NN 52/2022 (4.5.2022.), Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4251/2010 i dr. od 29. ožujka 2022.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

679

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 29. ožujka 2022. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 131. stavka 2. Zakona o izvršavanju kazne zatvora (»Narodne novine« broj 14/21.).

II. Obustavlja se postupak u povodu prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 76. stavka 2., 121. stavka 3., 124. stavka 2., 125. druge rečenice stavka 1. i 159.a točke 4. Zakona o izvršavanju kazne zatvora (»Narodne novine« broj 128/99., 55/00., 59/00., 129/00., 59/01., 67/01., 11/02., 190/03., 76/07., 27/08., 83/09., 18/11., 48/11., 125/11., 56/13., 150/13. i 98/19.).

III. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zastupnički dom trećeg (3.) saziva Hrvatskoga državnog sabora donio je na sjednici održanoj 22. listopada 1999. Zakon o izvršavanju kazne zatvora (u daljnjem tekstu: ZIKZ) koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 128 od 30. studenoga 1999. Proglasio ga je, kao privremeni zamjenik predsjednika Republike Hrvatske, predsjednik Hrvatskog državnog sabora – akademik Vlatko Pavletić, a stupio je na snagu – u skladu s naknadnim izmjenama ZIKZ-a objavljenim u »Narodnim novinama« broj 55 od 1. lipnja 2000. i broj 129 od 22. prosinca 2000. i ispravku objavljenom u »Narodnim novinama« broj 59 od 16. lipnja 2000. – 1. srpnja 2001.

1.1. Nakon tog razdoblja ZIKZ je u više navrata mijenjan i dopunjavan.

Hrvatski sabor na sjednici održanoj 29. lipnja 2001. donio je Zakon o izmjenama i dopunama ZIKZ-a (u daljnjem tekstu: ZIDZIKZ/01) koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 59 od 30. lipnja 2001., a stupio je na snagu 1. srpnja 2001.

U »Narodnim novinama« broj 67 od 24. srpnja 2001. i broj 11 od 1. veljače 2002. objavljeni su ispravci ZIDZIKZ-a/01.

U »Narodnim novinama« broj 190 od 3. prosinca 2003. objavljen je pročišćeni tekst ZIKZ-a koji je utvrdio Odbor za zakonodavstvo Hrvatskog sabora.

Hrvatski sabor na sjednici održanoj 6. srpnja 2007. donio je Zakon o izmjenama i dopunama ZIKZ-a koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 76 od 23. srpnja 2007., a stupio je na snagu 31. srpnja 2007.

Hrvatski sabor na sjednici održanoj 22. veljače 2008. donio je Zakon o izmjenama ZIKZ-a koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 27 od 5. ožujka 2008., a stupio je na snagu 13. ožujka 2008.

Hrvatski sabor na sjednici održanoj 3. srpnja 2009. donio je Zakon o izmjenama i dopunama ZIKZ-a koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 83 od 15. srpnja 2009., a stupio je na snagu 23. srpnja 2009.

Hrvatski sabor na sjednici održanoj 28. siječnja 2011. donio je Zakon o izmjeni ZIKZ-a koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 18 od 9. veljače 2011., a stupio je na snagu 17. veljače 2011.

Odlukom Ustavnog suda broj: U-I-3843/2007 od 6. travnja 2011., koja je objavljena u »Narodnim novinama« broj 48 od 27. travnja 2011., ukinuta je prva rečenica članka 127. stavka 1. ZIKZ-a te je prestala važiti 15. srpnja 2011.

Člankom 381. stavkom 1. točkom 3. Kaznenog zakona objavljenog u »Narodnim novinama« broj 125 od 7. studenoga 2011. prestao je važiti članak 160. ZIKZ-a (od 1. siječnja 2013.), dok je člankom 89. Kaznenog zakona objavljenog u »Narodnim novinama« broj 144 od 21. prosinca 2012. točka 3. članka 381. stavka 1. brisana.

Hrvatski sabor na sjednici održanoj 26. travnja 2013. donio je Zakon o izmjenama i dopunama ZIKZ-a koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 56 od 10. svibnja 2013., a stupio je na snagu 18. svibnja 2013.

