



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

ODLUKA

Zahtjev br. 19120/15
Tomislav SERAŽIN
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući 9. listopada 2018.
u vijeću u sastavu:

Linos-Alexandre Sicilianos, *predsjednik*,
Ksenija Turković,
Aleš Pejchal,
Armen Harutyunyan,
Pauliine Koskelo,
Tim Eicke,
Gilberto Felici, *suci*,

i Abel Campos, *tajnik Odjela*,

uzimajući u obzir gore navedeni zahtjev podnesen 16. travnja 2015.,
uzimajući u obzir očitovanje koje je dostavila tužena Vlada i odgovor na
očitovalanje koje je dostavio podnositelj zahtjeva,
nakon vijećanja odlučuje kako slijedi:

ČINJENICE

1. Podnositelj zahtjeva, g. Tomislav Seražin, hrvatski je državljanin, rođen je 1989. godine i živi u Zagrebu. Podnositelja zahtjeva pred Sudom je zastupao g. D. Karačić, odvjetnik iz Zagreba.

2. Hrvatsku Vladu („Vlada“) zastupala je njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik.

A. Okolnosti predmeta

3. Činjenično stanje predmeta, kako su ga iznijele stranke, može se sažeti kako slijedi.

1. Sudjelovanje podnositelja zahtjeva u neredima na sportskim priredbama

4. Dana 9. kolovoza 2012. godine Prekršajni sud u Zagrebu proglasio je podnositelja zahtjeva krivim za huliganstvo zbog nereda koje je, kao navijač nogometnog kluba Dinamo Zagreb, uzrokovao tijekom nogometne utakmice 8. kolovoza 2012. godine. Osuđen je na temelju Zakona o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima (dalje u tekstu: „Zakon“) na kaznu zatvora u trajanju od dvadeset i pet dana uz primjenu uvjetne osude od godinu dana.

5. Osim toga, na temelju članka 32. stavka 1. Zakona, primijenjena je zaštitna mjera kojom je podnositelju zahtjeva zabranjeno prisustvovanje utakmicama Dinamo Zagreba te svim utakmicama koje se održavaju na stadionu Maksimir (domaći stadion Dinamo Zagreba) u razdoblju od jedne godine. U sklopu te mjere, podnositelju zahtjeva naloženo je javljanje u policijsku postaju najbližu njegovom mjestu prebivališta (ili, u slučaju odsutnosti iz mjesta prebivališta, u najbližu policijsku postaju) dva sata prije svake relevantne nogometne utakmice kako bi pružio informacije o mjestu boravka tijekom nogometne utakmice, te dva sata nakon završetka utakmice.

6. Navedena presuda postala je pravomoćna istog dana s obzirom da se podnositelj zahtjeva odrekao prava na podnošenje žalbe.

7. Dana 3. listopada 2012. godine podnositelj zahtjeva uhićen je u Kijevu (Ukrajini) nakon tučnjave između navijača Dinamo Zagreba i navijača nogometnog kluba Dinamo Kijev. Nema saznanja o tome jesu li daljnje radnje poduzete u odnosu na njegovo uhićenje.

8. Dana 6. studenog 2012. godine podnositelj zahtjeva uhićen je u Parizu nakon tučnjave između navijača Dinamo Zagreba i navijača nogometnog kluba Paris Saint-Germain. Nema saznanja o tome jesu li daljnje radnje poduzete u odnosu na njegovo uhićenje.

9. Dana 2. veljače 2013. godine Općinski sud u Mostaru u Bosni i Hercegovini proglasio je podnositelja zahtjeva krivim za izazivanje nereda i napad na policiju tijekom nogometne utakmice između Dinamo Zagreba i nogometnog kluba Zrinski Mostar koja se održala ranije tog dana. Izrečena mu je novčana kazna. Budući da se izjasnio krivim, postupak je nastavljen samo u odnosu na izrečenu sankciju.

10. Dana 22. rujna 2013. godine podnositelj zahtjeva uhićen je sa skupinom drugih pojedinaca u Osijeku zbog sumnje na tučnjavu nakon incidenta u kojem su sudjelovali navijači Dinamo Zagreba i navijači nogometnog kluba Osijek. Nakon što mu je suđeno na nadležnom prekršajnom sudu, oslobođen je optužbe zbog nedostatka dokaza.

11. Dana 30. listopada 2013. godine podnositelj zahtjeva uhićen je sa skupinom drugih pojedinaca u Unešiću zbog skandiranja koje je predstavljalo govor mržnje tijekom utakmice između Dinamo Zagreba i nogometnog kluba Zagora. Suđeno mu je na nadležnom prekršajnom sudu i izrečena mu je novčana kazna. Zaštitna mjera iz članka 32. stavka 1. Zakona nije primijenjena na temelju činjenice da nije bila potrebna. Nema saznanja o tome je li presuda postala pravomoćna.

12. Dana 16. travnja 2014. godine podnositelj zahtjeva uhićen je nakon tučnjave na autocesti između navijača Dinamo Zagreba i suparničkih navijača nogometnog kluba Hajduk Split. Nadležno državno odvjetništvo podnijelo je kaznenu prijavu protiv njega. Nema saznanja o ishodu tog postupka.

2. Primjena mjere isključenja u odnosu na podnositelja zahtjeva

(a) Prva primjena mjere isključenja

13. Dana 1. travnja 2014. godine policija je zatražila od Prekršajnog suda u Zagrebu da primijeni članak 34.a, stavak 1. Zakona („mjera isključenja“) u odnosu na podnositelja zahtjeva, da mu zabrani prisustvovanje svim nogometnim utakmicama Dinamo Zagreba i hrvatske reprezentacije u Hrvatskoj i u inozemstvu u razdoblju od jedne godine i da ga obveže na javljanje u policijsku postaju i preda svoje putne isprave.

14. U svojem prijedlogu, policija se pozvala na sudsku praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske u kojoj je navedeno da predmetna mjera ne predstavlja sankciju, već preventivnu mjeru koja se izriče u odnosu na osobu za koju postoje saznanja da je sudjelovala u protupravnom ponašanju i koja se izriče zbog razloga javnog interesa, posebice radi dobrobiti i sigurnosti drugih gledatelja na športskim priredbama (vidi stavak 41. ove odluke). Policija se također pozvala na svoju bazu podataka o huliganstvu te je naglasila da je podnositelj zahtjeva registrirani ekstremni navijač Dinamo Zagreba kojemu je već suđeno zbog huliganstva na temelju Zakona i zbog prekršaja narušavanja javnog reda i mira. U tom je kontekstu naglasila da je pravomoćnom presudom Prekršajnog suda u Zagrebu bio proglašen krivim za huliganstvo počinjeno 8. kolovoza 2012. godine (vidi stavke 4. - 6. ove odluke).

15. Dana 3. travnja 2014. godine Prekršajni sud u Zagrebu prihvatio je prijedlog policije i zabranio podnositelju zahtjeva prisustvovanje svim nogometnim utakmicama Dinamo Zagreba i hrvatske reprezentacije u Hrvatskoj i u inozemstvu u razdoblju od jedne godine. Također mu je naložio da se javlja u policijsku postaju najbližu njegovom mjestu prebivališta (ili, u slučaju odsutnosti iz mjesta prebivališta, u najbližu policijsku postaju) dva sata prije svake relevantne nogometne utakmice kako bi pružio informacije o mjestu boravka tijekom nogometne utakmice te dva sata nakon završetka utakmice. Također mu je naloženo da preda putne isprave policiji sedam dana prije svakog relevantnog športskog natjecanja.

16. Prekršajni sud u Zagrebu svoju je odluku obrazložio pozivajući se na podatke koje je dostavila policija, uključujući i pravomoćnu presudu kojom je podnositelj zahtjeva proglašen krivim za huliganstvo, te je naglasio da je mjera potrebna radi sprječavanja počinjenja daljnjih prekršaja.

17. Podnositelj zahtjeva podnio je žalbu protiv te odluke Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske. Konkretno je tvrdio da je naknadno izricanje zabrane protiv njega zbog ponašanja za koje je već proglašen krivim i kažnjen predstavljalo povredu načela *ne bis in idem*.

18. Dana 24. travnja 2014. godine Visoki prekršajni sud odbio je podnositeljevu žalbu. Mjerodavni dio te odluke glasi:

„... [Z]a razliku od zaštitne mjere [iz članka 32. stavka 1. Zakona] kao prekršajnopravne sankcije, zabrana prisustvovanja športskim natjecanjima iz članka 34.a Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima preventivna je mjera, čiji je cilj preveniranje mogućeg protupravnog ponašanja osobe za koju postoji saznanje da se već ranije [protupravno] ponašala. [Predmetna mjera], po svom sadržaju, preventivnoj svrsi i dužini trajanja, a posebno po načinu primjene i izricanju različita je od zaštitne mjere zabrane prisustvovanja športskim natjecanjima iz članka 32. istog Zakona, koja se izriče uz kaznu, nakon provedenog prekršajnog postupka.

