

DOKUMENT DIJALOGA:

TEMELJNA POLAZIŠTA I PREPORUKE

O POSEBNOM NORMATIVNOM UREĐENJU SIMBOLA, ZNAKOVLJA I DRUGIH OBILJEŽJA TOTALITARNIH REŽIMA I POKRETA

Zagreb, 28. veljače 2018.

Vijeće za suočavanje s posljedicama nedemokratskih režima donijelo je na sjednici održanoj 28. veljače 2018. godine sljedeći

ZAKLJUČAK

1. Vlada Republike Hrvatske donijela je na sjednici održanoj 2. ožujka 2017. godine Odluku o osnivanju Vijeća za suočavanje s posljedicama vladavine nedemokratskih režima, klasa: 022-03/17-04/74, urbroj: 50301-24/04-17-2. Tom je odlukom utvrdila da su zadaće Vijeća izrada sveobuhvatnih preporuka usmjerenih na suočavanje s prošlošću te preporuka pravnog reguliranja uporabe i isticanja obilježja, znamenja i simbola nedemokratskih režima (točka II. Odluke). Vijeće je obvezano da zatražene dokumente dostavi Vladi Republike Hrvatske do 1. ožujka 2018. godine (točka IV. Odluke).

2. Vijeće je na sjednici održanoj 28. veljače 2018. godine razmotrilo konačni tekst dvodijelnog dokumenta nazvanog "Temeljna polazište i preporuke / O posebnom normativnom uređenju simbola, znakovlja i drugih obilježja totalitarnih režima i pokreta" (dalje: Dokument), koji je rezultat jednogodišnjeg rada Vijeća utemeljenog na konstruktivnom i otvorenom dijalogu njegovih članova.

3. Dokument rasvjetljava okvir unutar kojega se vodio dijalog među članovima Vijeća, a hrvatskoj Vladi te drugim nadležnim tijelima daje široku platformu za promišljanje smjera kojim bi trebalo ići eventualno posebno pravno uređenje obilježja totalitarnih režima i pokreta u Hrvatskoj tijekom 20. stoljeća.

4. S obzirom na mnogobrojne probleme koje dotiče, Dokument je za pojedine članove Vijeća prihvatljiv, dok je za pojedine samo djelomično prihvatljiv. U tom smislu, ovaj dokument, osim što potvrđuje visoku razinu dijaloške kulture, ostavlja punu slobodu svakoj osobi koja je sudjelovala u radu Vijeća da izrazi svoja vlastita stajališta o pitanjima na koja se u Dokumentu daju odgovori s kojima se ona ne slaže. Ta stajališta mogu biti dostavljena Vladi Republike Hrvatske radi njihova prilaganja uz Dokument te čine dio ukupne dokumentacije.

Zaključno, svi članovi suglasni su u tome da Dokument ne izražava u cijelosti stajališta nijednog pojedinog člana Vijeća, ali je rezultat doprinosa svakog člana Vijeća. Upravo je u tome i najveća vrijednost ovog dokumenta dijaloga.

U Zagrebu 28. veljače 2018.

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Akademik Zvonko Kusić

SADRŽAJ

TEMELJNA POLAZIŠTA I PREPORUKE

| | |
|---|-----------|
| POJMOVI | 1 |
| 1. Totalitarni i/ili nedemokratski režimi | 1 |
| 2. Pristup razlikama među pojedinim totalitarnim režimima | 2 |
| 3. Monarhistička Jugoslavija, revolucionarni pokreti i nedemokratski režimi | 3 |
| 4. Fašizam i antifašizam..... | 3 |
| 5. Komunizam i antikomunizam | 4 |
| PRAVNE OSNOVE | 5 |
| 1. Ustavna osnova suočavanja s posljedicama vladavine nedemokratskih režima | 5 |
| 2. Zakonske osnove suočavanja s posljedicama vladavine nedemokratskih režima..... | 6 |
| 3. Pitanje primjene kaznenopravnih odredbi u odnosu na ograničavanje slobode izražavanja | 8 |
| 4. Politička (stranačka) osnova suočavanja s posljedicama vladavine nedemokratskih režimima | 10 |
| TEMELJNI PRISTUP PROBLEMIMA KOJI SE POJAVLJUJU U PRAKSI | 12 |
| 1. Pojedina praktična pitanja suočavanja s posljedicama vladavine nedemokratskih režima | 12 |
| 2. Definiranje cilja: suočavanje i/ili rekonciliacija | 14 |
| PRIJEDLOZI NEKIH MJERA ZA PREVLAĐAVANJE POSLJEDICA VLADAVINE NEDEMOKRATSKIH REŽIMA | 15 |

O POSEBNOJ NORMATIVNOJ UREĐENJU SIMBOLA, ZNAKOVLJA I DRUGIH OBILJEŽJA TOTALITARNIH REŽIMA I POKRETA

| | |
|--|-----------|
| O PREDMETU RAZMATRANJA | 18 |
| 1. Pojmovi | 18 |
| 2. Razlike između nenormativnih i normativnih mjera koje služe svrhama rekonciliacije | 19 |
| USTAVNOPRAVNI OKVIR | 20 |
| 1. Obveza poštovanja Ustava | 20 |
| 2. Relevantne ustavne osnove | 20 |
| REFERENTNE TOČKE ZA POSEBNO NORMATIVNO UREĐENJE SPORNIH OBILJEŽJA | 21 |
| TEMELJNA MJERILA ZA POSEBNO NORMATIVNO UREĐENJE SPORNIH OBILJEŽJA | 23 |
| 1. Blanketne zabrane vs. kvalificirana ograničenja i/ili zabrane javne uporabe spornih obilježja | 23 |
| 2. Moguća iznimka od blanketne zabrane..... | 25 |
| 3. Sporna obilježja agresora na Republiku Hrvatsku 1990.–1995. | 26 |
| ZAKLJUČCI I PREPORUKE | 27 |

TEMELJNA POLAZIŠTA I PREPORUKE

POJMOVI

1. Totalitarni i/ili nedemokratski režimi

Svi su totalitarni režimi nedemokratski, ali svi nedemokratski režimi nisu nužno totalitarni: tiranije, diktature, autokracije..., sve su to nedemokratski režimi. Međutim, totalitarizam stavlja ili barem pokušava staviti pod represivni nadzor cijelu državu, društvo, do obitelji, pojedinca, pa i djeteta, podvrgava ih cilju vlastite radikalne ideologije preko jedine dopuštene političke sile, stranke ili pokreta i njihova represivnog aparata, uz neupitnu ulogu Vođe, pod cijenu drastičnih represalija te uz masovne progone i žrtve nepoželjnih dijelova društva po rasnoj, vjerskoj, nacionalnoj, socijalnoj ili nekoj drugoj diskriminatornoj osnovi.

Fašizam i komunizam u temelju su totalitarni i time nedemokratski režimi. Bez većih rasprava o njihovim razlikama – prvi u fokus stavlja osobito naciju i njezina prava nad drugim u pravilu "manje vrijednim" narodima, čime se opravdava "čišćenje" nacije od njoj "stranih" elemenata, kao i osvajački ratovi radi širenja "životnoga prostora" vlastite nacije; drugi u fokus stavlja klasu i klasnu borbu kao osnovnu pokretačku povijesnu silu i ideologiju koja treba ovladati svijetom i koja također pod vodstvom jedine dopuštene političke sile, stranke (partije) kao "avangarde" takve borbe, uz povezivanje s upravnim sustavom kao cjelinom i uz njoj podređen represivni aparat, u okviru koncepcije jedinstva vlasti, tumači i sprovodi navodne povijesne ciljeve borbe radničke klase te u ime "naroda", isto tako uz masovne progone i žrtve "klasnoga neprijatelja", ali i demokratskih, to jest "neprijateljskih elemenata" uopće, ostvaruje sveobuhvatnu vlast nad svim segmentima društva. Pojedini oblici fašizma i komunizma razlikuju se donekle i međusobno i unutar sebe (npr. talijanski fašizam i njemački nacionalsocijalizam; ruski boljševizam pa staljinizam, titoizam, "samoupravni socijalizam" i dr.).

Ovim priložima nije svrha razmatranje takvih razlika, niti neko stupnjevanje totalitarne represije pojedinih etapa tih režima koje su se mijenjale, nego suočavanje s onim njihovim praksama i značenjima koja ostavljaju posljedice do danas, te ih pojedine političke skupine ponekad i pozitivno evociraju, izazivajući sukobe koji onda dovode do uznemiravanja građana, sijanja mržnje, suzjujući demokratski politički prostor na nepremostive konflikte te izazivajući smetnje za demokratsku izgradnju zemlje.

Zato je osobito potrebno ukazivati na uzroke nastanka te na tragične posljedice vladavine nedemokratskih režima u kontekstu priznatih i nepriznatih, istraženih i neistraženih masovnih kršenja ljudskih prava koja još uvijek nisu izmirena njihovim punim i meritornim otkrivanjem, priznavanjem i odgovarajućim pijetetom, pa stoga ni satisfakcijom za njihove neposredne žrtve i osjećaje njihovih obitelji. Takvo stanje hrvatsko društvo i državu opterećuju nametnutim političkim podjelama.

Traumatski elementi prošlosti, osobito oni koji uključuju masovne žrtve i kršenja ljudskih prava, posebno ako su aktualizirani antagoniziranim, nepravednim i pristranim pristupima aktivno suprotstavljenih političkih skupina, moraju biti cjelovito istraženi i objektivno sagledani da bi bili prevladani, a same takve skupine marginalizirane.

Zato je i u nazivu Vijeća istaknut termin "nedemokratski", a ne "totalitarni" režimi, što naglašuje onaj aspekt vladavine takvih nedemokratskih režima koji se može izjednačiti, a da se ne otvara pitanje izjednačivanja samih takvih režima, što je predmet drugačijega tipa rasprava, u kojima ne mora biti ni akademske ni potpune političke suglasnosti.

2. Pristup razlikama među pojedinim totalitarnim režimima

"Ne relativizirajući kršenja ljudskih prava, Vijeće će uvažiti razlike koje su postojale između pojedinih oblika nedemokratskih režima." To stajalište iz Odluke o formiranju Vijeća podvlači razlike među pojedinim totalitarnim režimima, imajući u vidu i njihovu različitost u djelovanju, značenju i trajanju, dakle i evolucijske amplitude u odnosu na pojedine represivne sadržaje i prakse – s jedne strane ratni slom fašizma, a s druge strane više ili manje devolucijski karakter kolapsa komunizma, njihovu suprotstavljenost i različit odnos prema demokratskomu svijetu u trenutku borbe za goli opstanak demokracije i velikoga dijela čovječanstva u Drugom svjetskom ratu i dr. Sve to ima utjecaja na njihovu percepciju, pa onda i na zauzimanje posebnih, često suprotstavljenih stajališta.

Međutim, samo pitanje kršenja ljudskih prava ne može i ne smije biti relativizirano, bez obzira na spomenute i druge razlike, a ta kršenja ljudskih prava uključuju masovne žrtve obaju nedemokratskih režima, osudu takve prakse te pravnih normi i nezakonitih radnji koje su to omogućile. Time se iz rasprave odmiču ideološki, vjerski, nacionalni, socijalni i klasni razlozi i objašnjenja te na njima zasnovane osude ili opravdanja. Nema takvoga političkog cilja koji bi opravdao masovne ljudske žrtve i sustavno kršenje temeljnih ljudskih prava.