Hrvatski sabor na sjednici održanoj 6. prosinca 2013. donio je Zakon o izmjenama i dopunama ZIKZ-a koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 150 od 13. prosinca 2013., a stupio je na snagu 15. prosinca 2013.

Hrvatski sabor na sjednici održanoj 2. listopada 2019. donio je Zakon o izmjenama ZIKZ-a koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 98 od 16. listopada 2019., a stupio je na snagu 1. siječnja 2020.

1.2. Hrvatski sabor na sjednici održanoj 5. veljače 2021., donio je novi Zakon o izvršavanju kazne zatvora koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 14 od 12. veljače 2021. (u daljnjem tekstu: ZIKZ/21), a stupio je na snagu 20. veljače 2021.

2. Kada se Ustavni sud u ovoj odluci i rješenju referira na Zakon o izvršavanju kazne zatvora u integralnom tekstu koji je bio na snazi do donošenja ZIKZ-a/21 koristi se kraticom ZIKZ:128/99-98/19.

2.1. Ustavni sud utvrđuje da je 20. veljače 2021. stupanjem na snagu ZIKZ-a/21 prestao važiti ZIKZ:128/99-98/19.

3. Predrag Kulić iz Male Milne podnio je Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 121. stavka 3., 124. stavka 2. i 125. stavka 1. ZIKZ-a:128/99-98/19, smatrajući da nisu u suglasnosti s člancima 36. i 38. stavcima 1., 2. i 3. Ustava (predmet broj: U-I-4251/2010).

4. Darko Kralj iz Zagreba (u vrijeme podnošenja prijedloga na izdržavanju kazne zatvora u Zatvoru u Zagrebu) podnio je Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 76. stavka 2., 124. stavka 2. i 159.a točke 4. ZIKZ-a:128/99-98/19, smatrajući da nisu u suglasnosti s člancima 23., 28. i 36. Ustava (predmet broj: U-I-5244/2014).

5. Tomislav Anton Zubak iz Velike Gorice (u vrijeme podnošenja prijedloga na izdržavanju kazne zatvora u Zatvoru u Zagrebu) podnio je Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 124. stavka 2. i 159.a točke 4. ZIKZ-a:128/99-98/19, smatrajući ih nesuglasnima s člancima 14. stavkom 2., 20., 28. i 36. Ustava (predmet broj: U-I-1821/2015).

5.1. Nakon donošenja ZIKZ-a/21, predlagatelj Tomislav Anton Zubak (trenutno u Kaznionici u Glini) podnio je Ustavnom sudu novi prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 131. stavka 2. ZIKZ-a/21, smatrajući ga nesuglasnim s člankom 36. Ustava (predmet broj: U-I-1204/2021).

6. Tijekom ustavnosudskog postupka, Ustavni sud je na temelju članka 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 42/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) zatražio i zaprimio dva očitovanja Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) o navedenim prijedlozima klasa: 740-02/10-01/0002, urbroj: 514-07-01-01-01/1-10-2 od 11. listopada 2010. i klasa: 011-01/14-02/43, urbroj: 514-07-01-01-03-14-02 od 8. prosinca 2014., a od Hrvatskog sabora Prijedlog i Konačni prijedlog ZIKZ-a s Prijedlozima i Konačnim prijedlozima svih izmjena i dopuna tog zakona.

II. OSPORENI ČLANCI

7. Osporeni članci 76. stavak 2., 121. stavak 3., 124. stavak 2., 125. stavak 1. i 159.a točka 4. ZIKZ-a-128/99-98/19 glasili su:

»Održavanje osobne higijene i čistoće prostorija i drugog prostora

Članak 76.

(...)

(2) Poslove iz stavka 1. ovoga članka obavljaju zatvorenici u trajanju do dva sata na dan bez novčane naknade.

(...)«

»Posjet kaznionici, odnosno zatvoru

Članak 121.

(...)