Navedenom mjerom [isključenja] prava pojedinaca ograničena su zakonom da bi se zaštitila prava drugih, a primjena navedene mjere usmjerena je na legitimni cilj i razmjerna ... s obzirom da [podnositelj zahtjeva] kao član navijačke skupine ne poštuje društvena pravila, onemogućava drugima da nesmetano prate športska natjecanja i svojim protupravnim ponašanjem iskrivljuje sliku o istinskim navijačima športskih klubova.

Iz navedenih razloga ovaj Sud nije prihvatio žalbene navode žalitelja o povredi načela „ne bis in idem“ jer se izricanjem navedene mjere nije ponovno sudilo za počinjeni prekršaj, nego je pravna osnova za izricanje iste saznanje da se žalitelj već ranije protupravno ponašao [na temelju podataka koje je dostavila policija].“

19. Podnositelj zahtjeva osporio je tu odluku pred Ustavnim sudom, ponavljajući svoje tvrdnje o povredi načela *ne bis in idem*.

20. Dana 21. listopada 2014. godine Ustavni Sud proglasio je ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva nedopuštenom uz obrazloženje da nije podnesena protiv pojedinačnog akta kojim je odlučeno o pravima i obvezama podnositelja zahtjeva ni protiv bilo kakve optužbe protiv njega za kazneno djelo koja se može osporavati ustavnom tužbom. Odluka Ustavnog suda dostavljena je punomoćniku podnositelja zahtjeva 7. studenog 2014. godine.

(b) Druga primjena mjere isključenja

21. Dana 9. srpnja 2015. godine policija je zatražila od Prekršajnog suda u Zagrebu da primijeni mjeru isključenja iz članka 34.a, stavka 1. Zakona u odnosu na podnositelja zahtjeva, da mu zabrani prisustvovanje svim nogometnim utakmicama Dinamo Zagreba i hrvatske reprezentacije u Hrvatskoj i u inozemstvu u razdoblju od jedne godine i da ga obveže da se javlja u policijsku postaju. U svojem zahtjevu policija se pozvala na sudsku praksu Ustavnog suda (vidi stavak 14. ove odluke) te se pozvala na izvješće

u kojem su bile navedene informacije o sudjelovanju podnositelja zahtjeva u neredima na športskim priredbama (vidi stavke 4. - 12. ove odluke).

22. Dana 7. kolovoza 2015. godine Prekršajni sud u Zagrebu odobrio je prijedlog policije i zabranio podnositelju zahtjeva prisustvovanje svim nogometnim utakmicama Dinamo Zagreba i hrvatske reprezentacije u Hrvatskoj i u inozemstvu u razdoblju od jedne godine. Također mu je naložio da se javlja u policijsku postaju najbližu njegovom mjestu prebivališta (ili, u slučaju odsutnosti iz mjesta prebivališta, u najbližu policijsku postaju) dva sata prije svake relevantne nogometne utakmice kako bi pružio informacije o mjestu boravka tijekom nogometne utakmice te dva sata nakon završetka utakmice.

23. Prekršajni sud u Zagrebu ponovio je obrazloženje svoje prethodne odluke kojom je primijenio mjeru isključenja u odnosu na podnositelja zahtjeva (vidi stavak 16. ove odluke).

24. Podnositelj zahtjeva zatim je podnio žalbu Visokom prekršajnom sudu, navodeći povredu načela *ne bis in idem*.

25. Dana 24. rujna 2015. godine Visoki prekršajni sud odbio je njegovu žalbu, ponavljajući tvrdnje koje je naveo u svojoj prethodnoj odluci (vidi stavak 18. ove odluke).

B. Mjerodavno domaće pravo i praksa

1. Mjerodavno domaće pravo

(a) Ustav

26. Članak 31. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/1990, uz daljnje izmjene i dopune) glasi kako slijedi:

„Nikome se ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom.“

27. Članak 62. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (Narodne novine br. 99/1999, uz daljnje izmjene i dopune) propisuje kako slijedi:

„Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (u daljnjem tekstu: ustavno pravo).“

(b) Prekršajni zakon

28. Prekršajni zakon (Narodne novine br. 107/2007, uz daljnje izmjene i dopune) jest zakon općenito primjenjiv na sva pitanja vezana uz prekršaje. Člankom 5. predviđeno je da prekršajnopravne sankcije predstavljaju kazne (novčane kazne i kazna zatvora) i zaštitne mjere. Člankom 6. predviđeno je

da je opća svrha sankcije osigurati da sve osobe poštuju zakon i da ne počine prekršaj, te da počinitelji prekršaja ne počine takve prekršaje ubuduće.

29. Na temelju članka 50. stavka 2. Prekršajnog zakona, zaštitne mjere mogu se propisati i drugim zakonom kojim se propisuju prekršaji. Člankom 51. predviđeno je da je svrha zaštitnih mjera otkloniti uvjete koji omogućavaju ili poticajno djeluju na počinjenje prekršaja.

(c) Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima

30. U članku 1. Zakona navedeno je da je njegova svrha „osiguravanje sigurnosti gledatelja, natjecatelja i drugih sudionika športskog natjecanja ili športske priredbe i stvaranje okruženja koje sprječava, suzbija i sankcionira nedolično ponašanje, nered, te nasilje, prije, za vrijeme i nakon športskog natjecanja ili športske priredbe, zaštita gledatelja koji se dolično ponašaju, zaštite drugih građana i njihove imovine i imovine pravnih osoba te stvaranje uvjeta da športsko natjecanje ili športska priredba što više pridonosi kvaliteti života građana, osobito mladeži.“

31. Zakon sadrži (i) definiciju protupravnog ponašanja prije, za vrijeme i nakon športskog natjecanja ili športske priredbe; (ii) obveze i odgovornosti gledatelja športskog natjecanja, osobito ograničavanja u mogućnosti prisustvovanja športskom natjecanju, i (iii) kaznena djela, prekršaje i sankcije za protupravna ponašanja propisana ovim Zakonom.

32. Sankcije za prekršaje propisane ovim Zakonom su kazna zatvora, novčana kazna i zaštitne mjere, a za maloljetne prekršitelje i odgojne mjere (članak 31.).

33. Zaštitne mjere za prekršaje opisane su u članku 32., a daljnji načini njihove provedbe izloženi su u članku 32.a Zakona:

Članak 32.

„(1) Prekršajni sud može počinitelju prekršaja propisanog ovim Zakonom uz novčanu kaznu i kaznu zatvora, pored zaštitnih mjera ... propisanih Prekršajnim zakonom izreći i zaštitnu mjeru:

- zabrane prisustvovanja određenim športskim natjecanjima na području Republike Hrvatske s obvezom javljanja u policijsku postaju,
- zabrane prisustvovanja određenim športskim natjecanjima na području Republike Hrvatske s obvezom boravka u policijskoj postaji,
- zabrane odlaska na određena športska natjecanja u inozemstvu na kojima sudjeluju hrvatske reprezentacije ili športski klubovi s obvezom javljanja u policijsku postaju i obvezom predavanja putne isprave.

(2) Zaštitne mjere iz stavka 1. ovoga članka mogu se izreći u trajanju koje ne može biti kraće od jedne godine niti duže od dvije godine.

...“

Članak 32.a

„(1) Osoba kojoj je izrečena zaštitna mjera iz članka 32. stavka 1. podstavka 1. ovoga Zakona, dužna je najkasnije dva sata prije početka određenog športskog natjecanja pristupiti u ... policijsku postaju prema mjestu prebivališta, a ako je odsutna iz mjesta prebivališta i nalazi se u Republici Hrvatskoj u najbližu policijsku postaju i javiti se dežurnom policijskom službeniku te ga izvijestiti o adresi na kojoj će se nalaziti za vrijeme trajanja određenog športskog natjecanja, kao i za vrijeme do isteka dva sata nakon završetka tog natjecanja.

...

(4) Osoba kojoj je izrečena zaštitna mjera iz članka 32. stavka 1. podstavka 3. ovoga Zakona, dužna je najkasnije pola sata prije početka određenog športskog natjecanja pristupiti u policijsku postaju prema mjestu prebivališta, a ako je odsutna iz mjesta prebivališta i nalazi se u Republici Hrvatskoj u najbližu policijsku postaju i javiti se dežurnom policijskom službeniku te ga izvijestiti o adresi na kojoj će se nalaziti za vrijeme trajanja određenog športskog natjecanja kao i za vrijeme do isteka dva sata nakon završetka tog natjecanja te je dužna sedam dana prije održavanja športskog natjecanja predati putnu ispravu u policijskoj postaji prema mjestu prebivališta.“

34. Osim navedenog, Zakonom je predviđena i primjena mjere zabrane prisustvovanja pojedinca športskim priredbama (isključenja) kao zasebna mjera.