Premda Vijeće polazi od uvažavanja razlika između navedenih nedemokratskih režima, svako "uvažavanje razlika", barem implicite, sadržava i iskazivanje usporedbi. U javnim suprotstavljanjima usporedbe su katkad i same angažirane kao bumerang oživljavanja, pa i pozitivne rehabilitacije pojedinih razlika, kako bi se razlike u prošlosti prenijele i na razlike u sadašnjosti i budućnosti. Izražavamo vjerovanje da je takva pojava više izraz aktivnosti pojedinih užih političkih skupina sračunata na njihove političke profite, da joj je cilj vraćanje prošlosti kroz obnove sukoba u prošlosti kao sukoba u sadašnjosti, da takve orijentacije ne dijeli golema većina hrvatskoga naroda i građana Hrvatske te da takvim stajalištima ni u njihovim nehotičnim umanjenicama u radu Vijeća ne smije biti mjesta. Problem koji Vijeće treba rješavati manji je od usijanja koje se oko njega stvara, pod uvjetom da Vijeće djeluje prema načelima političke i znanstvene odgovornosti i savjesti, da korektno omeđi

svoje mogućnosti i prava, ciljeve i preporuke te da se suprotstavi svakoj zlouporabi pojedinačnih i ekscesnih javnih pritisaka čija povika vodi produbljivanju političkih napetosti.

3. Monarhistička Jugoslavija, revolucionarni pokreti i nedemokratski režimi

Premda je rad Vijeća fokusiran prije svega na fašističke i komunističke oblike nedemokratskih režima i njihovih posljedica od formiranja ustaške vlasti 1941. do sloma jugoslavenskog komunizma 1990., potrebno je naglasiti da ti pokreti i režimi ne nastaju samoniklo. Oni su i povezani s često ekstremnim političkim uvjetima koji su vladali u monarhističkoj jugoslavenskoj državi. Osim kao posljedica radikalizacije europskih političkih gibanja nakon Prvoga svjetskog rata s jačanjem uloge fašizma i komunizma, sama Jugoslavija, počevši od nedemokratskoga načina ustavnog konstituiranja, u svim svojim verzijama (Kraljevina SHS/Jugoslavija), od Prosinačkih žrtava (1918.) do skupštinskog ubojstva vođa HSS-a (1928.) i dalje, obilježena je progonima demokratske opozicije, uhićenjima i policijskim terorom i nad pripadnicima umjerenijih republikanskih i federalističkih stranaka (HRSS, HSS), nepriznavanjem nacionalnih i socijalnih prava, te kontinuiranom i sustavnom represijom nad čitavim narodima u korist velikosrpske hegemonije. Prva fašistička organizacija u Kraljevini SHS, odnosno u Hrvatskoj bila je Jugoslavenska napredna nacionalistička omladina/Organizacija jugoslavenskih nacionalista (ORJUNA), koja je utemeljena 1921. kao režimska, monarhističko-unitaristička organizacija te vrši teror nad hrvatskim domoljubima, kao i nad zagovornicima radničkih prava, uključujući i njihova ubojstva. Također, nakon parlamentarnih uspjeha komunista na izborima 1920., kad oni postaju po veličini treća stranka, slijedi Obznana (1920.) sa zabranom političkoga djelovanja ("radničke") KPJ, koja se zatim Zakonom o zaštiti države (1921.) proširuje, među ostalim, i na ("seljački") HRSS. U takvim prilikama nastanak i razvitak ustaškog i komunističkog pokreta u Hrvatskoj treba sagledati i kao reakciju na drastičnu političku diskriminaciju, nacionalna i socijalna ugnjetavanja, što je svakako sastavni dio potrebe širega sagledavanja nastanka, uzroka i posljedica djelovanja kasnijih fašističkih i komunističkih režima, a značajno se odnosi i na tematiku *povijesnog sjećanja*.

4. Fašizam i antifašizam

Osuda fašizma i njegovih zločina, posebice holokausta, dobro je poznata i neprijeporna tekovina suvremenoga demokratskog svijeta te svako pozitivno pozivanje na fašizam u javnom prostoru izaziva osude demokratske javnosti, što često uključuje i zakonske sankcije. Nadalje, priznanje antifašističkoj borbi sastavni je dio vrijednosti koje afirmiraju posebno one zemlje koje su se našle pod udarom fašističkih agresija, a to je golemo europsko i svjetsko okruženje kojemu pripada i Hrvatska. Ustav Republike Hrvatske u Izvorišnim osnovama, u kontekstu uspostave temelja državne suverenosti u razdoblju Drugoga svjetskog rata, među ostalim navodi i odluke Zemaljskoga

antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske (1943.), nasuprot proglašenju Nezavisne Države Hrvatske.

Istodobno, već početkom 1942. godine i čitavim tijekom rata, a osobito u poraću, komunističko je vodstvo u nastojanju osvajanja vlasti provodilo revolucionarne metode koje su uključivale i teške zločine. To je uzrokovalo sužavanja široke antifašističke baze pokreta prema mjeri ostvarivanja dominantne uloge komunista i ostvarivanja njihove koncepcije komunističkoga državnog režima nakon rata, najprije po uzoru na onaj sovjetski. Ne samo široko poznate masovne likvidacije pripadnika "poraženih snaga", i izbjegloga stanovništva u širem obuhvatu pojma "Bleiburška tragedija" nego i uhićenja i sistematski progoni i antifašistički angažiranih pripadnika HSS-a, zatim krvave represalije prema Katoličkoj crkvi, seljacima ("kulacima"), konfiskacije imovine i progoni "klasnih neprijatelja" i političkih neistomišljenika, te, najposlije, posvemašnje ovladavanje svemoćnoga komunističkog represivnog policijskog aparata društvom, kompromitirale su i pojam antifašizam, pretvarajući ga u *ideologem* pod čijom su krinkom vršeni masovni zločini i kršena ljudska prava; ta su prava masovno kršena i administrativnim kaznama i nad samim članovima Partije u vrijeme čistki "informbirovaca" (Goli otok), što je osobita karakteristika upravo komunističkih režima, pri čemu onaj jugoslavenski nije zaostajao za onim sovjetskim, pa i kad mu se suprotstavljao. Posebna je odgovornost komunističkih vlasti pretvaranje hrvatskoga antifašizma u rekvizit ideološke potpore totalitarnim vlastima i "alibi" njezinim antidemokratskim postupcima nakon rata.

Vrijednosti antifašizma kao u osnovi demokratskoga pokreta treba očuvati kako od neofašističkih i parafašističkih agitatora tako i od onih neokomunističkih i projugoslavenskih agitatora koji su ih zlouporabili i te zlouporabe opravdavaju povijesnom nuždom, a koji zajedno čine svojevrsan neprijateljski savez u kojem jedna strana pothranjuje onu drugu pa obje nastoje okovati hrvatsku političku stvarnost zadržavajući je u vrtlogu Drugoga svjetskog rata.

5. Komunizam i antikomunizam

Za razliku od relativno kratkoga razdoblja fašističke vlasti oličene u ustaškom režimu na vlasti u NDH (1941. – 1945), koji su gotovo jedinstveno osudili kao zločinački ne samo novouspostavljene komunističke vlasti nego i zapadne demokratske zemlje, odnos prema dugotrajnoj komunističkoj vlasti (1945. – 1990.) u donekle različitim državnim oblicima socijalističke Jugoslavije (dalje SFRJ), posebno nakon njezina otklona od komunističkoga bloka država, izražava se u složenijim međunarodnim odnosima blokovskih podjela. Takve su okolnosti rezultirale i specifičnim kritičkim odnosima, pa i kad je riječ o njegovoj općoj osudi s demokratskoga stajališta. U vrijeme komunističkih vlasti počinjeni su također teški zločini i kršena su ljudska prava, ne samo neposredno u poraću (što je već navedeno) nego konstantno, s povremenim intenzivnim kampanjama.

Činjenica jest da postoji asimetrija između dobro poznatih fašističkih zločina koji su i javno osuđeni te dugo prikrivanih i manje istraženih, komunističkih zločina. Takva praksa pogoduje disperziranim pa i privatiziranim političkim pristupima, uključujući i takve koji jedno zlo umanjuju drugim zlom. Tako se i antikomunizam često javlja ne samo kao osuda jednoga totalitarnog režima sa stajališta demokracije nego i kao *ideologem* koji negira potrebu stvaranja jasne distance prema zločinima i kršenjima ljudskih prava ma s koje strane oni dolazili.

Isto je i sa zluporabom antifašizma koji se često koristi tek kao ideologem u pokušaju diskreditacije političkih protivnika, a u nekim slučajevima i kao negacija odnosno kriminalizacija hrvatske državnosti i neovisnosti izborne u Domovinskom ratu. Ako je svakomu slobodno zadržati i izražavati vlastito mišljenje o razlikama između fašizma i komunizma, što i pripada polju demokratskih sloboda, neprihvatljivo je javno ne zauzimati jednak pristup prema svim počiniteljima zločinačkih postupaka, ne sagledavati ih na jednak način, odnosno umanjivati ih ili opravdavati nejednakom mjerom.

U dugotrajnom razdoblju komunističke vlasti SFRJ je bila bitno obilježena partijskom diktaturom zasnovanom na konceptu jedinstva vlasti i "socijalističke zakonitosti", koja je bila skrivena iza retoričkih fraza "samoupravnoga pluralizma" i "socijalističke demokracije" (dakako, jednostranačke), pa je i sama kao država trajala koliko i jedinstvo komunističke partije njezinih federalnih sastavnica. U tom je smislu raspad SFRJ dijelom i sam "posljedica vladavine nedemokratskog režima". U hrvatskom kontekstu, valja podsjetiti i na reformističke tendencije čiji su protagonisti, kao u vrijeme donošenja *Deklaracije o nazivu i položaju hrvatskog književnog jezika* 1967. te Hrvatskoga proljeća 1971., i sami postali žrtvom komunističke vlasti kojoj su tada pripadali, ali su se zalagali za više demokracije i nacionalne ravnopravnosti, ili su se, kao pred slom SFRJ, protivno dogmatskim jugoslavenskim snagama i sami zalagali za višestranačje i demokratske izbore.

PRAVNE OSNOVE

1. Ustavna osnova suočavanja s posljedicama vladavine nedemokratskih režima

U svojim Izvorišnim osnovama Ustav Republike Hrvatske jasno naglašuje "(uspostavu) temelja državne suverenosti u razdoblju Drugoga svjetskog rata, izraženoj nasuprot proglašenju Nezavisne Države Hrvatske (1941.) u odlukama Zemaljskoga antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske (1943.)" te se poziva i na ustave NRH (1947.) i SRH (1963.–1990.). Istaknuto je da se Hrvatska utemeljuje i "na povijesnoj prekretnici odbacivanja komunističkog sustava i promjena međunarodnog poretka u Europi". Naglašuje se i "(pobjeda) hrvatskog naroda i hrvatskih branitelja u pravednom, legitimnom, obrambenom i oslobodilačkom Domovinskom ratu (1991.–1995.)". U Ustavu se navodi da se "Republika Hrvatska ustanovljuje (se) kao nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina" te se nabrajaju nacionalne manjine kojima se "jamči

ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodnoga svijeta". Također, "Republika Hrvatska oblikuje se i razvija kao suverena i demokratska država u kojoj se jamče i osiguravaju ravnopravnost, slobode i prava čovjeka i državljanina."

U normativnom dijelu Ustava, od interesa za stajališta i rad Vijeća nedvojbeno su odredbe članka 3. Ustava u kojem su utvrđene najviše vrijednote ustavnoga poretka Republike Hrvatske, koje su temelj za tumačenje Ustava (između ostalih, sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, poštivanje prava čovjeka, vladavina prava i demokratski višestranački sustav), a osobito odredba članka 39. Ustava koja propisuje: "Zabranjeno je i kažnjivo svako pozivanje ili poticanje na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti."