(3) Središnji ured Uprave za zatvorski sustav može odobriti posjet predstavnicima institucija i udruga koje se bave zaštitom ljudskih prava i sredstava javnog priopćavanja te fotografiranje i snimanje objekata u kaznionici, odnosno zatvoru. Na zahtjev suda ili drugog tijela državne vlasti, za potrebe vođenja postupka pred tim tijelom, Središnji ured Uprave za zatvorski sustav dostavit će podatke o zatvoreniku koji su potrebni za vođenje tog postupka. Pravnim ili fizičkim osobama dostavit će se podatak o kaznionici ili zatvoru u kojem se zatvorenik nalazi ako dokažu pravni interes za tim podacima. Snimanje ili fotografiranje zatvorenika može se dopustiti na način koji onemogućava identifikaciju zatvorenika. Za vrijeme izdržavanja kazne zatvoreniku se neće dopustiti istupanje u sredstvima javnog priopćavanja.

(...)«

»Dopisivanje
Članak 124.

(...)

(2) U zatvoru, zatvorenoj kaznionici i zatvorenom odjelu kaznionice sadržaj pisama se nadzire.

(...)

Telefonski razgovor
Članak 125.

(1) Zatvoreniku će se omogućiti telefonski razgovor u skladu s odredbama kućnog reda. Popis telefonskih brojeva s kojima se zatvoreniku omogućuje telefoniranje ulaže se u osobnik.

(...)

»Razlozi za odbijanje prijedloga
Članak 159.a

Sud će rješenjem odbiti prijedlog za uvjetni otpust podnesen po službenoj dužnosti u smislu članka 158. a ovog Zakona, ako:

(...)

4) je protiv zatvorenika u tijeku kazneni postupak,

(...)«

8. Članak 131. stavak 2. ZIKZ-a/21 glasi:

»DOPISIVANJE
Članak 131.

(...)

(2) U zatvoru, kaznionici zatvorenog tipa i zatvorenom odjelu kaznionice za smještaj osoba lišenih slobode sadržaj dopisivanja se nadzire.

(...)«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

9. Predlagatelj Predrag Kulić (predmet broj: U-I-4251/2010) u prijedlogu ističe da se člankom 121. stavkom 3. ZIKZ-a:128/99-98/19 – kojim se zatvorenicima za vrijeme izdržavanja kazne ne dopušta istupanje u sredstvima javnog priopćavanja – »direktno ... krše njihova ustavom zajamčena prava« iz članaka 36. i 38. stavaka 1., 2. i 3. Ustava.

U odnosu na odredbu članka 124. stavka 2. ZIKZ-a:128/99-98/19 kojom se propisuje nadziranje sadržaja pisama navodi da »kod pravomoćno osuđene osobe otpada ograničenje, kao razlog, za provedbu kaznenog postupka, a posebno ne stoji po pitanju državne sigurnosti« te dalje navodi da »kazneni postupak je završen, a o ugrozi državne sigurnosti, bespotrebno je raspravljati«. Zbog navedenog smatra da je navedena odredba u suprotnosti s člankom 36. Ustava.

U odnosu na osporeni stavak 1. članka 125. ZIKZ-a:128/99-98/19 – drugu rečenicu tog stavka, koja glasi: »Popis telefonskih brojeva s kojima se zatvoreniku omogućuje telefoniranje ulaže se u osobnik.« – predlagatelj smatra da je u suprotnosti s člankom 36. Ustava zato što se njome »ograničava ... protuustavno, sloboda i tajnost dopisivanja i svih drugih oblika općenja«.

10. Predlagatelj Darko Kralj (premet broj: U-I-5244/2014) smatra da je članak 76. stavak 2. ZIKZ-a:128/99-98/19 u suprotnosti s člankom 23. Ustava koji zabranjuje prisilni rad. U odnosu na članak 124. stavak 2. ZIKZ-a:128/99-98/19 navodi da je u suprotnosti s člankom 36. Ustava jer »sigurnost države dopisivanjem nije ugrožena, a kako se na izdržavanju kazne zatvora nalaze pravomoćno i izvršno osuđeni, ne ometa se ni provedba kaznenog postupka«. U odnosu na članak 159.a točku 4. ZIKZ-a:128/99-98/19 smatra da nije u suglasnosti s pretpostavkom nedužnosti iz članka 28. Ustava.