35. U prvobitnoj verziji Zakona iz 2003. godine (Narodne novine br. 117/2003) mjera isključenja bila je predviđena člankom 35. Nakon izmjena i dopuna Zakona iz 2009. godine (Narodne novine br. 43/2009), ta je mjera stavljena izvan snage uz obrazloženje da je bilo nemoguće provoditi ju u praksi i uskladiti ju s odredbama Prekršajnog zakona kao zakona koji se općenito primjenjuje na prekršaje. Nakon daljnjih izmjena i dopuna Zakona iz 2011. godine (Narodne novine br. 34/2011), ta je mjera ponovno uvedena. Izvješće s objašnjenjima o nacrtu Zakona iz 2011. godine samo ukazuje na to da je mjera bila namijenjena kao sredstvo kojim je policija mogla za sve pojedince za koje su postojala „saznanja da su se već ranije protupravno ponašali“ zatražiti zabranu prisustvovanja športskim natjecanjima u Hrvatskoj i u inozemstvu.

36. U trenutnoj verziji, nakon izmjena i dopuna iz 2011. godine, ta je mjera definirana u članku 34.a Zakona kako slijedi:

Članak 34.a

„(1) Osobi za koju postoje saznanja da se već ranije protupravno ponašala za vrijeme dolaska, održavanja ili odlaska s nekog športskog natjecanja prekršajni sud na prijedlog policijske uprave ... može izreći zabranu prisustvovanja određenom športskom natjecanju ili zabranu prisustvovanja športskim natjecanjima za vrijeme koje ne može biti kraće od šest mjeseci niti duže od godinu dana.

(2) Osoba kojoj je izrečena zabrana iz stavka 1. ovoga članka dužna je najkasnije dva sata prije početka određenog športskog natjecanja pristupiti u ... policijsku postaju prema mjestu prebivališta, a ako je odsutna iz mjesta prebivališta i nalazi se u Republici Hrvatskoj u najbližu policijsku postaju i javiti se dežurnom policijskom službeniku te

ga izvijestiti o adresi na kojoj će se nalaziti za vrijeme trajanja određenog športskog natjecanja, kao i za vrijeme do isteka dva sata nakon završetka tog natjecanja.

(3) Adresa iz stavka 2. ovoga članka ne može biti unutar područja od dva kilometra od športskog objekta na kojem se održava [relevantno] športsko natjecanje ... osim u slučaju kada ta osoba unutar navedenog područja ima prebivalište ili boravište, odnosno mjesto rada ili u drugim opravdanim slučajevima.“

37. Na temelju članka 39. a, stavka 2. Zakona, nepoštovanje mjera iz članaka 32. i 34.a Zakona predstavlja zaseban prekršaj za koji je propisana novčana kazna u iznosu od 5.000 do 25.000 hrvatskih kuna (približno 670 do 3.350 eura) ili kazna zatvora u trajanju od trideset do šezdeset dana.

2. Mjerodavna praksa

38. Prema sudskoj praksi Visokog prekršajnog suda, mjera isključenja iz članka 34.a Zakona preventivne je, a ne kaznene prirode te stoga primjena te mjere nakon osude u prekršajnom postupku za isti događaj ne otvara pitanje na temelju načela *ne bis in idem* (primjerice, IR-605/2015, 7. rujna 2015.; IR-644/2015, 24. rujna 2015.; IR-680/2015, 7. listopada 2015.; IR-817/15, 22. prosinca 2015.).

39. Ustavni se sud bavio pitanjem prirode mjere isključenja iz članka 34.a Zakona i u kontekstu pojedinačne ustavne tužbe i u kontekstu ocjene ustavnosti predmetne mjere.

40. U predmetu U-III-1574/2006, 26. studenog 2008., Ustavni je sud ispitivao osnovanost ustavne tužbe u vezi s izricanjem mjere isključenja na temelju Zakona. Smatrao je da je predmetna mjera preventivna mjera koja ne dovodi do primjene jamstava u kaznenom postupku kao što je pretpostavka nedužnosti. Također je smatrao da je primjena te mjere u predmetu koji se ispituje, na temelju informacija o protupravnom ponašanju podnositelja žalbe na športskim priredbama koje je dostavila policija, bila opravdana. Stoga je odbio ustavnu tužbu.

41. Pri ocjeni ustavnosti mjere isključenja iz članka 34.a Zakona (razmjernost ograničenja uvedenog mjerom u odnosu na druga ustavna prava), u predmetu U-I-2186/2008, 29. svibnja 2012. godine, Ustavni sud presudio je kako slijedi:

„... Ustavni sud ocjenjuje da u konkretnom slučaju nije riječ o zaštitnoj mjeri kao jednoj od sankcija predviđenih prekršajnim odnosno kaznenim zakonodavstvom, već o posebnoj mjeri - mjeri prevencije ... a u čijoj primjeni u europskom pravnom prostoru postoje jasna i detaljno utvrđena pravila.

Na navedeno upućuje i činjenica da se osporena mjera ne nalazi među zaštitnim mjerama propisanim ZoSNŠN-om, jer je njen cilj drugačiji: preveniranje mogućeg protupravnog ponašanja osobe za koju postoji saznanje da se već ranije tako ponašala.

...

Legitiman cilj članka 34.a ZoSNŠN-a jasno i nedvojbeno slijedi iz njegova sadržaja: prevencija protupravnog ponašanja osobe za koju postoji saznanje da se ranije protupravno ponašala [na športskim priredbama]. Dakle, remeti javni red i mir odnosno

ugrožava sigurnost i sprječava druge gledatelje da mirno i neometano prate i navijaju na športskim natjecanjima.

...

Polazeći od utvrđene legitimnosti cilja [predmetne mjere] miješanja države u pojedinačno pravo, kada je nedvojbeno utvrđeno da je određena osoba ugrožavala izrijekom propisane ustavne vrijednosti kao što su poštovanje slobode i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala i zdravlja, Ustavni sud utvrđuje da javni interes i pravo drugih osoba da neometano i sigurno prisustvuju športskom natjecanju pretežu nad pojedinačnim interesom [osobe kojoj je mjera izrečena]. Stoga je osporena mjera prevencije, prema ocjeni Ustavnog suda, razmjerna legitimnom cilju.“

C. Mjerodavni međunarodni instrumenti

42. Najvažniji međunarodni instrument na europskoj razini o pitanju nasilja gledatelja je Europska konvencija o nasilju i nedoličnom ponašanju gledatelja na športskim priredbama, posebice na nogometnim utakmicama (ETS br. 120) od 19. kolovoza 1985., koja je u odnosu na Hrvatsku stupila na snagu 1. ožujka 1993. Njom se ugovorne stranke obvezuju poduzeti konkretne mjere za sprječavanje i suzbijanje nasilja gledatelja i nedoličnog ponašanja na športskim priredbama, te donijeti odredbe za identificiranje izgreznika i suđenje istima.

43. Mjerodavna odredba glasi kako slijedi:

Članak 3. – Mjere

„1. Ugovornice se obvezuju na utvrđivanje i provedbu mjera za sprječavanje i suzbijanje nasilja i nedoličnog ponašanja gledatelja, uključujući osobito:

...

c. primjenu ili, ako je to potrebno, donošenje zakona kojima se predviđa da oni za koje se utvrdi da su krivi za djela vezana uz nasilje ili nedolično ponašanje gledatelja budu primjereno kažnjeni ili da im se, ovisno o slučaju, izreknu odgovarajuće upravne mjere.

...

4. Ugovornice će nastojati osigurati, kada je to potrebno i donošenjem odgovarajućih zakona koji sadrže sankcije za nepridržavanje ili na bilo koji drugi prikladan način, da, kad postoji bojazan od nasilja i nedoličnog ponašanja gledatelja, športske organizacije i klubovi, zajedno s vlasnicima stadiona i javnim vlastima kada je to prikladno, a u skladu s odgovornostima previđenim domaćim zakonima, poduzmu praktične mjere u okolici i unutar stadiona radi sprječavanja odnosno suzbijanja takvog nasilja i nedoličnog ponašanja, uključujući:

...

d. isključivanje ili zabranu pristupa utakmicama i stadionima, u mjeri u kojoj to zakon omogućava, poznatim ili potencijalnim [izgreznicima], ...“

44. Tijelo zaduženo za praćenje provedbe predmetne Konvencije je Stalni odbor. U svojim izvješćima o sustavima u različitim zemljama, u više je

navrata naglašavao važnost mjera isključenja kao odgovora na huliganstvo. U tom kontekstu, stav Stalnog odbora je sljedeći (vidi, primjerice njegova izvješća o Gruziji (T-RV (2014) 25, 15. veljače 2015., str. 36. - 37.) i Slovačkoj (T-RV (2015) 05, 12. prosinca 2015., str. 43. - 44.):

„Europsko iskustvo dokazuje da je utjecaj nogometnog nasilja i nereda obično (iako ne uvijek) veći od prirode kaznenih djela ili upravnih prekršaja počinjenih tijekom takvih incidenata. To može predstavljati izazov za kazneno pravosuđe i povezane upravne mjere jer se kazne izrečene nakon osude obično temelje na dokazima koji su izravno vezani uz pojedinačno djelo (često prekršaj). Stoga se (od strane javnosti, policije i prijestupnika) često smatra da su te kazne blage i da je mala vjerojatnost da će odvratiti pojedince i skupine od traženja sukoba ili od drugog nedoličnog ponašanja u vezi s nogometnim priredbama.

