

DOKUMENT DIJALOGA U SVJETLU SUVREMENIH ZBIVANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ U KONTEKSTU UPORABE NEUSTAVNIH OBILJEŽJA

Izv. prof. dr. sc. Marta Dragičević Prtenjača *

UDK: 343.342:342.727(497.5)

342.727:329.18(497.5)

342.727:323.14(497.5)

DOI: 10.3935/zpfz.75.5.4

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: studeni 2025.

Rad analizira 'Dokument dijaloga – Temeljna polazišta i preporuke o posebnom normativnom uređenju simbola, znakovlja i drugih obilježja totalitarnih režima i pokreta' (2018.), kao ključni dokument u procesu društvenog suočavanja s posljedicama nedemokratskih režima u Hrvatskoj. U svjetlu aktualnih društvenih pojava, posebice među mlađom populacijom koja sve češće rabi povijesno kompromitirane simbole i pozdrave, rad razmatra normativne, ustavne i sudske aspekte primjene zabrana i ograničenja uporabe takvih simbola. Cilj je rada pružiti prikaz nastajanja tog dokumenta, njegove svrhe, ideja te ciljeva. Analiziraju se i odluke hrvatskih sudova te Ustavnog suda Republike Hrvatske, kao i komparativna rješenja iz europskih država (Austrija i Njemačka). Dokument dijaloga predstavlja važan pravni i vrijednosni okvir za uspostavu dosljedne prakse i obrazovne politike koja bi imala za cilj spriječiti relativizaciju totalitarnih (četničkih, fašističkih, nacističkih i ustaških) ideologija promicanjem kulture dijaloga i povijesne odgovornosti u skladu s europskim pravnim i vrijednosnim standardima.

Ključne riječi: Dokument dijaloga, ZPJR, odluke Ustavnog suda, totalitarni režimi, 'Za dom spremni', neustavna obilježja, pravna sigurnost

* Dr. sc. Marta Dragičević Prtenjača, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb: mdragicev@pravo.unizg.hr;

ORCID ID: orcid.org/0000-0001-9666-4765

Autorica je bila članica Vijeća za suočavanje s posljedicama nedemokratskih režima i jedna od suautorica Dokumenta dijaloga.

1. UVOD **

U suvremenom hrvatskom društvu ponovno se aktualizira pitanje javne uporabe simbola i pozdrava povezanih s totalitarnim režimima. Pojave poput isticanja ustaških i nacističkih obilježja te uzvikivanja pozdrava 'Za dom spremni' na javnim okupljanjima i sportskim događajima, izgredi (neredi, tučnjave) na ulicama ili sportskim natjecanjima, pa i organiziranje okruglih stolova, i to u Saboru RH o Jasenovcu s relativiziranjem značenja NDH i njegovih (ne) vrijednosti, pokazuju da nije baš jasno u javnosti što bi bila dopuštena, a što nedopuštena ponašanja. Ujedno se čini da pravni okvir i dalje nije dovoljno precizan, odnosno jasan, čime se otežava i reagiranje nadležnih tijela, ponajprije policije, a poslije i postupanje sudova. Posebice zabrinjava naizgled povećana prisutnost uporabe neustavnih simbola, ponajviše nakon Thompsonova koncerta¹, odnosno nereagiranje na uporabu neustavnih pozdrava u Saboru², ili nedavno (p)održavanje i organiziranje skupa o Jasenovcu u formi okruglog stola u Hrvatskom Saboru³, što upućuje na to da je vrijeme za neka jasnija obrazovna, regulativna i normativna djelovanja. U tom se kontekstu odlučilo

** Ovaj rad je nastao istraživanjem na projektu Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive PrePraHR (Šifra projekta UIP-2020-02-6482).

¹ U Zagrebu je održan Thompsonov koncert na Hipodromu u srpnju, na kojem je bilo prema procjenama više od 500 tisuća ljudi. – 'Organizatori tvrde da se na Hipodromu okupilo 504 tisuće ljudi, čime je ovaj koncert postao najveći glazbeni događaj te vrste u Hrvatskoj. Thompsonov tim na Facebooku je objavio fotografije s koncerta i napisao: "Pozdrav sa zagrebačkog Hipodroma od nas 504.000!" – , *n.n.* *Thompson nastupio na Hipodromu, organizatori tvrde da je bilo 504.000 ljudi*, Indeks Magazin, 6. srpnja 2025.; dostupno na: <https://www.index.hr/magazin/clanak/thompson-nastupio-na-hipodromu-organizatori-tvrde-da-je-bilo-504000-ljudi/2687296.aspx> (10. 11. 2025.).

² 'Legalizacija u Saboru pozdrava 'Za dom spremni' jedna je od nesumnjivo najvažnijih stvari koja se u hrvatskoj politici dogodila posljednjih godina. Još 2023. predsjednik Sabora Gordan Jandroković davao je opomene zastupnicima koji su tijekom rasprave vikali 'Za dom spremni', ali u utorak je, nakon što je to učinio Damir Biloglav iz DOMiNO-a, ostao suzdržan uz obrazloženje da taj pozdrav "ima dvostruku konotaciju jer neki ga isključivo vežu uz NDH, drugi uz Domovinski rat i onu tešku situaciju '91. kada se branilo Hrvatsku", te da zato on neće arbitrirati.' –Ciglenečki, D., *Jandroković se zamalo pogubio pokušavajući relativizirati val ustaštva: Postoji jasna razlika...*, Glas Slavonije, 12. srpnja, 2025.; dostupno na: <https://www.glas-slavonije.hr/novosti/hrvatska/2025/07/12/za-dom-spremni-u-saboru-je-li-pozdrav-s-ustaskim-korijenima-postao-legitimni-dio-politike-706271/> (11. 11. 2025.).

³ Špoljar, M., Jutarnji list, *Održan okrugli stol u Saboru, nizala se skandalozna izlaganja, Pero Šola sve šokirao: "Pa javljali su se učenici iz cijele NDH..."* 28. listopada. 2025.; dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/jasenovac-okrugli-stol-podjele-sabor-igor-vukic-15637026> (11. 11. 2025.).

pristupiti pisanju rada s ciljem da se pruži prikaz nastajanja *Dokumenta dijaloga – temeljna polazišta i preporuke o posebnom normativnom uređenju simbola, znakovlja i drugih obilježja totalitarnih režima i pokreta* (dalje: Dokument dijaloga ili Dokument)⁴ Vijeća za suočavanje s posljedicama vladavine nedemokratskih režima iz 2018. godine (dalje: Vijeće), njegove svrhe, njegovih ideja te ciljeva. Dokument predstavlja važnu prekretnicu u pokušaju stvaranja konsenzusa između slobode izražavanja i ustavne zabrane veličanja totalitarnih ideologija s ciljem uspostave mira u javnom poretku, te uz odavanje pijeteta žrtvama i ostavljanje prošlosti povijesti. U hrvatskom pravnom poretku pitanje zabrane totalitarnih simbola nije samo pravno nego i identitetsko. Dokument dijaloga naglašava da poštovanje prema žrtvama svih totalitarnih režima čini sastavni dio kolektivnog sjećanja i moralnog identiteta države. U tom smislu, država ima pozitivnu obvezu očuvati dostojanstvo žrtava i spriječiti svako javno djelovanje koje bi moglo predstavljati njihovu relativizaciju ili porugu.

Europska unija i Vijeće Europe donijeli su niz rezolucija i odluka koje se bave suzbijanjem rasizma, ksenofobije i nasljeđa totalitarnih režima. Među njima su Okvirna odluka Vijeća EU-a 2008/913/PUP od 28. studenoga 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima⁵, Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Europe broj 1096 o mjerama za uklanjanje nasljeđa bivših komunističkih totalitarnih sustava iz 1996.⁶, Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Europe broj 1481 o potrebi međunarodne osude zločina totalitarnih komunističkih režima iz 2006.⁷,

⁴ Dokument dijaloga: temeljna polazišta i preporuke o posebnom normativnom uređenju simbola, znakovlja i drugih obilježja totalitarnih režima i pokreta, Vijeće za suočavanje s posljedicama nedemokratskih režima, Zagreb, 28. veljače 2018.; dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2018/02%20velja%C4%8Da/28%20velja%C4%8De/Dokument%20dijaloga.pdf>, pristupljeno 7. studenoga 2025.

⁵ Okvirna odluka Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenoga 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima, Document 32008F0913, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32008F0913>> pristupljeno 9. ožujka 2024.; (dalje: Okvirna odluka). Ovom odlukom zabranjuju se simboli i parole povezane s 'nedemokratskim' režimima koji krše ljudska prava. Rasizam i ksenofobija smatraju se izravnim kršenjem temeljnih načela Europske unije, uključujući slobodu, demokraciju i ljudska prava. – §§ 1-6 Okvirne odluke.

⁶ Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Europe broj 1096 o mjerama za uklanjanje nasljeđa bivših komunističkih totalitarnih sustava iz 1996., <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16507&lang=en> (9. listopada 2025.).

⁷ Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Europe broj 1481 o potrebi međunarodne osude zločina totalitarnih komunističkih režima iz 2006., <https://assembly.coe>.

Rezolucija Europskog parlamenta o europskoj savjesti i totalitarizmu iz 2009.⁸ i Rezolucija Europskog parlamenta od 19. rujna 2019. o važnosti europskog sjećanja za budućnost Europe⁹.

U Rezoluciji o porastu neofašističkog nasilja u Europi (dalje: Rezolucija)¹⁰ iz 2018. godine, eksplicitno se spominje i Hrvatska u kontekstu zabrinutosti zbog porasta desnog ekstremizma i neofašizma, koju je iznijela Europska komisija protiv rasizma i netolerancije (dalje: ECRI¹¹).¹² Porast ekstremizma i akti nasilja ili promicanja primijećeni su još i u Norveškoj, Ujedinjenom Kraljevstvu, Italiji, Poljskoj, Grčkoj, Njemačkoj, Francuskoj, Španjolskoj, Švedskoj, Latviji i

int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17403&lang=en (9. listopada 2025.).

- ⁸ Rezolucija Europskog parlamenta o europskoj savjesti i totalitarizmu iz 2009., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0213_EN.html?redirect, (9. studenoga 2025.). Njome se izražava poštovanje prema žrtvama totalitarnih režima u Europi, ističući važnost očuvanja sjećanja na prošlost radi postizanja pomirenja i jačanja demokratskih vrijednosti. Predlaže se uspostava Europskog dana sjećanja na žrtve totalitarnih režima (23. 8.) te jačanje međunarodne pravde. Cilj je promicanje povijesne istine, jačanje europske svijesti i potpora pomirenju prihvaćanjem odgovornosti i traženjem oprosta. Međutim, ne navodi definiciju totalitarnih režima.
- ⁹ Rezolucija Europskog parlamenta od 19. rujna 2019. o važnosti europskog sjećanja za budućnost Europe (2019/2819(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0021_HR.pdf (9. studenoga 2025.). Njome se naglašava važnost sjećanja na žrtve totalitarnih režima kao ključnog čimbenika za budućnost Europe. Rezolucija također poziva na osudu povijesnog revizionizma, glorifikacije totalitarnih ideologija i širenja mržnje i nasilja.
- ¹⁰ Rezolucija Europskog parlamenta od 25. listopada 2018. o porastu neofašističkog nasilja u Europi (2018/2869(RSP)) / (2020/C 345/05) Sl. Eu C345 od 16.10.2020., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0428> (9. studenoga 2025.). Njome se države članice Europske unije pozivaju da osude i suzbiju sve oblike poricanja holokausta, uključujući trivijalizaciju i minimiziranje zločina nacista i njihovih suradnika, te poduzmu dodatne mjere za sprječavanje, osudu i suzbijanje govora mržnje i zločina iz mržnje. – §§ 1–32 Rezolucije.
- ¹¹ Europska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) osnovana je 1994. godine, na poticaj prvog sastanka na vrhu šefova država i vlada država članica Vijeća Europe, kako bi se borila protiv rastućih problema rasizma, ksenofobije, antisemitizma. i nesnošljivost koja prijeti ljudskim pravima i demokratskim vrijednostima u Europi. Članovi ECRI-ja izabrani su zbog svoje priznate stručnosti u pitanjima koja se odnose na rasizam i netoleranciju. – European Commission Against Racism and Intolerance – First report on Croatia – Adopted on 9 November 1999, p.3.; <https://rm.coe.int/first-report-on-croatia/16808b57b2> (3. studenoga 2025.).
- ¹² Rezolucija Europskog parlamenta od 25. listopada 2018. § Q.

Ukrajini.¹³ Iz toga se može zaključiti da je trend porasta ekstremizma prisutan u nekolicini država Europske unije, ali i u drugim razvijenim zemljama.