11. Predlagatelj Tomislav Anton Zubak (predmet broj: U-I-1821/2015) smatra da je članak 124. stavak 2. ZIKZ-a:128/99-98/19 u suprotnosti s člancima 14. stavkom 2. i 36. Ustava, zato što su »sloboda i tajnost dopisivanja zajamčena i nepovrediva, samo se zakonom mogu propisati ograničenja nužna za zaštitu sigurnosti države ili provedbu kaznenog postupka«. U prijedlogu ističe da se »po čl. 124. ZIKZ-a nadzire ... sadržaj poslanih i dobivenih pisama, a to se kosi sa gore navedenim člankom Ustava. Pošto sam ja pravomoćno osuđena osoba ne vidim razlog za kontroliranje (čitanje) moje intime koje izmjenjujem putem dopisivanja«.

Također osporava i članak 159.a točku 4. ZIKZ-a:128/99-98/19 smatrajući je nesuglasnom s člancima 14. i 28. Ustava, jer uvjetni otpust zatvorenika ograničava ako je protiv zatvorenika u tijeku kazneni postupak.

11.1. Iste prigovore vezane uz članak 124. stavak 2. ZIKZ-a:128/99-98/19 predlagatelj Tomislav Anton Zubak ponovio je i u novom prijedlogu (predmet broj: U-I-1204/2021) osporavajući članak 131. stavak 2. ZIKZ-a/21, koji je sadržajno isti kao članak 124. stavak 2. ZIKZ-a:128/99-98/19.

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA

12. U odnosu na načela na kojima se temelji ZIKZ:128/99-98/19, Ministarstvo je u očitovanju navelo:

»... osoba koja se nalazi na izdržavanju kazne zatvora (dalje u tekstu: zatvorenik) nalazi (se) u posebnom režimu i uvjetima koji su propisani Zakonom i cijelim nizom podzakonskih akata kojima se regulira sustav izvršavanja kazne zatvora, te se ista ne može u potpunosti poistovjetiti s osobama na slobodi. Naime, poslovi izvršavanja kazne zatvora od posebnog su interesa za Republiku Hrvatsku, a njihova glavna svrha jest, uz čovječno postupanje i poštivanje dostojanstva zatvorenika, njegovo osposobljavanje za život na slobodi u skladu sa zakonom i društvenim pravilima. Osobama lišenih oslobode (zatvorenicima) Zakonom je osigurana zaštita temeljnih prava utvrđenih Ustavom, međunarodnim ugovorima (osim prava na slobodu), kao i posebna prava zajamčena samim Zakonom koja proizlaze iz njihovog specifičnog položaja i uvjeta u kojima izdržavaju kaznu zatvora, međutim navedena prava mogu se ograničiti u granicama nužnim za ostvarenje svrhe izvršavanja kazne zatvora i u postupku propisanim Zakonom. Također, zatvorenika se u pravima može ograničiti iznimno i ako je to prijeko potrebno radi zaštite reda i sigurnosti kaznionice odnosno zatvora (dalje u tekstu: kazneno tijelo) kao i samih zatvorenika.«

13. U odnosu na prigovore predlagatelja o povredi tajnosti dopisivanja u očitovanju Ministarstva istaknuto je sljedeće:

»Valja imati na umu kada govorimo o zatvorskom sustavu, da je riječ o posebnom javnopravnom uređenju iz kojeg proizlaze specifična objektivna pravila ponašanja koja su obvezujuća za sve, i službenike i zatvorenike.

Jedna od glavnih razlika između kaznionica i zatvora jest stupanj sigurnosti i ograničenje slobode kretanja zatvorenika, prema kojemu kaznionice mogu biti zatvorene, poluotvorene ili otvorene, dok su zatvori zatvorenog tipa. Međutim, i kaznionice i zatvori, bez obzira na navedeni kriterij, u svom sastavu mogu imati zatvorene, poluotvorene i otvorene odjele. Najviši stupanj sigurnosti imaju zatvori, zatvorene kaznionice odnosno zatvoreni odjeli kaznionica, najstrože su osigurani, odnosno čuvani i nadzirani, obzirom da se u ista smještavaju zatvorenici osuđeni za najteža kaznena djela odnosno oni koji predstavljaju najveću opasnost po sigurnost kaznenog tijela, sigurnost zatvorenika i službenika. U navedenim kaznenim tijelima odnosno dijelovima kaznenih tijela sadržaj pisama se nadzire, što je nužno radi zaštite reda i sigurnosti kaznenih tijela i samih zatvorenika, odnosno radi sprječavanja ponavljanja kaznenog djela, organiziranja grupe radi činjenja kaznenih djela, uznemiravanja ili prijetnji žrtvama kaznenih djela, oštećenicima ili njihovim obiteljima, organiziranja pobune unutar kaznenih tijela, bijega i sl. Ponovno napominjemo kako su zaposlenici dužni sve podatke o zatvorenicima čuvati kao službenu i profesionalnu tajnu za vrijeme i nakon prestanka službe odnosno rada. Nadalje, zatvorenik ima pravo, u svim vrstama kaznenih tijela, bez ograničenja i nadzora sadržaja pisma, dopisivati se s odvjetnikom, tijelima državne vlasti i međunarodnim organizacijama za zaštitu ljudskih prava kojih je Republika Hrvatska članica.