Ustavne odredbe, u kontekstu polaznih osnova Vijeća, jasno ukazuju da "suočavanje s prošlošću" ne smije dovesti do anuliranja nekih dijelova te prošlosti na kojima počiva sam hrvatski državni suverenitet, da je taj suverenitet nastao nasuprot proglašenju NDH kao i na odbacivanju komunističkoga sustava, da on uključuje poštivanje prava manjina, kao i slobode i prava čovjeka i državljanina, te odbacivanje svakog oblika nasilja i nesnošljivosti. Taj identitet hrvatske ustavne države temeljno, ali i diferencirano određuje moguća stajališta Vijeća prema pojavama kako kritike tako i veličanja nedemokratskih režima, uspostavljajući osobito odnos, na jednoj strani, prema demokratskim slobodama, a na drugoj prema kršenju demokratskih prava proizašlih iz veličanja, zazivanja ideologema, govora i simbola nedemokratskih totalitarnih režima.

2. Zakonske osnove suočavanja s posljedicama vladavine nedemokratskih režima

Osim samoga Ustava, Hrvatska je nizom zakona inkorporirala u svoj pravni sustav sve relevantne međunarodne konvencije, a saborskim deklaracijama jasno je odredila svoje državno-političko usmjerenje kad je riječ o materiji od interesa za stajališta i rad Vijeća, što u tom kontekstu možemo sažeti na ciljeve očuvanja dostojanstva (pijeteta) žrtava bivših nedemokratskih režima, sprječavanje diskriminatornih izjava i diskriminacije, širenja nasilja, mržnje i svih oblika netrpeljivosti, osudu sadržaja kojima se zadire u ljudska prava, osobito pojedinačna i manjinska, te zabranu remećenja javnoga reda i mira govorom mržnje kojim se potiče na nasilje.

Od međunarodnih dokumenata posebno ističemo *Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije* (1966.) koja među ostalim obvezuje države stranke da propisuju kaznena djela vezana uz širenje rasne mržnje, diskriminacije i nasilja, dvije rezolucije Parlamentarne skupštine Vijeća Europe: *Rezoluciju 1096 o mjerama za razgradnju (dismantle) naslijeđa bivših komunističkih totalitarnih sustava* (1996.) i *Rezoluciju 1481 o potrebi međunarodne osude zločina totalitarnih komunističkih režima* (2006.), zatim *Okvirnu odluku EU o suzbijanju određenih oblika i načina*

izražavanja rasizma i ksenofobije kazneno-pravnim sredstvima (2008.) te Rezoluciju Europskog parlamenta o europskoj savjesti i totalitarizmu (2009.), zajedno s Deklaracijom Europskog parlamenta o proglašenju 23. kolovoza Europskim danom sjećanja na žrtve staljinizma i nacizma (2008.). Također, prihvaćajući te i druge dokumente, Hrvatski sabor donio je više akata i deklaracija širokim konsenzusom vladajućih i opozicijskih stranačkih predstavnika, koji uključuju i Deklaraciju o antifašizmu (2005.), u kojoj se pozitivno vrjednuju antifašističke zasade Hrvatske, kao i, prema prethodnim rezolucijama Vijeća Europe, Deklaraciju o osudi zločina počinjenih tijekom totalitarnog komunističkog poretka u Hrvatskoj 1945.–1990. (2006.).

Odredbe važećega Kaznenog zakona u tom kontekstu sankcioniraju veći broj kaznenih djela počinjenih iz mržnje, kao i kaznena djela poticanja usmjerena na širenje netrpeljivosti, kao što su izazivanje nereda (čl. 324) te javno poticanje na nasilje i mržnju (čl. 235), što uključuje i kaznu onomu "tko javno odobrava, poriče, ili znatno umanjuje kazneno djelo genocida, zločina agresije, zločina protiv čovječnosti ili ratnoga zločina, usmjereno prema skupini ljudi ili pripadniku skupine zbog njihove rasne, vjerske, nacionalne ili etničke pripadnosti, podrijetla ili boje kože, na način koji je prikladan potaknuti nasilje ili mržnju protiv takve skupine ili pripadnika te skupine".

Kompleks postojećega hrvatskog zakonodavnog stanja, koji uz Kazneni zakon uključuje i niz zakona iz prekršajnoga prava, također u vezi sa sportskim događajima, a koji je vezan uz suočavanje i posebno reflekse suočavanja s prošlošću, može se ocijeniti kao principijelno zadovoljavajući. Međutim, za razliku od npr. njemačkoga zakonodavstva, koje preciznije utvrđuje kao kaznena djela i upotrebu simbola (osobito zastava, znakovlja, uniformi i njihovih dijelova, slogana i načina pozdravljanja) političkih stranaka koje su odlukom Ustavnoga suda proglašene protuustavnima te zabranjene, kao i drugih organizacija čiji je rad zabranjen zbog protivljenja ustavnom poretku, ali i simbola vlada, organizacija ili institucija izvan Njemačke koje aktivno nastoje postići ciljeve onih stranaka ili organizacija koje su u Njemačkoj zabranjene, hrvatska zakonodavna i sudska praksa nalazi se na otvorenijem prostoru u kojem su mogući i samovoljna tumačenja pravnih normi i arbitrarne odluke, pa i one donesene pod pritiskom ideoloških uvjerenja i oportunističke klime.

[Opaska: Treba uzeti u obzir da njemačko zakonodavstvo u tom dijelu nije relevantna baza usporedbe s obzirom na to da je temeljna pretpostavka za zabranu simbola u Njemačkoj – prethodna zabrana političke stranke ili druge organizacije.

Međutim, izrijeком se zabranjuje diseminaciju propagandnoga materijala i uporabu simbola "čiji je sadržaj namijenjen za promicanje ciljeva bivše Nationalsocijalističke organizacije" (članci 86. i 86a njemačkoga Kaznenog zakona).]

U tom pogledu Vijeće može razmatrati pa i preporučivati pojedina vrjednovanja; razumljivo je da u sudskoj praksi treba postići jedinstveno i adekvatno kažnjavanje pojedinaca za djela s obilježjem diskriminacije, mržnje, propagiranja nasilja i dr. Takva djela, dakako, mogu biti upakirana i u zakonski

neposredno neimenovane, ali ipak inkriminirane i svima prepoznatljive oblike. U tom se smislu u hrvatskom pravnom prostoru zapaža ozbiljan problem vezan uz odnos državnih i javnih vlasti, osobito sudstva i uprave, prema Ustavu. Ustav se u političkoj sferi uglavnom shvaća instrumentalno, dok sudovi i uprava još uvijek ne prihvaćaju činjenicu da je Ustav (i) normativni akt koji su dužni primjenjivati kad tumače pozitivno pravo presuđujući, odnosno rješavajući o pojedinačnim slučajevima. Primjer je *pozitivna ustavna obveza* svih mjerodavnih tijela da, svaki u okviru svojega djelokruga, vode jedinstvenu (zakonodavnu, političko-egzekutivnu, upravnu, sudsku, ustavnu) politiku u skladu s ustavnim zahtjevom o zabrani i kažnjivosti svakog oblika poticanja mržnje, nasilja i nesnošljivosti (članak 39. Ustava). Ta ustavna obveza do danas nije ni prepoznata, ni prihvaćena, a ni odgovarajuće protumačena, pa u praksi nema čak ni pokušaja njezina ostvarenja. Drugim riječima, ona danas još uvijek nije inherentni dio ustavnopravne svijesti primjenjivača pravnih pravila.

Zaključno, nikakve odluke ili stajališta Vijeća ne mogu zamijeniti odgovornost mjerodavnih političkih, upravnih i pravosudnih tijela da stanu na put onim ponašanjima koja se simbolički ili direktno pozivaju, izražavaju, impliciraju, veličaju ili umanjuju posljedice vladavine nedemokratskih režima, te time zatežu konopac političkih napetosti u Hrvatskoj na temama koje zatvaraju prostor demokratskoga državnog identiteta, elementarne društvene i političke stabilnosti i sužavaju putove demokratskoga razvitka zemlje. U to treba ubrojiti i reakcije na zakonske kaznene odredbe za onoga "tko javno odobrava, poriče, ili znatno umanjuje kazneno djelo genocida, zločina agresije, zločina protiv čovječnosti ili ratnog zločina" makar i simboličkim sredstvima, ili "tko pripadniku naroda, etničke i nacionalne zajednice ili manjine uskrati ili ograniči pravo na slobodu izražavanja narodnosne pripadnosti ili na kulturnu autonomiju", u što zacijelo spadaju i zakonski utvrđena prava manjina. S obzirom na takve zakonske odredbe, koje proizlaze i iz Ustava, mišljenje Vijeća nepotrebno je, ali je potrebno da mjerodavna tijela ponesu neposrednu odgovornost za poštivanje i primjenu Ustava te pridržavanje slova zakona u skladu s ustavnim vrijednostima i zaštićenim ustavnim dobrima.

3. Pitanje primjene kaznenopravnih odredbi u odnosu na ograničavanje slobode izražavanja

Ako pravni okvir suočavanja s prošlošću u kojem se navode nedozvoljena ponašanja kao i konotacije veličanja bivših nedemokratskih režima i jest zadovoljavajući, problem prepoznavanja i pravne kvalifikacije takvih ponašanja te same sudske prakse znatno je kompliciraniji. Među ostalim se navodi i pravo na "slobodu izražavanja" kako ono shvaća i primjenjuje Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: Europski sud) u slučaju "kolidiranih prava", to jest kad treba utvrditi kojemu pravu ili slobodi dati prednost.

Sam Europski sud opetovano naglašuje da "sloboda izražavanja konstituira jedan od bitnih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih uvjeta za njegov napredak i za samoispunjenje svakog pojedinca. Sukladno stavku 2. članka 10. (Europske konvencije o ljudskim pravima – op.), ona se

primjenjuje ne samo na 'informacije' ili 'ideje' koje su blagonaklono primljene, ili se ne smatraju uvredljivima, ili ne izazivaju nikakvu reakciju, nego i na one koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiruju. Takvi su zahtjevi pluralizma, tolerancije i slobodoumlja bez kojih nema 'demokratskog društva'. Kao što je propisano u članku 10., sloboda izražavanja podvrgnuta je iznimkama koje se, međutim, moraju usko tumačiti, a nužnost nametanja bilo kakvih ograničenja mora se uvjerljivo utvrditi" (presuda u predmetu *Axel Springer AG protiv Njemačke*, 2012, § 78). Prednost slobodi izražavanja i mišljenja u pravilu se daje kad je riječ o pitanjima koja ulaze u sferu političke ili javne rasprave, pa se mogu držati prinosom raspravi od općeg interesa (*debate of general interest*) za društvo. U tim je okvirima Europski sud donio niz presuda koje se, bez obzira na sadržana stajališta, a neovisno o raspoloženju samih donositelja takvih odluka i demokratske javnosti uopće, ubrajaju u slobode izražavanja (od oslobađanja od kaznene odgovornosti za nepriznavanje pojedinih genocida do prava na isticanja određenih simbola, npr. crvene zvijezde petokrake). Međutim, sve takve odluke odnose se ponajprije na slobodu izražavanja i mišljenja, ali ne i na čin neposrednoga remećenja javnoga reda i mira ili zaštite zakonom zajamčenih prava drugih.

Naime, Europski sud opetovano ističe da članak 10. Konvencije ne jamči potpuno neograničenu slobodu izražavanja jer izvršavanje te slobode nosi sa sobom "dužnosti i odgovornosti", osobito kad je riječ o pitanjima koja ulaze u sferu privatnoga života pojedinca, u slučaju kojih "sloboda izražavanja zahtijeva užu interpretaciju" (presuda *Von Hannover protiv Njemačke*, 2004, § 66).