2. NASTANAK I SVRHA DOKUMENTA DIJALOGA

Temeljna svrha Dokumenta dijaloga bila je uspostaviti vrijednosni i pravni konsenzus o tome kako hrvatsko društvo treba pristupati simbolima i obilježjima totalitarnih i drugih nedemokratskih režima. Vijeće¹⁴ je pritom imalo cilj izraditi preporuke za postupanje nadležnih tijela i eventualno normativno uređenje njihove uporabe, uz poštovanje Ustava i međunarodnih standarda ljudskih prava. Njegova je posebnost u dijaloškom karakteru te činjenici da predstavlja

¹³ Informacije dostupne na: <https://www.ombudsman.hr/en/relativisation-of-the-ustasha-crimes-violates-the-fundamental-values-of-the-constitution-with-a-lack-of-reaction-opening-room-to-hatred/> (9. studenoga 2025.).

News of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)- Council of Europe's anti-racism commission published conclusions on Croatia, Liechtenstein, Malta, the Republic of Moldova and Portugal, 18 May, 2021, <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/-/council-of-europe-s-anti-racism-commission-published-conclusions-on-croatia-liechtenstein-malta-the-republic-of-moldova-and-portugal> (9. studenoga 2025.).

ECRI je 2021. godine naveo da je Hrvatska provela obje upućene prioritete preporuke iz 2018. Prva preporuka odnosi se na uvođenje obveznog obrazovanja o ljudskim pravima kao dijela građanskog odgoja i obrazovanja u sve školske programe, izradu odgovarajućih udžbenika te osposobljavanje nastavnika o jednakosti i zabrani diskriminacije. Druga se preporuka odnosila na osiguranje da Nacionalna strategija za uključivanje Roma (2013. – 2020. – Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Nacionalna strategija za uključivanje Roma, za razdoblje od 2013. do 2020. godine, Zagreb, studeni 2012, <https://www.zagreb.hr/UserDocsImages/arhiva/Nacionalna%20strategija%20za%20uklju%C4%8Divanje%20Roma%202013-2020.pdf>; (9. studenoga 2025.). Trenutačno se na razini EU-a provode i projekti kojima se promiče načelo nediskriminacije na temelju rasnog ili etničkog podrijetla i koji se financiraju kroz Program EU-a o pravima, jednakosti i građanstvu za razdoblje od 2021. do 2027. Donesen je 2021. godine i Nacionalni plan za uključivanje Roma, za razdoblje od 2021. do 2027.; dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/NPUR%2020212027/Nacionalni%20plan%20za%20uklju%C4%8Divanje%20Roma.pdf> (9. studenoga 2025.).

¹⁴ Vijeće za suočavanje s posljedicama vladavine nedemokratskih režima osnovano je Odlukom Vlade Republike Hrvatske 2017. godine, a 'Dokument dijaloga' donesen je 28. veljače 2018. godine. Vijeće se sastojalo od interdisciplinarnog tima, u koji su bili imenovani predstavnici akademske zajednice, pravnici, povjesničari, sociolozi te predstavnici crkvenih i civilnih institucija, čime je postignuta pluralnost stručnih i svjetonazorskih perspektiva.

kompromis različitih povijesnih, političkih i pravnih perspektiva. Dokument, kao što je rečeno, nema zakonodavnu snagu, ali je zamišljen kao strateški akt, za razmatranje regulacije uporabe simbola totalitarnih i drugih nedemokratskih režima 20. stoljeća.¹⁵ Sastoji se od dijelova “Temeljna polazišta i preporuke” te “O posebnom normativnom uređenju simbola...”. Polazi od spoznaje da Hrvatska baštini složenu povijest u kojoj su fašistički, ustaški i komunistički režimi ostavili duboke posljedice te da je suočavanje s tim nasljeđem ključno za demokraciju i vladavinu prava. Dokument ističe da postojeći propisi omogućuju sankcioniranje simbola mržnje, ali da neujednačena sudska praksa stvara pravnu nesigurnost, što naglašava i Pravobraniteljica.¹⁶

Tu se posebice ističe problematika uporabe pozdrava ‘Za dom spremni’ koji je povezan s Domovinskim ratom, jer su određene postrojbe, ponajprije HOS, u obrani Hrvatske rabile već tada zabranjen pozdrav kao jedan od svojih znakova prepoznavanja, pod kojim su ratovali i pogibali. Međutim, njegova je uporaba i tada bila u suprotnosti s Ustavom, ali, kao što kaže poznata izreka: “U ljubavi i ratu je sve dopušteno”, to se toleriralo. U mirnodopsko vrijeme jasno je da više nije dopušteno te da se trebaju poštovati Ustav i zakoni Republike Hrvatske, države za koju su se ti ljudi borili. S tim u vezi u Dokumentu je navedeno:

“Uslijed propusta nadležnih tijela, taj se pozdrav već više od četvrt stoljeća *de facto* i *de lege* vezuje (i) uz Domovinski rat, što danas u društvenim raspravama služi (i) kao dokaz da je značenje spornog pozdrava, proizašlo iz ustaškog režima, zbog njegova korištenja u kontekstu pravednog i legitimnog Domovinskog rata i samo postalo višeznačenjsko (pa bi ga zbog toga trebalo izdvojiti i podvesti pod režim višeznačenjskih spornih obilježja). Ta teza nije prihvatljiva jer ne uzima u obzir činjenicu da je i u doba Domovinskog rata taj pozdrav bio suprotan Ustavu, ali je izostala odgovarajuća službena reakcija, pa se danas s tim pozdravom suočavamo kao s datošću.

U takvoj situaciji, demokratsko društvo mora početi od nužnosti uravnoteživanja javnog interesa društvene zajednice da se taj pozdrav ne pojavljuje u javnom prostoru, s jedne strane, i prava dijela hrvatskih branitelja na poštovanje vojnih insignija sa spornim pozdravom, pod kojim su se (htjeli to ili ne, slučajno ili namjerno, nesvjesno ili svjesno) oni borili u Domovinskom ratu za demokratsku Republiku Hrvatsku. Drugim riječima, u opisanim

¹⁵ Vidi Dokument dijaloga.

¹⁶ Informacije dostupne na: <https://www.ombudsman.hr/en/relativisation-of-the-ustasha-crimes-violates-the-fundamental-values-of-the-constitution-with-a-lack-of-reaction-opening-room-to-hatred/> (9. studenoga 2025.).

specifičnim okolnostima moglo bi se razmotriti uvođenje iznimke kada je riječ o javnoj uporabi pozdrava 'Za dom spremni'.¹⁷

Imajući na umu navedeno, poprilično je jasno da se uporaba spornog pozdrava treba izbjegavati. Jasnije rečeno, njegova je uporaba zabranjena. Dokument dijaloga predviđa jednu, odnosno dvije iznimke njegove uporabe, i to u posebnim situacijama (o čemu će više riječi biti dalje u radu, u poglavlju 3.1.).¹⁸ Predviđanjem iznimke, odnosno uporabe spornog pozdrava u iznimnim situacijama i pod posebnim, pravno reguliranim uvjetima nastojalo se korigirati dugogodišnju neaktivnost i toleranciju prema nedopustivim ponašanjima iz prošlosti. To se željelo postići bez usmjerenja na političke svjetonazore, već na pružanje pravnih smjernica za postupanje s aspektima povezanim s totalitarnim režimima. Dokument se pritom poziva na Ustav Republike Hrvatske, Izvorišne osnove kojega naglašavaju antifašizam kao jednu od konstitutivnih vrijednosti hrvatske državnosti, uz priznanje Domovinskoga rata kao temelja suvremene neovisnosti, uz jasno odricanje od Nezavisne Države Hrvatske (NDH).¹⁹ Naglasak Dokumenta primarno je na poštovanju žrtava svih režima te utjecaju na buduća pravna shvaćanja, u skladu s demokratskim vrijednostima.²⁰

3. TEMELJNE POSTAVKE, OKOSNICA TE ZAVRŠNE PREPORUKE DOKUMENTA

Dokument dijaloga polazi od razlike između totalitarnih²¹ i drugih nedemokratskih režima, naglašavajući da su fašizam (nacizam) i komunizam u temelju totalitarni, i time nedemokratski režimi i kao takvi nespojivi su s demokratskim poretkom.²² Dakle, razlikuju se totalitarni režimi, poput nacizma, fašizma i ustaškog poretka, koji su karakterizirani potpunim ukidanjem političkih i građanskih sloboda, negiranjem individualnih prava te sustavnom represijom

¹⁷ Dokument dijaloga, str. 25, 26.

¹⁸ Dokument dijaloga, str. 26.

¹⁹ Vidi Dokument dijaloga, str. 5 i Izvorišne osnove Ustava.

²⁰ Dokument dijaloga, str. 27.

²¹ Totalitarni režim definira se kao „oblik vladavine koji teorijski ne dopušta nikakvu individualnu slobodu i koji teži podčinjavanju svih aspekata individualnog života autoritetu države“. – Britannica, The Editors of Encyclopaedia. “totalitarianism”. Encyclopedia Britannica, 23 Feb. 2024, <https://www.britannica.com/topic/totalitarianism> (9. studenoga 2025.).

²² Vidjeti Dokument dijaloga, str. 1.

i nasiljem nad određenim društvenim skupinama; i nedemokratski režimi. Svaki totalitaran režim nedemokratski je, dok nedemokratski nije uvijek i totalitaran.²³ Tako nedemokratski režimi, iako ne ispunjavaju sve elemente totalitarizma, ograničavaju demokratski pluralizam i vladavinu prava, ali ne nužno kroz sustavnu institucionaliziranu represiju.²⁴ Nadalje, Dokument ne izjednačava sve totalitarne režime nego se temelji na stupnjevanju njihove represije.²⁵ Ova je razlika važna za zakonodavni pristup – dok su simboli potpuno totalitarnih režima s visokim stupnjem represije i rasnim zakonima²⁶ (odnosno neprava)²⁷ po svojoj prirodi jednoznačno ‘zloćudni’, simboli drugih mogu imati višestruka značenja i zahtijevaju pozorno kontekstualno tumačenje. Upravo zbog toga Dokument predlaže podjelu i kategorizaciju simbola na: ‘jednoznačenjska obilježja’, koja su inherentno povezana s ideologijama mržnje (primjerice kukasti križ, nacistički znak ‘SS’, četnička kokarda, ustaško ‘U’, pozdravi ‘Za dom i poglavnika’ i ‘Za dom spremni’); i ‘višeznačenjska obilježja’, koja mogu imati povijesno ili kulturno značenje izvan totalitarnog konteksta (npr. crvena zvijezda petokraka, srp i čekić). Takva diferencijacija omogućuje razmjerniji pristup i izbjegava pretjerano širenje zabrana koje bi mogle ugroziti slobodu izražavanja, što je u skladu s praksom Europskog suda za ljudska prava.²⁸

3.1. ‘Jednoznačenjska’ i ‘višeznačenjska’ sporna obilježja kao okosnica Dokumenta

Dokument dijaloga, kao što je navedeno, polazi od postavke i razlikovanja dviju vrsta simbola (u širem smislu – tekstova, pozdrava, parola i dr.), odnosno obilježja: tzv. ‘jednoznačenjskih’ spornih obilježja kojih je uporaba zabranjena, ali bi se iznimno u određenim situacijama i pod određenim okolnostima mogla dopustiti²⁹, i tzv. ‘višeznačenjskih’ spornih obilježja, primjerice crvena zvijezda

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Vidjeti primjere rasnih zakona u NDH na: <https://emz.hr/rasni-zakoni-u-nezavisnoj-drzavi-hrvatskoj/> (11. studenoga 2025.).

²⁷ Radbruch, G., *Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law (1946)*, Oxford Journal of Legal Studies, vol. 26, br. 1, 2006., str. 1 – 11.

²⁸ Dokument dijaloga, str. 21 – 24.

