Kako je već prije bilo navedeno, odlučivanje o zamolnici za međunarodnu pravnu pomoć odnosi se na odnose među državama, a ne na odnose države i pojedinca. Međunarodni ugovori, kao i naše unutarnje pravo, daju državi diskrecijsko pravo da odluči o pružanju pravne pomoći. Primjerice, iako sud donosi odluku o postojanju pravnih pretpostavaka za izručenje, njegova odluka nije obvezujuća za državu, nego ministar, dakle izvršna vlast, može usprkos pozitivnoj sudskoj odluci odbiti izručiti osobu, odnosno pružiti pravnu pomoć drugoj državi (čl. 57. st. 1. i 2. ZOMPO). Tako, primjerice, čl. 2. Zakona o potvrđivanju Ugovora između RH i RS ostavlja mogućnost da sud ili drugo nadležno tijelo strane države moliteljice upućuje zamolnicu nadležnom sudu ili **drugom nadležnom tijelu** zamoljene države. Odredba čl. 3. st. 2. Zakona o ništetnosti specificira

<sup>12</sup> Na glasovanju 3. 12. 2004. za taj je zakon glasovalo 75 zastupnika.

da je drugo nadležno tijelo za odlučivanje o zamolnicama u određenim slučajevima ministar pravosuđa. Stoga Zakon o ništetnosti, koji ponavlja odredbe koje već postoje u hrvatskom unutarnjem pravu, ne krši načelo diobe vlasti niti čl. 4. i čl. 117. st. 1. Ustava RH.

c) Kršenje prava na pravično suđenje i obranu iz čl. 29. Ustava

Pravo na pravično suđenje iz čl. 29. Ustava RH i čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava temeljno je ljudsko pravo koje svakoj osumnjičenoj ili optuženoj osobi daje pravo da se protiv nje provede pravičan postupak uz poštivanje procesnih garancija obrane. To pravo obvezuje državu da prema pojedincu provede pravični kazneni postupak te da se pred sudom utvrdi njegova krivnja ili nedužnost. Europski sud za ljudska prava utvrdio je u kojem se trenutku smatra da se prema pojedincu vodi kazneni postupak (kada ga nadležna vlast obavijesti ili prema njemu provede procesnu radnju koja suštinski utječe na njegovu situaciju).<sup>13</sup> Pri tome se misli na domaću nadležnu vlast, a ne na radnje koje poduzimaju tijela drugih država. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava ne obvezuje tijela jedne države da postupaju prema zamolnicama druge države radi vođenja kaznenog postupka u toj državi. Takve uzajamne obveze države ugovaraju sklapanjem međunarodnih ugovora o međunarodnoj pomoći.

Stoga, tvrdnje da Zakon o ništetnosti krši čl. 29. Ustava RH zbog ovlasti ministra pravosuđa nisu točne. Odredbe čl. 6. Europske konvencije te čl. 29. Ustava RH, kojima se jamči pravičan postupak, ne primjenjuju se na postupak izručenja, osim u smislu zabrane izručenja pojedinca državi u kojoj postoji rizik da će biti podvrgnut nepravičnomu kaznenom postupku (*“flagrant denial of justice in the country of destination“* v. ESLJP, *Mamatkulov i Askarov v. Turska*, 2005., § 17 i 19). Dakle, standardi zaštite ljudskih prava koji vrijede za kazneni postupak u unutarnjem pravu nisu isti kao standardi zaštite u postupku izručenja, a osobito ne vrijede u drugim postupcima pružanja međunarodne pravne pomoći.

d) Kršenje obveza koje Hrvatska ima prema međunarodnom pravu (čl. 134. Ustava).

Hrvatska bi zaista ugrozila izvršavanje svojih ustavnih obveza prema međunarodnom pravu da je zakonodavac ostao pri tekstu zakona koji je predložila Vlada, a koji je propisivao prekid ili generalno odbijanje međunarodne suradnje između RH i RS. Međutim, Vladin amandman prihvaćen nakon rasprave u Saboru uskladio je, odnosno, kako je prethodno izloženo, prepisao postojeće odredbe hrvatskoga pravnog poretka. Jednako tako, tvrdnja o kršenju međunarodnih obveza RH na progon kaznenih djela genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina (UN-ova Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. godine, Ženevske i Haaške konvencije, međunarodno običajno pravo) bila bi ispravna da se odnosi na Prijedlog Zakona, ali ne i na doneseni tekst Zakona, prema kojem je odluka ministra za postupanje po

<sup>13</sup> ESLJP: *Deweer v. Belgije*, § 46, *Foti i drugi v. Italije*, § 73.

zamolnicama ograničena samo na slučajeve kada bi ono bilo u suprotnosti s pravnim poretkom RH te bi štetilo njezinoj suverenosti i sigurnosti.

e) Kršenje načela zakonitosti te koherentnosti pravnog poretka

Među temeljna načela pravne države pripadaju načelo zakonitosti i zahtjev za koherentnošću pravnog poretka. Iako je riječ o pravno-tehničkim načelima, njihovo nepoštivanje rezultira destabilizacijom pravnog poretka i gubitkom pravne sigurnosti, dakle potencijalno vrlo teškim povredama ljudskih prava. Stoga i međunarodno pravo o ljudskim pravima zahtijeva od država da donose zakone ne samo koji su parlamentarni i dostupni nego i precizni i predvidljivi.<sup>14</sup> Pretpostavka jasnoće zakonske odredbe jest pronalaženje njegova smisla, odnosno pravnog učinka, pa je zakon koji nema pravni učinak nejasan zakon, a time je i suprotan načelu zakonitosti.