Konačno, Europski sud ima poseban odnos prema historijskim događajima i činjenicama u kontekstu slobode izražavanja. Kad je riječ o značenju koje tim činjenicama daje u interpretaciji Konvencije pri rješavanju pojedinačnih slučajeva, njegovo je stajalište dobro poznato: "Sud će se suzdržati, koliko god je to moguće, od izražavanja mišljenja o stvarima čisto historijskoga činjeničnog stanja, koje ne ulaze u njegovu jurisdikciju; ipak, može prihvatiti određene dobro poznate historijske istine i temeljiti svoja obrazloženja na njima" (presuda *Ždanoka protiv Latvije*, 2006, § 96).

[Opaska: Što Europski sud smatra "dobro poznatim historijskim istinama" razvidno je iz odluke *Garaudy protiv Francuske* (2003.), u kojoj je utvrdio da autor (podnositelj zahtjeva) u spornoj knjizi *The Founding Myths of Israeli Politics* (1995.) "propituje stvarnost, širinu i ozbiljnost tih historijskih događaja koji nisu predmet rasprave među povjesničarima, nego su – suprotno tomu – jasno ustanovljeni. Nema sumnje da negiranje realiteta jasno ustanovljenih povijesnih činjenica, kao što je holokaust, što podnositelj čini u svojoj knjizi, ne konstituira historijsku bliskost s istinom. Cilj i rezultat takvoga pristupa posve su drugačiji, sa stvarnom svrhom da rehabilitira nacionalsocijalistički režim i, kao posljedicu, optuži same žrtve za falsificiranje historije. Negiranje zločina protiv čovječnosti jest, prema tomu, jedan od najozbiljnijih oblika rasne difamacije Židova i poticanja mržnje prema njima. Negiranje ili ponovno ispisivanje toga tipa historijskih činjenica potkopava vrijednosti na kojima se temelji borba protiv rasizma i antisemitizma i konstituira ozbiljnu prijetnju javnomu poretku. Takvi akti nesuglasni su s demokracijom i ljudskim pravima jer narušavaju prava drugih. Njihovi zagovornici nesporno imaju planove koji ulaze u kategoriju ciljeva zabranjenih člankom 17. Konvencije. Sud

smatra da su glavni sadržaj i opći smisao podnositeljeve knjige, a time i njezin cilj, izrazito revizionistički i stoga protivni fundamentalnim vrijednostima Konvencije, izraženim u njezinoj preambuli, naime pravdi i miru. Smatra da podnositelj pokušava udaljiti članak 10. Konvencije od njegove stvarne svrhe koristeći se svojom slobodom izražavanja za ciljeve koji su suprotni tekstu i duhu Konvencije. Takvi ciljevi, ako bi se dopustili, pridonijeli bi destrukciji prava i sloboda zajamčenih Konvencijom." (Str. 29. odluke.)]

S druge strane, čim pojedine historijske činjenice ili događaji nisu jasno ustanovljeni, Europski sud u svojoj praksi dopušta mogućnost zaštite prava koja su s njima povezana. Na to upućuje presuda *Lehideux i Isorni protiv Francuske* (1998.), koja se bavila poznatom teorijom dvostruke igre (*double-game theory; thèse dite du 'double jeu'*) vezanoj uz susret i rukovanje maršala Philippea Pétaina i Hitlera na željezničkoj stanici Montoire-sur-le-Loir 24. 10. 1940.).

Vratimo li se kaznenopravnoj sferi, razumljivo je da ispred primjene kaznenopravnih odredbi stoji čitav niz mogućnosti izbjegavanja situacija da do primjene takvih odredbi uopće dođe. Šire propisivanje i opisivanje, dodatni kriteriji za kaznena djela te vrste, pored postojećih zakonskih odredbi, trebali bi nastupiti samo kao posljednji čin, ako sva ostala edukativna, kulturna i politička sredstva, razvijanje tolerancije i kulture povijesnoga sjećanja, razumijevanja demokratskih vrijednosti društva ne daju učinkovite rezultate, a takva djela izazivaju opasnost dramatičnih političkih sukoba. Treba imati u vidu da počinitelji takvih djela često nemaju neposredne veze s njihovim političkim značenjem, da se njima izražavaju i protesti vezani uz pomanjkanje društvene uključenosti (osobito mladih) te da same sankcije mogu imati i kontraefekte iskazivanja važnosti pojedinaca ili skupina u ključu određenih oblika socijalne patologije. Dakako, kažnjavanje za neposredna prekršajna i kaznena djela s obilježjima diskriminacije, sijanja mržnje, propagiranja nasilja i dr. ostaju instrumenti obrane demokratskih i ljudskih prava svakoga društva, ali i sama društvena osuda postiže najveći smisao ako ujedno vodi resocijalizaciji počinitelja takvih djela. U tom smislu uz navedene europske dokumente i prakse treba istaknuti i dokument Europskoga parlamenta *Europsko povijesno sjećanje; politike, izazovi i perspektive* (2013.).

4. Politička (stranačka) osnova suočavanja s posljedicama vladavine nedemokratskih režimima

Osim samoga Ustava i zakona, Hrvatski sabor u više se prilika, kao i u navedenim deklaracijama, konsenzusom vodećih stranaka ili većinom glasova zastupnika odredio i prema fašizmu i prema komunizmu, te je 2011. donio *i Zakon o pronalaženju, obilježavanju i održavanju grobova žrtava komunističkih zločina nakon Drugog svjetskog rata*. Također, ne samo HDZ i druge novoformirane demokratske stranke nego je i hrvatsko reformističko komunističko krilo u okvirima još snažne jugoslavenske komunističke vlasti i pritisaka vojnih krugova otvorilo put prvim demokratskim izborima 1990, koji su ujedno značili otvaranje puta uspostavi hrvatske državne suverenosti, a sam je SDP

kao stranka još 1990. u *Povijesnoj deklaraciji* osudio zločine komunističkoga režima, uključujući i progone pripadnika Hrvatskoga proljeća. Kad je riječ o načelnim stajalištima vodećih političkih aktera, ne bi trebalo biti spora u pitanjima načelnoga kritičkog suočavanja i ocjene posljedica vladavine nedemokratskih režima, kao što ni praksa veličanja ili rehabilitiranja nedemokratskih režima ne bi smjela dolaziti od legitimiranih političkih stranaka.

Međutim, praksa stranačke političke kompeticije prečesto poseže i za takvim zaoštavanjem odnosa s klevetama između dviju najvećih stranaka u kojima se nižu neprimjerene povijesne optužbe koje otvaraju put inače marginalnim grupama da nametnu vlastita politička gledišta i ponašanja u kojima dolazi i do ekscenih pojava primordijalnih političkih sukoba s invokacijama i imputacijama politički preživjelih i zakonski osuđenih pojava i ponašanja, a s kojima se zatim i odgovorna vodstva samih stranaka i pravosudna tijela teško nose. U takvim slučajevima trebalo bi izgraditi mehanizme političkoga konsenzusa koji ne bi ostavljao prostora rastu političke netrpeljivosti i mržnje kao izvoru oživljavanja totalitarnih ideologija i njihovih ideologema, a zapostavljaju njihove zločine. Sami ekscesi koje izazivaju pojedinci ili pojedine skupine uvijek su mogući i u zemljama s dugotrajnom demokratskom tradicijom, ali za političku klimu koja im pogoduje nema opravdanja ako je riječ o odgovornosti političkih stranaka, uključujući i pojedine izjave njihovih istaknutih predstavnika ili njihovo sudjelovanje u manifestacijama u kojima se korištenjem simboličkih i verbalnih rekvizita navedenih ideologema rehabilitiraju nedemokratski režimi i dovodi u pitanje sam ustavni i demokratski zasnovan temelj zemlje.

Temeljna pretpostavka za ublažavanje i smanjenje opisanih primordijalnih političkih sukoba, odnosno njihovo svođenje na razumnu mjeru u demokratskom društvu, jest prethodna demokratizacija unutarnje strukture i unutarstranačkoga djelovanja političkih stranaka, što uključuje i prihvaćanje kodeksa ponašanja predstavnika političkih stranaka u javnom prostoru. To pitanje u Hrvatskoj do danas još nije otvoreno. Kao i u slučaju članka 39. Ustava, ni pozitivna ustavna obveza propisana u članku 6. stavku 2. Ustava ("Unutarnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti sukladno *temeljnim ustavnim demokratskim načelima*.") do danas nije ni prepoznata, ni prihvaćena, a ni odgovarajuće protumačena, pa u unutarnjem životu političkih stranaka nije djelotvorno provedena. Drugim riječima, ona danas još uvijek nije inherentni dio ustavnopravne svijesti političkih stranaka kao nositelja višestranačkoga demokratskog sustava u zemlji, iako je taj sustav najviša vrijednota ustavnoga poretka Republike Hrvatske.

TEMELJNI PRISTUP PROBLEMIMA KOJI SE POJAVLJUJU U PRAKSI

1. Pojedina praktična pitanja suočavanja s posljedicama vladavine nedemokratskih režima

U Odluci o osnivanju Vijeća definirana je i njegova zadaća izradbe (1) "sveobuhvatnih preporuka usmjerenih na suočavanje s prošlošću" kao i (2) "preporuka pravnog reguliranja upotrebe i isticanja obilježja, znamenja i simbola nedemokratskih režima".

Neka od ovih pitanja (1) razmatrana su načelno u pojedinim aspektima u prethodnim odlomcima te takva vjerojatno mogu dobiti širu potporu, pa i kad su u pitanju već postojeća definirana kaznena djela i shvaćanje smisla primjene odgovarajućih sankcija.

Naprotiv, (2) pitanja pravnoga statusa i reguliranja isticanja obilježja, znamenja i simbola nedemokratskih režima predstavljaju složeniji pristup u kojem se izražava i višeslojnost njihova značenja u povijesnoj i aktualnoj dimenziji, pa i onoj vremenskoj i mjesnoj, tj. kad nešto postaje uznemiravanje javnosti i remećenje javnoga reda i mira. Kritički odnos prema znakovlju i službenim izričajima (pozdravima) nedemokratskih režima obuhvaća suprotstavljena, ali i različita značenja pojedinih fašističkih i komunističkih simbola i izričaja, kao što su ustaški "U", pozdravi "Za dom spremni", "Za dom i poglavnika", četnička kokarda, znak svastike, kao i znak crvene zvijezde petokrake, srp i čekić ili pozdravi i žigovi "Smrt fašizmu – sloboda narodu" i sl. Neki od navedenih simbola, službenih pozdrava i gesla gotovo su jednoznačni, a neki su znatno složeniji. Pod posljednjima su tijekom Drugoga svjetskog rata ginuli antifašistički borci, ali su također počinjeni zločini, izricane i potpisivane robije i smrtne kazne "narodnim neprijateljima" ili je pod njima tijekom Domovinskoga rata izvršena agresija na Republiku Hrvatsku. Na sličan način i pozdrav "Za dom spremni" izvorno predstavlja ustaški pozdrav, ali su pod njim tijekom Domovinskoga rata ginuli i hrvatski branitelji. Također, crvena zvijezda petokraka sastavni je dio usvojenoga europskog povijesnog značenja, bez obzira na njezine zlouporabe od komunističkih režima i JNA tijekom Domovinskoga rata. Isto tako, odnos prema glavnim nositeljima nedemokratskih režima, poglavniku NDH Anti Paveliću i predsjedniku SFRJ Josipu Brozu, koji su svakako odgovorni za zločine i kršenja ljudskih prava od režima na čijem su se čelu nalazili, vjerojatno neće zadobiti konsenzus neke simetrične zakonske ili javne osude, ali bi, kao i kod upotrebe navedenih izričaja i simbola, u sklopu razvoja "pravne države" i "demokratske političke kulture" morali biti definirani parametri postupanja državnih tijela. Bilo bi poželjno, zakonski ili savjetodavno, utvrditi kada će se neki od simbola i drugih sadržaja držati iznimkom u značenju, a da se istodobno ne porekne društvena osuda njihova izvornoga ili širega značenja (v. II. dio: O posebnom normativnom uređenju simbola, znakovlja i drugih obilježja totalitarnih režima i pokreta).