²⁹ Vidjeti Dokument dijaloga, str. 26.

ustaško 'U', ustaški pozdravi 'Za dom i poglavnika' i 'Za dom spremni'^{36, 37} U pogledu pozdrava 'Za dom spremni' u Dokumentu dijaloga navedeno je da se zbog osjetljive situacije u Hrvatskoj koja je nastala zbog sukoba između ustavne zabrane spornog obilježja mržnje i službene tolerancije njegove uporabe na insignijama vojnih postrojbi tijekom Domovinskoga rata te zbog toga što je taj simbol korišten u legitimnoj borbi za oslobođenje zemlje, unatoč njegovoj neustavnosti, uporaba tog pozdrava koji je načelno 'jednoznačenjski' može³⁸ iznimno dopustiti, i to u dvije situacije:

- (a) prvo, ako su pojedine hrvatske vojne formacije, prvotno osnovane izvan regularnih obrambeno-redarstvenih postrojbi Republike Hrvatske, nesmetano rabile taj pozdrav kao "službenu" oznaku na svojim zastavama, grbovima, itd. u razdoblju od 1991. do 1995. godine, ne bi postojala obveza uklanjanja spornog pozdrava s tih insignija;
- (b) drugo, buduća dopustivost javne uporabe spornih vojnih insignija morala bi se striktno vezati uz događaje na kojima se, na javnim mjestima (uključujući groblja), odaje poštovanje braniteljima koji su poginuli za Republiku Hrvatsku boreći se pod tim insignijama. Izvan navedene iznimke, uređenje tog pozdrava i dalje bi bilo istovjetno uređenju svih ostalih *prima facie* spornih obilježja mržnje.³⁹

Dokument dijaloga predviđa prethodnu regulaciju tih iznimaka "u propisima kojima se uređuju prava hrvatskih branitelja"⁴⁰, tj. da se takve iznimne situacije predvide zakonom ili drugim propisima, što znači da je to prvi korak u daljnjem rješavanju ovog problema.

Zanimljivo je da su se slične polemike (o dopuštenosti ili nedopuštenosti uporabe) vodile i u vezi s jednim drugim znakom koji je u Dokumentu dijaloga smješten u *prima facie* zabranjena obilježja jednoznačenjskog tipa – kukasti križ, odnosno preciznije svastiku. Iako vlada uvriježeno shvaćanje da su kukasti križ (ili tzv. nacistička svastika) i svastika istoznačnice, oni to nisu. Oba su simbola zabranjena u Njemačkoj⁴¹, među ostalim i zbog nepoznavanja razlike od strane

Dobbs%22],[%22itemid%22:[%22001-5997%22]} (9. studenoga 2025.) – koji su izvikivali 'Sieg heil' na jednom koncertu u Švedskoj.

³⁶ Dokument dijaloga, str. 24, bilj. 9.

³⁷ Dokument dijaloga, str. 24.

³⁸ Dokument dijaloga, str. 25, 26.

³⁹ Dokument dijaloga, str. 26.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Stegbauer, A., *The Ban of Right-Wing Extremist Symbols According to Section 86a of the German Criminal Code*, German Law Journal, vol. 8, br. 2, 2007., str. 178 – 184.

većine građana.⁴² Kukasti križ (njem. *Hakenkreuz*) je obilježje nacizma (krakovi su uvijek i isključivo okrenuti udesno)⁴³ i njega je Hitler 1920. godine uzeo za simbol i svoju zastavu (crni kukasti križ s krakovima okrenutima isključivo udesno i pod 45 stupnjeva na bijelom krugu i crvenoj podlozi).⁴⁴ Njegovo korištenje nije dopušteno, dok bi svastika bila religijski simbol mira i blagostanja (krakovi su u većini religija okrenuti ulijevo).⁴⁵ Nakagaki ističe da je japanska svastika gotovo uvijek križ koji se okreće ulijevo, a kukasti križ je uvijek svastika kojemu su krakovi okrenuti udesno, te da je općenito budistička svastika, ne samo u japanskom budizmu nego i budizmu drugih zemalja kao što su Kina, Koreja i Tibet, standardizirana kao svastika koja skreće ulijevo (križevi su okrenuti ulijevo)⁴⁶. To jasno proizlazi i iz naziva Hitlerova, odnosno nacističkog kukastog križa koji se zove *Hakenkreuz*, a ne svastika (*Swastika*).⁴⁷ S druge strane, Kelman to razlikovanje relativizira navodeći da je budistička svastika možda 'standardizirana' (krakovi su okrenuti ulijevo), ali hinduističke i džainističke (ili jainističke)⁴⁸ svastike mogu

⁴² Metcalfe, T., *What are the origins of the Nazi swastika? – The Nazi symbol is not the same as the ancient Hindu symbol*, Livescience, 2023, <https://www.livescience.com/archaeology/what-are-the-origins-of-the-nazi-swastika> (9. studenoga 2025.).

⁴³ Kukasti križ s krakovima okrenutima udesno postala stranačkim, a potom i državnim amblemom pa tako i zločinačkim simbolom... – *Hrvatska enciklopedija*, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013–24., <https://www.enciklopedija.hr/clanak/svastika> (9. studenoga 2025.).

⁴⁴ Metcalfe, *op. cit.* u bilj. 42; vidjeti i Trivedi, N., *Wrongfully Accused: The Swastika Is Not Hitler's Hakenkreuz*, CoHNA (Coalition of Hindus of North America), 2021, <https://cohna.org/swastika-is-not-hakenkreuz/> (9. studenoga 2025.).

⁴⁵ Svastika (sanskrt., od *svasti*: sreća, dobrobit), križ s četiri jednaka kraka, od kojih svaki završava produžetkom pod pravim kutom (he10_0744.jpg). Javlja se u najrazličitijim kulturama već od neolitika, kao ornamentalni motiv, s određenim simboličnim značenjem (simbol sreće, sunčevo kolo, četiri strane svijeta itd.). – *Hrvatska enciklopedija*, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013–24., <https://www.enciklopedija.hr/clanak/svastika> (9. studenoga 2025.).

Vidjeti više: Metcalfe, *op. cit.* u bilj. 42; Trivedi *op. cit.* bilj. 44, te Nakagaki, T. K., *The Buddhist Swastika and Hitler's Cross: Rescuing a Symbol of Peace from the Forces of Hate*, Stone Bridge Press, Albany, 2018.

⁴⁶ Nakagaki, *op. cit.* u bilj. 45, str. 143.

⁴⁷ "Svastika' je sanskrska riječ iz Indije, dok je 'Hakenkreuz' njemački izraz koji naglašava da simbol nije bio strani, već vlastiti njemački. S obzirom na ciljeve za naciju koje je Hitler opisao u Mein Kampf, novi simbol je trebao biti nazvan 'Hakenkreuz'." – Nakagaki, *op. cit.* u bilj. 45, str. 140 – 141.

⁴⁸ "Džainizam ili 'jainizam ili jinizam' (sanskrt. *jina* pobjednik, *jaina* koji slijedi pobjednika), indij. religiozna sljedba koja je nastala u VI. st. odcjepljenjem od vedistički ortodoksnog brahmanizma. Osnivačem se smatra asket Vardhamana, poznat

varirati⁴⁹ ovisno o određenim sektama, skupinama i običajima.⁵⁰ U konačnici, u ovoj situaciji sudovima ostaje na diskrecijsku ocjenu kako rezonirati u situaciji kada bi osoba nacrtala svastiku misleći da se radi o tzv. kukastom križu, jer bi se kaznenopravno, odnosno prekršajnopravno moglo razmatrati radi li se o tzv. putativnom deliktu.⁵¹ No, s druge strane, takvo shvaćanje nosi mogućnost velikih zlouporaba od strane počinitelja.

3.2. Završne preporuke Dokumenta

U završnim preporukama, Dokument dijaloga poziva na donošenje posebnih normativnih mjera ovisno o tome smatra li se da je u određenom trenutku uvođenje tih mjera nužno za očuvanje ili daljnji razvoj demokratskog društva i poretka. Iako smatra da

“postojeće prekršajno i kazнено zakonodavstvo sadržava mehanizme za djelotvornu prevenciju i kažnjavanje svakoga tko javno upotrebljava sporna obilježja na način zabranjen člankom 39. Ustava, Vijeće – vodeći se načelima pravne sigurnosti, pravne izvjesnosti i pravne predvidljivosti – preporučuje jasnije normativno reguliranje njihove javne uporabe kako bi svatko tko pojedina konkretna sporna obilježja upotrebljava ili se njima koristi u javnom prostoru bio u prilici s izvjesnošću predvidjeti posljedice svojih postupaka u praksi”.⁵²

kao Mahavira. Jainisti smatraju da je svemir vječan i sačinjen od nežive (*adjiva*) i žive (*djiva*) tvari, koje su u stalnom kretanju. Ističu se strahopoštovanjem prema svim oblicima živog bića. Žive strogim asketskim, gotovo monaškim životom, a obredi u hramovima obuhvaćaju pjevanje, prinošenje cvijeća i paljenje tamjana pred likovima mitskih heroja i slavni asketa, tzv. *jina*”. – *Proleksis enciklopedija*, <https://proleksis.lzmk.hr/20715/> (9. studenoga 2025.).

⁴⁹ Za više vidjeti: Augustyn, A. (zadnje izmjene 16. 2. 2024.) Swastika, symbol, *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/topic/swastika> (9. studenoga 2025.).

⁵⁰ Kelman, J. J., *The hakenkreuz, swastika, and the christian cross*, (završni rad branjen na Fakultetu u Grazu, Austrija, Graz College, Graz, 2021), str. 20 – 21, <https://coha.org/wp-content/uploads/2022/02/Kelman-J.-MAHGS-Thesis.pdf> (9. studenoga 2025.).

⁵¹ Kod putativnog delikta osoba smatra da čini prekršaj, ali se stvarno ne bi radilo o prekršaju, odnosno ne bi bilo ispunjeno biće prekršaja. – Novoselec, P., *Opći dio kaznenog prava*, (peto, izmijenjeno izdanje), PRAVOS – Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2016., str. 293.

⁵² Dokument dijaloga, str. 28.

U tom je kontekstu Vijeće predložilo smjernice u kojem smjeru ići ako bi se odlučilo bilo što nešto drukčije ili jasnije normirati i regulirati.⁵³ Predlaže se, kao što je već prije nekoliko puta navedeno, diferencijacija između ‘jednoznačenjskih’ i ‘višeznačenjskih’ obilježja, čime se nastoji spriječiti arbitrarno postupanje tijela vlasti i neujednačena sudska praksa. Vijeće, iako svjesno takve neujednačene sudske prakse, u trenutku donošenja Dokumenta nije smatralo da je dobro da se odmah ide u ikakvo novo normiranje, odnosno donošenje novog zakona kojim bi se regulirala uporaba spomenutih obilježja, tj. simbola⁵⁴, nego se vodilo idejom da se ostavi sudskoj praksi da odredi put u nekom sljedećem razdoblju. Nadalje, preporučuje se jasnije normativno reguliranje javne uporabe spornih obilježja radi pravne sigurnosti i predvidljivosti posljedica, a Vijeće smatra prihvatljivim i izričito zabraniti javnu uporabu jednoznačnih totalitarnih simbola mržnje (npr. nacistički znakovi, fašistički pozdrav, četnička kokarda, ustaški pozdravi). Doduše, prema dikciji Dokumenta moguće su neke iznimke, odnosno iznimne uporabe određenih jednoznačenjskih simbola (pozdrava, poruka i dr.) primjerice pozdrava ‘Za dom spremni’ u kontekstu Domovinskoga rata, ali samo nakon što ta iznimka bude jasno propisana (kao iznimka) u zakonima ili propisima kojima se uređuju prava hrvatskih branitelja, a kako je to gore već navedeno. Dakle, samo u te dvije situacije i, opet se ističe, ako su one prije toga propisane nekim propisom kao iznimke. Izvan ovih propisanih situacija uporaba pozdrava ‘Za dom spremni’ bila bi regulirana jednako kao i sva ostala jednoznačna obilježja mržnje. Dakle, zabranjena.

U Dokumentu se iznosi još prijedloga, primjerice da simboli antifašističke borbe (npr. crvena zvijezda) nisu sporni, ali njihova povijesna kompromitacija može zahtijevati ograničenja ako se krše ljudska prava ili potiče mržnja, a ne bi bilo neprihvatljivo (čitaj – bilo bi prihvatljivo) zabraniti i javnu uporabu obilježja okupacijskih/paradržavnih tvorevina tijekom agresije na RH (1990. – 1995.). Vijeću nije promaknula ni problematika natpisa na grobnim spomenicima koji propagiraju agresiju ili velikospstvo, pa iako ne preporučuje donošenje posebnog zakona o javnoj uporabi spornih obilježja, preporučuje razvoj programa za jačanje kapaciteta upravnih tijela i sudova za provedbu mjera.⁵⁵

Dakle, jedna od glavnih ideja i zamisli Dokumenta, a u vezi s njegovom okosnicom odnosno podjelom znakovlja, tj. simbola na ‘jednoznačenjske’ i ‘višeznačenjske’, bila bi da su ‘jednoznačenjski’ simboli uvijek zabranjeni (osim iznimno, kako je to navedeno za pozdrav ‘Za dom spremni’), dok bi ‘višezna-

⁵³ Vidjeti iznesene smjernice u Dokumentu dijaloga, str. 28.