Kako je više puta do sada istaknuto, odredbe Zakona o ništetnosti nemaju pravni učinak, on sadržava odredbe koje već postoje u našem pravnom poretku ili odredbe koje su pravno besmislene. U pravnoj je državi nedopustivo donositi pravno bespredmetne i nejasne zakone koji služe isključivo u političke svrhe u okviru kampanje za predstojeće parlamentarne izbore. S obzirom na to da je riječ o zakonu koji je nedvojbeno protivan zahtjevima preciznosti i jasnoće te narušava koherentnost i jedinstvo hrvatskoga pravnog poretka, Ustavni bi ga sud trebao ukinuti zbog povrede načela zakonitosti.

#### **IV. Nužnost sklapanja međunarodnog ugovora o progonu ratnih zločina u regiji**

Nekoliko ekscesa koji su se dogodili u Hrvatskoj u zadnje vrijeme, kao što su slučaj Tihomira Purde<sup>15</sup> i donošenje Zakona o ništetnosti, upozorili su na neodrživost i nedostatke postojećega pravnog okvira kaznenopravne suradnje u regiji. Republika Hrvatska ima sklopljene međunarodne ugovore o kaznenopravnoj suradnji s državama regije<sup>16</sup> i Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima, koji su primjenjivi i na regionalnu suradnju u progonu ratnih zločina. Međutim, ti instrumenti klasične međunarodne pravne pomoći pokazali su se kao spori i nezadovoljavajući za

<sup>14</sup> ESLJP: *Steel v. UK*, § 54; *Khudoyorov v. Russia*, § 125, *Baranowski v. Poland*, §§ 50-52.

<sup>15</sup> Tihomir Purda, hrvatski državljanin koji je uhićen siječnju 2011. u Bosni i Hercegovini na temelju Interpolove tjeralice što ju je izdala Srbija zbog postojanja sumnje da je počinio ratni zločin. Radilo se o hrvatskom branitelju koji je nakon pada Vukovara zarobljen te se tjeratica temeljila na iskazima pribavljenima mučenjem u logoru Stajićevo i logoru Srijemska Mitrovica, gdje je bio smješten. U razmjeni zarobljenika 1992. godine vraćen je natrag u Hrvatsku. Usprkos tomu što je riječ o hrvatskom državljaninu koji je osumnjičen za kazneno djelo počinjeno na teritoriju Hrvatske, Republika Hrvatska nije zatražila njegovo izručenje ni preuzimanje kaznenog progona, nego je državno odvjetništvo provodilo izvide ispitivanjem 30-ak osoba i prikupilo dokumentaciju, te je Tužiteljstvo za ratne zločine Srbije u Županijskom sudu u Vukovaru ispitivalo svjedoke. Iako je sud u BiH u veljači 2011. odlučio da su ispunjene pretpostavke za izručenje Purde Srbiji, Tužilaštvo RS u ožujku 2011. temeljem rezultata suradnje s hrvatskim državnim odvjetništvom odustalo je od progona.

<sup>16</sup> Ugovor između Republike Hrvatske i Republike Srbije o pravnoj pomoći u građanskim i kaznenim stvarima iz 1997. (NNMU 6/98, 8/98); Sporazum između Vlade RH, Vlade BiH i Vlade Federacije BiH o pravnoj pomoći u građanskim i kaznenim stvarima iz 1996. (NNMU 1/12/96, 5/03); Sporazum između Vlade RH, Vlade BiH i Vlade Federacije BiH o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u kaznenim stvarima iz 1996. (NNMU 3/10, 6/10).

provođenje učinkovitog progona ratnih zločina, na koji su se u novom tisućljeću odlučile države regije i koji je bio nuždan za nastavak njihovih integracijskih procesa u Europsku uniju. Stoga je još prije intenziviranja kaznenopravne suradnje bilo nužno međunarodnim ugovorima uspostaviti brže i učinkovitije oblike kaznenopravne suradnje u regiji. Međutim, iako su države regije u tom razdoblju sklapale međunarodne ugovore o kaznenopravnoj suradnji, oni se nisu odnosili na progon ratnih zločina.<sup>17</sup>

S obzirom na nezadovoljavajući postojeći pravni okvir za progon ratnih zločina, državno je odvjetništvo sklopilo niz sporazuma s tužiteljstvima iz regije o suradnji u progону ratnih zločina.<sup>18</sup> Sporazumi su javno objavljeni na internetskim stranicama DORH-a. Međutim, njihov sadržaj nije se svodio samo na razmjenu informacija ili koordiniranje istraga, nego su sadržavali i oblike međunarodne kaznenopravne pomoći i odredbe kaznenoga procesnog prava, kao što su prikupljanje i dostava dokaza, uvjeti za pokretanje postupka, primanje optužnica, propisivanje postupka za preuzimanje i ustupanje kaznenog progona i dr.<sup>19</sup> Problem je što je riječ o materiji kojom se zadire u temeljna ljudska prava i koja stoga može biti uređena samo parlamentarnim pravnim aktima, dakle međunarodnim ugovorom ili zakonom a ne podzakonskim pravnim aktima državnih tijela.