Već ustavne odredbe jasno razgraničuju uspostavu same suvremene Hrvatske, s jedne strane nasuprot NDH, što ostaje i zakonski i politički jednoznačno, a s druge strane pozivajući se na odluke

ZAVNOH-a, pa i na njezino ustavnopravno nasljeđe vezano uz ustave NRH i SRH. Isto tako, Ustav jasno govori o "povijesnoj prekretnici odbacivanja komunističkog sustava", čime ne ostavlja puno prostora bilo kakvoj dvojbi. NDH je suprotstavljena, a komunistički je sustav odbačen.

Današnja Hrvatska temelji se na "Ustavu Republike Hrvatske (1990.) i pobjedi hrvatskog naroda i hrvatskih branitelja u pravednom, legitimnom, obrambenom i oslobodilačkom Domovinskom ratu (1991.–1995.) kojima je hrvatski narod iskazao svoju odlučnost i spremnost za uspostavu i očuvanje Republike Hrvatske kao samostalne i nezavisne, suverene i demokratske države".

Kad je riječ o pitanju imenovanja javnih površina, iako su takva imenovanja u djelokrugu lokalnih tijela, poželjno bi bilo da ona mimođu one pripadnika nedemokratskih vlasti koji su se neposredno ogriješili o kršenja ljudskih prava, bez obzira na njihove eventualne prinose umjetnosti, znanosti i drugim priznatim društvenim tekovinama.

Ako je zadaća Vijeća ostvarivanje širega konsenzusa oko pitanja što se može zabraniti, a što ne, onda je dobra sugestija diferenciranje mogućih neposrednih zakonskih zabrana od preporuka o njihovu izbjegavanju. Neki znakovi i simboli, ako bi općenito i podlijegali zakonskim sankcijama, u kontekstu remećenja javnoga reda i mira ili uznemiravanja građana, također se razlikuju po intencijama, ovisno o tome jesu li sračunati kao provokacije ili kao obilježavanje sjećanja na tragične događaje iz prošlosti u kojima su se jedni znakovi sukobljavali s drugima pa se na istom mjestu ne treba mahati i jednima i drugima.

Ne ulazeći u pitanja "povijesnoga revizionizma", ipak treba reći da tamo gdje je povijest već "revizionistička", neki novi "revizionizam" može se javljati i kao potreba za "revizionizmom revizionizma". Dobroj praksi suočavanja s prošlošću pogodovala bi historiografska i druga istraživanja, sa znanstvenim preispitivanjem izvora i kritičkim ispitivanjem i neselektivnim izborom i objavljivanjem građe, što uključuje uz dostupnost arhivskog gradiva i nova istraživanja i otkrivanja žrtava nedemokratskih režima te dostojanstveno obilježavanje pijeteta na mjestima njihova stradanja. Svojedobne licitacije s brojem žrtava bilo kojega od nedemokratskih režima i dalje su smetnja sagledavanju povijesne istine, pa prema tomu i suočavanja u smjeru kulture dijaloga i nekrivotvorenoga povijesnog sjećanja. Tu svakako ne spada savjesno kritičko i znanstveno utvrđivanje stvarnoga broja žrtava, posebno tamo gdje je on dokazano višestruko uvećan iz političkih, politikantskih ili nekih drugih razloga. Samo Vijeće nije niti sudbeno "etičko" vijeće, niti je mjesto istraživanja i proklamiranja povijesnih "istina", ali može potaknuti rad meritornih institucija i preporučiti strategije koje vode kvalitetnijemu sagledavanju istina i posebno kulturi povijesnoga sjećanja i suvremenoga koncilijantnog dijaloga (o takvim posebnim prijedlozima u završnom odjeljku).

2. Definiranje cilja: suočavanje i/ili rekonciliacija

Iako postoji razlika između fašističkih i komunističkih režima: antifašistička borba u svijetu i u Jugoslaviji pa tako i u Hrvatskoj uključivala je snažne komunističke komponente, a pobjeda nad fašizmom drži se slobodarskom tekovinom demokratskoga svijeta, ipak, i uz proglašeni federalizam i "narodnu demokraciju", Hrvatska je u komunističkoj Jugoslaviji ostala uskraćena za političke slobode, demokraciju i nacionalnu suverenost, što je i dovelo do raspada Jugoslavije u ratu 1990-ih. Praksa komunističkih režima prema ostvarivanju demokracije, slobode i ljudskih prava, napose masovne žrtve počinjene i od jugoslavenskoga komunističkog režima koje su uključivale ne samo "klasnu" diskriminaciju nego i nacionalnu (npr. odnos prema Nijemcima) i vjersku (progoni i pogubljenja svećenika, redovnika i redovnica), zahtijevaju da se na toj razini s jednakom sućuti, ali i javnim stajalištima izjasnimo o posljedicama vladavine tih nedemokratskih režima. Činjenica je da je odnos prema žrtvama fašističkih režima pretežno institucionaliziran (u svijetu i u Hrvatskoj), dok pitanja o zločinima i žrtvama komunističkih režima (u svijetu i u Hrvatskoj) ostaju ambivalentna ili barem nerazmjerno istražena, dakle ostaju i prostor daljnje antagonizacije društva.

Neprihvatljivo je da se na takvom stanju i danas grade političke opcije koje štete minimalnoj političkoj koheziji hrvatskoga demokratskog društva. Odnos prema prešućivanju, umanjivanju ili preuveličavanju, trivijalizaciji žrtava svih nedemokratskih režima, ali i državnih tvorbi, trebao bi biti odlučan i jedinstven. Bez obzira što fašistički i komunistički režimi nisu simetrični, oba su iza sebe ostavili masovne žrtve i sustavna kršenja ljudskih prava te na ovom mjestu oni trebaju biti jednako osvjetljeni – nije riječ samo o povijesti nego i o zalogu budućnosti.

Međutim, ključno je da odnos suočavanja s prošlošću treba voditi rekoncilijaciji u sadašnjosti, ali isto tako da se shvati da rekoncilijacija u sadašnjosti ne može biti ostvarena bez suočavanja s prošlošću. Prateći navedene i druge akte i deklaracije europskih foruma koje se bave ovom tematikom, uočljivo je kako se pitanja suočavanja s prošlošću snažno vezuju i uz postulate stvaranja klime rekoncilijacije (uključujući i isprike organizacija i institucija s kojima se u većoj ili manjoj mjeri vezuju prakse kršenja ljudskih prava, ako takve isprike već nisu dane). Rekoncilijacija nije odmazda, niti je odmazda način suočavanja s prošlošću.

Premda nikakva politička ili parapolitička tijela ne mogu i ne smiju ispisivati niti nalagati kako treba pisati o prošlosti, ona se mogu i moraju zalagati za humanizaciju povijesnog iskustva. Politika sjećanja ili politika povijesti (*politics of memory*, *Geschichtspolitik*) prihvaćeni su termini kojima se označuju one političke strategije koje pridonose utjecaju na razvijanje kritičkih znanstvenih pristupa prošlosti, političke kulture, poticanje kulturnih agensa, uključujući i medijsku i popularnu kulturu, radi pozitivnoga utjecaja na stvaranje društvenih normi samoga nacionalnog demokratskog identiteta.

Takva politika trebala bi okupiti jednako stručnu i širu javnost, uključujući i politička tijela, da se razvijaju rekoncilijantne, a osuđuju retorzijske i provokativne forme javnoga ponašanja koje i danas proistječu iz davnih, ali još uvijek prenosivih dubokih unutrašnjih konflikata. Iako su se i Sabor i Vlada u više navrata, kako je naglašeno, kvalitetno izrazili o pitanjima prošlosti, Vijeće bi moglo potaknuti rad na javnom dokumentu i boljoj praksi koja bi usklađivala potrebu suočavanja s prošlošću s potrebom rekoncilijacije.

PRIJEDLOZI NEKIH MJERA ZA PREVLADAVANJE POSLJEDICA VLADAVINE NEDEMOKRATSKIH REŽIMA

- Poticati aktivnosti znanstvene, kulturne i političke zajednice koje vode suočavanju s prošlošću kulturom dijaloga i politikom sjećanja u kojima se razvijaju rekoncilijantni oblici društvenih i političkih odnosa te unaprjeđuje demokratski i humanistički identitet zemlje.
- Poticati znanstvena, historiografska, politološka, pravna, socijalnopsihološka i druga istraživanja radi ostvarivanja kompleksnog uvida u teme prošlosti kao uvjeta njihova širega i boljega razumijevanja u sadašnjosti.
- Razviti širu istraživačku mrežu povezivanja fakulteta, instituta i drugih znanstvenih i stručnih organizacija i stručnjaka koja bi rezultirala publiciranjem analitičkih, ali i sintetskih makroprojekata vezanih uz istraživanje prošlosti te uz suočavanje i prevladavanje njezinih negativnih posljedica u sadašnjosti.
- Otvoriti i kritički istražiti te objaviti arhivsko gradivo i druge izvore vezane uz djelovanje pojedinih nedemokratskih režima te ostvariti preduvjete za kompleksan znanstveni rad na kritičkoj analizi i studiji moderne hrvatske povijesti, posebno povijesti Kraljevine SHS/Jugoslavije, NDH i povijesti SFRJ.
- Nastaviti rad i dodatno osposobiti istraživačke timove radi kritičkoga preispitivanja svih politiziranih pristupa u utvrđivanju broja žrtava nedemokratskih režima te radi pronalaženja i obilježavanja mjesta zločina i masovnih grobnica uz osiguranje dostojanstvenog ukopa žrtava.
- Osigurati sredstva za obnovu ili osnivanje pojedinih tijela Sabora i Vlade (ureda, povjerenstava) da se preko suradnje s meritornim ustanovama, fakultetima, arhivima, institutima i dr., uz vjerodostojno utvrđivanje, omogući i uspješno očuvanje i podizanje spomeničkih kompleksa i drugih načina obilježavanja mjesta stradanja žrtava nedemokratskih režima.
- Osigurati sudjelovanje međunarodno priznatih institucija i stručnjaka na širim ili specijaliziranim skupovima vezanim uz teme suočavanja s prošlošću te publicirati takve rasprave i radove (uključujući e-publikacije).