⁵⁴ Dokument dijaloga, str. 29, toč. 4.

⁵⁵ Vidjeti Dokument dijaloga, str. 28.

čenjska' bila načelno dopuštena, osim ako se njima ne potiče na nasilje i mržnju, odnosno čini neko drugo kazneno djelo ili prekršaj.

4. USTAVNI OKVIR

Dokument dijaloga polazi od temeljne premise da je Republika Hrvatska demokratska i suverena država koja u svojim izvorišnim osnovama odbacuje nasljeđe svih totalitarnih i nedemokratskih režima. U uvodu Dokumenta istaknuto je da je hrvatsko društvo opterećeno 'političkim podjelama'⁵⁶ te da se bez jasnog vrednovanja prošlosti uz dužno odavanje pijeteta žrtvama ne može postići društvena kohezija ni stabilan demokratski poredak. Zato se dijalog o simbolima i znakovlju totalitarnih režima ne promatra kao puko povijesno ili političko pitanje, već kao pravni i moralni imperativ države koja se temelji na poštovanju ljudskog dostojanstva, slobodi, jednakosti i vladavini prava. U kontekstu ustavnog poretka, Vijeće naglašava da su temeljne vrijednosti hrvatske države sadržane u Izvorišnim osnovama Ustava Republike Hrvatske, koje jasno određuju antifašizam kao jedan od konstitutivnih temelja hrvatske državnosti. Time se uspostavlja vrijednosna linija kontinuiteta između borbe protiv fašizma u Drugome svjetskom ratu i obrambenog karaktera Domovinskoga rata 1991. – 1995. koji je definiran kao izraz legitimne težnje hrvatskog naroda za neovisnošću i slobodom. Iz toga proizlazi da su svi pokušaji relativizacije totalitarnih ideologija nespojivi s ustavnim identitetom Republike Hrvatske.⁵⁷ Opet se navodi da Ustav u svojim Izvorišnim osnovama jasno odbacuje utemeljenje na Nezavisnoj Državi Hrvatskoj te naglašava antifašizam i pobjedu u Domovinskome ratu kao konstitutivne vrijednosti države. Odredba članka 39. Ustava izričito zabranjuje "svako pozivanje ili poticanje na rat, nasilje, nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti", čime se uspostavlja pravni okvir za ograničenje slobode izražavanja.⁵⁸

4.1. Uloga Ustavnog suda u razgraničenju slobode izražavanja i ustavne zabrane veličanja totalitarnih režima

Ustavni sud Republike Hrvatske ima ključnu ulogu u tumačenju granica između ustavom zajamčene slobode izražavanja i zabrane promicanja ideologija

⁵⁶ Dokument dijaloga, str. 1.

⁵⁷ Vidjeti Dokument dijaloga, str. 5.

⁵⁸ Čl. 39. Ustava RH, Narodne novine, br. 56/90,135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

koje su u suprotnosti s temeljnim vrednotama ustavnog poretka. Prema članku 38. Ustava Republike Hrvatske, sloboda mišljenja i izražavanja jedno je od temeljnih ljudskih prava, no članci 16. i 39. dopuštaju ograničenja radi zaštite prava drugih, javnog morala te zabrane govora mržnje i poticanja na nasilje. Ova ograničenja postaju osobito važna kada se izražavanje manifestira putem simbola i pozdrava koji su povijesno povezani s totalitarnim režimima, kakav je bio ustaški režim NDH. Ustavni sud je kroz svoju praksu više puta istaknuo da sloboda izražavanja ne uživa zaštitu kada se rabi za veličanje, opravdavanje ili umanjivanje zločina totalitarnih režima, jer se time povrjeđuje dostojanstvo žrtava i temeljne vrijednosti na kojima počiva Ustav Republike Hrvatske. Takva stajališta proizlaze iz ustavnog načela vladavine prava i ustavne obveze države da štiti demokratski poredak od oblika simboličkog nasilja koji potiču nesnošljivost i diskriminaciju.

4.2. Odluke Ustavnog suda RH

Ustavni sud Republike Hrvatske u više je svojih odluka zauzeo dosljedno stajalište u vezi s prekršajima koji se odnose na korištenje simbola, parola i imena povezanih s Nezavisnom Državom Hrvatskom (NDH), osobito u kontekstu članka 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira (ZPJRM). Odluke Suda jasno određuju granice slobode izražavanja kada je riječ o isticanju simbola totalitarnih režima, ističući kako veličanje ustaških obilježja nije u skladu s temeljnim vrijednostima ustavnog poretka Republike Hrvatske.

U odluci U-III-1296/2016 od 25. svibnja 2016. godine⁵⁹, Ustavni sud odbio je ustavnu tužbu Josipa Miljaka, koji je bio proglašen krivim za prekršaj protiv javnog reda i mira zbog organiziranja komemoracije u čast Jure Francetića, visokog dužnosnika NDH. Sud je utvrdio da su redovni sudovi pravilno ocijenili da je Miljak svojim istupom i uzvikivanjem parola koje su izazivale veličanje NDH remetio javni red i mir te poticao netrpeljivost među građanima. Ustavni sud zaključio je da je ograničenje njegovih prava bilo u skladu s Ustavom i načelom razmjernosti, budući da je imalo legitiman cilj zaštite javnog poretka i demokratskih vrijednosti Republike Hrvatske.

⁵⁹ Odluka U-III-1296/2016 Ustavnog suda (25. 5. 2016.), <https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1257FC3002EF868/%24FILE/U-III-1296-2016.pdf> (4. studenoga 2025.).

Slično stajalište Ustavni sud potvrđuje i u odluci U-III-2588/2016 od 8. studenoga 2016.⁶⁰, u predmetu protiv Josipa Šimunića, koji je nakon nogometne utakmice uzvikivao pozdrav 'Za dom', na što su gledatelji uzvraćali: 'Spremni!'.⁶¹ Sud je istaknuo kako je riječ o pozdravu koji je u povijesnom kontekstu bio službeni pozdrav ustaškog režima NDH te kao takav predstavlja manifestaciju rasističke ideologije i trivijalizaciju žrtava zločina protiv čovječnosti. Ustavni sud potvrdio je odluku Visokog prekršajnog suda o novčanoj kazni, smatrajući da su mjere ograničenja slobode izražavanja bile razmjerne, nužne i usmjerene prema legitimnom cilju — zaštiti dostojanstva pojedinaca i očuvanju vrijednosti demokratskog društva. Važno je istaknuti kako je Europski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP ili Sud) u predmetu Šimunić protiv Hrvatske (2019.)⁶² odbacio zahtjev podnositelja, zaključivši da u konkretnom slučaju nije došlo do povrede prava zajamčenih Konvencijom.⁶³ Time je potvrđeno da je hrvatski pravni okvir u skladu s europskim standardima zaštite demokratskog poretka.

Ustavni sud se i u kasnijim odlukama, primjerice u predmetu poznatom kao '10. travnja' (U-II-6111/2013, odluka od 10. listopada 2017.)⁶⁴, zadržao na istoj liniji tumačenja. U toj je odluci Sud razmatrao zakonitost odluke općinskog vijeća (Općine Čačinci) koje je jednoj ulici dodijelilo naziv prema datumu 10. travnja 1941., danu osnivanja NDH. Ustavni sud poništio je takvu odluku, naglasivši da Republika Hrvatska nije ni pravna ni politička sljednica NDH te da uporaba simbola i datuma koji evociraju vrijednosti tog režima nije spojiva s temeljnim načelima hrvatskog Ustava. Ustavni sud je izrijeком utvrdio da "navedena ustavnopravna stajališta nisu vezana samo uz imena ulica, naselja, simbola i sl., već predstavljaju i načelna stajališta Ustavnog suda o karakteru NDH kao negaciji temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske" te navodi

⁶⁰ Odluka U-III-2588/2016 Ustavnog suda (8. 11. 2016.), <https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C125806B0038AE48/%24FILE/U-III-2588-2016.pdf> (4. studenoga 2025.).

⁶¹ Tu se radilo o prekršaju iz čl. 4. st. 1. al.7. ZSNŠN-a kao *lex specialis* u odnosu na čl. 5. st. 1. ZPJRM-a.

⁶² Odluka ESLJP Šimunić protiv Hrvatske, (zahtj. br. 20373/17; 29. 1. 2019.), [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:\[%22%22C5%A0IMUNI%C4%86%20v.%20CROATIA%22%22\],%22itemid%22:\[%22001-189769%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:[%22%22C5%A0IMUNI%C4%86%20v.%20CROATIA%22%22],%22itemid%22:[%22001-189769%22]}) (4. studenoga 2025.).

⁶³ §51 Odluka ESLJP Šimunić protiv Hrvatske.

⁶⁴ Odluka U-II-6111/2013 Ustavnog suda Republike Hrvatske (10. 10. 2017.) i Izdvojeno mišljenje (NN 105/2017), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_10_105_2419.html (4. studenoga 2025.).

“...da je NDH bila nacistička i fašistička tvorevina i kao takva predstavljala je apsolutnu negaciju legitimnih težnji hrvatskog naroda za vlastitom državom i tešku povijesnu zlouporabu tih težnji”.⁶⁵

Ustavni sud podsjetio je da su tijela javne vlasti dužna djelovati u skladu s vrijednosnim temeljem ustavnog poretka i štititi demokratske vrijednosti, ljudska prava i slobode.

U svim navedenim predmetima Ustavni sud zauzima jasno i čvrsto stajalište: korištenje ustaških simbola, poput pozdrava ‘Za dom spremni’ ili obilježavanja datuma povezanih s NDH, predstavlja veličanje totalitarnog režima i kao takvo nespojivo je s ustavnim vrijednostima Republike Hrvatske. Takva praksa opravdano podliježe sankcijama, budući da ugrožava javni red, mir i temeljne vrijednosti demokratskog društva. Time Ustavni sud potvrđuje svoju ključnu ulogu u očuvanju ustavnih načela i usmjeravanju sudske prakse prema zaštiti demokratskog poretka i poštovanju ljudskog dostojanstva.

4.2.1. Odnos prema presudama Visokog prekršajnog suda

Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske imale su značajan, ali ne i potpuno izravan utjecaj na praksu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske (VPSRH) u vezi s ocjenom predstavlja li javno isticanje ili uzvikivanje pozdrava ‘Za dom spremni’ prekršaj iz članka 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira (ZPJRM).

Naime, VPSRH je donosio različite odluke o ovom pitanju. Tako je u presudi broj Jž-188/2016 od 27. siječnja 2016. godine te u predmetu Jž-3192/2016 od 13. lipnja 2019. zauzeo stajalište da je pozdrav ‘Za dom spremni’ nedvojbeno povezan s ustaškim režimom te da njegovo javno isticanje izaziva uznemirenost građana i remeti javni red i mir,

“... uzvik ‘Za dom’ uz odzdrav ‘Spremni’ simbolizira službeni pozdrav za vrijeme totalitarnog režima Nezavisne Države Hrvatske, te kao takav predstavlja manifestaciju rasističke ideologije, prezir prema drugim ljudima zbog njihove vjerske i etničke pripadnosti, te trivijaliziranje žrtava zločina protiv čovječnosti...” (Jž-188/2016 od 27. 1. 2016.).⁶⁶

⁶⁵ Odluka U-II-6111/2013, str. 8. toč. 18.; <https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12581B5003D8E75/%24FILE/U-II-6111-2013.pdf> (4. studenoga 2025.).

⁶⁶ Dokument dijaloga, str. 24, bilj. 9.

Takva su stajališta bila u skladu s ustavnosudskom interpretacijom prema kojoj je riječ o simbolu mržnje koji ne uživa zaštitu slobode izražavanja. U tom se smislu može reći da su odluke Ustavnog suda pridonijele oblikovanju i usmjeravanju sudske prakse VPSRH-a.