Kako bi se riješila ta neravnoteža, praktički su sve europske zemlje usvojile praksu izricanja mjera isključenja uz kaznene sankcije izrečene prijestupnicima (koje mjere se često nazivaju odredbama o zabrani ili zabranama ulaska na stadion). Učinak tih mjera je zabrana pojedincu da prisustvuje nogometnim utakmicama tijekom nekog određenog minimalnog i maksimalnog razdoblja, recimo, između tri i deset godina, utvrđenog mjerodavnim zakonima. Europsko iskustvo dokazuje da minimalno razdoblje mora biti dostatno kako bi se: spriječilo ponavljanje djela; općenito odvratilo od nedoličnog ponašanja; i poticalo prijestupnike da promijene svoje ponašanje u vezi s nogometnim priredbama. Europsko iskustvo također pokazuje da, kako bi isključenje bilo djelotvorno, njegov opseg treba biti osmišljen tako da uključuje dodatne uvjete kako bi se spriječilo ponavljanje nedoličnog ponašanja izvan stadiona i općenito uskratio pristup nogometnom iskustvu.

Mjere isključenja pokazale su se vrlo učinkovitima, osobito ako su povezane sa sudskim ili kvazi-sudskim postupkom. Točna priroda mjera razlikuje se diljem Europe, obično prema nizu čimbenika, kao što su težina problema, priroda prijestupničkog ponašanja i kaznene, građanske i upravne pravne mogućnosti dostupne u svakoj zemlji. Bez obzira na to kakve su mjere uspostavljene, policija treba blisko surađivati s tijelima kaznenog progona u pogledu izricanja mjera isključenja.

Postoji niz pitanja vezanih uz osmišljavanje djelotvornih mjera isključenja, uključujući potrebu za prikupljanjem i mogućnošću iznošenja tijelu nadležnom za odlučivanje uvjerljivog niza dokaza iz svih raspoloživih izvora (primjerice, CCTV, televizija i izvješćivanje u društvenim medijima). S pomoću mjera koje omogućuju predočavanje takvih dokaza vjerojatno će se djelotvornije ciljati predvodnici koji organiziraju nedolično ponašanje, a koji mogu izbjeći uhićenje i suđenje osim ako se cjelokupnim nizom dokaza ne dokaže njihova krivnja.“

45. U svojoj ocjeni mjera isključenja u Hrvatskoj, Stalni odbor, nakon savjetodavnog posjeta, napomenuo je kako slijedi (T-RV (2014) 8, 27. ožujka 2014.):

„U Zakonu o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima iz 2003. godine (s izmjenama i dopunama) unesena je opsežna odredba kojom su sudovi ovlašteni uz kazne (novčane kazne i/ili kaznu zatvora) na temelju Prekršajnog zakona ili Kaznenog zakona izreći zabrane u trajanju do dvije godine odnosno pet godina. Za obje kategorije, mjere zabrane mogu uključivati zabrane ulaska na stadion, javljanje u policijsku postaju na dan kad se održava utakmica, zemljopisna ograničenja i ograničenja putovanja, uključujući predaju putovnice. Maksimalna kazna za nepoštovanje zabrane je kazna zatvora u trajanju od godinu dana (članak 31.d).

Taj je zakon strog te je dodatno ojačan mogućnošću tijela kaznenog progona da podnese dokaze koji su prikupljeni u određenom vremenskom razdoblju u Hrvatskoj i/ili inozemstvu i koji su namijenjeni pružanju pomoći policiji u ciljanju stalnih prijestupnika i traženju sankcija protiv njih. Međutim, čini se da postoji značajna razlika između broja osoba kojima je suđeno zbog djela vezanih uz nogomet i broja izrečenih zabrana. S obzirom na to da europsko iskustvo dokazuje da je isključenje najučinkovitije sredstvo za odvrćanje od nedoličnog ponašanja vezanog uz nogomet i ponavljanja djela, ta je očita neusklađenost bila neizbježna u razgovorima s policijom i predstavnicima Vlade.

Policija, Vladine i nogometne organizacije dijele nezadovoljstvo u vezi s tim pitanjem i nude niz djelomičnih objašnjenja, uključujući: nepostojanu spremnost sudova da izriču zabrane (i povezane uvjete namijenjene sprječavanju); poteškoće u sudjelovanju u smislenom dijalogu s tijelima sudbene vlasti zbog „neovisnosti pravosuđa“; i prijavljenu praksu voditelja rizičnih skupina koji koriste mlađe navijače kako bi se nedolično ponašali u njihovo ime. Ta pitanja odražavaju rašireno iskustvo diljem Europe i nipošto nisu jedinstvena za Hrvatsku.

...

Preporuka 33 - hrvatske vlasti trebaju nastaviti davati prednost povećavanju učinkovitosti mjera isključenja, razvijanjem zajedničkog razumijevanja s tijelima kaznenog progona i sudbene vlasti u pogledu važnosti zabrana izrečenih od strane tijela sudbene vlasti ...“

46. Dana 1. studenog 2017. godine na snagu je stupila Konvencija Vijeća Europe o integriranom pristupu sigurnosti, zaštiti i uslugama na nogometnim utakmicama i drugim športskim priredbama (CETS br. 218) (no Hrvatska ju još nije ratificirala). Njezin je cilj dalje razvijati Europsku konvenciju o nasilju gledatelja iz 1985. godine. U mjerodavnom dijelu, člankom 10. predviđeno je kako slijedi:

Članak 10. – Sprječavanje i sankcioniranje protupravnog ponašanja

„1. Stranke će poduzeti sve moguće mjere kako bi smanjile rizik od sudjelovanja u slučajevima nasilja ili nereda ili njihovog organiziranja od strane pojedinaca ili skupina.

2. Stranke će, u skladu s nacionalnim i međunarodnim pravom, osigurati uspostavljanje učinkovitih mjera isključenja, primjerenih prirodi i mjestu rizika, kako bi se suzbili i spriječili slučajevi nasilja ili nereda.

3. Stranke će, u skladu s nacionalnim i međunarodnim pravom, surađivati u nastojanju da osiguraju da se pojedincima koji počinju djela u inozemstvu odrede odgovarajuće sankcije, bilo u zemlji u kojoj je djelo počinjeno ili u zemlji prebivališta ili državljanstva.

4. Kada je to primjereno, i u skladu s nacionalnim i međunarodnim pravom, stranke će razmotriti davanje sudskim ili upravnim tijelima, koja su odgovorna za izricanje sankcija pojedincima koji su prouzročili ili doprinijeli slučajevima nasilja i/ili nereda vezanih uz nogomet, ovlasti za određivanje ograničenja putovanja na nogometne priredbe održane u drugoj zemlji.“

47. Prilikom savjetodavnog posjeta Grčkoj u vezi s mjerama predviđenim novom Konvencijom, Stalni je odbor protumačio gore navedeni članak 10. na sljedeći način:

„Namjera: Cilj članka 10. je obvezati sve države da preispitaju svoje postojeće mjere za sprječavanje i sankcioniranje osoba koje se ponašaju nasilno ili inače protupravno u vezi s nogometnim priredbama, posebice radi osiguravanja da pojedinci koji počinu prijestupe podliježu djelotvornim mjerama koje ih isključuju iz nogometnog iskustva.

Usklađenost: Europsko iskustvo dokazuje važnost učinkovitog isključenja u sprječavanju i borbi protiv nasilja vezanog uz nogomet te omogućavanju primjene mjera upravljanja sigurnošću na stadionima.

Isključenje se treba smatrati preventivnom mjerom, a ne kaznom zbog prijestupa što je funkcija kažnjavanja nakon osude za kazneno djelo ili upravni prekršaj, a diljem Europe postoje mnoge različite mogućnosti isključenja koje postižu različit uspjeh. ...“

D. Pravo Europske unije

48. Vijeće Europske unije usvojilo je 17. studenoga 2003. rezoluciju o zabrani država članica pristupa mjestima odigravanja nogometnih utakmica međunarodnog karaktera (2003/C 281/01) u kojoj je pozvalo države članice da ispituju mogućnost uvođenja odredbi kojima se utvrđuje način određivanja zabrane ulaska na stadione na kojima se održavaju nogometne utakmice pojedincima koji su prethodno proglašeni krivima za nasilno ponašanje na nogometnim utakmicama. Također je pozvalo države članice da razmotre mogućnost poduzimanja odgovarajućih mjera kako bi se osiguralo da nalozi izdani u zemlji također obuhvaćaju određene nogometne utakmice koje se održavaju u drugim državama članicama i da uzimaju u obzir naloge koje izdaju druge države članice. U rezoluciji Vijeća države članice također se pozivaju da nadopune odredbe o zabrani kaznama za nepoštovanje kako bi osigurale njihovo učinkovito poštovanje.