- Poduzeti sveobuhvatne mjere radi promjene pravne svijesti sudaca i upravnih službenika, ali i svih drugih djelatnika u državnom i javnom sektoru, o Ustavu Republike Hrvatske, o njegovim dosezima i značenju za pravnike-praktičare te o metodama ustavne interpretacije.
- Prevladati nejasnoće u odnosima prema kaznenim djelima i aktualnim ekscesnim posljedicama vladavine nedemokratskih režima, koje se javljaju između ustavnih odredbi i pozitivnih zakonskih propisa te njihove nejedinstvene primjene u sudskoj praksi, organiziranjem savjetovanja pravosudnih i drugih relevantnih tijela i struka radi transparentnih i javno prihvatljivih dodatnih tumačenja pojedinih propisa.
- Širiti edukativne postupke i metode upoznavanja građana, osobito mladih i djece, s posljedicama vladavine nedemokratskih režima radi razvijanja tolerancije, smirivanja tenzija, stvaranja pozitivnoga političkog ozračja i razvijanja kulture sjećanja.
- Otvoriti raspravu o kriterijima diferenciranja imenovanja javnih prostora, ulica i trgova imenima osoba koje su, bez obzira na pojedine zasluge, odgovorne za zločine takvih režima.
- Razvijati i isticati obrazovnim i odgojnim programima vrijednosti borbe za demokraciju potvrđene u Domovinskom ratu, u kojem je jedinstveno izražena volja hrvatskoga naroda i građana Hrvatske da, nasuprot svim prijašnjim podjelama proisteklih iz vladavine nedemokratskih režimima, ostvari i obrani državnu neovisnost utemeljenu na načelima suvremenih demokratskih i civilizacijskih tekovina, s osudom svih totalitarnih ideologija čije oživljavanje nanosi štetu razvitku uspješne i moderne Hrvatske.
- Otvoriti raspravu o svim aspektima unutarnjeg ustrojstva (funkcioniranja) političkih stranaka u smislu ustavne obveze iz članka 6. stavka 2. Ustava te pozvati demokratske političke stranke i druge aktere političkoga života da se unutar prirodnoga, makar i oštrog političkog nadmetanja, ne služe međusobnim optužbama o nasljeđivanju tereta bilo kojega nedemokratskog režima iz prošlosti; bilo bi poželjno da stranke nađu instrumente međusobnoga dijaloga u sprječavanju da se pitanja prošlosti ne nameću kao zamjena za pitanja sadašnjosti i perspektive budućnosti.

O POSEBNOM NORMATIVNOM UREĐENJU SIMBOLA, ZNAKOVLJA I DRUGIH OBILJEŽJA TOTALITARNIH REŽIMA I POKRETA

O PREDMETU RAZMATRANJA

1. Pojmovi

U ovom se dijelu razmatraju mogućnosti eventualnog *posebnog* pravnog uređenja javne uporabe, odnosno korištenja u javnom prostoru simbola, parola, znakova, oznaka, imena, nadimaka, naziva, pozdrava, pokliča, pokreta, gesta, odora i njihovih dijelova ili drugih obilježja totalitarnih režima i pokreta u Europi tijekom 20. stoljeća, koja su obilježja stvorena na hrvatskim prostorima ili su na njima korištena¹ radi ostvarenja ciljeva opisanih u točki 1. prvog poglavlja Temeljnih polazišta i preporuka (u daljnjem tekstu: sporna obilježja).

Ako je riječ o spornim obilježjima čija se javna uporaba, odnosno korištenje u javnom prostoru pravno kvalificira kao pozivanje ili poticanje na uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti u smislu članka 39. Ustava Republike Hrvatske, pa se u tom smislu ta obilježja smatraju i manifestacijskim govorom mržnje, ta se sporna obilježja u ovom dijelu dokumenta skraćeno nazivaju i "spornim obilježjima mržnje".²

Pod "javnom uporabom, odnosno korištenjem u javnom prostoru" spornih obilježja razumije se njihovo nošenje na odjeći ili pokazivanje u javnosti na drugi način, odnosno njihovo javno isticanje ili činjenje dostupnim u javnosti, njihovo javno veličanje, proizvođenje promidžbenog materijala te njegova prodaja, uvoz ili izvoz, odnosno posjedovanje tog materijala u većim količinama, i sl. Opisana javna uporaba te korištenje u javnom prostoru spornih obilježja u ovom se dijelu dokumenta skraćeno označavaju izrazom "javna uporaba" spornih obilježja.

Pod "totalitarnim režimima i pokretima" relevantnima za predmet razmatranja razumiju se fašizam (uključujući nacionalsocijalizam, ustaštvo i četništvo) te komunizam.

Pod "posebnom pravnom regulacijom", odnosno "posebnim pravnim uređenjem" ili "posebnim normativnim mjerama" razumiju se posebni zakon o uređenju javne uporabe obilježja totalitarnih režima, odnosno dopune kaznenog, prekršajnog i/ili upravnog zakonodavstva posebnim odredbama o javnoj uporabi obilježja totalitarnih režima.

¹ Izričaj "koja su obilježja stvorena na hrvatskim prostorima ili su na njima korištena" isključuje iz razmatranja obilježja totalitarnih režima i pokreta u Europi tijekom 20. stoljeća koja su primarno bila vezana uz druge europske države (primjerice, mađarski simbol strelica-križa).

² Za pregled relevantnih međunarodnih i europskih pravnih izvora te jurisprudencije Europskog suda o govoru mržnje v. presudu Europskog suda *Perinçek protiv Švicarske* [VV] od 15. 10. 2015., br. 27510/08., osobito §§ 66.-99. i § 204.

2. Razlike između nenormativnih i normativnih mjera koje služe svrhama rekonciliacije

Skupina nenormativnih mjera u svrhu rekonciliacije, koje su egzemplifikativno navedene u četvrtom poglavlju Temeljnih polazišta i preporuka pod nazivom "Prijedlozi nekih mjera za prevladavanje posljedica vladavine nedemokratskih režima", primjenjiva je na sve nedemokratske režime (tiranije, diktature, despotije, autokracije, totalitarizme svih oblika ...). Te i slične nenormativne mjere, osobito one edukacijske prirode, jedine su sposobne utjecati na širenje spoznaja među članovima društvene zajednice svih generacija o vrijednostima demokracije, te o važnosti i značenju zaštite ljudskih prava u društvu utemeljenom na vladavini prava. Samo na taj način, postupno, može doći do izvorne unutarnje društvene spoznaje o pogubnosti svih nedemokratskih režima i pokreta, ma u kojem se obliku oni pojavili i ma koji "predznak" nosili, a da taj proces ne bude praćen izvanjskom prisilom državnih vlasti. To je ujedno i jedini način koji bi mogao dovesti do ostvarenja pretpostavki za postupno buđenje suosjećanja (empatije) nacije prema žrtvama kao takvima i njihovim patnjama, a time i za postupno ukorjenjivanje u društvu istinske i osmišljene kulture sjećanja.

Mjere koje se razmatraju u ovom dijelu dokumenta usmjerene su prema pravnoj (normativnoj) regulaciji isključivo simbola, znakovlja i drugih obilježja koja pripadaju dvama totalitarizmima 20. stoljeća: fašizmu i komunizmu "kao zakletim neprijateljima demokratske slobode" (Francois Furet). Normativne mjere usmjerene na taj ograničeni predmet posebne regulacije u tom se smislu mogu smatrati drugom skupinom mogućih mjera u svrhu rekonciliacije. Međutim, za razliku od nenormativnih, iza normativnih mjera uvijek stoji prisila državne vlasti koja po samoj svojoj prirodi pretpostavlja ograničenja i/ili zabrane, neovisno o tome jesu li ta ograničenja, odnosno zabrane administrativne ili penalne prirode. S obzirom na represivnu prirodu tih posebnih državnih mjera, osobito u području slobode mišljenja i izražavanja, potrebu njihova uvođenja treba pažljivo razmotriti te cijelom problemu pristupiti s krajnjim oprezom, racionalno i suzdržano, uz punu svijest da je riječ o posljednjem, a ne o prvom ili jedinom, a ponajmanje najprikladnijem sredstvu za postizanje ciljeva rekonciliacije.

U tom bi se smislu pri donošenju odluke o tome trebaju li se sporna obilježja posebno pravno urediti moralo poštovati sljedeće načelo: u demokratskom društvu nije nužno, to jest ne postoji prijeka društvena potreba da pravni sustav poseže za ograničenjima ili ukidanjem prava na slobodu mišljenja i izražavanja, te odgovarajućih drugih Ustavom zajamčenih prava, samo zato da bi se zadovoljili diktati javnih osjećaja, bili oni stvarni ili imaginarni. I kad je riječ o spornim obilježjima fašizma i komunizma, društvo mora ostati razumno u svojoj prosudbi.³

³ Europski sud, presuda *Vajnai protiv Mađarske* od 8. srpnja 2008., zahtjev br. 33629/06, § 57. Iz tog načela proizlazi i zahtjev da svi spomenici koji su na državnom teritoriju postavljeni prije stjecanja neovisnosti i samostalnosti Republike Hrvatske, uključujući one vezane uz Drugi svjetski rat i razdoblje bivše SFRJ i SRH,

Konačno, uvijek treba polaziti od toga da Republiku Hrvatsku simboliziraju samo i isključivo obilježja državnosti koja je sama stvorila, a koja su zapisana u članku 11. Ustava Republike Hrvatske te su razrađena u mjerodavnom zakonu.

USTAVNOPRAVNI OKVIR

1. Obveza poštovanja Ustava

Ustavnopravni okvir za eventualno normativno uređenje spornih obilježja čvrsto je zadan i nadležnim tijelima ne ostavlja prostor za bilo kakva supstancijalna odstupanja. To je jasno rečeno u odluci Ustavnog suda broj: U-II-6111/2013 od 10. listopada 2017. (Narodne novine broj 105/17.):

"Tijela javne vlasti, kako na državnoj razini, tako i na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, dužna su u obnašanju vlasti voditi računa i o vrijednosnim sadržajima ustavnih načela koja grade identitet hrvatske ustavne države. Stoga ona nemaju mogućnost izbora hoće li biti lojalna Ustavu i njegovim temeljnim vrijednostima. Upravo suprotno, njihovo je djelovanje ograničeno Ustavom."

2. Relevantne ustavne osnove

U nastavku se navode ustavnopravne osnove kojima bi nadležna tijela bila pravno vezana pri eventualnom posebnom normativnom uređenju spornih obilježja.

a) **Izvorišne osnove Ustava Republike Hrvatske.** Njihovi relevantni dijelovi obrazloženi su na više mjesta u Temeljnim polazištima i preporukama.

b) **Članak 1. stavak 1. i članak 3. Ustava, oba u svjetlu članka 14. Ustava⁴** određuju identitet hrvatske ustavne države. Ustavni sud je u odluci broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014. (Narodne novine broj 104/14.) utvrdio sljedeće:

trebaju biti sačuvani i pravno zaštićeni. Njih bi trebalo i kategorizirati, između ostaloga i radi održavanja, tako da se zna koji od njih će biti na državnoj, a koji na lokalnoj razini.

⁴ Članak 1. stavak 1. Ustava glasi: "Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država." Članak 3. Ustava glasi: "Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava." Članak 14. Ustava glasi: "Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugom osobinama. / Svi su pred zakonom jednaki."

"10.1. Ustavni sud dalje podsjeća da Ustav, kao temeljni pravni akt hrvatske države, nije vrijednosno neutralan. Članak 1. stavak 1. Ustava definira Republiku Hrvatsku kao demokratsku državu. Članak 3. Ustava propisuje da su, među ostalima, nacionalna ravnopravnost, poštovanje prava čovjeka i vladavina prava najviše vrednote ustavnog poretka, koje služe za tumačenje Ustava. Sve ustavne vrednote moraju se ostvarivati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi (članak 14. stavak 1. Ustava).

Prema tome, demokracija utemeljena na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava jedini je politički model koji Ustav uzima u obzir i jedini na koji pristaje. Štoviše, ljudska prava i vladavina prava u kontekstu hrvatskog Ustava postavljena su tako da su u prvom redu namijenjena za izražavanje moralne predanosti objektivnim principima liberalne demokracije."

c) **Članak 38. Ustava** uređuje pravo na slobodu mišljenja i izražavanja misli.⁵ U svjetlu **članka 16. Ustava**, ostvarenje tog prava smije se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitili sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, pri čemu ograničenje mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

d) **Članak 39. Ustava** sadržava sljedeću ustavnu zabranu: "Zabranjeno je i kažnjivo svako pozivanje ili poticanje na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti."

e) **Pravno obvezujuće odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske** i interpretativni autoriteti Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, na koji je Republika Hrvatska 1997. godine prenijela dio svoje sudbene suverenosti.