Međutim, praksa Visokog prekršajnog suda nije bila u potpunosti ujednačena. U predmetu Jž-2747/2018, koji se odnosio na izvođenje pjesme 'Bojna Čavoglave', VPSRH je na sjednici svih sudaca zauzeo suprotno stajalište, ocijenivši da se u konkretnom slučaju ne radi o prekršaju, jer je sporni pozdrav bio sastavni dio pjesme koja ima prepoznatljiv glazbeni kontekst, a ne samostalno isticanje simbola koji bi izazivao uznemirenost građana (o čemu će biti više riječi u poglavlju 5.1.).⁶⁷ Dakle, iako su odluke Ustavnog suda imale važnu ulogu u usmjeravanju prakse prema prepoznavanju pozdrava 'Za dom spremni' kao simbola mržnje, sudska praksa VPSRH-a ostala je djelomično neujednačena, što je osobito vidljivo u predmetu 'Bojna Čavoglave' u kojoj se spominje sporni pozdrav. Unatoč takvoj odluci VPSRH je u kasnijim predmetima⁶⁸ (primjerice Jž-919/2019⁶⁹, Jž-1525/2020⁷⁰, Ppž-805/2024⁷¹ i dr.) ipak ostao pri stajalištu da se izvikivanjem ili pisanjem spornog pozdrava čini prekršaj iz čl. 5. st. 1. ZPJRM-a. Tako je u presudi Jž-919/2019 potvrdio osuđujuću presudu Općinskog suda te naveo da je korištenje ikakve inačice pozdrava 'Za dom spremni', pa i samo navođenje pokrate (Z.D.S) na Facebook profilu, prekršaj iz čl. 5. (st.1.) ZPJRM-a. U predmetu Jž-1525/2020 od 4. siječnja 2023. zaključio je da, iako su sloboda mišljenja i izražavanja temeljna prava, ona nisu apsolutna, nego mogu biti ograničena zakonom radi zaštite interesa društva, kao što su javni red i mir, zaštita prava drugih itd.⁷² te da je

“Ustavni sud u svojim odlukama zauzeo stajalište kako je pozdrav 'Za dom spremni' suprotan načelima na kojima počiva samostalna i neovisna, suverena i demokratska Hrvatska – odluka od 8. studenog 2016. broj: U-III-2588/2016, odluka od 25. svibnja 2016., broj: U-III-1296/2016, odluka od 10. listopada

⁶⁷ Priopćenje za javnost VPSRH od dana 4. lipnja 2020. god.; dostupno na: <https://sudovi.hr/sites/default/files/priopcenja/2020-10/Priopcenje%20za%20javnost%204%20lipnja%202020.pdf> (13. studenoga 2025.).

⁶⁸ Presuda Jž-1525/2020 VPSRH, (4.1.2023.); presuda Jž-2350/2019 VPSRH (4. 1. 2023.); presuda Ppž-5144/2023 VPSRH (14. 6. 2023.).

⁶⁹ Presuda VPSRH Jž-919/2019 od dana 5. svibnja 2022.; <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/VPSRH2019JzB919A2> (13. studenoga 2025.).

⁷⁰ Presuda VPSRH Jž-1525/2020 od dana 4. siječnja 2023.; <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/VPSRH2020JzB1525A2> (13. studenoga 2025.).

⁷¹ Ppž-805/2024, od dana 28. svibnja 2024.; <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/VPSRH2024PpzB805A2> (13. studenoga 2025.).

⁷² Presuda Jž-1525/2020 VPSRH, (4. 1. 2023.), § 8.2.

2017., broj: U-II-6111/2013, u kojoj se navodi kako je dobro poznata povijesna istina da je NDH bila nacistička i fašistička tvorevina i kao takva predstavlja apsolutnu negaciju legitimnih težnji hrvatskog naroda za vlastitom državom i tešku povijesnu zlouporabu tih težnji te da Hrvatska nije sljednica NDH ni po kojoj osnovi. Ustavni sud je pored toga, naglasio i da ova ustavnopravna stajališta nisu vezana samo uz imena ulica, naselja, simbola i sl., već predstavljaju i načelna stajališta Ustavnog suda o karakteru NDH. I Europski sud za ljudska prava u odluci od 29. siječnja 2019. J. Š. protiv Hrvatske (Zahtjev br. 20373/17) nije našao nikakve čvrste razloge zbog kojih bi svojim stavom zamijenio stav domaćih sudova i ukinuo ravnotežu koju su uspostavili.”⁷³

4.2.2. Ustavnosudska načela i europski standardi

U svojim odlukama Ustavni sud RH slijedi standarde razvijene u praksi Europskog suda za ljudska prava (ESLJP). ESLJP je u više predmeta (npr. *Vajnai protiv Mađarske*⁷⁴, *Fratanoló protiv Mađarske*⁷⁵) utvrdio da zabrana uporabe simbola mora biti razmjerna i jasno definirana, kako se ne bi radilo o povredi prava na izražavanje⁷⁶, ali i da države imaju široku marginu procjene (*Margin of Appreciation*) kada je riječ o zaštiti demokratskog poretka od simboličkog promicanja totalitarnih ideologija.

Ustavni sud tako oblikuje standard prema kojem su simboli i pozdravi inherentno povezani s ustaškim ili nacističkim režimom neprihvatljivi u javnom prostoru, osim u strogo ograničenim kontekstima koji ne vrijeđaju žrtve i ne potiču mržnju. Takav je pristup usklađen s europskim vrijednosnim poretkom i načelom zaštite ljudskog dostojanstva.

Ustav državnim tijelima nameće pozitivnu obvezu zaštite društva od povijesnog revizionizma i promicanja nasilnih ideologija te zahtijeva uravnoteženje slobode izražavanja s očuvanjem temeljnih vrijednosti. Dokument dijaloga u

⁷³ Presuda Jž-1525/2020 VPSRH, (4. 1. 2023.), § 9.1.

⁷⁴ Presuda ESLJP u predmetu *Vajnai protiv Mađarske* (zahtj. br. 33629/06), od dana od 8. srpnja 2008. (konačna 8. 10. 2008), § 52, [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:\[%22Vajnai%20v.%20Hungary%22\],%22itemid%22:\[%22001-126476%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:[%22Vajnai%20v.%20Hungary%22],%22itemid%22:[%22001-126476%22]}) (9. listopada 2025.).

⁷⁵ Presuda ESLJP u predmetu *Fratanoló protiv Mađarske* (zahtj. br. 29459/10), od dana od 3. studenoga 2011. (konačna 8. 03. 2012.); U oba spomenuta predmeta ESLJP je našao povredu čl. 10. Konvencije, tj. slobode izražavanja, jer su obojica uporabili znak crvene zvijezde, što je bilo zabranjeno njihovim Kaznenim zakonom.

⁷⁶ Čl. 10. Europske konvencije o ljudskim pravima (Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda), Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.

tom je okviru smjernica za provedbu ustavnih načela u zakonodavstvu i sudskoj praksi, osobito u prekršajnom i kaznenom pravu, te treba biti shvaćen kao korak prema dosljednom i stabilnom pravnom uređenju, a ne kao izoliran politički čin.

5. PREKRŠAJNOPRAVNI ASPEKT

Nakon što je Ustavni sud uspostavio temeljni pravni standard, analizirat će se njegova primjena u praksi nižih sudova. Regulacija javne uporabe simbola i pozdrava povezanih s totalitarnim režimima u hrvatskom se pravnom poretku najčešće ostvaruje kroz prekršajnopravne propise, ponajprije putem članka 5. (stavka 1.) Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira⁷⁷ (ZPJRM), ali može i kroz neke druge odredbe ZPJRM-a⁷⁸, kao i kroz odredbe drugih zakona.⁷⁹ Ova norma, iako općenita, pokazala se ključnom u procesuiranju ponašanja koja narušavaju javni

⁷⁷ Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine, br. 41/77, 52/87, 41/89, 55/89, 05/90, 30/90, 47/90, 29/94, 114/22, 47/23.

⁷⁸ Kao članka 6. i članka 14. ZPJRM-a – vidjeti i Milivojević, L.; Čepić, D., *Prekršaji protiv javnoga reda i mira na području Policijske uprave krapinsko-zagorske od 1.1.2020. do 31.12.2022. – rezultati provedenog istraživanja*, Policijska i sigurnost, vol. 33, br. 2, 2024., str. 165 – 187 te Filipović, H., *Kolizija prekršaja protiv javnog reda i mira, tučnjava, svađa i vika s drskim i nepristojnim načinom vrijeđanja građana kojima se narušava njihov mir, Kriminalistička teorija i praksa*, vol. 1., br. 1, 2014., str. 29 – 54.

⁷⁹ Primjerice Zakona o javnom okupljanju, Narodne novine, br. 128/99, 90/05, 139/05, 150/05, 82/11, 78/12, 114/22 (dalje: ZJO), Zakona o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine, br. 85/08, 112/12 (dalje: ZSD) i Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima, Narodne novine, br. 117/03, 71/06, 43/09, 34/11, 114/22; (dalje: ZSNŠN; čl. 4. st. 1. al. 5. i 7.). – vidjeti i Margetić, M.; Borovec, K., *Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima – preventivne i represivne mjere sudova i policije*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 22, br. 2, 2015., str. 589-634. Čl. 3. st. 2. ZJO-a ograničena je sloboda govora i javnog nastupa na javnim okupljanim zabranom svake vrste pozivanja ili poticanja na rat, nasilje, te na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti. Tako je sudionicima mirnih okupljanja i javnih prosvjeda također zabranjeno nositi odore, dijelove odore, posebnu odjeću, oznake ili druga obilježja koja pozivaju ili potiču na nasilje, rat ili mržnju na temelju nacionalnosti, rase, vjere ili bilo kojeg drugog oblika nesnošljivosti (čl. 18. st. 2. ZJO). Prekršaji se sankcioniraju novčanom kaznom u iznosu od 130 do 390 eura prema čl. 37. st. 1. toč. 2. ZJO-a. To uključuje: (1) osobe koje na javnom okupljanju ili na putu prema njemu nose oružje, predmete za nanošenje ozljeda ili alkoholna pića (čl. 18. st. 1.); (2) osobe koje na okupljanju nose odore, dijelove odore, odjeću, oznake ili druga obilježja koja pozivaju ili potiču na rat, nasilje, mržnju ili netrpeljivost (čl. 18. st. 2.). – vidi i Josipović, I. *Prekršajna odgovornost za promicanje ideologija suprotnih Ustavu Republike Hrvatske*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 27, br. 2, 2020., str. 671.

red i mir izvođenjem, reproduciranjem ili isticanjem sadržaja koji imaju potencijal poticati netrpeljivost, nasilje ili mržnju. Članak 5. stavak 1. ZPJRM-a propisuje da će se kazniti osoba “koja na javnom mjestu narušava javni red i mir izvođenjem, reproduciranjem ili isticanjem pjesama, tekstova ili simbola”.⁸⁰ Kazna predviđa novčanu sankciju od 700 do 4.000 eura ili kaznu zatvora do 30 dana. Norma je formulirana široko, s ciljem omogućavanja reakcije na različite oblike narušavanja javnog reda⁸¹, ali upravo ta širina u praksi izaziva probleme u tumačenju i neujednačenost sudske prakse. Budući da zakon ne sadržava popis zabranjenih sadržaja, sudovi su primorani konkretne slučajeve ocjenjivati u kontekstu šireg ustavnog i međunarodnog okvira, što ponekad, unatoč jasnom određenju Ustavnog suda, dovodi do neujednačenosti prakse prvostupanjskih sudova, a u predmetu ‘Bojna Čvoglave’ i prakse Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske.

5.1. Sporna ‘primjena prava’ vezana uz pjesmu ‘Bojna Čvoglave’

Specifičan predmet, kao što je već gore naznačeno, polučio je znatnu raspravu, kako u stručnim krugovima tako i u javnosti. Riječ je o izvođenju pjesme *Bojna Čvoglave* od strane dva različita izvođača, što je rezultiralo dvjema različitim, odnosno oprečnim presudama Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske. U prvom je predmetu utvrđeno da se radi o prekršaju iz čl. 5 st. 1. ZPJRSM-a⁸², dok je u drugom (riječ je o više njih protiv istog okrivljenika spojenih u jedan predmet) zauzeto suprotno stajalište⁸³ te je potvrđena oslobađajuća presuda nižeg/ih prekršajnih sudova.⁸⁴ O potonjem predmetu sazvana je sjednica odjela VPSRH-a te izdano pravno shvaćanje⁸⁵, u kojem su zaključili da je

⁸⁰ Juras je naveo da je tih prekršaja iz čl. 5. ZPJRM-a na području RH bilo ukupno 275 u razdoblju od 2018. do 2022. – Juras, D.; Marendić, S.; Doljanin, M., *Prekršaji protiv javnog reda i mira na području Policijske uprave splitsko-dalmatinske*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, vol. 17, br. 3-4, 2023., str. 128.

⁸¹ Vidjeti i Juras, D.; Filipović, H., *Komentar Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira sa sudskom praksom*, Novi informator, Zagreb, 2020; vidjeti i definiciju javnog reda i mira u čl. 1. ZPJRM-a.

⁸² Presuda (Rosi) Jž-3192/2016 VPSRH, (13. 6. 2019.).

⁸³ Presuda Pp-J-724/16 Prekršajni sud u Šibeniku, odnosno presuda Jž-2747/2018 VPSRH – Josipović, *op. cit.* u bilj. 78, str. 649 i 652.