49. Zahtjevi koji proizlaze iz gore navedene rezolucije ponovljeni su u sveobuhvatnom skupu zahtjeva predviđenih rezolucijom usvojenom 3. lipnja 2010. o ažuriranom priručniku s preporukama za međunarodnu policijsku suradnju te mjerama za sprječavanje i kontrolu nasilja i nemira povezanih s nogometnim utakmicama međunarodnog karaktera koje uključuju najmanje jednu državu članicu (2010/C 165/01).

E. Mjerodavno poredbeno pravo

50. U pravnom sustavu Engleske i Walesa odredbe o zabrani kojima se pojedincu zabranjuje prisustvovanje nogometnim utakmicama postoje kao mjere koja se primjenjuju nakon osude za neko djelo (članak 14.A Zakona o nogometnim gledateljima iz 1989. godine, kako je izmijenjen i dopunjen Zakonom o (neredima u) nogometu iz 2000. godine) i nakon podnošenja prijave od strane policije bez obzira na to postoji li osuda (članak 14.B citiranog zakona). Potonja se mjera može primijeniti na bilo koju osobu koja je u bilo kojem trenutku izazvala bilo kakvo nasilje ili nered ili im je pridonijela u Ujedinjenom Kraljevstvu ili drugdje i ako je nadležni sud

uvjeren da postoje osnovani razlozi za uvjerenje da bi izricanje zabrane pridonijelo sprječavanju nasilja i nereda na bilo kojim reguliranim nogometnim utakmicama ili u vezi s njima. Osim isključenja sa športskih priredbi, zabrana uključuje obavezu da se osoba javlja u policijsku postaju i preda svoju putovnicu. Minimalno razdoblje trajanja zabrane izrečene na temelju članka 14.B iznosi dvije godine, a maksimalno razdoblje iznosi tri godine.

51. U parnicama pred sudovima u Ujedinjenom Kraljevstvu zbog primjene odredbi o zabrani na temelju članka 14.A i 14.B, smatralo se da predmetna mjera ne uključuje primjenu „kazne“ i da relevantni postupak za izricanje zabrane iz članka 14.B nije kazneni postupak (*Gough i Smith protiv policijskog zapovjednika u Derbyshireu* [2001] EWHC Admin 554; i [2002] EWCA Civ 351).

52. U pogledu pitanja odnosi li se priroda odredbe o zabrani na primjenu „kazne“ u smislu članka 7. Konvencije, sudac Laws na Visokom sudu (*Divisional Court*) presudio je kako slijedi:

„42. Po mojoj prosudbi, jasno je da zabrana u vezi s nogometom, bilo da je određena na temelju članka 14.A ili 14.B, nije kazna u autonomnom smislu riječi u smislu članka 7.

(1) Po mojoj prosudbi, kažnjavanje uopće nije cilj takve odredbe. Činjenica da se njom nanosi šteta osobi kojoj je izrečena ništa više ne dokazuje prisutnost elementa kazne nego u slučaju naloga *Mareva* [o sprječavanju druge stranke da raspolaže imovinom izvan zemlje]. Svrha je zaštititi javnost, ovdje i u inozemstvu, od opasnosti nogometnog nasilja i prijetnje takvim nasiljem. To je očito i iz sveukupnog sustava, no posebice iz preambule Zakonu iz 1989. godine i uvjeta da „postoje osnovani razlozi za uvjerenje da bi izricanje zabrane pridonijelo sprječavanju nasilja i nereda na bilo kojim reguliranim nogometnim utakmicama ili u vezi s njima“: članak 14.A, stavak 2., članak 14.B, stavak 4. točka (b).

(2) Zabrana se ne izriče u sklopu distributivnog kaznenopravnog postupka. Na temelju članka 14.B, ne postoji zahtjev za postojanjem osuđujuće kaznene presude te stoga polazište prema predmetu *Welch* [protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 9. veljače 1995., Serija A br. 307-A] nije zadovoljeno. U članku 14.A, postojanje relevantne osuđujuće presude, po mojoj prosudbi, predstavlja samo polazni kriterij za izricanje zabrane, istovjetno odredbi u članku 14.B, stavku 4. točki (a) koja ne uključuje osuđujuću presudu. U članku 14.A, stavku 4. točki (a) zapravo se *povlači razlika* između odredbe o zabrani i kazne izrečene za relevantno djelo.

(3) (Očigledno se preklapa s (2).) U drugim detaljnijim aspektima, karakterizacija zabrane prema nacionalnom pravu ukazuje na to da se zabrana ne treba tretirati kao kazna. Mislim na odredbe koje se odnose na izmjenu nametnutih zahtjeva (članak 14.G); ovlast za ukidanje zabrane u svjetlu svih okolnosti (članak 14.H); odredbu u članku 14.J prema kojoj se povreda uvjeta zabrane smatra zasebnim kaznenim djelom, a ne neispunjenjem obveza za koje se utvrđuje kazna pri izricanju zabrane: usp. obrazloženje Komisije u predmetu *Ibbotson* [protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 40146/98, odluka Komisije od 21. listopada 1998., nije izvještena]; i sve sustave utvrđene člancima 19. - do 21.B. Člancima 19. - 21. posebice su predviđene pragmatične upravne mjere čija je razumnost očigledna, ali koje po svojoj prirodi nisu blizu ili unutar redovnog okvira kaznenog pravosuđa.

(4) U pogledu težine zabrane, prihvaćam da ograničenja koja se njome nameću nisu posve beznačajna; a na temelju Zakona iz 1989. godine potencijalno mogu predstavljati i veće opterećenje nego ranije. Pomislio bih da težina opterećenja pojedinca mora biti u velikoj mjeri subjektivna. Kako god bilo, jasno je iz strasburške sudske prakse, posebice iz samog predmeta *Welch*, da sama težina ne može biti presudna; te po mojoj prosudbi, uključena opterećenja ili štete ne mogu uvjerljivo opravdati status kaznenih odredbi o zabrani ako inače ne posjeduju taj status, a po mojoj prosudbi, očito ga ne posjeduju. ...

43 Iz tih razloga presuđujem da odredbe o zabrani na temelju članaka 14.A i 14.B Zakona iz 1989. godine ne predstavljaju kazne u smislu članka 7. Europske konvencije o ljudskim pravima. Došao bih do istog zaključka u odnosu na članak 14.A čak i da nisam jasno smatrao da rezultat mora biti isti kao između ta dva članka ...“

53. Nakon što je podnesena žalba na navedenu presudu, lord Phillips MR donio je presudu Žalbenog suda (građanskog odjela), u kojoj je presudio kako slijedi:

„Sudac Laws detaljno je razmotrio pitanje predstavljaju li odredbe o zabrani ‘kazne’ u odnosu na tvrdnje podnesene u ime podnositelja žalbe koji nam nije podnio žalbu da je došlo do povrede članka 7. Konvencije. Sudac Laws presudio je da odredbe o zabrani nisu kazne. Potvrđujemo taj zaključak zbog razloga koje je on naveo. Također odbacujemo tvrdnju da je postupak iz članka 14.B kazneni postupak. On ne zahtijeva dokaz da je počinjeno kazneno djelo niti uključuje izricanje kazne. Utvrđujemo da je postupak koji je doveo do izricanja zabrane bio građanske prirode.“

54. Slična mjera isključenja postoji u talijanskom pravnom sustavu (DASPO), koja je uvedena Zakonom br. 401 od 13. prosinca 1989., s daljnjim izmjenama i dopunama. Mjeru primjenjuje policija i smatra se da je mjera preventivne prirode. Osim isključenja sa športskih priredbi, nalog o isključenju može uključivati obavezu da se osoba javlja u policijsku postaju i preda svoju putovnicu. Može se primijeniti na svakoga tko je u posljednjih pet godina bio prijavljen ili osuđen (čak i ako presuda nije pravomoćna) za jedno od navedenih djela povezanih s huliganstvom (dokument Stalnog odbora T-RV (2008) 5, 3. lipnja 2008.).

55. U Francuskoj su mjere isključenja predviđene Kaznenim zakonom. U Kaznenom se zakonu razlikuju sudske zabrane i upravne zabrane. Sudske zabrane mogu trajati i do pet godina, a sud ih izriče nakon osude za djelo počinjeno na stadionu ili u vezi s nogometnom priredbom. Zabrana obvezuje osobu kojoj je izrečena da se javlja u policijsku postaju tijekom određenih razdoblja. Za povredu odredbe o zabrani ili nepoštovanje poziva za javljanje propisana je kazna zatvora u trajanju od dvije godine i novčana kazna. Upravna zabrana traje do godinu dana (maksimalno razdoblje može se produljiti na dvadeset i četiri mjeseca ako je u posljednje tri godine dotičnoj osobi izrečena zabrana), a izriče ju prefektura (ili, u Parizu, načelnik policije). Zabrana ograničava slobodu kretanja na mjestu športske priredbe osobama koje tvrde da su navijači tima ili se ponašaju kao navijači, a čija bi prisutnost vjerojatno izazvala ozbiljno narušavanje mira. Zabranom su određene točne okolnosti protupravnog ponašanja i zemljopisno područje na koje se odnosi.