Osporavana odredba također je u skladu sa Europskim zatvorskim pravilima iz 2006. godine, preporukama Vijeća Europe.

Europski sud za ljudska prava u presudi Silver i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva iz 1983. godine, ističe kako zatvorske vlasti načelno mogu otvarati i čitati korespondenciju zatvorenika u svrhu osiguranja sigurnosti u zatvoru i sprječavanja ponovnog počinjenja kaznenog djela ili bijega te da je presretanje korespondencije prihvatljivo da bi se zaštitila prava drugih zatvorenika.«

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

A. ČLANAK 131. STAVAK 2. ZIKZ-a/21

14. Za ocjenu osnovanosti prijedloga mjerodavni su članci 3., 16. i 36. Ustava, koji glase:

»Članak 3.

... vladavina prava ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 16.

Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.«

»Članak 36.

Sloboda i tajnost dopisivanja i svih drugih oblika općenja zajamčena je i nepovrediva.

Samo se zakonom mogu propisati ograničenja nužna za zaštitu sigurnosti države ili provedbu kaznenog postupka.«

15. Ustavni sud uvodno primjećuje da je osporeni stavak 2. članka 124. ZIKZ-a:128/99-98/19 sadržajno identičan stavku 2. članka 131. ZIKZ-a/21 koji je stupio na snagu 20. veljače 2021. te će Ustavni sud, vodeći se razlozima svrsishodnosti i ekonomičnosti, pri donošenju odluke o osnovanosti prijedloga za ocjenu suglasnosti članka 131. stavka 2. ZIKZ-a/21 s Ustavom, uzeti u obzir očitovanje Ministarstva koje je zatraženo i dobiveno u vezi s člankom 124. stavkom 2. ZIKZ-a:128/99-98/19 (vidi točke 12. i 13. ovog rješenja).

15.1. U Prijedlogu ZIKZ-a/21 klasa: 022-03/20-01/20, urbroj: 65-20-02 od 5. ožujka 2020. u odnosu na članak 131. ZIKZ-a/21 navedeno je sljedeće:

»Ovim člankom propisuje se pravo zatvorenika na dopisivanje, što je jedan od načina ostvarivanja prava zatvorenika na dodir s vanjskim svijetom, prema kojem zatvorenici imaju pravo na neograničeno dopisivanje u smislu broja pisama na vlastiti trošak. Iz sigurnosnih razloga propisano je da se u zatvorenim uvjetima sadržaj zatvorenikova dopisivanja nadzire dok se u poluotvorenim uvjetima može nadzirati, da se u kaznionicama poluotvorenog i otvorenog tipa te poluotvorenim i otvorenim odjelima sadržaj dopisivanja u pravilu ne nadzire obzirom da zatvorenici smješteni u tim uvjetima ostvaruju intenzivnu komunikaciju s vanjskim svijetom korištenjem pogodnosti izlaska, neograničenim telefoniranjem tijekom dana i posjetima, no ipak se nadzire sadržaj koverte. Navedeno je razlog što je izdržavanje kazne zatvora u poluotvorenim i otvorenim uvjetima organizirano s minimumom ograničenja i nadzora jer se u takve uvjete upućuju zatvorenici koji prema svojim obilježjima ne predstavljaju rizičnu populaciju. Bez obzira na uvjete u kojima izdržava kaznu