⁸⁴ Josipović, *op. cit.* u bilj. 79, str. 652.

⁸⁵ “Naziv točke 4. dnevnog reda jest ‘Donošenje pravnog shvaćanja, zbog nedorečenosti i različitog tumačenja pravne norme, u odnosu na primjenu članka 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, kada se činjenični opis prekršaja odnosi na izvođenje pjesme *Bojna Čvoglave*, u izvođenju autora u izvornom obliku koji

“poklič ‘Za dom spremni’ protivan članku 39. Ustava Republike Hrvatske i kažnjava se temeljem članka 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira”.⁸⁶

U tom priopćenju za javnost navedeno je da sudska praksa u odnosu na poklič ‘Za dom spremni’ nije promijenjena, ali da se na sjednici svih sudaca odlučivalo predstavlja li izvikivanje tog pokliča (pozdrava) u sklopu pjesme ‘Bojna Čavoglave’ prekršaj iz čl. 5. (st. 1.) ZPJM-a, odnosno

“treba li se javno izvođenje pjesme ‘Bojna Čavoglave’ jednako tretirati kao i izvikivanje pokliča ‘Za dom spremni’ i je li izvođenje pjesme ‘Bojna Čavoglave’ koja sadrži i poklič ‘Za dom spremni’ u javnosti, neovisno o okolnostima u kojima se izvodi, prekršaj iz članka 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira ili se s obzirom na okolnosti svakog pojedinog slučaja treba utvrditi je li prilikom izvođenja pjesme ‘Bojna Čavoglave’ došlo do remećenja javnog reda i mira”.⁸⁷

Na sjednici svih sudaca donesena je odluka, uzevši u obzir okolnosti pod kojima je djelo izvođeno i vrijeme koje je prošlo od prvog izvođenja pjesme, da uporaba tog pozdrava ne mora nužno značiti veličanje ustaštva ako izvođenje ima komemorativni ili umjetnički karakter, te da ne predstavlja prekršaj u konkretnom predmetu, među ostalim i zbog toga što je čl. 5. (st. 1.) ZPJM-a nedovoljno određen te da nije bio dovoljno predvidiv za okrivljenika. Ovakvo tumačenje otvara vrata mnogobrojnim mogućim zlouporabama.

U toj odluci se *inter alia* poziva i na Dokument dijaloga koji je pogrešno, odnosno selektivno interpretiran.⁸⁸ VPSRH je naveo citat iz Dokumenta koji mu je odgovarao pri obrazlaganju njegova stajališta⁸⁹, a nije uzeo u obzir ono što je

sadrži sintagmu ‘Za dom spremni’, posebice u kontekstu načela zakonitosti, kao i ujednačenosti sudske prakse obzirom na stajalište izraženo u predmetu broj: Jž-3192/16 – okrivljenik Mario Roso.” – Josipović, *op. cit.* u bilj. 79, str. 673, bilj. 79.

⁸⁶ Priopćenje za javnost VPSRH, od dana 4. lipnja 2020., str. 4. ; dostupno na: <https://sudovi.hr/sites/default/files/priopcenja/202010/Priopcenje%20za%20javnost%204%20lipnja%202020.pdf> (12 studenoga 2025.).

⁸⁷ Priopćenje za javnost VPSRH, od dana 4. lipnja 2020., str. 5.

⁸⁸ Josipović, *op. cit.* u bilj. 79, str. 648 – 658.

⁸⁹ U priopćenju je naveden sljedeći citat iz Dokumenta: “a) Vijeće ne smatra neprihvatljivom izričitu zabranu javne uporabe svih *prima facie* spornih obilježja mržnje, to jest jedno značenjskih spornih obilježja koja se identificiraju s idejama totalitarizma, pa su sama po sebi njihovi noseći simboli. Primjeri takvih *prima facie* spornih obilježja mržnje su fašistički rimski pozdrav, tzv. Hitlerov pozdrav uz riječi *Sieg heil*, nacistički znak kukastog križa, nacistički znak ‘SS’, četnička kokarda, ustaško ‘U’, ustaški pozdravi ‘Za dom i poglavnika’ i ‘Za dom spremni’; b) Vijeće ne smatra

precizno navedeno u drugom dijelu Dokumenta dijaloga, odnosno zanemaren je dio tog dokumenta u kojem je napisano kada bi i pod kojim uvjetima, iznimno, i to samo u dvije situacije, bila dopuštena uporaba neustavnog pozdrava.⁹⁰

S obzirom na prikazano postojeće stanje u sudskoj praksi te na izazove s kojima se susreće, što pridonosi njezinoj neujednačenosti, a u konačnici utječe i na pravnu sigurnost, ne bi bilo naodmet razmisliti o preciznijem normiranju članka 5. stavka 1. ZPJRM-a, pa barem i djelomično. Primjerice, navođenjem određenih simbola, pozdrava i izraza, ali ne na taksativan način, već primjenom generalnih klauzula (poput "itd." ili "ili na drugi način"), u skladu s idejnim rješenjem predloženim u Dokumentu dijaloga ili na način kako to predlažu Munivrana, Maršavelski, Sučić i Eterović⁹¹ ili na neki drugi sličan način. U međuvremenu, sudovi bi se pri odlučivanju o predmetima koji bi potpadali pod članak 5. stavak 1. ZPJRM-a mogli ravnati prijedlozima i smjernicama iz navedenog Dokumenta, tumačeći ga sveobuhvatno i pravilno, kao i praksom Ustavnog suda. Takav pristup omogućio bi veću dosljednost u sudskoj praksi, ojačao pravnu sigurnost i smanjio prostor za proizvoljna tumačenja.

5.1.1. Stajalište Pravobraniteljice u predmetu 'Bojna Čavoglave'

Pučka pravobraniteljica upozorava na pogrešnu pretpostavku suda da nešto što je protuzakonito može postati dopušteno zbog tolerancije nadležnih tijela, uključujući i pozdrav 'Za dom – spremni'.⁹² Takvo tumačenje, uz izostanak

neprihvatljivim propisivanje iznimke koja se odnosi na striktno ograničenu pravnu mogućnost javne uporabe pozdrava 'Za dom spremni' zbog okolnosti vezanih uz Domovinski rat, opisanih u četvrtom poglavlju, točki 2. ovog dijela Dokumenta."

⁹⁰ Vidi Dokument dijaloga, str. 26.

⁹¹ "U tom smislu, moguće rješenje jest u čl. 5. dodati novi st. 2. koji glasi: '(2) Ako pjesme, skladbe, tekstovi, simboli, slike ili crteži iz stavka 1. ovoga članka sadržavaju nacističke, fašističke, ustaške, četničke, velikosrpske ili druge poruke koje mogu izazvati nesnošljivost na temelju rase, vjere, nacionalne ili etničke pripadnosti, jezika, podrijetla, boje kože, spola, spolnog opredjeljenja, rodnog identiteta, invaliditeta ili kakvih drugih osobina, počinitelj će se kazniti novčanom kaznom u iznosu od 700,00 do 4.000,00 EUR (ili kaznom zatvora do 30 dana)'" – Munivrana, M.; Maršavelski, A.; Sučić, I.; Eterović, I., *Govor mržnje u Hrvatskoj – Empirijsko istraživanje slučajeva u razdoblju od 2016. do 2021. god.* istraživanje provedeno u okviru projekta REASON, <https://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2024/10/Govor-mrznje-u-Hrvatskoj-2.pdf>; (11. studenoga 2025.), str. 76.

⁹² Informacije dostupne na: <https://www.ombudsman.hr/en/relativisation-of-the-ustasha-crimes-violates-the-fundamental-values-of-the-constitution-with-a-lack-of-reaction-opening-room-to-hatred/> (11. studenoga 2025.).

reakcije policije, stvara pravnu nesigurnost i neizvjesnost. Pravobraniteljica navodi da je sud svoju odluku temeljio na činjenici da je pjesma s tim pozdravom emitirana više puta u medijima te da policija nije postupala ni kada su pripadnici HOS-a javno koristili pozdrav, što dodatno potiče neujednačenu praksu.⁹³

Navodi i primjer Austrije, u kojoj su 2018. godine hrvatski državljani uhićeni i osuđeni zbog uzvikivanja istog pozdrava na Bleiburgu, i to na zatvorske kazne, dok se u Hrvatskoj slični incidenti često ne procesuiraju dosljedno.⁹⁴ Uz to, hrvatsko zakonodavstvo ne definira izričito zabranjene simbole, za razliku od austrijskog i njemačkog prava, što omogućuje različite interpretacije. Pravobraniteljica zaključuje da su policija i sudovi svojim postupanjem pridonijeli pravnoj nesigurnosti te da su trebali dosljedno primjenjivati Ustav, zakone i raniju praksu viših sudova.⁹⁵

5.1.2. Stajalište Ustavnog suda u predmetu 'Bojna Čavoglave'

Ustavni sud je dan nakon priopćenja VSPRH-a (5. lipnja 2020.) u vezi s predmetom M.P.T. i izvođenjem pjesme 'Bojna Čavoglave' izdao priopćenje da "...ne komentira odluke i rješenja sudova izvan postupaka iz njegove Ustavom propisane nadležnosti", da "...svoja pravna stajališta i ocjene Ustavni sud izražava i iznosi u odlukama, rješenjima i izvješćima koje donosi u Ustavom propisanim ustavnosudskim postupcima", a da je u odnosu na pozdrav 'Za dom, spremni', u nekoliko svojih odluka izrazio jasno stajalište da je riječ o ustaškom pozdravu Nezavisne Države Hrvatske te da taj pozdrav nije u skladu s Ustavom Republike Hrvatske.⁹⁶

5.2. Granica između prekršaja i kaznenog djela

U nekim slučajevima ponašanja koja se sankcioniraju čl. 5. st. 1. ZPJRM-a mogu prijeći u sferu kaznenog prava, osobito kada postoji element poticanja na nasilje ili mržnju. U nekoliko presuda VPSRH-a navedeno je da je poklič, odnosno pozdrav 'Za dom spremni' (primjerice na nogometnom stadionu) poti-

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Priopćenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. SuP-O-1212020, Zagreb, 5. lipnja 2020., https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Priopcenje_od_5_lipnja_2020.pdf (20. listopada 2025.).

cao na mržnju na temelju rasne, nacionalne, regionalne i vjerske pripadnosti.⁹⁷ U tom smislu, radilo bi se o kaznenom djelu iz čl. 325. KZ-a, a ne o prekršaju iz čl. 5. (st. 1.) ZPJRM-a ili prekršaju iz čl. 4. st. 1. al. 7. ZSNŠN-a⁹⁸ (kao *lex specialis* u odnosu na čl. 5. (st. 1.) ZPJRM-a). Članak 325. Kaznenog zakona (KZ)⁹⁹ predviđa kazneno djelo 'javnog poticanja na nasilje i mržnju', dok članak 349. KZ-a sankcionira 'povredu ugleda Republike Hrvatske'¹⁰⁰. Kazneno djelo Javno poticanje na nasilje i mržnju (tzv. govor mržnje, čl. 325, KZ-a)¹⁰¹ ponekad je vrlo zahtjevno razgraničiti od prekršaja (iz čl. 5. st. 1. ZPJRM-a ili

⁹⁷ Presuda Jž-188/2016 VPSRH, (27. 1. 2016.), presuda (Rosi) Jž-3192/2016 VPSRH, (13. 6. 2019.).

⁹⁸ Sporno je što cijeli taj čl. 4. st. 1. al. 7. ZSNŠN-a svojom koncepcijom odgovara biću kaznenog djela iz čl. 325. KZ-a 'Pjevanje pjesama ili dobacivanje poruka čiji sadržaj iskazuje ili potiče mržnju ili nasilje na temelju rasne, nacionalne, regionalne ili vjerske pripadnosti'. – (čl. 4. st. 1. al. 7. ZSNŠN-a).

⁹⁹ Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24.

¹⁰⁰ 'Tko javno izvrgne ruglu, preziru ili grubom omalovažavanju Republiku Hrvatsku, njezinu zastavu, grb ili himnu, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine'. – Povreda ugleda Republike Hrvatske (Čl. 349. KZ-a).