Za nepoštovanje uvjeta zabrane propisana je kazna zatvora u trajanju od šest mjeseci i novčana kazna (dokument Stalnog odbora T-RV (2015) 17, 26. svibnja 2016.).

PRIGOVOR

56. Podnositelj je u svojem zahtjevu prigovorio na temelju članka 4. Protokola br. 7. uz Konvenciju da mu je dva puta suđeno i da je dva puta kažnjen za isto ponašanje, prvo u prekršajnom postupku zbog optužbe za huliganstvo, a zatim u postupku u vezi s primjenom mjere isključenja kojom mu je zabranjeno prisustvovanje športskim priredbama.

PRAVO

57. Prigovarajući zbog povrede načela *ne bis in idem* u vezi s njegovim prvim suđenjem i osudom u prekršajnom postupku zbog optužbe za huliganstvo, a zatim u postupku u vezi s primjenom mjere isključenja kojom mu je zabranjeno prisustvovanje športskim priredbama, podnositelj zahtjeva pozvao se na članak 4. Protokola br. 7. uz Konvenciju, koji glasi kako slijedi:

„1. Nikome se ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku iste države za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom i kaznenim postupkom te države.

2. Odredbe prethodnoga stavka ne sprječavaju ponovno razmatranje slučaja u skladu sa zakonom i kaznenim postupkom dotične države ako postoje dokazi o novim ili novootkrivenim činjenicama, ili ako je u prethodnom postupku došlo do bitnih povreda koje su mogle utjecati na rješenje slučaja.

3. Ovaj se članak ne može derogirati na temelju članka 15. Konvencije.“

A. Tvrdnje stranaka

1. Vlada

58. Vlada je tvrdila da se drugi postupak protiv podnositelja zahtjeva, u kojem je primijenjena mjera isključenja, nije odnosio na kaznenu stvar u smislu članka 6. Konvencije ni na primjenu kazne u smislu članka 7. te stoga nije otvorio pitanje načela *ne bis in idem* u kombinaciji s prvim suđenjem protiv njega u prekršajnom postupku zbog huliganstva.

59. Konkretno, prema mišljenju Vlade, već je iz same svrhe članka 34.a Zakona jasno da je taj članak usmjeren na sprječavanje budućeg protupravnog ponašanja te nije klasificiran kao sankcija za protupravno ponašanje. S obzirom na prirodu mjere predviđene člankom 34.a Zakona, Vlada je

istaknula da je primjena te mjere ograničena na osobe koje se smatraju huliganima. Primjena te mjere nije namijenjena kažnjavanju počinitelja huliganstva, već osiguravanju da gledatelji i ostali sudionici mogu sudjelovati na športskim priredbama sigurno i na uobičajen način. Predmetna mjera nije bila primijenjena kao zasebna ili dodatna sankcija uz osudu u prekršajnom postupku zbog huliganstva, već u zasebnom postupku u kojem nije bilo moguće izreći dodatnu sankciju, kao što je novčana kazna ili kazna zatvora. Štoviše, učinci mjere bili su dovoljno precizni i vremenski ograničeni.

60. U pogledu stupnja težine predmetne mjere, Vlada je naglasila da ta mjera nije izravno proporcionalna novčanoj kazni ili lišenju slobode, a do toga bi došlo samo u slučaju nepoštovanja mjere, za što bi se trebao pokrenuti još jedan postupak. Štoviše, smatrala je da učinci mjere nisu dovoljno teški da bi predstavljali kaznu.

2. Podnositelj zahtjeva

61. Podnositelj zahtjeva tvrdio je da mu je dva puta suđeno i da je dva puta osuđen za isti događaj od 8. kolovoza 2012., prvo u prekršajnom postupku, a zatim i u drugom postupku kada je na njega primijenjena mjera isključenja iz članka 34.a Zakona. Prema njegovom mišljenju, nije bilo sumnje da je predmetna mjera kaznene prirode.

B. Ocjena suda

1. Opseg predmeta

62. Sud napominje da nije sporno između stranaka da je prva osuda podnosioca zahtjeva zbog huliganstva od strane Prekršajnog suda u Zagrebu 9. kolovoza 2012. godine predstavljala osudu u „kaznenom postupku“ u smislu članka 4. Protokola br. 7 (vidi također predmet *Maresti protiv Hrvatske*, br. 55759/07, stavci 58. - 61., 25. lipnja 2009., koji se odnosio na prekršajni postupak u Hrvatskoj zbog narušavanja javnog reda i mira, a, općenito, za „prekršaj“ huliganstva, vidi predmet *Šimkus protiv Litve*, br. 41788/11, stavci 43. - 45., 13. lipnja 2017.). Predmet spora je pitanje jesu li dva kasnija postupka u vezi s primjenom mjere isključenja iz članka 34.a Zakona, u kojima se uzimala u obzir osuda podnosioca zahtjeva od 9. kolovoza 2012. i na nju se pozivalo (vidi stavke 13. - 16. i 21. - 22. ove odluke), predstavljala izricanje „kazne“ u „kaznenom postupku“ te su stoga bila protivna članku 4. Protokola br. 7.

2. Opća načela

63. S tim u vezi, Sud ponavlja da se članak 4. Protokola br. 7, koji sadrži načelo *ne bis in idem* ili zabranu dvostrukog progona, primjenjuje samo na suđenje i/ili osudu osobe u „kaznenom postupku“ (vidi *A i B protiv Norveške* [VV], br. 24130/11 i 29758/11, stavak 103., ECHR 2016). Prema tome, u

ovom predmetu, u nedostatku bilo kakvog utvrđenja da je postupak za primjenu mjere isključenja predstavljao „kazneni“ progon i/ili osudu, članak 4. Protokola br. 7 nije primjenjiv (vidi *Paksas protiv Litve* [VV], br. 34932/04, stavak 68., ECHR 2011 (izvadci)).

64. Pri utvrđivanju te ocjene Sud naglašava da za primjenjivost načela *non bis in idem* iz članka 4. stavka 1. Protokola br. 7. pravna klasifikacija postupka prema nacionalnom pravu ne može biti jedini kriterij mjerodavnosti. Inače bi primjena ove odredbe bila ostavljena diskreciji državama ugovornicama u mjeri koja bi mogla dovesti do rezultata nespojivih s predmetom i svrhom Konvencije. Pojam „kazneni postupak“ u tekstu članka 4. Protokola br. 7. mora se tumačiti u svjetlu općih načela koja se tiču odgovarajućih riječi „optužba za kazneno djelo“ i „kazna“ u člancima 6. odnosno 7. Konvencije (vidi predmet *Sergey Zolotukhin protiv Rusije* [VV], br. 14939/03, stavak 52., ECHR 2009., s daljnjim referencama).

65. Utvrđenom sudskom praksom Suda uspostavljena su tri kriterija, uobičajeno poznata kao „kriteriji *Engel*“ (vidi predmet *Engel i drugi protiv Nizozemske*, 8. lipnja 1976., stavak 82., Serija A br. 22), koje treba uzeti u obzir kad se utvrđuje je li ili nije bilo „optužbe za kazneno djelo“ (vidi gore citirani predmet *A i B*, stavak 107.). Prvi je kriterij pravna kvalifikacija djela ili relevantne mjere na temelju nacionalnog prava, drugi je sama narav djela ili relevantne mjere, a treći je stupanj težine kazne kojoj bi dotična osoba mogla biti podvrgnuta. Drugi i treći kriterij su alternativni, a ne nužno kumulativni. To, međutim, ne isključuje kumulativni pristup kad odvojena analiza svakog kriterija ne omogućava dolaženje do jasnog zaključka o postojanju optužbe za kazneno djelo (vidi gore citirani predmet *Sergey Zolotukhin*, stavak 53., i gore citirani predmet *A i B*, stavak 105.; vidi također predmet *Escoubet protiv Belgije* [VV], br. 26780/95, stavak 32., ECHR 1999-VII).

66. Sud će sada ispitati je li, na temelju gore navedena tri kriterija *Engel*, primjena mjere isključenja iz članka 34.a Zakona u odnosu na podnositelja zahtjeva predstavljala izricanje kazne u „kaznenom postupku“.

3. *Primjena navedenih načela na ovaj predmet*

(a) **Pravna kvalifikacija mjere na temelju nacionalnog prava**

67. Prema domaćoj pravnoj kvalifikaciji mjere isključenja iz članka 34.a Zakona, je preventivna mjera koja se razlikuje od bilo koje kazne koja se može izreći u kaznenom ili prekršajnom postupku. Doista, unatoč izričitom ukazivanju na prirodu te mjere u tekstu članka 34.a Zakona, dosljedan pristup Visokog prekršajnog suda i Ustavnog suda je da tu mjeru smatraju *sui generis* preventivnom mjerom, a ne kaznom (vidi stavke 38. - 41. ove odluke).