REFERENTNE TOČKE ZA POSEBNO NORMATIVNO UREĐENJE SPORNIH OBILJEŽJA

Referentne točke za posebno pravno uređenje spornih obilježja proizlaze iz Temeljnih polazišta i preporuka i na njih se nadovezuju. To uređenje mora uvažiti razlike među pojedinim spornim obilježjima s obzirom na značenja koja su im inherentna, ali te razlike među obilježjima ne utječu i ne mogu utjecati na ocjenu o totalitarnom karakteru samih režima s kojima ih se povezuje.

S jedne strane, postoje sporna obilježja koja su jednoznačenjska jer su stvorena upravo za identifikaciju režima ili pokreta kojima pripadaju pa se i sama s njima identificiraju te služe kao točka prepoznavanja njihove zločinačke prakse i politike genocida i/ili masovnih ubojstava, ali i stvaranja specifičnih percepcija prema pojedinim narodima, kao što je antisemitizam kako ga je definirao

⁵ Mjerodavni dijelovi članka 38. Ustava glase: "Jamči se sloboda mišljenja i izražavanja misli. Sloboda izražavanja misli obuhvaća osobito ... slobodu govora i javnog nastupa ...".

Međunarodni savez sjećanja na holokaust,⁶ kojega je Republika Hrvatska članica od 2005. godine. U tom se smislu može govoriti o *prima facie* spornim obilježjima mržnje. U tu se skupinu ubrajaju obilježja fašizma u svim njegovim pojavnim oblicima.

S druge strane, postoje i višeznačenjska sporna obilježja. Tako je jugoslavenski totalitarizam preuzeo, kao vlastita, obilježja koja su neposredno prije toga služila kao simboli multietničkog partizanskog pokreta otpora protiv fašizma, iako su se upravo u ime borbe protiv fašizma pod tim simbolima otpora činili i zločini. Partizanski pokret otpora tijekom Drugog svjetskog rata bio je pod dominacijom tadašnjih komunista, pa su se i u ime komunizma pod tim simbolima otpora također činili zločini. Činjenica je da su se u ratnim prilikama činili zločini i sa strane demokratskih država, ma koliko oni bili neusporedivi po obujmu i smislu. Na sve te zločine treba uporno podsjećati te ih osuđivati, njihove žrtve treba poštovati i s njima suosjećati, a spomen na njih treba čuvati od zaborava. Međutim, ti zločini ne mijenjaju izvorno značenje, smisao i svrhu partizanskog pokreta otpora tijekom Drugog svjetskog rata. Stoga obilježja oružanih snaga koje su se borile na području Hrvatske tijekom Drugoga svjetskoga rata pod komunističkim vodstvom do 1. 3. 1945. godine⁷ ostaju trajni simboli samog tog antifašističkog pokreta. Štoviše, neka od obilježja partizanskog pokreta otpora ujedno su bila vezana i uz globalne radničke pokrete, što im daje posebnu dimenziju (crvena zvijezda). Međutim, nesporna je povijesna kompromitacija tih obilježja tijekom i nakon Drugog svjetskog rata, kada ona bivaju preuzeta i iskorištena u svrhe uspostave, opravdanja i održanja jugoslavenskog totalitarnog komunističkog režima "partije i države". Utoliko ta obilježja jesu i ostaju sporna.

Opisani primjer pokazuje i sljedeće: iznalaženje istine uključuje različita pa i polemička gledišta. U Hrvatskoj i Europi postoje pluralna sjećanja u odnosu na mnogobrojna zbivanja i događaje iz vremena totalitarnih režima i pokreta 20. stoljeća, pa pojedinci mogu imati svoju "vlastitu istinu" o događajima vezanima uz njih, iz koje može izvirati i njihov poseban odnos prema spornim obilježjima. Zato je multiperspektivnost, odnosno pluralizam pristupa potrebno uvažavati ako je riječ o privatnom odnosu osoba prema tim događajima i pripadajućim im spornim obilježjima. Privatni život kao takav mora biti poštovan pod uvjetima koje propisuju Ustav i Europska konvencija o ljudskim pravima.

⁶ "Antisemitizam je određena percepcija Židova, koja se može izraziti kao mržnja prema Židovima. Retoričke i fizičke manifestacije antisemitizma usmjerene su prema židovskim ili nežidovskim pojedincima i/ili njihovoj imovini, prema institucijama židovske zajednice i vjerskim objektima.", 27. 6. 2016., The International Holocaust Remembrance Alliance - IHRA, <https://www.holocaustremembrance.com/media-room/stories/working-definition-antisemitism> (pristup: 10. prosinca 2017.). Za holokaust v. odluku Europskog suda *Garaudy protiv Francuske* od 24. 6. 2003. (br. 65831/01). Za nijekanje holokausta i druge izjave koje se odnose na nacističke zločine v. presudu Europskog suda *Perinçek protiv Švicarske* [VV] od 15. 10. 2015., br. 27510/08., § 209. i dalje.

⁷ Narodnooslobodilačka vojska Jugoslavije (NOVJ) preustrojena je 1. 3. 1945. u redovite oružane snage Jugoslavije te je preimenovana u Jugoslavensku armiju.

Multiperspektivnost, odnosno pluralizam pristupa inherentan je i radu povjesničara te drugih istraživača. Njihov rad stoga mora biti zaštićen.

TEMELJNA MJERILA ZA POSEBNO NORMATIVNO UREĐENJE SPORNIH OBILJEŽJA

1. Blanketne zabrane vs. kvalificirana ograničenja i/ili zabrane javne uporabe spornih obilježja?

Uvažavajući ustavni okvir hrvatske države te referentne točke za eventualno posebno normativno uređenje spornih obilježja, temeljna mjerila koja bi ovlašteni regulator trebao poštovati pri donošenju odluke o tome hoće li, a ako da, u kojoj će mjeri, u kojem opsegu i s kojim domašajem posebno normativno urediti sporna obilježja, mogla bi se sažeti u nekoliko skupina.

Prvo, nijedna zabrana ili ograničenje javne uporabe spornih obilježja ne smije se primjenjivati ako je riječ o njihovoj javnoj uporabi namijenjenoj da služi građanskom obrazovanju, odvracanju od neustavnih pokreta, promicanju umjetnosti ili znanosti, istraživanju ili poučavanju, izvješćivanju o tekućim ili povijesnim događajima ili sličnim svrhama.

Drugo, bilo bi ustavnopravno neprihvatljivo i protivno zahtjevima Europske konvencije o ljudskim pravima kada bi se sporna obilježja u normativnom tekstu opisivala nejasnim, neodređenim ili općenitim izričajima poput "obilježja totalitarnih režima", "fašistička obilježja" i slično. Zahtjevi vladavine prava, osobito pravne sigurnosti, pravne predvidljivosti i pravne izvjesnosti, nalažu da se u normativnom tekstu jasno i nedvosmisleno odredi ili opiše svako pojedino sporno obilježje koje je predmet pravne regulacije, kako bi svatko tko javno upotrebljava pojedina konkretna obilježja bio u prilici s izvjesnošću predvidjeti posljedice svojih postupaka u praksi.

Treće, treba poći od činjenice da u hrvatskom ustavnom poretku te kaznenom i prekršajnom zakonodavstvu već postoji generalna (kvalificirana) zabrana javne uporabe svih spornih obilježja. Postojeće prekršajno i kazнено zakonodavstvo u tom smislu sadržava mehanizme za djelotvornu prevenciju i kažnjavanje svakoga tko javno upotrebljava sporna obilježja na način zabranjen člankom 39. Ustava. Prema tome, kada je riječ o normativnom okviru, u hrvatskom pravnom poretku u osnovi je otvoreno još samo pitanje dopustivosti propisivanja blanketnih zabrana javne uporabe tih obilježja.

Četvrto, u svjetlu prethodnog utvrđenja, eventualne posebne blanketne zabrane smjele bi biti usmjerene samo na jednoznačenjska sporna obilježja koja se identificiraju s idejama totalitarizma, pa su sama po sebi njihovi noseći simboli. Samo bi se takva *prima facie* sporna obilježja mržnje smjela podvesti pod poseban režim blanketnih zabrana.

Primjeri takvih *prima facie* spornih obilježja mržnje su fašistički rimski pozdrav, tzv. hitlerov pozdrav uz riječi *Sieg heil*,⁸ nacistički znak kukastog križa, nacistički znak "SS", četnička kokarda, ustaško "U", ustaški pozdravi "Za dom i poglavnika" i "Za dom spremni".⁹

Peto, sporna obilježja koja u hrvatskom, europskom i/ili međunarodnom okružju imaju (i) druga, pozitivna značenja, a u hrvatskim se prilikama ili na svim područjima Republike Hrvatske ne prepoznaju jednoznačno kao obilježja mržnje (višeznačenjska sporna obilježja), ne bi bila prikladna da budu predmet blanketnih zabrana.

Primjer je simbol crvene zvijezde petokrake, koji je i danas u javnoj uporabi diljem Europe. Značenje crvene zvijezde petokrake jasno je odredio Europski sud: "... ne može se smatrati da ona predstavlja isključivo komunističku totalitarnu vladavinu (...). Jasno je da ta zvijezda još uvijek simbolizira i međunarodni radnički pokret, borbu za pravednije društvo, kao i pojedine zakonite političke stranke aktivne u različitim državama članicama".¹⁰

Primjer je i partizanski poklič "Smrt fašizmu – sloboda narodu" pod kojim je, s jedne strane, Narodnooslobodilački odbor za Istru 13. 9. 1943. godine proglasio priključenje Istre matici zemlji te "ujedinjenje sa ostalom našom hrvatskom braćom" u "hrvatsku Istru", ali koji je, s druge strane, neposredno nakon Drugog svjetskog rata poslužio komunističkim vlastima i kao ideološka parola pod kojom su se potpisivale smrtno kazne, oduzimala građanska prava te provodile konfiskacije i nacionalizacije ravne masovnim zločinima.

S aspekta eventualnog pravnog uređenja tih obilježja, ne postoji normativno zadovoljavajući način na koji bi se odvojila njihova različita značenja jer ona istodobno simboliziraju i partizanski antifašistički pokret otpora tijekom Drugog svjetskog rata koji uključuje ideje zaštićene člankom 38.

⁸ Usp. odluku Europskog suda *Sugg i Dobbs protiv Švedske* od 28. 1. 2001., zahtjev br. 45934/99.

⁹ U odnosu na ustaška obilježja Ustavni sud je u odluci broj: U-II-6111/2013 od 10. 10. 2017. izrijekom utvrdio da u njoj "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" (točka 18.). V i odluku Ustavnog suda broj: U-III-2588/2016 od 8. 11. 2016. V. i presudu Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske broj: JŽ-188/2016 od 27. 1. 2016. u kojoj je utvrđeno: "... 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,..."

¹⁰ Europski sud, presuda *Vajnai protiv Mađarske* od 8. srpnja 2008. § 52. Usporedivi višeznačenjski karakter ima i simbol srpa i čekića. On simbolizira i proleterski pokret te borbu za pravednije društvo, kao i pojedine zakonite političke stranke aktivne u različitim državama članicama Europske unije. Danas je prisutan i na zastavama i grbovima dviju teritorijalnih jedinica Ruske Federacije (na zastavi Vladimirske oblasti i na grbu Brjanske oblasti u Središnjem saveznom okrugu). Njime se koristi u svom logu i najveća ruska zrakoplovna kompanija AEROFLOT/АЭРОФЛОТ.