¹⁰¹ Za više o govoru mržnje vidjeti: Alaburić, V., *Ograničavanje 'govora mržnje' u demokratskom društvu- teorijski zakonodavni i praktični aspekti – I. dio*, Hrvatska pravna revija, vol. 3, br. 1, 2003., str. 1 – 18; Alaburić, V., *Legal Concept of hate Speech and Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, Politička misao, vol. 55, br. 4, 2018., str. 230 – 252; Alaburić, V., *Ograničavanje 'govora mržnje' u demokratskom društvu- teorijski zakonodavni i praktični aspekti – II. dio*, Hrvatska pravna revija, vol. 3, br. 2, 2003., str. 1 – 16; Munivrana Vajda, M.; Šurina Marton, A., *Gdje prestaju granice slobode izražavanja, a počinje govor mržnje?- analiza hrvatskog zakonodavstva i prakse u svjetlu europskih pravnih standarda*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 23, br. 2, 2016., str. 435 – 467; Kulenović, E., *Sloboda govora i govor mržnje*, u: Kulenović, E. (ur.), *Govor mržnje u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2016., str. 21 – 61; Vasiljević, S., *Diskriminatorni govor i govor mržnje u europskom pravnom okviru*, u: Kulenović, E. (ur.), *Govor mržnje u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2016., str. 229 – 253; Herceg Pakšić, B., *Tvorba novih standarda u slučajevima teških oblika govora mržnje: negiranje genocida pred Europskim sudom za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 67, br. 2, 2017., str. 229 – 253; Herceg Pakšić, B., *Holding All the Aces? Hate Speech: Features and Suppression in Croatia*, u *Balkan Yearbook of European and International Law 2020*, u: Kunda, I. et al. (ur.), Springer, Cham, 2021., str. 225 – 247; Howard, J. W., *Free Speech and Hate Speech*, Annual Review of Political Science, vol. 22, 2019., str. 93 – 109; Poljak, M.; Hadžić, J.; Martinić, M., *Govor mržnje u hrvatskom medijskom prostoru*, In *Medias Res*, časopis filozofije medija, vol. 9, br. 17, 2020., str. 2709 – 2744; Hlebec, I.; Gardašević, Đ., *Pravna analiza govora mržnje*, *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, vol. 55, br. 107, 2021., str. 9 – 35.; Valković, J., *Govor mržnje*, *Riječki teološki časopis*, vol. 30, br. 1, 2022, str. 87 – 102.

eventualno čl. 4. st. 1. al. 7. ZSNSN-a). Razlikovanje prekršajnog i kaznenog ponašanja temelji se na intenzitetu povrede pravnog dobra – ako se radnjom ne potiče konkretno nasilje, nego ‘samo’ remeti javni red i mir, riječ je o prekršaju.¹⁰² Ako se, međutim, potiče na netrpeljivost, nasilje ili diskriminaciju prema određenoj skupini, radi se o kaznenom djelu. Munivrana upućuje na važnost tog razlikovanja.¹⁰³ Navodi da samo isticanje simbola, transparenta, pjesama, parola bez stvarnog poticanja na nasilje ili mržnju ili na netoleranciju, upućuje na to da je riječ o prekršaju (čl. 5. st. 1. ZPJRM-a).¹⁰⁴ Granica između ta dva područja često je fluidna, pa praksa pokazuje da policija i tužiteljstvo u nekim slučajevima podnose prijave za prekršaj, a u drugima za kazneno djelo, ovisno o kontekstu događaja i reakciji javnosti. Potrebno je istaknuti da ako se u vezi s istim činjeničnim događajem pokrenu oba postupka – prekršajni i kazneni (koji sadržavaju jednake činjenice), prekršajni se postupak¹⁰⁵ treba obustaviti u skladu s čl. 10. Prekršajnog zakona (PZ).¹⁰⁶

6. KRATAK KOMPARATIVNI PRIKAZ

Pitanje zabrane uporabe simbola totalitarnih režima nije jedinstveno za hrvatski pravni sustav. Mnogobrojne europske države koje su iskusile fašizam, nacizam ili komunizam razvile su posebne pravne modele kako bi spriječile ponovno promicanje tih ideologija. Sloboda izražavanja iz čl. 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP) nije apsolutna i može biti ograničena radi zaštite demokracije i ljudskog dostojanstva. Njemačka i Austrija zabranjuju totalitarne simbole u kaznenom pravu, uz snažne

¹⁰² Po pitanju razlikovanja prekršaja i kaznenih djela vidjeti Novosel, D.; Rašo, M.; Burić, Z., *Razgraničenje kaznenih djela i prekršaja u svjetlu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 17, br. 2, 2010., str. 785 – 812.

¹⁰³ Munivrana Vajda, M., *Novi Kazneni zakon u svjetlu pristupanja Europskoj uniji: inkriminiranje govora mržnje i nekih drugih oblika rasizma i ksenofobije*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. 4, br. 1, 2013., str. 140.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Vidjeti Bonačić, M.; Rašo, M., *Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioriteta de lege ferenda*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 19, br. 2, 2012., str. 439 – 472.

¹⁰⁶ Prekršajni zakon, Narodne novine, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22; vidjeti i - Derenčinović, D.; Gulišija, M.; Dragičević Prtenjača, M., *Novosti u materijalno-pravnim odredbama Prekršajnog zakona*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 20, br. 2, 2013., str. 751 – 777.

obrazovne mjere suočavanja s prošlošću. Hrvatski Dokument dijaloga uklapa se u europske trendove, no domaći pristup, temeljen pretežno na prekršajnom pravu, ostaje blaži i manje precizan od kaznenopravnih modela Zapadne Europe.

6.1. Njemačka

Njemačka dosljedno zabranjuje uporabu simbola totalitarnih režima. Temeljno kazneno djelo je čl. 86a njemačkog Kaznenog zakona (*Strafgesetzbuch* – StGB)¹⁰⁷, ‘uporaba simbola neustavnih i terorističkih organizacija’, za koje je propisana novčana kazna ili zatvor do tri godine. Povezana kaznena djela nalaze se u čl. 84. – 86. StGB-a u poglavlju “Ugrožavanje demokratske države pod vladavinom prava”.¹⁰⁸ Dodatnu zaštitu pruža čl. 130 StGB-a (‘poticanje masa’), koji kriminalizira poticanje na mržnju prema nacionalnim, rasnim, vjerskim ili etničkim skupinama, kao i pozive na nasilje, proizvoljne mjere, te javno vrijeđanje i omalovažavanje njihova dostojanstva. Stavak 4. posebice inkriminira veličanje nacionalsocijalističke tiranije, odnosno povredu dostojanstva žrtava.¹⁰⁹ Kazne po čl. 130 kreću se od novčane kazne do pet godina zatvora.¹¹⁰

Prema Stegbaueru, cilj čl. 86a StGB-a jest zaštita demokratskog poretka i sprječavanje reaktiviranja zabranjenih skupina.¹¹¹ No najveći praktični problem odnosi se na utvrđivanje što se smatra zabranjenim simbolom. Sudovi se vode time kako bi ga razumio ‘nepristrani promatrač’¹¹², a političko značenje često potpuno potisne izvorno.¹¹³ Kažnjivi mogu biti i izmijenjeni znakovi koji samo izgledom podsjećaju na izvorne, što vodi do toga da se ponekad osuđuju simboli

¹⁰⁷ *Strafgesetzbuch, Criminal Code in the version published on 13 November 1998 (Federal Law Gazette I, p. 3322), as last amended by Article 2 of the Act of 22 November 2021 (Federal Law Gazette I, p. 4906)*; dostupan na: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html (10. studenoga 2025.).

¹⁰⁸ Čl. 84. regulirano je kazneno djelo ‘nastavka postojanja političke stranke koja je proglašena neustavnom’, čl. 85. ‘kršenje zabrane osnivanja organizacije’, čl. 86. ‘širenje propagandnog materijala neustavnih i terorističkih organizacija’.

¹⁰⁹ ‘Tko javno ili na skupu remeti javni red i mir na način koji krši dostojanstvo žrtava odobravanjem, veličanjem ili opravdavanjem nacionalsocijalističke tiranije i samovolje, kažnjava se zatvorom do tri godine ili novčanom kaznom’. – čl. 130. st. 4. StGB-a.

¹¹⁰ Vidjeti čl. 130. StGB-a.

¹¹¹ Stegbauer, *op. cit.* u bilj. 41, str. 174 – 175.

¹¹² *Ibid.*, str. 178 – 179.

¹¹³ *Ibid.*, str. 179 – 180.

koji imaju višestruka, ne nužno ekstremistička značenja.¹¹⁴ Zbog toga Stegbauer upozorava da strogo tumačenje, iako korisno u borbi protiv ekstremizma, ne može riješiti dublje društvene probleme.¹¹⁵

Njemački Ustavni (*Bundesverfassungsgericht*) sud potvrđuje ustavnost ovih zabrana, naglašavajući da nacistička simbolika – osobito ona obuhvaćena čl. 130. st. 4. StGB-a¹¹⁶, koji štiti dostojanstvo žrtava od veličanja nacionalsocijalističke tiranije – ne predstavlja oblik političkog mišljenja, nego povredu ljudskog dostojanstva. To je u skladu s čl. 5. Temelnog zakona koji dopušta ograničenja slobode izražavanja radi zaštite drugih.¹¹⁷ Pravni okvir nadopunjuju snažne obrazovne politike i društveni konsenzus o neprihvatljivosti nacističkih obilježja, što omogućuje visoku razinu pravne predvidivosti.¹¹⁸

6.2. Austrija

Austrijski zakon o zabrani (nacističkog djelovanja; *Verbotsgesetz* 1947)¹¹⁹ jedan je od najstrožih takvih propisa u Europi i ima razinu saveznog ustavnog zakona (*Bundesverfassungsgesetz*). Donesen neposredno nakon završetka Drugoga svjetskog rata, zabranjuje svako djelovanje usmjereno na ponovno oživljavanje

¹¹⁴ *Ibid.*, str. 175 – 177.

¹¹⁵ *Ibid.*, str. 183 – 184.

¹¹⁶ Odluka njemačkog Ustavnog suda od 4. Studenog 2009. § 86., a predlaže se vidjeti još i § 42, 77, 79; https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/11/rs20091104_1bvr215008.html?utm (11. studenoga 2025.), i engl. verzija, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/11/rs20091104_1bvr215008en.html (11. studenoga 2025.).

¹¹⁷ Vidjeti *Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by the Act of 22 March 2025 (Federal Law Gazette 2025 I, No. 94)*; https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html (11. studenoga 2025.).

¹¹⁸ Vidjeti Bundesamt für Verfassungsschutz, *Rechtsextremismus: Symbole, Zeichen und verbotene Organisationen*, 2022, https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/rechtsextremismus/2022-02-rechtsextremismus-symbole-zeichen-organisationen.pdf?__blob=publicationFile&v=10&utm (11. studenoga 2025.). Priručnik služi za edukacije o razlikovanju dopuštenih od nedopuštenih znakova.

¹¹⁹ *Verbotsgesetz 1947. Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Verbotsgesetz 1947, Fassung vom 27. 3. 2024. Druckansicht (Accesskey D)*, BGBl. I Nr. 177/2023 (NR: GP XXVII RV 2285 AB 2340 S. 247. BR: 11364 AB 11395 S. 961.); <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000207> (20. listopada 2025.).

nacističke ideologije ili na opravdavanje zločina nacističkog režima. Potkraj 2023. godine Austrija je izmijenila i pooštrila odredbe tog Zakona, proširujući njegov opseg¹²⁰ i pooštravajući kazne.¹²¹ Kazne za takva djela kreću se do čak 20 godina zatvora. Zakon obuhvaća i javno isticanje simbola, pozdrava ili slogana povezanih s nacizmom. Zabranjeni su svi oblici promicanja nacizma, uključujući formiranje organizacija, poticanje djelovanja i poricanje zločina. Predmeti korišteni u kaznenim djelima oduzimaju se, a počinitelji mogu biti obvezni pohađati programe osvještavanja o nacističkim zločinima. Bailer navodi da je taj zakon instrument za borbu protiv neonacizma i poricanja Holokausta, tj. da je njime zabranjeno djelovanje raznih nacionalsocijalističkih organizacija, npr. Nacionalsocijalistička njemačka radnička stranka (NSDAP)¹²², zatim SS; SA; NSKK; NSFK, NS-Soldatering i NS Offiziersbund¹²³, koje su činile infrastrukturu nacističkog pokreta. Dakle, u Austriji je ova problematika regulirana kaznenim zakonodavstvom, a ne prekršajnim. Zanimljivo je da taj Zakon regulira kaznena djela počinjena izvan zemlje ako ugrožavaju javni mir u Austriji.¹²⁴

7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Dokument je jedinstven iskorak Republike Hrvatske u uspostavljanju ravnoteže između slobode izražavanja i zabrane veličanja totalitarnih ideologija, pokazujući spremnost društva da se odgovorno suoči s prošlošću uz poštovanje žrtava i jasno razgraničenje prema totalitarnim ideologijama. Njegova posebnost leži u dijaloškom karakteru – nastao je kao kompromis različitih pravnih, povijesnih i društvenih stajališta, s ciljem izgradnje društvenog konsenzusa o temeljnim demokratskim vrijednostima, uz poštovanje prema žrtvama svih

¹²⁰ Wodak, R. E., *Suppression of the Nazi Past, Coded Languages and Discourses of Silence: Applying the Discourse-Historical Approach to Post-War Antisemitism in Austria*, u: Seymour, D. M.; Camino, M (ur.), *The Holocaust in the Twenty-First Century*, Routledge, London, 2017., str. 197 – 220.