68. U takvim okolnostima, s obzirom na to da je prije svega na domaćim sudovima da tumače nacionalno pravo, Sud će dalje ispitivati predmet uz pretpostavku da predmetna mjera nije kvalificirana kao „kaznena sankcija“

prema nacionalnom pravu. Međutim, kvalifikacija u domaćem pravu nije presudna za potrebe Konvencije, imajući u vidu autonomno i materijalno značenje pojma optužbe za „kazneno“ djelo i kazne (vidi stavak 64. ove odluke; vidi također, među brojnim drugim izvorima prava, gore citirani predmet *Escoubet*, stavak 33., i predmet *Becker protiv Austrije*, br. 19844/08, stavak 26., 11. lipnja 2015.). Sud stoga mora ispitati „samu prirodu“ predmetne mjere.

(b) Sama priroda mjere

69. Sud još nije imao priliku ispitati je li izricanje mjera isključenja u kontekstu suzbijanja i sprječavanja nasilja gledatelja predstavljalo „optužbu za kazneno djelo“ protiv pojedinca u autonomnom značenju Konvencije (vidi predmet *Ostendorf protiv Njemačke*, br. 15598/08, stavak 80., 7. ožujka 2013., u kojem je Sud ispitivao učinke takve mjere na pravo na slobodu na temelju članka 5. stavka 1. Konvencije). Međutim, kao što je gore navedeno, u nacionalnim pravnim sustavima postoje različiti oblici te mjere (vidi stavke 50. - 55. ove odluke), a postoji i raširena podrška njihovom uvođenju i primjeni, što se može vidjeti u mjerodavnim međunarodnim instrumentima (vidi stavke 44. - 45., 47. i 49. ove odluke).

70. Općenito, Sud napominje da se u mjerodavnim međunarodnim instrumentima i poredbenom pravu snažno naglašava preventivna priroda mjera isključenja u kontekstu suzbijanja i sprječavanja nasilja gledatelja (vidi također, u kontekstu razloga koji opravdavaju lišenje slobode, gore citirani predmet *Ostendorf*, stavak 80.). U nekim slučajevima, njihova se priroda jasno razlikuje od funkcije koju bi moglo imati kažnjavanje pojedinca zbog kaznenog djela ili upravnog prekršaja, pri čemu se naglasak stavlja na osiguravanje sigurnosti javnosti od prijetnje nasiljem, a ne na kažnjavanje pojedinca za njegovo prethodno nasilno ponašanje u kontekstu športskih natjecanja (vidi stavke 47., 52. i 54. ove odluke).

71. Međutim, u nekim slučajevima, međusobno preklapanje koje može postojati između isključivo preventivnih mjera isključenja i drugih sličnih mjera koje se mogu izreći kao kazna u kontekstu kaznenog ili upravnog (prekršajnog) postupka nije jasno razlučeno u međunarodnim instrumentima (vidi, primjerice, stavke 44. i 48. ove odluke). Doista, u svojoj ocjeni hrvatskog pravnog sustava, Stalni odbor koji nadzire primjenu Konvencije o nasilju gledatelja uputio je samo na odredbu o isključenju koja se može primijeniti u kontekstu prekršajnog ili kaznenog progona i osude, a da nije iznio nikakve stavove o prirodi i značenju mjere isključenja iz članka 34.a Zakona sa stajališta mjera koje je potrebno provesti na temelju navedene Konvencije (vidi stavak 45. ove odluke).

72. S druge strane, radi utvrđivanja „same prirode“ mjere isključenja iz članka 34.a sa stajališta Konvencije, Sud smatra korisnim promatrati način na koji hrvatski pravni sustav razlikuje dvije vrste mjera (za metodologiju, vidi gore citirani predmet *Escoubet*, stavak 37.).

73. Prva vrsta utvrđena u članku 32. Zakona jest sankcija koja se smatra „zaštitnom mjerom“, a koja se može izreći u kontekstu prekršajnog ili kaznenog progona kao dodatna sankcija uz novčanu kaznu ili kaznu zatvora. Primjena mjere podložna je istim pravilima kaznenog ili prekršajnog postupka, ovisno o slučaju, te, čak i u smislu mjerodavnog nacionalnog prava, izricanje te mjere predstavlja „sankciju“ nakon okončanja kaznenog ili prekršajnog postupka (vidi stavke 31. - 33. ove odluke).

74. Zaštitna mjera iz članka 32. može se primijeniti na tri načina: (i) zabranom prisustvovanja određenim športskim natjecanjima u Hrvatskoj, uz obvezu javljanja u policijsku postaju; (ii) zabranom prisustvovanja određenim športskim natjecanjima u Hrvatskoj, uz obvezu boravka u policijskoj postaji; i (iii) zabranom putovanja na određena športska natjecanja u inozemstvu, uz obvezu javljanja u policijsku postaju i predaje svih putnih isprava. Zaštitna mjera iz članka 32. može se izreći u trajanju koje ne može biti kraće od jedne godine niti duže od dvije godine. Nepoštovanje mjere može rezultirati novčanom kaznom ili kaznom zatvora (vidi stavke 33. i 37. ove odluke).

75. Drugi oblik mjere, čija je primjena povod prigovora podnositelja zahtjeva u ovom predmetu, jest mjera isključenja predviđena člankom 34.a Zakona. Kao što je već gore navedeno, domaći sudovi smatraju da je ta mjera *sui generis* preventivna mjera, a ne sankcija (vidi stavak 67. ove odluke). Može se primijeniti u odnosu na bilo koju osobu „za koju postoji saznanje da se već ranije protupravno ponašala za vrijeme dolaska, održavanja ili odlaska s nekog športskog natjecanja“. Članak 34.a stoga ne zahtijeva postojanje osuđujuće presude niti predviđa da se mjera mora primijeniti u kontekstu prekršajnog ili kaznenog progona. Naprotiv, u njemu je navedeno da prekršajni sud može primijeniti mjeru povodom zahtjeva policije (vidi stavak 36. ove odluke).

76. Mjera isključenja iz članka 34.a podrazumijeva zabranu prisustvovanja športskim natjecanjima i obvezu dotične osobe da se javlja u policijsku postaju kad se održava relevantno športsko natjecanje kako bi obavijestila policiju o svojem mjestu boravka tijekom te priredbe te dva sata nakon što priredba završi. Nepoštovanje mjere može rezultirati novčanom kaznom ili kaznom zatvora (vidi stavke 33. i 37. ove odluke).

77. Iz navedenog proizlazi da postoje najmanje dvije važne posebne značajke mjere isključenja iz članka 34.a u usporedbi sa zaštitnom mjerom iz članka 32. koja nedvojbeno predstavlja kaznu, čak i u smislu mjerodavnog domaćeg prava (vidi stavak 73. ove odluke; za primjenu slične mjere u kontekstu sigurnosti u cestovnom prometu, vidi također predmet *Malige protiv Francuske*, 23. rujna 1998., stavci 38. - 39., *Izvyješća o presudama i odlukama* 1998-VII).

78. Prva je posebna značajka činjenica da se mjera isključenja iz članka 34.a može primijeniti neovisno o suđenju u kaznenom ili prekršajnom postupku i osudi pojedinca. Za razliku od mjere iz članka 32., mjera

isključenja iz članka 34.a ne može se primijeniti kao dodatna sankcija za počinjenje kaznenog djela, a zahtjev za primjenu te mjere ne može biti dio postupka za izricanje kazne u kontekstu suđenja za prekršaj ili kazneno djelo. Štoviše, kako bi se primijenila ta mjera, nije potrebno zadovoljiti standard dokazivanja za osudu za neko djelo, već samo dokazati da postoje „saznanja da se osoba prethodno protupravno ponašala“.

79. Stoga, za razliku od sankcija, koje, u većoj ili manjoj mjeri, podrazumijevaju odmazdu i odvratanje (vidi stavak 28. ove odluke), primjena mjere isključenja iz članka 34.a ne teži takvom cilju i stoga je obuhvaćena preventivnim aspektom općih ciljeva Zakona, odnosno „stvaranje[m] okruženja koje sprječava ... nedolično ponašanje, nereda, te nasilje, prije, za vrijeme i nakon športskog natjecanja ili športske priredbe (vidi stavak 30. ove odluke). Isto utvrđenje proizlazi iz sudske prakse Visokog prekršajnog suda i Ustavnog suda, koji su smatrali da predmetna mjera predstavlja preventivnu mjeru usmjerenu na zaštitu ostalih gledatelja i sudionika na športskim priredbama od prijetnje nasiljem (vidi stavke 38. - 41. ove odluke).