## V. Zaključak

Zakon o ništetnosti nema nikakav pravni učinak jer ne mijenja postojeći pravni okvir za kaznenopravnu suradnju Hrvatske i Srbije u progону ratnih zločina. Riječ je o političkoj proklamaciji bez pravnog učinka, ali sa štetnom političkom porukom za međunarodne odnose Republike Hrvatske. Zakon je protivan načelu zakonitosti i zahtjevu za koherentnošću pravnog poretka, pa je kao takav protivan i ustavnom poretku Republike Hrvatske. Pitanje je jesu li to dostatni razlozi za Ustavni sud RH da ga ukine s obzirom na to da do sada u ustavnosudskoj praksi ni jedan zakon nije proglašen neustavnim zbog nejasnoće i nepreciznosti njegovih zakonskih odredaba. Vjerojatno bi ispravnije rješenje bilo da politička vlast, koja je i donijela ovaj zakon, "skupi hrabrosti" za donošenje međunarodnog ugovora koji će ratificirati hrvatski parlament i kojim će se staviti izvan snage Zakon o ništetnosti. Tim međunarodnim ugovorom o kaznenopravnoj suradnji morati će se riješiti pitanja pozitivnog i negativnog sukoba nadležnosti između država

---

<sup>17</sup> Ugovor između Republike Hrvatske i Crne Gore o izručenju iz 2011 (NNMU 6/11), koji se odnosio samo na kaznena djela organiziranog kriminaliteta i korupcije.

<sup>18</sup> Protokol / memorandum o suglasnosti u ostvarivanju međusobne suradnje u borbi protiv svih oblika teškog kriminala – tužiteljstva RH, RS i BIH iz 2005.; Sporazum o suradnji u progону počinitelja kaznenih djela ratnih zločina, zločina protiv čovječnosti i genocida između Državnog odvjetništva RH i Državnog tužioca Crne Gore od 28. 7. 2006. te između Državnog odvjetništva RH i Tužilaštva za ratne zločine RS od 13. 10. 2006. V. rubriku Sporazumi na [www.dorh.hr](http://www.dorh.hr)

<sup>19</sup> Npr. sporazumi propisuju postupak za preuzimanje kaznenog progona ili postupka prema kojem se stranke obvezuju u roku od 30 dana od potpisivanja sporazuma, odnosno 3 mjeseca od dana saznanja, dostaviti obavijest o svim predmetima u radu te preslike spisa, dokaza i sl. Zahtjev za ustupanje dokaza moguć je nakon pisane obavijesti o poduzimanju kaznenog progona Glavnom državnom odvjetniku, odnosno Tužiocu za ratne zločine. Za izvršenje zahtjeva predviđen je rok od 60 dana.

regije te osigurati sudska kontrola kaznenopravne suradnje državnih odvjetništava u progonu ratnih zločina.

## Summary

### **INTERPRETATION OF THE ACT ON THE ANNULMENT OF CERTAIN LEGAL ACTS OF JUDICIAL BODIES OF THE FORMER YUGOSLAV NATIONAL ARMY, THE FORMER SFRY AND THE REPUBLIC OF SERBIA**

This paper provides a commentary on the Annulment Act - one of the shortest, most controversial and worst laws adopted in recent years in Croatia. By using scientific methods for interpreting legal norms, the author lays bare the content and legal gap of this law. Through a teleological interpretation, she reveals that the aim of this act was to prohibit the cooperation of local judicial authorities with the judicial authorities of Serbia with regard to the war crimes committed by Croatian nationals. A systematic and historical interpretation proves that such an aim is unachievable. Systematic interpretation shows that the legal provisions lack legal effect in the legal framework in force, since they repeat the current legal provisions. It also indicates that certain provisions cannot be implemented, thus revealing the legal ignorance of the legislator. A historical interpretation of the proposal of the act shows that the Government and the Parliament amended the act, depriving it of legal effect and transforming it into an empty political proclamation. The author denies that the law is unconstitutional for the reasons that have been publicised, but confirms its lack of alignment with the constitutional principle of legality and the requirement for a coherent legal order. In conclusion, the author points to the need to conclude an international agreement on criminal and legal cooperation in prosecuting war crimes in the region, which will resolve the issue of conflict of jurisdictions, allow for speedier and more efficient cooperation, especially in preliminary criminal proceedings, and regulate through a parliamentary act the restriction of fundamental human rights caused by the activities of public prosecutors, placing such restriction under judicial control.

*Keywords:* criminal law cooperation, war crimes, Annulment Act, principle of legality, constitutionality of laws.

*Author:*

**Prof. Zlata Đurđević, PhD**

Full Professor, Faculty of Law, University of Zagreb