¹²¹ Agence France Presse, *Austria Tightens Law Banning Nazi, Extremist Symbols*, 15 prosinca 2023., <https://www.barrons.com/news/austria-tightens-law-banning-nazi-extremist-symbols-12f7b656> (20. listopada 2025.).

¹²² Bailer, B., *Das NS-Verbotsgesetz – ein Instrument zur Bekämpfung von Neonazismus und Holocaustleugnung*, Juridikum, vol. 2, 2015., str. 199 – 208.

¹²³ Čl. 3.a. st. 1. Verbotsgesetz.

¹²⁴ Čl. 3.1 Kaznena djela prema § 3a i § 3b počinjena u inozemstvu, koja se kažnjavaju bez obzira na zakone mjesta počinjenja, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000207> (5. listopada 2025.); vidjeti i izvještaj naveden u bilj. 121.

totalitarnih režima i sprječavanje zlorabe slobode izražavanja za promicanje mržnje ili netolerancije. Jedan od najvažnijih doprinosa Dokumenta jest razlikovanje između jednoznačenjskih i višeznačenjskih obilježja. 'Jednoznačenjska' obilježja, poput kukastog križa, četničke kokarde, ustaškog 'U' ili pozdrava 'Za dom spremni' i dr., nedvojbeno su povezana s ideologijama mržnje i njihova je uporaba u javnom prostoru zabranjena. Suprotno njima, 'višeznačenjska' obilježja, primjerice crvena zvijezda petokraka, mogu imati i drukčija povijesno-kulturna značenja te se njihova uporaba mora tumačiti kontekstualno, ovisno o namjeri i okolnostima, čime se omogućuje razmjerniji pristup i sprječava pretjerano ograničavanje slobode izražavanja, u skladu s praksom Europskog suda za ljudska prava. U središtu rasprave ostaje pozdrav 'Za dom spremni', koji je jednoznačenjski simbol povezan s ustaškim režimom te je njegova uporaba načelno zabranjena, osim u dvjema strogo određenim iznimkama – na autentičnim ratnim insignijama postrojbi HOS-a i prigodom komemoracija poginulim braniteljima, uz zakonsku regulaciju tih situacija. Izvan tih iznimaka, svaka uporaba pozdrava smatra se neustavnom i zabranjenom. Ustavni sud Republike Hrvatske u svojim je odlukama jasno utvrdio da simboli i pozdravi povezani s NDH predstavljaju manifestaciju ideologije suprotne temeljnim vrijednostima ustavnog poretka. Međutim, praksa Visokog prekršajnog suda pokazuje neujednačenost u tumačenju, što dovodi do pravne nesigurnosti i potrebe za jasnijom normativnom regulacijom. Usporedba s Njemačkom i Austrijom, koje kombiniraju represivne mjere sa snažnim obrazovnim programima, pokazuje da hrvatski model, oslonjen pretežno na prekršajno pravo, ostaje blaži i manje precizno definiran. Pritom je važno razumjeti povijesni kontekst: nasuprot Njemačkoj, koja je tijekom Drugoga svjetskog rata bila potpuno pod vlašću nacističkog režima, Hrvatska nije imala jedinstvenu vlast, već su se na njezinu teritoriju izmjenjivale različite političke i vojne strukture – ustaše, hrvatski domobrani i antifašistički partizani – dok su se stanovnici u nekim područjima borili protiv talijanskog i njemačkog okupatora, u drugim su dijelovima prevladavale snage kvislinške NDH. To dodatno pokazuje da je problematika složenija i da nije jednostavno precizno formulirati pravnu odredbu koja bi obuhvatila sve te okolnosti. Međutim, s obzirom na to da je od donošenja Dokumenta dijaloga prošlo sedam godina i da se konstantno javljaju nedoumice oko toga kako postupati pri uporabi pozdrava 'Za dom spremni' poželjno je razmotriti dodatno normativno reguliranje članka 5. stavka 1. ZPJRM-a, uključujući i uvođenje generalnih klauzula, u skladu s idejnim rješenjem Dokumenta dijaloga uz izradu neke vrste priručnika koji bi sadržavao zabranjena obilježja kao u Njemačkoj. Do donošenja nove regulacije izrazit značaj ima Dokument dijaloga koji daje smjernice kako postupati i ostaje ključan temelj za buduće zakonodavne reforme, izgradnju kulture demokratskog pamćenja i tolerancije u skladu s europskim pravnim i vrijednosnim standardima.

LITERATURA

- Alaburić, V., *Legal Concept of hate Speech and Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, *Politička misao*, vol. 55, br. 4, 2018., str. 230 – 252.
- Alaburić, V., *Ograničavanje 'govora mržnje' u demokratskom društvu- teorijski zakonodavni i praktični aspekti – II. dio*, *Hrvatska pravna revija*, vol. 3, br. 2, 2003., str. 1 – 16.
- Alaburić, V., *Ograničavanje 'govora mržnje' u demokratskom društvu – teorijski zakonodavni i praktični aspekti – I. dio*, *Hrvatska pravna revija*, vol. 3 br. 1, 2003., str. 1 – 18.
- Bailer, B., *Das NS-Verbotsgesetz – ein Instrument zur Bekämpfung von Neonazismus und Holocaustleugnung*, u: *Juridikum*, vol. 2, 2015., str. 199 – 208.
- Bonačić, M.; Rašo, M., *Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioriteta de lege ferenda*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 19, br. 2, 2012., str. 439 – 472.
- Derenčinović, D.; Gulišija, M.; Dragičević Prtenjača, M., *Novosti u materijal-nopravnim odredbama Prekršajnog zakona*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013., str. 751 – 777.
- Filipović, H., *Kolizija prekršaja protiv javnog reda i mira, tučnjava, svađa i vika s drskim i nepristojnim načinom vrijeđanja građana kojima se narušava njihov mir, Kriminalistička teorija i praksa*, vol. 1, No. 1, 2014., str. 29 – 54.
- Herceg Pakšić, B., *Holding All the Aces? Hate Speech: Features and Suppression in Croatia*, u: Kunda, I. et al. (ur.), *Balkan Yearbook of European and International Law 2020*, Springer, Cham, 2021., str. 225 – 247.
- Herceg Pakšić, B., *Tvorba novih standarda u slučajevima teških oblika govora mržnje: negiranje genocida pred Europskim sudom za ljudska prava*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 67, br. 2, 2017., str. 229 – 253.
- Hlebec, I.; Gardašević, Đ., *Pravna analiza govora mržnje*, *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, vol. 55, br. 107, 2021., str. 9 – 35.
- Howard, J. W., *Free Speech and Hate Speech*, *Annual Review of Political Science*, vol. 22, 2019., str. 93 – 109.
- Josipović, I., *Prekršajna odgovornost za promicanje ideologija suprotnih Ustavu Republike Hrvatske*, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 27, br. 2, 2020., str. 637 – 680.
- Juras, D.; Filipović, H., *Komentar Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira sa sudskom praksom*, *Novi informator*, Zagreb, 2020.
- Juras, D.; Marendić, S.; Doljanin, M., *Prekršaji protiv javnog reda i mira na području Policijske uprave splitsko-dalmatinske*, *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, vol. 17, br. 3-4, 2023., str. 125 – 129.

- Kelman, J. J., *The hakenkreuz, swastika, and the christian cross*, završni rad branjen na Fakultetu u Grazu, Austrija, Graz College, Graz, 2021.
- Kulenović, E., *Sloboda govora i govor mržnje*, u: Kulenović, E. (ur.), *Govor mržnje u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb 2016., str. 21 – 61.
- Margetić, M.; Borovec, K., *Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima – preventivne i represivne mjere sudova i policije*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 22, br. 2, 2015., str. 589 – 634.
- Milivojević, L.; Čepić, D., *Prekršaji protiv javnoga reda i mira na području Policijske uprave krapinsko-zagorske od 1.1.2020. do 31.12.2022. – rezultati provedenog istraživanja*, Policija i sigurnost, vol. 33, br. 2., 2024., str. 165 – 187.
- Munivrana Vajda, M.; Šurina Marton, A., *Gdje prestaju granice slobode izražavanja, a počinje govor mržnje? – analiza hrvatskog zakonodavstva i prakse u svjetlu europskih pravnih standarda*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 23, br. 2, 2016., str. 435 – 467.
- Munivrana Vajda, M., *Novi Kazneni zakon u svjetlu pristupanja Europskoj uniji: inkriminiranje govora mržnje i nekih drugih oblika rasizma i ksenofobije*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. 4, br. 1, 2014., str. 131 – 144.
- Munivrana, M.; Maršavelski, A.; Sučić, I.; Eterović, I., *Govor mržnje u Hrvatskoj – Empirijsko istraživanje slučajeva u razdoblju od 2016. do 2021. god.*, istraživanje provedeno u okviru projekta REASON, <https://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2024/10/Govor-mrznje-u-Hrvatskoj-2.pdf> ; (11. studenoga 2025.).
- Novosel, D.; Rašo, M.; Burić, Z., *Razgraničenje kaznenih djela i prekršaja u svjetlu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Maresti protiv Hrvatske*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 17, br. 2, 2010., str. 785 – 812.
- Novoselec, P., *Opći dio kaznenog prava*, PRAVOS – Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2016.
- Poljak, M.; Hadžić, J.; Martinić, M., *Govor mržnje u hrvatskom medijskom prostoru*, In Medias Res, časopis filozofije medija, vol. 9, br. 17, 2020., str. 2709 – 2744.
- Radbruch, G., *Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law (1946)*, Oxford Journal od Legal Studies, vol. 26, br. 1, 2006., str. 1 – 11.
- Stegbauer, A., *The Ban of Right-Wing Extremist Symbols According to Section 86a of the German Criminal Code*, German Law Journal, vol. 08, br. 2, 2007., str. 173 – 184.
- Valković, J., *Govor mržnje*, Riječki teološki časopis, vol. 30, br. 1, 2022., str. 87 – 102.
- Vasiljević, S., *Diskriminatorni govor i govor mržnje u europskom pravnom okviru*, u: Kulenović, E. (ur.), *Govor mržnje u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2016., str. 229 – 253.

Wodak, R. E., *Suppression of the Nazi Past, Coded Languages and Discourses of Silence: Applying the Discourse-Historical Approach to Post-War Antisemitism in Austria*, u: Seymour, D. M.; Camino, M. (ur.), *The Holocaust in the Twenty-First Century*, Routledge, London, 2017., str. 197 – 220.

Summary

Marta Dragičević Prtenjača *

THE DIALOGUE DOCUMENT IN THE CONTEXT OF CONTEMPORARY DEVELOPMENTS IN THE REPUBLIC OF CROATIA AND THE USE OF UNCONSTITUTIONAL SYMBOLS

This paper analyzes the “Dialogue Document – Fundamental Starting Points and Recommendations on the Special Normative Regulation of Symbols, Emblems and Other Features of Totalitarian Regimes and Movements” (2018) as a key instrument in addressing the legacy of undemocratic regimes in Croatia. It focuses on the normative, constitutional, and judicial aspects of restricting the use of totalitarian symbols, which have become increasingly visible. The distinction between univocal symbols, such as the Ustaša salute ‘For the Homeland – Ready’ (‘Za dom spremni’), inherently linked to hate ideologies and therefore prohibited, and multivocal symbols with context-dependent meanings, is highlighted. Croatian court and Constitutional Court decisions are analyzed, revealing legal uncertainty, in contrast to the clearer and stricter frameworks in Germany and Austria, which combine legal sanctions with civic education.

The aim of the paper is to provide an overview of the Dialogue Document’s origin, purpose, and core ideas, and to examine its role in establishing consistent legal practice and educational policies that prevent the relativization of totalitarian ideologies, while promoting a culture of dialogue, and historical responsibility in line with European legal and value standards.

Key words: Dialogue Document; Law on Misdemeanors Against Public Order and Peace; totalitarian regimes; ‘For the Homeland – Ready’; unconstitutional symbols

* Marta Dragičević Prtenjača, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb: mdragicev@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0001-9666-4765