Ustava i člankom 10. Europske konvencije o ljudskim pravima, s jedne strane, ali i jugoslavenski totalitarni komunistički režim "partije i države", s druge strane.

Sukladno tome, odluče li se nadležna tijela za posebnu pravnu (normativnu) regulaciju spornih obilježja, za prethodno opisana višeznačenjska sporna obilježja trebala bi vrijediti pozitivna presumpcija slobode njihove javne uporabe. Za kontrolu njihove javne uporabe, ako bi se ona pokazala nužnom u demokratskom društvu, primjenjivo je postojeće prekršajno i/ili kazneno zakonodavstvo pod uvjetom da su ispunjene pretpostavke iz članka 39. Ustava. Pod uvjetom ispunjenja pretpostavki iz članka 39. Ustava ne bi bilo neprihvatljivo njihovu javnu uporabu i izričito zabraniti, što bi u prvom redu ovisilo o zakonodavčevoj ocjeni svrsishodnosti takve zabrane.

2. Moguća iznimka od blanketne zabrane

Danas smo u Hrvatskoj suočeni s izrazito osjetljivom situacijom proizašlom iz izravnog sukoba jednog *prima facie* spornog obilježja mržnje koje Ustav odbacuje, s jedne strane, i službene tolerancije¹¹ neustavne prakse njegove javne uporabe na insignijama pojedinih hrvatskih vojnih postrojbi u vrijeme legitimne i ustavnopravno opravdane borbe protiv agresora radi oslobođenja zemlje tijekom Domovinskog rata, s druge strane. Riječ je o pozdravu "Za dom spremni". 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.

¹¹ U točki 19. odluke Europske komisije za ljudska prava u predmetu *Francuska, Norveška, Danska, Švedska i Nizozemska protiv Turske* od 6. prosinca 1983. (zahtjevi br. 9940/82 i dr.) sadržana je definicija "službene tolerancije" (*official tolerance*) u smislu Europske konvencije o ljudskim pravima, i to na primjeru mučenja. Primijeni li se to određenje na slučaj spornih obilježja, pod službenom tolerancijom treba se smatrati toleriranje uporabe, odnosno korištenja spornih obilježja, iako su ona očito neustavna, u smislu da nadređeni onima koji su izravno odgovorni, iako svjesni tih radnji, ne poduzimaju nikakvu akciju da ih se kazni ili da se spriječi njihovo ponavljanje; ili da više vlasti, suočene s mnogobrojnim prigovorima, izražavaju indiferentnost odbijajući bilo kakvu primjerenu istragu o istinitosti ili neistinitosti tih prigovora; ili da se u sudskim postupcima odbija ispitivanje takvih pritužbi; ili da nijedna akcija koju su poduzele nadležne vlasti nije na razini koja je dostatna da se okonča ponavljanje istih postupanja ili da se prekine obrazac ili sustav. Europski sud tome je dodao i sljedeće stajalište: "Nepojmljivo je da bi više vlasti države trebale da budu nesvjesne ili bi u najmanju ruku trebale biti u mogućnosti da budu nesvjesne postojanja takve prakse. Štoviše, te su vlasti na temelju Konvencije strogo odgovorne za ponašanje svojih podređenih: pod obvezom su da nametnu svoju volju podređenima i ne mogu se skrivati iza svoje nemogućnosti da osiguraju njezino poštovanje."

U takvoj situaciji, demokratsko društvo mora poći 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 specifičnim okolnostima moglo bi se razmotriti uvođenje iznimke kada je riječ o javnoj uporabi pozdrava "Za dom spremni".

Racionalno je zaključiti da bi ta iznimka trebala biti sadržana u propisima kojima se uređuju prava hrvatskih branitelja, a mogla bi ići u dva smjera:

– prvo, ako su pojedine hrvatske vojne formacije, prvotno osnovane izvan regularnih obrambeno-redarstvenih postrojbi Republike Hrvatske, nesmetano koristile 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;

– 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.

3. Sporna obilježja agresora na Republiku Hrvatsku 1990.–1995.

Zbog specifičnih povijesnih okolnosti u kojima je došlo do raspada bivše SFRJ u odnosu na Republiku Hrvatsku te nužnosti njezine obrane u Domovinskom ratu, eventualne blanketne zabrane mogle bi biti usmjerene i na obilježja pod kojima su agresorske postrojbe oružano djelovale na pojedinim dijelovima hrvatskog državnog područja od 1991. do 1995. godine, kao i na obilježja samoproglašanih okupacijskih vlasti i paradržavnih tvorevina tzv. Republike Srpske Krajine i njoj prethodećih "srpskih autonomnih oblasti" i "srpskih oblasti" protuustavno stvaranih na teritoriju Republike Hrvatske već od lipnja 1990. godine.¹²

S tim je povezan i poseban problem natpisa-poruka na grobnim spomenicima kojima se propagiraju ideje na kojima se temeljila oružana agresija na Republiku Hrvatsku od 1991. do 1995. godine ili se veliča sama ta agresija i/ili velikosrpstvo.¹³ Uz pravično uravnoteživanje javnog

¹² Usp. Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske u povodu Inicijative Vlade Republike Hrvatske, klasa: 004-01/02-02/12, urbroj: 5030109-02-2 od 10. listopada 2002. godine (Narodne novine broj 133/02.), osobito glavu 2. pod nazivom "Protuustavno stvaranje tzv. Republike Srpske Krajine na području Republike Hrvatske – kronologija pravnih akata".

¹³ Danas u Hrvatskoj postoje grobni spomenici s natpisima-porukama poput ovoga na mjesnom groblju u Borovom selu: "I sada gledam Borovo rođeno moje selo, braću i sestre i srpske borce. Moje bitke biju žestoko, ponosno

interesa i načela tzv. svetosti groba zasebno i u svjetlu prava na slobodu izražavanja, ne bi bila ustavnopravno neprihvatljiva eventualna odluka demokratske države da propiše posebna administrativna pravila ponašanja na grobljima kad je riječ o tim spornim natpisima-porukama, primjerice, dopunom članka 11. stavka 4. Zakona o grobljima (Narodne novine broj 19/98., 50/12., 89/17.).

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Iako je u demokratskoj državi utemeljenoj na vladavini prava i zaštiti individualnih ljudskih prava u osnovi dopušteno posebno normativno regulirati javnu uporabu, odnosno korištenje u javnom prostoru spornih obilježja totalitarnih režima i pokreta, dopuštenost još uvijek ne znači i – obveznost.

Neprijeporno je pravo Republike Hrvatske kao demokratske države da odluči – polazeći od svih osobitosti društvene zajednice te objektivno procjenjujući probleme s kojima se ona suočava i smjer kojim se kreće, sve u svjetlu pravilne procjene društvenih posljedica koje uvođenje tih posebnih normativnih mjera može povući za sobom – je li za očuvanje i/ili daljnji razvitak demokratskog društva nužno propisati posebne administrativne i/ili penalne mjere vezane uz javnu uporabu spornih obilježja.

Zadaća je Vijeća da nadležnim tijelima – donesu li ona odluku o nužnosti propisivanja navedenih posebnih mjera – preporuči smjer kojim bi se pravni sustav trebao kretati radi ostvarenja svrha rekoncilijacije.

Vijeće se pritom vodi društvenom potrebom za jasnom i nedvosmislenom osudom svih zločina totalitarnih režima i pokreta (i fašističkih, i nacističkih, i ustaških, i četničkih, i komunističkih), kao i društvenom potrebom za poticanjem međusobnog razumijevanja te razvijanja kulture sjećanja i kulture suosjećanja kako bi se postojeći antagonizmi u društvu sveli na racionalnu mjeru. U tom su smislu temeljne preporuke Vijeća sažete u sljedećim točkama.

1. Iako 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

dižu čelo i srpske zastave visoko i tvrdo na srpskoj zemlji stoje." Izvor: <https://blog.vecernji.hr/sandra-sabljak/sramota-spomenici-koji-velicaju-krvnika-a-omalovazavaju-zrtvu-3436>. Primjer je i grob u Krnjaku kraj Karlovca na kojem stoji sljedeća natpis-poruka: "Poginuo od krvnika MUP-a i ustaških gardi na mostu život dao si mladi za srpski narod ponosno si pao ..." Izvor: <http://priznajem.hr/novosti/hrvatska/ministre-pogledaj-spomenik-cetniku-krvnika-mup-a-ustaskih-gardi/> (pristup: 20. 11. 2017.).

tko pojedina konkretna sporna obilježja upotrebljava ili se njima koristi u javnom prostoru bio u prilici s izvjesnošću predvidjeti posljedice svojih postupaka u praksi, i to:

- a) Vijeće ne smatra neprihvatljivom izričitu zabranu javne uporabe svih *prima facie* spornih obilježja mržnje, to jest jednoznačenjskih 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 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 (Moguća iznimka od blanketne zabrane);
 - c) simbole antifašističke borbe u Drugom svjetskom ratu (primjerice, crvenu zvijezdu) Vijeće ne smatra spornima. S druge strane, jasna je njihova povijesna kompromitacija tijekom jugoslavenske komunističke vladavine, a potom i oružane agresije na Republiku Hrvatsku, zbog koje se ona svrstavaju (i) u sporna obilježja. Stoga njihovu javnu uporabu, odnosno korištenje u javnom prostoru nije neprihvatljivo izričito zabraniti ako se tom uporabom, odnosno korištenjem krše ljudska prava poticanjem na uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti suprotno članku 39. Ustava. Međutim, s obzirom na to da je opća kvalificirana zabrana "govora mržnje" već sadržana u postojećem zakonodavstvu, a odnosi se i na ta obilježja, još jedna kvalificirana zabrana javne uporabe tih obilježja, sada izričita, u prvom bi redu ovisila o zakonodavčevoj ocjeni svrsishodnosti njezina uvođenja.
2. Vijeće ne smatra neprihvatljivom izričitu zabranu javne uporabe obilježja nekadašnjih samoproglšenih okupacijskih vlasti i paradržavnih tvorevina tzv. Republike Srpske Krajine i njoj prethodećih "srpskih autonomnih oblasti" i "srpskih oblasti" na teritoriju Republike Hrvatske (1990.–1995.).
 3. Vijeće ne smatra neprihvatljivom dopunu Zakona o grobljima u pitanju naznačenom u četvrtom poglavlju, točki 3. ovog dijela dokumenta (Sporna obilježja agresora na Republiku Hrvatsku 1990.–1995.), koje se odnosi na pravno uređenje spornih natpisa-poruka na grobnim spomenicima kojima se propagiraju ideje na kojima se temeljila oružana agresija na Republiku Hrvatsku od 1991. do 1995. godine ili se veliča sama ta agresija i/ili velikosrpstvo.

4. Vijeće ne preporučuje donošenje posebnog zakona o uređenju javne uporabe spornih obilježja jer takav posebni zakon u hrvatskim prilikama nije nužan, a njegovo bi donošenje i provedba mogli polučiti učinke protivne onima koji se žele postići.
5. Vijeće preporučuje razradu specijaliziranog programa za jačanje kapaciteta upravnih tijela i sudova radi provedbe mjera sadržanih u petom poglavlju, alinejama 8. i 9. Temeljnih polazišta i preporuka.

Članovi Vijeća ostaju otvoreni za suradnju ocijeni li Vlada Republike Hrvatske da bi njihov daljnji doprinos problemu rekonzilijacije u hrvatskom društvu bio potreban ili koristan.

U Zagrebu 28. veljače 2018.

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Akademik Zvonko Kusić