80. U tom kontekstu, Sud ne zanemaruje činjenicu da je primjena mjere u predmetu podnositelja zahtjeva uslijedila nakon njegove osude u prekršajnom postupku te da je njemu mogla izgledati kao kazna, osobito s obzirom na činjenicu da je bio dužan javljati se u najbližu policijsku postaju u relevantnim razdobljima.

81. Međutim, kao što je gore navedeno, mjera isključenja djeluje neovisno o osudi za prekršaj, a njezina primjena nije bila izravna posljedica osude podnositelja zahtjeva jer je nadležni prekršajni sud imao mogućnost, bez obzira na njegovu prethodnu osudu, primijeniti ili odbiti primjenu mjere iz članka 34.a (usporedi gore citirani predmet *Becker*, stavak 28.). Njegova prethodna osuda stoga samo pruža dokaz pri odlučivanju o tome postoji li „saznanje da se osoba prethodno protupravno ponašala“ (vidi stavak 78. ove odluke). Naravno da je činjenica da je postojala prethodna osuda povećala vjerojatnost primjene mjere iz članka 34.a, ali to ne utječe na činjenicu da je mjera primijenjena kako bi se spriječila buduća prijetnja mogućim nasiljem, a ne kako bi se podnositelju zahtjeva izrekla druga kazna za isto djelo.

82. Isto vrijedi i za obvezu javljanja u policijsku postaju. Iako u praksi može biti teško jasno razlikovati odvratanje, kao element kazne, i sprječavanje (vidi predmet *M. protiv Njemačke*, br. 19359/04, stavak 130., ECHR 2009), Sud napominje da se u prijedlogu za primjenu mjere iz članka 34.a policija pozvala na preventivnu svrhu mjere usmjerenu na osiguravanje sigurnosti javnosti od prijetnje nasiljem, a ne na kažnjavanje podnositelja zahtjeva za njegovo prethodno ponašanje (vidi stavak 14. ove odluke). Prema mišljenju Suda, to podržava zaključak da je mjera zatražena i primijenjena u odnosu na podnositelja zahtjeva bila uglavnom preventivne prirode u smislu da je bila usmjerena na uklanjanje mogućnosti nasilnog ponašanja u korist javne sigurnosti (usporedi gore citirani predmet *Escoubet*, stavak 37.), a ne

na izricanje kazne podnositelju zahtjeva radi odmazde ili odvrćanja zbog prethodnog nasilnog ponašanja na športskim priredbama.

83. U sudskoj praksi Suda, u različitim drugim kontekstima, odsutnost pretežno kaznene i odvrćajuće svrhe neke mjere, što su elementi koji se obično priznaju kao dva aspekta kazne (vidi predmet *Ezeh i Connors protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 39665/98 i 40086/98, stavak 102., ECHR 2003-X; gore citirani predmet *Sergey Zolotukhin*, stavak 55.; i predmet *Mihai Toma protiv Rumunjske*, br. 1051/06, stavak 21., 24. siječnja 2012., s daljnjim referencama), i naglasak na njezinoj preventivnoj prirodi bili su jedna od glavnih naznaka da primjena predmetne mjere nije uključivala utvrđivanje „optužbe za kazneno djelo“ u autonomnom značenju Konvencije (vidi, primjerice, predmete *Raimondo protiv Italije*, 22. veljače 1994., stavak 43., Serija A br. 281-A, i *De Tommaso protiv Italije* [VV], br. 43395/09, stavak 143., ECHR 2017 (izvadci), u pogledu posebnog nadzora osoba koje pripadaju skupinama „mafijaškog tipa“; gore citirani predmet *Escoubet*, stavci 36. - 37., i gore citirani predmet *Becker*, stavak 27., u pogledu oduzimanja vozačke dozvole; predmet *R protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (odl.), br. 33506/05, 4. siječnja 2007. u pogledu primjene sustava upozorenja za seksualne prijestupnike; i predmet *Palmén protiv Švedske* (odl.), br. 38292/15, stavak 26., 22. ožujka 2016., u pogledu oduzimanja dozvole za oružje).

84. S obzirom na gore navedeno, Sud smatra da pretežno preventivna priroda mjere isključenja iz članka 34.a dovodi do zaključka da njezina primjena nije predstavljala primjenu „kaznene sankcije“ u autonomnom značenju Konvencije.

85. Druga posebna značajka mjere isključenja iz članka 34.a, u usporedbi sa zaštitnom mjerom kao sankcijom iz članka 32. Zakona, odnosi se na njezino trajanje i način njezine primjene.

86. Mjera iz članka 32. može se izreći na razdoblje od najmanje godinu dana, što je jednako maksimalnom razdoblju na koje se može izreći mjera iz članka 34.a (vidi stavke 33. i 36. ove odluke). Štoviše, za razliku od mjere iz članka 32., mjera iz članka 34.a ne zahtijeva oduzimanje putnih isprava i ne zahtijeva da pojedinac boravi u policijskoj postaji tijekom športskih priredbi. Mjera iz članka 34.a ograničena je na javljanje u policijsku postaju (vidi stavak 36. ove odluke). Prema mišljenju Suda, te važne razlike podupiru i gore navedeno utvrđenje o posebnoj prirodi zaštitne mjere iz članka 32. Zakona kao sankcije te posebnoj prirodi mjere isključenja iz članka 34.a kao *sui generis* preventivne mjere u domaćem pravu koja nema kazneno značenje.

87. Istina je da je prilikom prve primjene mjere isključenja podnositelju zahtjeva pogrešno naloženo da preda svoje putne isprave, što nije propisano člankom 34.a. Međutim, to je ispravljeno prilikom druge primjene mjere isključenja kada nije bilo takvog naloga (vidi stavke 15. i 22. ove odluke).

88. S obzirom na gore navedena razmatranja, Sud ne smatra da je „sama priroda“ mjere isključenja iz članka 34.a „kaznena“ u autonomnom značenju

Konvencije. Preostaje vidjeti upućuje li ipak stupanj težine mjere na to da je podnositelj zahtjeva bio optužen za kazneno djelo (vidi stavak 65. ove odluke).

(c) Stupanj težine mjere

89. Sud na početku napominje da primjena mjere isključenja iz članka 34.a nije podrazumijevala izricanje novčane kazne ili lišenje slobode, što obično ukazuje na kaznenu sankciju (vidi gore citirani predmet *Sergey Zolotukhin*, stavak 56.; vidi također gore citirani predmet *M. protiv Njemačke*, stavci 126. - 129. i 132.). Istina je da nepoštovanje mjere isključenja može rezultirati novčanom kaznom i kaznom zatvora, ali to ne bi bila izravna posljedica. Takvo nepoštovanje tretira se kao zaseban prekršaj te bi bio potreban sasvim novi prekršajni postupak za izricanje bilo koje od tih sankcija (vidi stavak 37. ove odluke). Prema sudskoj praksi Suda, takva neizravna mogućnost primjene sankcija nije dovoljna kako bi se odredilo da je mjera „kaznene“ prirode (vidi gore citirani predmet *Escoubet*, stavak 38.).

90. Sud napominje da je ranije u različitim kontekstima utvrdio da mjere koje podrazumijevaju još veće učinke na podnositelja zahtjeva od onih koji se primjenjuju u ovom predmetu ne predstavljaju „kaznenu“ sankciju. Primjerice, nije se smatralo da primjena mjera posebnog nadzora osoba koje pripadaju skupinama „mafijaškog tipa“, a koja je, između ostalog, uključivala obvezu javljanja jednom tjedno policiji, predstavlja „kaznenu“ sankciju u autonomnom značenju Konvencije (vidi gore citirani predmet *De Tommaso*, stavak 143.). Štoviše, odbijanje izdavanja dozvole za boravak pojedincu nakon njegove osude, čime mu je ograničena mogućnost da živi u zemlji, nije se smatralo da predstavlja kazneno djelo u smislu članka 4. Protokola br. 7 (vidi predmet *Davydov protiv Estonije* (odl.), br. 16387/03, 31. svibnja 2005.).

(d) Zaključak

91. S obzirom na gore navedena utvrđenja, Sud ne smatra da primjena mjere isključenja iz članka 34.a Zakona u odnosu na podnositelja zahtjeva uključuje utvrđivanje „optužbe za kazneno djelo“. Stoga zaključuje da članak 4. Protokola br. 7 nije primjenjiv u ovom predmetu.

92. Iz toga slijedi da je prigovor podnositelja zahtjeva nespojiv *ratione materiae* s odredbama Konvencije u smislu članka 35. stavka 3. i mora biti odbačen u skladu s člankom 35. stavkom 4.

Iz tih razloga Sud jednoglasno

Utvrdjuje da je zahtjev nedopušten.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku dana 8. studenog 2018.

Abel Campos
Tajnik

Linos-Alexandre Sicilianos
Predsjednik

© 2019 Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za
ljudska prava

*Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska
prava provjerio je točnost prijevoda, te proveo lekturu i pravnu redakтуру
istoga.*